

Justus-Liebig-Universität Gießen  
Fachbereich Rechtswissenschaft



## **Dissertation**

Die Regulierung von Wasserentnahmeentgelten in Brasilien und Deutschland: Eine rechtsvergleichende Studie

Leonardo Coppola Napp

2025

Leonardo Coppola Napp

# Die Regulierung von Wasserentnahmeentgelten in Brasilien und Deutschland: Eine rechtsvergleichende Studie

Dissertation

Dissertation

Wissenschaftliche Arbeit

zur Erlangung des akademischen Grades Dr. jur.

Vorgelegt von: Leonardo Coppola Napp

**Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen**

Dekanin: Prof. Dr. Lena Rudkowski

Betreuer: Prof. Dr. Franz Reimer

Disputation am 18.12.2025

Prüfungskommission:

Prof. Dr. Franz Reimer (Vorsitzender und Erstgutachter)

Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque (Zweitgutachter)

Prof. Dr. Christoph Benicke

Prof. Dr. Pierre Hauck

## **Meiner Clara**

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im zweiten Semester des Jahres 2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als Doktorand an der Professur für Öffentliches Recht und Rechtstheorie von Herrn Prof. Dr. Franz Reimer, meinem Doktorvater. Mein besonderer Dank gilt ihm für die Annahme als Doktorand an seiner Professur, die kontinuierliche wissenschaftliche Betreuung, die wertvollen Anregungen sowie das entgegengebrachte Vertrauen. Seine kritischen Hinweise und die stets konstruktive Begleitung haben diese Arbeit in besonderer Weise geprägt. Hervorzuheben ist insbesondere seine Freude an der Lehre sowie seine besondere Gabe, seine Betreuten und Studierenden zu motivieren. Weiterhin möchte ich meinem Arbeitgeber, der brasilianischen Staatsanwaltschaft des Finanzministeriums (*Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*), danken, insbesondere in den Personen von Rafael Dias Degani, ehemaligem Regionalstaatsanwalt, Simone Klitzke, gegenwärtiger Regionalstaatsanwältin, sowie Fabrício Severo Zaccani da Silva, Bundesrechtsverteidigungsabteilungsstaatsanwalt. Herrn Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque danke ich herzlich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die wohlwollende Bewertung der Arbeit. Für anregende fachliche Gespräche und hilfreiche Hinweise danke ich zudem den Mitarbeiter, Kolleginnen und Kollegen an der Professur Reimer, insbesondere Pamela Nowak, Leo Müller, Maximilian Roth, Rebecka Teichert, Julian Sann und Lukas Faulstich, sowie meiner Freundin Jule Becker. Außerdem gilt mein tief empfundener Dank meinen Freunden Deise Knob, Hannah Drost, Christina Kochner, Claudia Brieger, Jan-Felix Puschmann, Kaio Lukas da Silva, Fernando Hacker und Vivien Racy für die vielfältige Unterstützung während meines Aufenthalts in Gießen, meiner Universitätsstadt, sowie in meiner Wohnstadt Bad Nauheim. Ein ganz besonderer Dank gilt der Familie Jens-Wokittel, vertreten durch Felix und Rebecca Wokittel, die mich vom ersten Tag der Bewerbung bis zum letzten Tag meiner Heimkehr liebevoll unterstützt haben. Ich werde ihnen stets dankbar sein. Zu guter Letzt möchte ich meiner Frau Andressa Schneider danken, die mich mit Geduld, Verständnis und Rückhalt begleitet hat. Ohne sie wäre diese Promotion nicht möglich gewesen. Ihre Anregungen und ihre Unterstützung waren maßgeblich für die gesamte Abfassung der Dissertation. Meinen Eltern Aline Coppola Napp und Paulo Roberto Napp sowie meinem Bruder Bruno Coppola Napp spreche ich meine Zuneigung und meinen tiefen Dank aus. Ohne die Unterstützung der oben genannten Personen wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

„Für mich ist Wasser ein Wesen. Es ist keine Ressource. (...) Der Fluss erfüllt eine wunderbare Funktion, die unseren Nutzenbegriff überflüssig macht. Auch wenn wir ihn in keiner Weise nutzen, leistet er einen essenziellen Dienst für den Planeten und auch für andere Lebewesen, deren Bedeutung wir nicht einmal zu erkennen vermögen.“

Ailton Krenak

Indigener Anführer der Ethnie Krenak, Umweltaktivist und Mitglied der Brasilianischen Akademie der Literatur

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
1. Einleitung und Gang der Untersuchung .....	18
1.1. Einleitung.....	18
1.2. Gang der Untersuchung.....	19
2. Realbereichsanalyse.....	25
2.1. Terminologie .....	25
2.1.1. Aquifer (Grundwasserleiter).....	25
2.1.2. Basisabfluss.....	25
2.1.3. Blauwasser.....	26
2.1.4. Bodenwasser.....	26
2.1.5. Fossiles Wasser.....	27
2.1.6. Gesättigte Zone.....	27
2.1.7. Gewässer.....	27
2.1.8. Grundwasser.....	27
2.1.9. Grundwasserneubildung (Aquiferanreicherung).....	27
2.1.10. Grundwasserspiegel.....	28
2.1.11. Grünwasser .....	28
2.1.12. Meteorisches Wasser.....	28
2.1.13. Mineralwasser .....	28
2.1.14. Referenz-Mindestabfluss.....	28
2.1.15. Rohwasser .....	29
2.1.16. Süßwasser.....	29
2.1.17. Trinkwasser .....	29
2.1.18. Oberflächenwasser .....	29
2.1.19. Konsumtive und nicht-konsumtive Wassernutzungen.....	30
2.1.20. Wasserhaushalt .....	30
2.1.21. Wasserknappheit.....	31
2.1.22. Wasserkreislauf.....	32
2.1.23. Wasserstress.....	33
2.1.24. Wasserdienstleistung .....	33

2.1.25. Wassernutzung.....	33
2.1.26. Wasserkörper .....	33
2.1.27. Wassereinzugsgebiet.....	34
2.1.28. Wasserentnahme .....	34
2.2. Sachlicher Hintergrund .....	34
2.2.1. Wassereigenschaften und Benutzungen.....	34
2.2.2. Planetare hydrologische Phänomenologie.....	39
2.2.3. Hydrologische Phänomenologie in Deutschland.....	46
2.2.4. Hydrologische Phänomenologie in Brasilien.....	50
3. Grundlegende juristische Fragen.....	54
3.1. Eigentumsfähigkeit von Wasser.....	54
3.1.1. Bepreisung von Wasser.....	61
3.2. Verhaltenssteuerung .....	63
3.2.1. Direkte Verhaltenssteuerung.....	63
3.2.2. Indirekte Verhaltenssteuerung .....	64
3.2.2.1. Ökonomische Instrumenten .....	67
3.2.2.1.1. Umweltabgaben.....	69
3.2.3. Instrumentenmix.....	71
4. Wasserentnahmeentgelte im europarechtlichen Rechtssystem.....	74
4.1. EU-Recht.....	74
4.1.1. Merkmale des EU-Rechts.....	75
4.1.2. Primärrecht.....	77
4.1.3. Sekundärrecht.....	82
4.2. Wasserrahmenrichtlinie.....	84
4.2.1. Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten.....	86
4.2.2. Dezentraler Vollzug.....	87
4.2.3. Bewirtschaftungsplan.....	87
4.2.4. Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen.....	88
4.2.5. Wassergebührenpolitik .....	90
4.2.6. Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.....	92
4.2.6.1. Die Begriffe ‚Umweltkosten‘ und ‚Ressourcenkosten‘ .....	96
4.3. Fazit.....	99
5. Wasserentnahmeentgelten im deutschen Rechtssystem.....	102

5.1. Das deutsche Wasserrecht.....	102
5.1.1. Gesetzgebungskompetenz .....	105
5.1.2. Wasserhaushaltsgesetz.....	109
5.1.2.1. Begriff von Gewässer.....	111
5.1.2.2. Eigentumsordnung von Gewässer und Wasser.....	115
5.1.2.3. Gewässerbewirtschaftung .....	117
5.1.2.3.1. Flussgebietseinheiten.....	120
5.1.2.3.2. Benutzungen eines Gewässers.....	122
5.1.2.3.3. Erlaubnis und Bewilligung.....	124
5.1.2.3.3.1. Inhalts- und Nebenbestimmungen.....	129
5.2. Das deutsche Recht der Wasserentnahmeentgelte.....	131
5.2.1. Rechtsnatur.....	134
5.2.2. Rechtfertigung.....	139
5.2.3. Ziele und Funktionen.....	140
5.2.3.1. Die Lenkungsfunktion .....	141
5.2.3.2. Die Sondervorteilsabschöpfungsfunktion.....	143
5.2.3.3. Die Fiskalische Funktion.....	146
5.2.4. Auf Bundesebene.....	147
5.2.4.1. Bundes-Wasserentnahmeentgelt de lege ferenda.....	150
5.2.5. Auf Länderebene .....	154
5.2.5.1. Baden-Württemberg.....	155
5.2.5.1.1. Wassergesetz von 1988 .....	155
5.2.5.1.2. Wassergesetz von 2013.....	158
5.2.5.2. Bayern.....	162
5.2.5.3. Berlin.....	164
5.2.5.4. Brandenburg.....	166
5.2.5.5. Bremen .....	168
5.2.5.6. Hamburg.....	170
5.2.5.7. Hessen.....	172
5.2.5.8. Mecklenburg-Vorpommern.....	176
5.2.5.9. Niedersachsen .....	178
5.2.5.10. Nordrhein-Westfalen.....	182
5.2.5.11. Rheinland-Pfalz .....	184

5.2.5.12. Saarland .....	187
5.2.5.13. Sachsen.....	189
5.2.5.14. Sachsen-Anhalt.....	192
5.2.5.15. Schleswig-Holstein.....	195
5.2.5.16. Thüringen.....	198
5.3. Kritik .....	200
5.3.1. Tatbestände und Bemessungsgrundlage .....	200
5.3.2. Differenzierungen von Abgabensätze.....	201
5.3.3. Abgabensätze.....	204
5.3.4. Befreiungen .....	216
5.3.4.1. Befreiungsgebot vs. Befreiungsverbot.....	216
5.3.4.2. Befreiungen Gemeinwohl vs. Sondervorteil.....	217
5.3.4.2.1. Befreiungen von Nutzungen mit individuellem Sondervorteil.....	218
5.3.4.2.1.1. Das Beispiel Bergbau.....	221
5.3.4.3. Bagatellbefreiungen.....	225
5.3.4.4. Erlaubnisfreie Benutzungen.....	228
5.3.4.5. Zusammenfassung.....	228
5.3.5. Ermäßigung und Verrechnung.....	230
5.3.6. Härte- und Einzelfälle .....	231
5.3.7. Direkte Verhaltenssteuerung durch Inhalts- und Nebenbestimmungen.....	232
5.3.8. Inflationsausgleich .....	234
5.3.9. Zweckbindung.....	235
5.3.10. Freiheitsübung.....	236
5.3.11. Vermeidungstechnologien .....	237
5.4. Fazit.....	238
6. Wasserentnahmeentgelten im brasilianischen Rechtssystem.....	241
6.1. Exkurs: Die Föderative Republik Brasilien.....	241
6.2. Das brasilianische Wasserrecht.....	249
6.2.1. Gesetzgebungskompetenz .....	250
6.2.2. Eigentumsordnung von Gewässer und Wasser .....	252
6.2.3. Einteilung von Gewässer und Wasser.....	257
6.2.4. Gesetz Nr. 9.433/1997.....	260
6.2.4.1. Grundlagen, Zielen und Leitlinien.....	261

6.2.4.2. Instrumentarium.....	266
6.2.4.2.1. Wasserbewirtschaftungsplan.....	266
6.2.4.2.2. Benutzungsordnung .....	267
6.2.4.2.3. Wassernutzungsentgelten.....	271
6.2.4.3. Nationales System zur Verwaltung der Wasserressourcen.....	274
6.2.4.3.1. National- und Landeswasserräte.....	275
6.2.4.3.2. Wasseragenturen und die Nationalwasseragentur.....	278
6.2.4.3.3. Flusseinzugsgebietskomitees.....	280
6.3. Das brasilianische Recht der Wasserentnahmeentgelte.....	289
6.3.1. Rechtsnatur .....	289
6.3.2. Rechtfertigung.....	296
6.3.3. Ziele und Funktionen.....	296
6.3.4. Auf Bundesebene.....	297
6.3.4.1. Flusseinzugsgebietskomitee Doce.....	298
6.3.4.2. Flusseinzugsgebietskomitee Paraíba.....	300
6.3.4.3. Flusseinzugsgebietskomitee São Francisco .....	303
6.3.4.4. Flusseinzugsgebietskomitee Piracicaba-Capivari-Jundiaí.....	305
6.3.4.5. Flusseinzugsgebietskomitee Rio Grande.....	308
6.3.4.6. Flusseinzugsgebietskomitee Paranaíba.....	309
6.3.4.7. Flusseinzugsgebietskomitee Verde Grande.....	310
6.3.5. Auf Länder- und Bundesdistriktebene.....	310
6.3.5.1. Ceará.....	311
6.3.5.2. Minas Gerais.....	313
6.3.5.3. Paraíba.....	315
6.3.5.4. Paraná .....	316
6.3.5.5. Rio de Janeiro.....	318
6.3.5.6. São Paulo .....	321
6.4. Kritik.....	323
6.4.1. Tatbestände und Bemessungsgrundlage.....	323
6.4.2. Differenzierungen von Abgabensätze.....	326
6.4.3. Abgabensätze .....	326
6.4.4. Freistellungen, Freigrenzen und Freibeträgen.....	334
6.4.5. Ermäßigung, Verrechnung, Einzel- und Härtefälle.....	335

6.4.6. Wassereigentum.....	339
6.4.7. Wasserbewirtschaftungsmodell .....	341
6.4.7.1. Governance .....	347
6.5. Fazit.....	350
7. Fazit und Ausblick .....	353
7.1 Fazit.....	353
7.1.1. Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	358
7.1.2. Thesen.....	361
7.2. Ausblick.....	365
Literaturverzeichnis .....	368

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
a.E.	am Ende
a.F.	Alte Fassung
AEUV	Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Nationales Wasser- und Abwasserbehörde)
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BB	Brandenburg (Bundesland)
BbgWG	Brandenburgische Wassergesetz
Bd.	Band
BE	Berlin (Bundesland)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremWEGG	Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg (Bundesland)
BWG	Berliner Wassergesetz
BY	Bayern (Bundesland)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica (Flusseinzugsgebietskomitee)
CBH-DOCE	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses Doce)
CBH-PARA-NAÍBA	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba (Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses Paranaíba)
CBHSF	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses São Francisco)
CBHVG	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande (Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses Verde Grande)
CC	Código Civil
CE	Ceará (Bundesland)
CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Integrationskomitee für das Flussgebiet des Rio Paraíba do Sul)
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil (Verfassung der Föderativen Republik Brasilien)
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Nationaler Wasserressourcenrat)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DOU	Diário Oficial da União (Amtsblatt der Föderativen Republik Brasilien)
DVBl	Deutsches Verwaltungsrecht
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
et al.	et alii/et alie/et alia (und andere)

etc.	et cetera (und andere Sachen)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Grande	Fluss Grande
GruwaG	Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen
GwEEG	Gesetz über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts
ha	Hektar
HB	Hansestadt Bremen (Bundesland)
HE	Hessen (Bundesland)
HGruwAG	Hessisches Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen
HH	Hansestadt Hamburg (Bundesland)
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
kg	Kilogramm
lit.	littera (Buchstabe)
LWaG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWAG	Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein

LWEntG	Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
MG	Minas Gerais (Bundesland)
MV	Mecklenburg-Vorpommern (Bundesland)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NI	Niedersachsen (Bundesland)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NW (NRW)	Nordrhein-Westfalen (Bundesland)
NWG	Niedersächsische Wassergesetz
PB	Paraíba (Bundesland)
PCJ	Piracicaba-Capivari-Jundiaí
PR	Paraná (Bundesland)
RJ	Rio de Janeiro (Bundesland)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RP	Rheinland-Pfalz (Bundesland)
Rs.	Rechtssache
R\$	Reais (Brasilianische Währung)
S.	Seite
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SDG	Sustainable Development Goal (Ziel für nachhaltige Entwicklung)
SH	Schleswig-Holstein (Bundesland)
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Nationales System für das Wasserressourcenmanagement)
SL	Saarland (Bundesland)

SN	Sachsen (Bundesland)
Sp.	Spalte(n)
SP	São Paulo (Bundesland)
ST	Sachsen-Anhalt (Bundesland)
SSP	Shared Socioeconomic Pathway
TH	Thüringen (Bundesland)
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGRH	Unidades de Gestão de Recursos Hídricos
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
usw.	und so weiter
Var.	Variante
VO	Verordnung
WasEG NRW	Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Wassergesetz BW	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WG LSA	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt
WHG	Wasserhaushaltsgesetz (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts)
WNGebO	Verordnung über die Gebühren für die Nutzung staats-eigener Gewässer
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z.B.	zum Beispiel
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

# **1. Einleitung und Gang der Untersuchung**

## **1.1. Einleitung**

Die vorliegende Arbeit wird das Rechtsinstitut des Wasserentnahmeentgelts für die Entnahme von Rohsüßwasser aus der Perspektive des deutschen und brasilianischen Rechts sowie unter Berücksichtigung der Einflüsse des Unionsrechts untersuchen, wobei das Völkerrecht als Untersuchungsgegenstand ausgeschlossen wird.

Ein rechtsvergleichendes Studium zweier rechtlich stark unterschiedlicher Systeme wie des deutschen und des brasilianischen zeigt inhärente Schwierigkeiten auf. Es wird deutlich, dass insbesondere der sozioökonomische Hintergrund der Normenanwendung sowie deren Effektivität in der materiellen Welt berücksichtigt werden müssen. Diese Schwierigkeit nimmt zu, wenn der Forschungsgegenstand ein entwickeltes (industrialisiertes) Land mit einem umfassend ausgebauten Umweltrecht und ein Entwicklungsland umfasst, dessen Umweltrecht, obgleich nicht als anfangend zu bezeichnen, da es seinen Ursprung in den 1980er Jahren hat, eine geringere normative Dichte aufweist.

Die vorliegende Dissertation hat zum Ziel, das Wasserentnahmeentgelt als ein bedeutendes Instrument zu betrachten, das auf lange Sicht zu einer rationaleren und sorgfältigeren Wasserbewirtschaftung beiträgt und gleichzeitig als weiteres Instrument zur Bewältigung von Wasserknappheitskrisen dient.

Es soll geprüft werden, ob das derzeitige Wassermanagement und das entsprechende Wasserentnahmeentgelt als eines seiner Instrumente in Deutschland und Brasilien die Ziele der jeweiligen nationalen Gesetzgebungen erfüllen – und wenn ja, in welchem Umfang. Eine weitere relevante Frage betrifft die Angemessenheit der Gesetzgebung zum genannten Wasserentnahmeentgelt angesichts der zunehmend herausfordernden Auswirkungen des Klimawandels.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Wasserentnahmeentgelt die Funktionen der Fiskal-, Lenkungs- und der Sondervorteilabschöpfungsfunktion erfüllt und dass der derzeitige rechtliche Rahmen unzureichend ist, um diese Funktionen zu maximieren – insbesondere aufgrund der geringen Belastung und der daraus resultierenden unbedeutenden Einnahmen, die eine sorgfältige und rationale Wassernutzung sowie die Erhaltung und Wiederherstellung des

Wasserkreislaufs in den jeweiligen Wassermanagementeinheiten in Deutschland und Brasilien verhindern – wird von der Prämisse ausgegangen, dass die aktuellen Modelle des Wasser- und Entgeltmanagements dysfunktional sind und einer Reform bedürfen.

Hinsichtlich des formalen Aspekts ist die Forschung als qualitativ, vorwiegend literaturbasiert und präskriptiv zu charakterisieren, mit dem Ziel, Vorschläge zur Verbesserung des aktuellen normativen Rahmens innerhalb des vorgeschlagenen Untersuchungsbereichs zu unterbreiten. Der deduktive wissenschaftliche Ansatz wurde gewählt, da bestehende juristische Kategorien und Theorien als Analyseperspektive herangezogen wurden und, soweit möglich, ein Dialog mit der dialektischen Methode angestrebt wurde, da die untersuchten Sachverhalte relational sind und nur im sozialen, politischen, rechtlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Kontext verstanden werden können.

## **1.2. Gang der Untersuchung**

Der rechtsvergleichende Ansatz offenbart Aspekte, die zuvor in den jeweiligen Rechtssystemen kaum erkennbar waren. Durch den Vergleich der Rechtsordnungen wird es möglich, Merkmale und Strukturen zu identifizieren, die isoliert betrachtet unbemerkt geblieben wären. Ziel der Rechtsvergleichung ist es daher nicht primär, eine Vereinheitlichung oder Modellbildung anzustreben, sondern vielmehr das vertiefte Verständnis der jeweils untersuchten Systeme zu fördern.<sup>1</sup>

Es wird der Ansatz der sogenannten Mikrovergleichung angewandt, der eine konkrete Vergleichung der von verschiedenen nationalen Rechtsordnungen angebotenen juristischen Lösungen ermöglicht. Diese Methodik konzentriert sich auf spezifische Rechtsbereiche und erlaubt eine detaillierte Analyse einzelner Themen oder Fragestellungen, wobei der Fokus auf der Identifikation punktueller Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den verglichenen Rechtsordnungen liegt.<sup>2</sup>

Ergänzend zur positivistischen Mikrovergleichung werden auch Elemente der funktionalistischen Methode angewandt, bei der das sozioökonomische Problem den Ausgangspunkt der Analyse bildet. Der funktionalistische Ansatz der Rechtsvergleichung zielt darauf ab, die von

---

<sup>1</sup> Sacco, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 21 Rn. 59–60.

<sup>2</sup> Basedow, Comparative Law and its Clients, Max Planck Private Law Research Paper 14/2 (2014), S. 1 (9).

verschiedenen Rechtsordnungen für ein bestimmtes Problem angebotenen Lösungen zu vergleichen und dabei die soziale oder wirtschaftliche Funktion der Rechtsnormen zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

Jede juristische Untersuchung stellt notwendigerweise einen Ausschnitt der beobachteten Realität dar, was bedeutet, dass es sich um eine partielle und unvollständige Sichtweise handelt. Darüber hinaus ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die hier behandelte Untersuchung eine zeitliche Aufzeichnung und eine Analyse der zum jeweiligen historischen Zeitpunkt geltenden Gesetzgebung darstellt, die das europäische, deutsche und brasilianische Rechtssystem in ihrem damaligen Zustand umfasst. Folglich handelt es sich weder um eine erschöpfende Darstellung der analysierten Rechtsrealität, noch spiegeln die Ergebnisse eine zeitübergreifende Rechtslage wider, sondern vielmehr den spezifischen normativen Kontext einer bestimmten Epoche, der unvermeidlichen Veränderungen durch den legislativen Wandel unterliegt. Aus diesem Grund sind die gewonnenen Erkenntnisse nicht als absolute oder endgültige Wahrheiten zu verstehen, sondern als eine Momentaufnahme des untersuchten Rechtsrahmens, auf deren Grundlage weiterführende, vorschlagende Analysen erfolgen können.

Ein mögliches – jedoch nicht notwendiges – Ergebnis der analytisch-vergleichenden Untersuchung ist folglich die Verbesserung des nationalen Rechts jedes Landes, insofern als ausländische Modelle nachgeahmt oder, vorzugsweise, selektiv in die Rechtsordnung integriert werden. Der Vergleich beschleunigt die Rechtsentwicklung, indem er den Austausch juristischer Modelle fördert.<sup>4</sup>

Da das Ziel dieser Arbeit auf Süßwasser ausgerichtet ist – der Wasserart, die von Knappheit bedroht ist –, werden ausschließlich Aspekte der Entnahme von oberirdischen und kontinentalen unterirdischen Süßwasservorkommen untersucht. Vom Untersuchungsbereich ausgeschlossen sind daher salzhaltige Binnengewässer, Küstengewässer und Meeresgewässer. Angesichts des Fehlens ausreichender Kartierungsdaten und der wirtschaftlichen Impratikabilität der Entnahme bleiben auch küstennahe und maritime unterirdische Süßwasservorkommen<sup>5</sup> vom Untersuchungsgegenstand ausgeschlossen.

---

<sup>3</sup> *Siems*, *Comparative Law*, S. 32. Vgl. *Basedow*, *Max Planck Private Law Research Paper No. 14/2 2014*, S. 1 (10)

<sup>4</sup> *Sacco*, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, S. 25 Rn. 84–85.

<sup>5</sup> Vgl. *Gustafson/Key/Evans*, *Aquifer systems extending far offshore on the U.S. Atlantic margin*, *Sci Rep* 2019, S. 8709.

Zunächst ist eine wichtige begriffliche Klarstellung erforderlich. Wenn hier vom Wasserentnahmeentgelt die Rede ist, bezieht sich dies nicht auf die Vergütung (Wasserentgelt)<sup>6</sup>, die den Wasserversorgungsanbietern zusteht, welcher Anspruch auf eine Gegenleistung für die Kosten der Wasserentnahme, -aufbereitung, -förderung und -verteilung haben. Vielmehr handelt es sich um ein Entgelt, sei es aus abgabenrechtlicher Natur oder nicht, das auf die Entnahme von Rohwasser (nicht aufbereitetes Wasser) erhoben wird.<sup>7</sup>

Der Begriff „Entgelt“ wird in dieser Arbeit als Oberbegriff sowohl für Abgaben (insbesondere Gebühren) als auch für öffentlich-rechtliche Preise verwendet, da die rechtliche Natur der betreffenden Rechtsfigur in Deutschland und Brasilien unterschiedlich ist.

Themen im Zusammenhang mit Trinkwasser (aufbereitetes Wasser) oder dem Menschenrecht auf Zugang zu Wasser werden in dieser Arbeit nicht behandelt. Im ersten Fall, weil sich das Thema auf Rohwasser (nicht aufbereitetes Wasser) beschränkt. Im zweiten Fall, weil das Wasserentnahmeentgelt auf Großverbraucher abzielt, die Wasser im Rahmen einer Verwaltungsgestattung entnehmen.

Die Studie wird schließlich – jedoch nicht als Hauptfokus – auf Programme und Maßnahmen, insbesondere zur Quellenschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, eingehen, die auf die Verhütung und/oder Eindämmung der Wasserknappheit abzielen und bei denen die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt verwendet werden. Ebenso werden Anpassungsstrategien zur Bewältigung der durch den Klimawandel verursachten Probleme nicht behandelt.

Diese Dissertation ist keine Arbeit aus der Perspektive der Wirtschaftswissenschaften, dennoch ist es mitunter erforderlich, auf deren Konzepte zurückzugreifen. Da das Umweltrecht unmittelbar von den Naturwissenschaften beeinflusst wird – und im Fall des Wasserrechts insbesondere von der Hydrologie und der hydrologischen Geographie –, ist es ebenso notwendig, auf Konzepte dieser Wissenschaften zurückzugreifen.

---

<sup>6</sup> Vgl. *Nebendahl*, Alexander, Zur Kontrolle von Wasserentgelten, Eine systematische Analyse und Gegenüberstellung der Kontrollmechanismen von Wassergebühren und Wasserpreisen, Dissertation, Schriften zum Deutschen und Europäischen Infrastrukturrecht 27, Berlin 2025

<sup>7</sup> *Granziera*, Direito de Águas, S. 220 f.

Eine weitere Prämisse der Studie ist, dass Wasserqualität und Wassermenge miteinander verknüpfte Phänomene sind.

Es trifft zu, dass die Unterwerfung eines Wasserkörpers unter hohe Entnahmeraten die Wasserqualität mindert, sei es durch die proportionale Konzentration einer höheren Menge an Schadstoffen infolge der Abflussreduktion, sei es durch die Auswirkungen auf die aquatische Biozönose aufgrund thermischer Veränderungen, die durch die Nutzung des Wassers zur Kühlung verursacht werden.<sup>8</sup>

Umgekehrt beeinflusst die Wasserqualität die Menge des Wassers, das tatsächlich aus einem Wasserkörper entnommen werden kann, einschließlich der Notwendigkeit, ein ökologisches Mindestmaß aufrechtzuerhalten, das das gesunde Überleben der aquatischen Flora und Fauna sowie der von diesem Gewässer abhängigen terrestrischen Ökosysteme ermöglicht. Trotz dieser offenkundigen Wechselbeziehung wurde angesichts der faktischen Unmöglichkeit, beide Bereiche in einer einzigen wissenschaftlichen Arbeit umfassend zu behandeln – bedingt durch die Weite des Untersuchungsgegenstands –, beschlossen, den Schwerpunkt auf den quantitativen Aspekt der Wassernutzung zu legen, nämlich die Entnahme von Wasser aus seinem natürlichen Umfeld. Aus diesem Grund werden in der brasilianischen Gesetzgebung ausschließlich Fragen im Zusammenhang mit der Wasserentnahme untersucht, obwohl der Begriff der Wassernutzung auch andere, qualitative Nutzungen umfasst, wie etwa die Verwendung von Wasser als Medium zur Verdünnung von Abwässern – als Vorfluter.

Zur Klärung juristischer Begriffe sowie zur Unterstützung beim Übersetzen und bei der Rechtschreib- und Grammatikprüfung wurden Online-Werkzeuge wie Duden Wörterbuch, DeepL Pro, JLU kiChat u.a., sowie gedruckte Hilfsmittel in Form technisch-juristischer Wörterbücher Portugiesisch – Deutsch<sup>9</sup> und Deutsch – Portugiesisch<sup>10</sup> herangezogen.

Das zweite Kapitel befasst sich mit den wichtigsten Begriffen der Hydrologie, die für das Verständnis des zentralen Themas dieser Studie unerlässlich sind. Dabei werden nicht nur die Fachbegriffe vorgestellt, sondern auch ein Überblick über die Eigenschaften von Wasser und seine

---

<sup>8</sup> *Gawel et al.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, S. 166.

<sup>9</sup> *Jayme/Neuss*, Wörterbuch Recht und Wirtschaft. Bd 1.

<sup>10</sup> *Jayme/Neuss*, Wörterbuch Recht und Wirtschaft. Bd. 2

Verwendungsmöglichkeiten gegeben. Darüber hinaus wird die hydrologische Phänomenologie auf globaler Ebene analysiert, wobei die besonderen Gegebenheiten in Deutschland und Brasilien besonders hervorgehoben werden. Auf diese Weise soll eine konzeptionelle und kontextuelle Grundlage für die weiteren Analysen geschaffen werden.

Im dritten Kapitel werden die für die Diskussion des Themas als zentral erachteten rechtlichen Fragen untersucht, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Eigentumsfähigkeit von Wasser und seiner Bepreisung liegt. Zudem werden die Instrumente zur Verhaltenssteuerung behandelt und ihre Rolle bei der Regulierung der Wassernutzung analysiert.

Das vierte Kapitel widmet sich der Analyse der Vergütung für die Wasserentnahme im Kontext des europäischen Rechts. Zunächst wird deren allgemeine Struktur erläutert. Anschließend werden verschiedene Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000 untersucht. Diese Richtlinie ist der wichtigste Rechtsrahmen der Europäischen Union für die Bewirtschaftung der Wasserressourcen in Europa, insbesondere im Hinblick auf die Frage des Wasserentnahmeentgelts. Die Analyse ihrer Bestimmungen ist unerlässlich, um die Grundlagen und Einflüsse zu verstehen, die sie auf die deutsche Rechtsordnung ausübt, die im folgenden Kapitel untersucht wird.

Im fünften Kapitel wird der Analyse des Wasserentnahmeentgelts im Rahmen des deutschen Rechtssystems gewidmet. Zunächst werden die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) untersucht, das den grundlegenden Rechtsrahmen für die Wasserwirtschaft in Deutschland bildet. Anschließend werden die derzeit geltenden dreizehn Landesgesetze, die die Erhebung von Wasserentnahmegebühren regeln, einzeln untersucht und ihre Besonderheiten und normativen Ansätze herausgearbeitet. Besondere Aufmerksamkeit wird auf die Gesetzgebung des Bundeslandes Baden-Württemberg gelegt, das bei der Einführung dieses Rechtsinstruments eine Vorreiterrolle gespielt hat und dessen Regelung – die älteste unter den Bundesländern – einer gesonderten Analyse unterzogen wird. Zudem werden die Fälle der Bundesländer betrachtet, in denen die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts eingeführt und später wieder abgeschafft wurde, wie beispielsweise in Hessen, sowie diejenigen, in denen das Entgelt nie tatsächlich umgesetzt wurde, wie in Thüringen und Bayern.

Im sechsten Kapitel wird die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts im brasilianischen Kontext erörtert. Für diese Analyse wurden zwei zentrale Rechtsnormen ausgewählt: das Gesetz Nr.

9.433/1997<sup>11</sup>, das die Nationale Wasserressourcenpolitik einführt, und die von den staatlichen und föderalen — auch als zwischenstaatlich bezeichneten — Flussgebietskomitees erlassenen Resolutionen<sup>12</sup>. Auf Bundesebene wurden die Flussgebietskomitees ausgewählt, in deren Zuständigkeitsbereichen die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts vollständig umgesetzt wurde (Stand: 2023). Hierzu gehören die Flussgebietskomitees Doce, Paraíba do Sul, Paranaíba, Piracicaba-Capivari-Jundiá, Rio Grande, São Francisco und Verde Grande.<sup>13</sup> Auf Landesebene wurden die Gesetze von sechs Bundesstaaten oder die Beschlüsse der Flussgebietskomitees untersucht, in denen die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts umgesetzt wurde (Stand: 2023). In den Bundesstaaten Ceará, Rio de Janeiro und Paraíba erfolgt die Erhebung auf dem gesamten Staatsgebiet durch Gesetz oder untergesetzliche Normen. Entsprechend wurden die jeweiligen normativen Regelungen analysiert. In den Bundesstaaten São Paulo (in 21 der 22 bestehenden Komitees), Paraná (in einem bestehenden Komitee) und Minas Gerais (in allen 36 bestehenden Komitees) wurde das Wasserentnahmeentgelt durch Beschlüsse der jeweiligen Komitees geregelt und vom jeweiligen Landeswasserwirtschaftsrat genehmigt.<sup>14</sup> Angesichts der beträchtlichen Anzahl von Komitees, die das Wasserentnahmeentgelt in diesen drei Bundesstaaten (59 Komitees) eingeführt haben, wurden für die Analyse die normativen Akte eines Komitees pro Bundesstaat ausgewählt, wobei das Kriterium des zeitlichen Vorrangs bei der Einführung der Entgeltregelung angewendet wurde.

Abschließend wird das letzte Kapitel einer zusammenfassenden Bewertung der in den vorangegangenen Kapiteln analysierten Rechtsstrukturen gewidmet sein. Es wird ein Verhältnismäßigkeitstest auf das Wasserentnahmeentgelt angewendet, um dessen Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Ordnung zu überprüfen. Auf der Grundlage der gewonnenen Ergebnisse werden Thesen formuliert, die die zentralen Erkenntnisse der Studie zusammenfassen. Zum Abschluss werden Vorschläge zur legislativen Verbesserung präsentiert.

---

<sup>11</sup> Anders als in Deutschland werden die brasilianischen Gesetze seit dem Erlass der Verfassung von 1946 in chronologischer Reihenfolge nummeriert. Vgl. Pincer, Pedro, *Brasil chega à lei ordinária de número 15.000. Você sabe quando as leis começaram a ser numeradas?*, Brasília 2024, <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/10/16/brasil-chega-a-lei-ordinaria-de-numero-15-000-voce-sabe-quando-as-leis-comecaram-a-ser-numeradas>.

<sup>12</sup> Eine Art von Verwaltungsvorschrift.

<sup>13</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024*, S. 96.

<sup>14</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024*, S. 96.

## **2. Realbereichsanalyse**

### **2.1. Terminologie**

Im Bereich des Wasserrechts sind zahlreiche technische bzw. wasserrechtliche Begriffe gebräuchlich, die jeweils eine spezifische Bedeutung haben und präzise verwendet werden müssen. Von daher ist die Terminologie von zentraler Bedeutung, da sie die Präzision und Verständlichkeit der rechtlichen Analyse sicherstellt. Infolgedessen sind die meist relevanten wasserrechtlichen und hydrologische Konzepte dargestellt.

Erstens ist dies besonders wichtig, da das Wasserrecht eine interdisziplinäre Materie ist, die sowohl juristische als auch naturwissenschaftliche Aspekte umfasst.

Zweitens erleichtert eine präzise Terminologie den Vergleich verschiedener Rechtssysteme, wie etwa des deutschen und des brasilianischen Wasserrechts. Durch die einheitliche Verwendung der Begriffe wird sichergestellt, dass die untersuchten Rechtsinstitute korrekt identifiziert und analysiert werden können, was die Vergleichbarkeit der rechtlichen Regelungen fördert.

#### **2.1.1. Aquifer (Grundwasserleiter)**

Aquiferen sind hydrologische Systeme, die aus Grundwasser bestehen, das in den Poren von Sedimenten und Gesteinen gespeichert ist. In ihnen befinden sich 97% des Süßwassers in flüssiger Form auf dem Planeten. Sie sind zudem von entscheidender Bedeutung, da sie somit verschiedene oberirdische aquatische Systeme wie Flüsse, Seen, Mangroven und Sümpfe stützen. Ihre Bedeutung erstreckt sich auch auf die Versorgung von Wäldern mit Wasser, insbesondere in Trockenzeiten.<sup>15</sup>

#### **2.1.2. Basisabfluss**

Abfluss (Fluss) von Wasser, der in einen Wasserlauf einmündet, hauptsächlich aus Grundwasser, aber auch aus Seen und Gletschern, über längere Zeiträume, in denen weder Niederschlag

---

<sup>15</sup> *Hirata et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 4.

noch Schneeschmelze stattfinden.<sup>16</sup> Ein Teil des Grundwassers, der die Entwässerungsabschnitte erreicht. Ein Teil des Abflusses eines Gewässers, der nicht direkt aus Niederschlägen stammt, sondern aus Grundwasser, Seen oder Gletschern.<sup>17</sup>

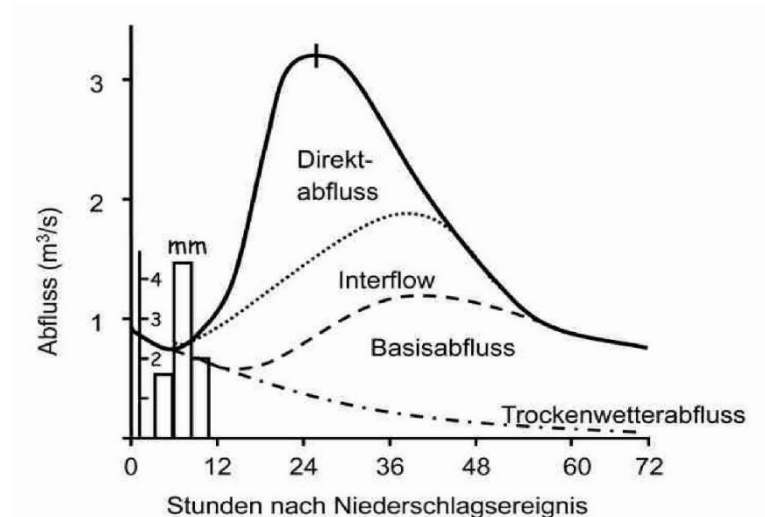


Abbildung 1: Die Komponenten des Abflussgangs<sup>18</sup>

### 2.1.3. Blauwasser

Es handelt sich um Wasser, das in Flüssen, Seen und Aquiferen, also in Gewässerkörpern, vorhanden ist.<sup>19</sup>

### 2.1.4. Bodenwasser

Wasser, das sich in der oberen Schicht der Belüftungszone des Bodens befindet und nahe genug an der Oberfläche ist, um durch Verdunstung in die Atmosphäre überzugehen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 30.

<sup>17</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 16.

<sup>18</sup> Helmholtz-Zentrum hereon GmbH, Abflussganglinie, [https://www.climate-service-center.de/products\\_and\\_publications/publications/detail/062663/index.php.de#:~:text=Als%20Basisabfluss%20\(Base%20Flow\)%20werden,der%20ausschlie%C3%9Flich%20aus%20Grundwasser%20besteht.](https://www.climate-service-center.de/products_and_publications/publications/detail/062663/index.php.de#:~:text=Als%20Basisabfluss%20(Base%20Flow)%20werden,der%20ausschlie%C3%9Flich%20aus%20Grundwasser%20besteht.)

<sup>19</sup> Global Commission on the Economics of Water; The Economics of Water, S. 12.

<sup>20</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 4.

### **2.1.5. Fossiles Wasser**

Wasser, das in den Zwischenräumen eines Sedimentgesteins zurückgehalten wird und aus der Zeit stammt, in der dieses Gestein entstanden ist.<sup>21</sup>

### **2.1.6. Gesättigte Zone**

Teil der Formation eines Aquifers, in dem alle ihre Poren vollständig mit Wasser gefüllt sind.<sup>22</sup>

### **2.1.7. Gewässer**

Wasser ist ein generischer Begriff, der mitunter synonym für Gewässerkörper verwendet wird. Sie werden je nach ihrer Lage in oberirdische, küstennahe, Übergangs-, marine und Grundwasser unterteilt. Darüber hinaus können sie in Bezug auf ihr Potenzial zur kontinuierlichen Bewegung eingeteilt werden: fließende Gewässer (wie Flüsse und Bäche) und stehende Gewässer (wie Seen, Teiche, Meere und Aquiferen).<sup>23</sup>

### **2.1.8. Grundwasser**

Wasser, das den gesättigten Bereich des Untergrunds einnimmt.<sup>24</sup>

### **2.1.9. Grundwasserneubildung (Aquiferanreicherung)**

Versickerung von Wasser durch den Boden, die den Aquifer speist.<sup>25</sup> Natürliche oder künstliche Einleitung von Wasser in den gesättigten Bereich eines Aquifers.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 63.

<sup>22</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 295.

<sup>23</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 1, 3, 6 und 7 WRRL sowie § 3 Nr. 1, 2, 2a und 4 WHG. Für weitere Informationen zum Thema siehe Kapitel 5.1.2.1.

<sup>24</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 152.

<sup>25</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 31.

<sup>26</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 156.

### **2.1.10. Grundwasserspiegel**

Der Grundwasserspiegel ist die obere Grenze eines ungespannten Aquifers – eines Grundwasserkörpers unterhalb der belüfteten Bodenzone.<sup>27</sup>

### **2.1.11. Grünwasser**

Grünes Wasser ist das Wasser, das als Bodenfeuchtigkeit und in der Vegetation gespeichert ist und durch Verdunstung und Transpiration in die Atmosphäre zurückkehrt. Im Rahmen ihres natürlichen Kreislaufs ist grünes Wasser für etwa die Hälfte aller Niederschläge auf den Kontinenten verantwortlich – die primäre Quelle für das gesamte Süßwasser.<sup>28</sup>

### **2.1.12. Meteorisches Wasser**

Wasser, das in der Atmosphäre in jedem seiner physikalischen Zustände vorkommt.<sup>29</sup>

### **2.1.13. Mineralwasser**

Natürliches Wasser mit einer Konzentration an gelösten Salzen, die einen festgelegten Grenzwert überschreitet. Natürliches Grundwasser, das aufgrund seines gelösten Mineralstoffgehalts und seiner physikalischen Eigenschaften besondere organoleptische und/oder therapeutische Eigenschaften aufweist. In den meisten Ländern ist die Bezeichnung „Mineralwasser“ durch spezifische Vorschriften und Verfahren geregelt.<sup>30</sup>

### **2.1.14. Referenz-Mindestabfluss**

Der minimale Referenzabfluss ist ein wesentlicher Parameter für das Management der Wasserressourcen, da er die verfügbare Wassermenge repräsentiert, die im Wasserhaushalt berücksichtigt werden muss. Der Wasserhaushalt bewertet das Verhältnis zwischen der Verfügbarkeit von

---

<sup>27</sup> Hirata et al., A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 20.

<sup>28</sup> Global Commission on the Economics of Water, The Economics of Water, S. 12.

<sup>29</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 5.

<sup>30</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 219.

Oberflächenwasser und der Nachfrage aus verschiedenen menschlichen Nutzungen, beispielsweise der Trinkwasserversorgung, der Landwirtschaft und der Industrie. Somit spielt der Wasserhaushalt eine zentrale Rolle bei der Ausrichtung von Politiken und Strategien für das Management der Wasserressourcen. Er stellt sicher, dass Angebot und Nachfrage im Einklang stehen, fördert eine nachhaltige Nutzung und gewährleistet den Schutz der Wasserquellen. Der Zustand des Bodens, die Grundwasserneubildung und die Vegetation spielen in diesem Prozess eine entscheidende Rolle. Der Wasserhaushalt wird maßgeblich durch die Nutzung von Land und<sup>31</sup>

#### **2.1.15. Rohwasser**

Wasser, das keiner Art von Aufbereitung unterzogen wurde.<sup>32</sup>

#### **2.1.16. Süßwasser**

Wasser mit niedriger Salzkonzentration oder allgemein als geeignet für die Erzeugung von Trinkwasser angesehen.<sup>33</sup>

#### **2.1.17. Trinkwasser**

Natürliches oder aufbereitetes Wasser, das eine akzeptable Qualität aufweist, um den für Trinkwasser geltenden Anforderungen zu entsprechen.<sup>34</sup>

#### **2.1.18. Oberflächenwasser**

Wasser, das an der Erdoberfläche fließt oder gespeichert wird.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Nota Técnica n° 75/2020/PR (28.10.2020).

<sup>32</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 273.

<sup>33</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 140.

<sup>34</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 256.

<sup>35</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 339.

### 2.1.19. Konsumtive und nicht-konsumtive Wassernutzungen

Die konsumtiven Wasserverwendungen sind diejenigen, bei denen Wasser verbraucht wird und somit vollständig oder teilweise für eine Wiedereinleitung in den Gewässerkörper, aus dem es entnommen wurde, nicht mehr zur Verfügung steht. Beispiele hierfür sind die Trinkwasserversorgung, die Bewässerung und bestimmte industrielle Nutzungen (z. B. Abfüllung und Kühlung durch Verdunstung). Im Gegensatz dazu führen nicht konsumtive Nutzungen<sup>36</sup> grundsätzlich nicht zur Unverfügbarkeit des Wassers im Gewässer, in dem es sich befindet, wie beispielsweise die Schifffahrt, die Stromerzeugung, die Fischerei und Erholungsnutzungen.<sup>37</sup> Anders ausgedrückt ist die nicht konsumtive Wassernutzung jene, bei der davon ausgegangen wird, dass sie keinen signifikanten Einfluss auf die quantitative Verfügbarkeit des Wassers hat.<sup>38</sup>

### 2.1.20. Wasserhaushalt

Bewertung der Zu- und Abflüsse sowie der Veränderungen im Speicher eines Gewässers über einen bestimmten Zeitraum.<sup>39</sup>

Der Wasserhaushalt umfasst Niederschlag, Verdunstung, Speicherung, Zufluss und Abfluss. In diesem Prozess spielen der Zustand des Bodens, die Grundwasserneubildung und die Vegetation eine entscheidende Rolle. Der Wasserhaushalt wird maßgeblich durch die Nutzung von Land- und Wasserressourcen beeinflusst und verändert. Dies geschieht beispielsweise durch Wasserentnahmen, die Ausweitung von Gewässerkörpern oder Hochwasserschutzmaßnahmen wie Deiche, aber auch durch die Entwässerung von mineralischen und moorigen Böden (beispielsweise durch Drainagen oder Entwässerungsgräben) sowie durch eine unangemessene

---

<sup>36</sup> Obwohl sich die vorliegende Arbeit nicht mit der Analyse der qualitativen Aspekte des Wassers befasst, erscheint die Auffassung, dass Verdünnung, Assimilation und der Transport von Abwässern als nicht konsumtive Nutzungen anzusehen seien, als irrtümlich. Denn die Beeinträchtigung der Wasserqualität kann in einem solchen Ausmaß über den anderen nicht konsumtiven Nutzungen liegen, dass sie einer Unverfügbarkeit des Wassers im jeweiligen Gewässer gleichkommt. Es ist, als ob eine fiktive Entnahme von Wasser durch die Prozesse der Verdünnung, Assimilation und des Abwassertransports stattfindet, bei denen – abhängig von der Art der Behandlung und der Menge – die verbleibende Flüssigkeit in einem durch diese Prozesse extrem verschmutzten Gewässer nicht mehr als Wasser bezeichnet werden kann.

<sup>37</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 135 f.

<sup>38</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, *Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas*, S. 38.

<sup>39</sup> *WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, *International Glossary of Hydrology*, S. 168.

landwirtschaftliche Bewirtschaftung. All diese Praktiken beeinflussen auch die Fähigkeit des Bodens, der wasserabhängigen Ökosysteme und der Gewässer, Treibhausgase zu speichern oder deren Freisetzung zu begünstigen.<sup>40</sup>

Der Begriff „Wasserhaushalt“ kann als Synonym für „Wasserwirtschaft“ verwendet werden. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>41</sup> bezieht er sich auf das Gesamtsystem der Vorschriften, die die qualitative und quantitative Bewirtschaftung des Wasserhaushalts regeln.<sup>42</sup>

### 2.1.21. Wasserknappheit

Die Klassifizierung der Wasserknappheit basiert auf dem von Falkenmark im Jahr 1989 formulierten Knappheitsindex. Dieser Index wird offiziell von den Vereinten Nationen verwendet<sup>43</sup> und beruht auf den jährlichen erneuerbaren Wasserressourcen pro Kopf. Es wurden drei grundlegende Schwellenwerte identifiziert: (i) Wasserstressbedingungen für Werte unter ca. 1.700 m<sup>3</sup> pro Person und Jahr; (ii) Wasserknappheit für Werte unter 1.000 m<sup>3</sup> pro Person und Jahr; und (iii) absolute Wasserknappheit (Notstand) für Werte unter 500 m<sup>3</sup> pro Person und Jahr. Diese Werte sind in der nachstehenden Abbildung wie folgt dargestellt: 1.000.000 m<sup>3</sup> für 600 Personen pro Jahr, 1.000.000 m<sup>3</sup> für 1.000 Personen pro Jahr und 1.000.000 m<sup>3</sup> für 2.000 Personen pro Jahr.<sup>44</sup>

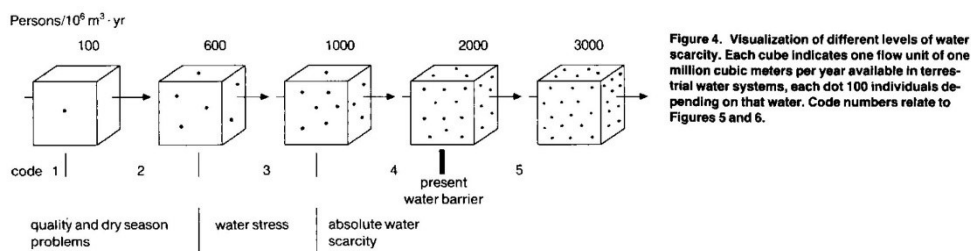


Abbildung 2: Der Falkenmark-Index <sup>45</sup>

<sup>40</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Nationale Wasserstrategie, S. 19.

<sup>41</sup> BVerfGE 15, 1 (15).

<sup>42</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 3 Rn. 5.

<sup>43</sup> United Nations, United Nations World Water Development Report 2024, Water for prosperity and peace, Paris 2024, S. 104.

<sup>44</sup> Falkenmark, The Massive Water Scarcity Now Threatening Africa, AMBIO 18 (1989), S. 112 (114–116).

<sup>45</sup> Falkenmark, The Massive Water Scarcity Now Threatening Africa, AMBIO 18 (1989), S. 112 (116).

## 2.1.22. Wasserkreislauf

Abfolge von Phasen, die das Wasser in seiner Bewegung von der Atmosphäre zur Erde und seiner Rückkehr dorthin durchläuft.<sup>46</sup> Die Sonne ist für das Vorhandensein eines Wasserkreislaufs auf der Erde verantwortlich. Die Sonnenstrahlung trifft auf die planetare Oberfläche und verursacht Verdunstung in allen Wasserkörpern, sowohl Süß- als auch Salzwasser, einschließlich Gletschern. Wasser verdunstet zudem aus dem Boden, von Pflanzen und Tieren. Der Wasserdampf, also Wasser in gasförmigem Zustand, wird dann in die höheren Schichten der Atmosphäre transportiert. Dort kondensiert er und verflüssigt sich, wodurch Wolken entstehen. Wolken sind Ansammlungen von Wassertröpfchen, die sich zunehmend verbinden. Sobald sie schwer genug sind, um die Auftriebskraft zu überwinden, fallen sie als Niederschlag in Form von Regen, Schnee oder Eis. Das niedergeschlagene Wasser folgt in der Regel drei Pfaden: Es versickert im Boden und speist dabei oberflächlichen und tieferliegenden Aquiferen, wird im Boden selbst und in lebenden Organismen gespeichert oder fließt oberflächlich ab. Das in oberflächennahen Aquiferen (ungespannten Aquiferen oder Grundwasserspiegel) gespeicherte Wasser neigt dazu, an Quellen oder im Basisabfluss von Gewässern wieder an die Oberfläche zu gelangen, angetrieben durch die Schwerkraft oder durch hydrostatischen Druck. Das fließende Wasser mündet schließlich in einen See oder ins Meer, von wo es durch Sonnenstrahlung erneut verdunstet. Der Kreislauf beginnt von neuem.<sup>47</sup>

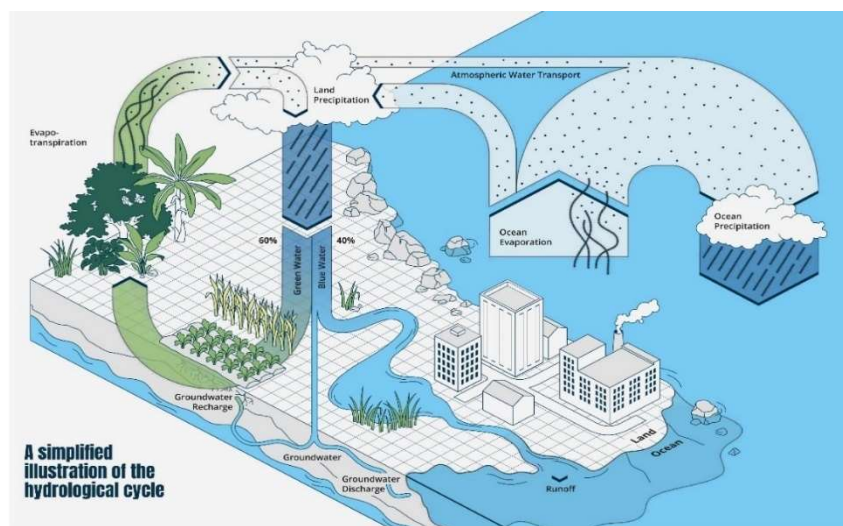


Abbildung 3: Der Wasserkreislauf<sup>48</sup>

<sup>46</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 168.

<sup>47</sup> Piroli, Água, S. 24 f.

<sup>48</sup> Global Commission on the Economics of Water; The Economics of Water.

### **2.1.23. Wasserstress**

Siehe „Wasserknappheit“.

### **2.1.24. Wasserdienstleistung**

Ein Wasserdienst bezieht sich auf jede Maßnahme, die die wesentlichen Eigenschaften von Gewässern verändert, um den Bedürfnissen spezifischer Nutzer gerecht zu werden oder um die Eigenschaften des Wassers, das als Einleitungsziel dient, zu verändern. Kurz gesagt umfasst er Eingriffe in die Qualität und Quantität des Wassers zu bestimmten Zwecken. Das bedeutet, dass konsumtive Wasseraktivitäten nicht notwendigerweise darunterfallen und er nicht auf Schutzmaßnahmen gegen Naturereignisse wie Überschwemmungen anwendbar ist (Art. 2 Nr. 38 WRRL).<sup>49</sup>

### **2.1.25. Wassernutzung**

Ein umfassenderer Begriff als der der „Wasserdienstleistungen“ (Art. 2 Nr. 39 WRRL). Darunter fallen potenziell die Wasserkraftnutzung, die Schifffahrt und der Hochwasserschutz ohne Stauhaltung als mögliche „Wassernutzungen“. Darüber hinaus wird der gesamte Bereich der diffusen Gewässerverschmutzung durch die Landwirtschaft weiterhin als Wassernutzung betrachtet, ebenso wie die direkte Beseitigung von Abfällen in ein Gewässer.<sup>50</sup>

### **2.1.26. Wasserkörper**

Generische Bezeichnung für jede Wasserressource: Gewässerlauf, Entwässerungsabschnitt, künstliches oder natürliches Reservoir, See, Teich oder Grundwasserleiter.<sup>51</sup> Wassermasse, die sich von anderen Wassermassen unterscheidet.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (235 f.).

<sup>50</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (237).

<sup>51</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 11.

<sup>52</sup> *WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, International Glossary of Hydrology, S. 371.

### **2.1.27. Wassereinzugsgebiet**

Ein Einzugsgebiet ist ein durch Wasserscheiden (Höhenrücken) abgegrenztes Gebiet, in dem das Niederschlagswasser zu einem gemeinsamen Gewässer geleitet wird. Die Einzugsgebiete sind durch verschiedene Gewässerläufe miteinander verbunden, die in ihrem Volumen von Mikro-einzugsgebieten über Teileinzugsgebiete bis hin zu großen Einzugsgebieten und Flussgebiets-einheiten anwachsen.<sup>53</sup>

### **2.1.28. Wasserentnahme**

Wasserentnahme aus einem oberirdischen Gewässer oder einem Aquifer.<sup>54</sup> Es handelt sich um sämtliches Wasser, das aus seinem natürlichen Verlauf entnommen oder umgeleitet wird, um für beliebige Zwecke verwendet zu werden, wie Trinkwasserversorgung, Bewässerung, industrielle Nutzung usw.<sup>55</sup>

## **2.2. Sachlicher Hintergrund**

### **2.2.1. Wassereigenschaften und Benutzungen**

Wasser ist eine der Grundlagen des Phänomens Leben.<sup>56</sup>

Nach Ansicht von Biologen gibt es nur ein einziges Element, das für das Leben, wie wir es kennen, wirklich unverzichtbar ist: flüssiges Wasser. Es ist das Medium, das den effizienten Transport von Nährstoffen im gesamten Organismus ermöglicht und sie genau an die Stellen bringt, an denen sie zur Aufrechterhaltung der Lebensprozesse benötigt werden. Aus diesem Grund ist die Suche nach Leben im Universum für Astronomen und Astrophysiker gleichbedeutend mit der Suche nach wasserreichen Planeten, die sich in der habitablen Zone ihrer Sterne befinden.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Piroli, Água, S. 115.

<sup>54</sup> WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, S. 391.

<sup>55</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas, S. 12.

<sup>56</sup> BVerfGE 58, 300 (341).

<sup>57</sup> Lemonick, Astrobiologie - Gibt es Leben im All?, National Geographic 2014, S. 34 (34–53).

Zwei Wasserstoffatome (H<sub>2</sub>) und ein Sauerstoffatom (O), verbunden durch einen Bindungswinkel von 105 Grad. Darüber hinaus ist Wasser in der Kultur der unterschiedlichsten Völker präsent und dient als Rohstoff für die Herstellung einer breiten Palette von Gütern, sei es im Lebensmittelbereich oder darüber hinaus. Der menschliche Körper besteht durchschnittlich zu siebenzig Prozent aus Wasser – was zufällig dem gleichen Anteil an Wasser auf der Oberfläche des Planeten entspricht.<sup>58</sup>

Unter den atmosphärischen Bedingungen der Erde weist Wasser eine einzigartige Eigenschaft auf: Es ist die einzige natürliche Substanz, die gleichzeitig in den drei Aggregatzuständen fest (Eis), flüssig (Wasser) und gasförmig (Dampf) existieren kann. Dies ist auf seine starken Wasserstoffbrückenbindungen zurückzuführen, die für das Leben und viele biologische sowie chemische Prozesse von entscheidender Bedeutung sind. Wasser besitzt ungewöhnliche Eigenschaften. Es ist die einzige Substanz, die im festen Zustand (Eis) eine geringere Dichte aufweist als im flüssigen Zustand. Aufgrund seiner Fähigkeit, eine breite Palette von Substanzen zu lösen, ist es als „universelles Lösungsmittel“ bekannt. Es hat eine hohe Wärmekapazität, das heißt, es kann große Mengen an Wärme aufnehmen oder abgeben, ohne dass sich seine eigene Temperatur wesentlich verändert. Dies trägt zur Temperaturregulierung in natürlichen Umgebungen sowie in den Körpern von Organismen bei. Wasser zeigt außerdem starke Kohäsionskräfte (Anziehung zwischen Wassermolekülen) und Adhäsionskräfte (Anziehung zwischen Wassermolekülen und anderen Oberflächen). Diese sind für biologische Prozesse wie den kapillaren Aufstieg in Pflanzen und Tieren von entscheidender Bedeutung.<sup>59</sup>

Zudem gibt es den sogenannten Mpemba-Effekt oder -Paradoxon. Dabei handelt es sich um ein kontraintuitives Phänomen, das den Gesetzen der Thermodynamik zu widersprechen scheint: Unter bestimmten Bedingungen kann heißes Wasser schneller gefrieren als kaltes Wasser. Dieses Phänomen wurde über Jahrhunderte hinweg beobachtet, jedoch erst 1969 als wissenschaftliche Beobachtung veröffentlicht.<sup>60</sup>

Es werden drei unterschiedliche wirtschaftliche Funktionen aquatischer Ökosysteme anerkannt: die Bereitstellung von Wasser als Rohstoff für Produktionsprozesse, die Erleichterung der Nutzung anderer mineralischer Ressourcen durch Wasserentnahme sowie die Funktion der

---

<sup>58</sup> Piroli, *Água*, S. 17.

<sup>59</sup> Jekel/Grohmann, Wasser als Stoff, in: Fohrer, Bormann, Miegel et al. (Hrsg.), *Hydrologie*, S. 17 (21–27).

<sup>60</sup> Mpemba/Osborne, *Cool?*, *Phys. Educ.* 4 (1969), S. 172.

Verdünnung von Abwässern. Jede dieser Funktionen hat ihren eigenen Wert und kann theoretisch in der Wertschöpfungskette eines Wasserentnehmers nacheinander genutzt werden.<sup>61</sup>

Der Wasserkreislauf umfasst verschiedene Phasen, von denen eine das Grundwasser betrifft. Der Grundwasserkreislauf beginnt in der Zone der Grundwasserneubildung, in der Niederschläge versickern, und endet in der Entladezone, in der das Grundwasser auf natürliche Weise in oberirdische Gewässer wie Flüsse, Seen, Sümpfe und das Meer austritt.<sup>62</sup>

Es besteht eine dauerhafte und bedeutende hydrologische Verflechtung zwischen Oberflächengewässern, Grundwasser und ökologisch von Wasserressourcen abhängigen Systemen. Ohne Grundwasser wäre der Planet letztlich trockener und weniger biodivers.<sup>63</sup>

Die Grundwasserneubildung eines gespannten Aquifers kann je nach den pedologischen und geologischen Eigenschaften des Standorts Monate, Jahre, Jahrhunderte oder sogar Jahrtausende dauern. Eine Praxis, die diese Aquifere gefährdet, ist die Wasserentnahme über ihre Neubildungskapazität hinaus, was in verschiedenen Regionen der Welt vorkommt.<sup>64</sup>

Der Grundwasserspiegel oder ungespannter Aquifer ist dafür verantwortlich, das Überleben von Großpflanzen wie Bäumen während Trockenperioden zu sichern. Ebenso wichtig ist die submarine Entladung eines Aquifers, da sie das Eindringen von Salzwasser in den Küstenboden und folglich in die Küstenaquifere verhindert und gleichzeitig die Salzgehaltsregulierung in Mangroven gewährleistet.<sup>65</sup>

Die Besonderheiten der Aquifere machen das Wassermanagement noch komplexer, da sie sich über große Landflächen erstrecken und Staatsgrenzen sowie internationale Grenzen überschreiten können, wie dies bei den Aquifere Guarani und Grande Amazônia der Fall ist. Zudem halten sie sich nicht an die Grenzen der Flussgebietseinheiten.

---

<sup>61</sup> Gawel, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1004).

<sup>62</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 19.

<sup>63</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 20.

<sup>64</sup> Piroli, Água, S. 26.

<sup>65</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 20.

Aquiferen sind für die wasserwirtschaftliche Resilienz von großer Bedeutung, da sie über eine hohe Speicherkapazität verfügen und auch in Zeiten extremer Trockenheit stabile Entnahmeströme aufrechterhalten können.<sup>66</sup>

Es wird davon ausgegangen, dass die natürliche Entladung eines Aquifers in oberirdische Süßwasserkörper der wichtigste von ihm erbrachte Ökosystemdienst ist, da die Wasserführung dieser Gewässer in Trockenperioden durch den Basisabfluss – den Teil der Abflussmenge eines Gewässers, der ausschließlich durch Grundwasser gespeist wird – gewährleistet wird, wenn in diesem Zeitraum keine Niederschläge auftreten.<sup>67</sup>

Der Basisabfluss entspricht in tropischen Regionen 30 bis 40 % der Abflussmenge eines Flusses. In Trockenperioden kann der Basisabfluss die einzige Wasserquelle eines Flusses sein, selbst bei großen Flüssen wie dem São Francisco – etwa 2,3-mal länger als der Rhein – im Nordosten Brasiliens.<sup>68</sup>

Ein Prozess, der die Grundwasserneubildung beeinträchtigt, ist die Bodenversiegelung in städtischen Gebieten und die Verdichtung in ländlichen Regionen durch den übermäßigen Einsatz landwirtschaftlicher Maschinen, was die Versickerung verringert und folglich die Neubildung sowohl ungespannter als auch gespannter Aquiferen mindert.<sup>69</sup>

Ein weiterer großer Vorteil der Nutzung von Grundwasser ist seine höhere Qualität im Vergleich zu Oberflächenwasser. In der Regel handelt es sich um Trinkwasser, das nach der Entnahme nur wenig oder gar keiner Aufbereitung bedarf.<sup>70</sup>

Aquiferen können eine strategische Resilienz gegenüber dem Klimawandel bieten, indem in Hochwasserperioden die Entnahme von Oberflächenwasser priorisiert wird, während in Trockenzeiten die Nutzung von Grundwasser bevorzugt wird. Die Aquifere könnten künstlich mit dem Überschuss an aufbereitetem Oberflächenwasser wiederaufgeladen werden, um den durch die letzte Trockenperiode verursachten Grundwasserspiegelabfall auszugleichen. Ein solches

---

<sup>66</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 9.

<sup>67</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 19.

<sup>68</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 20.

<sup>69</sup> Piroli, Água, S. 27.

<sup>70</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 9.

hydrostrategisches Arrangement wird beispielsweise bereits in der spanischen Stadt Madrid angewandt.<sup>71</sup>

Konfliktfälle im Zusammenhang mit der Nutzung von Gewässern für verschiedene öffentliche oder private Zwecke sowie Streitigkeiten über negative Auswirkungen auf Wasserressourcen oder Schäden durch Wassereinwirkungen sind in der juristischen Praxis ein häufiges Thema.<sup>72</sup>

Es gibt Wasserverwendungen, die von Natur aus konfliktträchtig sind. Dazu zählen die Nutzung zur Bewässerung und die Nutzung zur Schifffahrt. Ein übermäßiger Gebrauch der ersteren beeinträchtigt die letztere direkt.<sup>73</sup>

Im Klartext spiegelt sich dies in der Nutzungs-Rivalität wider, da der Wasserhaushalt einen begrenzten Bestand an Wasser für verschiedene potenzielle Nutzungen bereitstellt, der jedoch nicht für andere potenzielle Nutzer zugänglich ist oder nur in verminderter Qualität verfügbar ist, die möglicherweise nicht den Anforderungen des neuen Nutzers entspricht.<sup>74</sup>

Die gemeinsame Nutzung von Wasser, bei der stets ein latenter Konflikt besteht, erfordert die Berücksichtigung zweier wesentlicher Aspekte. Der erste Aspekt ist, dass Wasser eine begrenzte Ressource ist: Von der Gesamtmenge des auf dem Planeten vorhandenen Wassers besteht nur ein minimaler Bruchteil aus natürlichem Süßwasser. Der zweite Aspekt ist, dass – mit Ausnahmen wie der Freizeitsnutzung oder der Nutzung als Verkehrsweg – die konsumtive Wassernutzung ein Nullsummenspiel darstellt: Im Rahmen einer Grenze, die die ökologischen Funktionen des Gewässers nicht gefährdet, kann die Nutzung durch eine Partei potenziell die Nutzung durch andere im gleichen Volumen ausschließen.

Eine Wassernutzung, die den Wasserkreislauf beeinträchtigt, obwohl dies auf den ersten Blick nicht ersichtlich ist, ist die Erzeugung von Wasserkraft. In der Regel wird Wasser in großen Stauseen gespeichert. Insbesondere in Trockenperioden, in denen keine Oberflächenzufuhr durch die in die Stauseen mündenden Flüsse erfolgt, führt die große Wasseroberfläche, die der Sonnenstrahlung ausgesetzt ist, zu hohen Verdunstungsraten. Dieser Prozess würde nicht

---

<sup>71</sup> *Hirata et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 26.

<sup>72</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 1 Rn. 1.

<sup>73</sup> *Granziera*, Direito de Águas, S. 6.

<sup>74</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1002 f.).

stattfinden, wenn das Wasser in seinem natürlichen Kreislauf verbliebe. In Bezug auf die Speicherung ist ein Stausee weniger effizient als die natürliche Versickerung des Wassers im Boden oder seine Zurückhaltung durch die Vegetation, wo das Wasser besser vor Sonnenstrahlung geschützt ist, langsam an die Oberfläche gelangt und allmählich verdunstet.<sup>75</sup>

Abschließend ist der Wasserdiebstahl, verstanden als Wasser, das in offiziellen Systemen nicht erfasst ist, eine Form der nicht genehmigten Nutzung, bevor das Wasser den Endnutzer erreicht. Schätzungen zufolge werden weltweit zwischen 30 % und 50 % der Wasserversorgung illegal bezogen. Regionen mit chronischem Wasserstress (wie Südeuropa und Afrika) sowie marginalisierte und benachteiligte Gebiete (wie Slums in Indien, Bangladesch und Brasilien) sind besonders anfällig. In diesen Regionen sind die lokalen Gemeinschaften häufig gezwungen, alternative Lösungen zu finden, um ihren täglichen Wasserbedarf zu decken. In Afrika hat sich die Zahl der nicht regulierten Brunnen innerhalb eines Jahrzehnts drastisch von 2 Millionen auf etwa 23–25 Millionen erhöht. Diese Praxis trägt erheblich zur Degradierung und Übernutzung der Gewässerkörper bei.<sup>76</sup>

### **2.2.2. Planetare hydrologische Phänomenologie**

Die Erde verfügt über eine geschätzte Gesamtwassermenge von 1,4 Milliarden Kubikkilometern. Der überwiegende Teil dieses Volumens, etwa 97,5 %, besteht jedoch aus Salzwasser der Ozeane und Meere oder aus Brackwasser. Lediglich 2,5 % entfallen auf Süßwasser, doch selbst davon ist weniger als 1 % direkt nutzbar, da der größte Teil der Süßwasservorkommen in Gletschern und Eiskappen gespeichert ist.<sup>77</sup>

Die Wassermenge auf der Erde ist seit ihrer Entstehung unverändert, doch die Menge des leicht zugänglichen Süßwassers, die ohnehin gering ist, hat sich im Verhältnis durch das Bevölkerungswachstum und den steigenden durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauch verringert. Dieser Effekt wird durch die erhebliche Verschmutzung der Gewässer verschärft, die deren Wasser praktisch unbrauchbar für den menschlichen Verbrauch macht.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Pirolí, *Água*, S. 71.

<sup>76</sup> INTERPOL-UN *Environment*, Strategic Report - Environment, Peace and Security - A Convergence of Threats, S. 33.

<sup>77</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz/Umweltbundesamt, *Wasserwirtschaft in Deutschland*, 30.

<sup>78</sup> Pirolí, *Água*, S. 19 f.

Hinzu kommen die Auswirkungen des Klimawandels auf den gesamten Wasserkreislauf.

Es wird bereits davon ausgegangen, dass der globale Wasserkreislauf erstmals in der Geschichte der Menschheit aus dem Gleichgewicht geraten ist, was zu zunehmenden Schäden auf der ganzen Welt führt. Da die Länder nicht nur durch grenzüberschreitende Flüsse oder Grundwasserströme, sondern auch durch atmosphärische Wasserstoffströme miteinander verbunden sind, sind die wachsenden Auswirkungen des Klimawandels offensichtlich.<sup>79</sup>

Das Ziel für nachhaltige Entwicklung 6 – SDG 6 der Vereinten Nationen (Sicherstellung der Verfügbarkeit und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle bis 2030) wird von der Integrated Monitoring Initiative for SDG 6 (IMI-SDG6) der UN-Water überwacht. Diese Initiative unterstützt die Länder bei der Überwachung von wasser- und sanitärbezogenen Themen und hilft bei der Zusammenstellung nationaler Daten, um den globalen Fortschritt in Bezug auf SDG 6 zu berichten. Von besonderem Interesse ist der Indikator 6.4.2, der das Maß des Wasserstress misst, indem er die Menge des für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten entnommenen Süßwassers mit den insgesamt verfügbaren erneuerbaren Wasserressourcen vergleicht, wobei auch die Anforderungen an den ökologischen Mindestabfluss berücksichtigt werden.<sup>80</sup>

Der Süßwasserverbrauch wächst mit einer jährlichen Rate von knapp 1 %, angetrieben durch eine Kombination aus sozioökonomischer Entwicklung und Veränderungen der Konsummuster, einschließlich der Ernährung<sup>81</sup>. Obwohl die Landwirtschaft für etwa 70 % der Süßwasserentnahmen verantwortlich ist, sind die industriellen (rund 20 %) und die häuslichen Nutzungen (etwa 10 %) die Haupttreiber des steigenden Wasserbedarfs.<sup>82</sup>

Ein derzeit bedeutender Wasserentnehmer mit potenziellem Wachstum in kurzer Zeit sind Rechenzentren, die Modelle der Künstlichen Intelligenz verarbeiten. Prognosen zufolge könnte

---

<sup>79</sup> *The Global Commission on the Economics of Water*, Turning the Tide, S. 4.

<sup>80</sup> *United Nations*, Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources, <https://www.unwater.org/our-work/integrated-monitoring-initiative-sdg-6/indicator-642-level-water-stress-freshwater>.

<sup>81</sup> Ein weiterer Faktor, der den Druck auf die Wasserverfügbarkeit erhöht, ist das Bevölkerungswachstum. Die Tatsache, dass der Pro-Kopf-Wasserverbrauch möglicherweise sinkt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Druck auf die Wasserressourcen nicht steigt, da die absolute Wassernachfrage infolge des Bevölkerungswachstums zunimmt.

<sup>82</sup> *Organisation der Vereinten Nationen*, United Nations World Water Development Report 2024, S. 1.

die weltweite Nachfrage nach Künstlicher Intelligenz im Jahr 2027 zur Entnahme von bis zu 6,6 Milliarden Kubikmetern Wasser führen – ein Volumen, das den jährlichen Wasserverbrauch Dänemarks um das Vier- bis Sechsfache übersteigt und etwa der Hälfte des gesamten jährlichen Wasserverbrauchs des Vereinigten Königreichs entspricht. Der Betrieb eines Modells der Künstlichen Intelligenz wie GPT-3 kann je nach zeitlichen und geografischen Bedingungen seines Einsatzes den konsumtiven Einsatz einer 500-ml-Wasserflasche erfordern, um etwa 10 bis 50 mittelgroße Antworten zu generieren.<sup>83</sup>

Die Wissenschaft bemüht sich, zukünftige Szenarien der Klimakrise zu entwerfen – nicht auf deterministische Weise, sondern als potenzielle Szenarien, basierend auf dem bestmöglichen Stand der Technik. Im Hinblick auf Wasser werden die durch diese Krise bedingten Unsicherheiten sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Wasser beeinflussen.<sup>84</sup>

Eine aktuelle Studie schätzt, dass die globale Wasserkrise bis 2050 mehr als die Hälfte der weltweiten Nahrungsmittelproduktion gefährden und dadurch etwa 3 Milliarden Menschen einer Ernährungsunsicherheit aussetzen könnte. Dies könnte zu einem mittleren Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Ländern mit hohem Einkommen von durchschnittlich 8 % bis 2050 führen, während Länder mit niedrigem Einkommen noch stärkere Einbußen zwischen 10 % und 15 % verzeichnen könnten.<sup>85</sup>

Das Konzept der planetaren Grenzen<sup>86</sup> beschreibt, wie viele Ressourcen die Menschheit in bestimmten Bereichen verbrauchen kann, ohne ihre eigene Existenz zu gefährden. Sechs von neun dieser Grenzen wurden bereits überschritten, was die planetaren Grenzen sowohl für grünes Wasser<sup>87</sup> als auch für blaues Wasser<sup>88</sup> betrifft. Dies deutet darauf hin, dass die Nutzung von

---

<sup>83</sup> Li et al., Making AI Less "Thirsty", S. 1 f.

<sup>84</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil, S. 3 f.

<sup>85</sup> Global Commission on the Economics of Water, The Economics of Water, 11–14.

<sup>86</sup> Vgl. Rockström, Johan/Gupta, Joyeeta/Qin, Dahe/Lade, Steven J./Abrams, Jesse F./Andersen, Lauren S./Armstrong McKay, David I./Bai, Xuemei/Bala, Govindasamy/Bunn, Stuart E./Ciobanu, Daniel/DeClerck, Fabrice/Ebi, Kristie/Gifford, Lauren/Gordon, Christopher/Hasan, Syezlin/Kanie, Norichika/Lenton, Timothy M./Loriani, Sina/Liverman, Diana M./Mohamed, Awaz/Nakicenovic, Nebojsa/Obura, David/Ospina, Daniel/Prodani, Klaudia/Rammelt, Crelis/Sakschewski, Boris/Scholtens, Joeri/Stewart-Koster, Ben/Tharammal, Thejna/van Vuuren, Detlef/Verburg, Peter H./Winkelmann, Ricarda/Zimm, Caroline/Bennett, Elena M./Bringezu, Stefan/Broadgate, Wendy/Green, Pamela A./Huang, Lei/Jacobson, Lisa/Ndehedehe, Christopher/Pedde, Simona/Rocha, Juan/Scheffer, Marten/Schulte-Uebbing, Lena/Vries, Wim de/Xiao, Cunde/Xu, Chi/Xu, Xinwu/Zafra-Calvo, Noelia/Zhang, Xin, Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023

<sup>87</sup> Siehe Kapitel 2.1.11

<sup>88</sup> Siehe Kapitel 2.1.3

Süßwasser die als sicher geltenden Werte zur Aufrechterhaltung der Stabilität der Erdsysteme überschritten hat.<sup>89</sup>

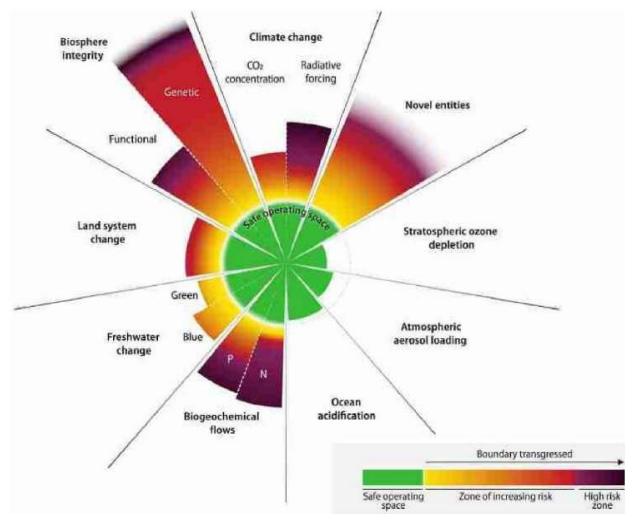


Abbildung 4: Planetare Grenzen<sup>90</sup>

Der planetare Wasserkreislauf ist destabilisiert, was zu Veränderungen in den Niederschlagsmustern und den globalen Flussabflüssen<sup>91</sup> geführt hat. Dies ist nicht nur auf Veränderungen der Landnutzung, sondern auch auf den globalen Temperaturanstieg und die verstärkte Umwandlung von flüssigem Wasser in Wasserdampf zurückzuführen. Dieser Prozess ist fortlaufend und wird sich bei einer weiteren Erhöhung der globalen Temperatur voraussichtlich verschärfen.<sup>92</sup>

Dies liegt daran, dass einige physikalische Phänomene in geometrischer und nicht in linearer Skala ablaufen. Je höher die globale Temperatur, desto größer ist die exponentielle Fähigkeit der Atmosphäre, Wasserdampf aufzunehmen. Seit dem 19. Jahrhundert, als die Clausius-Clapeyron-Gleichung formuliert wurde, lässt sich dieses physikalische Phänomen beschreiben. Die Atmosphäre weist daher zunehmend einen „Dampfhunger“ auf, also die Menge an Wasserdampf, die die Luft bei einer bestimmten relativen Luftfeuchtigkeit aufnehmen kann. Mit der Erwärmung der Erde bleibt die relative Luftfeuchtigkeit etwa konstant, und daher nimmt der

<sup>89</sup> Richardson et al., Earth beyond six of nine planetary boundaries, Science Advances 9 (2023), S. 1 (9).

<sup>90</sup> Richardson et al., Earth beyond six of nine planetary boundaries, Science Advances 9 (2023), S. 1 (4).

<sup>91</sup> Vgl. Zhang, Yongqiang/Zheng, Hongxing/Zhang, Xuanze/Leung, L. Ruby/Liu, Changming/Zheng, Chunmiao/Guo, Yuhan/Chiew, Francis H. S./Post, David/Kong, Dongdong/Beck, Hylke E./Li, Congcong/Blöschl, Günter, Future global streamflow declines are probably more severe than previously estimated, Nat Water 1 (2023), S. 261–271

<sup>92</sup> Global Commission on the Economics of Water; The Economics of Water, S. 12.

Dampfhunger exponentiell zu. Dieser Dampfhunger führt an heißen Tagen dazu, dass Böden und Pflanzen schneller austrocknen und das Risiko von Waldbränden steigt.<sup>93</sup>

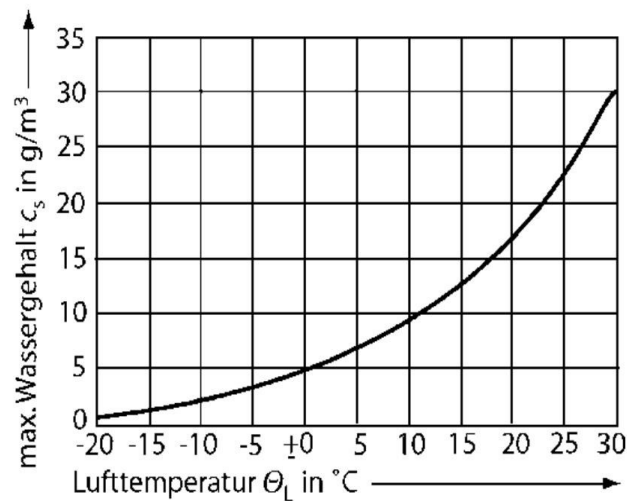


Abbildung 5: Verhältnis zwischen Lufttemperatur und Wassergehalt<sup>94</sup>

Kombinierte Ereignisse von Dürre und Hitzewellen, wie sie im Jahr 2022 im Südwesten der USA, in Europa und China aufgetreten sind, stellen eine kritische Bedrohung für sozioökologische Systeme dar, da sie zu schwerwiegenderen Auswirkungen – wie Waldbränden, Ernteaussfällen und hitzebedingter Sterblichkeit – führen als einzelne Extremereignisse. Auf Grundlage von Projektionen extremer Szenarien wird geschätzt, dass bis zum Ende des 21. Jahrhunderts etwa 20 % der globalen Landflächen jährlich etwa zwei kombinierte Dürre- und Hitzewellenereignisse mit einer durchschnittlichen Dauer von jeweils 25 Tagen aufweisen könnten. Diese erhöhte Frequenz stellt eine erhebliche Herausforderung für die Entwicklung von Strategien zur umweltbezogenen Anpassung, zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit und zum Management von Klimakatastrophen dar.<sup>95</sup>

Im Jahr 2023 wurde eine Studie veröffentlicht, die Projektionen zur durchschnittlichen globalen Temperatur bis zum Ende des 21. Jahrhunderts vorlegt. Unter Verwendung aktueller und angeblich genauerer Modelle wurde festgestellt, dass der Schwellenwert von  $2^{\circ}$  Celsius über dem vorindustriellen Niveau, der im Pariser Übereinkommen als Grenzwert für das Jahr 2100

<sup>93</sup> *Rahmstorf*, Klima und Wetter bei 3 Grad mehr, in: Wiegandt (Hrsg.), 3 Grad Mehr, S. 13 (16 f.).

<sup>94</sup> *Post/Schmidt*, Lohmeyer Praktische Bauphysik, S. 358.

<sup>95</sup> *Tripathy et al.*, Climate change will accelerate the high-end risk of compound drought and heatwave events, Proc Natl Acad Sci U S A 120 (2023), 1–8 (1).

festgelegt wurde, bereits in den 2040er-Jahren erreicht sein wird. Laut der Studie erfolgt das Überschreiten der 2° Celsius-Grenze sowohl im Szenario hoher Treibhausgasemissionen (SSP5-8.5 des IPCC – „business as usual“) als auch im Szenario einer strikten Kontrolle der Emissionen (SSP2-4.5 dieses UN-Gremiums).<sup>96</sup>

Dies bedeutet praktisch eine Reduzierung der global verfügbaren Wasserressourcen für die Menschheit, die mit geringem energetischem Aufwand erschlossen werden können (also beispielsweise ohne Entsalzung).

Im Rahmen der Wasserbewirtschaftung könnte es sich als problematisch für die Zukunft zahlreicher Staaten erweisen, von der Prämisse auszugehen, dass die Verfügbarkeitsmuster der Wasserressourcen über die Jahre hinweg stabil bleiben werden.

Der Wasserkreislauf sollte nach der Logik eines globalen Gemeinguts behandelt werden, dessen Governance den interdependenten Charakter der Ströme von blauem und grünem Wasser widerspiegeln muss. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, die komplexe und sich gegenseitig verschärfende Wechselwirkung zwischen der Wasserkrise, dem Klimawandel und der Degradierung des natürlichen Kapitals des Planeten – einschließlich der Wälder, Böden und Biodiversität – anzuerkennen. Diese Faktoren sind nicht nur eng miteinander verwoben, sondern verstärken sich auch gegenseitig, wodurch systemische sozioökologische Risiken verstärkt werden. Wasser wäre somit ein entscheidender Faktor für die Erreichung aller 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und würde Aspekte von der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit über die öffentliche Gesundheit bis hin zu sauberer Energie und Klimaresilienz beeinflussen.<sup>97</sup>

Dabei ist hervorzuheben, dass die Effizienz der Wassernutzung an materielle Grenzen stößt. Eine dieser Grenzen liegt in der wirtschaftlichen Anpassungskapazität eines Individuums oder einer Gemeinschaft gegenüber dem Klimawandel. In diesem Sinne sollten öffentliche Politiken bei der Erarbeitung von Plänen und Maßnahmen zur Bewältigung der Krise die Variable der

---

<sup>96</sup> *Park et al.*, What Does Global Land Climate Look Like at 2°C Warming?, *Earth's Future* 11 (2023) (5).

<sup>97</sup> *Global Commission on the Economics of Water*; *The Economics of Water*, S. 13.

Gleichheit zwischen verschiedenen Wassernutzern in einzelnen Sektoren und Regionen eines Landes berücksichtigen.<sup>98</sup>

In Situationen großer Unsicherheit, wie bei den Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserressourcen, ist es entscheidend, Lösungen zu verfolgen, die einerseits robust genug sind, um verschiedensten zukünftigen Szenarien standzuhalten, und andererseits flexibel genug, um Anpassungen zu ermöglichen, sobald sich diese Szenarien konkretisieren. Die Herausforderung besteht darin, Anpassungsmaßnahmen zu definieren, die die Wassersicherheit gewährleisten. Strategien mit geringem Reue-Risiko (*no-regret measures*) sind jene, die in den meisten möglichen zukünftigen Klimaszenarien effektiv sind. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten bei der Bewertung der hydrologischen Auswirkungen sollten Maßnahmen, die sich für jede gegenwärtige und zukünftige Situation eignen, vorrangig umgesetzt werden. Hierzu zählen beispielsweise eine Steigerung der Wassernutzungseffizienz in Bewässerungssystemen, eine Reduzierung von Verlusten in Trinkwasserversorgungsnetzen, eine Verbesserung der nationalen Wasserressourcenpolitik sowie eine optimierte Governance der wasserwirtschaftlichen Verwaltungsorgane. Solche Maßnahmen gelten als *no-regret-actions*, da sie in allen Szenarien von Bedeutung und wirksam sind. In diesem Zusammenhang kann auch die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts als eine Maßnahme mit geringem Reue-Risiko angesehen werden, da sie sowohl die Effizienz in der Wassernutzung als auch die Investitionsfähigkeit erhöht.<sup>99</sup>

Andererseits liegt die zentrale Herausforderung des Klimawandels darin, dass das Fehlen wirksamer Minderungsmaßnahmen – insbesondere einer substanziellen Reduktion der Treibhausgasemissionen – eine Dynamik immer schneller aufeinanderfolgender Anpassungen auslöst. Diese durch politische und wirtschaftliche Trägheit verursachte Beschleunigung führt dazu, dass Umwelt und Ökosysteme an einen kritischen Punkt geraten: die materielle Erschöpfung ihrer Anpassungsfähigkeit. Wird diese Grenze erreicht oder überschritten die Systeme die sogenannten Kippunkte (*tipping points*), könnten sowohl natürliche als auch menschliche Systeme irreversible Veränderungen erfahren und nicht mehr so funktionieren, wie wir sie kennen. Demzufolge verwandelt die Unterlassung präventiver Maßnahmen den Anpassungsprozess

---

<sup>98</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil, S. 5.

<sup>99</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil, S. 14.

selbst in einen nicht nachhaltigen Kreislauf, der Umwelt und die von ihr abhängigen sozialen Strukturen gefährdet.

Die ausschließliche Setzung auf Anpassungsstrategien, die in der Regel kostenintensiv sind, könnte sich als irrig erweisen. Eine der Strategien zur Sicherung von Wasserresilienz und -kontingenz bestünde darin, Wasserspeicheranlagen zu errichten, um meteorisches Wasser aufzufangen, das zunehmend mit hoher Intensität und in relativ kurzen Zeiträumen fallen wird. Der entscheidende Schwachpunkt dieser Strategie liegt jedoch neben der Veränderung der Landnutzung insbesondere in der hohen Verdunstungsrate auf diesen der Sonneneinstrahlung ausgesetzten Wasserflächen – insbesondere in tropischen Regionen oder im Sommer, wenn die Wassernachfrage am höchsten ist.<sup>100</sup>

Andererseits liegt die große Herausforderung des Klimawandels darin, dass der Mangel an wirksamen Minderungsmaßnahmen – insbesondere einer substanziellen Reduzierung der Treibhausgasemissionen – eine Dynamik sukzessiver und immer schnellerer Anpassungen auslöst. Diese durch politische und wirtschaftliche Trägheit verursachte Beschleunigung drängt Umwelt und Ökosysteme zu einem kritischen Punkt: der Erschöpfung ihrer materiellen Anpassungsfähigkeit. Beim Erreichen dieser Grenze oder beim Überschreiten der Kippunkte könnten natürliche und menschliche Systeme irreversible Veränderungen erfahren und nicht mehr in der uns bekannten Weise funktionieren. Folglich verwandelt das Ausbleiben präventiver Maßnahmen den Anpassungsprozess selbst in einen nicht nachhaltigen Kreislauf, der Umwelt und die von ihr abhängigen sozialen Strukturen gefährdet.<sup>101</sup>

### **2.2.3. Hydrologische Phänomenologie in Deutschland**

Deutschland gilt weiterhin als wasserreiches Land, mit einem Gesamtvolumen von 2.292 m<sup>3</sup> Wasser, das jedem Einwohner pro Jahr zur Verfügung steht. Dieser Wert liegt somit über der Schwelle von 1.700 m<sup>3</sup> pro Person und Jahr, unterhalb derer ein Land gemäß der World Meteorological Organization (WMO) als wasserarm gilt.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Hirata *et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 27.

<sup>101</sup> Rahmstorf, Klima und Wetter bei 3 Grad mehr, in: Wiegandt (Hrsg.), 3 Grad Mehr, S. 13 (29 f.).

<sup>102</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 407 Rn. 10) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)/Umweltbundesamt, Wasserwirtschaft in Deutschland, S. 30

Die Wasserverfügbarkeit in Deutschland ist jedoch regional stark ungleich verteilt und unterliegt saisonalen Schwankungen, insbesondere in den trockenen Sommermonaten. Brandenburg verfügt beispielsweise lediglich über ein erneuerbares Wasserdargebot von 3,7 Milliarden Kubikmetern pro Jahr, was 1.484 Kubikmetern pro Einwohner jährlich entspricht. Demgegenüber weist Baden-Württemberg eine deutlich höhere Wasserverfügbarkeit auf, mit einem jährlichen Dargebot von 49 Milliarden Kubikmetern beziehungsweise 4.522 Kubikmetern pro Einwohner.<sup>103</sup>

Die langfristige Durchschnittsmenge der erneuerbaren Wasserressourcen in Deutschland beträgt 176 Milliarden m<sup>3</sup>. In den letzten Jahren lag dieser Wert jedoch deutlich darunter und erreichte in den Jahren 2018 und 2020 lediglich 116 Milliarden m<sup>3</sup>. Ein Vergleich der 30-Jahres-Zeiträume 1961–1990 und 1991–2020 zeigt einen Rückgang des langfristigen Mittelwerts der erneuerbaren Wasserressourcen in Deutschland um 12 Milliarden m<sup>3</sup>.<sup>104</sup>

In Deutschland entfallen die Wasserentnahmen auf die Sektoren Energieversorgung (44,2 %), verarbeitendes Gewerbe einschließlich Bergbau und Industrie (26,8 %), öffentliche Wasserversorgung (26,8 %) sowie Landwirtschaft (2,2 %). Im Jahr 2019 entnahmen diese Nutzergruppen insgesamt rund 20 Milliarden m<sup>3</sup> (bzw. 20 km<sup>3</sup>) Grund- und Oberflächenwasser. Die öffentliche Wasserversorgung deckt etwa 70 % ihres Wasserbedarfs aus Grundwasser und Quellen, während der Energiesektor überwiegend Flusswasser nutzt. Die Entnahme von Kühlwasser im Bereich der Energieversorgung stellt eine nicht-konsumtive und relevante Wassernutzung dar, da auch diese Entnahmen bei geringer Wasserverfügbarkeit Einschränkungen unterliegen können.<sup>105</sup>

Zwischen 2001 und 2019 ist die Wasserentnahme aus allen Gewässerkörpern um 20 % zurückgegangen. Hauptursache für diesen Rückgang ist die verminderte Nutzung von Kühlwasser in der Stromerzeugung, insbesondere infolge der Reduktion des Einsatzes von Kohle und Kernenergie. Im Gegensatz dazu stieg die Wasserentnahme durch die Landwirtschaft (ohne Berücksichtigung des Bodenwassers) im Zeitraum von 2010 bis 2019 um 56 %. Die Wasserintensität

---

<sup>103</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz/Umweltbundesamt, Wasserwirtschaft in Deutschland, 30.

<sup>104</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Nationale Wasserstrategie, S. 17.

<sup>105</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Nationale Wasserstrategie, (Fn. 12), S. 17.

– also das Wasservolumen, das je 1.000 Euro Bruttowertschöpfung eingesetzt wird – nahm in der Landwirtschaft von 34 auf 54 Kubikmeter zu, was auf eine intensivere Wassernutzung in der landwirtschaftlichen Produktion hinweist.<sup>106</sup>

Im Bundesland Baden-Württemberg wurde im Zeitraum von 2010 bis 2020 festgestellt, dass die Wasserentnahmen durch den Bewässerungssektor um 100 % bei Grundwasser und um 89 % bei Oberflächenwasser zugenommen haben.<sup>107</sup>

Der äußerst geringe prozentuale Anteil des Agrarsektors an den Wasserentnahmen kann auf das Fehlen belastbarer Daten zurückgeführt werden. Eine im Jahr 2016 durchgeführte Bewertung im Bundesland Baden-Württemberg ergab, dass lediglich einige wenige örtliche Wasserbehörden noch die von Bewässerungsnutzern entnommenen Wassermengen erfassten und die Einhaltung der im Rahmen der Gestattung festgesetzten Entnahmeverolumina lediglich sporadisch kontrolliert wurde.<sup>108</sup>

In den Sommern der Jahre 2018, 2019, 2020 und 2022 kam es in ganz Deutschland zu Dürreereignissen, wobei Fragen der Wasserverfügbarkeit, der Wassernutzung und möglicher Nutzungskonflikte verstärkt in den Fokus der öffentlichen Berichterstattung rückten. Um insbesondere den Auswirkungen des Klimawandels auf die Menge und Qualität des Wassers zu begegnen, hält es die Europäische Union für erforderlich, sektorübergreifende und koordinierte Ansätze zu entwickeln, um mittel- und langfristige Nutzungskonkurrenzen und Interessenkonflikte im Bereich der Wasserressourcen zu vermeiden. Dabei sind auch die regionalen Unterschiede zu berücksichtigen.<sup>109</sup>

Andererseits hat Deutschland bislang keine flächendeckende Wasserknappheit („Wasserstress“) erlebt. Eine Möglichkeit, Wasserstress zu messen, besteht darin, Wasserentnahmen als übermäßig zu bewerten, wenn sie 20 Prozent der langfristig erneuerbaren Wasserressourcen (Wasserangebot) überschreiten. Obwohl das gesamte Wasserdargebot im Allgemeinen ausreichend ist,

---

<sup>106</sup> Statistisches Bundesamt, Wasserentnahme aus der Umwelt zwischen 2010 und 2019 um 14 % gesunken, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/10/PD23\\_414\\_32311.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/10/PD23_414_32311.html).

<sup>107</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg 2021, S. 24.

<sup>108</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg 2021, S. 20.

<sup>109</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Nationale Wasserstrategie, S. 19.

bestehen während der Frühjahrs- und Sommermonate erhebliche regionale Defizite in der Wasserverfügbarkeit und Bodenfeuchte, was erhebliche Auswirkungen auf die Natur, die Wasserversorgung, die Land- und Forstwirtschaft, die industrielle Produktion sowie auf Fischerei und Aquakultur hat. Der Klimawandel deutet auf eine Zunahme von Trockenperioden hin.<sup>110</sup>

Aufgrund der vorherrschenden klimatischen Bedingungen in der Geschichte war der Bedarf an Bewässerungswasser in der Land- und Gartenwirtschaft in Deutschland im Durchschnitt geringer als in vielen anderen Weltregionen oder Teilen Europas. Mit dem Fortschreiten des Klimawandels ist der Bewässerungsbedarf in den letzten Jahren jedoch gestiegen. Nach Berechnungen in Nordrhein-Westfalen könnte sich – bei Beibehaltung der derzeit angebauten Kulturen – der Bedarf an Bewässerungswasser bis zum Jahr 2100 auf das bis zu 20-Fache erhöhen. In Nordost-Niedersachsen wird geschätzt, dass bei Fortführung der derzeitigen landwirtschaftlichen Praktiken die benötigte Wassermenge bis zum Ende des Jahrhunderts um 30 % steigen könnte, was nicht allein durch Grundwasser gedeckt werden könnte.<sup>111</sup>

Der Klimawandel beeinflusst den Wasserhaushalt, indem er Veränderungen bei Niederschlag, Verdunstung, Speicherung sowie Zufluss und Abfluss verursacht. Die Auswirkungen variieren erheblich zwischen den Regionen Deutschlands, insbesondere im Hinblick auf das Angebot an Grundwasser. Regionen mit geringer Grundwasserneubildung, die sich infolge des Klimawandels weiter verringern kann, sind in Verbindung mit einem steigenden Wasserbedarf und einem vergleichsweise geringen Grundwasserdargebot besonders von dauerhaft sinkenden Grundwasserständen betroffen.<sup>112</sup>

Ebenfalls infolge des Klimawandels sollen die Grundwasserstände in Deutschland nach Klimamodellen bis zum Jahr 2100 deutlich zurückgehen.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, Nationale Wasserstrategie, S. 17.

<sup>111</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, Nationale Wasserstrategie, S. 17. Vgl. KWRA 2021 (UBA), Teilbericht 3, S. 257

<sup>112</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, Nationale Wasserstrategie, S. 19.

<sup>113</sup> *Wunsch/Liesch/Broda*, Deep learning shows declining groundwater levels in Germany until 2100 due to climate change, *Nat Commun* 13 (2022), S. 1 (2).

#### 2.2.4. Hydrologische Phänomenologie in Brasilien

Brasilien verfügt über 5.661 Milliarden Kubikmeter erneuerbare interne Wasserressourcen pro Jahr, was 13,22 % des gesamten Süßwassers des Planeten entspricht. An zweiter Stelle folgt Russland (4.312 Milliarden m<sup>3</sup>, 10,07 %) und an dritter Stelle Kanada (2.850 Milliarden m<sup>3</sup>, 6,65 %).<sup>114</sup>

Die durchschnittliche Abflussmenge der brasilianischen Flüsse beträgt etwa 255.000 m<sup>3</sup>/s, wobei rund 80 % dieses Volumens im Amazonasbecken konzentriert sind, in dem lediglich 14 % der brasilianischen Bevölkerung leben. Die Hauptquelle für das Wasser auf dem Kontinent ist der Niederschlag, dessen Menge und Verteilung im Jahresverlauf regional stark variieren. In Brasilien liegt der jährliche durchschnittliche Niederschlag bei etwa 1.760 mm. Im semiariden Gebiet kann dieser Wert jedoch unter 500 mm fallen, während er im Amazonasgebiet 3.000 mm überschreiten kann.<sup>115</sup>

Die Verfügbarkeit von Grundwasser in Brasilien wird auf etwa 13.205 m<sup>3</sup>/s geschätzt. Ähnlich wie bei den Oberflächengewässern ist auch dessen Verteilung über das Staatsgebiet nicht gleichmäßig. Die hydrogeologischen Eigenschaften und die Ergiebigkeit der Aquifere sind unterschiedlich, sodass es sowohl Regionen mit Wasserknappheit als auch solche mit relativer Wasserfülle gibt.<sup>116</sup>

Hinsichtlich des Grundwassers wird geschätzt, dass Brasilien im Durchschnitt 17.580 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr entnimmt (Stand: 2016), womit es zu den neun Ländern mit den höchsten Grundwasserentnahmen weltweit zählt.<sup>117</sup>

Eine interessante Tatsache ist, dass in Brasilien 52 % der Gemeinden durch Aquifere mit Wasser versorgt werden, davon 36 % ausschließlich und 16 % teilweise. Besonders hervorzuheben sind dabei die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern: 48 % von ihnen werden ausschließlich durch Aquifere versorgt. Bei Gemeinden mit einer Bevölkerung zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern sinkt dieser Anteil auf 30 %, bei Gemeinden mit 50.000 bis 100.000

---

<sup>114</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, AQUASTAT - FAO's Global Information System on Water and Agriculture, <https://data.apps.fao.org/aquastat/?lang=en>.

<sup>115</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023, S. 16.

<sup>116</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2022, S. 21.

<sup>117</sup> Hirata et al., A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 9.

Einwohnern auf 20 % und bei solchen mit 100.000 bis 500.000 Einwohnern auf 10 %. Schließlich liegt der Anteil bei Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern bei lediglich 2 %, deren Versorgung ausschließlich aus Grundwasser erfolgt. Vor diesem Hintergrund lässt sich im brasilianischen Kontext feststellen, dass mit zunehmender Bevölkerungszahl einer Gemeinde die ausschließliche Nutzung von Grundwasser für die städtische Wasserversorgung abnimmt und die Abhängigkeit von Oberflächenwasser entsprechend zunimmt.<sup>118</sup>

Die hauptsächlichen konsumtiven Wassernutzungen in Brasilien umfassen die Wasserversorgung für den menschlichen Gebrauch (städtisch und ländlich), die Viehversorgung, die verarbeitende Industrie, den Bergbau, die Thermoelektrizität, die Bewässerung sowie die Nettoverdunstung aus künstlichen Stauanlagen.<sup>119</sup>

Die Bewässerung ist für 52 % der Wasserentnahmen verantwortlich, wobei die Nettoverdunstung in künstlichen Mehrzweck-Stauanlagen unberücksichtigt bleibt. Es folgen die städtische Wasserversorgung (23,8 %), die verarbeitende Industrie (9,1 %) und die Viehversorgung (8 %). Bei der Betrachtung des tatsächlichen Wasserverbrauchs ändern sich die Anteile der Nutzungen infolge unterschiedlicher Rückführungsraten in die Gewässer. In diesem Zusammenhang gewinnt die Bewässerung noch mehr an Bedeutung, während der Anteil der städtischen Wasserversorgung sinkt. Hervorzuheben ist zudem die erstmalige Berücksichtigung der Wassernutzung zur thermischen Stromerzeugung, einem Sektor, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. In Brasilien ist die Wassernachfrage in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gestiegen, mit einer geschätzten Zunahme des insgesamt entnommenen Wasservolumens um rund 80 % (siehe Abbildung 2). Prognosen gehen von einem weiteren Anstieg um 24 % bis 2030 aus, was einem zusätzlichen Bedarf von 2,5 Millionen Litern Wasser pro Sekunde entspricht.<sup>120</sup>

In Brasilien werden die verschiedenen Regionen in unterschiedlicher Weise vom Klimawandel betroffen sein. Es gibt jedoch einen gemeinsamen Nenner hinsichtlich des Temperaturanstiegs und der zunehmenden Evapotranspiration: Ein großer Teil des Landes wird von

---

<sup>118</sup> Hirata et al., A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 13–15.

<sup>119</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Usos Consuntivos da Água no Brasil, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWE2ZTE1NmItOGUyZS00ZTc1LTljMzUtNDgwYjVhODcyNWIIi-widCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>.

<sup>120</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Usos Consuntivos da Água no Brasil, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWE2ZTE1NmItOGUyZS00ZTc1LTljMzUtNDgwYjVhODcyNWIIi-widCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>.

Wasserknappheit betroffen sein, was in zahlreichen Sektoren zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Verlusten führen wird.<sup>121</sup>

Die Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>122</sup> legte in einer Studie eine Bewertung der Auswirkungen der Klimakrise auf die Wasserverfügbarkeit im brasilianischen Staatsgebiet für drei zeitliche Referenzzeiträume vor. Die betrachteten Perioden sind: 2015 bis 2040, 2041 bis 2070 und 2071 bis 2100. Diese Bewertung erfolgt auf der kleinstmöglichen territorialen Ebene unter Berücksichtigung der räumlichen Gliederung gemäß der ottokodifizierten hydrographischen Basis, die von der ANA für die Planung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen herangezogen wird.<sup>123</sup>

Aus allen untersuchten Klimaszenarien lassen sich einige zentrale Schlussfolgerungen zum zukünftigen Klima in Brasilien hervorheben. Zunächst ist in sämtlichen Flussgebietseinheiten ein Anstieg der potenziellen Evapotranspiration zu verzeichnen, wobei dieser Effekt in der Amazonasregion sowie in den Einzugsgebieten der Flüsse Paraguai und São Francisco am stärksten ausfällt und in den Flussgebietseinheiten des Uruguay und des südlichen Atlantiks, die im Süden Brasiliens liegen, am geringsten. Hinsichtlich der Niederschläge wird mehrheitlich ein rückläufiger Trend in den Flussgebietseinheiten prognostiziert, mit Ausnahme der Regionen Uruguay und südlicher Atlantik. Darüber hinaus weist die Variabilität der zukünftigen Niederschlagsprojektionen eine deutlich höhere Streuung auf als jene der potenziellen Evapotranspiration, was auf eine größere Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Niederschlagsmuster hinweist.<sup>124</sup>

Die Flussgebietseinheiten im Norden, Nordosten und in Teilen des Mittleren Westens Brasiliens werden infolge eines rückläufigen Trends in der Wasserverfügbarkeit stärker von Wasserknappheit betroffen sein. Dieses Problem dürfte sich mit dem Anstieg der Treibhausgasemissionen und dem damit verbundenen Temperaturanstieg im Land weiter verschärfen. Prognosen zufolge könnte die Wasserverfügbarkeit in diesen Regionen bis 2040 um bis zu 40 % zurückgehen. Die Anzahl intermittierender Flüsse wird zunehmen. Das Risiko von Wasserknappheit wird steigen

---

<sup>121</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, *Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil*, S. 4.

<sup>122</sup> Die nationale Wasser- und Abwasserbehörde Brasiliens.

<sup>123</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, *Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil*, S. 6.

<sup>124</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, *Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil*, S. 7.

und sich negativ auf die städtische Wasserversorgung, die Erzeugung von Wasserkraft sowie auf die Subsistenzlandwirtschaft auswirken. Zudem werden gesundheitliche Risiken zunehmen, bedingt durch das Bevölkerungswachstum und strukturelle Verwundbarkeiten in den Trinkwasser- und Abwassersystemen. In der Südregion hingegen wird zwar ein Anstieg der Wasserverfügbarkeit erwartet, jedoch mit einer erhöhten Variabilität, die zu größerer Unvorhersehbarkeit führt und eine flexiblere wasserwirtschaftliche Steuerung erforderlich macht.<sup>125</sup>

Es ist hervorzuheben, dass die brasilianische Mittelwestregion als derzeitige Kornkammer des Landes gilt, da dort der größte Teil der Getreideproduktion, insbesondere von Soja und Mais, konzentriert ist. Diese Anbaukulturen sind überwiegend auf die Bewässerung durch Niederschlagswasser angewiesen.

Zukünftig wird im Rahmen des brasilianischen Nationalen Sicherheitsplans die Einführung eines spezifischen Indexes für Wassersicherheit (Índice de Segurança Hídrica) in Erwägung gezogen, der die Auswirkungen des Klimawandels ausdrücklich berücksichtigt. Dabei soll auch ein prognostizierter Anstieg der Wassernachfrage mit einbezogen werden, der sich aus dem zunehmenden Bewässerungsbedarf ergibt, um der sinkenden Wasserverfügbarkeit und der steigenden Evapotranspiration entgegenzuwirken.<sup>126</sup>

Derzeit gibt es mehrere Fälle, in denen die ANA offiziell den „Wassermangelzustand“ verkündet hat. Einer dieser Fälle trat in Brasília, der Hauptstadt des Landes, zwischen 2016 und 2018 auf. In diesem Zeitraum wurde ein Rotationssystem zur Wasserversorgung eingeführt, bei dem bestimmte Stadtteile abwechselnd mit Wasser versorgt und nicht versorgt wurden. Es lagen zuvor keine historischen Aufzeichnungen über eine derart schwere Dürre in der Region vor.<sup>127</sup> Ein weiterer Fall ereignete sich jüngst Ende 2024, als erstmals in der Geschichte – seit über einem Jahrhundert systematischer Volumenmessungen – in fünf großen Flussgebietseinheiten des Landes, die zusammen 26 % des Staatsgebiets abdecken, von der ANA offiziell der „Wassermangelzustand“ verkündet wurde.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil, S. 11.

<sup>126</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil, S. 16.

<sup>127</sup> *Inácio*, Conhecimento é poder, S. 45.

<sup>128</sup> *Borges*, Folha de São Paulo vom 07.12.2024.

### 3. Grundlegende juristische Fragen

#### 3.1 Eigentumsfähigkeit von Wasser

Die Gegenstände, welche im römischen Recht nicht dem privaten Vermögensrecht unterlagen, wurden als außerverkehrsfähige Sachen (*res extra commercium*) eingestuft. Diese gliederten sich in Sachen göttlichen Rechts (*res divini iuris*), allen gemeinsame Sachen (*res communes omnium* oder kurz *res communes*) – hierzu zählen insbesondere die Luft, der Regen, das fließende Wasser, das Meer sowie die Meeresküste – und öffentliche Sachen (*res publicae*), welche entweder dem Staat oder den Gemeinden zustanden. Zum Begriff der öffentlichen Sachen (*res publicae*) gehörten weiterhin auch die Gegenstände des Gemeingebrauchs (*usus publicus*), wie Straßen, öffentliche Plätze, Flüsse, Seen und Aquädukte.<sup>129</sup>

Was speziell die Gewässer im antiken Rom betrifft, wurden diese in gemeine Gewässer, öffentliche Gewässer und Privatgewässer eingeteilt. Gemeine Gewässer standen weder im Eigentum des Staates noch im Privateigentum; das bedeutendste Beispiel hierfür war das Regenwasser. Die öffentlichen Gewässer, welche die größte Bedeutung hatten, standen im Eigentum des Staates und waren dem öffentlichen Gebrauch gewidmet. Diese Gewässer dienten insbesondere der Schifffahrt sowie der Versorgung der Bevölkerung, etwa durch öffentliche Brunnenanlagen. Die Privatgewässer (*aqua privata*), ob oberirdisch oder unterirdisch, gehörten zum Privatvermögen einzelner Personen und waren unmittelbar mit dem Eigentum an der Immobilie verbunden, auf deren Gebiet sie entsprangen oder flossen.<sup>130</sup>

Die Ungeeignetheit zur Aneignung der gemeinen Güter<sup>131</sup> im römischen Recht hätte nicht denselben Charakter wie jene der öffentlichen Güter. Die gemeinen Güter wären aufgrund ihrer eigenen Natur nicht aneignungsfähig. Bei den öffentlichen Gütern würde hingegen die Unmöglichkeit der Aneignung aus einem Akt des öffentlichen Rechts resultieren. Ein weiterer Unterschied läge in der Möglichkeit der privaten Nutzung. Während die öffentliche Nutzung

---

<sup>129</sup> Kaser/Knütel/Lohsse, *Römisches Privatrecht*, S. 162 f. Vgl. Honsell, Heirich/Fargnoli, Iole, *Römisches Recht*, 9. Aufl., Bern 2021, S. 61.

<sup>130</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 75 f.

<sup>131</sup> Es wird die Definition verwendet, wonach „Gut“ als Gattungsbegriff und „Sache“ als spezielle Kategorie (körperlicher Gegenstand) verstanden wird.

öffentlicher Güter eine Sperre für eine private Nutzung begründen würde, könnten gemeine Güter hingegen vorübergehend durchaus privat genutzt werden.<sup>132</sup>

Die Argumente, welche die fehlende Aneignungsfähigkeit gemeinsamer Güter ihrer Natur nach begründen, wären im Wesentlichen zweierlei Art. Das erste Argument bestünde in der Nutzlosigkeit einer Aneignung angesichts der Unerschöpflichkeit gewisser gemeinsamer Güter, was erklären würde, weshalb diese sich zum gleichzeitigen Gebrauch durch mehrere Personen eignen. Das zweite Argument hingegen stützte sich auf den nicht greifbaren Charakter des Gutes selbst.<sup>133</sup>

Gegenwärtig wird versucht, die fehlende Aneignungsfähigkeit der gemeinsamen Güter auf das Recht und nicht mehr auf deren eigene Natur zurückzuführen. Demnach würden die gemeinsamen Güter eine rein rechtliche Kategorie bilden.<sup>134</sup>

Es wäre erforderlich, klarzustellen, wie in der Wirtschaftswissenschaft Güter voneinander unterschieden werden. Ein öffentliches Gut im engen Sinne wäre ein nicht-ausschließbares und nicht-rivalisierendes Gut, im Gegensatz zu privaten Gütern, welche ausschließbar und rivalisierend wären. Ein Gut ist dann ausschließbar, wenn verhindert werden kann, dass beliebige Personen Zugang hierzu erhalten, es sei denn, sie erwerben es gegen Entgelt. Rivalität hingegen beträfe die Verringerung der Menge des Gutes bei dessen Nutzung durch einen Nutzer. Ein reines öffentliches Gut wäre frei zugänglich und würde durch die Nutzung oder den Verbrauch durch eine große Anzahl von Personen mengenmäßig nicht reduziert werden; Beispiele hierfür wären die atmosphärische Luft, die Straßenbeleuchtung sowie die nationale Verteidigung.<sup>135</sup>

In einigen ökonomischen Theorien würde das öffentliche Gut negativ definiert, nämlich als ein solches Gut, das nicht durch den Markt – den regulären Mechanismus zur Ressourcenallokation – produziert werden könnte.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> *Dardot/Laval*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, S. 41.

<sup>133</sup> *Dardot/Laval*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, S. 44.

<sup>134</sup> *Dardot/Laval*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, S. 43. Vgl. *Chardeaux Marie-Alice*, *Les choses communes*, S. 8

<sup>135</sup> *Dardot/Laval*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, S. 196.

<sup>136</sup> *Dardot/Laval*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, S. 199.

Es wäre möglich, die Merkmale der Ausschließbarkeit und Rivalität miteinander zu kombinieren, wodurch sich zwei weitere Kategorien von Gütern ergeben würden: Klubgüter (*club goods*) und gemeinsame Güter (*common goods*). Klubgüter wären ausschließbar und nicht-rivalisierend, wie beispielsweise Brücken und Autobahnen, bei denen eine Mauterhebung möglich wäre. Gemeinsame Güter hingegen wären nicht ausschließbar, aber rivalisierend, wie Fischereigebiete, offene Weideflächen oder konsumtive Wassernutzungen. Es handelt sich also um Güter, deren Zugang sich kaum einschränken oder untersagen lässt – außer durch normative Regelungen –, deren verfügbare Menge jedoch durch individuelle Nutzung reduziert wird und die letztlich infolge übermäßiger Nutzung erschöpft werden könnten.<sup>137</sup>

Eine von *Hardin* entwickelte Allegorie, die als Tragik der Allmende bekannt geworden ist, hätte stets zu erheblichen akademischen Kontroversen geführt. Der Hauptgegenstand des wissenschaftlichen Aufsatzes wäre die Problematik des ungeordneten Bevölkerungswachstums gewesen. Gemäß dieser hypothetischen Allegorie hätte es eine Gruppe von Hirten gegeben, welche ihre Herden auf gemeinschaftlich genutzten Weideflächen gehalten hätten. Jeder einzelne Hirte hätte, geleitet durch individualistisches Denken und um seinen privaten Nutzen zu maximieren, kontinuierlich ein weiteres Tier zur Herde hinzugefügt. Dieses Verhalten hätte jedoch unweigerlich zur Überbeanspruchung und damit zur Verschlechterung der Weideflächen geführt, was letztlich einen maximalen kollektiven Schaden verursacht hätte. Solange diese Handlungsweise nicht allgemein praktiziert worden wäre, wäre jeder Hirte durch die Privatisierung der Gewinne begünstigt und lediglich geringfügig durch die Verschlechterung der Weideflächen betroffen gewesen. Erst die generelle Ausbreitung dieser individualistischen und kurzfristigen Gewinnabschöpfung bezüglich gemeinsamer, leicht zugänglicher Güter hätte somit die Tragik der Allmende ausgelöst.<sup>138</sup>

Es wäre in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, die stärker an liberalen Ideen ausgerichtet ist, verbreitet, dass die Überlegungen von \*Hardin\* die Überlegenheit einer privaten Allokation gegenüber der Aufrechterhaltung von Gütern in staatlichem oder kollektivem Eigentum rechtfertigen würden. Allerdings wäre dies nicht der Standpunkt, der in jenem klassischen Text vertreten wird.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> *Dardot/Laval*, *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*, S. 200 f.

<sup>138</sup> *Hardin*, *The Tragedy of the Commons*, *Science* 168 (1968), S. 1243 (1244).

<sup>139</sup> *Dardot/Laval*, *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*, S. 206.

Eine der möglichen Strategien zur Bekämpfung der sogenannten Tragik der Allmende wäre entweder die bloße Privatisierung öffentlicher Güter – eine Maßnahme, welche der Autor offenbar bevorzuge – oder aber deren Verbleib als öffentliche Güter bei gleichzeitiger Regulierung des Zugangsrechts. Das Zugangsrecht könnte dabei durch Versteigerung (Vermögenskriterium), anhand eines noch festzulegenden meritokratischen Maßstabs, mittels einer Lotterie oder nach dem Prioritätsprinzip („*first-come, first served*“) vergeben werden. Anders ausgedrückt wäre die Regulierung der privaten Nutzung eines nicht-ausschließbaren, aber rivalisierenden öffentlichen Gutes eine praktikable Alternative zu dessen Privatisierung.<sup>140</sup>

Zusammenfassend wären für den Autor sowohl die unmittelbare Verhaltenssteuerung durch Zugangskontrollen (z.B. Quotenregelungen) als auch die mittelbare Steuerung mittels verpflichtender Entgelte (z.B. Besteuerung) gültige Optionen, um den Problemen zu begegnen, die sich aus der Existenz nicht-ausschließbarer, jedoch rivalisierender öffentlicher Güter, wie etwa der gemeinsamen Güter, ergeben würden.<sup>141</sup>

Eine andere Lesart wäre, dass nicht eigentlich die Existenz der gemeinsamen Güter infrage gestellt würde, sondern vielmehr die Möglichkeit ihrer Überbeanspruchung.<sup>142</sup>

Einige würden kollektive Vereinbarungsformen zur Bewirtschaftung gemeinsamer Güter vertreten, indem sie Kooperationsregeln schaffen, die sich weder auf den freien Markt noch auf staatliche Kontrolle reduzieren ließen, also einen dritten Weg darstellen würden. Gegen diese Herangehensweise würde jedoch eingewendet, dass sämtliche erfolgreichen Fälle kollektiver Verwaltung stets nur kleine Gruppen betreffen, welche zwar fähig wären, gemeinsame Regeln für die Nutzung dieses Eigentums zu etablieren, jedoch dennoch Auswirkungen solcher Entscheidungen ausgesetzt wären, welche über diese kleine Gemeinschaft hinausgehen würden.<sup>143</sup>

Die theoretische Prämisse, dass die Zuweisung eines Umweltgutes an einen privaten Akteur per se dessen Schutz gewährleisten würde, könnte sich als falsch erweisen. Vielmehr könnte angenommen werden, dass ein Wirtschaftssubjekt dazu tendieren würde, das in privater Verfügung befindliche Umweltgut bis zur Erschöpfung auszubeuten, um hieraus den größtmöglichen

---

<sup>140</sup> Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science 168 (1968), S. 1243 (1245).

<sup>141</sup> Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science 168 (1968), S. 1243 (1245–1247).

<sup>142</sup> Dardot/Laval, *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*, S. 204.

<sup>143</sup> Dardot/Laval, *Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI*, S. 209–218.

wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen, sofern sich dies als rentabler darstellen würde als dessen Erhaltung. Wie zuvor ausgeführt, würde auch \*Hardin\* einräumen, dass die Regulierung des kollektiven Gebrauchs eines Gutes ebenfalls eine valide Option darstellen würde, um dessen übermäßige Nutzung zu verhindern.

Die Privatisierung von Naturgütern würde auf der empirisch niemals nachgewiesenen Annahme beruhen, dass die Zuweisung von Eigentumsrechten an private Akteure zwangsläufig zu einer effizienteren Nutzung des jeweiligen Gutes führen würde, da der Eigentümer, geleitet von Eigeninteresse, gegen eine Schädigung durch Dritte vorgehen und umsichtig handeln würde, um den Bestand des Gutes zu sichern. Der entscheidende Punkt wäre jedoch, zu wessen Nutzen eine solche Effizienz wirken würde: Würde sie der Allgemeinheit zugutekommen oder lediglich dem privaten Eigentümer zufließen? Ein Gegenargument zu dieser These wäre, dass die Privatisierung in Wahrheit den gegenteiligen Effekt hervorrufen würde. Das nunmehr als Asset betrachtete Gut würde tendenziell übernutzt, um den maximal möglichen Wert für seinen Eigentümer zu generieren, ungeachtet langfristiger Umweltschäden und der negativen Auswirkungen für die Gemeinschaft einschließlich zukünftiger Generationen.

In Deutschland würde die Auffassung vertreten, dass eine uneingeschränkte Privatisierung von Umweltgütern verfassungswidrig wäre. Dem Staat käme vielmehr die Aufgabe zu, knappe Umweltgüter gerecht unter seinen Bürgern zu verteilen und dabei zugleich ein ökologisches Existenzminimum für die Natur sicherzustellen, was sich im Konzept der Umweltgerechtigkeit niederschlagen würde. Die zentrale Rolle des Staates bei der Bewirtschaftung der bedeutendsten Umweltgüter würde tendenziell eher zu einer Einschränkung des Privateigentums an diesen Gütern führen als zu dessen Ausweitung. Sämtliche staatlichen Eingriffe in Grundrechte, die dem Schutz der Umwelt (sowie den Interessen des intergenerationellen Subjekts) dienen, wären dem Grunde nach verfassungsrechtlich gerechtfertigt.<sup>144</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hätte bereits in einem Urteil im Zusammenhang mit der Wasserentnahme zur Kiesgewinnung in einem Wasserschutzgebiet festgestellt, dass der Schutz des Eigentumsrechts nicht verletzt würde, wenn wesentliche Güter für das Gemeinwohl nicht durch das Privatrecht, sondern durch öffentlich-rechtliche Regelungen gesteuert werden,

---

<sup>144</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 444 Rn. 1267 f.

vorausgesetzt, dass dies dem Schutz übergeordneter öffentlicher Interessen oder der Gefahrenabwehr dient.<sup>145</sup>

Die brasilianische umweltrechtliche Lehre würde dazu neigen, Wasser als kollektives Gut anzusehen, welches der staatlichen Obhut untersteht – und zwar nicht in dem Sinne, dass der Staat daran ein volles Eigentumsrecht ausübt, sondern vielmehr in der Funktion eines verantwortlichen Garanten für dessen Erhaltung und Bewirtschaftung zugunsten der Allgemeinheit<sup>146</sup>.

Nach dem Verständnis der ökonomischen Analyse des Rechts (Law and Economics) wäre das Problem des Umweltschutzes ein bloßes Allokationsproblem. Unter „Allokation“ wäre hierbei die Zuweisung des Eigentums an einem Gut zu einem Wirtschaftssubjekt zu verstehen. Umweltgüter unterlägen, wie jedes andere Gut auch, den Bedingungen der Knappheit sowie der Konsumtion.<sup>147</sup>

Der Umstand, dass die Allokation von Wasser unmittelbar oder mittelbar durch politische Steuerung – und nicht durch Marktmechanismen – erfolgt, wäre Gegenstand von Kritik, da dies nicht die optimale Methode darstelle, um die höchstmögliche Effizienz bei der Wassernutzung zu erreichen.

Der erste Einwand gegen diese Kritik wäre bereits in der einfachen Feststellung zu sehen, dass Wasser ein Gut der Allgemeinheit und nicht Bestandteil privater Vermögenssphären wäre, wodurch es überdies zugleich als Element der nationalen Souveränität zu qualifizieren wäre.<sup>148</sup>

Folglich müsste die Nutzung von Wasser notwendigerweise staatlicher und politischer Kontrolle unterliegen. Da es kein gewöhnliches Handelsgut wie andere Inputs für profitable wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen dürfte, sollte sein Preis nicht entsprechend den Marktschwankungen bestimmt werden. Eine marktbasiertere Allokation könnte letztlich in Phasen hoher Nachfrage sogar zur Erschöpfung der Wasserkörper führen. Hinzu kommt, dass Politik in einem demokratischen Staat Ausdruck des Willens aller seiner Bürger wäre. Der Markt hingegen könnte allein dem Willen jener ökonomischen Akteure entspringen, die über ausreichende Macht

---

<sup>145</sup> BVerfGE 58, 300 (19).

<sup>146</sup> Vgl. *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 101 m.w.N.

<sup>147</sup> *Villas Bôas Cueva*, *Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz*, S. 17.

<sup>148</sup> *Lorenzmeier*, *Wasser als Ware*, S. 42 ff.

verfügen, um seine Richtung zu beeinflussen. Somit hätte allein die Politik die Legitimation, für ein Gut der Allgemeinheit, welches für diese einen unschätzbaren Wert besitzt, ein Wasserentnahmeentgelt festzusetzen und dessen Nutzung zu regulieren – notfalls sogar durch obligatorische Quoten zur Rationierung, um die Nachhaltigkeit eines Gewässers zu sichern.

Wasser wäre möglicherweise das bedeutendste Element für die Menschenwürde überhaupt, da es für die Trinkwasserversorgung, Hygiene, Nahrungszubereitung sowie für die grundlegende sanitäre Versorgung unabdingbar wäre. Wasser, Leben und Gesundheit stünden somit unmittelbar miteinander in Beziehung. Ohne Zugang zu einer angemessenen und sicheren Wassermenge könnten Menschen ihre grundlegenden Bedürfnisse nicht befriedigen, wodurch ihre Lebensqualität, Gesundheit und ihr Wohlergehen gefährdet würden. Eine nachhaltige und gerechte Bewirtschaftung der Wasserressourcen wäre daher essenziell für die Förderung und den Schutz grundlegender Menschenrechte – ein Anliegen, das nicht mit der auf Profitmaximierung gerichteten Marktlogik vereinbar wäre. Gerade deshalb sind Wasser und Menschenwürde untrennbar miteinander verbunden. Erstere müssen daher durch ein auf Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit ausgerichtetes Bewirtschaftungssystem geschützt werden.

Das gelegentliche Vorkommen eines Wasserhandels zwischen Staaten – wie etwa auf einigen Karibikinseln sowie zwischen der Türkei und Israel – würde als Rechtfertigung für die Etablierung eines Wassermarktes innerhalb des Staatsgebiets herangezogen.<sup>149</sup>

Solche Ausnahmesituationen dürften jedoch nicht als Argument dafür herangezogen werden, um die Kommerzialisierung einer für das Leben und die Ökosysteme unverzichtbaren Ressource voranzutreiben. Die Einführung eines Wassermarktes würde bedeuten, die Bewirtschaftung dieses strategischen Gutes privaten Interessen zu übertragen, wodurch die Rolle der öffentlichen Hand geschwächt und fundamentale Prinzipien wie der universelle Zugang, die Gleichbehandlung sowie die Nachhaltigkeit beeinträchtigt würden.

Auch wenn es keine wünschenswerte Alternative wäre, Wasser den Marktgesetzen zu unterwerfen, würde die Festsetzung eines Wasserentnahmeentgelts dennoch eine Möglichkeit darstellen, der privaten Aneignung – insbesondere durch Großverbraucher – korrigierend zu begegnen. Die Festlegung dieses Entgelts müsste jedoch stets einer staatlichen Kontrolle

---

<sup>149</sup> Lorenzmeier, Wasser als Ware, S. 30 ff.

unterliegen, sowohl hinsichtlich seiner Höhe als auch bezüglich der Mechanismen, die eine gerechte Verteilung sicherstellen würden. Dazu gehörten unter anderem die Befreiung von Kleinverbrauchern sowie das Verbot einer Weitergabe der Kosten an die Endverbraucher, insbesondere an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen.

### 3.1.1. Bepreisung von Wasser

Die Kommodifizierung von Wasser wäre eine mögliche Perspektive, unter der die Bepreisung des Wassers<sup>150</sup> betrachtet werden könnte, insbesondere wenn – aus den unterschiedlichsten Gründen – ein Druck bestünde, die Fiskaleinnahmen zu erhöhen.<sup>151</sup>

Andererseits würde die Kritik, wonach Umweltabgaben eine vollständige Kommerzialisierung und letztlich eine „Versteigerung“ der Umwelt bedeuten würden, vor allem dadurch widerlegt, dass diese Abgaben ein Ideal der ökologischen Nachhaltigkeit verfolgten, ohne dabei auf unmittelbare Steuerungsinstrumente zur Einhaltung verbindlicher Umweltmindeststandards zu verzichten.<sup>152</sup>

Demnach wäre eine Frage, die über bloße Eigentumsrechte an Wasser hinausgeht, ob Wasser Gegenstand eines Entgelts sein könnte oder, mit anderen Worten, ob es bepreist werden könnte.

Einem Umweltgut einen Preis zuzuweisen, würde notwendigerweise eine Form der Exklusion sowie einer Gewährleistung privilegierten Zugangs darstellen, insbesondere im Falle der Knappheit des Gutes. Diese Praxis würde diejenigen ausschließen, die zur Zahlung nicht in der Lage wären, während sie gleichzeitig denjenigen Zugang gewährt, die über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügten.

Der Preis eines Gutes würde seinen Wert widerspiegeln, also dessen Nutzen sowohl in materieller als auch in immaterieller Hinsicht. Je entscheidender ein Gut für Gesellschaft und Umwelt wäre, desto höher wäre sein sozioökologischer Wert einzuschätzen. Ebenso würde der Wert eines Gutes zusätzlich steigen, je knapper es würde. Die Annahme, dass die Entnahme von Wasser keine „Kosten“ verursachen würde, wäre ein Irrtum oder sogar ein Widerspruch in sich,

---

<sup>150</sup> Siehe Kapitel 5.3.7.

<sup>151</sup> Reimer, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (450).

<sup>152</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 397 Rn. 973.

der möglicherweise auf einem reduktionistischen Verständnis des Kostenbegriffs und insbesondere dessen, wer diese Kosten trägt, beruhen würde.

Es gäbe Kosten verschiedenster Art. Die erste Kategorie wären die Kosten der „Produktion von Wasser“. Süßwasser entstünde aus einem natürlichen Phänomen, dem Wasserkreislauf. Die Wassererneuerung würde somit „Kosten“ verursachen, die häufig in der Erhaltung von Vegetationsflächen bestünden, welche Feuchtigkeit speichern und die Versickerung von Wasser ins Grundwasser ermöglichen würden. Die Vermeidung von Kontaminationen sowie die Dekontaminierung eines Gewässers wären ebenfalls Kostenpositionen. Weiterhin bestünden Kosten in der bloßen Verringerung der Verfügbarkeit des Gutes für die Gesellschaft und die Umwelt. Die privilegierte Nutzung eines öffentlichen Gutes wäre ein Vorteil, der sich zugleich in Form von Kosten für diejenigen ausdrücken würde, welche von einer solchen Nutzung ausgeschlossen wären. Schließlich ließe sich auch das Vorbringen rechtfertigen, dass die gegenwärtige, nicht nachhaltige Wasserentnahme Kosten für künftige Generationen verursachen würde.

Die Nichterhebung eines Entgelts für die vorstehend genannten Kosten könnte nicht anders bewertet werden als eine echte ungerechtfertigte Bereicherung Privater zulasten der Gesellschaft (anthropozentrische Sichtweise) sowie der Natur (ökologische Sichtweise). Die Kehrseite der Bepreisung wäre folglich, bestimmten wirtschaftlichen Akteuren wie der Industrie oder der Großlandwirtschaft einen kostenlosen und privilegierten Zugang zu Gütern zu ermöglichen, die im Eigentum der Allgemeinheit stehen und die von diesen Akteuren unmittelbar und individuell als Produktionsfaktoren vereinnahmt würden. Das Gegenteil der Bepreisung wäre somit die unrechtmäßige Aneignung kollektiver Umweltgüter, nämlich ohne Zahlung eines Entgelts an den Eigentümer des Gutes (die Allgemeinheit).

Ein emblematisches Beispiel für eine ungerechtfertigte Bereicherung betrifft ein bayerisches Unternehmen zur Abfüllung von Mineralwasser, das tiefes Grundwasser von außergewöhnlicher Reinheit und einem geschätzten Alter von 10.000 Jahren förderte. Dieses Wasser wurde von der Gesellschaft unentgeltlich entnommen, in Kunststoffflaschen abgefüllt, teilweise mit Kohlensäure oder Aromen versetzt und anschließend vermarktet, wobei eine beträchtliche operative Gewinnmarge von über 30 % erzielt wurde.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> *Ritzer*, Süddeutsche Zeitung vom 04.08.2023.

Anders formuliert wird der tiefliegende Aquifer – eine natürliche Ressource im Gemeineigentum – sukzessive erschlossen, um die privaten Gewinne der Gesellschafter eines Abfüllunternehmens zu fördern. Dabei handele es sich um eine Praxis, durch welche ein gemeinsames Gut in eine Quelle der ausschließlichen Bereicherung Privater verwandelt werde, während das fossile, endliche und strategisch bedeutsame Grundwasser ohne jegliche finanzielle Gegenleistung oder Verpflichtung zur ökologischen Nachhaltigkeit erschöpft werde.

Somit stellen die Wasserentnahmeentgelte in Form von Gebühren ein Vergütungsmodell dar, welches das zuvor geltende Modell der unentgeltlichen Nutzung von Umweltgütern durch ein System der Monetarisierung oder Preisentstehung ersetzt. Da eine klare staatliche Gegenleistung besteht, entstehe hinsichtlich des Wasserentnahmeentgelts nicht die Problematik der sogenannten unzulässigen Preise für die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten.<sup>154</sup>

## **3.2. Verhaltenssteuerung**

### **3.2.1. Direkte Verhaltenssteuerung**

Die Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung (*command and control policies*) bestehen aus verbindlichen legislativen oder administrativen Vorschriften zur Steuerung des Verhaltens natürlicher und juristischer Personen. Hierbei wird insbesondere durch Gebote und Verbote, die durch Androhung staatlichen Zwangs, Geldbußen oder anderer Sanktionen abgesichert sind, versucht, Personen dahingehend zu beeinflussen, sich in einer bestimmten, vom Staat gewünschten Weise zu verhalten.<sup>155</sup>

Das Modell der direkten (imperativen) Verhaltenssteuerung geht davon aus, dass Umweltschäden oder die vom Ökosystem getragene Belastung schnell und unabhängig von den Vermeidungskosten<sup>156</sup> beseitigt werden können. Dem liegt implizit ferner eine Grenzwertpolitik zugrunde, welche die Erreichung eines optimalen Maßes zur Sicherstellung einer ökologisch ausgewogenen Umwelt anstrebt. Zur Umsetzung dieser Grenzwertpolitik kämen

---

<sup>154</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 408 Rn. 1045.

<sup>155</sup> Schlacke, Umweltrecht, S. 93 Rn. 20.

<sup>156</sup> Kosten der Vermeidung von Gefahren und Schäden für die Umwelt, die der Verursacher einer negativen Externalität zu tragen hat. Ramsauer, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Hans-Joachim Koch, Ekkehard Hofmann, Moritz Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 210 Rn. 162.

Rechtsinstrumente wie schlichte Verbote, Umweltstandards und Quoten (Rationierung) zur Anwendung. Nachteilig an der direkten Verhaltenssteuerung wäre jedoch, dass diese weder Faktoren wie Produktionsprozesse und unterschiedliche Input-Output-Verhältnisse berücksichtigt, noch ihre erheblichen Kosten im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), insbesondere in entwickelten Ländern, sowie ihr Defizit an Praktikabilität.<sup>157</sup>

Demgegenüber gibt es Stimmen, die argumentieren, dass mehr Umweltschutz möglich sei, ohne dass das Wachstum staatlicher Befugnisse dauerhaft zunehme. Dies könne erfolgen, indem man von einem System zwingender Rechtsnormen der imperativen Verhaltenssteuerung auf ein System der anreizenden Verhaltenssteuerung übergeht. Hierbei stünde es den Adressaten frei, staatliche Anreize anzunehmen oder nicht, was angeblich wirtschaftlich effiziente Ergebnisse zur Folge hätte, wozu insbesondere auch umweltbezogene Abgaben gehören würden.<sup>158</sup>

Dessen ungeachtet ist die Auffassung vertretbar, dass die Gewährleistung des ökologischen Existenzminimums ausschließlich durch Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung erreichbar sei, zumal nur diese eine „Feinjustierung“ zur Erzielung und dauerhaften Sicherung von Umweltstandards gestatten würden.<sup>159</sup>

### **3.2.2. Indirekte Verhaltenssteuerung**

Die indirekte Verhaltenssteuerung basiert auf dem Grundgedanken, dem Einzelnen die Wahl zu überlassen, sich entsprechend den staatlichen Interessen zu verhalten. Dieses Verhalten wird auch ohne ausdrückliche staatliche Anordnung angeregt. Verhalten, das nicht im Interesse des Staates ist, wird hingegen – selbst ohne förmliches Verbot – entmutigt. Der Staat entfernt sich somit von einem starren System, welches privates Verhalten durch Verbote reglementiert. Vielmehr fördert er Verhaltensweisen, die mit dem verfolgten öffentlichen Zweck im Einklang stehen. Im Umweltrecht wird somit angestrebt, durch die Förderung der Eigeninteressen gesellschaftlicher Akteure einen verstärkten Umweltschutz zu verwirklichen.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 14.

<sup>158</sup> *Kloepfer*; Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, S. 147 f.

<sup>159</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 398 Rn. 979.

<sup>160</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 360 Rn. 759.

Zunächst sind die positiven Anreize hervorzuheben, die auf die Prävention von Umweltbeeinträchtigungen und die Reduzierung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen abzielen. Dies geschieht insbesondere durch steuerliche Vergünstigungen, Subventionen und bilanzielle Abschreibungsvorteile für Investitionen in ökologisch nachhaltige Technologien. Diese Instrumente sollen durch finanzielle Vorteile ökologisch verantwortungsvolles Verhalten fördern. Andererseits können jedoch auch negative Anreize zum Einsatz kommen. Dazu zählt etwa die Einführung von Abgaben oder zusätzlichen Kosten für umweltschädliche Technologien, Anlagen oder Verhaltensweisen. Durch die Anwendung solcher Maßnahmen entsteht ein finanzieller Druck, der die Wirtschaftsteilnehmer dazu bewegen soll, schädliche Praktiken aufzugeben oder zumindest zu reduzieren und auf kostengünstigere Alternativen auszuweichen. Demnach ist allen Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung gemeinsam, dass sie den Normadressaten grundsätzlich die letzte Entscheidung darüber überlassen, ob sie der staatlichen Verhaltensempfehlung Folge leisten oder nicht.<sup>161</sup>

Daraus folgt, dass die Aufgabe der Ökonomie im Bereich des Umweltschutzes lediglich darin besteht, den Umfang der dem Ökosystem zugefügten Schäden zu minimieren oder zu begrenzen, sodass der Grenznutzen der Umweltschäden mit den Grenzkosten der Umweltdienstleistungen im Gleichgewicht steht<sup>162</sup>. Das Modell der indirekten (induktiven) Verhaltenssteuerung verfügt damit über Instrumente wie Umweltabgaben, rechtlich-öffentliche Preise, handelbare Emissionszertifikate sowie Pfandsysteme. Der entscheidende Vorteil dieses Modells wäre eine generelle Effizienzsteigerung, die sich sowohl unter Umwelt- als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten manifestiert. In diesem Zusammenhang würde sich diese Effizienzsteigerung sowohl als statische Effizienz (Vermeidungskosten) als auch als dynamische Effizienz (Förderung technologischer Innovationen) zeigen.<sup>163</sup>

Ferner lassen sich die Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung in vier Gruppen unterteilen. Erstens gibt es die ökonomischen Instrumente, bei denen den Akteuren mittels Marktmechanismen wirtschaftliche Anreize geboten werden, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. Zu diesen Instrumenten zählen Umweltabgaben, darunter insbesondere das

---

<sup>161</sup> *Ramsauer*, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, S. 145 (S. 210 Rn. 162). Vgl. *Kloepfer*, *Umweltrecht*, S. 362 Rn. 768.

<sup>162</sup> Beispielsweise das Verhältnis zwischen Grenzscha'den und Grenzkosten, die entstehen, wenn Luftverschmutzung zur Aufrechterhaltung der industriellen Produktivita't toleriert wird, im Gegensatz zu den Kosten, die sich aus einer extremen Luftverschmutzung ergeben

<sup>163</sup> *Villas Bôas Cueva*, *Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz*, S. 17.

Wasserentnahmeentgelt, ebenso wie Subventionen und sonstige Vergünstigungen. Zweitens sind die informatorischen Instrumente zu nennen. Drittens können Instrumente der Unternehmensorganisation, wie etwa Audits (beispielsweise das Siegel 14.0001), angeführt werden. Viertens existieren schließlich konsensuale Instrumente wie staatlich angeregte, freiwillig übernommene Verpflichtungen der Wirtschaftsteilnehmer. Dabei ist zu beachten, dass ein Instrument mehreren dieser Gruppen zugeordnet werden kann. Die ökonomischen Instrumente sind die indirekten Steuerungsinstrumente par excellence und werden seit langem angewendet. Die zentrale Funktion dieser Instrumente liegt in ihrer Lenkungsfunktion. Im konkreten Einzelfall können jedoch auch andere Funktionen, wie etwa die Vorteilsabschöpfungsfunktion beim Wasserentnahmeentgelt, gegenüber der Lenkungsfunktion in den Vordergrund treten.<sup>164</sup>

Ein zentraler Vorteil indirekter Steuerungsinstrumente besteht darin, dass sie gezielt die Motivation der Wirtschaftsteilnehmer beeinflussen können. Da die Eigeninteressen der Akteure angesprochen werden, steigt bei dieser Vorgehensweise nicht nur die spontane Bereitschaft zur Normbefolgung, sondern es wird auch das Umweltbewusstsein insgesamt gefördert.<sup>165</sup>

Maßnahmen der indirekten Steuerung erhöhen die freiwillige Rechtskonformität der Wirtschaftsteilnehmer und vermeiden somit aufwendige gerichtliche Streitigkeiten. Zusätzlich fördern sie umweltbezogene Leistungen, die über die bloße Rechtskonformität hinausgehen (*beyond compliance*), indem sie neue Umweltbereiche erschließen, die vom Gesetzgeber ursprünglich nicht berücksichtigt wurden. Zentrale Zielsetzung ist dabei eine regulierte Selbstregulierung privater Akteure zugunsten des Umweltschutzes innerhalb eines staatlich vorgegebenen Rahmens. Ein Vorteil der indirekten Steuerung gegenüber der direkten Steuerung besteht darin, dass sie das Informationsdefizit der Verwaltung ausgleicht, insbesondere in technisch anspruchsvollen Bereichen, in denen der öffentlichen Hand qualifiziertes Personal fehlt oder die Qualifizierung unverhältnismäßig aufwendig wäre. Anders als direkte Instrumente berücksichtigen indirekte Instrumente die unterschiedlichen Kostenstrukturen der Wirtschaftsteilnehmer und können flexibler auf die jeweiligen praktischen Gegebenheiten eingehen.<sup>166</sup>

Bei der Anwendung indirekter Steuerungsinstrumente erweist sich der Verlust an Rechtssicherheit als nachteilig, da solche Instrumente keine Garantie bieten können, dass ein bestimmtes

---

<sup>164</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 361 Rn. 761–766.

<sup>165</sup> Schlacke, Umweltrecht, S. 123 Rn. 82.

<sup>166</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 362 f. Rn. 770–773.

Ergebnis tatsächlich erzielt wird. Sie beschränken sich vielmehr darauf, das Verhalten der Privaten zu beeinflussen. Über die konkrete Reaktion der Normadressaten auf die anreizende Norm können keine verlässlichen Aussagen getroffen werden, sondern nur Prognosen. Besonders zu betonen ist, dass die auf den ersten Blick attraktive ökonomische Effizienz solcher Instrumente teilweise auf Kosten der ökologischen Wirksamkeit geht. Wenn die Einhaltung definierter Umweltstandards, auch minimaler, angestrebt wird, sind Instrumente direkter Verhaltenssteuerung unverzichtbar. Je nach den konkreten Gegebenheiten können indirekte Steuerungsinstrumente allerdings die Verwaltungskosten erhöhen und zusätzliche Transaktionskosten verursachen.<sup>167</sup>

In der Praxis bleiben die indirekten Steuerungsinstrumente jedoch bisweilen hinter den erwarteten Resultaten zurück. Dies liegt jedoch weniger an der generellen Unzulänglichkeit der Instrumente selbst, sondern vielmehr an ihrer konkreten Konzeption und Anwendung, insbesondere im Zusammenhang mit bestehenden Vollzugsdefiziten. Sofern ein Anreizsystem lediglich halbherzig implementiert wird, ist es ausgeschlossen, dass dessen induktives Potenzial vollständig ausgeschöpft werden kann.<sup>168</sup>

### **3.2.2.1. Ökonomische Instrumenten**

Wie bereits im Kapitel 3.2.2. ausgeführt wurde, handelt es sich bei den ökonomischen Instrumenten um solche, die den Normadressaten einen finanziellen Anreiz bieten. Diese lassen sich in positive wirtschaftliche Anreize, etwa Subventionen, und negative wirtschaftliche Anreize, wie Umweltabgaben, unterteilen.<sup>169</sup>

Der maßgebliche Unterschied zwischen den „weichen“ ökonomischen Instrumenten und den „harten“ regulatorischen Instrumenten liegt darin, dass erstere den Normadressaten einen deutlich größeren Entscheidungsspielraum darüber einräumen, ob und auf welche Weise sie das vom Staat gewünschte Ziel erreichen wollen. Es obliegt damit ihrer eigenen Abwägung, die wirtschaftliche Belastung gegenüber den Kosten entsprechender Maßnahmen zur Schadensvermeidung zu beurteilen.<sup>170</sup> Im Unterschied dazu bestimmt der Staat innerhalb des traditionellen

---

<sup>167</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 364 Rn. 775–781.

<sup>168</sup> Ramsauer, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 145 (S. 210 Rn. 163).

<sup>169</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 368 Rn. 802.

<sup>170</sup> Kahl/Gärditz, Umweltrecht, S. 130 Rn. 124.

Regulierungssystems detailliert, welche konkreten Maßnahmen – und welche Mittel hierfür – der Normadressat anzuwenden verpflichtet ist.

Die Grenzen zwischen ökonomischen und traditionellen regulatorischen Instrumenten sind keineswegs so starr, wie sie zunächst erscheinen. So enthalten auch Instrumente der direkten Verhaltensteuerung bisweilen ökonomische Komponenten, wie etwa das klassische Bußgeld oder die Kosten für die Umsetzung einer behördlich angeordneten Maßnahme. Zudem ist die weitverbreitete Fehlannahme zu korrigieren, ökonomische Instrumente seien reine Marktinstrumente. Zwar nutzen sie Marktmechanismen oder simulieren sogar Märkte, ihrem Wesen nach sind sie aber vielmehr „markteingreifende“ oder „marktbeeinflussende“ Instrumente. Mit anderen Worten: Ihrer Konzeption liegt eine Skepsis gegenüber der Selbstregulierungskraft des Marktes zugrunde.<sup>171</sup>

Eine zentrale Herausforderung bei der Einführung von Abgaben zur Internalisierung von Externalitäten (Pigou-Abgaben<sup>172</sup>) liegt darin, dass der Staat die Höhe der Abgabenbelastung so festlegen muss, dass ein Pareto-Optimum erreicht wird. Dabei stößt er jedoch auf zwei Begrenzungen: Einerseits stehen ihm keine vollständigen Informationen über die Präferenzen der Abgabepflichtigen, deren Vermeidungskosten sowie über die schwierige oder sogar unmögliche Quantifizierung von Umweltschäden zur Verfügung (Informationsdefizite und -asymmetrien). Andererseits ist es für den Staat nicht möglich, die Steuerlast effizient zu berechnen.<sup>173</sup>

Eine vollständige Internalisierung negativer externer Effekte ist mit Pigou-Abgaben allein nicht zu erreichen. Deshalb sind ergänzend direkte Steuerungsinstrumente zur Festlegung und Durchsetzung konkreter Umweltstandards notwendig. Die rein ökonomische Perspektive auf Umweltprobleme bedarf somit einer politischen Ergänzung, da die Nutzung der Umwelt nicht allein dem Marktmechanismus überlassen werden kann. Das Pareto-Optimum berücksichtigt nicht ausreichend, dass eine optimale Nutzung<sup>174</sup> der Umwelt zulasten der Allgemeinheit,

---

<sup>171</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 368 Rn. 804.

<sup>172</sup> Eine Pigou-Abgabe zielt darauf ab, negative externe Effekte zu korrigieren, die durch Markttransaktionen entstehen, indem die Verursacher mit Kosten belastet werden, welche andernfalls von unbeteiligten Dritten getragen würden. So Desens, Sabrina, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, Vorgaben und Spielräume für die Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, S. 99

<sup>173</sup> Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, S. 62–64. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, S. 371 Rn. 820, S. 395 Rn. 395

<sup>174</sup> Häufig wird gegenüber Ökonomen eingewendet, sie gingen fälschlicherweise davon aus, ökonomische Modelle erlaubten eine exakte Festlegung des optimalen Niveaus der Produktionsfaktoren, während es in Wirklichkeit lediglich um Annäherungen gehe. Beispielsweise erkennen Experten im Bereich des Katastrophenschutzes allgemein an, dass die Verfolgung von Effizienz zu Lasten der Resilienz erfolgen kann, da Resilienz oft die

künftiger Generationen oder der Umwelt selbst gehen könnte, da Schäden in diesen Bereichen ausgeblendet werden. Politische Entscheidungen müssen daher festlegen, in welchem Umfang der Umweltschutz verfolgt wird. Umweltbezogene Abgaben nach dem Prinzip des „Standardpreises“ sind ein Beispiel für die notwendige Kombination ökonomischer und politischer Instrumente im Umweltschutz.<sup>175</sup>

Umweltabgaben zählen im Ergebnis zu den Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung, da bedeutsame Umweltziele nur indirekt durch die Schaffung finanzieller Anreize erreicht werden können. Daraus folgt, dass sowohl die Effektivität als auch die Präzision dieser Instrumente zur Erreichung der Umweltziele fraglich sind. Außerdem entfalten finanzielle Anreize bei den Steuerpflichtigen unterschiedliche Wirkungen, da die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Normadressaten zu differenzierten Belastungen führt.<sup>176</sup>

Ob sich Wirtschaftsteilnehmer durch den Einsatz ökonomischer Instrumente (z. B. Umweltabgaben) tatsächlich zu Verhaltensänderungen bewegen lassen oder die damit verbundenen Kosten akzeptieren und ihr Verhalten unverändert fortsetzen, ist nicht vorhersehbar. In einem solchen Fall würden sie das ökonomische Instrument lediglich als eine Art „Maut“ betrachten, die es ihnen ermöglicht, den bisherigen Status quo der Umweltnutzung oder -schädigung aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es zwingend geboten, verbindliche Umweltmindeststandards durch Instrumente des „Command and Control“ sicherzustellen.<sup>177</sup>

### 3.2.2.1.1. Umweltabgaben

Im Bereich umweltrechtlicher Steuerungsinstrumente sind insbesondere solche Umweltabgaben hervorzuheben, deren Ausgestaltung eher lenkungsorientiert als fiskalisch motiviert ist,

---

Inkaufnahme kurzfristiger Nachteile verlangt, um für unerwartete Ereignisse gewappnet zu sein. Folglich verringert das übermäßige kapitalistische Optimierungsstreben letztlich die Fähigkeit, mit Unvorhergesehenem angemessen umzugehen. Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet die COVID-19-Pandemie. Dabei sei an jene Unternehmen erinnert, die mittels Just-in-time-System und hoher Abhängigkeit von China ihre Kosten optimiert hatten und infolge der Pandemie zusammenbrachen. Hierdurch wird deutlich, dass die betriebswirtschaftliche Rationalität bei übermäßiger Strategiekonzentration oft systemische Risiken unterschätzt. Vgl. *Farber*, Why Do Small Changes in Global Temperature Matter So Much?, <https://legal-planet.org/2023/11/30/why-do-small-changes-in-global-temperature-matter-so-much/>

<sup>175</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 372 Rn. 825–828.

<sup>176</sup> *Ramsauer*, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 145 (S. 215 Rn. 178).

<sup>177</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 374 Rn. 837–838.

also Umweltabgaben im engeren Sinne. Dabei steht nicht die Erzielung höchstmöglicher Fiskaleinnahmen, sondern die Erreichung außerfiskalischer Zielsetzungen im Mittelpunkt.<sup>178</sup>

Umweltabgaben mit Lenkungsfunktion sind so konzipiert, dass sie die Vermeidung des entsprechenden Tatbestands gezielt fördern. Dies wird in vielen Fällen tatsächlich realisiert. Der Ausweg aus einer solchen Besteuerung ist denkbar einfach: Es genügt, ein Verhalten zu wählen, das nach der Zielsetzung des Gesetzgebers dem Umweltschutz dient oder ihn fördert. Daher gilt der Zweck einer Abgabe mit Lenkungswirkung als erfüllt, wenn es der Mehrheit der Abgabepflichtigen durch die Übernahme nachhaltiger Praktiken gelingt, die Abgabenzahlung zu vermeiden. Dies führt zwangsläufig zu einem signifikanten Rückgang der Fiskaleinnahmen. In der Konsequenz spricht man daher von einer „sterbenden Abgabe“.<sup>179</sup>

Den ersten klaren Anwendungsfall einer Umweltabgabe mit ausgeprägtem Lenkungseffekt stellte die Abwasserabgabe aus dem Jahr 1976<sup>180</sup> dar.<sup>181</sup>

Die Ausgestaltung einer Umweltabgabe ist stets vielschichtig. Zum einen hat sie eine fiskalische Funktion, mit der staatliche Aufgaben, insbesondere solche des Umweltschutzes, finanziert werden. Zum anderen hat sie eine Lenkungsfunktion, mit der erwünschte umweltbezogene Verhaltensweisen gefördert werden sollen. Das Verhältnis zwischen fiskalischer und lenkender Funktion ergibt sich jeweils aus der konkreten Struktur der betreffenden Abgabe. Es gibt somit keine rein fiskalisch oder rein lenkend wirkenden Umweltabgaben.<sup>182</sup>

Im Hinblick auf die Vermeidungskosten sähe sich der staatliche Planer mit denselben Informationsproblemen konfrontiert wie bei der Kalibrierung einer Pigou-Abgabe. Im Unterschied zur Pigou-Abgabe verfügt der Staat allerdings über konkrete Umweltstandards als Richtwerte und muss kontinuierlich prüfen, ob diese erreicht werden. Sollten die gemessenen Umweltwerte beispielsweise hinter den angestrebten Zielen zurückbleiben, wäre es ausreichend, die Höhe der Abgabe entsprechend anzuheben oder abzusenken. Aufgrund der bestehenden Komplexität und der Vielzahl involvierter Variablen ließe sich ein Vorgehen im Sinne eines Versuch-und-Irrtum-

---

<sup>178</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 394 Rn. 958.

<sup>179</sup> Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, S. 117 f. Rn. 84.

<sup>180</sup> Neufassung des Abwasserabgabengesetzes v. 18.01.2005, BGBl. I Nr. 5, S. 114

<sup>181</sup> Kahl/Gärditz, Umweltrecht, S. 134 Rn. 134.

<sup>182</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 394 Rn. 955.

Prozesses kaum vermeiden, wodurch jedoch zwangsläufig höhere Transaktionskosten entstünden.<sup>183</sup>

Eine weitere Kritik besteht darin, dass durch die Anpassung der Umweltabgaben an die Vermeidungskosten den Steuerpflichtigen die finanziellen Mittel entzogen werden, die für Investitionen in Präventionsmaßnahmen notwendig sind (Liquiditätsentzug)<sup>184</sup>, was einen administrativ komplexen Kreislauf von Erhebungen auslöst.<sup>185</sup>

Schließlich besteht noch das Problem der indirekten Abgaben. Diese Abgaben werden zwar von einer bestimmten Person erhoben, die finanzielle Belastung wird jedoch üblicherweise durch eine Preiserhöhung der Produkte oder Dienstleistungen an den Endverbraucher weitergegeben. Dabei handelt es sich zwar nicht um ein spezifisches Problem der Umweltabgaben, dennoch wird dadurch das Lenkungspotenzial auf ähnliche Weise beeinträchtigt.<sup>186</sup>

### 3.2.3. Instrumentenmix

Über die Rolle indirekter Steuerungsinstrumente besteht Uneinigkeit. So vertritt ein Teil der Literatur die Auffassung, dass diese Instrumente lediglich ergänzend wirken und daher keine Substitution der direkten Verhaltenssteuerungsinstrumente darstellen könnten. Demzufolge seien diejenigen folgerichtig als Bestandteil eines vielseitigen Instrumentariums zum Umweltschutz anzusehen, bei dem Instrumenten der direkten Verhaltenssteuerung eine vorrangige

---

<sup>183</sup> *Dickertmann*, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, in: Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, S. 33 (39). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 396 Rn. 971

<sup>184</sup> Diese Kritik beruht auf einer scheinbar fehlerhaften Annahme, dass alle Wirtschaftsteilnehmer gleich handeln. In Wirklichkeit werden diejenigen, die bereits umweltfreundliche Standards befolgen, unabhängig von einer Regulierung, durch die Besteuerung nicht beeinträchtigt oder weniger betroffen sein. Gleichzeitig führt die Steuer dazu, dass von den Steuerpflichtigen, die zögern, in Umweltmaßnahmen zu investieren, Mittel abgezogen werden, während sie gleichzeitig Ressourcen für diejenigen bereitstellt, die umweltfreundliche Investitionen tätigen möchten. Dies könnte letztlich dazu führen, dass Marktteilnehmer, die sich weigern, die von der Gesellschaft gewünschten Umweltstandards zu übernehmen, vom Markt ausgeschlossen werden, was zu einer Situation führt, in der sowohl die Umwelt als auch die Wirtschaft profitieren. Ein weiteres Gegenargument ist, dass Steuerpflichtige Markt-Darlehen in Anspruch nehmen könnten, um solche Investitionen zu finanzieren. Ein vierter Punkt ist, dass empirisch nachgewiesen werden muss, ob die wirtschaftliche Existenz des Akteurs beeinträchtigt wurde oder nur ein Teil seines Gewinns, was wiederum einen Anreiz zur Investition in die Erfüllung der Umweltstandards darstellt. Es ist hervorzuheben, dass wirtschaftliche Akteure, insbesondere die mächtigeren, nicht auf die gleiche Weise behandelt werden können wie einfache Individuen, die auf kollektive Solidarität angewiesen sind und bei denen eine Vermutung der Vulnerabilität besteht. In diesem Sinne muss jede Behauptung über mangelnde Liquidität eines Akteurs, um zu investieren, empirisch belegt werden, es reicht nicht aus, theoretische finanzielle Schwierigkeiten anzuführen.

<sup>185</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 397 Rn. 975.

<sup>186</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 398 Rn. 983.

Bedeutung zukomme.<sup>187</sup> Im Wasserrecht können somit die verwaltungsrechtlichen Vorschriften (Bewirtschaftungsordnung) als Instrumente eingesetzt werden, um auf der Angebotsseite absolute Grenzen für die Wasserentnahme festzulegen, während zugleich ökonomische Mechanismen wie die Wasserentnahmeentgelte auf der Nachfrageseite wirken, um den Verbrauch gezielt zu drosseln.<sup>188</sup>

Ein systematisch und in sich stimmig integriertes Instrumentarium könnte etwa durch ein dreistufiges Abgabensystem veranschaulicht werden, welches umweltbezogene ökonomische Instrumente und direkte Verhaltenssteuerung miteinander kombiniert. So gelangen niedrigere Sätze zur Anwendung, sofern die behördlich vorgegebenen Umweltgrenzwerte erfüllt werden. Demgegenüber greifen höhere Sätze bei Missachtung dieser Grenzwerte, unbeschadet sonstiger verwaltungsrechtlicher Maßnahmen. Darüber hinaus erfolgt eine vollständige Abgabebefreiung für jene Abgabepflichtigen, die ihre Tätigkeit erheblich unterhalb der vorgegebenen Grenzwerte ausüben. Von entscheidender Bedeutung wäre dabei, die Verwendung der verschiedenen Instrumente harmonisch aufeinander abzustimmen, um systemische Funktionsstörungen infolge widersprüchlicher Verhaltensanreize zu verhindern. Dabei sollten stets die Prinzipien der Kohärenz, der Rechtssicherheit, der Autonomie und der Gerechtigkeit in Bezug auf die staatliche Verhaltenssteuerung eingehalten werden.<sup>189</sup>

Die hervorgehobene Stellung direkter Verhaltenssteuerungsinstrumente ist jedoch durchaus fragwürdig. Im Zusammenhang mit der Wassernutzung ergänzen sich vielmehr die Zuteilung individueller Entnahmekoten und die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts gegenseitig. Während die Quoten eine übermäßige Nutzung des Umweltgutes verhindern, vermeidet das Wasserentnahmeentgelt, dass jene, die finanziell dazu in der Lage sind, die Ressource kostenlos in Anspruch nehmen, und bietet zugleich einen potenziellen Anreiz zur Reduzierung der Wasserentnahme.

---

<sup>187</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 365 Rn. 782.

<sup>188</sup> *Reese*, Suffizienz, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht*, S. 10 (26).

<sup>189</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 365–366 Rn. 786–788.

Aus Sicht des Wasserrechts geht es daher nicht um eine Wahl zwischen einzelnen Instrumenten, sondern vielmehr darum, dass strenge Vorgaben durch ergänzende und flexiblere Anreizmechanismen vervollständigt werden können.<sup>190</sup>

Abschließend ist bei der Prüfung eines möglichen Übermaßverbots bezüglich der Kumulation von Instrumenten entscheidend, das Gleichgewicht zwischen den auferlegten Verpflichtungen und den gewährten Vorteilen für die Normadressaten zu berücksichtigen. So sollte etwa auf potenzielle Subventionen<sup>191</sup> im Zusammenhang mit Umweltafgaben abgestellt werden.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> *Franzius*, Brauchen wir ein neues Bewirtschaftungssystem für den Umgang mit zunehmender Wasserknappheit?, ZUR 2025, S. 67 (68).

<sup>191</sup> Dies sei beispielsweise der Fall bei Wasserentnahmeentgelten, die mit Ausgleichszahlungen für Eigentümer verbunden sind, deren Grundstücke in einem Wasserschutzgebiet liegen.

<sup>192</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 366 Rn. 794.

## 4. Wasserentnahmeentgelte im europarechtlichen Rechtssystem

### 4.1. EU-Recht

Seit den 1970er Jahren schreitet die ehemalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (seit 1991 Europäische Union – EU) durch Erlass zunehmend umfassenderer und detaillierterer Richtlinien dabei voran, die nationalen Rechtsordnungen ihrer Mitgliedstaaten an einen einheitlichen europarechtlichen Rahmen im Umweltrecht anzupassen, der seine Grundlage in Art. 189 Abs. 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (heute Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) findet.<sup>193</sup>

Das Recht der Europäischen Union übt ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Umweltabgaben aus, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Kontext eines Mehrebenensystems. Darüber hinaus besteht eine Unterscheidung zwischen europäischen Umweltabgaben<sup>194</sup>, die zugunsten der Europäischen Union erhoben werden, und nationalen Umweltabgaben, die auf Grundlage des europäischen Rechts festgesetzt werden und in die Haushalte der jeweiligen Mitgliedstaaten fließen.<sup>195</sup>

Zu den bevorzugten Themen der europäischen Rechtsetzungstätigkeit zählt das Wasserrecht.<sup>196</sup> Die Vernetzung der europäischen Gewässerkörper sowie des Wasserkreislaufs selbst macht den Prozess der Europäisierung des Wasserrechts unvermeidbar. Rund 60 % des Gebiets der Europäischen Union liegen innerhalb gemeinsamer Flussgebietseinheiten ihrer Mitgliedstaaten, wie etwa bei zahlreichen grenzüberschreitenden europäischen Flüssen, beispielsweise dem Rhein oder der Donau.<sup>197</sup>

Ein weiterer Aspekt, der eine normative Vereinheitlichung erfordert, betrifft die Aquifere, die häufig grenzüberschreitend sind und auf dem europäischen Kontinent erhebliche Bedeutung besitzen, da 75 % der europäischen Bürger durch Grundwasser versorgt werden. In Österreich

---

<sup>193</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 64 Rn. 116.

<sup>194</sup> Ein Beispiel für eine auf Grundlage des europäischen Rechts festgesetzte Abgabe, deren Einnahmen in den Haushalt des jeweiligen Mitgliedstaats der Europäischen Union fließen, ist das Wasserentnahmeentgelt, das in den Rechtsordnungen mehrerer deutscher Bundesländer vorgesehen ist.

<sup>195</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 400 Rn. 1001.

<sup>196</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, S. 325 Rn. 5.

<sup>197</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 65 Rn. 118 (Fn. 574).

und Dänemark beispielsweise stammt die Wasserversorgung nahezu ausschließlich aus Aquiferen.<sup>198</sup>

#### 4.1.1. Merkmale des EU-Rechts

Im Laufe der Zeit wurde die Umweltgesetzgebung der europäischen Staaten maßgeblich sowohl durch das Primär- als auch durch das Sekundärrecht der Europäischen Union beeinflusst. Schätzungen zufolge beruhen zwischen 70 % und 90 % der deutschen umweltrechtlichen Vorschriften auf europäischem Recht.<sup>199</sup>

Sowohl das Primär- als auch das Sekundärrecht der Europäischen Union genießen Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten, wodurch ein weltweit einzigartiges Rechtssystem entsteht. Die fortwährende Wechselwirkung zwischen Unionsrecht und nationalen Rechtsordnungen fördert einen Dialog zwischen den Bestandteilen dieses Mehrebenensystems, der zu wechselseitigen Einflüssen führt und nicht lediglich eine schlichte Suprematie des Europarechts bedeutet.<sup>200</sup>

Das Thema „Umwelt“ fällt gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV in die geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Diese Kompetenzverteilung konkretisiert sich in den spezifischen Vorschriften zum Umweltschutz, welche in den Art. 191 bis 193 desselben Vertrags geregelt sind.<sup>201</sup>

Im Bereich des Wasserrechts, als Spezialgebiet des Umweltrechts, entschied sich der europäische Gesetzgeber im Rahmen seiner sekundärrechtlichen Regelungsbefugnis dafür, mittels der Rechtsfigur der Richtlinie anstelle der Verordnung tätig zu werden. Die Richtlinie weist dabei Ähnlichkeit mit einer Rahmenregelung auf, ohne jedoch mit dieser identisch zu sein, was den Interessen der mitgliedstaatlichen Freiheit zur innerstaatlichen Ausgestaltung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 AEUV) entspricht. Tatsächlich weicht jedoch die Ausgestaltung einer Richtlinie häufig von dem ab, was die Theorie nahelegen würde. In der Praxis versteht der europäische Gesetzgeber den Wortlaut einer Richtlinie oft mit sehr detaillierten

---

<sup>198</sup> *Hirata et al.*, A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil, S. 9.

<sup>199</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 767 Rn. 1.

<sup>200</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 769 Rn. 8.

<sup>201</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 770 Rn. 12.

Vorgaben, was zwar den Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten verringert, von der Rechtsprechung jedoch bislang nicht beanstandet wurde. Mittlerweile besteht Einigkeit darüber, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet sei, einer Richtlinie die flexible Struktur einer Rahmenregelung zu verleihen.<sup>202</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) – obwohl Art. 288 Abs. 3 AEUV festlegt, dass Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind – bestimmten Richtlinien unter besonderen Voraussetzungen unmittelbare Wirkung zuerkannt. Grundlage hierfür ist die unionsrechtliche Loyalitätspflicht, wie sie in Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegt ist. Diese unmittelbare Wirkung wird in zwei Konstellationen anerkannt. Zum einen, wenn eine Richtlinie nicht fristgemäß umgesetzt wurde, wobei sich der Einzelne dann unmittelbar auf eine Bestimmung der Richtlinie berufen kann, sofern diese hinreichend klar und bestimmt ist. Zum anderen gilt dies bei einer fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie. Denn obwohl eine Richtlinie den Mitgliedstaaten grundsätzlich einen Umsetzungsspielraum einräumt, enthält sie zugleich eine eindeutige und unmissverständliche Verpflichtung, die an die Mitgliedstaaten und deren Verwaltungs- und Justizbehörden adressiert ist. Nationales Recht der Mitgliedstaaten kann einer Richtlinie aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs nicht entgegengehalten werden, wodurch nationales Recht seine Wirksamkeit verliert, wenn es in Konflikt mit Unionsnormen steht (vertikale Wirkung). Andererseits darf ein Mitgliedstaat eine Richtlinie, die nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, keinesfalls heranziehen, um durch staatliche Maßnahmen einem Normadressaten zusätzliche Belastungen oder Kosten aufzuerlegen. Hier gilt das Verbot der sogenannten umgekehrt vertikalen Wirkung („vertikale Wirkung zu Lasten des Bürgers“). Zudem stellt die europäische Rechtsprechung klar, dass Richtlinien keine unmittelbare Wirkung zulasten Privater entfalten dürfen, sofern dadurch unmittelbare nachteilige Auswirkungen auf die Rechte Dritter entstehen würden (horizontale Wirkung).<sup>203</sup>

Die beiden offenkundigen Vorteile einer Normvereinheitlichung auf Ebene des Unionsrechts bestehen in der Neutralisierung wettbewerbsrechtlicher Probleme innerhalb des Binnenmarktes sowie in der allgemeinen Anhebung des Umweltschutzniveaus in jenen Mitgliedstaaten, deren Schutzniveau unterhalb des europäischen Durchschnitts liegt. Demgegenüber steht es einem

---

<sup>202</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 68–69 Rn. 124–125. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 775 Rn. 33

<sup>203</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 70 Rn. 126.

Mitgliedstaat gemäß Art. 27 UAbs. 2, Art. 117 Abs. 4 und Abs. 5 sowie Art. 193 Satz 1 AEUV frei, sein eigenes – höheres – Umweltschutzniveau aufrechtzuerhalten und weiter auszubauen, falls das Schutzniveau des Unionsrechts unterhalb des jeweiligen nationalen Standards liegen sollte. Somit stellt das europäische Recht für die Mitgliedstaaten lediglich ein Mindestniveau des Umweltschutzes dar, das im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stets weiterentwickelt werden kann.<sup>204</sup>

Die den Mitgliedstaaten in Art. 114 und Art. 193 AEUV eingeräumten Differenzierungsspielräume führten zum Begriff „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“. Dieser Begriff basiert zwar auf dem Gedanken der Subsidiarität, birgt jedoch zugleich das Risiko einer rechtlichen Fragmentierung, insbesondere im Umweltrecht, sowie im Hinblick auf den gemeinsamen Markt die Gefahr wettbewerbsrechtlicher Verzerrungen.<sup>205</sup>

#### **4.1.2. Primärrecht**

Die Europäische Union erlangte mit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009, der den Vertrag über die Europäische Union, auch als Vertrag von Maastricht bekannt, änderte, Rechtspersönlichkeit. Das Primärrecht der Europäischen Union, das mit dem Verfassungsrecht eines Staates vergleichbar ist, setzt sich somit aus dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zusammen.<sup>206</sup>

Der Vertrag über die Europäische Union bildet gemeinsam mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Rechtsgrundlage der Europäischen Union als Völkerrechtssubjekt öffentlichen Rechts. Der EUV legt die Grundprinzipien und Zielsetzungen der EU fest und betont dabei insbesondere die Förderung des Friedens sowie die Bindung an Werte und Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Zudem regelt er die Organisationsstruktur der Europäischen Union, definiert deren Kompetenzbereiche und ermöglicht die Zusammenarbeit zwischen ihren verschiedenen Organen, darunter dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat, dem Gerichtshof der Europäischen Union sowie der Europäischen

---

<sup>204</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 786 f. Rn. 83–85.

<sup>205</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 788 Rn. 89.

<sup>206</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 767-768 Rn. 2.

Zentralbank. Demgegenüber konkretisiert der AEUV die Methoden und spezifischen Politiken zur Erreichung der im EUV festgelegten allgemeinen Zielsetzungen und nimmt somit eine herausgehobene Stellung in der rechtlichen und institutionellen Architektur der Union ein. Insbesondere begründet er eine einheitliche Herangehensweise der europäischen Umweltpolitik, deren Grundlagen und Leitlinien in seinen Art. 191 bis 193 niedergelegt sind. Ergänzend hierzu nimmt auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 verbindlich wurde und dieselbe hierarchische Stellung wie die übrigen Verträge genießt, innerhalb des Rechtsrahmens der Union eine zentrale Rolle ein. Diese Charta kodifiziert eine Vielzahl von Menschenrechten, deren Beachtung sowohl durch die Union als auch durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischen Rechts geboten ist. Ihr Art. 37 verankert dabei ausdrücklich das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung sowie eines „hohen Umweltschutzniveaus“ und einer kontinuierlichen Verbesserung der Umweltqualität.<sup>207</sup>

Bei der Entwicklung ihrer Umweltpolitik ist die Europäische Union verpflichtet, neben den in der Charta der Grundrechte festgelegten Grundrechten auch die Grundfreiheiten zu berücksichtigen. Diese Grundfreiheiten besitzen besondere Relevanz für die Rechtfertigung nationaler umweltrechtlicher Vorschriften, die über den Geltungsbereich harmonisierter europäischer Normen hinausgehen. Besonders hervorzuheben ist dabei die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV. Nach dieser Grundfreiheit ist es weder einem Mitgliedstaat noch der Union gestattet, mengenmäßige Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs im europäischen Binnenmarkt einzuführen (Art. 35 AEUV). Solche Beschränkungen sind lediglich nach Maßgabe des abschließenden Katalogs rechtfertigender Gründe in Art. 36 AEUV zulässig oder aber aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, wie sie von der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union anerkannt werden. Dies trifft insbesondere auf den Umweltschutz gemäß Art. 11, Art. 191 Abs. 1 und 2 UAbs. 1 S. 1 sowie Art. 114 Abs. 3 AEUV zu.<sup>208</sup>

Die Querschnittsklausel (Art. 11 AEUV) bestimmt, dass beispielsweise die Agrar- und Wirtschaftspolitik der Europäischen Union die Erfordernisse des Umweltschutzes in ihre jeweiligen Politikbereiche integrieren müssen. Dieses Erfordernis erstreckt sich grundsätzlich auf sämtliche Tätigkeiten der Union, einschließlich der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes (Art. 114 Abs. 3 AEUV). Zwar genießt die Umweltpolitik keinen Vorrang gegenüber anderen

---

<sup>207</sup> *Streiz*, Europarecht, S. 146 ff.

<sup>208</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 785-786 Rn. 81.

europäischen Politiken, jedoch sind die Umweltauswirkungen dieser Politiken grundsätzlich zu berücksichtigen.<sup>209</sup>

Im Hinblick auf die spezifischen Vorschriften des Umweltschutzes muss die Politik der Europäischen Union vorrangig die regionalen Besonderheiten berücksichtigen (Art. 191 Abs. 2 Spiegelstr. 1 AEUV). Die Maßnahmen zur Harmonisierung des Umweltschutzes der Europäischen Union können Schutzklauseln enthalten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, aus nicht-wirtschaftlichen Umweltschutzgründen vorübergehende Maßnahmen unter Aufsicht der Union zu treffen (Art. 191 Abs. 2 Spiegelstr. 2 AEUV).

In Art. 191 Abs. 3 AEUV werden die sogenannten Berücksichtigungspflichten normiert.<sup>210</sup>

Demgemäß berücksichtigt die Europäische Union bei der Ausgestaltung ihrer Umweltpolitik gleichermaßen wissenschaftliche Erkenntnisse, regionale Gegebenheiten, Folgen eines Tätigwerdens oder Untätigbleibens sowie die ausgewogene sozioökonomische Entwicklung der Union insgesamt und ihrer einzelnen Regionen (Art. 191 Abs. 3 AEUV).

Die Unterschiedlichkeit der europäischen Regionen erlaubt der Umweltpolitik der Union, unterschiedliche Standards – einschließlich normativer Vorgaben – festzulegen, ohne diese zwingend einheitlich anzuwenden (Art. 191 Abs. 3 Spiegelstr. 2 und 4 AEUV). Diese Eigenheiten beschränken sich nicht nur auf Unterschiede in den natürlichen Umgebungen, sondern umfassen auch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Fähigkeiten der jeweiligen Regionen. Solche Abweichungen müssen jedoch als Ausnahmefälle betrachtet werden, um einer dauerhaften unzureichenden Integration entgegenzuwirken. Die Analyse der „Vorteile und Lasten, die aus einem Handeln oder Nicht-Handeln entstehen können“ (Art. 191 Abs. 3 Spiegelstr. 3 AEUV) beschränkt sich jedoch nicht allein auf eine wirtschaftliche Bilanzierung. Grund dafür ist, dass wirtschaftliche Überlegungen im Bereich des Umweltschutzes nur eingeschränkt einsetzbar sind, da sich immaterielle ökologische Werte ökonomisch nur begrenzt erfassen lassen.<sup>211</sup>

Prinzipien stellen normative Vorschriften – und nicht bloße Handlungsmaximen – dar, welche im Primärrecht der Europäischen Union von erheblicher Bedeutung sind. Unter den

---

<sup>209</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 782-783 Rn. 70-71.

<sup>210</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 781 Rn. 65-66.

<sup>211</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 781 f. Rn. 67-69.

umweltrechtlichen Prinzipien treten insbesondere das Vorsorgeprinzip, das Vorbeugungsprinzip, das Ursprungsprinzip (Schadensbehebung mit Vorrang an der Quelle) und das Verursacherprinzip hervor, welche sich aus Art. 191 Abs. 2 AEUV ableiten lassen.<sup>212</sup>

Weitere drei Prinzipien, die im Kontext des europäischen Rechts besondere Bedeutung erlangen, sind das Integrationsprinzip, das Subsidiaritätsprinzip sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf welche aufgrund ihrer Relevanz für sämtliche Rechtsgebiete des Unionsrechts im Folgenden näher eingegangen wird.

Unter dem Integrationsprinzip versteht man einerseits den ganzheitlichen Schutz, der der Umwelt selbst zukommt (interne Integration), und andererseits die Einbeziehung des Umweltschutzes in die Gesamtheit der öffentlichen Politiken (externe Integration). Beispiele der internen Integration finden sich in zahlreichen Richtlinien und Verordnungen, darunter insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie, die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Industrieemissionsrichtlinie. Die externe Integration vollzieht sich wiederum durch die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV.<sup>213</sup>

Der Subsidiaritätsgrundsatz, wie er in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegt ist, bestimmt, dass die Europäische Union in Bereichen tätig wird, in denen sie keine ausschließliche Zuständigkeit besitzt (nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung), wie es etwa bei der Umweltpolitik der Fall ist, und zwar unter zwei gleichzeitig zu erfüllenden Voraussetzungen. Die erste, negative Bedingung legt fest, dass die Union nur dann handeln darf, wenn die Ziele einer bestimmten Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten – sei es zentral, regional oder lokal – nicht hinreichend verwirklicht werden können. Die zweite, positive Voraussetzung schreibt vor, dass die Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer voraussichtlichen Wirkungen auf Unionsebene effizienter verwirklicht werden kann.<sup>214</sup>

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 4 EUV regelt nicht, ob die Union tätig werden darf – dies ist Aufgabe des Subsidiaritätsprinzips –, sondern auf welche Weise sie tätig werden muss. Jede Maßnahme der Union kann und muss sich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Während das Subsidiaritätsprinzip die Beziehungen zwischen der Union

---

<sup>212</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 780 Rn. 58.

<sup>213</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 781 Rn. 63.

<sup>214</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 785 Rn. 73.

und ihren Mitgliedstaaten ordnet, betrifft der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Beziehungen zwischen der Union und den Bürgern. Aus dem Zusammenspiel von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip ergibt sich, dass Maßnahmen der Europäischen Union sowohl in ihrer Breite (Subsidiarität) als auch in ihrer Tiefe (Verhältnismäßigkeit) stets das mildeste Mittel darstellen müssen.<sup>215</sup>

Die primärrechtliche Kompetenznorm im Bereich des Wasserrechts stellt die umweltrechtliche Zuständigkeit gemäß Art. 192 AEUV dar, welche die Union zum Erlass von Rechtsakten zum Schutz der Umwelt ermächtigt. Hervorzuheben ist, dass Art. 192 AEUV vorrangig den umwelt- und ökologischen Schutz der Wasserressourcen in der Europäischen Union bezweckt und daher nicht herangezogen werden darf, wenn das Hauptziel der Maßnahmen die wirtschaftliche Nutzung oder die Regelung wasserbezogener Verkehrsdienstleistungen ist.<sup>216</sup>

Für den Erlass umweltrechtlicher Vorschriften sind grundsätzlich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV gemeinsam zuständig (Art. 192 Abs. 1 und 3 AEUV). Diese Regel erfährt jedoch eine Ausnahme durch Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b Spiegelstr. 2 AEUV, wonach der Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und ohne Beteiligung des Parlaments alleine tätig wird, sofern es sich unter anderem um Maßnahmen handelt, welche „die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen“<sup>217</sup>.

Dementsprechend bedürfen Maßnahmen, die die mengenmäßige – nicht jedoch die qualitative – Bewirtschaftung der Wasserressourcen betreffen oder sich mittelbar oder unmittelbar auf deren Verfügbarkeit auswirken, der einstimmigen Verabschiedung durch den Rat der Europäischen Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wie in Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b Spiegelstr. 2 AEUV ausdrücklich vorgesehen.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 785 Rn. 80.

<sup>216</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 65 Rn. 119.

<sup>217</sup> Eine Ausnahme von diesem besonderen Gesetzgebungsverfahren bildet die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Art. 294 AEUV, wenn die betreffende Maßnahme ihre Rechtsgrundlage in der Vorschrift zur Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 114 AEUV) findet.

<sup>218</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 65 Rn. 119, S. 67 Rn. 121. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 776 Rn. 41

Schließlich ist ein weiteres wichtiges Thema, dass die Finanzierung und Umsetzung der umweltrechtlichen Politik der Europäischen Union primär durch die Mitgliedstaaten erfolgt (Art. 192 Abs. 4 AEUV). Beschlüsse des Europäischen Parlaments und des Rates, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ergehen, können Schutzklauseln enthalten, die vorübergehende Aussetzungen der Maßnahme sowie finanzielle Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds der Union vorsehen, sofern „unverhältnismäßig hohe Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaats“ entstehen und zugleich der Grundsatz des Verursacherprinzips gewahrt bleibt (Art. 192 Abs. 5 AEUV). Den Mitgliedstaaten steht es darüber hinaus frei, strengere Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit diese mit den EU-Verträgen vereinbar sind und der Kommission mitgeteilt werden (Art. 193 AEUV).

#### **4.1.3. Sekundärrecht**

Das Sekundärrecht der Europäischen Union umfasst sämtliche Rechtsakte, welche auf Grundlage der Gründungsverträge der Union (Primärrecht) von den Unionsorganen erlassen werden, um die in diesen Verträgen festgelegten Ziele umzusetzen und konkretisieren zu können. Gemäß Art. 288 AEUV gliedert sich die sekundärrechtliche Normgebung in folgende Rechtsakte: Verordnungen (Art. 288 UAbs. 2 AEUV), Richtlinien (Art. 288 UAbs. 3 AEUV), Beschlüsse (Art. 288 UAbs. 4 AEUV) sowie Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 UAbs. 5 AEUV). Verordnungen sind unmittelbar geltende Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, deren sämtliche definierenden Elemente festgelegt sind und die keiner nationalen Umsetzung bedürfen. Richtlinien hingegen sind Rechtsakte, die für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses verbindlich sind, dabei jedoch den nationalen Behörden die Kompetenz überlassen, Form und Mittel zur Erreichung dieses Ergebnisses festzulegen. Sie erfordern daher eine Umsetzung (Transposition) in die nationale Rechtsordnung der Mitgliedstaaten und entfalten nur bei mangelhafter Umsetzung sowie unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkung. Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindliche Rechtsakte. Sie können an einzelne Mitgliedstaaten, Unternehmen oder natürliche Personen gerichtet sein, welche dann unmittelbar durch sie gebunden werden. Empfehlungen und Stellungnahmen stellen dagegen unverbindliche Rechtsakte dar: Empfehlungen schlagen lediglich eine bestimmte Handlungsweise vor, während Stellungnahmen lediglich einen Standpunkt zum Ausdruck bringen. Das Sekundärrecht besitzt für das Funktionieren der Europäischen Union essentielle Bedeutung, da es

ermöglicht, Rechtsvorschriften entsprechend der veränderten Umstände und neu auftretenden Bedürfnisse anzupassen, ohne dabei die Gründungsverträge selbst ändern zu müssen.<sup>219</sup>

Dem europäischen Gesetzgeber steht bei der Wahl der Rechtsakte, die er zur Normsetzung erlässt, ein gewisser Ermessensspielraum innerhalb der in Art. 288 AEUV vorgesehenen Rechtsinstrumente zu. Der dort genannte Katalog ist jedoch nicht abschließend, sodass auch die Schaffung neuer, ungeschriebener Handlungsformen möglich ist.<sup>220</sup>

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die wirksame Anwendung des Umweltrechts in Europa ist die sogenannte Funktionsverzahnung zwischen dem Unionsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten, die sich unter anderem in klaren Kompetenzzuweisungen, einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organen der Union und der Mitgliedstaaten sowie in der Erleichterung der Harmonisierung des europäischen Rechts mit den nationalen Rechtsordnungen manifestiert. Ein Beispiel hierfür ist die deutsche Rechtsverordnungsermächtigung, bei der es sich um eine gesetzliche Befugnis handelt, die es Organen der öffentlichen Verwaltung ermöglicht, Rechtsverordnungen zu erlassen, ohne hierfür das vollständige, für die Schaffung von Gesetzen sonst übliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen zu müssen.<sup>221</sup>

Mitte der 1990er Jahre wurde deutlich, dass sich die unionsrechtlichen Vorschriften zum Wasserrecht gegenseitig überlagerten und häufige Antinomien hervorriefen, zudem fehlte es an einer Systematisierung etwa hinsichtlich einheitlicher Begrifflichkeiten und konsistenter Fristsetzungen. Anders formuliert bestand im europäischen Wasserrecht ein dysfunktionaler Flickenteppich<sup>222</sup>, der allerlei Schwierigkeiten bei der Auslegung und der Rechtsanwendung verursachte.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> *Streiz*, Europarecht, S. 154 ff.

<sup>220</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 774 Rn. 29.

<sup>221</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 788 f. Rn. 91-92.

<sup>222</sup> Unter dem zuvor erwähnten Flickenteppich sind insbesondere folgende Rechtsakte zu verstehen: die Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualität der Oberflächengewässer, die für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten bestimmt sind; die Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft; der Beschluss 77/795/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zum Informationsaustausch betreffend die Süßwasser-Oberflächengewässer der Europäischen Union; die Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität der Süßgewässer, die schutz- oder verbesserungsbedürftig sind, um fischwirtschaftlich nutzbar zu sein; die Richtlinie 79/869/EWG des Rates vom 9. Oktober 1979 betreffend Messmethoden sowie Häufigkeit der Probenahme und Analyse der Oberflächengewässer, die zur Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten bestimmt sind; die Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer sowie die Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe

<sup>223</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 64 Rn. 116.

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>224</sup> ragt aus sämtlichen unionsrechtlichen Vorschriften im Bereich des Wasserrechts hervor und ist der einzige Rechtsakt, der über kodifikatorisches Potenzial verfügt und darauf abzielt, ein umfassendes System zum Schutz der Wasserressourcen zu etablieren.<sup>225</sup>

Wie bereits dargestellt, bildet das Wasserrecht eine wesentliche Säule des Umweltrechts der Europäischen Union und stellt zugleich eine Reaktion auf den internationalen Charakter der bedeutendsten Gewässer dar. Diese Internationalität reicht im Übrigen über die Grenzen der Europäischen Union hinaus und macht deshalb auch Vereinbarungen mit Drittstaaten notwendig. Insbesondere hinsichtlich der mengenmäßigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen stellt die Wasserrahmenrichtlinie vom 23.10.2000 den zentralen Rechtsakt dar, welcher das europäische Wasserrecht regelt und die zuvor verstreuten Regelungen vereinheitlicht und konsolidiert.<sup>226</sup>

Seit dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie bis heute wurden zahlreiche sogenannte Tochterrichtlinien<sup>227</sup> erlassen, welche die teilweise abstrakten Normen und Begrifflichkeiten der übergeordneten Richtlinie konkretisieren und verdichten. Dies belegt, dass der Prozess der Systematisierung (Kodifikation) nach wie vor andauert.<sup>228</sup>

## 4.2. Wasserrahmenrichtlinie

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel 4.1.3 dargestellt, markiert der Erlass der Wasserrahmenrichtlinie den Wendepunkt im europäischen Wasserrecht. Ihr Regelungsinhalt spiegelt verschiedene Richtungsentscheidungen des Gesetzgebers wider, darunter die Ökologisierung, das an Flussgebietseinheiten orientierte Bewirtschaftungsprinzip sowie die planerische Ausgestaltung der Wasserwirtschaft.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

<sup>225</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1218 Rn. 21.

<sup>226</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 796 Rn. 118.

<sup>227</sup> Hervorzuheben ist im Rahmen dieser Untersuchung, dass diese verschiedenen Tochterrichtlinien die Wasserbewirtschaftungsfrage nicht unter dem mengenmäßigen Aspekt behandeln.

<sup>228</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 65 Rn. 118.

<sup>229</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 78 Rn. 145.

Die Wasserrahmenrichtlinie stellt ein typisches Beispiel der europäischen Rechtsetzungstätigkeit auf dem Gebiet des Wasserrechts dar. Sie beruht auf Art. 175 Abs. 1 EGV (heute Art. 192 Abs. 1 AEUV). Festzuhalten ist, dass ihr Erfolg bei der Beseitigung des zuvor bestehenden normativen Flickenteppichs nur teilweise zu verzeichnen ist, insbesondere da nach wie vor mehrere spezifische Richtlinien in Kraft geblieben sind, wie sich aus Anhang IX der Richtlinie ergibt.<sup>230</sup>

Zu den Erwägungsgründen für den Erlass der Wasserrahmenrichtlinie rechnen die Notwendigkeit von Maßnahmen, um eine langfristige Verschlechterung der Qualität und der Menge der Süßwasserressourcen zu verhindern (Erwägungsgrund Nr. 3 WRRL), die Schaffung eines Ordnungsrahmens, der die Grundprinzipien einer nachhaltigen Wasserpolitik in der Europäischen Union festlegt (Erwägungsgrund Nr. 5 WRRL), sowie die Notwendigkeit, eine integrierte Gemeinschaftspolitik im Bereich der Gewässer zu entwickeln (Erwägungsgrund Nr. 9 WRRL).

Nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union in seinem Urteil vom 11. September 2014<sup>231</sup> müssen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie Fragen bezüglich der Menge des verfügbaren Wassers stets im Kontext der ökologischen Qualität des Wassers zur Gewährleistung eines gesunden Zustands der aquatischen Ökosysteme betrachtet werden.<sup>232</sup>

Die erklärten Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bestehen in der Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt in der Europäischen Union (Art. 1 WRRL), wobei im Kern die Kontrolle der Wasserqualität steht und die Kontrolle der Wassermenge als ein akzessorisches Element zur Sicherstellung der guten Wasserqualität dient (Erwägungsgrund Nr. 19 WRRL). Dies ergibt sich beispielsweise daraus, dass der mengenmäßige Zustand des Grundwassers die ökologische Qualität der Oberflächengewässer sowie der von ihnen abhängigen Landökosysteme beeinflusst (Erwägungsgrund Nr. 20 WRRL).

Vor diesem Hintergrund hat die zunehmende Wasserknappheit erneut die Aufmerksamkeit auf die mengenmäßige Verfügbarkeit der Ressource gelenkt und somit den zuvor vorherrschenden Fokus auf rein qualitative Kriterien verschoben. Angesichts dieser Entwicklung werden

---

<sup>230</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 64 Rn. 117.

<sup>231</sup> NuR 2014, 854.

<sup>232</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 67 Fn. 588.

zunehmend Zweifel an der Effektivität des primär auf qualitative Aspekte ausgerichteten Ansatzes der Wasserrahmenrichtlinie laut.<sup>233</sup>

#### 4.2.1. Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten

Mit Erlass der Wasserrahmenrichtlinie wurde das Gebiet der Europäischen Union in Flussgebietseinheiten eingeteilt. Gemäß Art. 3 Abs. 1 und 3 WRRL war jeder Mitgliedstaat verpflichtet, seine eigenen Einzugsgebiete jeweils einer nationalen oder europäischen Flussgebietseinheit zuzuordnen. Diese Einheiten sind gemäß Art. 2 Nr. 15 WRRL die zentrale Bewirtschaftungseinheit für Einzugsgebiete und die damit verbundenen Landflächen, wobei sie eine oder mehrere benachbarte Einzugsgebiete, die Küstengewässer sowie die zugehörigen Grundwasserkörper umfassen.

Im Übrigen enthält die Wasserrahmenrichtlinie in Art. 2 Nr. 10 eine eigene Definition des Begriffs „Wasserkörper“, die nicht deckungsgleich mit dem Gewässerbegriff des deutschen Rechts ist, da letzterer – je nach landesrechtlicher Regelung – kleinere Gewässer unter Umständen vom Gewässerbegriff ausschließen kann (§ 2 Abs. 2 WHG).<sup>234</sup>

Als Vorbild für diese Form der Bewirtschaftung dienten einerseits das britische Modell der *National River Authorities* und andererseits das französische der *Agences de l'eau*, wobei eine derartige Struktur der deutschen Rechtsordnung bis dahin fremd war. Vom föderativen System in Deutschland abstrahierend erfordert die Bewirtschaftung dieser Flussgebietseinheiten auf europäischer Ebene eine wirksame Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>235</sup>

Die Unterteilung des Gebiets der Europäischen Union sowie der Mitgliedstaaten in Flussgebietseinheiten diene in erster Linie der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne, denen die Wasserrahmenrichtlinie besonderes Augenmerk schenkt, sowie der Maßnahmenprogramme.<sup>236</sup>

Deutschland hat im Anhang 2 des Wasserhaushaltsgesetzes seine Einzugsgebiete den europäischen Flussgebietseinheiten zugeordnet. Gleichwohl blieben die Verwaltungskompetenzen der

---

<sup>233</sup> *Franzius*, Brauchen wir ein neues Bewirtschaftungssystem für den Umgang mit zunehmender Wasserknappheit?, ZUR 2025, S. 67 (68).

<sup>234</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 84 Rn. 153.

<sup>235</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 80 Rn. 149, S. 161 Rn. 294.

<sup>236</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1219 Rn. 23.

deutschen Bundesländer durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie unverändert bestehen. Dies gilt auch dann, wenn die Flussgebietseinheiten Ländergrenzen überschreiten, woraus sich potenzielle Konflikte zwischen den Anforderungen der Richtlinie und dem traditionellen föderalen Modell Deutschlands ergeben können, das die dezentrale Bewirtschaftung durch die Länder bevorzugt.<sup>237</sup>

#### **4.2.2. Dezentraler Vollzug**

Die Koordination der Wasserbewirtschaftungsbehörden jedes Mitgliedstaats entspricht dem dezentralisierten Modell des Vollzugs des Unionsrechts gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV, wonach die Regelung der Behördenorganisation und der Verwaltungsverfahren zur Durchführung des Unionsrechts in den Bereich der Verfahrens- und Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten fällt. Die Pflicht zur sektoralen Koordinierung zwischen den Gebietskörperschaften ist dem deutschen Recht indes nicht fremd. Insoweit findet die im Art. 3 der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehene Koordinierungspflicht, welche den Mitgliedstaaten zugleich die Befugnis einräumt, geeignete Verwaltungsstrukturen einzurichten, ihre Rechtfertigung in der Notwendigkeit des Schutzes der Wasserressourcen gemäß Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV.<sup>238</sup>

Andererseits lässt sich das Fehlen einer ausreichenden Koordinierung weder durch Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne noch durch bloße Existenz wirksamer Regelungen über Gestattungsverfahren kompensieren. Dies rechtfertigt sich daraus, dass eine isolierte Entscheidung eines einzelnen Bundeslandes unmittelbar auf die tatsächlichen Gegebenheiten einwirkt, welche wiederum Grundlage für Entscheidungen anderer Bundesländer und auch europäischer Staaten flussabwärts bilden.<sup>239</sup>

#### **4.2.3. Bewirtschaftungsplan**

Gemäß Art. 13 Abs. 1 WRRL, der durch § 83 WHG in das deutsche Wasserhaushaltsgesetz umgesetzt wurde, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für Flussgebietseinheiten, die vollständig innerhalb ihres Hoheitsgebietes liegen, jeweils einen Bewirtschaftungsplan aufzustellen. Liegt hingegen die Flussgebietseinheit vollständig innerhalb des Gebiets der Europäischen

---

<sup>237</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 80 Rn. 148.

<sup>238</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 81 f. Rn. 150.

<sup>239</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 161 Rn. 294.

Union, so haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 Abs. 2 WRRL sicherzustellen, dass die Erstellung eines einzigen europäischen Bewirtschaftungsplans für diese Flussgebietseinheit koordiniert erfolgt.<sup>240</sup>

Ein Beteiligungsmechanismus für die gesamte interessierte Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne ist in Art. 14 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL vorgesehen. Gemäß Art. 14 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sämtliche mit der Erstellung des Bewirtschaftungsplans verbundenen Dokumente öffentlich zugänglich zu machen, was auch den Anforderungen des Aarhus-Übereinkommens von 1987 entspricht. Obwohl der Begriff „Öffentlichkeit“ in der WRRL selbst nicht definiert ist, lässt sich auf den in Art. 2 der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 verwendeten Begriff zurückgreifen, welche die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme regelt. Demnach beschränkt sich der Begriff „Öffentlichkeit“ nicht allein auf unmittelbar Betroffene, wie etwa die Gewässernutzer, sondern umfasst vielmehr die gesamte Allgemeinheit, also grundsätzlich jeden Bürger der Europäischen Union.<sup>241</sup>

Die Öffentlichkeit kann zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne beitragen, da sie Kenntnisse einbringt, die allein unter den Fachleuten der öffentlichen Verwaltung nicht vorhanden sein können – dies bezeichnet man als Wissensgenerierungsfunktion. Dabei ist unbestritten, dass die Aufstellung der Pläne politische Entscheidungen erfordert, weshalb die rechtswissenschaftliche Literatur darin durchaus eine Stärkung demokratischer Werte erkennt; gleichwohl bedürfte es einer gesonderten oder eigenständigen Rechtfertigung, wollte man daraus einen eigenständigen Legitimationsprozess ableiten.<sup>242</sup>

#### **4.2.4. Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen**

Zwei wesentliche, durch Art. 2 Nr. 38 und 39 WRRL eingeführte Begrifflichkeiten sind jene der Wasserdienstleistungen und der Wassernutzungen, die miteinander in Zusammenhang stehen. Unter Wasserdienstleistung<sup>243</sup> versteht man dabei ein Spektrum von Tätigkeiten im

---

<sup>240</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 96-97 Rn. 171.

<sup>241</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 101 Rn. 178.

<sup>242</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 103 Rn. 180.

<sup>243</sup> Zur Auffassung, dass der Begriff „Wasserdienstleistung“ auf Wasserversorgung und Abwasserbehandlung beschränkt ist und insbesondere nicht die Bereiche der Eigenversorgung und Eigenentsorgung erfasst, vgl. *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, S. 25 ff., 40 ff.

Zusammenhang mit der Wasserversorgung, einschließlich der Entnahme, welche auch als Eigenversorgung bezeichnet wird (Art. 2 Nr. 38 lit. a WRRL), oder aber Dienstleistungen der Abwasserentsorgung (Art. 2 Nr. 38 lit. b WRRL).<sup>244</sup>

Im Übrigen wurde im Kontext der erwähnten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 11. September 2014<sup>245</sup>, welche die Verpflichtung Deutschlands zur Kostendeckung für „Wasserdienstleistungen“ nach Art. 9 WRRL zum Gegenstand hatte, bereits kritisiert, dass das Urteil keine hinreichende begriffliche Klarheit hinsichtlich der Reichweite des Ausdrucks „Wasserdienstleistungen“ schaffe.<sup>246</sup>

Der Begriff der Wasserdienstleistungen ist ausdrücklich vom Begriff der Wassernutzungen gemäß Art. 2 Nr. 39 WRRL umfasst, welcher darüber hinaus „jede andere Tätigkeit nach Art. 5 und Anhang II mit erheblichen Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer“ einschließt.

Eine dritte Gruppe bilden diejenigen Tätigkeiten, die keine erheblichen Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer haben und folglich nicht als Wassernutzungen gelten.<sup>247</sup>

Eine Auslegung des Art. 2 Nr. 38 lit. a WRRL wäre diejenige, wonach die Wasserdienstleistung gegenüber Dritten (Endverbrauchern) und nicht gegenüber dem Wasserentnehmer selbst erbracht würde. Diese Interpretation wäre möglich, da die Vorschrift ausdrücklich auf die Erbringung der Wasserdienstleistung „für Haushalte“ abstellt. Zudem wäre eine Gleichsetzung der Begriffe „Wasserdienstleistungen“ und „Wassernutzungen“ wegen der informativen und leitenden Funktion normativer Texte unpraktikabel. Auch teleologisch betrachtet erscheint eine solche Gleichstellung nicht erforderlich, da „sonstige Wassernutzungen“ gemäß Art. 2 Nr. 39 Alt. 2 WRRL regelmäßig einem Gestattungsregime unterliegen, bei dem die Wassernutzer – nicht jedoch die Verbraucher – der staatlichen Kontrolle unterworfen sind. Soweit eine bestimmte Wassernutzung keine Auswirkungen auf die „Kosten der Wasserdienstleistungen“ hat, unterliegt sie auch nicht dem Kostendeckungsprinzip nach Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 2 WRRL.<sup>248</sup>

---

<sup>244</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 53.

<sup>245</sup> *EuGH*, Urt. v. 11.09.2014 – C-525/12C-525/12, EU:C:2014:2202, NuR 2014, 854.

<sup>246</sup> *Seuser*, Die Entscheidung des EuGH zu Wasserdienstleistungen, NuR 36 (2014), S. 847 (849 f.).

<sup>247</sup> *WATECO*, Economics and the environment, S. 74.

<sup>248</sup> *Reimer*, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (448).

Hervorzuheben ist, dass die Wasserrahmenrichtlinie in Art. 2 Nr. 38 lit. a WRRL nicht zwischen den verschiedenen Formen der Wassergewinnung differenziert (Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten), wie sie im Landesrecht vorgesehen sind. Sämtliche dieser Modalitäten werden vielmehr einheitlich unter dem Begriff „Entnahme“ zusammengefasst.<sup>249</sup>

#### 4.2.5. Wassergebührenpolitik

Gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 1 WRRL waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis zum Jahr 2010 eine Wassergebührenpolitik einzuführen, welche den Nutzern Anreize für eine effiziente Wassernutzung bietet und somit zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele der Richtlinie beiträgt.

Der Begriff „Wassergebührenpolitik“ in der deutschen Sprachfassung der Wasserrahmenrichtlinie, welcher auf eine bestimmte Abgabeart (Gebühr) verweist, erscheint jedoch insoweit irreführend, als er von anderen Sprachfassungen wie der englischen („*water-pricing policies*“) und der französischen („*la politique de tarification de l’eau*“) abweicht<sup>250</sup>. Die Begriffe „Wasserbe-  
preisung“ oder „Wasserpreis“ erweisen sich daher als treffendere Formulierungen, um den Willen des Gesetzgebers zutreffend zum Ausdruck zu bringen, was auch dadurch bestätigt wird, dass die Kommission in ihrer Mitteilung Nr. 477 vom 26.07.2000 explizit diese Ausdrucksweise verwendet hat.<sup>251</sup>

Eine andere Auffassung geht dahin, dass der Begriff „Wassergebühr“ den Endpreis (Endpreis) für die Nutzung der Wasserdienstleistungen meint. Handelt es sich bei dem zugrunde liegenden Rechtsverhältnis um ein öffentlich-rechtliches, wie etwa bei der Abwasserabgabe oder dem Wasserentnahmeentgelt, wäre grundsätzlich eine Gebühr einschlägig. Demgegenüber spricht man bei einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis, bei dem der Dienst von wirtschaftlichen Akteuren wie Wasserversorgungsunternehmen erbracht wird, von einem Preis (Wasserpreis).<sup>252</sup>

Als Gegenargument zur Einführung einer (direkten) Wasserentnahmeentgeltserhebung wäre es denkbar, eine indirekte Verteuerung der Wassernutzung über wasserbezogene Hauptpflichten

---

<sup>249</sup> Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 158.

<sup>250</sup> Die portugiesische Sprachfassung folgt ebenfalls der englischen und französischen Version: „as políticas de estabelecimento de preços da água“.

<sup>251</sup> S. Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 110 f.

<sup>252</sup> Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 109 f.

und Inhalts- und Nebenbestimmungen im Rahmen der Gestattung zu verfolgen. Dadurch ließe sich sicherstellen, dass die umweltpolitischen Zielsetzungen dennoch erreicht werden. Der Wortlaut des Art. 9 WRRL, insbesondere angesichts der Überschrift des Artikels („Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“), legt nahe, dass sich der Begriff „Kosten“ auf die externen Kosten der Wasserdienstleistungen für Dritte bezieht und nicht auf sämtliche Kosten aller Wassernutzungen. Dies ergibt sich daraus, dass die Begriffe „Wasserdienstleistungen“ und „Wassernutzungen“, wie bereits dargestellt, in Art. 2 Nr. 38 und 39 WRRL eindeutig voneinander unterschieden werden. Darüber hinaus werden beide Begriffe in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 sowie Abs. 2 WRRL gemeinsam verwendet.<sup>253</sup>

Haftungsrechtliche Instrumente könnten darüber hinaus die Kosten der Externalitäten nachträglich dem jeweiligen Verursacher auferlegen. Ordnungsrechtliche Instrumente wären – wie bereits erwähnt – geeignet, das Entstehen der Externalitäten bereits im Vorfeld zu verhindern. Nach dieser Auffassung würden solche Instrumente der direkten Steuerung den Einsatz indirekter Steuerungsinstrumente, insbesondere die Bepreisung, als Mittel zur Internalisierung der Kosten entbehrlich machen.<sup>254</sup>

Da Art. 9 WRRL tatsächlich kein bestimmtes Instrument zur Wasserbepreisung vorsieht, um die umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 S. 1 WRRL zu decken, ließe sich stets das Argument anführen, dass keine zwingende Vorgabe bestehe, diese Kosten durch die Einführung einer Abgabe zu decken. Dementsprechend könnte die Kostendeckung auch durch andere Mittel, beispielsweise Instrumente des Verwaltungsrechts, sichergestellt werden. Das maßgebliche Argument gegen die Ersetzung der Wasserbepreisung durch Instrumente der direkten Steuerung (oder gar Haftungsregelungen) ist, dass zwischen verwaltungsrechtlichen Instrumenten der direkten Steuerung und einer Bepreisung mittels Abgaben im Hinblick auf die in Art. 9 WRRL geforderte Kostendeckung keine vollständige Äquivalenz besteht. Dies widerspräche dem Ziel einer „effizienten Ressourcennutzung“ (Art. 9 Abs. 1 S. 2 WRRL), welches durch ein rein verwaltungsrechtlich geprägtes Wasserrecht weder intendiert noch erreicht wird.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Reimer, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (448). In diesem Sinne, gegen die obligatorische Einführung eines Wasserentnahmeentgelts im Rahmen des Unionsrechts mit Hinweis auf die hinreichende Wirksamkeit anderer Instrumente direkter Steuerung, Kolcu, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 169

<sup>254</sup> S. Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 206.

<sup>255</sup> Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (19).

Andernfalls gesagt geht es nicht allein darum, durch das Verursacherprinzip umwelt- und ressourcenbezogene Kosten zu internalisieren, sondern vielmehr darum, ökonomisch effiziente Anreize für die Ressourcennutzung zu schaffen, was das Verwaltungsrecht per se nicht zu leisten vermag.

Ein weiterer relevanter Kritikpunkt betrifft die Interpretation einer angeblichen Präferenz der Richtlinie für ökonomische Instrumente, die es den Wassernutzern ermöglichen würden, per se zu einer optimalen Allokation der Wasserressourcen im Sinne der Allokationstheorie zu gelangen. Diese Präferenz stünde jedoch im Widerspruch zu den Zielen und Instrumenten der Richtlinie, welche ausdrücklich den Schutz der Wasserressourcen sowie Maßnahmen der direkten Steuerung und Planung vorsehen. Ökonomische Instrumente seien daher in einer richtlinienkonformen Auslegung lediglich als ergänzende Maßnahmen zu verstehen. Die Richtlinie betrachtet Wasser nicht als bloßen Produktionsfaktor, sondern als einzigartiges Erbe, dem staatlicherseits besonderer Schutz und eine entsprechende Behandlung zuteilwerden müssen.<sup>256</sup>

Jedenfalls spricht die Formulierung der Richtlinie dagegen, einen Wassermarkt einzurichten, auf dem Nutzungslizenzen unter privaten Akteuren frei gehandelt werden und der Preis frei schwankt. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Richtlinien text vorsieht, dass „die einzelnen Wirtschaftssektoren (...) einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 2 WRRL).<sup>257</sup>

#### **4.2.6. Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen**

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten das Prinzip der Kostendeckung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL „berücksichtigen“, wobei sie die wirtschaftliche Analyse entsprechend Anhang III und insbesondere auf Grundlage des Verursacherprinzips durchzuführen haben.

---

<sup>256</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 88 f.

<sup>257</sup> *S. Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 113.

Eine der größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist bis heute die Bestimmung zahlreicher ihrer Schlüsselbegriffe.<sup>258</sup> Da die Wasserrahmenrichtlinie keine eigene Definition der Kosten der Wasserdienstleistungen enthält, kann dieser Begriff sämtliche variablen<sup>259</sup> und fixen<sup>260</sup> Kosten der Leistungserbringung umfassen, zu denen im Falle der Trinkwasserversorgung auch die Kosten der Bereitstellung und Instandhaltung des Verteilungsnetzes gehören.<sup>261</sup>

Diese Art der Betrachtung fixer Kosten, die auf die Wasserdienstleistung der Trinkwasserversorgung zutrifft, lässt sich jedoch nicht auf die Wasserdienstleistung der Wasserentnahme (Art. 2 Nr. 38 WRRL) übertragen, da sie mit dieser unvereinbar ist und daher ipso facto auch mit den Wasserentnahmeentgelten, die stets am Volumen des entnommenen Wassers zu bemessen sind (variable Kosten).

Ein dogmatischer Kritikpunkt lautet, dass der Verzicht auf die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts, auch in Bezug auf die Entnahme von Oberflächenwasser, gegen Art. 2 Nr. 38 lit. a WRRL verstoße, wonach insbesondere bei der Wasserentnahme als Wasserdienstleistung eine Kostendeckung zu gewährleisten ist.<sup>262</sup>

Aus ökonomischer Perspektive wird der in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 1 WRRL angestrebte optimale Anreizeffekt der Entgelte dann erreicht, wenn diese den individuellen Verursachungsbeiträgen entsprechen. Dies setzt eine Berechnungsmethode voraus, welche auf die tatsächliche Wasserentnahme abstellt und nicht lediglich auf abstrakte, vom konkreten Wassergebrauch losgelöste Einheitssätze, wie etwa den Wert einer Immobilie.<sup>263</sup>

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens der Wasserrahmenrichtlinie bestand Streit hinsichtlich des Inhalts und der Verbindlichkeit des Prinzips der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen. Während der Rat der Europäischen Union eine allgemeinere und weniger verpflichtende

---

<sup>258</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (234).

<sup>259</sup> Variable Kosten sind solche, die in Abhängigkeit von der konsumierten Menge einer Dienstleistung entstehen.

<sup>260</sup> Fixe Kosten sind solche Kosten, die bereits durch die Bereitstellung einer Dienstleistung unabhängig von deren Nutzung anfallen, beispielsweise Investitions- oder Kapitalkosten sowie ein Teil der Personalkosten

<sup>261</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (237).

<sup>262</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (23).

<sup>263</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (237).

Ausgestaltung der Kostendeckung bevorzugte, trat das Europäische Parlament für eine detailliertere und verbindlichere Fassung ein. Als Kompromisslösung kam es somit im Art. 9 WRRL zu einer bloßen Gegenüberstellung der Auffassungen von Rat und Parlament. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL geht dabei auf den Rat zurück, wohingegen Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL seinen Ursprung im Parlament hat. Demzufolge sind diese Absätze im Rahmen der Exegese zunächst getrennt voneinander zu betrachten, um ihren jeweiligen Gehalt vollumfänglich zu erfassen. Anschließend sollten in einem zweiten Schritt Überschneidungen und inhaltliche Unterschiede ermittelt werden, um diese zu einem kohärenten Konzept zusammenzuführen.<sup>264</sup>

Erwähnenswert ist die Verwendung des Begriffs „berücksichtigen“ in der endgültigen Fassung<sup>265</sup> von Art. 9 WRRL, anstelle von Verben mit stärker verpflichtendem Charakter wie beispielsweise „sorgen“ (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2). Dies erklärt sich durch die ablehnende Haltung des Rates der Europäischen Union, welcher eine zu verbindliche Ausgestaltung des Grundsatzes der Kostendeckung vermeiden wollte.<sup>266</sup>

Gleichwohl besteht die Auffassung, dass die Regelung des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL, deren Aufnahme in den Richtlinienentwurf dem Europäischen Parlament gelang, letztlich die Verbindlichkeit des Prinzips der Kostendeckung wiederhergestellt hat. Die einzige diesbezügliche Konzession bestand in einer Fristsetzung für dessen Umsetzung bis zum Jahr 2010.<sup>267</sup>

Folglich bezieht sich die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen auf die Gesamtsumme aller Kosten, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums durch die Erbringung der Wasserdienstleistungen für einen Nutzer entstehen. Diese Kosten sollen daher dem Nutzer selbst und nicht der Allgemeinheit auferlegt werden, was primär als ein Kostenunterschreitungsverbot<sup>268</sup> zu verstehen ist, insbesondere hinsichtlich der ökologischen und ressourcenbezogenen Kosten (Art. 9 Abs. 1 WRRL). Andererseits besteht zugleich ein Kostenüberschreitungsverbot, das einer gewinnorientierten Wasserbepreisung entgegensteht.<sup>269</sup> In der Literatur wird vertreten, dass

---

<sup>264</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (234).

<sup>265</sup> Deutsche Sprachfassung: „Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.“

<sup>266</sup> *S. Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 189.

<sup>267</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 102–104.

<sup>268</sup> Die Kostendeckungspflicht würde insbesondere in den Bereichen Industrie und Landwirtschaft im Wesentlichen als Subventionsverbot wirken. *Unnerstall* Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, S. 234 (241).

<sup>269</sup> *S. Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 150 f.

jegliche Kostendeckungsrate, die kontinuierlich oder durchschnittlich über einen Zeitraum von fünf Jahren nicht 100 % erreicht, gegen die zwingende Vorschrift des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL verstößt, es sei denn, eine Ausnahme gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 oder Abs. 4 WRRL wäre gerechtfertigt.<sup>270</sup>

Im November 2012 erhob die Europäische Kommission beim Europäischen Gerichtshof ein zuvor zitiertes Vertragsverletzungsverfahren (Aktenzeichen C-525/12)<sup>271</sup> gegen die Bundesrepublik Deutschland. Streitgegenstand war die Frage, ob aus Art. 2 Nr. 38 lit. a in Verbindung mit Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie eine Verpflichtung zur Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts abgeleitet werden könne. Nach Auffassung der Kommission habe Deutschland gegen Art. 9 WRRL verstoßen, da einige Bundesländer entweder kein Wasserentnahmeentgelt erheben oder aber zu weitreichende Befreiungen hiervon vorsehen würden.

Im September 2014 wies der Gerichtshof die Klage der Kommission jedoch als unbegründet ab. Er stellte dabei fest, dass die in Art. 2 Nr. 38 WRRL genannten Tätigkeiten, wie beispielsweise die Wasserentnahme oder das Aufstauen, den Zustand der Wasserkörper beeinträchtigen und somit die Erreichung der Richtlinienziele gefährden könnten. Die Nichterhebung eines Wasserentnahmeentgelts, insbesondere im Bereich der Schifffahrt, der Wasserkraft und des Bergbaus, stehe jedoch nicht zwangsläufig im Widerspruch zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie. Daraus folge allerdings nicht, dass der Verzicht auf die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts in jedem Fall geeignet sei, diesen Zielen zu schaden (Rn. 56). Vielmehr lasse Art. 9 Abs. 4 WRRL ausdrücklich zu, dass die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen einzelne Wassernutzungen von der Kostendeckungspflicht ausnehmen. Eine solche Flexibilisierung sei jedoch nur dann zulässig, wenn dadurch die Verwirklichung der in der Richtlinie festgelegten Ziele und Zwecke nicht gefährdet werde (Rn. 57).

Zusammenfassend bestehe daher keine Verpflichtung zur vollständigen Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften im Bereich der Wasserbewirtschaftung. Der Gerichtshof erkannte vielmehr an, dass den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein gewisser Spielraum verbleibt, um regionale und lokale Besonderheiten zu berücksichtigen, solange die allgemeinen Richtlinienziele erreicht werden. Der genaue Begriff

---

<sup>270</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (235).

<sup>271</sup> NuR 2014, 854.

der „Wasserdienstleistungen“ blieb damit weiterhin offen. Dementsprechend wurde die Nichterhebung des Wasserentnahmeentgelts in bestimmten deutschen Bundesländern nicht als Verstoß Deutschlands gegen die Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie angesehen.

#### 4.2.6.1. Die Begriffe ‚Umweltkosten‘ und ‚Ressourcenkosten‘

Zwei wesentliche Begriffe für die Untersuchung des Wasserentnahmeentgelts neben den eigentlichen Kosten der Wasserdienstleistungen sind die in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL genannten umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten. Allerdings enthält die Wasserrahmenrichtlinie hierfür keine eigene Definition, was sowohl die Auslegung als auch die praktische Anwendung des Kostendeckungsprinzips erschwert.

Nach allgemeinem Verständnis sind diese Kosten zwar mit den externen Kosten (Externalitäten) verbunden, umfassen jedoch nicht sämtliche denkbaren externen Effekte.<sup>272</sup>

Ein Definitionsvorschlag der Europäischen Kommission versteht unter „umweltbezogenen Kosten“ diejenigen, die aus Umweltschäden resultieren, welche durch den Wasserverbrauch an Umwelt, Ökosystemen sowie an Personen<sup>273</sup> entstehen, die diese Umwelt nutzen. Beispiele hierfür wären die Verschlechterung der ökologischen Qualität aquatischer Ökosysteme oder auch die Versalzung und qualitative Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Nutzflächen. Die Europäische Kommission definiert ferner „ressourcenbezogene Kosten“ als diejenigen Kosten, die mit verlorenen Nutzungsmöglichkeiten verbunden sind, welche andere Nutzungen desselben Gewässers erfahren, weil die Ressource über ihre natürliche Regenerations- oder Wiederherstellungskapazität hinaus beansprucht wird. Ein Beispiel dafür wäre die übermäßige Entnahme von Grundwasser, welche andere Tätigkeiten gefährden kann, die ebenfalls von diesem Wasser abhängen.<sup>274</sup> Konkret gesagt handelt es sich dabei um sogenannte Verknappungskosten, die durch die Tätigkeit eines Nutzers entstehen, oder auch um Ressourcenschadenskosten, bei denen der Schaden gerade in der verursachten Knappheit selbst besteht.<sup>275</sup> Diese Definition der

---

<sup>272</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (238). Vgl. *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 189.

<sup>273</sup> Gegen die Auffassung, der Begriff der „umweltbezogenen Kosten“ der WRRL beziehe sich auf „drittbezogene Güter“, vgl. *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 77–80.

<sup>274</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss (26. 7. 2000), S. 10. Vgl. *Unnerstall*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, S. 238

<sup>275</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 89.

„ressourcenbezogenen Kosten“ kommt dem vom Bundesverfassungsgericht geprägten Begriff des Sondervorteils sehr nahe.

Wie dem auch sei, lässt sich der Wasserrahmenrichtlinie nicht eindeutig entnehmen, welche externen Kosten konkret abgedeckt werden müssen, sodass die Aufgabe, diese näher zu bestimmen, den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.<sup>276</sup>

Aus ökonomischer Perspektive gestaltet sich die wissenschaftliche Erfassung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten methodisch problematisch. Die folgenden Methoden werden in diesem Kontext von der Wirtschaftswissenschaft angeboten. Die erste Methode ist der sogenannte „Standard-Preis“ („Standard-Price“), bei dem in einem iterativen Verfahren („Trial-and-Error-Verfahren“) ein Wert ermittelt wird, welcher den geringsten Kosten zur Beseitigung einer Einheit schädlicher Externalitäten entspricht, die mit dem jeweiligen Umweltstandard nicht mehr vereinbar sind. Nachteilig an dieser Methode ist ihre mutmaßliche Ineffizienz, falls der Wert nicht präzise kalibriert wird. Praktisch betrachtet erweist sich dieses Vorgehen als problematisch, da es eine flexible Rechtslage voraussetzt, um im Falle eines „Irrtums“ eine nachträgliche Anpassung des Wertes zu ermöglichen. Eine weitere Methode ist die sogenannte Pigou-Abgabe. Diese verfolgt das Ziel, der Umweltverschmutzung einen Preis beizumessen, indem für jede Einheit der verursachten Verschmutzung ein monetärer Betrag in Form einer Abgabe festgelegt wird. Sie unterscheidet sich von der Standard-Preis-Methode insoweit, als diese stärker auf die Menge der Umweltbelastung fokussiert und entsprechende Grenzwerte setzt, wobei der Preis lediglich als Mittel dient, diese Grenzwerte zu erreichen. Die Kritikpunkte am Pigou-Ansatz ähneln dabei denjenigen, welche auch gegen die Standard-Preis-Methode erhoben werden. Es existiert ferner die sogenannte Nutzen-Kosten-Analyse. Ziel dieser Analyse ist es, die Präferenzen wirtschaftlicher Akteure herauszuarbeiten. Dies erfolgt entweder durch das indirekte Verfahren der offenbarten Präferenzen, welches darauf beruht, dass der Marktpreis eines Gutes dessen umweltbezogene Kosten und Vorteile widerspiegelt und somit die relevanten Umweltwerte ermittelt werden können, oder durch das direkte Verfahren der erklärten Präferenzen, bekannt als kontingente Bewertung, mittels welcher die Zahlungsbereitschaft der Akteure anhand unmittelbarer Befragungen zu hypothetischen oder experimentellen Szenarien gemessen wird. Beide Verfahren weisen hinsichtlich des Wasserbereichs Anwendungsdefizite auf. Das erstgenannte Verfahren scheitert häufig an einer unzureichenden Datenlage sowie an

---

<sup>276</sup> S. Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 197.

Marktversagen, welches die Preise umweltbezogener Güter verzerren kann. Das zweitgenannte Verfahren hingegen ist insbesondere aufgrund bewusster und unbewusster Verzerrungen seitens der Befragten mangelhaft, die letztlich das Ergebnis beeinträchtigen.<sup>277</sup>

Es bestehen weitere alternative Verfahren. Eines hiervon ist das direkte Marktverfahren, bei dem die realen Marktpreise existierender Güter und Dienstleistungen deren Wert aufgrund tatsächlicher Transaktionen offenlegen, welche Veränderungen der Umweltqualität widerspiegeln – so beispielsweise die Wasserqualität, die unmittelbar Einfluss auf den Fischpreis nimmt. Ein weiteres Verfahren ist der kostenbasierte Ansatz, nach welchem die Kosten zur Erzielung umweltbezogener Vorteile eine geeignete Annäherung an deren tatsächlichen Wert darstellen. Hierunter fallen Präventions-, Minderungs- oder Wiederherstellungskosten, wobei insbesondere der Vermeidungskostenansatz hervorzuheben ist, der davon ausgeht, dass der Wert eines Umweltschadens mindestens denjenigen Kosten entspricht, die zu seiner Vermeidung aufgebracht werden müssen.<sup>278</sup>

Ein wesentliches Problem liegt darin, dass Umweltgüter, wie etwa Wasser, gewöhnlich nicht auf Märkten gehandelt werden. Standardisierte Leitlinien zur Bestimmung des Wertes von Wasser existieren nicht. Demgegenüber kann der Vermeidungskostenansatz bei fehlerhafter Anwendung zu einer Unterschätzung der betreffenden Kosten führen oder – umgekehrt – zu exorbitant hohen Preisen, sofern eine drastische Verringerung der Umweltbelastung angestrebt wird, welche nicht durch Technologien, beispielsweise zur Reduzierung des Wasserverbrauchs, kompensiert werden kann. Dies räumt den Mitgliedstaaten erhebliche Flexibilität hinsichtlich der Wahl und Umsetzung solcher Methoden ein, vorausgesetzt, sie erfüllen gewisse grundlegende Mindestanforderungen. Ungeachtet dessen bleibt die langfristige Prognose von Angebot und Nachfrage in der ökonomischen Analyse weiterhin von Bedeutung. Zudem wird argumentiert, dass die Degradierung von Ressourcen – wie etwa die Erschließung von Wasser aus einem Aquifer – keine „Ressourcenkosten“ zur Folge hat, solange dieser weiterhin imstande ist, sämtliche gegenwärtigen sowie voraussichtlich zukünftigen Bedarfe zu decken.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> S. Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 199–202.

<sup>278</sup> Unnerstall, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (238 f.). Vgl. Desens, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 203–204.

<sup>279</sup> Unnerstall, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (239).

Für Gestattung-freie Nutzungen, da sie weder als Wasserdienstleistungen noch als Wassernutzungen einzuordnen sind, kommt eine Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Sinne des Art. 9 WRRL nicht in Betracht.<sup>280</sup>

Die restriktive Definition der „Ressourcenkosten“ erweist sich nach hiesiger Auffassung als unzureichend. Sie lässt den Eigenwert des Wassers für den jeweiligen Nutzer, für die Allgemeinheit als Eigentümerin und für das Ökosystem außer Acht. Indem lediglich die Fähigkeit berücksichtigt wird, aktuelle und voraussichtlich zukünftige Bedarfe wirtschaftlicher Akteure zu befriedigen, vernachlässigt diese Sichtweise wesentliche Gesichtspunkte. An erster Stelle ist dabei der ökologische Wert des Wassers zu nennen, dessen Fehlen das Potenzial hat, nicht nur aquatische Ökosysteme, sondern auch davon abhängige terrestrische Ökosysteme erheblich zu beeinträchtigen. Hinzu kommt die Problematik, die aus dem Klimawandel resultierenden Veränderungen präzise vorherzusagen, was zu einer Verschiebung der intergenerationalen Gerechtigkeit beim Zugang zu Wasser führen und folglich die nachhaltige Nutzung durch zukünftige Generationen gefährden kann. Zusammenfassend besitzt Wasser einen intrinsischen Wert und sollte daher insbesondere Großnutzern Kosten verursachen, unabhängig von der Deckung gegenwärtiger und zukünftiger Bedarfe.

#### **4.3. Fazit**

Umweltrechtliche Themen, für die eine konkurrierende Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten besteht, gehören zu den bevorzugten Gegenständen der gemeinschaftlichen Rechtsetzungstätigkeit. Innerhalb dieser Themenbereiche ragt das Wasserrecht hervor. Dies ist eine logische Konsequenz der ausgeprägten hydrologischen Verflechtung der europäischen Staaten. Überdies wurde bevorzugt die Rechtsform der Richtlinien gewählt, da diese normativen Instrumente eine besonders flexible Umsetzung erlauben; den Mitgliedstaaten bleibt es jeweils überlassen, in welcher Form und Geschwindigkeit sie regulatorische Maßnahmen ergreifen.

Ein Wendepunkt des europäischen Wasserrechts stellt der Erlass der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 (Wasserrahmenrichtlinie) dar. Vor dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie fehlte im europäischen Recht ein einheitlicher

---

<sup>280</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 161.

Rechtsakt, der Gewässer umfassend und ganzheitlich regelte und schützte, sodass die europäische Wasserpolitik durch fragmentierte normative Regelungen geprägt war. Die Wasserrahmenrichtlinie entwickelte sich daher zu einem faktischen europäischen Wassergesetzbuch (EU-Wassergesetzbuch).

Generell rechtfertigt sich der Erlass der Wasserrahmenrichtlinie aus der Notwendigkeit, eine langfristige Verschlechterung der Qualität und Menge von Süßwasser zu verhindern, und verfolgt als zentrales Ziel, die aquatische Umwelt in der Europäischen Union zu bewahren und zu verbessern.

Als zentrale Bewirtschaftungseinheit für Wasser wurde in der Europäischen Union das Konzept der Flussgebietseinheit eingeführt, welches neben einem oder mehreren Einzugsgebieten – Verwaltungseinheiten nach britischem und französischem Vorbild – auch verbundene Grund- und Küstengewässer umfasst (Art. 2 Nr. 15 und Art. 3 WRRL). Für jedes Einzugsgebiet sind Bewirtschaftungspläne zu erstellen.

Die relationalen Begriffe Wasserdienstleistung (Art. 2 Nr. 38 WRRL) und Wassernutzung (Art. 2 Nr. 39 WRRL) sind essenziell für die Umsetzung der Richtlinie. Eines der ökonomischen Instrumente der europäischen Wasserpolitik ist folglich die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips für Wasserdienstleistungen in Umwelt- und Ressourcenaspekten gemäß Art. 9 WRRL. Dies geschieht auf Basis einer ökonomischen Analyse der Wasserdienstleistungen, die langfristige Prognosen von Angebot und Nachfrage in der Flussgebietseinheit berücksichtigt (Art. 5 und Anhang III WRRL), sowie durch das Verursacherprinzip.

Da die Wasserrahmenrichtlinie Begriffe wie „Umweltkosten“ und „Ressourcenkosten“ nicht näher definiert, kam es zu einer Reihe hermeneutischer Schwierigkeiten. Dabei vertrat die Kommission die Auffassung einer verpflichtenden Bepreisung von Rohwasser auf Grundlage dieser Norm und verklagte Deutschland vor dem Gerichtshof der Europäischen Union. Dieser entschied jedoch, dass der Verzicht auf die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts (wie in drei deutschen Bundesländern) nicht zwangsläufig den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie widerspricht und den EU-Mitgliedstaaten ein Spielraum zusteht, um regionale und lokale Besonderheiten zu berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die europäische Wasserpolitik auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen abzielt und ökologische sowie ökonomische Prinzipien miteinander verbindet. Zugleich gestattet sie nationale Anpassungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Obwohl die Wasserrahmenrichtlinie auf Harmonisierung abzielt, anerkennt der Gerichtshof der Europäischen Union, dass sie Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten toleriert, unter anderem hinsichtlich der Einführung eines Wasserentnahmeentgelts in die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung. Solche Entgelte können zwar als Instrumente der Kosteninternalisierung genutzt werden, sind jedoch nicht zwingend vorgeschrieben, wie das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union im Falle Deutschlands verdeutlicht. Allerdings ist diese Auffassung in der deutschen Rechtswissenschaft nicht unumstritten, insbesondere angesichts des Fehlens ebenso wirksamer Alternativen.

## 5. Wasserentnahmeentgelten im deutschen Rechtssystem

### 5.1. Das deutsche Wasserrecht

Das Wasserrecht<sup>281</sup> zählt zu den ältesten Tätigkeits- und Interessengebieten des deutschen Umweltrechts, dessen Untergebiet es ist. In diesem Sinne trug das Wasserrecht wesentlich zur Entwicklung zahlreicher Normen und Rechtsbegriffe bei, im Bemühen um eine dogmatische Systematisierung und Strukturierung des Umweltrechts selbst, einschließlich der öffentlichen Bewirtschaftung von Umweltressourcen.<sup>282</sup>

Im Mittelalter bestanden keine bedeutenden wasserrechtlichen Vorschriften. Das Wasserrecht beruhte hauptsächlich auf Richterrecht und orientierte sich an der römischen Kodifikation Kaiser Justinians. Die ersten spezifischen wasserrechtlichen Normen waren Regelungen zur Errichtung von Mühlen entlang von Gewässern.<sup>283</sup>

In diesem Zusammenhang findet sich das Gesetz vom 15. November 1811 des preußischen Staates, bekannt als Vorflutedikt, welches die Festsetzung der Stauhöhe, die daraus resultierenden Pflichten bei der Aufstauung von Gewässern, die Unterhaltungspflichten sowie die Bewässerungsrechte der Anlieger regelte.<sup>284</sup>

Mit dem Aufkommen der Zweiten Industriellen Revolution, bei der Deutschland eine maßgebliche Rolle spielte, entstanden neue Bedürfnisse und Umweltbelastungen, die einzelne Staaten zur Kodifikation spezifischer wasserrechtlicher Vorschriften veranlassten, wie etwa in Oldenburg, Braunschweig und Hessen gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Bayern nahm allerdings eine Vorreiterrolle ein, indem es bereits im Jahr 1852 spezifische Gesetze erließ. Trotz späterer Versuche einer legislatorischen Vereinheitlichung nach Gründung des Deutschen Reichs im Jahr 1871 kamen solche Initiativen letztlich nicht zur Umsetzung.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Manche halten es für zutreffender, diesen Rechtszweig als „Gewässerschutzrecht“ zu bezeichnen, welches das Normengefüge zum Schutz der Gewässer vor Übernutzung und Verschmutzung umfasse und einen Teil sowohl des Umweltrechts als auch des Wasserrechts bilde. Letzteres setzt sich traditionell aus dem Wasserhaushaltsrecht sowie dem Wasserwege- und Wasserverkehrsrecht zusammen. In der Lehre wird das Gewässerschutzrecht regelmäßig dem Wasserhaushaltsrecht gleichgestellt. Das Gewässerschutzrecht würde seinen Schwerpunkt auf qualitative Aspekte des Wassers legen, wohingegen das Wasserhaushaltsrecht sich eher quantitativen Gesichtspunkten widme. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1211 f. Rn. 1 f.

<sup>282</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 18 Rn. 32.

<sup>283</sup> *Wüsthoff*, Einführung in das deutsche Wasserrecht, S. 16 f.

<sup>284</sup> *Scheele*, Das preußische Wasserrecht, S. 4. Vgl. *Wüsthoff*, Einführung in das deutsche Wasserrecht, S. 17

<sup>285</sup> *E. Albrecht/J. Albrecht/Dingemann*, GK-WHG, S. 2.

Auf diese Weise lässt sich die Entwicklung des deutschen Wasserrechts in drei historische Phasen<sup>286</sup> gliedern, denen eine Spannung zwischen der Nutzung eines Gewässers für unterschiedlichste menschliche Bedürfnisse und dem Schutz dieses Umweltgutes zugrunde liegt. Die erste Phase entspricht der vorindustriellen Periode, in der Wasserressourcen als unbegrenzt angesehen wurden und die Nutzungsfragen im Rahmen des Privatrechts (Nachbarrecht) geregelt wurden. Die folgende Phase, jene der frühen Industrialisierung, zeichnet sich durch das zunehmende Bewusstsein über die Wasserknappheit infolge der Gewässerverschmutzung und der verstärkten Entnahme aufgrund der Verdichtung städtischer Zentren aus. In diesem Stadium entstehen erste Ansätze einer öffentlichen Kontrolle der Gewässer mittels staatlicher Genehmigungen und Erlaubnisse (Genehmigungen und Erlaubnisse). Die dritte Phase schließlich entspricht der Industrialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, auch als Phase der kapitalistischen Beschleunigung bezeichnet. In diesem historischen Zeitraum besteht eine verstärkte Tendenz zum Schutz der Wasserressourcen sowie zu einer Wasserbewirtschaftung, die an ökologischen und sozialen Bedürfnissen ausgerichtet ist, unter einem öffentlichen Bewirtschaftungsregime. Das Wasserhaushaltsgesetz, also das zentrale deutsche Gesetz zur Wasserbewirtschaftung, wurde im Jahr 1957 veröffentlicht und stellt den Anfangspunkt dieser dritten Entwicklungsphase des deutschen Wasserrechts dar.<sup>287</sup>

Das Wasserhaushaltsgesetz<sup>288</sup> von 1957 war eines der ersten Umweltgesetze<sup>289</sup> der Bundesrepublik Deutschland.<sup>290</sup> Es wurde als Rahmengesetz im Kontext des Föderalismus vor der Reform von 2006 erlassen und erfuhr im Laufe der Zeit sieben Novellierungen, bis es schließlich

---

<sup>286</sup> Man könnte die These vertreten, dass die Menschheit aktuell in eine vierte Phase der Wasserbewirtschaftung eintritt, welche von unmittelbaren Auswirkungen des Klimawandels sowie großflächigen anthropogenen Einflüssen auf die Biosphäre geprägt ist. Diverse mathematische Modelle, etwa jene des International Panel on Climate Change (IPCC), versuchen zu skizzieren, wie sich das Weltklima bis zum Ende des 21. Jahrhunderts gemäß verschiedener Treibhausgasemissionsszenarien entwickeln wird. Die Modelle prognostizieren häufigere Extremwetterereignisse, einschließlich ausgedehnter Dürren in weiten Teilen des Planeten. Dies bedeutet eine dauerhafte und verbreitete Wasserknappheit in großen Teilen der Erde: *International Panel on Climate Change, Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Geneva 2023, S. 50. Vor diesem Hintergrund wird das öffentliche Bewirtschaftungsregime den Zugriff auf Gewässer noch stärker regulieren müssen, um eine Mindestverfügbarkeit von Wasser für das Funktionieren der Wirtschaft und für die menschliche Versorgung sicherzustellen, ganz abgesehen von der Abhängigkeit der Fauna und Flora von diesem Medium.

<sup>287</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 25 f.

<sup>288</sup> Der Rechtsbegriff „Wasserhaushalt“ entspricht dem zuvor traditionellen Begriff der „Wasserwirtschaft“, siehe *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 3 Rn. 5.

<sup>289</sup> Das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) von 1976 stellt ebenfalls einen Meilenstein im Wasserrecht – und im Umweltrecht selbst – dar. Mit dessen Erlass wurde erstmals eine Abgabe auf die Wassernutzung (Wassernutzungsabgabe) in das deutsche Rechtssystem eingeführt, die deutliche Auswirkungen auf den Schutz der Gewässer mit sich brachte. *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 26.

<sup>290</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, S. 324.

durch das derzeit geltende Gesetz vom 31. Juli 2009 ersetzt wurde.<sup>291</sup> Unter den Novellierungen sind insbesondere jene des Wasserhaushaltsgesetzes von 1976, 1996 und 2002 hervorzuheben. Die Novelle von 1976 stellte die Gewässer unter ein öffentlich-rechtliches Bewirtschaftungsregime, unabhängig von der Eigentumsfrage am Gewässer. Die Änderung von 1996 übernahm in das Wasserhaushaltsgesetz Vorgaben aus wasserrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union, während die Gesetzesänderung von 2002 die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in das deutsche Recht bezweckte.

Das Wasserrecht in Deutschland ist vor allem ein Bereich des Zusammenwirkens zwischen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder, der durch Vorschriften des Europarechts, insbesondere durch die Wasserrahmenrichtlinie, geprägt ist.<sup>292</sup>

Die durch die Föderalismusreform I von 2006 eingeführten Änderungen stellten einen bedeutenden Meilenstein dar. Diese Reform beseitigte die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf Grundlage des Rahmengesetzgebungsbegriffs, wie er in Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 aF GG vorgesehen war, und ersetzte sie durch eine neu strukturierte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unter einem anderen Paradigma. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG umfasst nunmehr die konkurrierende Gesetzgebung die Materie „Wasserhaushalt“. Somit wurde einerseits dem Bund die Kompetenz zur Vollregelung verliehen (Art. 72 Abs. 1 GG), andererseits aber zugleich ein Abweichungsrecht der Länder in dieser Materie eingeführt (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG).<sup>293</sup>

Am 31.07.2009 wurde das neue Wasserhaushaltsgesetz im Nachgang der drei Jahre zuvor erfolgten Föderalismusreform I erlassen. Dieses Gesetz wäre, wie bereits erwähnt, eine Vollregelung im Sinne des neu eingeführten Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG. Das Wasserhaushaltsgesetz schuf einen allgemeinen Teil zur Bewirtschaftung der Gewässer (§§ 6 bis 24), der im Gesetz von 1957 nicht enthalten war, behielt jedoch die frühere Gliederung nach Gewässerarten (Oberflächengewässer, Grundwasser und Küstengewässer) bei.

---

<sup>291</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 21-28 Rn. 37-50.

<sup>292</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 404 Rn. 1).

<sup>293</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 410 Rn. 20–21) Vgl. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, S. 325 Rn. 3, *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 3–5 Rn. 5–8.

Hervorzuheben ist, dass sich das deutsche Wasserwegerecht ausschließlich mit der Funktion schiffbarer Gewässer als Verkehrs- und Transportwege für Waren und Personen befasst und somit kein Bestandteil des Umweltrechts im engeren Sinne ist.<sup>294</sup>

Ein weiteres kennzeichnendes Merkmal des deutschen Wasserrechts ist das Fehlen einer Verwaltungskompetenz des Bundes in der Gewässerbewirtschaftung. Selbst nach der Föderalismusreform I von 2006 blieb die zuvor bestehende Verwaltungsstruktur erhalten, in der den Ländern die ausschließliche Zuständigkeit zukommt, sofern Bundeswasserstraßen als Wasserspender und Vorfluter genutzt werden. Die vorherrschende Rolle der Länder bei der Bewirtschaftung der Gewässer erscheint widersprüchlich im Hinblick auf die steigenden Anforderungen eines stärker ökologisch ausgerichteten Ansatzes im Wasserrecht – statt eines primär wirtschaftlichen oder hydrobiologischen Blickwinkels –, da Gewässer naturgemäß keine Rücksicht auf Landes- oder Staatsgrenzen nehmen.<sup>295</sup> Auch die deutschen Gemeinden spielen eine wichtige Rolle bei der Wasserbewirtschaftung, soweit ihnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sowohl Verwaltungs- als auch Satzungsbefugnisse für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zustehen (Art. 28 Abs. 2 GG).<sup>296</sup>

Zu erwähnen ist, dass Versuche zur Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs aus verschiedenen Gründen gescheitert sind, obwohl dies die Krönung aller bisherigen Bemühungen zur Systematisierung dieser vergleichsweise jungen Rechtsmaterie wäre.<sup>297</sup> In ein etwaiges Umweltgesetzbuch könnten beispielsweise die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes integriert werden, sodass das Wasserrecht einen eigenen Abschnitt innerhalb dieses systematisierenden Normenwerks erhielte.

### **5.1.1. Gesetzgebungskompetenz**

Wie im vorherigen Kapitel 5.1. ausgeführt, wurde bei der Föderalismusreform I von 2006 angesichts des Widerstands des Bundesrates gegen das Vorhaben, dem Bund eine Vollkompetenz im Wasserrecht zu übertragen, letztlich ein Gesetz im Sinne einer Vollregelung verabschiedet, das die frühere Rahmengesetzgebung ablöste.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Kahl/Gärditz, Umweltrecht, S. 329 Rn. 15.

<sup>295</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 2 f. Rn. 4.

<sup>296</sup> Villas Bóas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 27.

<sup>297</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 18 Rn. 33.

<sup>298</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 1222 Rn. 32.

Die Entwicklung hin zur Kompetenz des Bundes, das Wasserrecht umfassend und abschließend – und nicht mehr nur mittels Rahmengesetze – zu regeln, wird als sachgerecht angesehen, da sie die Probleme beseitigt hat, die sich aus dem nachteiligen Graubereich zwischen Rahmengesetzgebung und ergänzender landesrechtlicher Regelung ergaben, bei der Letztere teilweise unzulässig in Erstere eingriff. In der Praxis hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz dadurch erweitert.<sup>299</sup>

Somit sei das Ziel der durch die Föderalismusreform I von 2006 vorgenommenen Verfassungsänderung gewesen, eine sofortige bundesrechtliche Normvereinheitlichung verschiedener Materien herbeizuführen, zu denen auch das Wasserrecht bzw. Wasserhaushalt zählt. Dabei sollte ebenfalls ökologischen Forderungen seitens politischer Kräfte Rechnung getragen werden. Der vorherige Rahmenrechtszustand führte unter anderem zu technischen Regelungskonflikten zwischen der bundesrechtlichen Rahmennorm und den landesrechtlichen Vorschriften.<sup>300</sup>

Zur Abmilderung der erweiterten Bundeskompetenz wurde den Ländern das Recht eingeräumt, von bundesgesetzlichen Regelungen abweichende Vorschriften zu erlassen (Abweichungsrecht), gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 bis 7 GG, mit Ausnahme der in diesen Nummern enthaltenen Klammerinhalte.<sup>301</sup> Dieses Abweichungsrecht ist beim spezifischen Thema Wasser durch Art. 72 Abs. 3 S. 5 GG dahingehend beschränkt, dass es nicht für die ausdrücklich in Klammern (Klammerinhalte) gesetzten Bereiche „Stoffe“ und „Anlagen“ gilt. In diesen beiden Fällen wurde das Abweichungsrecht der Länder ausgeschlossen. Die Regelungen, die von den abweichungsfesten Kernen umfasst sind, betreffen somit all jene Vorschriften, welche dem Schutz und der Bewirtschaftung der Gewässer dienen und sich auf Anlagen an oder in Gewässern sowie auf wasserlösliche oder teilweise wasserlösliche Stoffe beziehen – wie beispielsweise chemische Stoffeinträge. Diese Themen wurden als ökologisch derart bedeutsam eingestuft, dass den Ländern kein Abweichungsrecht eingeräumt wurde und somit die einheitliche Regelung des Bundesrechts für die gesamte Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten bleibt.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 4 Rn. 6. Vgl. Reinhardt, AöR 135 (2010), S. 459 (479 f.)

<sup>300</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 3 f. Rn. 6.

<sup>301</sup> Leuck, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (19 f.).

<sup>302</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 9 f. Rn. 14–16.

Das Abweichungsrecht der Bundesländer verschaffte ihnen eine viel größere Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die wasserrechtlichen Normen als vor der Reform, was ihnen einen politischen Vorteil gegenüber dem Bund verschaffte, um ihn noch während des bundesgesetzgeberischen Prozesses unter Druck zu setzen, ihre Forderungen zu erfüllen.<sup>303</sup> Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG, der in seinem Katalog von Materien das Wasserrecht nicht aufführt, findet in diesem Bereich auch keine Erforderlichkeitskontrolle für die bundeseinheitliche Regelung statt.

Beachtenswert ist ferner die Auffassung, wonach das Wasserrecht als Spezialregelung gegenüber dem in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG vorgesehenen Wirtschaftsrecht gilt. Auch aus diesem Grund unterliegt es nicht der oben genannten Erforderlichkeitskontrolle.<sup>304</sup>

Die neue Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz zieht erhebliche Kritik auf sich, insbesondere wegen des Vorwurfs, sie würde sowohl die Vorteile der normativen Dezentralisierung nach dem Subsidiaritätsprinzip – also einer heterogenen Normsetzung im Bottom-up-Verfahren – als auch die Vorteile eines bundeseinheitlichen Rechts – einer homogenen, im Top-down-Verfahren erfolgenden Normgebung – neutralisieren. Dies beruhe darauf, dass das zentralisierte Bundesrecht durch nachfolgende Landesgesetze fragmentiert werden könne. Darüber hinaus unterliegen Landesgesetze, selbst ohne Ausübung des Abweichungsrechts, weiterhin den Grenzen der jeweiligen Landesverfassung sowie des Grundgesetzes selbst. Auf supranationaler Ebene sind die Landesgesetze gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ebenfalls dem Europarecht unterworfen, welches Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und deren bundesstaatlichen Untergliederungen genießt. Dies ist besonders im Umweltbereich relevant, in dem die Europäische Union intensiv tätig ist und die gesetzgeberische Freiheit der Bundesländer weiter einschränkt. Ferner ist zu beachten, dass im Modell der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach der Reform keine hierarchische Rangordnung zwischen Bundes- und Landesrecht besteht. Es gilt die Regelung des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG, wonach das spätere Gesetz, sei es des Bundes oder eines Landes, gegenüber dem früheren Recht des jeweils anderen Föderationssubjekts einen Anwendungsvorrang genießt. Damit wurde die frühere Auslegung aufgegeben, wonach das höherrangige Gesetz das niederrangige derogierte (*lex superior derogat legi inferiori*). Der Anwendungsvorrang bewirkt, dass das frühere Gesetz nicht formal aufgehoben, sondern in seiner

---

<sup>303</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, 6 Rn. 9.

<sup>304</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 5 Rn. 7. Vgl. *Reinhardt*, AöR 135 (2010), S. 459 (480 f.).

Wirksamkeit lediglich gegenüber der neueren, widersprechenden Norm suspendiert wird. Wird das spätere Gesetz aufgehoben, lebt die frühere Norm in ihrer vollen Wirksamkeit wieder auf.<sup>305</sup>

In der Literatur bestand die Befürchtung einer sogenannten „Ping-Pong-Gesetzgebung“, bei der Bund und Länder ihre Vorschriften kontinuierlich und wechselseitig ändern würden, um jeweils Vorrang gegenüber dem Recht des anderen föderativen Akteurs zu erlangen. In diesem Sinne würden Bundes- und Landesgesetze abwechselnd an Anwendungsvorrang gewinnen und verlieren, es sei denn, das Bundesrecht wäre aufgrund des Europarechts für die Länder verbindlich, was sich dann als Hindernis für den Anwendungsvorrang des Landesrechts erweisen würde.<sup>306</sup>

Daher lässt sich feststellen, dass die Landeswassergesetze und das WHG gemeinsam das allgemeine deutsche Wasserrecht bilden, da zahlreiche offene Tatbestände und unbestimmte Rechtsbegriffe des letzteren durch die einzelnen Bundesländer konkretisiert werden.<sup>307</sup> Den Ländern obliegt die Verwaltungskompetenz zur Ausführung der Bundesgesetze, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 83 GG). In diesem Sinne haben die Länder die Pflicht und Befugnis, Behörden oder Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung zu schaffen und das Verwaltungsverfahren zu regeln, um das Bundesgesetz sachgerecht umzusetzen. Dasselbe Abweichungsrecht gegenüber dem Bundesrecht, geregelt in Art. 72 Abs. 3 GG, steht den Ländern zu, um ein entgegenstehendes Bundesgesetz hinsichtlich der Einrichtung von Behörden und Einrichtungen sowie der Regelung des Verwaltungsverfahrens unwirksam zu machen (Art. 84 GG). Dies bedeutet, dass in dieser Materie stets den Ländern das letzte Wort zukommt, was Ausdruck der starken Stellung der Länder im deutschen Föderalismus ist.

Die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern findet selbst bei den Bundeswasserstraßen Anwendung, welche nicht als Einheit verwaltet werden. Dem Bund obliegt lediglich die Verwaltung der Bundeswasserstraßen als Verkehrswege gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 1 und Art. 89 GG. Dagegen übernehmen die Länder die Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen in ihrer Funktion als Wasserspender und Vorfluter. Erlässt der Bund daher Verwaltungsakte in Bezug auf Bundeswasserstraßen, die nicht streng auf deren Nutzung als Verkehrswege bezogen sind, sondern vielmehr die Wasserbewirtschaftung betreffen, wären diese Akte

---

<sup>305</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 5–9 Rn. 8–13.

<sup>306</sup> *Schmidt-Bleibtreu et al.*, GG Kommentar zum Grundgesetz, S. 1950–1951 Rn. 117. Vgl. *Laszkowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 401–478, S. 417 Rn. 36

<sup>307</sup> *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, S. 328 Rn. 11.

wegen des Verstoßes gegen die Verwaltungskompetenz der Länder (Art. 30 und 83 GG) verfassungswidrig. Eine mögliche Zentralisierung der Wasserbewirtschaftung durch Bundesoberbehörden wird somit angesichts des Abweichungsrechts der Länder im Wasserrecht (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG) sowie ihrer Organisationshoheit (Art. 84 GG) in Zweifel gezogen.<sup>308</sup>

Jedoch stellt der Vorrang der landesrechtlichen Verwaltungskompetenz gegenüber der Bundeskompetenz im Wasserrecht einen föderativen Trade-off dar, denn die integrierte Bewirtschaftung von Gewässern wird dadurch erschwert, dass diese natürlichen Ressourcen oft über die Grenzen der Bundesländer hinausreichen. Aufgrund dieser Kompetenzverteilung bleibt die Verwaltungsregelung betreffend die Gewässer nahezu vollständig durch landesrechtliche Vorschriften sowie durch untergesetzliche Normen und Verwaltungsakte geprägt.<sup>309</sup> Das Prinzip der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten sowie die Verpflichtung zur Koordinierung zwischen den zuständigen Landes- und Bundesbehörden gemäß § 7 Abs. 2–4 WHG stellen einen Lösungsansatz dar, um Problemen entgegenzuwirken, die sich aus der landesrechtlichen Kompetenz in dieser Materie ergeben<sup>310</sup>.

### 5.1.2. Wasserhaushaltsgesetz

Den Kernbereich des deutschen Wasserrechts bildet das Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009, welches – ebenso wie sein Vorgängergesetz von 1957 – die Nutzung und Bewirtschaftung der Gewässer einem öffentlich-rechtlichen Regime unterstellt.<sup>311</sup> Ziel des Wasserhaushaltsgesetzes ist es, die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Grundlage menschlichen Lebens, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbare Ressource durch eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung zu schützen (§ 1 WHG). Damit lässt sich im gleichen Gesetzestext das Nebeneinander einer anthropozentrischen Perspektive („als Lebensgrundlage des Menschen“ und „als nutzbares Gut“) und einer ökozentrischen Perspektive („als Bestandteil des Naturhaushalts“ und „als Lebensraum für Tiere und Pflanzen“) feststellen.<sup>312</sup>

---

<sup>308</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 12–14 Rn. 20, 24.

<sup>309</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 11 Rn. 18.

<sup>310</sup> Siehe Kapitel 5.1.2.3.1.

<sup>311</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 415 Rn. 30). Vgl. *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 401–478, S. 415 Rn.29; *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 21 Rn. 36.

<sup>312</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1233 Rn. 82.

Das thematische Spektrum des Wasserhaushaltsgesetzes ist breit gefächert: Es reicht von der Abwasserbeseitigung über den Hochwasserschutz, die Festlegung von Wasserschutzgebieten sowie die Unterhaltung und den Ausbau von Gewässern bis hin zur Bewirtschaftung der Gewässer, wobei hierbei insbesondere die zuvor genannten Institute der Erlaubnis und der Bewilligung hervorzuheben sind.<sup>313</sup>

Das Wasserhaushaltsgesetz umfasst somit das Wasserrecht im Sinne des Wasserwirtschaftsrechts, während das Wasserwegerecht, geregelt im Bundeswasserstraßengesetz, ausdrücklich aus seinem Anwendungsbereich ausgeklammert bleibt. Im Zuge zahlreicher Änderungen entwickelte es sich im Laufe der Jahre zunehmend von einem reinen wasserwirtschaftlichen Regelwerk hin zu einem umfassenden Gesetz zum Schutz der Gewässer.<sup>314</sup>

Als wesentliches Merkmal des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes ist hervorzuheben, dass durch Rechtsverordnung der Landesregierungen Wasserschutzgebiete festgesetzt werden können, sofern dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist, insbesondere um Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen auf die öffentliche Wasserversorgung zu schützen, die Grundwasserneubildung sicherzustellen sowie schädlichen Niederschlagswasserabfluss, Erosion oder den Eintrag von Bodenbestandteilen, Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln in die Gewässer zu verhindern.<sup>315</sup> Ferner können Eigentümer und Nutzungsberechtigte von Grundstücken verpflichtet werden, bestimmte Maßnahmen durchzuführen oder zu dulden.<sup>316</sup>

Ähnlich dem Wasserhaushaltsgesetz des Bundes bestehen 16 Landeswassergesetze. Diese beruhen auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern und sind, wie dargestellt, befugt, die Anwendung des Bundesrechts durch Ausübung des Abweichungsrechts auszusetzen. Darüber hinaus können sie Regelungslücken im Bundesgesetz ausfüllen sowie die zahlreichen, im WHG enthaltenen Ausnahmebestimmungen regeln, welche ausdrücklich auf die landesrechtliche Gesetzgebung verweisen.<sup>317</sup> Die Landeswassergesetze stehen ergänzend neben dem Wasserhaushaltsgesetz. Zwar hätten die Landesgesetzgeber in weitem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch machen können, vom Bundesrecht

---

<sup>313</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 21 Rn. 36.

<sup>314</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1221 Rn. 29.

<sup>315</sup> § 51 WHG.

<sup>316</sup> § 52 Abs. 1 WHG.

<sup>317</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1222 Rn. 34.

abweichende Regelungen zu erlassen, doch haben sie dies in der Praxis nur punktuell getan, was in der rechtswissenschaftlichen Literatur ausdrücklich begrüßt wird.<sup>318</sup>

Schließlich ermächtigt das Wasserhaushaltsgesetz den Bund, nach Anhörung der beteiligten Kreise und mit Zustimmung des Bundesrates, durch Rechtsverordnung Vorschriften zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Gewässer gemäß den Grundsätzen des § 6 sowie den Bewirtschaftungszielen der §§ 27 bis 31, 44, 45a und 47 zu erlassen, und zur näheren Konkretisierung der Verpflichtungen aus dem Wasserhaushaltsgesetz, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung verbindlicher Rechtsakte der Europäischen Union sowie völkerrechtlicher Vereinbarungen.<sup>319</sup>

### 5.1.2.1 Begriff von Gewässer

Das Wasserhaushaltsgesetz erkennt das Bestehen von vier Gewässerarten an: Oberflächengewässer (§§ 25–42 WHG), Küstengewässer (§§ 43–45 WHG), Meeresgewässer (§§ 45a–45l WHG) sowie Grundwasser (§§ 46–49 WHG). Als Gegenstand dieser Untersuchung zum Süßwasser sind insbesondere die Bestimmungen über Oberflächengewässer und Grundwasser von Interesse.

Von der Anwendung des Gesetzes können insbesondere Straßenseitengräben, Bewässerungs- und Entwässerungsgräben sowie Heilquellen durch Erlass eines Landesgesetzes ausgenommen werden. Darüber hinaus können die Länder auch kleinere Gewässer von untergeordneter Bedeutung für die Wasserwirtschaft ausnehmen.<sup>320</sup>

Als wichtigste Art der Oberflächengewässer gelten jene mit eigenem Gewässerbett<sup>321</sup>. Diese wurden in den Landesgesetzen in zwei oder mehrere Ordnungen unterteilt: Gewässer erster Ordnung, zweiter Ordnung und dritter Ordnung. Gewässer erster Ordnung stehen entweder im Eigentum der Länder oder, sofern es sich um Bundeswasserstraßen handelt, im Eigentum des Bundes. Gewässer zweiter und – soweit gesetzlich vorgesehen – dritter Ordnung befinden sich

---

<sup>318</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 21 Rn. 36.

<sup>319</sup> § 23 WHG.

<sup>320</sup> § 2 Abs. 1–2 WHG.

<sup>321</sup> Es verdient Erwähnung, dass die herrschende Auffassung in der Literatur die rechtliche Trennung zwischen Wasser und Gewässerbett für verfassungsgemäß hält. Klopfer, Umweltrecht, S. 1236 Rn. 99. m.w.N.

in den meisten Bundesländern im Eigentum der Anlieger; in manchen Bundesländern gehören sie allerdings auch den Gemeinden.<sup>322</sup>

Weder das Wasserhaushaltsgesetz noch die Wasserrahmenrichtlinie definieren den Begriff „Gewässer“.<sup>323</sup> Nach einer älteren Definition des Bundesgerichtshofs ist ein Gewässer ein Teil der Erdoberfläche, der aufgrund natürlicher Gegebenheiten oder künstlicher Veränderungen ständig oder zumindest nicht nur vorübergehend mit Wasser bedeckt ist, sowie die wasserführenden Hohlräume im Erdinneren.<sup>324</sup>

Der Begriff „Gewässer“ umfasst de facto und de jure das Gewässerbett – sofern vorhanden – sowie das darin befindliche Wasser. Dabei bilden Gewässerbett und Wasser zwar eine Einheit, doch sind fließendes Oberflächenwasser sowie das Grundwasser nicht Bestandteil des Eigentums am Gewässerbett (§ 4 Abs. 2 WHG). Andere mitgeführte Substanzen, wie Schwebstoffe, Sedimente und Eis, sind ebenfalls Bestandteil eines Gewässers.<sup>325</sup>

Daraus folgt, dass Niederschläge aus meteorischem Wasser (Regen, Schnee und Hagel) oder Schmelzwasser nicht unter die gesetzliche Gewässerdefinition des Wasserhaushaltsgesetzes fallen. In sechs weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) übernimmt das jeweilige Landesrecht diesen impliziten Ausschluss. In den übrigen Bundesländern unterliegen solche nicht wild aus Quellen abfließenden Gewässer dagegen den landesrechtlichen Regelungen, die insoweit vom landesrechtlichen Abweichungsrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht haben. Laut Literaturansicht zeitige dies jedoch in der Praxis nur geringe Auswirkungen.<sup>326</sup>

Ebenso wenig gelten Wasserleitungen und Abwasserkanäle sowie sonstige Wasserbehältnisse, welche ihren natürlichen Zusammenhang mit dem Wasserhaushalt verloren haben – wie etwa Schwimmbecken oder Zisternen –, als Gewässer.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 128 f. (Fn. 229). Vgl. *Ryser/Beutler*, Fließende Wasser, S. 15

<sup>323</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 421 Rn. 51).

<sup>324</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 127 Rn. 227. Vgl. Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, S. 421 Rn. 51; *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, S. 421 Rn. 51

<sup>325</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 127 Rn. 227.

<sup>326</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 128 Rn. 228.

<sup>327</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1230 Rn. 67.

In einer Grauzone befinden sich natürliche Oberflächengewässer, die kanalisiert wurden. Zunächst ist unstrittig, dass eine nur teilweise Kanalisierung einem Gewässer seine Eigenschaft als Gewässer im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes nicht nimmt. Andererseits wird überwiegend vertreten, dass natürliche Oberflächengewässer, die vollständig oder überwiegend kanalisiert wurden und ihre Abflussfunktion verloren haben, nicht mehr unter den Gewässerbegriff des § 3 WHG fallen.<sup>328</sup>

Gemäß der Legaldefinition des Wasserhaushaltsgesetzes sind Oberflächengewässer solche Gewässer, die ständig oder zeitweilig in Betten fließen oder stehen sowie wild abfließendes Wasser aus Quellen (einschließlich Gletschern).<sup>329</sup> Im Rahmen der gesetzlichen Definition sind sowohl die Größe des Oberflächengewässers als auch dessen künstlicher oder natürlicher Ursprung unerheblich.<sup>330</sup> Aus dieser Definition lassen sich zwei Untergruppen ableiten: Oberflächengewässer mit Gewässerbett (stehend oder fließend) und solche ohne Gewässerbett (natürliche Quellen). Als stehende Oberflächengewässer gelten Seen, Teiche und Lagunen; fließende Oberflächengewässer sind Flüsse einschließlich ihrer Nebenflüsse.<sup>331</sup>

Bemerkenswerterweise sollten die deutschen Gletscher, obwohl sie im Gesetz unerwähnt bleiben und solange sie noch bis ungefähr zum Jahr 2031 existieren<sup>332</sup>, dennoch als Oberflächengewässer mit Gewässerbett angesehen werden könnten.

Die durch Bergbau entstandenen, infolge von Grundwasserentnahme gebildeten Baggerseen werden nach herrschender Auffassung als Oberflächengewässer eingestuft, soweit sie dauerhaft bestehen.<sup>333</sup> Quellen, die ein Oberflächengewässer bilden, werden von der herrschenden Lehre zweifellos als Teil dieses Gewässers angesehen. Demgegenüber sind Wässer, die direkt durch einen Brunnen oder mittels Rohrleitungssystem gefasst werden, bevor sie ein Oberflächengewässer erreichen, nicht als Quellen anzusehen und daher nicht der Kategorie der Oberflächengewässer, sondern dem Grundwasser zuzuordnen.<sup>334</sup>

---

<sup>328</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1230 f. Rn. 68.

<sup>329</sup> § 3 Abs. 1 WHG.

<sup>330</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1230 Rn. 65.

<sup>331</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 127 Rn. 228.

<sup>332</sup> *Mayer/Hagg*, Zweiter Bayerischer Gletscherbericht: Klimawandel in den Alpen, S. 44.

<sup>333</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 142 Rn. 255.

<sup>334</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 143 Rn. 257. Vgl. *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, S. 68 Rn. 32, BVerwG ZfW 1969, 116

Als Grundwasser erkennt das deutsche Recht<sup>335</sup> jenes unterirdische Wasser an, welches die Hohlräume der Erdrinde in der Sättigungszone ausfüllt und in unmittelbarem Kontakt mit dem Boden oder dem Untergrund steht.<sup>336</sup> Kurzum, das in den Bodenporen vorhandene Bodenwasser wird nicht als Grundwasser betrachtet, was jedoch nicht bedeutet, dass es keinen Schutz genießt. Vielmehr erfolgt dieser Schutz durch das Bundes-Bodenschutzgesetz. Um als Grundwasser zu gelten, ist erforderlich, wie bereits ausgeführt, dass sich das Wasser in der Sättigungszone befindet und nicht lediglich im Infiltrationsprozess begriffen ist.<sup>337</sup> Die Herkunft des Grundwassers – sei es durch Infiltration von Niederschlägen oder von Oberflächengewässern – ist für dessen Definition ohne wesentliche Bedeutung. Sobald die Sättigungszone erreicht wird, handelt es sich um Grundwasser. Ebenso sind rechtlich weder die Tiefe, in der sich das Grundwasser befindet, noch sein Bewegungs- oder Ruhezustand oder die Art seines Speichermediums (Hohlräume oder Kapillaren) relevant. Eine Veränderung der Wasserbeschaffenheit oder des Wasserspiegels beeinträchtigt ebenfalls nicht dessen Eigenschaft als Grundwasser.<sup>338</sup>

Die Einstufung als Gewässer ist somit ausschlaggebend dafür, dass sämtliche Vorschriften des deutschen Wasserrechts, insbesondere die Institute der Erlaubnis und der Bewilligung, zur Anwendung kommen können.<sup>339</sup>

Im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung bildet der „Wasserkörper“ den Bezugspunkt für die Qualitätsziele sowie für die entsprechenden Messungen und Maßnahmen.<sup>340</sup> Das Wasserhaushaltsgesetz enthält eine eigene Definition des Begriffs Wasserkörper, die auf Art. 2 Nr. 10 und 12 der Wasserrahmenrichtlinie<sup>341</sup> beruht: „einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers (Oberflächenwasserkörper) sowie abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Grundwasserkörper)“

---

<sup>335</sup> Diese Definition befand sich bereits im alten Wasserhaushaltsgesetz infolge der siebten Änderungsgesetzgebung (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2) und stimmt mit der Definition in Art. 2 Nr. 2 der Wasserrahmenrichtlinie überein.

<sup>336</sup> § 3 Nr. 3 WHG.

<sup>337</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 423 Rn. 53). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1231 Rn. 71

<sup>338</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 151 Rn. 277.

<sup>339</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 127 Rn. 226.

<sup>340</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 423 Rn. 54).

<sup>341</sup> Deutlich wird dies aus Anhang II Abschnitt 1 Nr. 1.1 Buchst. i WRRL: „Die Oberflächenwasserkörper innerhalb der Flussgebietseinheit werden in eine der folgenden Kategorien von Oberflächengewässern — Flüsse, Seen, Übergangsgewässer und Küstengewässer — oder künstliche Oberflächenwasserkörper oder erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper eingeordnet.“

(§ 3 Nr. 6 WHG). Ein Wasserkörper ist somit die konkret fassbare Wassermasse, die einer der Kategorien von Gewässern zugeordnet wird.

### 5.1.2.2. Eigentumsordnung von Gewässer und Wasser

Das vielleicht wesentlichste Merkmal des deutschen Wasserrechts besteht darin, dass das Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers sowie das Grundwasser nicht eigentumsfähig sind.<sup>342</sup> Die Auffassung, dass fließendes Oberflächenwasser sowie Grundwasser nicht eigentumsfähig sind, spiegelt eine seit langem gefestigte Rechtsprechung bezüglich der fehlenden Eigentumsfähigkeit von Grundwasser wider, wie sie etwa im Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.07.1981<sup>343</sup> zum Ausdruck kommt. Indem das Wasserhaushaltsgesetz festlegt, dass fließendes Oberflächenwasser und Grundwasser nicht eigentumsfähig sind, hat es eine ältere Kontroverse beigelegt, die sich aus abweichenden landesrechtlichen Regelungen ergab, welche die Möglichkeit vorsahen, das Eigentum an Gewässern auf die sogenannte „fließende Welle“ auszudehnen.<sup>344</sup>

Kurzum haben fließendes Oberflächenwasser und Grundwasser keinen Eigentümer (§ 4 Abs. 2 WHG). Zwar ließe sich sagen, dass sie im Eigentum der Allgemeinheit stehen, jedoch nicht im Eigentum eines politischen Rechtsträgers wie dem Bund oder den deutschen Bundesländern. Ebenso wenig sind sie als *res nullius* einzuordnen, da sie nicht von demjenigen angeeignet werden können, der sie zuerst entdeckt und in Besitz nimmt. Auch als *res communes* lassen sie sich nicht einordnen, weil ihre Nichtaneignungsfähigkeit nicht aus ihrer natürlichen Beschaffenheit, sondern vielmehr aus einer Rechtsnorm resultiert. Die im deutschen Recht geltende Ungeeignetheit zur Aneignung nähert sich eher dem Begriff der *commons* im Sinne des Common Law oder der modernen Konzeption der Gemeingüter, wie sie vor allem in der rechtswissenschaftlichen Theorie Italiens<sup>345</sup> und Frankreichs<sup>346</sup> entwickelt wurde.

---

<sup>342</sup> § 4 Abs. 2 WHG.

<sup>343</sup> BVerfGE 58, 300.

<sup>344</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 165 Rn. 301. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1236 Rn. 97

<sup>345</sup> *Mattei, Ugo*, Beni Comuni, un manifesto, 6. Aufl., Roma 2011.

<sup>346</sup> *Dardot, Pierre/Laval, Christian*, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, São Paulo 2017.

Folgerichtig fallen stehende Oberflächengewässer sowie Küsten- und Meeresgewässer nicht unter diese Definition der fließenden Oberflächengewässer und des Grundwassers. Aus dieser Perspektive können solche Gewässer daher eigentumsfähig sein.<sup>347</sup>

Das Eigentum des Bundes an den Bundeswasserstraßen ist im Sinne des Zivilrechts, insbesondere gemäß § 903 ff. BGB zu verstehen. Es erstreckt sich vom Gewässerbett – sei es ein Flussbett oder der Meeresgrund – bis hin zu den Ufern und umfasst auch Häfen sowie weitere Anlagen, die nach ihrem äußeren Erscheinungsbild mit dem Gewässer eine tatsächliche Einheit bilden.<sup>348</sup> In diesem Sinne steht das Eigentum an den Bundeswasserstraßen<sup>349</sup> gemäß Art. 89 Abs. 1 GG und § 4 Abs. 1 WHG dem Bund zu, als Rechtsnachfolger der ehemaligen Reichswasserstraßen<sup>350</sup>. In dieser Eigenschaft als Eigentümer hat der Bund – ebenso wie jede Privatperson, Gemeinde oder deutsches Bundesland – die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes sowie der Landeswassergesetze zu beachten.<sup>351</sup>

Bemerkenswerterweise lässt sich weder aus dem Grundgesetz noch aus dem Wasserhaushaltsgesetz eindeutig entnehmen, wer Eigentümer der Gewässer ist, die nicht Bundeswasserstraßen sind. Ebenso wenig werden Fragen wie die Uferabgrenzung von Gewässern oder die Eigentumsverhältnisse bei Inselbildung geregelt. Das Bundesrecht ist insoweit unvollständig und bedarf daher einer ergänzenden landesrechtlichen Regelung (§ 4 Abs. 5 WHG). Folglich muss zur Beantwortung dieser Fragen auf die einzelnen 16 Landeswassergesetze zurückgegriffen werden.<sup>352</sup> Einzig im Bundesland Baden-Württemberg besteht ausschließlich öffentliches Eigentum an Gewässern, sei es des Landes oder der Gemeinden. Doch selbst in den übrigen Bundesländern, in denen Privateigentum an Gewässern zugelassen ist, haben öffentlich-rechtliche Vorschriften stets Vorrang gegenüber dem möglichen privatrechtlichen Eigentum am Gewässer, wodurch die Eigentumsfrage in der Praxis, wie bereits erwähnt, weitgehend an Bedeutung verliert.<sup>353</sup>

---

<sup>347</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 165 Rn. 301. Für die Eigentumsfähigkeit stehender Gewässer in einer Auslegung a contrario des § 4 Abs. 2 WHG siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1236 Rn. 97

<sup>348</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 164 Rn. 300.

<sup>349</sup> Die schiffbaren Abschnitte der Küstengewässer gelten ebenfalls als Bundeswasserstraßen, da sie durch das Grundgesetz dem Bund als Rechtsnachfolger der früheren Reichswasserstraßen zugewiesen wurden. Siehe *Breuer/Gärditz*, Wasserrecht, S. 165 Rn. 301.

<sup>350</sup> Die Reichswasserstraßen waren in Art. 97 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 geregelt

<sup>351</sup> § 4 Abs. 1 WHG.

<sup>352</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 167 Rn. 306.

<sup>353</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 156 Rn. 283.

### 5.1.2.3. Gewässerbewirtschaftung

Das Fundament des heutigen öffentlich-rechtlichen Systems der Wasserbewirtschaftung und des Gewässerschutzes wurde im 20. Jahrhundert gelegt, beginnend mit einer schrittweisen Einschränkung sowohl privater als auch öffentlicher Eigentumsrechte zugunsten des Gemeinwohls sowie der rechtlichen Umwandlung der Gewässer zu öffentlichen Gütern, womit sie nicht mehr dem Privatrecht, sondern einem öffentlich-rechtlichen Regime unterstellt wurden. Dieses Regime verlangt, dass sämtliche wesentlichen Nutzungen des Wassers staatlicher Aufsicht unterliegen.<sup>354</sup>

Die Trennung zwischen Eigentumsrecht und Nutzungsregelung der Gewässer ist eine Folge ihrer Einordnung als öffentliche Güter und hat ihren Ursprung im Rechtsstreit über die Entschädigungspflichtigkeit des Kiesabbauverbots, entschieden durch den Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts. Darin stellte das Gericht fest, dass die durch die WHG-Novelle von 1976 vorgenommenen Einschränkungen subjektiver Rechte nicht gegen die Verfassung verstießen. Die Eigentumsgarantie unterliegt gemäß Art. 14 Abs. 1 GG – wie alle Grundrechte – nicht nur einem Schranken-, sondern auch einem Inhaltsbestimmungsvorbehalt, der dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung die Befugnis zur näheren Bestimmung ihres Inhalts einräumt.<sup>355</sup> Im Kern zielt die Regelung darauf ab, sämtliche Entschädigungsansprüche von Grundstückseigentümern auszuschließen, deren Grundstücke von gesetzlichen Nutzungsbeschränkungen bezüglich der Gewässer betroffen sind (§ 4 Abs. 2 und 3 WHG). Hierdurch wird die bereits durch den Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts von 1981 etablierte Beschränkung des Eigentums am Grundwasser kodifiziert und explizit auf fließendes oberirdisches Wasser sowie auf Küstengewässer ausgedehnt.<sup>356</sup>

Da aus dem Eigentumsrecht kein subjektives Recht zur Wassernutzung erwächst, sofern die Gewässer einem öffentlich-rechtlichen Regime unterstellt sind, bleiben auch stehende Gewässer, wie Teiche oder Seen, die privates Eigentum darstellen können, der öffentlich-rechtlichen Ordnung unterworfen. In diesen Fällen bestehen weder Ansprüche auf Entschädigung noch auf

---

<sup>354</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 1228 f. Rn. 58.

<sup>355</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 411 Rn. 23).

<sup>356</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 1236 Rn. 98. Vgl. *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, S. 411 Rn. 24

Vergütung für eine zu dulddende Nutzung, beispielsweise für Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung.<sup>357</sup>

Die Befugnis des Gesetzgebers zur Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist umso weiter, je stärker der Eigentumsgegenstand in einen sozialen Kontext eingebettet ist und eine soziale Funktion erfüllt.<sup>358</sup> Das Wasserhaushaltsgesetz bestimmt, dass sich aus dem Eigentum an einem Grundstück nicht automatisch das Recht des Eigentümers ergibt, ein Gewässer zu benutzen oder zu verändern, ohne dass hierfür zuvor eine staatliche Gestattung erteilt wurde.<sup>359</sup> Der Ausschluss bestimmter Nutzungsarten aus dem Eigentumsrecht am Grundstück ist dem deutschen Recht nicht fremd. Beispiele hierfür sind das Bergbau-, Jagd- und Fischereirecht. Die Gewässernutzung stellt somit lediglich einen weiteren Gegenstand eines solchen Nutzungsausschlusses dar.<sup>360</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sämtliche Gewässer, die nach dem Wasserhaushaltsgesetz als relevant angesehen werden, als öffentliche Sachen eingestuft sind.<sup>361</sup> Hervorzuheben ist, dass das öffentlich-rechtliche Regime Vorrang vor Eigentumsrechten von Einzelpersonen oder Körperschaften – gleich ob privat oder öffentlich – genießt. Das Eigentumsrecht tritt in dieser Konstellation somit in den Hintergrund.<sup>362</sup>

Die allgemeinen Vorschriften zur Wasserbewirtschaftung finden sich in den §§ 6–24 des Wasserhaushaltsgesetzes. In Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme in den §§ 82–88 WHG geregelt.

Hervorzuheben ist, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Bewirtschaftung des aus der Natur entnommenen Wassers nicht in qualitative und quantitative Aspekte aufgespalten werden darf.<sup>363</sup>

---

<sup>357</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 411 f. Rn. 24).

<sup>358</sup> Rn. 1–46 (Rn. 23).

<sup>359</sup> § 4 Abs. 3 WHG.

<sup>360</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1237 Rn. 101.

<sup>361</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 154 Rn. 283.

<sup>362</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 129 Rn. 229.

<sup>363</sup> BVerfGE 15, 1 (15).

Obwohl § 5 WHG nicht im Abschnitt der allgemeinen Vorschriften zur Wasserbewirtschaftung (§§ 6–24), die sich insbesondere an die öffentliche Verwaltung richten, enthalten ist, legt er allgemeine Sorgfaltspflichten für jedermann in Bezug auf die Nutzung und Beeinträchtigung von Gewässern sowie auf Hochwassergefahren fest. Natürliche und juristische Personen werden angehalten, umsichtig zu handeln, um nachteilige Veränderungen der Gewässereigenschaften zu vermeiden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 WHG), einen sparsamen Umgang mit Wasser zu fördern (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG), die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu erhalten (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 WHG) und eine Erhöhung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu verhindern (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 WHG). Zudem sind diejenigen, die sich in hochwassergefährdeten Gebieten befinden, dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um Auswirkungen und Schäden durch Hochwasser zu minimieren. Dazu gehört auch eine Anpassung der Grundstücksnutzung zum Schutz von Menschen, Umwelt und Eigentum (§ 5 Abs. 2 WHG).

In § 6 WHG werden die allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung<sup>364</sup> festgelegt. Demnach ist die Gewässerbewirtschaftung nachhaltig und unter Beachtung mehrerer Zielsetzungen vorzunehmen. Dazu zählen insbesondere der Schutz und die Verbesserung der ökologischen Integrität der Gewässer sowie ihrer Funktion als Lebensraum (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 WHG), die Vermeidung und Verminderung negativer Auswirkungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 WHG) sowie die Förderung einer verantwortungsvollen Nutzung zum Nutzen der Allgemeinheit und Einzelner (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 WHG), die Erhaltung oder Schaffung von Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 WHG), die vorausschauende Beachtung klimatischer Herausforderungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG), die Bewahrung natürlicher Abflussverhältnisse zur Vermeidung von Hochwasser (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 WHG) und der Schutz der marinen Ökosysteme (§ 6 Abs. 1 Nr. 7 WHG). Darüber hinaus wird die Bedeutung der Erhaltung des natürlichen Zustands der Gewässer hervorgehoben, ebenso wie die Wiederherstellung bereits veränderter Gewässer, um deren ursprünglichen Zustand bestmöglich wiederherzustellen, stets unter Wahrung des öffentlichen Interesses (§ 6 Abs. 2 WHG).

Die Vorschrift des § 6 Wasserhaushaltsgesetz verweist also insbesondere auf das Nachhaltigkeitsprinzip. Von den zuständigen Behörden wird eine ganzheitliche Betrachtungsweise

---

<sup>364</sup> Gemäß § 50 Abs. 2 WHG besteht in Deutschland der Grundsatz, dass der Wasserbedarf der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken ist, sofern dem nicht Gründe des Gemeinwohls (z.B. sanitäre Gründe) entgegenstehen.

verlangt, die eine integrierte Bewirtschaftung<sup>365</sup> im Hinblick auf den gesamten Wasserhaushalt sowie die Natur insgesamt sicherstellt, um eine Verlagerung von Umweltauswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu vermeiden.<sup>366</sup>

#### 5.1.2.3.1. Flussgebietseinheiten

Das europäische Modell der Wasserbewirtschaftung anhand von Flussgebietseinheiten folgt dem Vorbild des britischen Systems (6 Flusseinzugsgebiete) sowie des französischen Systems (6 Flusseinzugsgebiete im kontinentalen Frankreich). Zu betonen ist hierbei, dass sowohl das Vereinigte Königreich als auch Frankreich als Einheitsstaaten organisiert sind, was diese Art der Bewirtschaftung naturgemäß erleichtert. Für Staaten mit föderalen Strukturen stellt ein solches Modell hingegen eine erhebliche Herausforderung dar.<sup>367</sup>

Die deutschen Flussgebietseinheiten, die von den zuständigen Behörden der Bundesländer koordiniert bewirtschaftet werden müssen, sind folgende: Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave sowie Warnow/Peene.<sup>368</sup> Alle oberirdischen Gewässer und Grundwasserkörper sind einer der zuvor genannten Flussgebietseinheiten zuzuordnen.<sup>369</sup>

Gemäß Art. 3 Abs. 4 und 5 WRRL ist es für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtend, eine wirksame Planung und Koordination von Maßnahmen auf nationaler Ebene, zwischen Mitgliedstaaten sowie mit Drittstaaten zu gewährleisten<sup>370</sup>, was Absprachen zwischen den zuständigen Behörden einschließt<sup>371</sup>. Diese Bestimmung schließt nicht aus, dass mehrere Behörden individuell Stellung nehmen, noch verbietet sie die Bildung zwischenstaatlicher oder internationaler Institutionen. Ein bloßer Informationsaustausch zwischen den Behörden würde jedoch nicht die Kriterien der Richtlinie erfüllen. Für jede Flussgebietseinheit müssen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ein gewisses Maß an Konsens zwischen den beteiligten Stellen aufweisen, notfalls auch mittels vertraglicher Vereinbarungen.<sup>372</sup>

---

<sup>365</sup> Der Gedanke, dass die Wasserbewirtschaftung ein hohes Schutzniveau für die Umwelt gewährleisten soll, ohne negative Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu verlagern, leitet sich aus dem Postulat des integrierten Umweltschutzes ab. *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 158 Rn. 287.

<sup>366</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1234 Rn. 87.

<sup>367</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 161 Rn. 294.

<sup>368</sup> § 7 WHG.

<sup>369</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 424 Rn. 56).

<sup>370</sup> Siehe Kapitel 5.1.1.

<sup>371</sup> § 7 Abs. 2–3 WHG

<sup>372</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1239 Rn. 112.

Die koordinierte Bewirtschaftung sämtlicher deutscher Flussgebietseinheiten bereitet in der föderalen Struktur Deutschlands erhebliche Probleme, da der ursprüngliche Gedanke bei der Ausarbeitung der Wasserrahmenrichtlinie von einem zentralisierten Verwaltungsmodell nach britischem oder französischem Vorbild ausging. Hinsichtlich an die Europäische Union angrenzender Drittstaaten sind die Mitgliedstaaten zumindest verpflichtet, Anstrengungen zur Koordinierung der Bewirtschaftung der betreffenden Flussgebietseinheiten mit diesen Staaten zu unternehmen.<sup>373</sup>

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird hervorgehoben, dass die Bildung eines Konsortiums durch EU-Mitgliedstaaten einschließlich der Behörden deutscher Bundesländer zur gemeinsamen Bewirtschaftung einer Flussgebietseinheit (§ 3 WRRL), sofern diese Bewirtschaftung über eine bloße konsultative oder einstimmige (konsensuale) Form hinausgeht – etwa durch verbindliche Mehrheitsentscheidungen –, im Konflikt mit dem deutschen Grundgesetz stehen könnte. Ein solcher Konflikt entstünde daraus, dass diese externen Entscheidungen, denen es an ausreichender demokratischer Legitimation und Responsivität fehlen könnte, die Willensbildung eines einzelnen deutschen Bundeslandes oder eines Mitgliedstaats der Europäischen Union unzulässig überlagern würden.<sup>374</sup>

Zur Umsetzung der Koordinierung wurden seit Beginn des 21. Jahrhunderts schrittweise sogenannte Flussgebietsgemeinschaften durch öffentlich-rechtliche Verwaltungsverträge gegründet, an denen Bund und Länder<sup>375</sup> beteiligt sind. Diese Gemeinschaften dienen sowohl der Bewirtschaftung internationaler Flussgebiete, welche deutsches Hoheitsgebiet durchqueren, als auch solcher Gewässer, die ausschließlich innerhalb Deutschlands zwischen mehreren Bundesländern<sup>376</sup> verlaufen.

Denn Entscheidungen, sowohl auf Ebene der Landesministerien als auch der Leitung der zuständigen Behörden, müssen im Konsens getroffen werden. Die Flussgebietsgemeinschaften

---

<sup>373</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1238 Rn. 110 f.

<sup>374</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 162 Rn. 296.

<sup>375</sup> E.g., Verwaltungsvereinbarung über die Gründung einer Flussgebietsgemeinschaft für den deutschen Teil des Einzugsgebietes der Elbe (FGG Elbe) v. 29.11.2009; Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Rhein (FGG Rhein) im deutschen Teil der Flussgebietseinheit Rhein v. 06.12.2011 und Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Donau (FGG Donau) im deutschen Teil der Flussgebietseinheit Donau v. 03.06.2014.

<sup>376</sup> E.g., Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Ems zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG - Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) - in der Flussgebietseinheit Ems v. 12.10.2002 und Verwaltungsvereinbarung über die Bildung einer Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser) in der Flussgebietseinheit Weser v. 29.08.2010.

(FGG) verfügen über keine eigenständige Kompetenz zur endgültigen Entscheidung über Auswahl und Ausgestaltung der zu ergreifenden Maßnahmen. Die Maßnahmenplanung erfolgt grundsätzlich *bottom-up*, das heißt, sie geht von den jeweils zuständigen Landesstellen aus. Den FGG kommt lediglich eine beratende und koordinierende Funktion zu. Diese sogenannte Koordinierungsverbundlösung wird als strukturell schwach angesehen, insbesondere bei Konflikten zwischen ober- und unterliegenden Bundesländern, bei denen der bottom-up-Konsens nur schwer zu erreichen ist. Die internationale Koordinierung der Bewirtschaftung großer Flussgebiete zeigt sich im Übrigen sogar noch schwächer ausgeprägt als diejenige innerhalb der FGG.<sup>377</sup>

Ob diese institutionelle Lösung tatsächlich das Fehlen einer zentralisierten oder durch eine zentrale Behörde koordinierten Bewirtschaftung ausgleichen kann, erscheint zweifelhaft.

#### **5.1.2.3.2. Benutzungen eines Gewässers**

Die im Wasserhaushaltsgesetz vorgesehenen Benutzungen oberirdischer Gewässer umfassen die Entnahme, bei der Wasser mittels Pumpen oder anderen Entnahmeverrichtungen gefördert wird, sowie) das Ableiten, wobei das Wasser durch die eigene Schwerkraft über Gräben, Kanäle oder Rohre geleitet wird (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Innerhalb des im genannten Tatbestand umschriebenen Nutzungsspektrums, das einer Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, fallen beispielsweise die Wasserentnahme für die öffentliche Wasserversorgung, für Kühlzwecke in Wärmekraftwerken, zur Nutzung der Wasserkraft sowie zur Bewässerung, Aquakultur oder Gartenbau. Ebenso erfordert die Entnahme von Wasser aus einem künstlichen See oder eine anderweitige Nutzung von Wasser aus einer Quelle außerhalb ihres natürlichen Verlaufs eine entsprechende Erlaubnis oder Bewilligung.<sup>378</sup>

Die in § 9 Abs. 1 WHG aufgeführten Nutzungen werden als echte Benutzungen bezeichnet, wohingegen die in § 9 Abs. 2 WHG beschriebenen Nutzungen als unechte Benutzungen gelten. Zu diesen zählen beispielsweise das Aufstauen, Absenken oder Umleiten von Grundwasser (§

---

<sup>377</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 426 Rn. 57 f.). Vgl. Reese, Moritz/Köck, Wolfgang, Flussgebietsbewirtschaftung im Bundesstaat, Anforderungen und Perspektiven zur kooperativen Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie am Beispiel der Elbsedimente, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht Band 36, Baden-Baden 2018. S. 41 ff., 147 ff

<sup>378</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 201 Rn. 375.

9 Abs. 2 Nr. 1 WHG).<sup>379</sup> Die sogenannten echten Benutzungen beziehen sich auf zielgerichtete Verhaltensweisen, die unmittelbar auf ein Gewässer ausgerichtet sind. Demgegenüber zeichnen sich die unechten Benutzungen zwar ebenfalls durch ein zielgerichtetes Handeln aus, sie umfassen jedoch keinen unmittelbaren, abschließenden Zugriff auf das Gewässer selbst. Die Veränderung der Gewässer, die aus solchen Handlungen resultieren kann, erfolgt aus anderen Zielsetzungen heraus als der direkten Nutzung des Wassers, wofür etwa die Tätigkeit des Frackings ein Beispiel darstellt.<sup>380</sup>

Bestimmte Benutzungen gelten nach dem WHG und den Landeswassergesetzen als gestattungsfrei, häufig deshalb, weil sie in die Kategorie der Bagatellfälle fallen, wie etwa die Entnahme geringer Wassermengen aus einem Fluss oder dessen Befahrung mit nicht motorisierten Verkehrsmitteln. Weitere Beispiele sind der Gemeingebrauch nach § 25 WHG, die Benutzung zur Gefahrenabwehr gemäß § 8 Abs. 2 WHG sowie der Eigentümer- und Anliegergebrauch nach § 26 WHG.<sup>381</sup>

Gestattungsfreie Benutzungen sind gemäß § 52 Abs. 1 S. 1 WHG auch in Wasserschutzgebieten zulässig. Nach § 46 Abs. 3 WHG können die Fälle gestattungsfreier Grundwasserbenutzung durch Landesrecht sowohl erweitert (§ 46 Abs. 3 Var. 1 WHG), etwa für Bewässerungszwecke, als auch eingeschränkt (§ 46 Abs. 3 Var. 2 WHG) werden.

Im Hinblick auf die verschiedenen Formen der Grundwasserförderung im weiteren Sinne sind die im Wasserhaushaltsgesetz definierten Begriffe näher zu erläutern. Die Entnahme bezeichnet hierbei die bloße Entnahme von Wasser aus einem bereits zugänglichen Grundwasservorkommen, ohne dass dazu besondere Maßnahmen erforderlich sind. Das Zutagefördern umfasst hingegen eine gezielte Erschließung von Grundwasser mithilfe spezieller technischer Maßnahmen und Anlagen, wie z.B. Brunnenbohrungen oder Pumpanlagen. Beim Zutageleiten erfolgt die Förderung durch Nutzung des natürlichen Gefälles oder des natürlichen Wasserdrucks des Grundwasservorkommens, ohne Einsatz spezieller Förderanlagen<sup>382</sup>. Demgegenüber

---

<sup>379</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 1241 Rn. 126 f.

<sup>380</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 444 f. Rn. 112 f.).

<sup>381</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 1244 Rn. 147.

<sup>382</sup> Zuvor wurde in einer heute als überholt geltenden Auffassung vertreten, dass bereits das Zutagefördern oder Zutageleiten von Grundwasser sowie die Verletzung der Benutzungstatbestände nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 a.F. WHG erfüllt seien, wenn durch Abtragen der oberen Bodenschicht, insbesondere bei Sand- oder Kiesabbau, die Grundwasseroberfläche überschritten und Grundwasser freigelegt wurde („Nassauskiesung“). Nach neuerer Auffassung wird jedoch nur dann der Benutzungstatbestand nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 a.F. WHG)

bezeichnet das Ableiten einen Vorgang, bei dem das Grundwasser seiner natürlichen unterirdischen Umgebung entzogen und an eine andere Stelle umgeleitet wird.<sup>383</sup>

Alle Grundwasserbohrungen – selbst solche, die lediglich der Erkundung oder Probenahme dienen – bedürfen einer Erlaubnis oder Bewilligung zur Förderung, sofern durch diese Maßnahmen in erheblichem Umfang der Wasserspiegel und damit der Wasserhaushalt des Grundwasserleiters verändert werden können.<sup>384</sup>

Die Grundwasserentnahme im Rahmen bergbaulicher Tätigkeit falle nach herrschender Auffassung unter den Tatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG. Die Bergbehörde entscheide – mit Zustimmung der Wasserwirtschaftsbehörde – über die Gestattung oder Konzession der Nutzung von Wasserressourcen, sofern die Zulassung eines Betriebsplans (§§ 51 ff. BBergG und § 19 Abs. 2 und 3 WHG) erforderlich sei.<sup>385</sup>

#### **5.1.2.3.3. Erlaubnis und Bewilligung**

In Deutschland unterliegen Gewässer dem Bewirtschaftungsprinzip<sup>386</sup> – und zwar bereits vor dessen formeller Verankerung im Jahr 1976 in § 1a des Wasserhaushaltsgesetzes von 1957. Somit ist dieser Grundsatz für Gewässer lange vor seiner Ausdehnung auf andere Umweltgüter, wie etwa die atmosphärische Luft, angewandt worden. Durch die Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie ist ein zusätzliches und wirksames Instrumentarium für die Gewässerbewirtschaftung geschaffen worden, wodurch das genannte Bewirtschaftungsprinzip nochmals erheblich gestärkt wird.<sup>387</sup>

---

erfüllt, wenn das Grundwasser lediglich vorübergehend freigelegt wird und nicht von vornherein die Absicht besteht, den entstandenen See dauerhaft zu erhalten, mithin ein neues Oberflächengewässer zu schaffen. Soll hingegen ein dauerhaftes Abgrabungsgewässer geschaffen werden, bedarf es einer detaillierten Planung bzw. mindestens einer Plangenehmigung nach § 68 WHG. Siehe *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 225 Rn. 423

<sup>383</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 225 Rn. 422.

<sup>384</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 226 Rn. 424.

<sup>385</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 227 Rn. 427.

<sup>386</sup> Abgesehen von der schiffahrtsbezogenen Nutzung, bei der Gewässer als öffentliche Sache im Gemeingebrauch angesehen würden, vertritt die herrschende Lehre die zutreffendere Auffassung, Gewässer wegen der spezifischen Ausgestaltung durch das Regime der Erlaubnis und Bewilligung als öffentliche Sache im Sondergebrauch einzuordnen. Siehe *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 156 Rn. 284.

<sup>387</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1229 Rn. 60.

Relevante Gewässerbenutzungen unterliegen einem besonderen öffentlich-rechtlichen Regime, das durch die Institute der Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 WHG und der Bewilligung nach § 8 Abs. 1 WHG geprägt wird, die jeweils im Einzelfall erteilt werden. Ausnahmen von der Erlaubnis- und Bewilligungspflicht bilden die Fortgeltung eines alten Rechts oder einer alten Befugnis sowie der Gemeingebrauch<sup>388</sup>, der Eigentümer- und Anliegergebrauch an oberirdischen Gewässern und schließlich diejenigen Benutzungen, die nach Maßgabe des WHG (§§ 43 und 46) sowie der jeweiligen Landeswassergesetze als geringfügig einzustufen sind.<sup>389</sup>

Die Institute der Erlaubnis und der Bewilligung stellen eine historische Besonderheit des Wasserrechts dar und hätten keine Entsprechung in anderen umweltrechtlichen Gesetzen Deutschlands. Sie gründen sich auf ältere Rechtsfiguren wie jene der freien Widerruflichkeit oder einer nicht als subjektives Recht ausgestalteten Befugnis.<sup>390</sup>

Dem folgend vertrete die wasserrechtliche Lehre die Auffassung, dass eine Regelung in Form eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt<sup>391</sup> etabliert sei, welche sich aus dem zwingenden Erfordernis einer Erlaubnis oder Bewilligung für die Nutzung eines Gewässers ergebe. Ausgegangen wird dabei von der Annahme, dass jede Gewässernutzung per se belastend ist und daher präventiv untersagt werden muss. Sofern keine Versagungsgründe i.S.d. § 12 Abs. 1 WHG vorliegen, kann sodann die Gestattung in Form einer Erlaubnis oder Bewilligung erteilt werden.<sup>392</sup> Dies ist dadurch begründet, dass in einem dicht besiedelten und industrialisierten Land wie Deutschland die Wasserreserven der Gefahr von Knappheit und Verschmutzung ausgesetzt sind, was eine strengere verwaltungsrechtliche Kontrolle rechtfertigt. Gleichwohl ist die

---

<sup>388</sup> Hinsichtlich des Gemeingebrauchs müssen Nutzungen Dritter, die entweder verwaltungsrechtlich zugelassen sind oder keiner Gestattung bedürfen, gemäß § 4 Abs. 4 WHG von den Eigentümern der Gewässer geduldet werden, und zwar im Interesse der Allgemeinheit an der Wassernutzung, unabhängig davon, ob hierfür ein Entgelt zu entrichten ist oder nicht. Siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1237 Rn. 102.

<sup>389</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 155 f. Rn. 284.

<sup>390</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1248 Rn. 167.

<sup>391</sup> Dogmatisch wird im Verwaltungsrecht eine Abstufung unterschiedlicher Intensitäten für die Eröffnungskontrollen hinsichtlich der Handlungen und Tatbestände Privater herausgebildet. Die erste und mildeste Kontrollform bildet das Verbot mit Anzeigevorbehalt, wonach der Verwaltungsträger eine Tätigkeit ausüben darf, sofern er die zuständige Überwachungsbehörde zuvor darüber in Kenntnis setzt; diese kann gegebenenfalls repressiv eingreifen. Die zweite, mittelschwere Kontrollstufe ist das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. In diesem Zusammenhang ist eine bestimmte Tätigkeit des Verwaltungsträgers nicht grundsätzlich unerwünscht, erfordert jedoch eine vorherige verwaltungsseitige Kontrolle (Kontrollerelaubnis) und darf erst nach Erteilung einer entsprechenden Gestattungswirkung aufgenommen werden. Die dritte und intensivste Kontrollart ist das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Aus dieser Sichtweise wird eine bestimmte Tätigkeit als grundsätzlich unerwünscht und schädlich angesehen und darf nur ausnahmsweise und bei hinreichend begründeten Einzelfällen aufgrund einer besonderen Befreiung ausgeübt werden. Siehe *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, S. 114 f.

<sup>392</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (443 m.w.N.).

Vorstellung, ein Gewässer vollständig unberührt zu belassen, unrealistisch und findet weder im Wasserhaushaltsgesetz noch in den Landeswassergesetzen eine rechtliche Grundlage.<sup>393</sup>

Die Unterscheidung zwischen den beiden Formen der wasserrechtlichen Gestattung (Erlaubnis und Bewilligung) beruht nicht auf Art oder Umfang der Gewässerbenutzung, sondern vielmehr auf der Rechtsposition, die dem Begünstigten der jeweiligen Gestattung eingeräumt wird.<sup>394</sup> Anders formuliert besteht der ontologische Unterschied zwischen Bewilligung und Erlaubnis darin, dass die Bewilligung ein echtes, gesichertes Nutzungsrecht am Gewässer vermittelt, während die Erlaubnis lediglich eine jederzeit widerrufliche, mithin prekäre Zulassung darstellt.<sup>395</sup>

Die Bewilligung vermittelt im Wasserrecht ein öffentliches subjektives Recht auf Nutzung eines Gewässers in einer bestimmten Art und Weise.<sup>396</sup> Die Bewilligung stellt die am stärksten geschützte Rechtsposition im Wasserrecht dar und vermittelt die Befugnis, ein Gewässer – genauer gesagt dessen Wasser – zeitlich befristet (regelmäßig langfristig), zu bestimmten Zwecken und unter bestimmten Voraussetzungen zu nutzen (§ 10 Abs. 1 sowie § 14 Abs. 1 und 2 WHG). Sie kann nur unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen und Bedingungen eingeschränkt oder widerrufen werden (§ 18 Abs. 2 WHG). Zudem beinhaltet die Bewilligung einen doppelten Schutz zugunsten ihres Begünstigten, nämlich sowohl gegenüber der Verwaltung als auch gegenüber betroffenen Dritten. Ihre Erteilung ist nur im Rahmen eines Verfahrens möglich, bei dem die betroffenen Dritten und die beteiligten öffentlichen Stellen Einwendungen erheben können (§ 11 Abs. 2 WHG).<sup>397</sup>

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung gemäß § 14 Abs. 1 liegen kumulativ vor. Das Institut der Bewilligung dient insbesondere dem Investitionsschutz; gleichwohl besteht kein subjektiver Anspruch auf deren Erteilung, sondern diese steht vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>398</sup> Die Höchstdauer einer Bewilligung beträgt 30 Jahre, wobei dieser Zeitraum nur in besonderen Ausnahmefällen überschritten werden darf.<sup>399</sup>

---

<sup>393</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 156 Rn. 285.

<sup>394</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 445 Rn. 115).

<sup>395</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1249 Rn. 168.

<sup>396</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 448 Rn. 123).

<sup>397</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 179 f. Rn. 327 f.

<sup>398</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1250 Rn. 172.

<sup>399</sup> § 14 Abs. 2 WHG.

Angesichts der starken Rechtsstellung, welche die Bewilligung gegenüber der Verwaltung begründe, bestehe eine Tendenz, vermehrt die gehobene Erlaubnis anstelle der Bewilligung zu erteilen.<sup>400</sup>

Die Erlaubnis stellt eine Form der Überlassung der Nutzung einer öffentlichen Sache dar, welche nach Art und Umfang spezifisch bestimmt ist und dem Nutzer eine geringere Rechtssicherheit bietet, da sie von der Verwaltung nach Zweckmäßigungs- und Opportunitätsabwägungen widerrufen werden kann (§ 10 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 WHG). Die Rechtsposition des Erlaubnisinhabers ist folglich prekärer als jene des Bewilligungsinhabers. Die Erlaubnis kann zeitlich befristet werden (üblicherweise kürzer als eine Bewilligung), wobei eine Befristung nicht zwingend ist. Eine Drittwirkung entfällt die Erlaubnis grundsätzlich nicht, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass das WHG hierfür kein förmliches Verfahren mit drittschützender Wirkung vorsieht<sup>401</sup>. Bei bestimmten Nutzungen, wie der Einleitung oder Einbringung von Stoffen in Gewässer (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG) oder bei Maßnahmen, die dauerhaft oder erheblich nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit hervorrufen können (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG), soll von der Verwaltung bevorzugt diese Gestattungsart gewählt werden, um die Erhaltungsinteressen der Gewässer bestmöglich zu wahren.<sup>402</sup>

Die Figur der gehobenen Erlaubnis ist erstmals im WHG von 2009 kodifiziert worden, angeregt durch entsprechende Vorschriften, die bereits zuvor in einzelnen Landeswassergesetzen bestanden haben. Gemäß § 15 Abs. 1 WHG kann eine Erlaubnis als gehobene Erlaubnis erteilt werden, sofern ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes privates Interesse dies erfordert. Sie unterscheidet sich dabei wesentlich von der einfachen Erlaubnis dadurch, dass sie gemäß § 15 Abs. 2 WHG sowohl Drittwirkung zugunsten ihres Inhabers als auch Wirkung gegenüber der Verwaltung entfaltet<sup>403</sup>.<sup>404</sup> Anders formuliert verschafft sie ihrem Inhaber gegenüber Dritten eine starke Rechtsposition, vergleichbar jener, welche die Bewilligung vermittelt, und nimmt somit – hinsichtlich des Schutzes der gesicherten Rechtslage – eine Zwischenstellung zwischen Bewilligung und einfacher Erlaubnis ein.<sup>405</sup> Ebenso wie bei der Bewilligungserteilung muss

---

<sup>400</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1250 Rn. 175.

<sup>401</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, S. 445 Rn. 116.

<sup>402</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 179 f. Rn. 326-328 Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1249, Rn. 171.

<sup>403</sup> Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1250 Rn. 177

<sup>404</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 180 Rn. 329.

<sup>405</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 446 Rn. 117).

auch der Erteilung einer gehobenen Erlaubnis ein Verfahren vorausgehen, in dessen Rahmen beteiligte Behörden und betroffene Dritte Gelegenheit zur Erhebung von Einwendungen haben (§ 11 Abs. 2 WHG). Die wesentliche Bedeutung der gehobenen Erlaubnis liege in der teilweisen Beschränkung von Abwehransprüchen Dritter (§ 16 Abs. 1 WHG), die ein zentrales Merkmal der Bewilligung (§ 16 Abs. 2 WHG) darstelle, soweit sich diese Ansprüche auf die Unterlassung der Gewässerbenutzung bezögen und nicht auf Entschädigungen oder die Errichtung von Schutzeinrichtungen gerichtet seien.<sup>406</sup>

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis oder einer Bewilligung sind in § 12 WHG geregelt, der eine zweistufige Prüfung vorsieht: Erstens muss das Fehlen von Versagungsgründen (§ 12 Abs. 1 WHG) festgestellt werden; zweitens folgt sodann die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens durch die zuständige Behörde (§ 12 Abs. 2 WHG).<sup>407</sup> Das Bewilligungsverfahren sowie dasjenige zur gehobenen Erlaubnis ähneln in ihrem Ablauf einem Planfeststellungsverfahren<sup>408</sup>. Demgegenüber ist die einfache Erlaubnis im Wasserhaushaltsgesetz nicht spezifisch geregelt, weshalb insoweit die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsrechts zur Anwendung kommen.<sup>409</sup> Unabhängig davon, ob es sich um ein Verfahren zur Bewilligung, zur einfachen oder zur gehobenen Erlaubnis handelt, ist stets eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.<sup>410</sup> Dritte, die im Rahmen des Bewilligungs- oder gehobenen Erlaubnisverfahrens versäumt haben, rechtzeitig Einwendungen zu erheben, unterliegen der materiellen Präklusion und sind damit gehindert, dieselben Einwendungen später im gerichtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen.<sup>411</sup>

Keines der drei genannten wasserrechtlichen Institute – Bewilligung, einfache oder gehobene Erlaubnis – entfaltet indes eine Konzentrationswirkung, wie sie etwa bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz gegeben ist. Gemäß § 19 Abs. 1 WHG entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Erteilung der Erlaubnis oder Bewilligung, wenn ein Vorhaben, das eine Gewässerbenutzung beinhaltet, Gegenstand eines

---

<sup>406</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 446 Rn. 117). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1250 Rn. 177

<sup>407</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 446 f. Rn. 118 f.).

<sup>408</sup> In Deutschland umfasst das Planfeststellungsverfahren die Genehmigung eines Bauvorhabens (Planfreigabe), einschließlich der umweltrechtlichen Zulassung, Anhörung der Betroffenen sowie der Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Belange.

<sup>409</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1251 Rn. 179.

<sup>410</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1251 Rn. 180.

<sup>411</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 448 Rn. 124). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1249 Rn. 169

Planfeststellungsverfahrens ist. Sofern ein bergrechtlicher Betriebsplan die Nutzung von Gewässern vorsieht, obliegt es nach § 19 Abs. 2 WHG der Bergbehörde, über die Erteilung der entsprechenden Erlaubnis zu entscheiden.<sup>412</sup>

Unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes des Vorrangs des öffentlichen Interesses besteht hinsichtlich aller drei wasserrechtlichen Institute kein subjektives öffentliches Recht auf Erteilung der Gestattung, welche stets im Bewirtschaftungsermessen der Verwaltung liegt. Gleichwohl hat der Verwaltungsträger Anspruch darauf, dass dieses Ermessen fehlerfrei ausgeübt wird.<sup>413</sup> Im Übrigen habe bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner Wasserpfennig-Beschluss klar gestellt, dass auch bei Vorliegen sämtlicher Tatbestandsvoraussetzungen kein subjektiver Anspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung bestehe.<sup>414</sup>

Sämtliche Gestattungsformen – Bewilligung, einfache und gehobene Erlaubnis – haben den Charakter einer obligatio propter rem: Sie haften an der wasserwirtschaftlichen Anlage oder am Grundstück und sind sowohl durch Rechtsnachfolge als auch durch Veräußerung übertragbar. Ein weiteres wesentliches Merkmal ist, dass keine der genannten Gestattungsformen dem Nutzer ein subjektives Recht hinsichtlich einer bestimmten Menge oder Beschaffenheit des Wassers verschafft. Gleichwohl können sich Inhaber einer Bewilligung oder einer Erlaubnis im Rahmen eines späteren Bewilligungsverfahrens einer möglichen Verminderung des Wasserzuflusses durch einen künftigen Bewilligungsinhabers widersetzen. Private Vereinbarungen zwischen Nutzern über die Wassermenge sind zulässig.<sup>415</sup>

Zuallerletzt ist die Erlaubnis jederzeit widerruflich und ohne Entschädigung (§ 18 Abs. 1 WHG). Die Bewilligung hingegen kann nur in den gesetzlich bestimmten Fällen (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2–5 VwVfG) und gegen Entschädigung widerrufen werden oder in den ausdrücklich im § 18 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und 2 WHG vorgesehenen Fällen entschädigungslos.

#### **5.1.2.3.3.1. Inhalts- und Nebenbestimmungen**

Inhaltsbestimmungen sind sämtliche Regelungen, welche Inhalt und Umfang der Gestattung konkret bestimmen – also Art, Reichweite und Modalitäten der Nutzung. Da sie Bestandteil des

---

<sup>412</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 1249 Rn. 170.

<sup>413</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 443 Rn. 110). Vgl. Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 179 Rn. 326

<sup>414</sup> BVerfGE 93, 319, 319 (S. 339 Rn. 133).

<sup>415</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 1251 Rn. 181.

Kerngehalts der Gestattung sind, können sie nicht isoliert angefochten werden.<sup>416</sup> Zu diesen Begriffen zählen beispielsweise Regelungen über die höchstzulässige Wassermenge oder deren Staffelung.<sup>417</sup> Ein Beispiel für eine Inhaltsbestimmung im Sinne des § 13 Abs. 2 WHG ist die Anordnung von Maßnahmen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass das Wasser sparsam verwendet wird, wobei der Wasserhaushalt zu berücksichtigen ist.<sup>418</sup>

Im Sinne des Verwaltungsrechts stellen Nebenbestimmungen Bedingungen dar, die sowohl auf-schiebend als auch auflösend wirken können.<sup>419</sup> Nebenbestimmungen sind somit insbesondere Zulassungsbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG.<sup>420</sup> Auch Auflagen (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) sind zulässige Nebenbestimmungen und können isoliert angefochten werden. Sie betreffen nicht unmittelbar die Gewässernutzung selbst, sondern verpflichten den Nutzer zu einem bestimmten Tun, Unterlassen oder Dulden (wie etwa die Errichtung einer Fischtreppe), um Beeinträchtigungen der Allgemeinheit oder betroffener Dritter vorzubeugen oder diese auszugleichen.<sup>421</sup>

In diesem Sinne ist die Aufzählung der Inhalts- und Nebenbestimmungen in § 13 Abs. 2 WHG lediglich beispielhaft und nicht abschließend.<sup>422</sup> Sie sind stets unter Berücksichtigung des Gemeinwohls (§ 12 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Nr. 10 WHG) sowie der Interessen und Rechte betroffener Dritter (§ 12 Abs. 1 Nr. 1, § 14 Abs. 3–6 WHG) zu bestimmen.<sup>423</sup> Grenzen finden sie, wie üblich, im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mithin in den Geboten der Geeignetheit, der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sowie der Nachvollziehbarkeit staatlicher Entscheidungen.<sup>424</sup>

Es ist zudem zulässig, Inhalts- und Nebenbestimmungen auch zu einem späteren Zeitpunkt festzusetzen, um negative Auswirkungen für Dritte zu vermeiden oder abzumildern.<sup>425</sup> Diese Regelung habe gewissermaßen die Vorschriften der §§ 4 und 5 des früheren WHG

---

<sup>416</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 447 Rn. 120). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1259 Rn. 230

<sup>417</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 334 Rn. 644.

<sup>418</sup> § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b WHG.

<sup>419</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 334 Rn. 646.

<sup>420</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1259 Rn. 229.

<sup>421</sup> *Laskowski/Reese/Ziehm*, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 447 Rn. 120). Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1260 Rn. 236

<sup>422</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 334 Rn. 645.

<sup>423</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 335 f. Rn. 648.

<sup>424</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 334 Rn. 643.

<sup>425</sup> § 13 Abs. 1 WHG.

zusammengefasst. Als möglicher Anwendungsfall für nachträgliche Anpassungen kommen insbesondere Anordnungen zur sparsamen Verwendung des Wassers (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b WHG) in Betracht, durch welche die Wasserentnahme bei Auftreten von hydrologischem Stress, der die Wassermenge eines Gewässers erheblich reduziert oder starken Schwankungen unterwirft, dauerhaft oder vorübergehend vermindert werden kann.<sup>426</sup>

## 5.2. Das deutsche Recht der Wasserentnahmeentgelte

Die meisten deutschen Bundesländer erheben ein Wasserentnahmeentgelt für die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser, dessen spezifische Sätze von weniger als einem Cent bis zu wenigen Cent pro Kubikmeter Rohwasser reichen und je nach Art des Gewässers (Grund- oder Oberflächengewässer) sowie der Nutzungsart (Kühlwasser, Bewässerung usw.) variieren.<sup>427</sup>

Das Recht, das das Wasserentnahmeentgelt regelt, ist in erster Linie ein Teilbereich des Wasserrechts, das wiederum dem Umweltrecht zuzuordnen ist. Es weist zudem Elemente des Verwaltungs- und Abgabenrechts auf und ist in diesem Zusammenhang zu verstehen.

Wasserentnahmeentgelt<sup>428</sup>, Wasserentnahmeabgabe<sup>429</sup>, Wasserentnahmegebühr<sup>430</sup>, Wassernutzungsentgelt<sup>431</sup> und Wasserabgabe<sup>432</sup> sind die von den Bundesländern verwendeten gesetzlichen Bezeichnungen für das Entgelt für die Entnahme von Wasser. Wasserpfeinig bzw. Wassercent ist die im politischen Bereich meistverwendete Bezeichnung.<sup>433</sup> In der Fachliteratur überwiegt die Auffassung, dass Wasserentnahmeentgelte flankierende<sup>434</sup> Maßnahmen darstellen, die die Steuerungs- und Kontrollinstrumente nicht ersetzen.<sup>435</sup>

---

<sup>426</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 432 Rn. 838.

<sup>427</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 450 Rn. 130).

<sup>428</sup> Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.

<sup>429</sup> Sachsen.

<sup>430</sup> Bremen, Hamburg und Niedersachsen.

<sup>431</sup> Brandenburg.

<sup>432</sup> Schleswig-Holstein.

<sup>433</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 36.

<sup>434</sup> Früher herrschte die verbreitete Auffassung, dass Deutschland ein wasserreiches Land sei und das Hauptproblem nicht im Wassermangel, sondern in der Wasserqualität liege. Die Abgabenbelastung für die Wassernutzung galt daher als Ergänzung zur Gewässerqualitätsstrategie. Siehe *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 56.

<sup>435</sup> Reimer, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (450). Vgl. *Salzweidel/Durner*, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, (Fn. 11), Rn. 212; *Delfs*, Grundwasser: Rechtlicher Schutz von Qualität und Quantität, 2004, S. 124

Wie bereits im Kapitel 1.2 ausgeführt, sind Wasserentnahmeentgelte nicht mit den Wassergebühren bzw. Wasserentgelten der öffentlichen Wasserversorgung gleichzusetzen. Kurz gefasst stellen Letztere den Preis für die Aufbereitung und Verteilung des Wassers dar, während Erstere für die Entnahme natürlichen Rohwassers erhoben werden.<sup>436</sup>

Es lässt sich vertreten, dass das Wasserentnahmeentgelt im Grundsatz die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der Deckung von Umwelt- und Ressourcenkosten erfüllt, wobei dieses Instrument zur Kosteninternalisierung mit der Abwasserabgabe vergleichbar ist. Während bei jenem aufgrund der bloßen Entnahme ein präventiver Charakter hervortritt, da das Schädigungspotential für das Gewässer in re ipsa liegt, kommt bei dieser ein sanktionierender Charakter wegen der Schädlichkeit des in das Gewässer einzuleitenden Abwassers zum Ausdruck.<sup>437</sup>

Die Einführung des ersten Wasserentnahmeentgelts auf dem Gebiet, das heute dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland (BRD) nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 entspricht, erfolgte – obwohl als Tatbestand zugleich die Abwassereinleitung vorgesehen war – in der damaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) durch das Wassergesetz vom 2. Juli 1982 (§ 20) sowie durch §§ 4 und 5 der Zweiten Durchführungsverordnung zum Wassergesetz vom 2. Juli 1982. Dieses Entgelt blieb gemäß dem Einigungsvertrag auch in der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland in Kraft, allerdings unter der Voraussetzung, dass es zu keiner Überschneidung mit der Abwasserabgabe kommen dürfe, wodurch eine Doppelbelastung vermieden werden sollte.<sup>438</sup>

Mittlerweile haben die meisten deutschen Bundesländer ein Wasserentnahmeentgelt eingeführt (siehe die nachstehende Grafik), ebenso wie die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.<sup>439</sup>

---

<sup>436</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1304 Rn. 507.

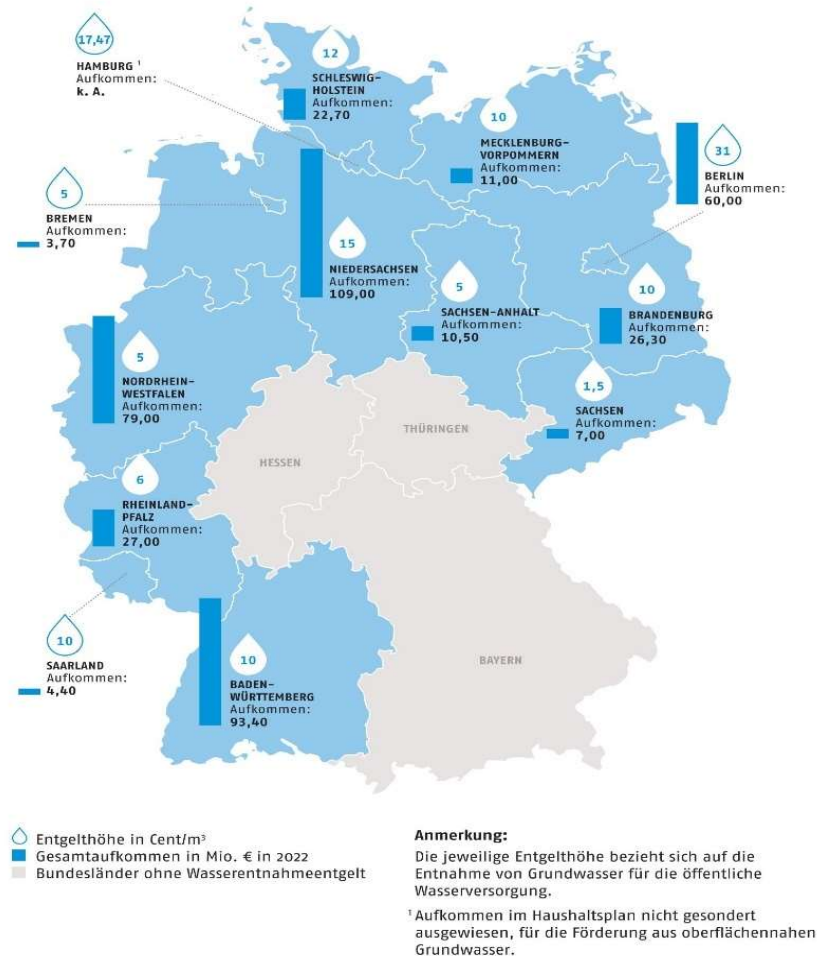
<sup>437</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 169.

<sup>438</sup> *Czychowski*, Wasserrecht im geeinten Deutschland - Die Situation in den neuen Bundesländern, LKV 1991, S. 220 (224).

<sup>439</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (20).

## WASERENTNAHMEENTGELTE IN DEN BUNDESLÄNDERN (STAND 2022)

Vergleich der Entgelthöhen für die öffentliche Wasserversorgung und des Gesamtaufkommens



Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer für 2022

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Abbildung 6: Wasserentnahmeentgelte in Deutschland<sup>440</sup>

In der Literatur wird vertreten, dass die besonderen Vorteile, die sowohl bei der Abwasserabgabe<sup>441</sup> als auch beim Wasserentnahmeentgelt berücksichtigt werden, mit der Nutzung von Wasser zusammenhängen. Allerdings bestehe ein verfassungsrechtliches Verbot der doppelten Belastung desselben Tatbestands durch eine Bundes- und eine Landesabgabe. Dieses Argument wird jedoch dadurch entkräftet, dass die jeweiligen Tatbestände nicht identisch seien: Die Wasserentnahme gewährt besondere Vorteile durch die Nutzung des Gewässers als

<sup>440</sup> Verband kommunaler Unternehmen, Grafik zu Wasserentnahmeentgelte der Bundesländer (Stand 2022), <https://www.vku.de/themen/preise-und-gebuehren/artikel/aktualisierte-vku-grafik-zeigt-wasserentnahmeentgelte-der-bundeslaender-im-vergleich/#:~:text=In%20der%20Summe%20aller%20Bundesl%C3%A4nder,Einnahmen%20eine%20gesetzlich%20verankerte%20Zweckbindung.>

<sup>441</sup> Die Abwasserabgabe ist für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer geschuldet (§ 1 AbwAG).

Ressourcenlieferant und als räumliches Element – insbesondere im Zusammenhang mit dem Bergbau –, während die Nutzung des Gewässers als Verdünnungs- und Endaufnahme-Medium einen zusätzlichen, eigenständigen Sondervorteil darstellt. Sowohl die Gewinnung eines knappen Produktionsfaktors durch Entnahme als auch die anschließende Beseitigung eines unerwünschten Produktionsnebenprodukts (Abwasser) in einem Vorfluter gelten als jeweils eigenständige, wertvolle Ökosystemdienstleistungen für den Nutzer und sind voneinander klar zu unterscheiden. Zusammengefasst zielt das Wasserentnahmeentgelt nicht auf die Nutzung des entnommenen Wassers ab, ebenso wenig wie die Abwasserabgabe auf die Nutzung des Wassers abzielt. Erstere betrifft vielmehr die Entnahme der Ressource Wasser, während Letztere sich auf die Wiedereinleitung von deutlich verändertem Wasser in das aquatische System konzentriert. Zwar könne die zwischenzeitliche Nutzung des Wassers zugleich Zweck der Entnahme und Ursache der Veränderung seiner Eigenschaften sein, sodass zwischen diesen Vorgängen ein gewisser Zusammenhang bestehe. Jedoch haben beide Abgaben eindeutig definierte und klar voneinander abgegrenzte Tatbestände.<sup>442</sup>

### 5.2.1. Rechtsnatur

Die Rechtsnatur des Wasserentnahmeentgelts ließ das Bundesverfassungsgericht bei Erlass der Wasserpfennig-Beschluss bewusst offen, stellte jedoch ausdrücklich klar, dass es sich hierbei nicht um eine Steuer, sondern um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt.<sup>443</sup>

Als eine Gegenleistungsabgabe könnte sie sich nicht mit einer Steuer vermischen, wie sich aus Art. 105 GG ergibt. Das Wasserentnahmeentgelt verfolgt über den rein fiskalischen Zweck hinaus ebenso Ziele wie Vorteilsabschöpfung, Kostendeckung, Lenkung und Ausgleich. Der Schlüssel zur Klärung der Rechtsnatur dieses Entgelts liegt somit in Art. 70 ff. GG.<sup>444</sup> Ungeachtet dessen hat das Bundesverfassungsgericht<sup>445</sup> bereits mehrfach festgestellt, dass die umfassende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern zur Schaffung von nichtsteuerlichen Abgaben nicht mit der Finanzverfassung gemäß Art. 104a bis 108 GG kollidieren darf. Da das deutsche Abgabensystem im Wesentlichen auf dem Rechtsinstitut der Steuer zur Finanzierung

---

<sup>442</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1005 f.).

<sup>443</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 411–412 Rn. 1063. Vgl. *Gawel*, DVBl 2011, S. 1.000 (1001), *Durner, Wolfgang*, Wasserrecht, in: *Rehbinder, Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 2018, S. 715–808, S. 805

<sup>444</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (20).

<sup>445</sup> BVerfGE 93, 319; BVerfGE 55, 274 (300 ff.).

des Staates beruht, bedarf die Einführung einer neuen Abgabe stets einer besonderen und hinreichenden Rechtfertigung.

Es ist festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht neben den traditionellen nichtsteuerlichen Abgaben – wie Gebühren<sup>446</sup>, Beiträgen und Sonderabgaben – auch die Existenz weiterer Abgabensarten anerkennt. Entscheidend ist, dass neu eingeführte Abgaben den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Abgabensystems genügen, ungeachtet dessen, wie sie vom Gesetzgeber bezeichnet werden.<sup>447</sup>

Die Anforderungen des verfassungsrechtlichen Abgabensystems einzuhalten bedeutet unter anderem, dass die Einführung einer neuen Abgabensart als Ausnahme vom Prinzip des Steuerstaats<sup>448</sup> gerechtfertigt sein muss, eine klare strukturelle Abgrenzung zu den Steuern aufweist und den Verhältnismäßigkeitstest besteht. Ein solcher Ausnahmefall vom Prinzip des Steuerstaats läge gerade bei den Wasserentnahmeentgelten vor, deren Rechtfertigung in der Notwendigkeit liegt, den Sondervorteil abzuschöpfen, der sich aus der privilegierten Nutzung eines gemeinschaftlichen Gutes ergibt, das einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung unterliegt.<sup>449</sup>

In Bezug auf den Verhältnismäßigkeitstest verstoße das Wasserentnahmeentgelt<sup>450</sup> nicht gegen die Grundrechte der Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), wie im Rahmen der Wasserpfennig-Beschluss durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde.<sup>451</sup>

Gegen eine mögliche Einstufung des Wasserentnahmeentgelts als Sonderabgabe spricht entscheidend die Tatsache, dass Sonderabgaben nicht als Gegenleistungsabgaben ausgestaltet sind, während gerade die Gegenleistung ein prägendes Merkmal des Wasserentnahmeentgelts ist.<sup>452</sup>

---

<sup>446</sup> Gebühren sind begrifflich Geldleistungen, die als Gegenleistung entweder für eine konkrete Verwaltungsleistung (Verwaltungsgebühren) oder für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, Anlagen und Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden, vgl. § 4 Abs. 2 KAG NRW.

<sup>447</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 418 Rn. 1102 f.

<sup>448</sup> Das Bundesverfassungsgericht versteht nichtsteuerliche Abgaben als Ausnahmen innerhalb des Abgabensystems und insbesondere gegenüber dem Grundsatz der Steuerfinanzierung (Steuerstaat). Daher ist für ihre Erhebung eine besondere und robuste Rechtfertigung erforderlich. Vgl. *Tipke*, Steuerrecht, S. 46 Rn. 25

<sup>449</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 418 f. Rn. 1104 f.

<sup>450</sup> BVerfGE 93, 319 (319).

<sup>451</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 41. Vgl. *Breuer*, NWVBl 20, 2007, S. 457 (460).

<sup>452</sup> *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 33.

In der Wasserpfeffig-Beschluss wurde das Entgelt eher vage als Vorteilsausgleichs-Abgabe<sup>453</sup> eingeordnet.<sup>454</sup>

Das Gericht ging in der Wasserpfeffig-Beschluss von der Prämisse aus, dass die Wasserentnahme nicht allein als bloße Freiheitsausübung zu verstehen sei, sondern vielmehr als Teilhabe an Gütern der Allgemeinheit. Daraus folge eine staatliche Gegenleistung, die in der Ermöglichung der Nutzung einer natürlichen Ressource selbst bestehe. Aus diesem Grund wird das Wasserentnahmeentgelt in der rechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend als Ressourcennutzungsabgabe<sup>455</sup> bzw. Ressourcennutzungsgebühr<sup>456</sup> eingestuft.<sup>457</sup>

Der Rechtsbegriff der Gebühr wird lediglich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 sowie Art. 80 Abs. 2 GG erwähnt. Die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung von Gebühren wird in der verfassungsrechtlichen Literatur als sogenannte Annexkompetenz zur jeweiligen Sachregelungskompetenz der deutschen Gebietskörperschaften angesehen.<sup>458</sup>

Aus Sicht des Abgabenschuldners stellt die Gebühr ein Entgelt für den empfangenen Vorteil dar, während sie aus staatlicher Sicht einen Ausgleich für die Kosten der Vorteilsgewährung bedeutet.<sup>459</sup> Das Wasserentnahmeentgelt stellt ein Entgelt für eine vom Staat erbrachte Leistung dar, im Gegensatz zum sogenannten Kohlepfeffig, den das Bundesverfassungsgericht<sup>460</sup> für

---

<sup>453</sup> Ausführlich zur Diskussion um Gebühr und nichtsteuerlicher Abgabe eigener Art schon Köck, JZ 1993, 59 (63 ff.); aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Gawel*, NuR 2000, 669

<sup>454</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1001).

<sup>455</sup> Ressourcennutzungsabgaben, die als spezifische Unterart der Produktabgaben einzuordnen sind, zählen zu den sogenannten Nutzungsabgaben, die mit der Inanspruchnahme von Umweltressourcen verbunden sind. Ihr Tatbestand liegt allein in der Nutzung von Umweltressourcen oder öffentlichen Gütern. Die Einführung solcher Abgaben beseitigt die Unentgeltlichkeit der Ressourcennutzung, indem sie ihr Kosten auferlegt und somit eine effizientere Ressourcenverteilung fördert. Das Wasserentnahmeentgelt wird in diesem Zusammenhang als Nutzungsabgabe klassifiziert, ähnlich einer Abgabe für den Abbau mineralischer Bodenschätze. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 399–400 Rn. 995–996.

<sup>456</sup> Für eine Einordnung als Gebühr siehe *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 33. Als besondere Art der Gebühr auch *Gawel*, DVBl 2011, S. 1001. Ebenso spricht *Kirchhof*, DVBl 1987, 1031 von einer Verleihungsgebühr. *Murswiek* betrachtet Wasserentnahmegebühren als Umweltnutzungsgebühren, vgl. NVwZ 1996, 417. Dies gilt ebenso für jene Länder, in denen die Berechnungsgrundlage das entnommene Wasservolumen bildet, so auch *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, S. 97; anderenfalls handle es sich um eine Verleihungsgebühr. Den Gebührencharakter hebt auch *Sanden*, UPR 1996, 181 hervor. Als sogenannte Duldungsgebühr, bei der die bloße staatliche Duldung der Wasserentnahme bereits eine Gebühr rechtfertige, siehe *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 106–111. Nach *Kloepfer* handelt es sich hingegen um eine Verleihungsabgabe, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 2016, S. 410 f. Rn. 1057 f.

<sup>457</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 419 Rn. 1105.

<sup>458</sup> *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 39.

<sup>459</sup> *Birk/M. Desens/Tappe*, Steuerrecht, S. 34.

<sup>460</sup> NJW 1995, 381.

verfassungswidrig erklärte, da er ausschließlich zur Finanzierung der Sicherstellung der Kohleverstromung eingeführt wurde.<sup>461</sup>

In der Fachliteratur wird ferner zwischen der Ressourcennutzungsgebühr und der Verleihungsgebühr unterschieden. Während bei Ersterer die Höhe der Gebühr von der Menge des entnommenen Wassers abhängt, ist Letztere betragsmäßig festgelegt und knüpft allein an die Erteilung der Gestattung zur Wasserentnahme an.<sup>462</sup>

Gebühren können zugleich die Funktion eines mittelbaren Verbots erfüllen. Um festzustellen, ob eine Gebühr aufgrund ihrer erheblichen wirtschaftlichen Wirkung einer indirekten Verbotswirkung gleichkommt, ist entscheidend, ob die Präventionskosten – also die für das Erreichen des verfolgten Ziels erforderlichen Aufwendungen – deutlich überschritten werden. Führt die Erhebung einer Gebühr zu einer faktischen Verbotswirkung, so ist diese nur dann verfassungsgemäß, wenn sie die dafür maßgeblichen Rechtfertigungskriterien erfüllt, insbesondere im Hinblick auf das Übermaßverbot. Anders formuliert: Wenn ein unmittelbares Verbot verfassungswidrig wäre, so übertrüge sich diese Wertung konsequenterweise ebenfalls auf Situationen, in denen Gebühren mittelbar eine verbotsgleiche Wirkung entfalten.<sup>463</sup>

Beiträge und Gebühren zählen in der deutschen Rechtsliteratur gemeinsam zu den sogenannten Vorzugslasten. Diese Vorzugslasten besitzen einen – zumindest abstrakt – kompensatorischen Charakter, der sie von Steuern unterscheidet. Mit den Vorzugslasten sollen besondere Vorteile, die der Staat einzelnen Bürgern gewährt, auf dem Wege einer Abgabe kompensiert werden. Die einem Einzelnen gewährte Privilegierung führt somit zu einer Ungleichheit (Vorzugslast). Durch die Entrichtung der Vorzugslast wird diese gestörte Gleichbehandlung der Bürger gegenüber dem Staat wiederhergestellt.<sup>464</sup>

Als mögliche Tatbestände für die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr werden folgende staatliche Gegenleistungen aufgeführt: die Nutzung des Wassers selbst oder deren bloße Duldung, die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Gewässer, die Nutzbarmachung des Wassers nach Instandhaltungs- und Pflegemaßnahmen sowie die Gestattung zur Wasserentnahme.<sup>465</sup>

---

<sup>461</sup> *Murswiek*, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht, NVwZ 1996, S. 417 (420 f.).

<sup>462</sup> *Villas Boas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 63.

<sup>463</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 408 Rn. 1044.

<sup>464</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 407 Rn. 1039. Vgl. *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, S. 33.

<sup>465</sup> *Meyer*, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 105.

Als Gegenargument wird in der Literatur vertreten, dass das Wasserentnahmeentgelt nicht als Gebühr qualifiziert werden könne, da es an einer hinreichenden Äquivalenz zwischen der Gebühr und der staatlichen Leistung fehle, was gegen das Kostendeckungsprinzip<sup>466-467</sup> verstoße. Darüber hinaus existierten bei der Wasserentnahme keine relevanten Verwaltungskosten – weder im Fall der Verleihungsgebühr noch bei einer mengenbezogenen Ressourcennutzungsgebühr.<sup>468</sup> Diese Auffassung stünde allerdings nicht im Einklang mit dem in Deutschland praktizierten wasserrechtlichen Bewirtschaftungsregime, welches nach überwiegender Ansicht in der Literatur<sup>469</sup> dem Modell des repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt entspricht.

Spätere Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>470</sup> bestätigten die Rechtsnatur des Wasserentnahmeentgelts als Gebühr und bekräftigten dessen Verfassungsmäßigkeit.<sup>471</sup>

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt letztlich, dass die gewählte Bezeichnung (Etikettierung) einer neuen Abgabe verfassungsrechtlich irrelevant ist. Entscheidend ist vielmehr der objektive Regelungsinhalt. Im vorliegenden Fall stützt sich die Rechtfertigung für das Wasserentnahmeentgelt, wie bereits ausgeführt, auf die Vorteilsabschöpfung<sup>472</sup>. Rechtlich betrachtet ist es somit unerheblich, ob die Abgabe als „Gebühr“, „Entgelt“ oder schlicht „Abgabe“ bezeichnet wird. Politisch betrachtet hingegen könnten Begriffe wie „Gebühr“ oder „Entgelt“ den Gegenleistungscharakter besonders betonen und in der Kommunikation abgabenrechtlicher Fragen vorteilhaft sein, sofern die Äquivalenz zwischen der individuellen Leistung und der staatlichen Gegenleistung hervorgehoben wird.<sup>473</sup>

---

<sup>466</sup> Neben den allgemeinen steuerlichen Grundsätzen unterliegen Gebühren spezifischen Prinzipien, namentlich dem Äquivalenzprinzip und dem Kostendeckungsprinzip. Ersteres besagt, dass Gebühren die Höhe der staatlichen Gegenleistung nicht überschreiten dürfen, um ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung zu gewährleisten. Letzteres legt fest, dass einerseits die Gesamteinnahmen einer staatlichen Einheit dauerhaft nicht deren Verwaltungskosten überschreiten dürfen und andererseits keine Unterfinanzierung öffentlicher Leistungen eintreten darf. Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 420 Rn. 1109.

<sup>467</sup> Es ist hervorzuheben, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 97, 332, 345) weder das Äquivalenzprinzip noch das Kostendeckungsprinzip oder sonstige gebührenspezifische Prinzipien Verfassungsrang genießen und daher gesetzlich verdrängt werden können. Vgl. hierzu *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 420 Rn. 1110; *Kloepfer*, AöR 97 (1972), S. 232, 252 ff.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2, Rn. 138; *Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 34. Für die Auffassung, dass eine Umweltschutzgebühr nicht zwingend diesen Prinzipien unterliegen müsse, siehe auch *Kirchhof*, Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, S. 30.

<sup>468</sup> *Hansmeyer/Ewringmann*, Der Wasserpfennig, S. 24 f.

<sup>469</sup> Siehe Kapitel 5.1.2.3.3.

<sup>470</sup> NVwZ 2003, 467; NVwZ 2010, 831.

<sup>471</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (S. 1.008 (Fn. 11)).

<sup>472</sup> BVerfGE 93, 319 (345)

<sup>473</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 36.

### 5.2.2. Rechtfertigung

Die wesentliche Rechtfertigung für das Wasserentnahmeentgelt gründet auf dem Argument, dass dem Wasserentnehmer durch den privilegierten Zugang zu diesem Umweltgut ein Sondervorteil<sup>474</sup> gewährt wird, wodurch der Gegenleistungscharakter der Abgabe hervorgehoben wird. Es handelt sich hierbei um eine staatliche Leistung, die durch die Gewährung einer potenziellen oder tatsächlichen Nutzungsmöglichkeit des Wassers kompensiert werden kann. Diese Leistung begründet den Sondervorteil und erlaubt es dem Gesetzgeber, eine verpflichtende Gegenleistung festzusetzen. Allerdings ergibt sich aus dieser Rechtfertigung noch nicht zwingend, wie der Betrag der Gegenleistungsabgabe zu berechnen sei. In der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Entgelts kann der Begriff des Sondervorteils als ein doppeltes Kriterium aufgefasst werden, wobei der Nutzen einer individuell gewährten Leistung entweder nach dem individuellen Wert dieses Vorteils oder nach den individuellen Kosten der Nutzung einer Ressource der Allgemeinheit bemessen werden kann. Das Argument des individuellen Sondervorteils diene dabei zunächst lediglich der Rechtfertigung der Gegenleistung, nicht jedoch zwangsläufig als endgültiges Kriterium zur Bestimmung der Höhe der Abgabe nach Maßgabe dieses Vorteils. Die Abgeltung der Kosten für die Wasserentnahme könne kumulativ auf den „Umwelt- und Ressourcenkosten“ beruhen, die der Wasserentnehmer der Gemeinschaft durch seine Entnahmeaktivitäten aufbürdet.<sup>475</sup>

Die Festlegung des Wasserentnahmeentgelts allein anhand der wirtschaftlichen Vorteile des Nutzers gewährleistet für sich genommen weder die Einhaltung des Prinzips der vollständigen Kostendeckung noch fördert sie zwangsläufig die rationale Nutzung knapper Wasserressourcen. Eine Wasserentnahme kann ökonomisch bedeutend sein, ohne angemessene Berücksichtigung der Umweltauswirkungen, oder umgekehrt ökologisch hohe Kosten verursachen bei gleichzeitig niedriger Rentabilität. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt zwar den Sondervorteil der Nutzer, schreibt diesen jedoch nicht zwingend als Parameter für die Bemessung der Abgabe vor. Vielmehr betont es die Notwendigkeit, das genutzte öffentliche Gut selbst wertmäßig zu erfassen, für dessen Nutzung ein Entgelt verlangt wird. Damit wird eine Bewertung vorgeschlagen, die sich am Eigenwert der Ressource orientiert und einem Verantwortungskriterium

---

<sup>474</sup> Das Bundesverfassungsgericht konkretisierte in der Wasserpfeffig-Beschluss nicht ausdrücklich die Bemessungsgrundlage des Sondervorteils, sondern verwies allgemein auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Vgl. *Gawel*, DVBl 2011, 1000 (1001).

<sup>475</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1006).

nahekommt. Mangels Marktpreise oder allgemein anerkannten Bewertungsmethoden steht dem Gesetzgeber laut Gericht ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Abgabe zu, wobei jedoch angemessene Hilfskriterien heranzuziehen sind und irrelevante oder unverhältnismäßige Maßstäbe zu vermeiden sind. Hinsichtlich der Differenzierung von Sätzen nach der Art der nachfolgenden Nutzung – eine übliche Praxis in den Ländern – bedarf es einer sorgfältigen Rechtfertigung unter umweltbezogenen Gesichtspunkten, da die Entnahme eines Kubikmeters Wasser zunächst einmal einen einheitlichen Umwelteinfluss hervorruft, unabhängig von der späteren Verwendung. In der Fachliteratur wird indes anerkannt, dass unterschiedliche Sätze gerechtfertigt sein können, wenn sie auf qualitativen und quantitativen Auswirkungen der späteren Nutzung beruhen. Kriterien wie die Rückführung des Wassers in dasselbe Gewässer, die Dauer der Wasserentnahme, Verluste oder Überleitungen zwischen Gewässern rechtfertigen differenzierte Entgelte. Ebenso kann die Art der Quelle – ob Grund- oder Oberflächengewässer – unterschiedliche Sätze begründen, um besonders empfindliche oder wertvolle Wasserressourcen wirksamer zu schützen.<sup>476</sup>

### **5.2.3. Ziele und Funktionen**

Die Ziele des Wasserentnahmeentgelts sind nach Auffassung von Rechtsprechung und Literatur einerseits die Ressourcenschonung, die sich insbesondere aus der Lenkungsfunction der Regelung ergibt, sowie andererseits die Abschöpfung des Sondervorteils, welche aus der Vorteilsausgleichsfunktion folgt.<sup>477</sup>

Das Wasserentnahmeentgelt bezweckt somit, den mengenmäßigen Druck auf aquatische Ökosysteme infolge anthropogener Wasserentnahmen zu verringern und negativen Folgen für Gewässer vorzubeugen, die aus der Volumenreduzierung resultieren könnten. Ziel ist es, durch eine Lenkungswirkung die Entscheidungen der Entnahmebetreiber dahingehend zu beeinflussen, dass die Umweltkosten – für das hydrologische System und die davon abhängigen Ökosysteme – sowie der bisher nicht berücksichtigte Eigenwert der Ressource Wasser in die betrieblichen Kalkulationen einbezogen werden. Bei Umweltkosten handelt es sich typischerweise um externe Effekte, während der Ressourcenkostenanteil bislang gänzlich fehlte, da die Wasserentnahme ohne entsprechendes Entgelt kostenfrei erfolgen konnte. Dadurch werden die

---

<sup>476</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1007).

<sup>477</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 43 Rn. 81.

Entnehmer zu effizienten Entscheidungen angehalten, indem sie die mit der Entnahme verbundenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile angemessen gegeneinander abwägen.<sup>478</sup>

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird in der Vorteilsausgleichsfunktion zugleich eine Anwendung des Verursacherprinzips erkannt, das auf die Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten (Externalitäten) abzielt, welche über die Abschöpfung des Sondervorteils hinaus verbleiben. Die Auferlegung des Wasserentnahmeentgelts führe somit zu einer angemessenen Kostenzuordnung aufgrund ihres kompensatorischen Charakters. Dies bedeutet eine finanzielle Verantwortlichkeit für Umwelt- und Ressourcenkosten, einschließlich der erlaubten Restbelastung<sup>479</sup>, im Unterschied zum Ordnungsrecht (Instrumente direkter Kontrolle) oder zu „freiwilligen“ Lösungen.<sup>480</sup>

Es sind somit die wasserrechtlichen Vorschriften der Länder, die Ausmaß oder sogar Bestehen der Ausgleichs-, Lenkungs- und Fiskalfunktionen festlegen.<sup>481</sup>

### **5.2.3.1. Die Lenkungsfunktion**

Es besteht ferner die Möglichkeit, das Wasserentnahmeentgelt allein aufgrund seiner Lenkungsfunktion zu rechtfertigen, ein Punkt, den das Bundesverfassungsgericht in der Wasserpfennig-Beschluss zwar erwähnt, jedoch nicht vertieft geprüft hat. In diesem Zusammenhang steht die angestrebte Verhaltensänderung der Abgabenschuldner (auch ohne Sondervorteil) im Vordergrund. Nach Auffassung des Gerichts ist die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts mit Lenkungszweck rechtmäßig begründet und mit dem Prinzip des Steuerstaats vereinbar. Somit ist festzuhalten, dass trotz des starken Fokus auf dem Sondervorteil als Rechtfertigungsgrund auch allein die Lenkungsfunktion eine hinreichende Grundlage darstellt, um das Wasserentnahmeentgelt zu legitimieren.<sup>482</sup>

---

<sup>478</sup> *Gawel*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (20).

<sup>479</sup> Die erlaubte Restbelastung bezeichnet jene Umweltbelastungen – typischerweise Verschmutzungen –, die nach Umsetzung entsprechender Kontrollmaßnahmen noch toleriert werden können.

<sup>480</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 22 f.

<sup>481</sup> *Reimer*, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (446).

<sup>482</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (S. 1008 (Fn. 69)).

Im Gegensatz zu Abgaben mit fiskalischer Funktion verfolgen Abgaben mit Lenkungsfunktion nicht das Ziel einer gerechten Verteilung der Abgabenlast, sondern vielmehr die Herbeiführung bestimmter, vom Gesetzgeber gewünschter externer Wirkungen in der realen Welt. Die Gestaltungswirkung dieser Abgaben sollte idealerweise der Intention des Gesetzgebers bei Erlass der betreffenden Norm entsprechen.<sup>483</sup>

In der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur wird wiederholt kontrovers diskutiert, ob Wasserentnahmeentgelte tatsächlich eine Lenkungsfunktion erfüllen oder lediglich eine „Scheinlenkung“ darstellen, insbesondere bei unbeabsichtigten Wasserentnahmen, wie sie etwa bei bergbaubedingten Entwässerungen auftreten. Diese Debatte gewinnt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung besonderes Gewicht, da die Wirksamkeit des Lenkungsmechanismus eine Voraussetzung für die Legitimität des Instruments darstellt und durch das Fehlen praktikabler Präventionstechnologien, durch eine sehr hohe Kostentraglast alternativer Maßnahmen, durch eine geringe Preiselastizität der Nachfrage oder durch den Mangel funktionaler Ersatzlösungen beeinträchtigt werden könnte. Unter diesen Umständen wäre die Bemessungsgrundlage der Abgabe für regulatorische Anreize unempfindlich. Gleichwohl wird anerkannt, dass die Auferlegung des Entgelts durchaus relevante Lenkungseffekte in der Bergbaupraxis hervorrufen kann, indem etwa der Einsatz von Eindämmungsmaßnahmen gefördert oder die frühzeitige Stilllegung bestimmter Betriebsstätten angeregt wird. Zusätzlich treten indirekte Wirkungen auf Märkte und Preise auf, die durch Beeinflussung der Rentabilität der Wasserentnahmebetreiber zu einer Erhöhung der Absatzpreise führen und so die intensive Nutzung der Wasserressourcen unattraktiver machen. Vor dem Hintergrund des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL wird deutlich, dass solche ökonomischen Effekte – wenngleich sekundär – konkrete und rechtlich relevante Lenkungswirkungen entfalten, die häufig übersehen werden, aber durchaus regulatorische Wirksamkeit besitzen.<sup>484</sup>

Die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen – insbesondere, wenn diese im Rahmen einer ökonomischen Analyse gemäß Anhang III der WRRL bewertet werden – wirkt bereits für sich genommen als Lenkungsinstrument zur effizienten Nutzung der Wasserressourcen. Dies

---

<sup>483</sup> *Birk/M. Desens/Tappe*, Steuerrecht, S. 60.

<sup>484</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1006).

gewinnt insbesondere in Fällen Bedeutung, in denen der Nutzer bisher kein Entgelt für die Wasserdienstleistungen entrichtet hat.<sup>485</sup>

Die Lenkungswirkung des Wasserentnahmeentgelts beeinflusst die Effizienz der Ressourcennutzung, indem ökonomische Anreize gesetzt werden, die eine dezentrale „Selbstselektion“ kostenwirksamer Maßnahmen fördern. Ferner führt das Entgelt zu einer Preiskorrektur auf Märkten – etwa bei Produkten, deren Herstellung besonders wasserintensiv ist – und erzeugt somit eine Veränderung der Nachfrage.<sup>486</sup> Ein konkretes Beispiel für die Lenkungswirkung lässt sich im Bereich „Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden“ in Nordrhein-Westfalen feststellen, wo die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt vom Höchstwert von etwa 26 Millionen Euro im Jahr 2016 auf rund 19 Millionen Euro im Jahr 2019 zurückgingen und weiter sinken würden. Als wesentlicher Grund hierfür gilt der verringerte Bedarf an Grundwasserabsenkungen in Steinbrüchen und Tagebauen, der sowohl auf veränderte Praktiken im Bergbau als auch auf eine geänderte Durchführung solcher Grundwasserabsenkungen zurückzuführen sei.<sup>487</sup>

Bemerkenswert ist, dass allein durch die Verringerung der Wasserentnahme – bewirkt durch eine effizientere Nutzung aufgrund der Kostenpflichtigkeit des Gutes – indirekt auch die Abwasserproduktion reduziert wird. Damit werden mittelbar die ökologischen Zielsetzungen einer Umweltabgabe erfüllt.<sup>488</sup>

### 5.2.3.2. Die Sondervorteilsabschöpfungsfunktion

Wie zuvor erwähnt hat das Bundesverfassungsgericht in der sogenannten Wasserpfennig-Beschluss festgestellt, dass das Wasserentnahmeentgelt – unabhängig davon, ob ihm eine Lenkungsfunktion zukommt – verfassungsgemäß ist, wenn die Abgabe geeignet ist, den Sondervorteil abzuschöpfen, der einem einzelnen Nutzer von Wasserressourcen gewährt wird. Diese Funktion wird in der Literatur als Abschöpfungsfunktion bezeichnet.<sup>489</sup>

---

<sup>485</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (237).

<sup>486</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 22.

<sup>487</sup> *Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, Bericht Wasserentnahmeentgelt für den Zeitraum 2016-2019, S. 5.

<sup>488</sup> *Kolcu*, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL, S. 168.

<sup>489</sup> *Durner*; Wasserrecht, in: Reh binder, Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, S. 715 (805). Vgl. *Bamberger*, NWVBl 2010, 7; *Waldhoff*, DVBl 2011, 653 (654 ff.).

Der Sondervorteil, dessen Neutralisierung angestrebt wird, liegt gerade in der Gewährleistung eines individuellen Zugangs zu einem Gewässer, insbesondere dann, wenn die damit verbundenen Nutzungen knapp und konkurrierend sind und deshalb vom Staat bewirtschaftet werden. Dieser Vorteil konkretisiert sich bereits durch den Zugang zum Gewässer mittels der Entnahmehandlungen. Folglich gehören etwaige nachfolgende wirtschaftliche Verwendungen der entnommenen Wassermengen nicht mehr zu diesem Sondervorteil und beeinflussen diesen daher auch nicht. Der Entnahmeprozess besitzt an sich bereits einen eigenen Wert, der in der privaten Aneignung einer öffentlich bewirtschafteten, knappen Ressource, im Ausschluss anderer potenzieller Nutzer sowie im Eingriff in den natürlichen Wasserkreislauf liegt. Der Wert des entnommenen Wasservolumens lässt sich deshalb eigenständig bewerten. Nachfolgende wirtschaftliche Tätigkeiten wie etwa der Verkauf von Trinkwasser oder die Nutzung als Produktionsfaktor (z.B. als Kühlmittel in industriellen Prozessen) sind dabei irrelevant. Die Rechtfertigung für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts auf Grundlage der Vorteilsabschöpfung folgt somit aus den Auswirkungen, die die Wasserentnahme auf das Gewässer sowie das umgebende Ökosystem hat, und zudem aus der Verringerung der Nutzungsmöglichkeiten für andere potenzielle Wasserverwender. Von entscheidender Bedeutung ist daher die Abgrenzung zwischen dem wirtschaftlichen Vorteil, der sich unmittelbar aus der Nutzung eines Gewässers durch die Entnahme ergibt, und der anschließenden wirtschaftlichen Nutzung des bereits entnommenen Wasservolumens. Es handelt sich dabei um zwei ursprünglich eigenständige und klar voneinander abgrenzbare Begriffe.<sup>490</sup>

Die Abschöpfung des Sondervorteils, der aus der privilegierten Nutzung eines öffentlich bewirtschafteten Gutes resultiert, stellt demnach nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bereits eine ausreichende Rechtfertigung dar, um vom Prinzip des Steuerstaats<sup>491</sup> abzuweichen.<sup>492</sup> Es wäre somit vollständig gerechtfertigt, den Sondervorteil (das Privileg) des Einzelnen hinsichtlich eines Gutes der Allgemeinheit durch eine entsprechende finanzielle Gegenleistung von diesem an jene auszugleichen.<sup>493</sup>

---

<sup>490</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1002 f.).

<sup>491</sup> Das Prinzip des Steuerstaats beschreibt den Grundsatz, wonach sich der Staat hauptsächlich aus Steuereinnahmen finanziert und dessen Finanzgebaren reguliert, transparent und mit den rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar sein muss.

<sup>492</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 419 Rn. 1105.

<sup>493</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 40 f.

Das Hauptziel eines Wasserentnahmeentgelts besteht darin, den Druck auf den natürlichen Wasserkreislauf zu verringern, indem eine Reduktion der Entnahmen gefördert und somit dessen Gleichgewicht wiederhergestellt wird. Die anschließende Nutzung des entnommenen Wassers erfolgt unabhängig von den ökologischen Folgen der Entnahme selbst und kann gegebenenfalls zu weiteren Abgaben führen, wie etwa der Abwasserabgabe, die sich insbesondere aus dem Verursacherprinzip ergibt.<sup>494</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellte bereits in der Wasserpfeffig-Beschluss fest, dass die Höhe der Abgabe den Wert der öffentlichen Leistung nicht überschreiten dürfe.<sup>495</sup> Die Erkenntnis, dass Gebühren nicht zwingend dem Kostendeckungsgrundsatz unterliegen, sofern sie andere Zielsetzungen – etwa solchen lenkenden Charakters – verfolgen, wurde allerdings später im Urteil über das nordrhein-westfälische Wasserentnahmeentgelt<sup>496</sup> ausdrücklich bestätigt. Der Kostendeckungsgrundsatz besitzt demnach keinen Verfassungsrang. Damit wurde die zuvor in der Wasserpfeffig-Beschluss vertretene Auffassung, wonach die Höhe der Abgabe den Wert der staatlichen Gegenleistung nicht übersteigen dürfe, überwunden.<sup>497</sup>

Im Zentrum der rechtswissenschaftlichen Debatte über den Sondervorteil steht insbesondere die klare Bestimmung seiner ontologischen Merkmale, die zugleich die legitimierende Rechtfertigung für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts darstellen. In der deutschen Rechtsliteratur finden sich vereinzelte Einwände bezüglich des Tatbestands des Wasserentnahmeentgelts, wonach der Sondervorteil allein auf den Nutzen des Wassers reduziert würde. Demnach läge die Abgabe außerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen, sofern kein wirtschaftlicher Nutzen aus dem entnommenen Wasser gezogen werde<sup>498</sup>. Häufig legen landesrechtliche Vorschriften, die das Wasserentnahmeentgelt regeln, den „Wassernutzungsbegriff“ dahingehend aus, dass es auf die wirtschaftliche Verwertung des entnommenen Wasservolumens und nicht auf den Entnahmeakt an sich ankomme. Dementsprechend müssten Entnahmen, bei denen kein Sondervorteil in Form einer wirtschaftlichen Verwertung des entnommenen Wassers besteht, außerhalb des abgabenrechtlichen Tatbestandes bleiben. Ein Beispiel dafür wäre etwa das sogenannte Sumpfungswasser aus bergbaubedingten Entwässerungen.<sup>499</sup>

---

<sup>494</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1002).

<sup>495</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 41.

<sup>496</sup> BVerfGE 50, 217, 226 ff.

<sup>497</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 419 Rn. 1105.

<sup>498</sup> In diesem Sinne *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653; *Durner/Waldhoff*, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, S. 91 ff.; *Meyer*, Wasser und Abfall, S. 22

<sup>499</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1001).

Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) selbst hat dazu beigetragen, die Konturen des Sondervorteils zu verwischen, da es zunächst – beginnend mit der Wasserpfeffrig-Beschluss von 1995 – ausschließlich Fälle beurteilte, in denen eine anschließende wirtschaftliche Nutzung des entnommenen Wassers stattfand, und dabei insbesondere auf die „Nutzungsintensität“ des entnommenen Wassers (vermögenswerte Vorteile durch Wasserverkauf oder Nutzung als Produktionsfaktor) maßgeblich abstellte.<sup>500</sup> Allerdings wird diese Auffassung mittlerweile in der Literatur teilweise als unbegründet angesehen, da sie in der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Rückhalt mehr finde und vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits mehrfach explizit zurückgewiesen wurde, insbesondere im Urteil vom 28. Juni 2007 (Spandauer Schleuse<sup>501</sup>).<sup>502</sup>

### 5.2.3.3. Die Fiskalische Funktion

Als dritte Funktion, die in der rechtswissenschaftlichen Literatur zur sogenannten Funktioneintrias gezählt wird, gilt die Fiskalfunktion. Die Ziele, die mit dieser Funktion verbunden sind, bestehen insbesondere darin, Mittel zur Finanzierung von Programmen zur Erhaltung und Verbesserung der Wassermenge und Wasserqualität – beispielsweise zum Schutz von Wasserquellen durch Zahlungen an Landwirte für die Ausweisung entsprechender Schutzflächen – sowie zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel im Bereich der Wasserpolitik zu generieren.<sup>503</sup>

Abgaben mit primär fiskalischer Funktion bezwecken vorrangig die Generierung von Einnahmen für den Staat. In den Normen, die solche Abgaben regeln, ist der Gesetzgeber insbesondere mit der Verteilung der Wirkungen befasst, die sich aus der Erhebung der Abgabenlast ergeben (Belastungswirkung). Diese Normen werden daher auch als Lastenausteilungsnormen bezeichnet, da der Gesetzgeber gehalten ist, die Lastenwirkungen der Abgaben nach einem spezifischen Gerechtigkeitskriterium – und nicht willkürlich – zu verteilen.<sup>504</sup>

---

<sup>500</sup> Gawel, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1003).

<sup>501</sup> BVerwG, Urteil vom 28.06.2007 - 7 C 3.07.

<sup>502</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 40.

<sup>503</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 23.

<sup>504</sup> Birk/M. Desens/Tappe, Steuerrecht, S. 59.

Im Hinblick auf das Wasserentnahmeentgelt ist festzuhalten, dass die Fiskalfunktion gegenüber den anderen Funktionen eine nachgeordnete Rolle einnimmt. Die Optimierung der Lenkungs- und Abschöpfungsfunktion erfordert logischerweise ein Zurücktreten der Fiskalfunktion. Ohne eine solche Einschränkung ließen sich die Hauptziele – nämlich die Schonung und Erhaltung der Umweltressourcen sowie die Abschöpfung des Sondervorteils – nicht verwirklichen, auch wenn dies bedeutet, dass die Einnahmen unter ein optimales Niveau sinken.

Es ließe sich ergänzend anführen, dass die Fiskalfunktion auch die Neutralisierung der Abgabbelast, insbesondere für die Bevölkerung mit niedrigem und mittlerem Einkommen<sup>505</sup>, umfassen könnte – etwa in Form einer negativen Abgabe (Erstattung). Dies würde verhindern, dass diese sozialen Schichten von den Folgen einer regressiv wirkenden indirekten Abgabe belastet werden, und zugleich einer Erosion der demokratischen Akzeptanz infolge einer Ablehnung der ökologischen Abgaben entgegenwirken.

#### **5.2.4. Auf Bundesebene**

Wie bereits in Kapitel 5.1.2. dargestellt, folgt die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben aus den allgemeinen Sachkompetenzen gemäß Art. 70 ff. GG. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund ausdrücklich Gesetzgebungskompetenzen zuweist. Eine solche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht seit dem Jahr 2006 gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG, der die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Bewirtschaftung der Wasserressourcen betrifft.<sup>506</sup>

Eine wesentliche Gesetzesänderung für die Untersuchung des Wasserentnahmeentgelts erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes zur Einführung von Grundsätzen für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sowie zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes vom 11.04.2016. Dieses Gesetz setzte Art. 2 Nr. 38 und Art. 9 WRRL um, die sich mit den Kosten im Zusammenhang mit Wasserdienstleistungen und

---

<sup>505</sup> Die Unentgeltlichkeit der Wassernutzung oder das Vorsehen sozialer Subventionen, insbesondere für wirtschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen, stellt eine Maßnahme zur sozialen Gerechtigkeit dar. Siehe *Almeida, A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos*, Belo Horizonte 2022, S. 44.

<sup>506</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 36.

Wassernutzungen befassen. Die Umsetzung erfolgte insbesondere auch aufgrund eines Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union.<sup>507</sup>

Erst im Jahr 2016 wurden somit durch das genannte Gesetz in das WHG der § 3 Nr. 16 und 17 eingefügt, die die gesetzlichen Definitionen von „Wasserdienstleistungen“ und „Wassernutzungen“ enthalten, sowie § 6a WHG, der das Kostendeckungsprinzip bei Wasserdienstleistungen regelt, und § 83 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 WHG, der die Planungs- und Berichtspflichten hinsichtlich dieses Prinzips festlegt.<sup>508</sup>

Die Vorschrift des § 6a WHG bestimmt zunächst, dass bei der Erbringung von Wasserdienstleistungen das Prinzip der Kostendeckung unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten einzuhalten ist, um die effiziente Wassernutzung zur Erreichung der wasserwirtschaftlichen Ziele zu fördern (§ 6a Abs. 1 WHG). Weiterhin legt sie fest, dass bestimmte signifikante Wassernutzungen, insbesondere in den Bereichen Industrie, Privathaushalte und Landwirtschaft, angemessen zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen beitragen sollen (§ 6a Abs. 2 WHG). Auch das Verursacherprinzip und die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen nach spezifischen Regelungen sind bei der Kostenerhebung zu berücksichtigen (§ 6a Abs. 3 WHG). Jedoch können von den genannten Grundsätzen Ausnahmen aufgrund sozialer, ökologischer oder wirtschaftlicher Erwägungen sowie besonderer geografischer oder klimatischer Bedingungen zugelassen werden (§ 6a Abs. 4 WHG). Schließlich bleiben bestehende zusätzliche Vorschriften des Bundes und der Länder zur Erhebung von Kosten und Entgelten im Rahmen der Wasserbewirtschaftung unberührt (§ 6a Abs. 5 WHG). Die Einführung von Wasserentnahmeentgelten wurde somit nicht vom Bund geregelt, sondern blieb weiterhin, wie bereits seit dem ersten baden-württembergischen Landesgesetz im Jahr 1988, Aufgabe der Bundesländer. Folglich kam es nicht zur Schaffung eines bundeseinheitlichen Wasserentnahmeentgelts. Zusammenfassend konnten die Länder ihre jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zum Wasserentnahmeentgelt beibehalten, ohne hierzu von einem Abweichungsrecht Gebrauch machen zu müssen.

---

<sup>507</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 31 Rn. 55.

<sup>508</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (S. 419 Rn. 44).

Die landesrechtlichen Wasserentnahmeentgelte stützen sich demnach hinsichtlich ihrer Einführung auf § 6a Abs. 5 WHG.<sup>509</sup>

Auch die wörtliche Übernahme des Kostendeckungsgrundsatzes aus Art. 9 WRRL in den § 6a WHG erhielt in diesem Kontext keine maßgebliche normative Bedeutung. Obwohl es sich hierbei formal um Übertragungsakt europarechtlicher Vorgaben in die nationale Rechtsordnung handelte, ergaben sich aus dieser Anpassung keine substanziellen Änderungen in der Rechtspraxis und keine konkreten Auswirkungen, die die Regelungen zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts entscheidend beeinflusst hätten.<sup>510</sup>

Der § 6a WHG weist eine geringe normative Dichte auf, was bedeutet, dass er unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Kostendeckung“ enthält, die seine praktische Anwendung erschweren. Es bleibt somit unklar, welche Kosten im Einzelnen relevant sind und wem sie jeweils zugeordnet werden sollen. Auch die im Paragraphen verankerte Berücksichtigungspflicht entbehrt klarer Auslegungsvorgaben. Aufgrund der selbstbeschränkten Umsetzung des Art. 9 WRRL kann § 6a WHG zudem nicht einmal als Optimierungsgebot herangezogen werden. Vielmehr verlangt die Vorschrift lediglich, dass Gesetzgeber und Verwaltung bei der Konkretisierung des Kostendeckungsprinzips in unterschiedlichen Bereichen – etwa im Rahmen des Wasserentnahmeentgelts – etwaige Ausnahmen hinreichend begründen müssen.<sup>511</sup>

Obwohl sich aus Art. 9 WRRL keine unmittelbare Pflicht zur Einführung eines Wasserentnahmeentgelts ableiten lässt, vertritt ein erheblicher Teil der deutschen Literatur<sup>512</sup> die Ansicht, dass das Fehlen eines geeigneteren Instruments zur Internalisierung der Kosten der Wasserdienstleistungen („Kostendeckung der Wasserdienstleistungen“) die Einführung einer solchen Abgabe rechtfertigt oder sogar gebietet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Abgabe zwingend einheitlich durch einen bundesrechtlichen Normakt für alle Bundesländer eingeführt werden muss. Vielmehr steht es jedem Land frei, die Erhebung auf seinem Gebiet individuell auszugestalten, solange dadurch die Anforderungen der WRRL erfüllt werden.<sup>513</sup>

---

<sup>509</sup> Wellmann/Queitsch/Fröhlich, Wasserhaushaltsgesetz, S. 116.

<sup>510</sup> Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, S. 143 Rn. 2.

<sup>511</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 31 f. Rn. 55.

<sup>512</sup> Näher Leuck, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, S. 20 (Fn. 26) m.w.N., Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, S. 13 Rn. 21.

<sup>513</sup> Leuck, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (20).

Folglich muss das landesrechtliche Gesetz zur Einführung eines Wasserentnahmeentgelts nicht zwingend das Prinzip der Kostendeckung berücksichtigen. Vielmehr genügt es, wenn die Abgabe geeignet ist, den Sondervorteil abzuschöpfen, der sich aus der Nutzung der Wasserressource ergibt, wie das Bundesverfassungsgericht bereits in der Wasserpfeffing-Beschluss und in späteren Beschlüssen<sup>514</sup> festgestellt hat.

#### **5.2.4.1. Bundes-Wasserentnahmeentgelt de lege ferenda**

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird vertreten, dass grundsätzlich – vorbehaltlich der materiellen Verfassungsmäßigkeit – keine rechtlichen Hindernisse bestehen, die den Bund daran hindern würden, auf Grundlage des Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG eine bundeseinheitliche Regelung zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts zu schaffen.<sup>515</sup>

Bereits in den 1950er Jahren gab es in Deutschland den Versuch, eine bundeseinheitliche Abgabe auf die Wassernutzung einzuführen, insbesondere im Gesetzentwurf zum Wasserhaushaltsgesetz des Bundes von 1956. Das Vorhaben scheiterte jedoch damals am Fehlen einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, an entgegenstehenden fiskalischen Interessen der Gebietskörperschaften sowie an Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsnatur der Abgabe.<sup>516</sup>

Ein von Niedersachsen am 13. November 1991 eingebrachter Gesetzentwurf<sup>517</sup> sah die Einführung eines § 22a WHG vor, um eine bundeseinheitliche Regelung für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts auf dem gesamten Gebiet Deutschlands zu schaffen. Dieser Vorschlag setzte sich jedoch nicht durch, ebenso wenig wie zuvor ähnliche Vorhaben im Rahmen der gesetzgeberischen Diskussionen um das Abwasserabgabengesetz.<sup>518</sup>

---

<sup>514</sup> NVwZ 2003, 467, NVwZ 2010, 831.

<sup>515</sup> Leuck, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, S. 207. Vgl. Gawell/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 36-37, Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 43 Rn. 81, Kloepfer, Umweltrecht, S. 412 Rn. 1066

<sup>516</sup> Leuck, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (19).

<sup>517</sup> BR-Drs. 701/91.

<sup>518</sup> Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, S. 12 Rn. 21.

Die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts wurde auch im Entwurf für ein Umweltgesetzbuch in Deutschland behandelt, insbesondere in § 413 ff. Jedoch kam das erwähnte Gesetzesvorhaben aus unterschiedlichen Gründen im Parlament nicht zum Abschluss.<sup>519</sup>

Das Wasserhaushaltsgesetz von 2009 enthielt keine Bestimmungen zur Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts. In der Begründung des Gesetzes wurde kurz dargelegt, dass eine bundeseinheitliche Regelung über die Wasserentnahmeabgabe nicht vorgesehen sei, weshalb diese weiterhin der landesrechtlichen Regelungskompetenz vorbehalten bleibt.<sup>520</sup>

In der ersten deutschen Nationalen Wasserstrategie wurde die Weiterentwicklung sowie die Einführung eines bundesweit einheitlichen Wasserentnahmeentgelts (Maßnahme Nr. 11) als Bestandteil des Maßnahmenprogramms festgelegt, und zwar innerhalb des strategischen Themas „Den naturnahen Wasserhaushalt schützen, wiederherstellen und dauerhaft sichern – Wasserknappheit und Zielkonflikten vorbeugen“. Mit diesem Maßnahmenprogramm soll die Nationale Wasserstrategie bis zum Jahr 2030 operativ umgesetzt werden. Im Kontext der Maßnahme Nr. 11 soll die Harmonisierung der landesrechtlichen Regelungen<sup>521</sup> und gegebenenfalls eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung des Wasserentnahmeentgelts geprüft werden, dessen Einnahmen zur Finanzierung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen im Sinne der Erreichung der Ziele der europäischen Wasserrahmenrichtlinie verwendet werden sollen.<sup>522</sup>

Es ist zu betonen, dass trotz der Möglichkeit des Erlasses eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes die den Ländern eingeräumten Abweichungsrechte<sup>523–524</sup> aus verfassungsrechtlicher Sicht dazu führen könnten, dass sogar die Verpflichtung zur Erhebung eines solchen

---

<sup>519</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (19).

<sup>520</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (19).

<sup>521</sup> Laut *Gawel* und *Köck* könnte diese „Harmonisierung“ unter anderem darin bestehen, Druck auf diejenigen Bundesländer auszuüben, die bislang kein Wasserentnahmeentgelt erheben, damit auch diese ein solches einführen. Siehe *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 37

<sup>522</sup> *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, Nationale Wasserstrategie, S. 83–86.

<sup>523</sup> Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG

<sup>524</sup> Zu beachten ist, dass die in Art. 72 Abs. 3 GG geregelte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz sich von der in Brasilien bekannten unterscheidet. In Deutschland kann der Bund von den Ländern bei der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch eine landesrechtliche Regelung eingeschränkt werden, sofern keine ausdrückliche Ausnahme wie etwa bei den in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG genannten Stoffen und Anlagen besteht. Dies ist ein typisches Merkmal des stärker ausgeprägten Föderalismus in Deutschland. Unbestreitbar ist dabei der unmittelbare Einfluss des US-amerikanischen Verfassungsmodells auf den deutschen Nachkriegs-Konstitutionalismus, der von einem zuvor einheitlichen Staat zu einem föderalistisch strukturierten Staatswesen führte.

Entgelts ausgesetzt wird. Aus europarechtlicher Perspektive wäre eine solche Aussetzung jedoch bedenklich.<sup>525</sup>

In der Rechtsliteratur wird die Möglichkeit erörtert, ein bundeseinheitliches Wasserentnahmeentgeltgesetz zu erlassen, das dem Abweichungsrecht der Länder nicht unterliegt. Diese Möglichkeit stützt sich auf eine extensive Auslegung des Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG. Einer der Tatbestände, für die das Abweichungsrecht ausgeschlossen ist, betrifft sogenannte „stoffbezogene Regelungen“. Diskutiert wird hierbei, ob Wasser sowohl in allgemeiner als auch in technischer Sprache als „Stoff“ eingeordnet werden könnte. Für diese Einordnung spräche, dass die frühere Fassung des Wasserhaushaltsgesetz Wasser ausdrücklich als Stoff definierte, wenngleich diese Formulierung in der aktuellen Gesetzesfassung fehlt. Demgegenüber wird jedoch eingewandt, dass der Begriff „Stoff“ im geltenden Wasserhaushaltsgesetz explizit auf das Einbringen anderer Substanzen als Wasser in Gewässer bezogen ist (§ 8 Abs. 3 S. 3, § 9 Abs. 1 Nr. 3 und 4, § 13 Abs. 1 S. 2 WHG). Daraus folgt, dass eine rechtliche Interpretation, wonach Wasser selbst als „Stoff“ im Sinne der Ausnahmeregelung des Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG zu behandeln wäre, nicht tragfähig ist. Zudem erzeugt die reine Wasserentnahme keine direkten qualitativen Auswirkungen vergleichbar der Einleitung von Schadstoffen, was die Anwendbarkeit des Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG zusätzlich infrage stellt. Ein alternativer Interpretationsansatz bestünde darin, Wasserentnahmen unter den Begriff „anlagebezogene Regelungen“ zu subsumieren, da erhebliche Wasserentnahmen regelmäßig anlagegebunden sind, mit Ausnahme vernachlässigbarer Entnahmen. Jedoch definiert die Gesetzesbegründung zum Wasserhaushaltsgesetz Anlagen ausdrücklich als solche, die den Wasserhaushalt, insbesondere durch Verunreinigungen, beeinflussen. Dies spricht gegen die Tragfähigkeit dieser Auslegung. Auch eine historische Betrachtung bestätigt diese Auffassung: Im Jahr 2005 schlug der damalige Ministerpräsident Müller ein integriertes umweltrechtliches Genehmigungsverfahren zur Vereinheitlichung der Verfahren vor, das jedoch ausdrücklich keine Abgabenregelungen wie das Wasserentnahmeentgelt umfasste. Somit ist die bundeseinheitliche Regelung der Materie unter Ausschluss des Abweichungsrechts der Länder rechtlich ausgeschlossen.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 37.

<sup>526</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (21 f.).

Alles spricht somit dafür, dass die im Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG genannten bundesgesetzlichen Klammerinhalte vorrangig dazu bestimmt sind, eine bundeseinheitliche Regulierung von Schad- oder Fremdstoffen und deren Einbringung in Gewässer sowie der von Anlagen ausgehenden Verschmutzungswirkungen auf Gewässer zu gewährleisten. Dies umfasst nicht zwangsläufig die Wasserentnahme als solche, auch wenn Wasserentnahmen anlagengebunden erfolgen können. Folglich wäre ein etwaiges Bundesgesetz zur Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts dem Abweichungsrecht der Länder unterworfen.

Ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Begrenzung des landesrechtlichen Abweichungsrechts ist allerdings dessen Vereinbarkeit mit dem Europarecht. Aufgrund von Art. 20 Abs. 1 GG trifft die deutschen Bundesländer die Verpflichtung zur Bundestreue. Praktisch bedeutet dies, dass sie im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten dazu verpflichtet sind, die durch die Europäische Union erlassenen Vorschriften umzusetzen, da die Union – also der Bund – auf internationaler Ebene für die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich ist. Gemäß Art. 9 WRRL wäre eine Abgabe auf Wasserentnahmen einzuführen, sofern keine anderen Instrumente zur Verfügung stehen, um die Kosten der Wasserdienstleistungen zu internalisieren, was durch ein Bundesgesetz ermöglicht werden könnte. Folglich wären die Bundesländer aus Gründen der Bundestreue an ein solches eventuelles Bundesgesetz gebunden. Ein Argument zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung der Wasserentnahmeentgelte liegt darin, dass Wirtschaftsakteure, die in mehreren Bundesländern tätig sind, durch eine Vielzahl unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen insbesondere hinsichtlich der Abgabenhöhe sowie der Befreiungstatbestände benachteiligt sind, was mitunter zu Rechtsunsicherheit führen kann. Zudem entstehen Wettbewerbsverzerrungen, da die Akteure je nach Bundesland, in dem sie Wasser entnehmen, unterschiedlich – oder teilweise überhaupt nicht – belastet werden<sup>527</sup>. Ein weiteres Argument für die bundesweite Einheitlichkeit der Abgabensätze ist die Interdependenz der Gewässer, die faktisch in einem großräumigen hydrologischen System verbunden sind, insbesondere im Bereich internationaler Flussgebietseinheiten<sup>528</sup>. Auch die Vorgaben zum Integrierten Wassermanagement gemäß Art. 3 WRRL und § 7 WHG sprechen aus europarechtlicher Sicht für eine Vereinheitlichung der Entgeltregelung für Wasserentnahmen. Gegen eine bundeseinheitliche

---

<sup>527</sup> Genau aufgrund des behaupteten Wettbewerbsnachteils für Unternehmen, die auf seinem Gebiet ansässig sind, schaffte Hessen im Jahr 2001 das 1992 eingeführte Wasserentnahmeentgelt ab, wie noch in Kapitel 5.2.3.7. dargestellt wird.

<sup>528</sup> Die Entnahme großer Wassermengen oder die intensive Nutzung von Wasserressourcen wirken sich unmittelbar auf andere Bundesländer oder Staaten aus. Indirekt ergeben sich diese Auswirkungen zudem durch Konsequenzen für den Hauptstrom eines Flusssystem, wenn dessen Zuflüsse intensiv genutzt werden

Abgabenerhebung sprechen hingegen primär regionale Gesichtspunkte. Die Regionen Deutschlands sind unterschiedlich stark und zeitlich sowie räumlich variierend von Wasserknappheit betroffen. Folglich haben die einzelnen Bundesländer spezifische fiskalische Anforderungen zur Umsetzung des Gewässerschutzes, beispielsweise zur Aufforstung von Uferwäldern, was individuelle Lösungen sinnvoll machen kann.<sup>529</sup>

Im Falle einer künftigen bundeseinheitlichen Gesetzgebung zum Wasserentnahmeentgelt wirkt insbesondere die Möglichkeit einer Zweckbindung der erhobenen Einnahmen durch den Bund erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel auf. Eine solche Zweckbindung könnte nämlich die haushaltsrechtliche Autonomie der Bundesländer gemäß Art. 109 Abs. 1 GG verletzen und wäre somit möglicherweise verfassungswidrig. Ein möglicher Weg, das Abweichungsrecht der Länder zu umgehen und zugleich eine bundesweit einheitliche Erhebung des Wasserentnahmeentgelts zu ermöglichen, bestünde darin, de lege ferenda den in Klammern enthaltenen Katalog der vom Abweichungsrecht ausgeschlossenen Materien in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG ausdrücklich auf Abgabenregelungen auszudehnen.<sup>530</sup>

### **5.2.5. Auf Länderebene**

Die Wasserentnahmeentgelte der deutschen Bundesländer erfassen in der Regel die Entnahme von Wasser aus natürlichen Quellen wie Flüssen, Seen oder Aquiferen zu gewerblichen, industriellen oder landwirtschaftlichen Zwecken. Primär bezwecken diese Entgelte eine Förderung der rationalen Wassernutzung. Jedes Bundesland besitzt dabei die Autonomie, eigene Regelungen zur Erhebung der Wasserentnahmeentgelte festzulegen und sämtliche Elemente der Abgabepflicht – wie Bemessungsgrundlage und spezifische Sätze – individuell auszugestalten. Dies führt deutschlandweit zu unterschiedlichen Regelungsansätzen.

Sieht man vom Recht der ehemaligen DDR ab, lässt sich eine erste Phase der Einführung von Wasserentnahmeentgelten in Deutschland erkennen, die mit dem ersten Landesgesetz Baden-Württembergs im Jahr 1988 begann. Es folgten Hamburg 1989, Berlin, Bremen, Niedersachsen und Hessen im Jahr 1992, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen 1993 sowie Brandenburg

---

<sup>529</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (20–23).

<sup>530</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (23, 25).

und Schleswig-Holstein 1994. Spätere Nachzügler waren Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004 sowie das Saarland im Jahr 2008. Einen Rückschritt gab es mit dem Verzicht Thüringens auf die Einführung eines Wasserentnahmeentgelts im Jahr 1999 sowie mit der Abschaffung des Entgelts in Hessen im Jahr 2004.<sup>531</sup>

In den 2010er-Jahren erlebte das Instrument des Wasserentnahmeentgelts in der Landesgesetzgebung eine gewisse Renaissance. So erließen Sachsen-Anhalt (2011) und Rheinland-Pfalz (2012) entsprechende Gesetze, während Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 seine vorherige Regelung umfassend reformierte. Im gleichen Zeitraum wurden die landesrechtlichen Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Brandenburg mit unterschiedlichen Zielsetzungen verändert: Erhöhung der Sätze im erstgenannten Bundesland, Einführung neuer Ermäßigungstatbestände im zweiten sowie Streichung des Bergbauprivilegs im letztgenannten. Teilweise standen diese Änderungen zudem politisch zur Überprüfung an. In der Folgezeit erfolgten in verschiedenen Bundesländern weitere Anpassungen, wobei insbesondere Änderungen der Sätze und die Neuordnung der Befreiungstatbestände im Vordergrund standen.<sup>532</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wasserentnahmeentgelte der deutschen Bundesländer einer eingehenden Detailanalyse bedürfen, die in diesem Kapitel erfolgen wird.

### **5.2.5.1. Baden-Württemberg**

#### **5.2.5.1.1. Wassergesetz von 1988**

Baden-Württemberg war das erste deutsche Bundesland, das bereits ab 1988 ein Wasserentnahmeentgelt erhob, motiviert insbesondere durch die Besorgnis über die hohe Nitratbelastung der Gewässer als Folge landwirtschaftlicher Praktiken – ein Problem, das bis heute fortbesteht. Damals wurde argumentiert, dass ein vollständiges Verbot künstlicher Düngemittel die wirtschaftliche Existenz der Landwirte gefährden könnte. Daher wurden unterschiedliche Ansätze gesucht, um den Landwirten finanzielle Ausgleichs- oder Entschädigungen zu bieten. Diskutiert wurden Mittel aus den Haushalten des Landes, des Bundes und der Europäischen Union oder

---

<sup>531</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 25 f.

<sup>532</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 26 f.

der Wasserversorgungsunternehmen sowie eine spezielle Abgabe, die von allen Wassernutzern erhoben würde; letztere wurde schließlich umgesetzt.<sup>533</sup>

Die zentrale Zielsetzung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg im Jahr 1988 lag somit möglicherweise darin, Mittel zur Entschädigung bzw. Vergütung der Landwirte zu generieren, deren Grundstücke durch die Festlegung eines Wasserschutzgebiets betroffen waren, weil deren Nutzung zugunsten der örtlichen „Wassergewinnung“ eingeschränkt oder untersagt wurde. Diese Vorgehensweise entspricht inzwischen den Vorgaben des § 52 WHG sowohl hinsichtlich eines Ausgleiches als auch einer Vergütung.

Die Landesregierung Baden-Württemberg entschied sich, gestützt auf Vorschläge eines juristischen Gutachtens, für die Einführung einer landesrechtlichen Wasserentnahmeabgabe mit Lenkungscharakter, anstatt des ursprünglich vorgesehenen fiskalischen Charakters. Der frühere Gesetzentwurf wurde daher dahingehend modifiziert, dass der Lenkungszweck ausdrücklich als Rechtfertigung für die Abgabe aufgenommen wurde. Die Vergütungen an die Landwirte wurden anschließend auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt, nämlich auf § 19 Abs. 4 des damals geltenden Wasserhaushaltsgesetzes von 1957.<sup>534</sup> Die Zweckbindung der Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt wurde aus dem Gesetzentwurf gestrichen, sodass diese fortan dem allgemeinen Haushalt des Landes Baden-Württemberg zufließen.<sup>535</sup>

Das Wasserentnahmeentgelt erhielt die Bezeichnung Wasserpfennig, da die jeweiligen Sätze nur wenige Pfennige pro Kubikmeter entnommenen Wassers betragen und somit im Bereich der damaligen deutschen Pfennig-Münze lagen.<sup>536</sup>

Tatbestände des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg waren vornehmlich die Entnahme und Ableitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie die Entnahme, Ableitung, das Pumpen und Zutagefördern von Grundwasser. Hauptabgabenschuldner waren dabei insbesondere Unternehmen und Verbände der öffentlichen Wasserversorgung.<sup>537</sup>

---

<sup>533</sup> F. Kirchhof, Der Baden-Württembergische „Wasserpfennig“, NVwZ 1987, S. 1031 (1031 f.).

<sup>534</sup> Hansmeyer/Ewringmann, Der Wasserpfennig, S. 19. Vgl. Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 58

<sup>535</sup> Hansmeyer/Ewringmann, Der Wasserpfennig, S. 19 f.

<sup>536</sup> Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 102.

<sup>537</sup> § 17a Wassergesetz BW 1988.

Der Gesetzentwurf sah ursprünglich auch eine Abgabe für die Nutzung der Wasserkraft sowie eine Abgabe für die Entnahme fester Stoffe vor, welche an den Eigentümer des Gewässerbettes zu entrichten gewesen wären; diese Regelungen wurden jedoch letztlich nicht in die endgültige Gesetzesfassung übernommen.<sup>538</sup>

Die Bemessungsgrundlage des Wasserentnahmeentgelts war das Volumen des entnommenen Wassers, wobei die entsprechenden Sätze nach Art und Zweckbestimmung der Wassernutzung differenziert wurden.<sup>539</sup> Für Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung betrug der Satz unabhängig von der Herkunft des Wassers 10 Pfennig pro Kubikmeter. Für die Entnahme von Grundwasser zum Zwecke der Wärmeengewinnung mit unmittelbarer Rückführung in dasselbe Gewässer lag der Satz bei 1 Pfennig pro Kubikmeter. Im Falle der Entnahme von oberirdischen Gewässern galt eine Abgabe von 1 Pfennig pro Kubikmeter für Kühlzwecke sowie für Bewässerung und Beregnung, während für sonstige Nutzungen 4 Pfennig pro Kubikmeter anfielen. Schließlich betrug der Satz für die Verwendung von Grundwasser zu sonstigen Zwecken 10 Pfennig pro Kubikmeter.<sup>540</sup>

Das Gesetz sieht eine Reihe von Tatbeständen der Befreiung von der Zahlung des Wasserentnahmeentgelts vor. Hierzu zählen erlaubnisfreie Benutzungen, Entnahmen von Thermalwasser, sofern dieses nicht als Mineralwasser abgefüllt wird, die Gewinnung von Wärme unmittelbar aus oberirdischen und unterirdischen Gewässern – vorausgesetzt, die Nutzung wurde vor dem 1. Januar 1988 genehmigt –, die Entnahme, Ableitung, Kanalisierung und Umleitung von Wasser zu Fischereizwecken sowie sämtliche Nutzungen, sofern die entnommene Wassermenge 2.000 Kubikmeter je Kalenderjahr nicht übersteigt.<sup>541</sup>

Der Erhebungszeitraum des Wasserentnahmeentgelts entsprach dem bürgerlichen Kalenderjahr, und der Abgabepflichtige war zu einer Nebenpflicht verpflichtet, dem zuständigen Gewässerbewirtschaftungsorgan eine Erklärung mit sämtlichen Angaben sowie den entsprechenden Nachweisen vorzulegen, damit die Abgabenschuld festgesetzt werden konnte.<sup>542</sup>

---

<sup>538</sup> Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 102.

<sup>539</sup> §17a Abs. 3 Wassergesetz BW 1988.

<sup>540</sup> Anlage zu § 17a Abs. 3 Wassergesetz BW 1988.

<sup>541</sup> §17a Abs. 2 Wassergesetz BW 1988.

<sup>542</sup> § 17b Wassergesetz BW 1988.

Im Anhang des Gesetzes war neben der bereits erwähnten Freigrenze von 2.000 m<sup>3</sup> pro Jahr auch ein Mengenbereich von 2.000 bis 3.000 m<sup>3</sup> pro Jahr vorgesehen, für den eine Ermäßigung von 50 % auf den Bemessungswert des Wasserentnahmeentgelts gewährt wurde. In Härtefällen konnten jedoch Ermäßigungen von bis zu 90 % gewährt werden, wenn bei Großverbrauchern erhebliche Auswirkungen des Abgabensatzes auf die Gesteungskosten festgestellt wurden, die ihre Wettbewerbsfähigkeit am Markt beeinträchtigten (§17f Abs. 1). Schließlich war eine Ermäßigung vorgesehen, wenn das Wasserentnahmeentgelt wesentliche wasserwirtschaftliche und ökologische Belange beeinträchtigte oder andere öffentliche Interessen gefährdet waren.<sup>543</sup>

Ein weiterer interessanter Aspekt war – wie bereits erwähnt – das Entgelt zugunsten der Landwirte, deren Grundstücke aufgrund von Wasserschutzgebieten Nutzungseinschränkungen unterlagen. Diese Ausgleichszahlungen stammten unmittelbar aus dem allgemeinen Haushalt des Landes Baden-Württemberg und wurden nicht aus einem speziellen Fonds oder Haushaltsansatz gespeist, der durch das Wasserentnahmeentgelt finanziert wurde.<sup>544</sup>

Aus Gründen der administrativen Praktikabilität wurde das Ausgleichsentgelt an die betroffenen Landwirte in Form eines einheitlichen Festbetrags in Höhe von 310 Deutsche Mark je Hektar gewährt. Dieser Betrag beruhte auf einem Durchschnitt der Ertragseinbußen bei den Ernten sowie der Mehrkosten infolge der auferlegten Nutzungsbeschränkungen, unter der Annahme, dass Ertrag und laufende Aufwendungen einer rechtmäßigen Bodennutzung entsprachen. Da diese Subventionen auf Durchschnittswerten basierten, bestand keinerlei Bezug zu den tatsächlich durch die Festsetzung von Wasserschutzgebieten verursachten Einschränkungen oder zu den konkret vermiedenen Umweltschäden durch die Begrenzung des Düngemiteleinsatzes.<sup>545</sup>

#### **5.2.5.1.2. Wassergesetz von 2013**

Das derzeit geltende Wassergesetz für Baden-Württemberg (Wassergesetz BW) vom 3. Dezember 2013 ist mit Wirkung zum 1. Januar des Folgejahres vollständig in Kraft getreten und hat das zuvor geltende Wassergesetz vom 20. Januar 2005 abgelöst. Die Vorschriften über die

---

<sup>543</sup> § 17f Abs. 2 Wassergesetz BW 1988.

<sup>544</sup> Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 102. *Hansmeyer/Ewrigman*, Der Wasserpfeffig, S. 16

<sup>545</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 59. Vgl. *Gräber-Seißinger*, Das Verursacherprinzip als Leitgedanke der Umweltpolitik, S. 179

Erhebung des Wasserentnahmeentgelts sind in den §§ 100 bis 114 des genannten Gesetzes geregelt und werden nachfolgend einer näheren Analyse unterzogen.

Als Abgabepflichtige des Wasserentnahmeentgelts bestimmt das Gesetz diejenigen, die Wasser aus oberirdischen Gewässern entnehmen oder ableiten, sowie diejenigen, die Grundwasser entnehmen, an die Oberfläche fördern, ableiten oder dränieren. Darüber hinaus legt die Vorschrift fest, dass im Rahmen der Entgelterhebung solches Grundwasser als oberirdisches Gewässer gilt, das im Zuge der Gewinnung von Kies, Sand, Ton, Schluff, Lehm, Torf, Gestein oder anderen Bodenbestandteilen freigelegt wurde.<sup>546</sup>

Der Tatbestand für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts (§ 100) ist die Benutzung von Gewässern, deren Formen der Wasserentnahme im weiteren Sinne in § 102 geregelt sind.

Das Wasserentnahmeentgelt unterliegt gemäß § 103 einer Vielzahl von Ausnahmen. Die erste Ausnahme betrifft Nutzungen, die keiner Gestattung bedürfen im Sinne der §§ 8 Abs. 2 und 3, 25, 26 und 46 WHG sowie der §§ 20, 21 und 42 Abs. 2 des Landeswassergesetzes. In Bezug auf die Wasserentnahme – und nicht auf andere Nutzungen wie Schifffahrt oder Freizeitaktivitäten – bestimmt das Landesgesetz, dass die Entnahme geringer Mengen oberirdischen Wassers für Zwecke der Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder des Gartenbaus nicht entgeltspflichtig ist (§ 20 Abs. 1 Nr. 2 LWG). Dasselbe gilt für die Entnahme von Grundwasser zu gartenbaulichen Zwecken, sofern dadurch der örtliche Wasserhaushalt nicht beeinträchtigt wird (§ 42 Abs. 2 LWG).

Ebenfalls befreit sind die Nutzung von Wasser aus Heilquellen, sofern dieses nicht als Mineralwasser abgefüllt wird (§ 103 S. 1 Nr. 2), die Nutzung von oberirdischem oder unterirdischem Wasser zur Gebäudeheizung oder -kühlung, sofern es anschließend wieder dem Gewässer zugeführt wird (§ 103 S. 1 Nr. 3–4), die Nutzung von Grundwasser im Rahmen einer von der zuständigen Behörde angeordneten Sanierung des Bodens oder des Grundwassers (§ 103 S. 1 Nr. 5), die Nutzung von Wasser zu Fischereizwecken (§ 103 S. 1 Nr. 6), die Nutzung von oberirdischem oder unterirdischem Wasser zur Beregnung oder Bewässerung land-, forst- oder gartenbaulich genutzter Flächen (§ 103 S. 1 Nr. 7) sowie die Nutzung von Wasser zur Speisung dekorativer Brunnen oder zur Tränkung von Tieren, sofern diese bereits bei Inkrafttreten des

---

<sup>546</sup> § 102 Wassergesetz BW.

Landeswassergesetzes in Betrieb waren (§ 103 S. 1 Nr. 8). Schließlich zählt das Gesetz in § 103 S. 1 Nr. 9 geringfügige Entnahmen auf, die von der Zahlungspflicht befreit sind, nämlich die Nutzung oberirdischen oder unterirdischen Wassers zur öffentlichen Wasserversorgung, sofern die jährliche Entnahmemenge 4.000 m<sup>3</sup> nicht übersteigt (§ 103 S. 1 Nr. 9 lit. a), die Nutzung von Grundwasser, sofern die jährliche Entnahmemenge 4.000 m<sup>3</sup> nicht übersteigt (§ 103 S. 1 Nr. 9 lit. b), sowie die Nutzung von Wasser aus oberirdischen Gewässern, sofern die jährliche Entnahmemenge 20.000 m<sup>3</sup> nicht übersteigt (§ 103 S. 1 Nr. 9 lit. c).

Auffällig ist die Inkongruenz zwischen dem Wortlaut des § 20 Abs. 1 S. 2, der die Entnahme geringer Wassermengen für Zwecke der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und des Gartenbaus betrifft, und dem Wortlaut des § 103 S. 1 Nr. 7, der eine weitreichende Befreiung von der Zahlungspflicht für die Entnahme oberirdischen oder unterirdischen Wassers zur Bewässerung oder Beregnung land-, forst- oder gartenbaulich genutzter Flächen vorsieht – unabhängig von der entnommenen Wassermenge.

Ein weiterer Aspekt des Gesetzes, der eine zeitliche Inkongruenz aufzuweisen scheint, betrifft die Definition geringfügiger Wasserentnahmen. Im Wassergesetz von 1988 wurde eine undifferenzierte Freigrenze für oberirdisches und unterirdisches Wasser festgelegt, wonach Entnahmen bis zu 2.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr als unerheblich galten (§ 17a Abs. 2 Nr. 6). Fünfzehn Jahre später, im Jahr 2013, wurde diese Freigrenze im Fall von Grundwasserentnahmen verdoppelt (4.000 m<sup>3</sup>/Jahr) und im Fall oberirdischer Gewässer verzehnfacht (20.000 m<sup>3</sup>/Jahr), jeweils unabhängig von der Art der Nutzung. Um es anders auszudrücken: In einem potenziellen Szenario zunehmender Wasserknappheit infolge des Klimawandels wurde der Anreiz zum Wasserverbrauch ausgeweitet, anstatt eine Reduktion und einen sparsamen Umgang zu fördern. Auch die Freigrenze für die öffentliche Wasserversorgung wurde im selben Zeitraum von 2.000 m<sup>3</sup> auf 4.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr angehoben, ohne Differenzierung nach der Art des entnommenen Wassers.

Die Bemessungsgrundlage des Wasserentnahmeentgelts ist das entnommene Wasservolumen (§ 104 Abs. 1). Der entsprechende Satz richtet sich nach der Art und dem Zweck der Wassernutzung (§ 104 Abs. 1) und ist in § 104 Abs. 2 wie folgt konkretisiert: Für die Nutzung oberirdischen oder unterirdischen Wassers zur öffentlichen Wasserversorgung beträgt das

Wasserentnahmeentgelt 0,10 €/m<sup>3</sup>; für die allgemeine Nutzung von Grundwasser 0,051 €/m<sup>3</sup>; und für die allgemeine Nutzung von Oberflächenwasser 0,015 €/m<sup>3</sup>.<sup>547</sup>

Im Fall der Nutzung oberirdischer Gewässer wird die Entgeltermäßigung im Wesentlichen durch eine Verrechnung mit Aufwendungen für bestimmte Maßnahmen ermöglicht, die im § 105 Abs. 2 genannt sind, sofern diese im jeweiligen Kalenderjahr durchgeführt werden (§ 105 Abs. 5) und gegenüber der zuständigen Wasserbehörde nachgewiesen werden (§ 105 Abs. 4). Ein Beispiel für Maßnahmen, die zu einer Ermäßigung führen können, sind Maßnahmen zur Wiederherstellung ökologischer Funktionsfähigkeiten von Gewässern, deren Durchführung nicht behördlich angeordnet wurde und die ebenfalls nicht im Rahmen vorgezogener Kompensations- oder Ersatzmaßnahmen in Ökokonten registriert sind (§ 105 Abs. 2 Nr. 3). Die Berechnungsgrundlage für die Verrechnung besteht in einem Anteil von bis zu 75 % der entstandenen Aufwendungen (§ 105 Abs. 3), wobei deren Ermittlung nach der Methodik des § 109 erfolgt.

Das Gesetz sieht Entgeltermäßigungen sowohl bei der Nutzung oberirdischer Gewässer (§ 105) als auch bei der Nutzung von Grundwasser (§ 106) vor. Beide Ermäßigungen können bis zu maximal 25 % betragen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt und die erforderlichen Nachweise erbracht werden (§ 110). Hinsichtlich der Nutzung von Grundwasser erfolgt die Gewährung der Entgeltermäßigung in abweichender Form. Eine Ermäßigung in Höhe von 25 % auf das Entgelt wird unmittelbar solchen Stein- und Sandabbauunternehmen sowie bestimmten Industriebetrieben gewährt, die ihre Produktionsprozesse an die umweltbezogenen Vorgaben eines Umweltmanagementsystems nach EMAS oder ISO 14001 anpassen und einen sparsamen, wirtschaftlichen und effizienten Umgang mit dem genutzten Grundwasser sicherstellen.<sup>548</sup>

Eine weitere Form steuerlicher Begünstigung betrifft sogenannte Härtefälle, in deren Kontext das Wasserentnahmeentgelt aus Gründen der Zumutbarkeit gemindert oder vollständig erlassen werden kann.<sup>549</sup> Voraussetzung für eine solche Begünstigung ist, dass die vollständige Auferlegung des Entgelts zu einer außergewöhnlichen oder atypischen Belastung führt. Eine Kumulation mit den Ermäßigungen nach den §§ 105 und 106 ist jedoch unzulässig. Das Vorliegen eines Härtefalls ist durch geeignete Unterlagen nachzuweisen (§ 111).

---

<sup>547</sup> § 104 Wassergesetz BW.

<sup>548</sup> § 106 Wassergesetz BW.

<sup>549</sup> § 107 Wassergesetz BW.

Die Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts erfolgt grundsätzlich durch Abgabe einer Erklärung an die zuständige Wasserbehörde (§ 108 Abs. 1 S. 1), in der alle relevanten Angaben, einschließlich des entnommenen Wasservolumens, enthalten sein müssen (§ 108 Abs. 1 S. 2). Auf Antrag der abgabepflichtigen Person kann die Festsetzung auch von Amts wegen durch Verwaltungsentscheidung erfolgen.<sup>550</sup> Der Veranlagungszeitraum des Wasserentnahmeentgelts ist das Kalenderjahr (§ 104 Abs. 3). Die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt, die dem Land Baden-Württemberg für die Nutzung des Wassers ebenso wie für die Inanspruchnahme der Wasserkraft und die Entnahme von Stoffen aus Gewässern zustehen (§ 99), sind zweckgebunden für Ausgaben zur Erhaltung der Wasser- und Umweltressourcen (§ 104 Abs. 4 S. 2). Darüber hinaus dienen sie ebenfalls zweckgebunden der Deckung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erhebung des Entgelts (§ 104 Abs. 4 S. 3). Auf die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts finden die Vorschriften der Abgabenordnung sowie des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Baden-Württemberg Anwendung<sup>551</sup>.

Abschließend ist hervorzuheben, dass die oberste Wasserbehörde des Landes Baden-Württemberg alle fünf Jahre – beginnend mit dem 31. Dezember 2016 – einen Erfahrungsbericht vorzulegen hat, in dem die im Rahmen der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts gewonnenen Erkenntnisse dargelegt werden. Dieser Bericht hat insbesondere auf die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zum Wasserentnahmeentgelt sowie auf die Auswirkungen auf Wasserentnahmen, Wärmeeinleitungen (etwa durch thermische Kraftwerke), die ökologische Funktionsfähigkeit oberirdischer Gewässer und die Verringerung der Grundwassernutzung infolge eines Wechsels zur Nutzung oberirdischen Wassers Bezug zu nehmen. Der Erfahrungsbericht soll zudem Vorschläge zur künftigen Weiterentwicklung des Wasserentnahmeentgelts enthalten.<sup>552</sup>

#### **5.2.5.2. Bayern**

Das Bayerische Wassergesetz sieht eine Duldungspflicht für Eigentümer oder sonstige Berechtigte an einem Gewässer gegenüber solchen Personen vor, die entweder über eine behördliche Gestattung zur Nutzung verfügen oder für deren Nutzung keine solche erforderlich ist. Zu den einschlägigen Regelungen gehört das Recht des Eigentümers oder sonstigen Berechtigten, eine Entgeltzahlung zu verlangen. Ist der Freistaat Bayern Eigentümer des Gewässers und zur

---

<sup>550</sup> § 108 Wassergesetz BW.

<sup>551</sup> § 113 Wassergesetz BW.

<sup>552</sup> § 114 Wassergesetz BW.

Duldung der Nutzung durch Dritte verpflichtet, kann ein Nutzungsentgelt erhoben werden. Dieses wird als Benutzungsgebühr ausgestaltet, deren Anspruchsgrundlage, Höhe des Satzes, Festsetzung und Erhebung durch Rechtsverordnung der Staatsregierung geregelt werden.<sup>553</sup>

Die Verordnung über die Gebühren für die Nutzung staatseigener Gewässer (WNGebO) vom 7. November 1995 ist das Regelwerk, das Art. 4 des Bayerischen Wassergesetzes in Bezug auf das Entgelt für die Nutzung von Gewässern regelt.

In Bayern beschränkt sich die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts im weiteren Sinne ausschließlich auf die Nutzung des hydraulischen Potenzials eines staatseigenen Gewässers – etwa durch Aufstauung, Absenkung, Ableitung oder Einleitung von Wasser –, sofern die durchschnittliche Erzeugungsleistung 1.100 kW übersteigt. Alle anderen Nutzungen, die nicht der Ausnutzung des Wasserkraftpotenzials dienen, fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Regelung<sup>554</sup>. Für Gewässer, die der Zuständigkeit der Bayerischen Staatsforsten unterliegen, wird anstelle einer Gebühr ein Entgelt im Rahmen eines zivilrechtlichen Vertrages vereinbart.<sup>555</sup>

In der Literatur wird das Wasserentnahmeentgelt in Bayern mitunter als eine Form des Wasserverkaufs qualifiziert, da der Tatbestand der Abgabenerhebung auf der Eigentümerstellung des Staates am Gewässer beruhe. Demnach stelle die Entnahme bayerischer Wasserressourcen – und das damit verbundene Entgelt – eine Form der Vermögensübertragung staatlichen Eigentums auf Dritte dar.<sup>556</sup>

Von der Erhebung der Gebühr sind solche Nutzer befreit, die ein Recht auf unentgeltliche Nutzung des Gewässers innehaben oder bei denen ein solches Recht aufgrund eines tatsächlichen unentgeltlichen Gebrauchs vor dem 1. Januar 1908 anerkannt wurde, sowie insoweit vertragliche Regelungen die Unentgeltlichkeit vorsehen. Die Gebührenbefreiung bleibt auch bei der gegenwärtigen Nutzung bestehen, selbst wenn die Anlage, die dem Wassergebrauch dient, verändert oder erneuert wird. Eine etwaige technische Effizienzsteigerung der Anlage führt nicht zum Wegfall der Gebührenfreiheit.<sup>557</sup>

---

<sup>553</sup> Art. 4 BayWG.

<sup>554</sup> In diesem Sinne auch Nr. 1.5.4.2.1 der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Wasserrechts in Bayern.

<sup>555</sup> § 1 Abs. 1 WNGebO.

<sup>556</sup> Meyer; Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 102.

<sup>557</sup> § 1 Abs. 2 WNGebO.

Die spezifischen Sätze sind im Anhang zur Verordnung festgelegt. Gemäß diesem Anhang gelten für Laufwasserkraftwerke mit einer durchschnittlichen Leistung, gemessen an der Turbinenwelle, folgende jährliche Standardsätze pro kW mittlerer Leistung: von 1.100 bis 1.500 kW beträgt der Satz 3,50 €, von 1.500 bis 1.900 kW 5,50 €, und bei Leistungen über 1.900 kW 7,00 €. Für andere Nutzungen des Wasserkraftpotenzials sieht die Verordnung prozentuale Zuschläge auf Grundlage dieser Standardsätze vor.<sup>558</sup>

Gebührensschuldner ist der Wasserbenutzer, dem die entsprechende Gestattung erteilt wurde. Im Falle der Übertragung der Gestattung auf einen anderen Benutzer ist dieser zur Zahlung der Gebühren für das auf die Übertragung folgende Haushaltsjahr verpflichtet. Hinsichtlich der vor der Übertragung entstandenen Gebühren bleibt er als Gesamtschuldner zusammen mit dem vorherigen Gebührensschuldner haftbar.<sup>559</sup>

Die Festsetzung der Gebühr obliegt der Behörde, die die Gestattung zur Nutzung des Gewässers erteilt. Wird der Gebührenbescheid zusammen mit dem Erlaubnis- oder Bewilligungsbescheid erlassen, so sind beide Bescheide miteinander verbunden.<sup>560</sup> Das Veranlagungsjahr entspricht dem Kalenderjahr; die Erhebung erfolgt jährlich.<sup>561</sup> Die Vorschriften der Abgabenordnung finden subsidiär Anwendung im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung für die Nutzung bayrischer Gewässer.<sup>562</sup>

### **5.2.5.3. Berlin**

Im Stadtstaat Berlin sind die Bestimmungen zum Wasserentnahmeentgelt im Berliner Wassergesetz (BWG) vom 17. Juni 2005 vorgesehen. Es ist hervorzuheben, dass in Berlin im Gegensatz zu anderen deutschen Bundesländern keine Gebühr für die Nutzung von Oberflächenwasser vorgesehen ist.

Die Tatbestände für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts sind die Entnahme, die Zutageförderung, das Zutageleiten und die Ableitung von Grundwasser.<sup>563</sup> Seine

---

<sup>558</sup> § 2 WNGebO.

<sup>559</sup> § 4 WNGebO.

<sup>560</sup> § 6 WNGebO.

<sup>561</sup> § 3 WNGebO.

<sup>562</sup> § 5 WNGebO.

<sup>563</sup> § 13a Abs. 1 S. 1 BWG.

Bemessungsgrundlage ist das genutzte Wasservolumen.<sup>564</sup> Das Gesetz sieht jedoch Fälle vor, in denen die Bemessungsgrundlage reduziert wird. Der erste Fall betrifft den Abzug des Betrags, der auf Anordnung der Behörde wieder in den Boden eingebracht wurde, um den Grundwasserspiegel wiederherzustellen. Ebenso abziehbar ist das Volumen an Grundwasser, das in den Grundwasserleiter zurückgeführt wird und keine schädlichen Veränderungen aufweist, auch ohne staatliche Anordnung. Die letzte Abzugsoption betrifft die Ableitung von Grundwasser in einen oberirdischen Gewässerkörper zweiter Ordnung, basierend auf einer Anordnung der zuständigen Verwaltungsbehörde, um die hydrologische und ökologische Situation des empfangenden Gewässers zu verbessern.<sup>565</sup>

Der Satz beträgt 0,31 €/m<sup>3</sup> für entnommenes Grundwasser, ohne Unterscheidung der Verwendungszwecke. Der Veranlagungszeitraum entspricht dem Kalenderjahr.<sup>566</sup>

Als unbedeutende Wasserentnahmen, die von dem Entgelt befreit sind, gelten Entnahmen von bis zu 6.000 m<sup>3</sup> pro Jahr. Ebenso befreit sind die Entnahme von Grundwasser zum Zweck der Beseitigung von Grundwasserkontaminationen oder Bodenverunreinigungen sowie die Entnahme gefolgt von der Ableitung zur Regulierung des Grundwasserspiegels (Pegelstand), in beiden Fällen auf Anordnung oder Genehmigung der öffentlichen Behörde.<sup>567</sup>

Die Festsetzung der Steuerpflicht erfolgt durch Erklärung des Abgabenschuldners mit der Einreichung der entsprechenden Nachweisdokumente. Es obliegt dem Abgabenschuldner, die erforderlichen Messungen vorzunehmen, sowohl der entnommenen oder abgeleiteten Wassermenge als auch der wieder in das Grundwasser eingeleiteten Menge. Sollte der Abgabenschuldner die Erklärung nicht einreichen und die Mengen nicht auf andere Weise ermittelt werden können, kann die Wasserbehörde die Festsetzung von Amts wegen auf Schätzung vornehmen.<sup>568</sup>

Das Gesetz ordnet an, dass die mit dem Wasserentnahmeentgelt erzielten Einnahmen vorrangig für den Schutz der Aquifere verwendet werden müssen, sowohl im quantitativen als auch im

---

<sup>564</sup> § 13a Abs. 2 S. 1 BWG.

<sup>565</sup> § 13a Abs. 2 S. 2-3 BWG.

<sup>566</sup> § 13a Abs. 2 S. 4-5 BWG.

<sup>567</sup> § 13a Abs. 1, 2-4 BWG.

<sup>568</sup> § 13a Abs. 3 BWG.

qualitativen Bereich, insbesondere zum Schutz vor potenziellen Gefahren und zur Beseitigung von Schäden, die möglicherweise dadurch verursacht wurden.<sup>569</sup>

#### 5.2.5.4. Brandenburg

Das Brandenburgische Wassergesetz (BbgWG) vom 2. März 2012 regelt die Gebührenerhebung für die Wassernutzung in diesem deutschen Bundesland.<sup>570</sup>

Das Gesetz definiert ausdrücklich die Rechtsnatur der Abgabe in Form einer Gebühr. Ihr Tatbestand ist die Entnahme oder Ableitung von Wasser aus einem oberirdischen Gewässerkörper oder die Entnahme, das Zutagefördern oder die Ableitung von Grundwasser.<sup>571</sup> Zum Begriff der Gewässer zählen auch die Tagebaurestlöcher, denen Wasser zugeführt wird, um ein Gewässer zu bilden.<sup>572</sup>

Die Abgabe wird auf Grundlage des tatsächlich entnommenen Wasservolumens berechnet. Alternativ kann sie – auf Antrag des Nutzers – durch Verwaltungsentscheidung auf Grundlage eines um das vom Nutzer unmittelbar und ohne nachteilige Veränderungen in das Gewässer wiedereingeleiteten Wasservolumens verminderten Betrags festgesetzt werden, sofern diese Wiedereinleitung mit der entsprechenden Verwaltungsgestattung für die Einleitung übereinstimmt.<sup>573</sup> Vorgesehen ist außerdem eine Minderung der Bemessungsgrundlage im Fall der landwirtschaftlichen Bewässerung durch Entnahme von Grundwasser. Dabei wird rechtlich fingiert, dass 93 % des zur Bewässerung eingesetzten Wasservolumens wieder in das Gewässer eingeleitet wurden, was folglich zu einer erheblichen Verringerung der Bemessungsgrundlage der Abgabe führt.<sup>574</sup>

Seit Januar 2018 beträgt der Satz für die Entnahme von Grundwasser 0,115 €/m<sup>3</sup>.<sup>575</sup> Im Fall der Entnahme oder Ableitung von Grundwasser zur Versorgung mit Trinkwasser im Rahmen der

---

<sup>569</sup> § 13a Abs. 1, 5 BWG.

<sup>570</sup> §§ 40–42 BbgWG.

<sup>571</sup> § 40 Abs. 1 S. 1 BbgWG.

<sup>572</sup> § 40 Abs. 1 S. 9 BbgWG.

<sup>573</sup> § 40 Abs. 1 S. 8 BbgWG.

<sup>574</sup> § 40 Abs. 1 S. 10 BbgWG.

<sup>575</sup> § 40 Abs. 1 S. 4 BbgWG.

öffentlichen Wasserversorgung wird der Satz auf 0,10 €/m<sup>3</sup> reduziert.<sup>576</sup> Hinsichtlich des Satzes für die Entnahme oder Ableitung von Oberflächenwasser beträgt dieser 0,023 €/m<sup>3</sup>.<sup>577</sup>

Die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts beschränkt sich auf die Nutzungen, die der Genehmigung durch die zuständige Behörde unterliegen, d.h. die erlaubnispflichtige Gewässerbenutzungen.<sup>578</sup>

Seit Januar 2018 sieht das Gesetz eine Befreiung von der Erhebung der Abgabe für die Entnahme oder Ableitung von Oberflächenwasser zur Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen vor.<sup>579</sup> Die übrigen Befreiungstatbestände vom Wasserentnahmeentgelt – mit Ausnahme der in § 40 Abs. 1 S. 7 geregelten Fallgruppe – sind in § 40 Abs. 4 geregelt. Die erste betrifft Gewässerbenutzungen, die gemäß den §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes keiner Gestattung bedürfen (§ 40 Abs. 4 S. 1). Auch die Entnahme von Wasser (oberirdisch oder unterirdisch) bis zu einem Volumen von 3.000 m<sup>3</sup> innerhalb eines Kalenderjahres ist entgeltfrei (§ 40 Abs. 4 S. 2). Weitere Befreiungstatbestände sind: die Entnahme von Heilquellwasser, sofern dieses nicht als Mineralwasser abgefüllt wird (§ 40 Abs. 4 S. 3); die Nutzung von Wasser zur Wärmenentnahme, sofern diese ohne weitere Beeinträchtigungen erfolgt (§ 40 Abs. 4 S. 4); die Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser nach Anordnung oder mit Gestattung der zuständigen Behörde zum Zweck der Sanierung von Boden oder Gewässer (§ 40 Abs. 4 S. 5); die Nutzung für Zwecke der Fischzucht (§ 40 Abs. 4 S. 6); die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser zur Freisetzung und Speicherung von Erdgas sowie zur Entwässerung von Tagebaurestlöchern, mit Ausnahme des verbrauchten oder gewerblich genutzten Anteils (§ 40 Abs. 4 S. 7); sowie die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser mit Gestattung oder auf Anordnung der zuständigen Behörde zur Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit dem Wiederanstieg des Grundwasserspiegels (§ 40 Abs. 4 S. 8).

Die zuständige Verwaltungsbehörde kann nach Maßgabe der Vorgaben der landesrechtlichen Haushaltsverordnung in Einzelfällen die Wasserentnahmeentgeltspflicht stunden, erlassen oder ermäßigen.<sup>580</sup>

---

<sup>576</sup> § 40 Abs. 1 S. 5 BbgWG.

<sup>577</sup> § 40 Abs. 1 S. 6 BbgWG.

<sup>578</sup> § 40 Abs. 1 S. 2 BbgWG.

<sup>579</sup> § 40 Abs. 1 S. 7 BbgWG.

<sup>580</sup> § 40 Abs. 3 BbgWG.

Der Veranlagungszeitraum für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ist grundsätzlich das Kalenderjahr oder – im Fall einer kurzzeitigen Wasserentnahme – der tatsächliche Nutzungszeitraum. Der Abgabepflichtige ist verpflichtet, der zuständigen Behörde eine Erklärung mit den für die Festsetzung erforderlichen Angaben sowie die entsprechenden Nachweise vorzulegen. Unterbleibt dies, kann die Behörde das Entgelt im Wege der Schätzung festsetzen.<sup>581</sup> Schließlich erfolgt die jährliche Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts durch einen Verwaltungsakt (Festsetzungsbescheid).<sup>582</sup>

Die Verwendung der Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt ist an bestimmte, im Gesetz vorab festgelegte Ausgaben gebunden. Vorrangig dienen die Einnahmen der Deckung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Erhebung des Entgelts. Als zweckgebundene Ausgabenpositionen sind damit wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Allgemeinen, der Hochwasserschutz, die Wiederherstellung und Unterhaltung der Gewässer, deren Renaturierung und Ausbau sowie Investitionen zur Verbesserung der Wasserqualität und Maßnahmen zur Sensibilisierung für einen bewussten Umgang mit der Ressource Wasser zu finanzieren.<sup>583</sup>

#### **5.2.5.5. Bremen**

Das Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr (BremWEGG) vom 23. April 2004 ist, wie der Titel verdeutlicht, ein spezialgesetzliches Regelwerk zur Einführung eines Wasserentnahmeentgelts im Stadtstaat Bremen.

Tatbestände des Wasserentnahmeentgelts sind die Entnahme und Ableitung von Oberflächenwasser sowie – im Hinblick auf das Grundwasser – dessen Entnahme, Zutageförderung und/oder Ableitung bzw. Absenkung.<sup>584</sup> Abgabepflichtig ist die Person, der eine Gestattung (Bewilligung oder Erlaubnis) gemäß § 9 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes erteilt wurde oder die – auch ohne Gestattung – die im § 1 genannten Tatbestände verwirklicht. Bemessungsgrundlage der Abgabe ist die tatsächlich entnommene Wassermenge.<sup>585</sup>

---

<sup>581</sup> § 41 BbgWG.

<sup>582</sup> § 42 Abs. 1 BbgWG.

<sup>583</sup> § 40 Abs. 5 BbgWG.

<sup>584</sup> § 1 Abs. 1 BremWEGG.

<sup>585</sup> § 3 BremWEGG.

Nutzt ein Abgabepflichtiger das Wasser für unterschiedliche Zwecke, ist das Wasserentnahmeentgelt anteilig entsprechend der jeweiligen Nutzung zu entrichten. Zudem ist eine inflationsbedingte Anpassung des Entgelts durch Rechtsverordnung vorgesehen.<sup>586</sup>

Die spezifischen Sätze des Wasserentnahmeentgelts für die verschiedenen Gewässerarten und Nutzungszwecke sind im Anhang des Gesetzes festgelegt. Die Höhe des Satzes variiert demnach je nach Art des Wassers (Grundwasser oder Oberflächenwasser) und entsprechend dem jeweiligen Verwendungszweck. Abgabepflichtige, die Wasser im Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung bereitstellen, zahlen einen einheitlichen Satz von 0,075 €/m<sup>3</sup> – unabhängig davon, ob es sich um Grund- oder Oberflächenwasser handelt. Dieser Satz zählt zu den höchsten im Anhang vorgesehenen Werten. Hinsichtlich der Nutzungszwecke von Grundwasser gelten folgende spezifische Sätze: Grundwasserhaltung (0,037 €/m<sup>3</sup>), Kühlzwecke (0,037 €/m<sup>3</sup>), Beregnung und Bewässerung (0,007 €/m<sup>3</sup>), Fischzucht (0,008 €/m<sup>3</sup>) sowie sonstige Zwecke (0,090 €/m<sup>3</sup>). Die Nutzung von Oberflächenwasser – mit Ausnahme der öffentlichen Wasserversorgung – unterliegt unabhängig vom Zweck einem einheitlichen Satz von 0,008 €/m<sup>3</sup>.

Das Gesetz sieht zahlreiche Befreiungstatbestände vom Wasserentnahmeentgelt vor. Hervorzuheben sind dabei insbesondere: die Entnahme von Grundwasser in einer Menge von höchstens 4.000 Kubikmetern pro Jahr (§ 1 Abs. 2 Nr. 1); die Entnahme von Oberflächenwasser in einer Menge von höchstens 20.000 Kubikmetern pro Jahr (§ 1 Abs. 2 Nr. 2); die Entnahme, Absenkung, Förderung und Zutageleitung von Grundwasser zur Wärmegewinnung, sofern dieses in den Untergrund zurückgeführt wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 3); die Nutzung von Oberflächenwasser zur Erschließung des Wasserkraftpotenzials oder zur Wasserstandsregulierung eines Gewässers (§ 1 Abs. 2 Nr. 7) sowie die Nutzung von Oberflächenwasser in der Aquakultur (§ 1 Abs. 2 Nr. 9).

Die jährliche Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts erfolgt durch einen Festsetzungsbescheid.<sup>587</sup> Der Veranlagungszeitraum für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ist das Kalenderjahr. Der Abgabepflichtige hat mittels Erklärung die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Angaben zusammen mit den entsprechenden Nachweisen vorzulegen. Bei Verletzung dieser abgabenrechtlichen Mitwirkungspflicht erfolgt die Festsetzung im Wege der Schätzung.<sup>588</sup> Das Gesetz bestimmt darüber hinaus, dass für die Festsetzung und Erhebung des

---

<sup>586</sup> § 2 BremWEGG.

<sup>587</sup> § 5 BremWEGG.

<sup>588</sup> § 4 BremWEGG.

Wasserentnahmeentgelts verschiedene Vorschriften der Abgabenordnung Anwendung finden und – subsidiär, soweit sie nicht im Widerspruch zur Abgabenordnung stehen – die Regelungen des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes.<sup>589</sup>

Die Erfassung der Wasserentnahme an der Entnahmestelle hat durch Messgeräte zu erfolgen, deren Kosten vom Abgabepflichtigen zu tragen sind. Die Messergebnisse sind aufzuzeichnen und gemäß der Erklärung nach § 4 Abs. 2 der zuständigen Wasserbehörde vorzulegen.<sup>590</sup>

Die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt sind ausschließlich zweckgebunden für den Schutz und die Sicherung der Umweltressourcen sowie der öffentlichen Trinkwasserversorgung zu verwenden, einschließlich der damit verbundenen Verwaltungskosten. Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage mit dem vorgenannten Verwendungszweck zugeführt.<sup>591</sup>

#### **5.2.5.6. Hamburg**

Der Stadtstaat Hamburg hat am 26. Juni 1989 das Gesetz über die Erhebung einer Gebühr für Grundwasserentnahmen (GruwaG) erlassen.

Das Hamburger Wasserentnahmeentgeltgesetz sieht die Erhebung des Entgelts ausschließlich für die Entnahme von Grundwasser vor. Tatbestände der Entgeltspflicht sind die Entnahme (Entnahme), das Zutagefördern, das Zutageleiten sowie die Ableitung von Grundwasser.<sup>592</sup> Abgabepflichtig ist die Person, der eine Gestattung zur Entnahme von Grundwasser erteilt wurde (§ 2 Abs. 1 S. 1). Wurde eine solche Gestattung nicht erteilt, ist diejenige Person abgabepflichtig, die tatsächlich Wasser zu Versorgungszwecken entnimmt (§ 2 Abs. 1 S. 1).

Als Bemessungsgrundlage hat der Hamburger Gesetzgeber das jährlich genehmigte Wasservolumen und nicht die tatsächlich entnommene Wassermenge festgelegt (§ 1 Abs. 3 S. 1). Die Höhe des spezifischen Satzes unterscheidet sich je nachdem, ob das Wasser einem oberflächennahen oder einem tiefen Aquifer entnommen wird. Für oberflächennahe Grundwasserschichten beträgt der Satz ab dem 01.01.2024 0,1853 €/m<sup>3</sup> (§ 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 1), während für tiefe

---

<sup>589</sup> § 6 BremWEGG.

<sup>590</sup> § 7 BremWEGG.

<sup>591</sup> § 8 BremWEGG.

<sup>592</sup> § 1 Abs. 1 GruwaG.

Aquifere – insbesondere glaziale Rinnen der Elster-Kaltzeit sowie Obere und Untere Braunkohlesande – ein Satz von 0,1995 €/m<sup>3</sup> gilt (§ 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 2). Darüber hinaus ist eine Ermäßigung um 0,055 €/m<sup>3</sup> vorgesehen, wenn der Abgabepflichtige nachweist, dass das dem oberflächennahen Aquifer entnommene Wasser mit einer bestimmten Chloridkonzentration belastet ist (§ 1 Abs. 3 S. 2).<sup>593</sup>

Bei fehlender Verwaltungsgestattung oder Überschreitung des genehmigten Volumens richtet sich die Bemessungsgrundlage nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge, basierend auf den Angaben des Abgabepflichtigen, geeigneten Nachweisen oder einer Schätzung. Es obliegt dem Nutzer, die entnommene Grundwassermenge durch Messungen oder in sonst geeigneter Weise nachzuweisen. Die jährliche Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts erfolgt auf Grundlage der vom Abgabepflichtigen eingereichten Erklärung und der dazugehörigen Unterlagen. Bei Nichterfüllung dieser Mitwirkungspflicht ist die Behörde zur Schätzung berechtigt.<sup>594</sup>

Von der hamburgischen Wasserentnahmeentgeltpflicht ausgenommen sind gemäß § 1 Abs. 2 insbesondere folgende Fallgruppen: die Entnahme von Wasser, die nach Maßgabe der §§ 8 Abs. 3 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes erlaubnisfrei ist (§ 1 Abs. 2 Nr. 1); eine Wassermenge von bis zu 10.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr, sofern eine entsprechende Verwaltungsgestattung vorliegt (§ 1 Abs. 2 Nr. 2); die Entnahme von Grundwasser ausschließlich zur direkten Wärmegegewinnung (§ 1 Abs. 2 Nr. 3); sowie die Entnahme von Wasser zur Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte im Verteidigungsfall im Sinne des § 5 des Wassersicherstellungsgesetzes vom 24. August 1965 (§ 1 Abs. 2 Nr. 4).

Das Gesetz sieht Ermäßigungen auf das Wasserentnahmeentgelt vor, wobei der Ermäßigungsbetrag mit steigendem Entnahmevervolumen progressiv sinkt. So beträgt die Ermäßigung bei einer Entnahmemenge zwischen 10.001 m<sup>3</sup> und 12.500 m<sup>3</sup> 75 %, während er bei einem Volumen zwischen 17.501 m<sup>3</sup> und 20.000 m<sup>3</sup> lediglich 12,5 % beträgt.<sup>595</sup>

Der Veranlagungszeitraum entspricht dem Kalenderjahr (§ 2 Abs. 1 S. 2). Der Abgabepflichtige ist verpflichtet, sämtliche für die Festsetzung der Abgabe erforderlichen Angaben zu machen und die entsprechenden Nachweise einzureichen (§ 2 Abs. 4). Die Höhe des

---

<sup>593</sup> § 1 Abs. 3 GruwaG.

<sup>594</sup> § 1 Abs. 4 GruwaG.

<sup>595</sup> § 1 Abs. 6 GruwaG.

Wasserentnahmeentgelts wird jährlich durch einen Verwaltungsakt der zuständigen Behörde festgesetzt und bekannt gegeben.<sup>596</sup> Für die Auslegung und Anwendung des Gesetzes bei Regelungslücken – insbesondere in Bezug auf Erhebung, Vollstreckung und Verjährung – wird auf die Abgabenordnung sowie auf das Hamburgische Gebührengesetz verwiesen.<sup>597</sup>

#### 5.2.5.7. Hessen

Im Jahr 1984 unterbreitete die hessische Landesregierung einen Vorschlag zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes mit dem Ziel, eine Grundwasserabgabe einzuführen. Dieser Vorstoß wurde später vom Bundesrat abgelehnt. In der Folge legte das Land Hessen einen eigenen Gesetzentwurf zur Einführung einer entsprechenden Abgabe auf Landesebene vor. Im ursprünglichen Gesetzentwurf war zunächst ein fester Satz vorgesehen, dessen Grundlage eine per Verwaltungsakt festgelegte Bemessungseinheit war. Dieser Satz konnte jedoch auf Initiative des Abgabepflichtigen reduziert werden, sofern dieser nachwies, dass sein tatsächlicher Verbrauch geringer ausfiel. In der endgültigen Gesetzesfassung wurde hingegen ein spezifischer ad-valorem-Satz verankert, der sich nach der tatsächlich vom jeweiligen Abgabepflichtigen entnommenen Wassermenge richtet.<sup>598</sup>

Erst im Jahr 1992 trat in Hessen die Grundwasserabgabe durch das Hessische Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen (HGruwAG) vom 17. Juni 1992 in Kraft, das bis zum 31. Dezember 2004 galt. Übrigens war das hessische Gesetz über die Grundwasserabgabe neben demjenigen von Baden-Württemberg eines der beiden Gesetze, deren Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht in der sogenannten Wasserpfeffrig-Beschluss aus dem Jahr 1995 bestätigt wurde.

Erklärtes Ziel des Gesetzes war es, die Grundwasserentnahmen zu reduzieren und zugleich den Zustand der Grundwasservorkommen zu schützen, zu sichern und zu verbessern. Die Tatbestände der Abgabe umfassten im Hinblick auf das Grundwasser die Entnahme, das Zutagefördern, das Zutageleiten sowie das Ableiten.<sup>599</sup> Abgabepflichtig war jede natürliche oder

---

<sup>596</sup> § 3 GruwaG.

<sup>597</sup> § 4 GruwaG.

<sup>598</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 60 f.

<sup>599</sup> § 1 Abs. 1 HGruwAG.

juristische Person, die Grundwasser entnahm; der maßgebliche Veranlagungszeitraum war das Kalenderjahr.<sup>600</sup>

Das hessische Gesetz, das die Abgabe differenziert nach verschiedenen Nutzungen des Wassers vorsah, wurde teilweise kritisiert. Einer der wesentlichen Kritikpunkte bestand darin, dass Wirtschaftsakteure, die das öffentliche Wasserversorgungssystem nutzten, keinen wesentlichen Vorteil gegenüber jenen hätten, die Grundwasser selbst entnahmen. Dies ergab sich daraus, dass der Preis für das Wasser aus dem öffentlichen Versorgungssystem deutlich höher war als der Preis für Rohwasser aus Grundwasservorkommen, selbst unter Einbeziehung des Wasserentnahmeentgelts.<sup>601</sup>

Die Bemessungsgrundlage wurde, wie bereits ausgeführt, anhand der jährlich tatsächlich entnommenen Grundwassermenge berechnet. Konnte die tatsächliche Entnahmemenge jedoch nicht oder nicht zuverlässig ermittelt werden, wurde die Bemessungsgrundlage im Wege der Schätzung festgesetzt, wobei das genehmigte Entnahmevolumen zugrunde gelegt wurde.<sup>602</sup>

Die spezifischen Sätze unterschieden sich je nach Art der Wassernutzung. Für Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung und andere Nutzungen variierte der Satz zunächst zwischen 0,20 DM und 0,50 DM, wurde jedoch ab dem 01.01.2001 auf 0,25 DM reduziert (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und 4). Für industrielle Kühlzwecke lag der Satz im Zeitraum vom 01.07.1992 bis zum 31.12.2000 zwischen 0,50 DM und 1,10 DM und wurde ab dem 01.01.2001 auf 0,55 DM festgelegt (§ 3 Abs. 1 Nr. 2). Für sonstige industrielle Nutzungen betrug der Satz zwischen 0,40 DM und 0,90 DM vom 01.07.1992 bis zum 31.12.2000 und anschließend 0,45 DM ab dem 01.01.2001 (§ 3 Abs. 1 Nr. 3). Bemerkenswerterweise wurden die spezifischen Sätze im Laufe der Zeit (bis zur Gesetzesänderung von 1997) sukzessive erhöht und schließlich durch die letzte Gesetzesänderung vom 22. Dezember 2000 (GVBl. I 2000 S. 623) mit Wirkung zum 1. Januar 2001 um die Hälfte reduziert.

Hervorzuheben ist, dass für die öffentliche Wasserversorgung ein geringerer spezifischer Satz vorgesehen war, während Kohle- oder Kernkraftwerke einer höheren Belastung unterlagen,

---

<sup>600</sup> § 4 Abs. 1-2 HGruwAG.

<sup>601</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 61 f.

<sup>602</sup> § 2 HGruwAG.

zumal diese Anlagen große Mengen Wasser als Kühlmittel für ihre industriellen Prozesse nutzten.<sup>603</sup>

Festgelegt wurde eine Freimenge von 1.000 m<sup>3</sup> je Kalenderjahr.<sup>604</sup> Das Gesetz sah eine Reihe von Befreiungstatbeständen vor (§ 1 Abs. 2), insbesondere die Entnahme von Grundwasser für Nutzungen, die keiner Verwaltungsgestattung bedürfen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1), zur unmittelbaren Wärmeengewinnung, Bodenentwässerung oder Gewinnung von Bodenschätzen, sofern das entnommene Grundwasser anschließend wieder in den Aquifer oder in ein Oberflächengewässer zurückgeleitet wird (§ 1 Abs. 2 Nr. 2), zur Bewässerung landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzter Flächen oder zur Fischzucht (§ 1 Abs. 2 Nr. 3), zur Gewinnung von Heilquellwasser (§ 1 Abs. 2 Nr. 4), zur Abfüllung oder Verwendung natürlicher Mineralwässer, Quellwässer, Tafelwässer oder anderer Trinkwässer in Lebensmitteln und Getränken (§ 1 Abs. 2 Nr. 5) sowie zur Sicherstellung der Wasserversorgung der Bevölkerung im Verteidigungsfall (§ 1 Abs. 2 Nr. 6).

Ab dem 1. Januar 2000 wurde die Sätze für Grundwasserentnahmen durch Unternehmen der Zellstoff-, Holzstoff-, Papier- und Pappeherstellung, der Lederherstellung sowie der Textilindustrie um 50 % reduziert.<sup>605</sup>

Eine weitere Möglichkeit, eine vollständige oder teilweise Befreiung von der Abgabe zu erlangen, bestand in der Stellung eines Antrags bei der zuständigen Behörde, die diesen einzelfallbezogen prüfte. Voraussetzung für die Befreiung war, dass die Erhebung des Entgelts eine erhebliche Härte für die Tätigkeit des Abgabepflichtigen bedeutete (Härtefall). Dieser Umstand war gegebenenfalls auf Verlangen der Behörde durch ein entsprechendes Gutachten nachzuweisen.<sup>606</sup> Schließlich war der für die Wasserwirtschaft zuständige Minister (in der Regel der Landesumweltminister) befugt, bestimmte Gruppen von Abgabepflichtigen ganz oder teilweise von der Abgabe zu befreien, sofern die Abgabenbelastung für diese „wirtschaftlich unzumutbar“ war.<sup>607</sup>

---

<sup>603</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 60.

<sup>604</sup> § 1 Abs. 4 HGruWAG.

<sup>605</sup> § 3 Abs. 2 HGruWAG.

<sup>606</sup> § 1 Abs. 5 HGruWAG.

<sup>607</sup> § 1 Abs. 6 HGruWAG.

Der Abgabepflichtige hatte bis zum 31. März eines jeden Jahres bei der zuständigen Behörde eine formularmäßige Erklärung über die im Vorjahr entnommene Wassermenge sowie die zugehörigen Unterlagen einzureichen. Wurde diese Mitwirkungspflicht nicht, nicht fristgerecht oder nicht vollständig erfüllt, konnte die Behörde gemäß § 2 Abs. 2 die Abgabe im Wege der Schätzung festsetzen.<sup>608</sup> Die Festsetzung der Abgabe erfolgte jährlich.<sup>609</sup>

Die Einnahmen aus der Abgabe waren ausschließlich für ökologische Maßnahmen zum Schutz, zur Sicherung und zur Verbesserung der Umweltbedingungen zu verwenden. Ebenso dienten die Einnahmen der Deckung der durch die neue gesetzliche Regelung entstandenen Verwaltungskosten. Nicht verausgabte Mittel waren einer zweckgebundenen Rücklage zuzuführen.<sup>610</sup>

Die Gemeinden konnten die von ihnen selbst entrichteten Grundwasserabgaben nach Maßgabe der jeweiligen kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften auf die örtlichen Abgabepflichtigen umlegen. Gleiches galt für Wasserversorgungsunternehmen sowie Wasser- und Bodenverbände.<sup>611</sup>

Die ursprüngliche, später durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Hessischen Grundwasserabgabengesetzes von 2000 aufgehobene Fassung des Gesetzes sah vor, dass der für die Wasserwirtschaft zuständige Minister dem Hessischen Landtag alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung des Gesetzes vorlegt. Dieser Bericht sollte als Instrument zur Information über Effizienz und Wirksamkeit der Abgabenerhebung insbesondere Angaben über die Einnahmen aus der Abgabe, deren zweckgebundene Verwendung sowie die Auswirkungen der Abgabenerhebung auf die Entwicklung der Grundwasserentnahmemengen und die Grundwasserqualität enthalten. Weiterhin sollte der Bericht eine Empfehlung zur künftigen Neugestaltung der Sätze gemäß § 3 beinhalten.<sup>612</sup>

Nach der Änderung durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Hessischen Grundwasserabgabengesetzes von 2000 wurde bestimmt, dass das ursprünglich am 1. Juli 1992 in Kraft getretene Gesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2004 außer Kraft tritt.<sup>613</sup>

---

<sup>608</sup> § 4 Abs. 3 HGruWAG.

<sup>609</sup> § 5 Abs. 1 HGruWAG.

<sup>610</sup> § 6 HGruWAG.

<sup>611</sup> § 4 Abs. 4 HGruWAG.

<sup>612</sup> § 11 HGruWAG.

<sup>613</sup> § 13 HGruWAG.

Die Aufhebung des Grundwasserentnahmeentgelts durch das Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2000 wurde mit der Senkung der Abgabenbelastung für die Bürger sowie der daraus resultierenden Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für hessische Unternehmen begründet. Die verbliebenen Ausgaben, die zuvor durch das aufgehobene Gesetz finanziert worden waren und seinerzeit insgesamt 151,5 Millionen DM betragen, wurden anschließend in den allgemeinen Landeshaushalt übernommen.<sup>614</sup>

#### **5.2.5.8. Mecklenburg-Vorpommern**

Das Wasserentnahmeentgelt ist im Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 geregelt.

Die Tatbestände des Wasserentnahmeentgelts gliedern sich in solche für Oberflächengewässer und solche für Grundwasser. Bei Oberflächengewässern handelt es sich gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 um die Entnahme und Ableitung von Wasser. Hinsichtlich des Grundwassers sind gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 die Entnahme, das Zutagefördern, das Zutageleiten oder das Ableiten tatbestandsmäßig. Für Zwecke der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts gelten gemäß einer gesetzlichen Fiktion Grundwässer, die im Rahmen des Bergbaus oder der Gewinnung von Kies, Sand, Ton, Torf, Steinen oder sonstigen Bestandteilen des Bodens an die Oberfläche abgeleitet werden, als Oberflächengewässer (§ 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 2). Abgabepflichtig ist der Gewässerbenutzer (§ 16 Abs. 1 S. 1). Bemessungsgrundlage ist dabei die tatsächlich entnommene Wassermenge (§ 17 Abs. 3 S. 1).

Der Satz beträgt 0,10 €/m<sup>3</sup> für Grundwasserentnahmen und 0,20 €/m<sup>3</sup> für Entnahmen aus Oberflächengewässern (§ 16 Abs. 3 S. 1). Wird das entnommene Wasser mit einem Verlust von höchstens 1 % des entnommenen Volumens in das Gewässer zurückgeleitet, sieht das Gesetz eine Ermäßigung von 90 % vor (§ 16 Abs. 3 S. 2). Für nicht gestattete Wasserentnahmen wird jeweils der doppelte Satz erhoben (§ 16 Abs. 3 S. 3).

Der Landesgesetzgeber führt mehrere Tatbestände zur Befreiung vom Wasserentnahmeentgelt auf. Zunächst sind die erlaubnisfreien Benutzungen nach Maßgabe des § 8 Abs. 2 und 3, der §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie des § 23 des Landeswassergesetzes

---

<sup>614</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 62.

Mecklenburg-Vorpommern von der Entgeltspflicht ausgenommen (§ 16 Abs. 2 Nr. 1). Ebenfalls entgeltfrei sind die Entnahmen von Heilquellwasser, sofern dieses nicht als Mineralwasser abgefüllt wird (§ 16 Abs. 2 Nr. 2), sowie die Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser zum Zweck der Wärmeengewinnung mit anschließender Wiedereinleitung in dasselbe oder ein anderes Gewässer (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 und 4). Weitere Befreiungen bestehen für Wasserentnahmen zu Zwecken der Fischerei, landwirtschaftlichen Beregnung sowie des Erwerbsgartenbaus (§ 16 Abs. 2 Nr. 5). Ebenfalls befreit ist die Nutzung des Wasserkraftpotenzials oberirdischer Gewässer, sofern keine nachteiligen Veränderungen eintreten (§ 16 Abs. 2 Nr. 6), sowie Entnahmen, die 2.000 m<sup>3</sup> je Kalenderjahr nicht überschreiten (§ 16 Abs. 2 Nr. 7).

Es besteht die Möglichkeit einer teilweisen oder vollständigen Befreiung vom Wasserentnahmeentgelt im Einzelfall, sofern das betreffende Wasserentnahmevorhaben im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Hierfür ist eine Übereinkunft zwischen der obersten Wasserbehörde und der zuständigen Landesfinanzbehörde erforderlich. Die Entnahme von Wasser zur Trinkwasserversorgung ist ausdrücklich von dieser Befreiungsmöglichkeit ausgeschlossen.<sup>615</sup>

Wie auch in anderen Bundesländern erfolgt die jährliche Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts durch die zuständige Behörde mittels eines Festsetzungsbescheids und dessen Bekanntgabe; eine gesetzliche Regelung über Vorauszahlungen auf das Entgelt besteht nicht.<sup>616</sup> In Mecklenburg-Vorpommern entspricht der Veranlagungszeitraum für das Wasserentnahmeentgelt dem Kalenderjahr (§ 17 Abs. 1). Der Abgabepflichtige ist verpflichtet, die zur Festsetzung des Entgelts notwendigen Angaben mittels einer standardisierten Erklärung sowie dazugehörigen Nachweisen vorzulegen (§ 17 Abs. 2). Kommt der Abgabepflichtige dieser Pflicht nicht nach, ist die Verwaltung befugt und verpflichtet, das Entgelt im Wege der Schätzung festzusetzen (§ 17 Abs. 4).

Die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt sind an Ausgaben gebunden, deren Zweck Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung oder zur Verbesserung der Gewässerqualität ist (§ 18 Abs. 4 S. 1). Zu den genannten Ausgaben zählen insbesondere auch Entschädigungen und Ausgleichszahlungen für wirtschaftliche Nachteile infolge der Festsetzung von Wasserschutzgebieten gemäß § 52 Abs. 4 und 5 WHG. Gleiches gilt für Subventionen zur Sanierung von Gewässern sowie zur Beseitigung von Bodenverunreinigungen innerhalb von Wasserschutzgebieten

---

<sup>615</sup> § 16 Abs. 4 LWaG.

<sup>616</sup> § 18 Abs. 1 LWaG.

aufgrund von Altlasten, deren Eigentümer (Verursacher) nicht ermittelt oder zumindest vorübergehend nicht zur Entfernung oder Finanzierung der Entfernung herangezogen werden können (§ 18 Abs. 4 S. 2). Zudem können aus den Einnahmen Verwaltungskosten gedeckt werden, die im Zusammenhang mit der Erhebung des Entgelts entstehen (§ 18 Abs. 4 S. 3).

#### 5.2.5.9. Niedersachsen

Das Niedersächsische Wassergesetz (NWG) regelt in den §§ 21 bis 28 eine Wasserentnahmegebühr.

Tatbestände des genannten Wasserentnahmeentgelts sind die in § 9 Abs. 1 Nrn. 1 und 5 WHG aufgeführten Gewässerbenutzungen, nämlich die Entnahme und Ableitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie die Entnahme, das Zutagefördern, das Zutageleiten und das Ableiten von Grundwasser.<sup>617</sup>

Abgabepflichtig für das Wasserentnahmeentgelt ist der Gewässerbenutzer (§ 23 Abs. 1 S. 1). Überträgt der Inhaber einer Gestattung (Erlaubnis oder Bewilligung) oder eines Gewässerbenutzungsrechts die Nutzung des Gewässers einem Dritten, bleibt er weiterhin zur Zahlung des Entgelts verpflichtet (§ 23 Abs. 1 S. 1).

Die spezifischen Sätze werden nach Nutzungsart und nach Art des Wassers (Grund- oder Oberflächenwasser) differenziert. Hervorzuheben ist zunächst, dass der Satz für die Nutzung von Wasser zur öffentlichen Wasserversorgung einheitlich ist, das heißt, es erfolgt keine Differenzierung zwischen Grund- und Oberflächenwasser. Sein Wert beträgt seit dem 01.01.2024 0,17 €/m<sup>3</sup>. Die Sätze für die Nutzung von Oberflächenwasser belaufen sich auf 0,029 €/m<sup>3</sup> bei Verwendung als Kühlwasser in industriellen Prozessen, auf 0,016 €/m<sup>3</sup> bei Beregnung und Berieselung zu landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder gewerblich-gartenbaulichen Zwecken und auf 0,068 €/m<sup>3</sup> für sonstige Zwecke. Die spezifischen Sätze für Grundwasser betragen 0,084 €/m<sup>3</sup> für Zwecke der Wasserhaltung im Rahmen des Bergbaus und für Kühlwasser in industriellen Prozessen, 0,016 €/m<sup>3</sup> für Beregnung und Berieselung zu landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder gewerblich-gartenbaulichen Zwecken, 0,009 €/m<sup>3</sup> für Fischzucht sowie 0,204 €/m<sup>3</sup> für sonstige Zwecke.<sup>618</sup> Grundwasser, das im Rahmen des Bergbaus oder der

---

<sup>617</sup> § 21 Abs. 1 NWG.

<sup>618</sup> Anlage 2 NWG.

Gewinnung von Kies, Sand, Torf, Steinen oder sonstigen Bodenbestandteilen abgeleitet wurde, gilt für Zwecke der Berechnung des Wasserentnahmeentgelts als Oberflächenwasser. Wird Wasser für mehrere Zwecke verwendet, ist derjenige Satz maßgeblich, der den höchsten Wert aufweist.<sup>619</sup>

Folgende Tatbestände zur Befreiung vom Wasserentnahmeentgelt sind aufgeführt: Die Entnahme von Wasser zur Grundwasseranreicherung (§ 21 Abs. 2 Nr. 1); zur Talsperrenbewirtschaftung (§ 21 Abs. 2 Nr. 2); zur unterirdischen Aufbereitung von Grundwasser (§ 21 Abs. 2 Nr. 3); zur Sanierung von Grundwasser oder zur Bodensanierung (§ 21 Abs. 2 Nr. 4); zur Ableitung von Hochwasser (§ 21 Abs. 2 Nr. 5); aus oberirdischen Gewässern zur Erhaltung oder Verbesserung der Wasserbeschaffenheit oder zum Ausgleich von Wasserverlusten eines anderen Gewässers (§ 21 Abs. 2 Nr. 6); zur Nutzung des Wasserkraftpotenzials (§ 21 Abs. 2 Nr. 7); zur Wärmeentnahme aus Wasser, sofern es in dasselbe Gewässer zurückgeführt wird (§ 21 Abs. 2 Nr. 8); zur Gewinnung von Sand oder Kies, sofern das Wasser in dasselbe Gewässer zurückgeleitet wird (§ 21 Abs. 2 Nr. 9); aus oberirdischen Gewässern für Zwecke der Fischzucht (§ 21 Abs. 2 Nr. 10); aus staatlich anerkannten Heilquellen sowie aus oberirdischen Gewässern zu Heilzwecken, sofern das Wasser nicht in verschlossenen Behältern abgegeben wird (§ 21 Abs. 2 Nr. 11); zur Wasserhaltung im Rahmen der unterirdischen oder untertägigen Gewinnung von Bodenschätzen (§ 21 Abs. 2 Nr. 12); zur Schadensabwehr an Gebäuden öffentlicher Nutzung oder an anderen Gebäuden, sofern der Eigentümer die Notwendigkeit der Entnahme nicht verursacht hat und im Falle des Erwerbs davon keine Kenntnis hatte (§ 21 Abs. 2 Nr. 13); zur verbesserten Ausbeute bei Erdölgewinnung (§ 21 Abs. 2 Nr. 14); zur Frostschutzberegnung (§ 21 Abs. 2 Nr. 15); zur Nasslagerung von Stammholz in der Forstwirtschaft (§ 21 Abs. 2 Nr. 16); sowie aus oberirdischen Gewässern zum Befüllen von Trockendocks in Werften (§ 21 Abs. 2 Nr. 17).

Das Wasserentnahmeentgelt wird ebenfalls nicht erhoben für Wasserentnahmen, die gemäß § 8 Abs. 2 und 3 sowie § 46 Abs. 1 und 2 des Wasserhaushaltsgesetzes und gemäß §§ 32 und 86 des Niedersächsischen Wassergesetzes erlaubnisfrei sind.<sup>620</sup> Die Wasserbehörde kann den Abgabepflichtigen außerdem von der Entrichtung des Wasserentnahmeentgelts befreien, sofern die Wasserentnahme dem Schutz, der Erhaltung oder Entwicklung von Natur und/oder

---

<sup>619</sup> § 22 Abs. 2-3 NWG.

<sup>620</sup> § 21 Abs. 4 NWG.

Landschaft oder der Erhaltung eines Kulturdenkmals dient.<sup>621</sup> Wird das Wasser zusätzlich für einen anderen Zweck verwendet, der nicht unter die ausdrücklich genannten Befreiungstatbestände fällt, so ist das Wasserentnahmeentgelt regulär zu entrichten.<sup>622</sup>

Die Wasserbehörde kann auf Antrag des Betroffenen eine Ermäßigung in Höhe von 75 % auf den Satz des Wasserentnahmeentgelts für die Nutzung von Oberflächen- oder Grundwasser zu sonstigen Zwecken (Nrn 2.3 oder 3.5 des Anhangs 2) bei der Herstellung eines bestimmten Produkts gewähren, sofern bei der Produktion alle zumutbaren wassersparenden Maßnahmen ausgeschöpft wurden. Eine Ermäßigung für die sonstige Nutzung von Grundwasser wird nur dann gewährt, wenn die Nutzung von Oberflächengewässern nicht praktikabel ist.<sup>623</sup> Eine weitere Möglichkeit für eine Ermäßigung des Wasserentnahmeentgelts durch die Wasserbehörde – in diesem Fall in Höhe von 50 % – betrifft auf Antrag des Betroffenen die Nutzung von Wasser als Kühlwasser in industriellen Prozessen. Voraussetzungen hierfür sind entweder eine Energieeffizienz von mindestens 70 %, erreicht durch die Nutzung der anfallenden thermischen Energie im Betrieb, oder eine Reduzierung der an das Wasser abgegebenen Wärmemenge um mindestens 50 %.<sup>624</sup> Eine gesetzliche Nichterhebung des Wasserentnahmeentgelts erfolgt bei Unterschreiten der Bagatellgrenze, wenn der Betrag des Entgelts im jeweiligen Veranlagungszeitraum 280 Euro nicht übersteigt.<sup>625</sup>

Die Sätze und die Bagatellgrenze gemäß § 4 können durch Rechtsverordnung der Landesregierung entsprechend der durch den amtlichen Verbraucherpreisindex gemessenen Inflation angepasst werden, sofern die Erhöhung mindestens 10 % seit der letzten Änderung beträgt und die abgabenrechtliche Regel der zeitlichen Vorwirkung gewahrt bleibt.<sup>626</sup>

Der Betrag des Wasserentnahmeentgelts wird jährlich von der Wasserbehörde durch einen Verwaltungsakt festgesetzt und dem Abgabenschuldner schriftlich bekanntgegeben.<sup>627</sup> Veranlagungszeitraum für die Erhebung ist das Kalenderjahr (§ 23 Abs. 2). Die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Angaben sind der zuständigen Behörde mittels eines standardisierten Erklärungsvordrucks nebst entsprechenden Nachweisen vorzulegen.

---

<sup>621</sup> § 21 Abs. 5 NWG.

<sup>622</sup> § 21 Abs. 3 NWG.

<sup>623</sup> § 22 Abs. 2 S. 1–2 NWG.

<sup>624</sup> § 22 Abs. 3 NWG.

<sup>625</sup> § 22 Abs. 4 NWG.

<sup>626</sup> § 22 Abs. 5 NWG.

<sup>627</sup> § 24 Abs. 1 NWG.

Die Verwaltungskosten des Landes Niedersachsen und der zuständigen kommunalen Körperschaften gemäß den §§ 21 bis 28 und § 59 Absatz 2 dieses Gesetzes (Entschädigungen und Ausgleichsleistungen aufgrund verwaltungsrechtlicher Eigentumsbeschränkungen) sowie jene nach § 78a Abs. 5 Nr. 4 WHG (Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz) sind vorrangig aus den Einnahmen des Wasserentnahmeentgelts zu decken.<sup>628</sup> Nach Abzug der Verwaltungskosten für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ist der verbleibende Einnahmenüberschuss für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserkreislaufs sowie für sonstige Maßnahmen der Wasserbewirtschaftung und des Naturschutzes zu verwenden.<sup>629</sup>

Das Gesetz verweist auf die Abgabenordnung als subsidiär anzuwendende Rechtsnorm zur Regelung einer Vielzahl von nicht ausdrücklich geregelten Sachverhalten, darunter Nebenpflichten, Form und Inhalt von Abgabenerklärungen usw.<sup>630</sup>

Als Nebenpflicht ist der Abgabenschuldner verpflichtet, Messungen über die entnommene Wassermenge mit Messgeräten durchzuführen, die den technischen Vorschriften entsprechen und regelmäßig von fachkundigem Personal überprüft werden. Die entsprechenden Messergebnisse sind zu dokumentieren, zu speichern und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Diese kann zudem Art, Anzahl und Installationsort der Geräte bestimmen. Die Pflicht zur Messung der entnommenen Wassermenge entfällt, wenn die dadurch entstehenden Kosten in einem unverhältnismäßigen Verhältnis zum mit dem Wasserentnahmeentgelt erzielbaren Betrag stehen.<sup>631</sup>

Nach Abzug der Verwaltungskosten für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ist der verbleibende Einnahmenüberschuss für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Wasserkreislaufs sowie für sonstige Maßnahmen der Wasserbewirtschaftung und des Naturschutzes zu verwenden.<sup>632</sup>

---

<sup>628</sup> § 28 Abs. 1 S. 1 NWG.

<sup>629</sup> § 28 Abs. 3 S. 1 NWG.

<sup>630</sup> § 25 NWG.

<sup>631</sup> § 26 NWG.

<sup>632</sup> § 28 Abs. 5 S. 1 NWG.

### 5.2.5.10 Nordrhein-Westfalen

Das Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WasEG NRW) vom 27. Januar 2004 ist die Rechtsnorm, die die Erhebung der Abgabe auf die Entnahme von Wasser aus Gewässern in diesem Bundesland regelt.

Das ursprünglich nur bis 2009 geltende Gesetz wurde durch das Gesetz zur Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes vom 8. Dezember 2009 bis 2018 verlängert, das die Einstellung der Erhebung für Wasserentnahmen vorsah. Diese Verlängerung ging jedoch mit einer jährlichen stufenweisen Reduzierung der Sätze um 10 % ab dem Jahr 2010 einher. Nordrhein-Westfalen steuerte damit darauf zu, als drittes Bundesland nach Hessen und Thüringen auf die Erhebung eines solchen Entgelts zu verzichten. Dieser Kurs wurde jedoch mit der Verabschiedung eines Änderungsgesetzes am 25. Juli 2011 umgekehrt, das die Fortführung der Erhebung festlegte und damit eine politische Kehrtwende darstellte, welche die zuvor beschlossene Abschaffung aufhob.<sup>633</sup>

Die Tatbestände für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts sind die Entnahme, das Zutagefördern und das Zutageleiten sowie das Ableiten von Grundwasser sowie die Entnahme und Ableitung von Oberflächengewässern.<sup>634</sup> Bemessungsgrundlage der Abgabe ist das tatsächlich entnommene Wasservolumen (§ 2 Abs. 1). Der allgemeine Satz beträgt 0,05 €/m<sup>3</sup>. Eine Differenzierung nach der Herkunft des Wassers – ob aus Aquiferen oder oberirdischen Gewässern – erfolgt nicht. Für Wasser, das in industriellen Prozessen als Kühlmittel verwendet wird, gilt ein Satz von 0,035 €/m<sup>3</sup>. Wird dieses Kühlwasser in den Herkunftsquifer zurückgeleitet (Durchlaufkühlung), sinkt der Wasserpreis auf lediglich 0,0035 €/m<sup>3</sup>.<sup>635</sup>

Schuldner der Abgabe ist derjenige, der gemäß § 1 Abs. 1 Wasser entnimmt. Er ist verpflichtet, das entnommene Wasservolumen sowie die Art der Nutzung zu deklarieren und die entsprechenden Nachweise vorzulegen. Wird die Erklärung nicht eingereicht, ist es Aufgabe der zuständigen Behörde, die entnommene Wassermenge schätzungsweise zu ermitteln. Als

---

<sup>633</sup> *Gawel*, Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2011, S. 1109 (1110).

<sup>634</sup> § 1 Abs. 1 WasEG NRW.

<sup>635</sup> § 2 Abs. 2 WasEG NRW.

allgemeine Regel gilt, dass das Volumen des Wassers, für das eine Gestattung erteilt wurde, als Grundlage für die Schätzung herangezogen wird.<sup>636</sup>

Die Befreiungen von der Wasserentnahmeentgelt gelten für die Erfüllung von Anordnungen der zuständigen Verwaltungsbehörde, für Nutzungen, die gemäß den §§ 8 Abs. 3 sowie §§ 25, 26 und 46 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und §§ 17, 19, 20 und 21 des Landeswassergesetzes von der Gestattung befreit sind, für Entnahmen, die 3.000 m<sup>3</sup> pro Kalenderjahr nicht überschreiten oder deren im Veranlagungszeitraum zu zahlender Betrag 150,00 € nicht überschreitet, für Entnahmen aus Heilquellen, sofern diese nicht zur Abfüllung von Mineralwasser bestimmt sind, für Zwecke der Fischerei, für die Nutzung des Wasserkraftpotentials oder den Betrieb von Wärmepumpen, sofern das entnommene Wasser in dasselbe Gewässer zurückgeführt wird, für Entnahmen und Umleitungen von einem Wassersystem zu einem anderen, um die Schifffahrtstauglichkeit von Kanälen zu gewährleisten und den Wasserfluss sicherzustellen, für die temporäre Absenkung des Grundwasserspiegels für den Bau von Gebäuden sowie die permanente Absenkung des Grundwasserspiegels im öffentlichen Interesse, sofern das entnommene Wasser nicht genutzt wird, für Brandbekämpfungszwecke und für Entnahmen von Wasser zur Bewässerung von landwirtschaftlichen, gärtnerischen und forstwirtschaftlichen Flächen.

Die für das Wassermanagement zuständige Behörde kann dem Abgabenschuldner eine Stundung oder Erlass der Zahlung, ganz oder teilweise, des Wasserentnahmeentgelts gewähren. Voraussetzungen für die Stundung sind, dass die Zahlung eine erhebliche Belastung für den Abgabenschuldner darstellt und die staatliche Einziehung nicht gefährdet ist. Im Gegensatz dazu reicht für den Erlass aus, dass die Einziehung aufgrund der individuellen Umstände als unbillig erachtet wird. Der Erlass kann auch auf bereits gezahlte Beträge angewendet werden, die erstattet oder dem Abgabenschuldner gutgeschrieben werden können. Die zuständige Behörde kann ebenso die Einziehung einstellen, wenn nachweislich klar ist, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder wenn die Kosten der Einziehung im Verhältnis zum zu erzielenden Nutzen unverhältnismäßig sind.<sup>637</sup>

Leistet der Abgabepflichtige als öffentlicher Rechtsträger oder Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung aufgrund einer Kooperationsvereinbarung mit Landwirten oder einer

---

<sup>636</sup> § 3 Abs. 1-2 WasEG NRW.

<sup>637</sup> § 5 Abs. 2-3 WasEG NRW.

Landwirtschaftskammer Zahlungen, um Maßnahmen zum Schutz des Rohwassers zu fördern<sup>638</sup>, so können diese Ausgaben im jeweiligen Veranlagungszeitraum mit den Vorauszahlungen oder dem Jahresbetrag des Wasserentnahmeentgelts verrechnet werden. Zu den verrechenbaren Ausgaben, die gegenüber der zuständigen Wasserbehörde nachgewiesen werden müssen, gehören landwirtschaftliche Fachberatungen sowie die eigenen Ausgaben für konkrete Maßnahmen zum Schutz des Wassers.<sup>639</sup>

Die Festsetzung und Einziehung, die sich auf den Veranlagungszeitraum beziehen, der mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, erfolgen durch die zuständige Wasserbehörde.<sup>640</sup> Die erzielten Einnahmen müssen vorrangig alle Verwaltungsaufwendungen für Personal und Betriebskosten decken (§ 9 Abs. 1). Die Einnahmen sind ebenso für Maßnahmen zur Sanierung und Behandlung kontaminierter Flächen gebunden (§ 9 Abs. 2 und 3). Die verbleibenden Einnahmen stehen dem Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung; das heißt, sie sind nicht für spezifische Ausgaben gebunden (§ 9 Abs. 4).

Für die Anwendung des Gesetzes wird auf die Abgabenordnung des deutschen Steuerrechts in verschiedenen Bereichen verwiesen, wie etwa in Bezug auf die Abgabenschuldnerschaft, Verjährung, Fristablauf, Form und Inhalt von Abgabenerklärungen und andere. Zudem sind die Bestimmungen des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) anwendbar.<sup>641</sup>

Der geltende Text sieht vor, dass bis zum 31. Dezember 2018 ein Erfahrungsbericht über die praktischen Ergebnisse der Anwendung des Gesetzes dem Landtag vorgelegt werden sollte.<sup>642</sup>

#### **5.2.5.11. Rheinland-Pfalz**

Das Land Rheinland-Pfalz hat am 3. Juli 2012 das Landesgesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (LWEntG) erlassen. Die jüngste Fassung nach Änderungen stammt vom 14. Juli 2015.

---

<sup>638</sup> Es handelt sich um eine Form der Zahlung für Umweltleistungen.

<sup>639</sup> § 8 Abs. 1 WasEG NRW.

<sup>640</sup> § 4 Abs. 1-2 WasEG NRW.

<sup>641</sup> § 10 Abs. 1-2 WasEG NRW.

<sup>642</sup> § 12 WasEG NRW.

Die Entnahme und das Ableiten sind die Tatbestände für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts bei der Entnahme von Oberflächenwasser. Während die Entnahme, das Zutagefördern und das Zutageleiten sowie das Ableiten die Tatbestände für die Erhebung im Zusammenhang mit Grundwasser darstellen.<sup>643</sup> Bemessungsgrundlage der Abgabe ist das tatsächlich vom Abgabepflichtigen oder von Dritten in seinem Auftrag entnommene Wasservolumen, dessen Nachweis durch geeignete Messgeräte erfolgt.<sup>644</sup> Abgabepflichtiger ist, wer Wasser rechtlich oder tatsächlich entnimmt.<sup>645</sup>

Der spezifische Satz beträgt 0,06 €/m<sup>3</sup> für die Entnahme von Grundwasser und 0,024 €/m<sup>3</sup> für Oberflächenwasser.<sup>646</sup> Wird das Wasser ausschließlich zur Verwendung als Kühlmittel in einem kontinuierlichen Kühlprozess oder zur Extraktion oder Verarbeitung von Mineralien entnommen, beträgt der Satz 0,009 €/m<sup>3</sup>, vorausgesetzt, das Wasser wird direkt in ein Gewässer eingeleitet.<sup>647</sup> Für kontinuierliche Kühlzwecke im Kontext des Betriebs einer hoch effizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlage gemäß § 3 Abs. 1 und XI des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes von 2002 in seiner aktuellen Fassung, wobei ausschließlich erneuerbare Energiequellen, Erdgas oder Abfälle verwendet werden, beträgt der Satz 0,005 €/m<sup>3</sup>.<sup>648</sup>

Die Befreiungen von der Wasserentnahmeentgelt gelten für die Erfüllung von Anordnungen einer öffentlichen Behörde, für die permanente Absenkung des Grundwasserspiegels im Interesse der Allgemeinheit gemäß einer von der Verwaltung erteilten Genehmigung, für die Auffüllung oder Reinigung von Aquiferen und die Sanierung von Böden, für die temporäre Absenkung des Grundwasserspiegels für den Bau, die Restaurierung, Erweiterung oder Abriss von Bauwerken gemäß einer von der Verwaltung erteilten Genehmigung, für Zwecke der Brandbekämpfung ohne Nutzung der öffentlichen Wasserversorgung, für die Nutzung des Wasserkraftpotentials, für die Gewinnung von Wärme aus Wasser, vorausgesetzt, es wird in dasselbe Gewässer zurückgeführt, für die Fischzucht, für die Ableitung von Grundwasser im Zusammenhang mit Bergbau oder der Gewinnung von Mineralien oder anderen Bodenbestandteilen, für Wasser aus Heilquellen, die offiziell vom Staat gemäß § 53 des WHG anerkannt sind, sofern es nicht zur Abfüllung von Mineralwasser verwendet wird, und für Entnahmen, deren Volumen

---

<sup>643</sup> § 1 Abs. 1 LWEntG.

<sup>644</sup> § 2 Abs. 1 S. 1 LWEntG.

<sup>645</sup> § 3 Abs. 1 LWEntG.

<sup>646</sup> § 2 Abs. 2 S. 1 Nrn. 1-2 LWEntG.

<sup>647</sup> § 2 Abs. 3 LWEntG.

<sup>648</sup> § 2 Abs. 4 LWEntG.

10.000 m<sup>3</sup> pro Jahr nicht überschreiten, wenn es sich um Grundwasser handelt, oder deren Volumen 20.000 m<sup>3</sup> pro Jahr nicht überschreiten, wenn es sich um Oberflächenwasser handelt.

Es ist wichtig zu erwähnen, dass die Befreiung für die Bewässerung von landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 a.F.) durch Art. 1 des Landesgesetzes zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes vom 20.12.2023<sup>649</sup> aufgehoben wurde, mit Inkrafttreten am 01.01.2024.

Das Wasserentnahmeentgelt ist in dem Fall zu entrichten, wenn das Wasser für andere Zwecke als die in § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 genannten (Mehrfachnutzung) verwendet wird. Wenn Wassermengen für Zwecke entnommen werden, die nicht in § 1 Abs. 2 genannt sind, muss das Entgelt für die Wasserentnahme proportional zu der Nutzung, die nicht von einer Befreiung gedeckt ist, gezahlt werden.<sup>650</sup>

Einige Ausgaben können mit bis zu 25 % des im gleichen Veranlagungszeitraum geschuldeten Wasserentnahmeentgelts durch Antrag des Abgabenschuldners verrechnet werden. Die erste Gruppe umfasst Ausgaben für Forschungen zu geeigneten Maßnahmen zur Verringerung der Wärmebelastung des Wassers, vorausgesetzt, diese werden von der zuständigen Wasserbehörde genehmigt. Die zweite Gruppe von Ausgaben bezieht sich auf den Bau oder die Erweiterung von Anlagen, die von der zuständigen Wasserbehörde auf Grundlage der oben genannten Effizienzbewertung als förderfähig anerkannt wurden, für einen Zeitraum von maximal drei aufeinander folgenden Jahren.<sup>651</sup> Andere Ausgaben können mit dem im gleichen Abgabenzitraum geschuldeten Wasserentnahmeentgelt verrechnet werden: 50 % der Ausgaben des Abgabenschuldners für Maßnahmen zum Schutz von Grund- oder Oberflächengewässern, sofern diese durch einen Kooperationsvertrag gestützt sind. Dieser Vertrag kann zwischen Abgabenschuldern als Wasserversorgungsunternehmen und landwirtschaftlichen Betrieben abgeschlossen werden. Ebenso kann er zwischen Abgabenschuldern als Getränkefirmen und landwirtschaftlichen Betrieben geschlossen werden.<sup>652</sup>

---

<sup>649</sup> GVBl. S. 418.

<sup>650</sup> § 1 Abs. 3 LWEntG.

<sup>651</sup> § 4 Abs. 1 LWEntG.

<sup>652</sup> § 4 Abs. 2 LWEntG.

Der Abgabepflichtige ist verpflichtet, jährlich das entnommene Wasservolumen für das jeweilige Kalenderjahr sowie dessen Herkunft zu erklären, zusätzlich zu anderen für die Berechnung des Wasserentnahmeentgelts erforderlichen Angaben, und diese Daten durch geeignete Dokumente nachzuweisen. Im Falle einer Unterlassung kann die zuständige Behörde den geschuldeten Betrag schätzungsweise festsetzen, wobei als Parameter die maximal erlaubte Wassermenge, die in der Genehmigungsentscheidung für die Wasserentnahme festgelegt wurde, herangezogen wird.<sup>653</sup> Der Veranlagungszeitraum für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts ist das Kalenderjahr (§ 6 Abs. 1), und die Abgabe wird jährlich durch einen Verwaltungsakt festgesetzt (§ 6 Abs. 3).

Von den mit der Wasserentnahmeentgelterhebung erzielten Einnahmen können die Verwaltungskosten abgezogen werden. Darüber hinaus sind sie an Maßnahmen zur nachhaltigen Wasserbewirtschaftung gebunden.<sup>654</sup>

#### **5.2.5.12. Saarland**

Das Gesetz über die Erhebung eines Grundwasserentnahmeentgelts (GwEEG) des Landes Saarland stammt vom 12. März 2008.

Die Tatbestände für die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts beschränken sich ausschließlich auf Grundwasser: Entnahme, Ableitung, Förderung und Zutageleitung.<sup>655</sup> Die Bemessungsgrundlage des Wasserentnahmeentgelts ist die vom Abgabenschuldner entnommene Wassermenge.<sup>656</sup>

Abgabepflichtig ist, wer Grundwasser gemäß § 1 Abs. 1 nutzt (§ 3 Abs. 1), und hat jährlich und aus eigener Initiative eine Erklärung abzugeben, die die im Vorjahr entnommene Wassermenge, den Verwendungszweck sowie die entsprechenden Nachweise enthalten muss. Wer Grundwasser in einer Menge von höchstens 2.500 m<sup>3</sup> pro Jahr entnimmt oder gemäß § 1 Abs. 2 befreit ist, ist von der Abgabe dieser Erklärung befreit. Im Falle der Nichterfüllung ist die zuständige Behörde berechtigt, das Wasserentnahmeentgelt auf Grundlage einer geschätzten

---

<sup>653</sup> § 3 Abs. 2 LWEntG.

<sup>654</sup> § 5 Abs. 1 LWEntG.

<sup>655</sup> § 1 Abs. 1 GwEEG.

<sup>656</sup> § 2 Abs. 1 GwEEG.

Entnahmemenge festzusetzen, wobei sie sich an der zulässigen Höchstentnahmemenge orientieren kann (§ 3 Abs. 2).

Die Sätze für die einzelnen Nutzungsarten sowie etwaige Ermäßigungen sind in einer Tabelle festgelegt. Gemäß der Tabelle werden für die öffentliche Wasserversorgung 0,13 €/m<sup>3</sup> erhoben; dieser Betrag verringert sich um 0,01 €/m<sup>3</sup> für Wasserversorgungsunternehmen, die nach dem Umweltmanagementsystem EMAS der Europäischen Union, nach der Norm ISO 14001 oder als Teilnehmer am Umweltpakt Saar zertifiziert sind. Umweltzertifizierte Unternehmen erhalten in der Regel auch für die übrigen in der Tabelle vorgesehenen Nutzungen Ermäßigungen. Für die Entnahme von Grundwasser zur dauerhaften Wasserrückhaltung (mehr als ein Jahr) sowie für die Nutzung von Wasser als Kühlmittel beträgt der Satz 0,04 €/m<sup>3</sup>; mit Ermäßigung reduziert sich dieser auf 0,01 €/m<sup>3</sup>. Für die Bewässerung landwirtschaftlicher, gartenbaulicher und forstwirtschaftlicher Flächen sowie für die Fischzucht liegt der Satz bei 0,01 €/m<sup>3</sup> und wird mit Ermäßigung auf 0,007 €/m<sup>3</sup> gesenkt. Für alle übrigen Verwendungszwecke beträgt der Satz 0,12 €/m<sup>3</sup> und 0,08 €/m<sup>3</sup> bei Inanspruchnahme der Ermäßigung.<sup>657</sup>

Die Befreiungen vom Wasserentnahmeentgelt umfassen Wasserentnahmen, die auf behördliche Anordnung gemäß § 19a des Saarländischen Wassergesetzes erfolgen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1), erlaubnisfreie Nutzungen gemäß § 8 Nr. 3 und § 46 WHG (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 2), Nutzungen, sofern das im Veranlagungszeitraum zu zahlende Entgelt den Betrag von 450 Euro nicht übersteigt (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3), Grundwasserentnahmen aus Thermalquellen, sofern diese nicht zur Abfüllung als Mineral- oder Tafelwasser genutzt werden (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 4), Grundwasserentnahmen zum Betrieb von Wärmepumpen, soweit das entnommene Wasser in denselben Grundwasserleiter zurückgeführt wird (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 5), Grundwasserentnahmen zum Zweck der Sanierung kontaminierter Grundwasserkörper oder zur Bodensanierung (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 6), Ableitungen von natürlich austretendem Quellwasser zur Befüllung von Fischteichen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 7), abgepumptes Grubenwasser, sofern es zur Energiegewinnung verwendet wird (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 8), sowie kommunale Maßnahmen zur Fremdwasserabtrennung (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 9). Schließlich ist eine Freistellung in Höhe von 250 m<sup>3</sup> je Stunde pro erzeugte Megawatt vorgesehen, begrenzt jedoch auf maximal das Gesamtvolumen des am jeweiligen Standort jährlich abgepumpten Grubenwassers.<sup>658</sup>

---

<sup>657</sup> Anlage zu § 2 Abs. 2 GwEEG.

<sup>658</sup> § 1 Abs. S. 2 GwEEG.

Die Festsetzung und Erhebung des Entgelts erfolgen durch das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz, wobei der Veranlagungszeitraum für das Entgelt das Kalenderjahr ist.<sup>659</sup> Die Einnahmen aus dem Entgelt sind vorrangig zur Deckung des Verwaltungsaufwandes für dessen Erhebung zu verwenden (§ 8 Abs. 1). Die verbleibenden Mittel hat das Saarland für ökologische Maßnahmen einzusetzen, insbesondere zum Schutz der Quantität und Qualität der Grundwasservorkommen sowie zur Umsetzung wasserrechtlicher Vorgaben der Europäischen Union (§ 8 Abs. 2).

Der Abgabepflichtige hat auf eigene Kosten am Entnahmeort Messeinrichtungen nach dem aktuellen Stand der Technik zu installieren, ist verpflichtet, die Messergebnisse zu erfassen und diese zusammen mit der Erklärung einzureichen sowie mindestens fünf Jahre lang aufzubewahren.<sup>660</sup>

Soweit im vorliegenden Gesetz nichts anderes bestimmt ist, findet die Abgabenordnung ergänzend auf verschiedene Bereiche wie das Abgabenschuldverhältnis und die abgabenrechtliche Haftung Anwendung. Daneben gelten, soweit einschlägig, die Vorschriften des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes subsidiär.<sup>661</sup>

#### **5.2.5.13. Sachsen**

Das Sächsische Wassergesetz (SächsWG) vom 12. Juli 2013 enthält die Regelungen zum Wasserentnahmeentgelt in den §§ 91 bis 91g.

Die Entnahme von Wasser aus einem Gewässer gemäß § 9 Abs. 1 und 5 WHG unterliegt der Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts. Bergbauliche Restseen des Tagebaus sowie künstliche Seen gelten gesetzlich als oberirdische Gewässer.<sup>662</sup> Bemessungsgrundlage für die Abgabe ist gemäß § 91a Abs. 1 das Volumen des entnommenen Grund- oder Oberflächenwassers. Der Satz für Grundwasser beträgt dabei 0,056 Euro je Kubikmeter, während er für Oberflächenwasser 0,017 Euro je Kubikmeter beträgt (§ 91a Abs. 2). Als Übergangsregelung sieht das Gesetz vor, dass der Satz für die Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser zur Kühlung in

---

<sup>659</sup> § 4 GwEEG.

<sup>660</sup> § 6 GwEEG.

<sup>661</sup> § 9 GwEEG.

<sup>662</sup> § 91 Abs. 1 SächsWG.

Braunkohlekraftwerken bis zum 31. Dezember 2025 auf 0,20 Euro je Kubikmeter festgesetzt ist (§ 91a Abs. 3).

Die Befreiungstatbestände gestalten sich wie folgt: Verwendungen von Wasser, die nach Maßgabe des § 8 Nr. 2 und 3 sowie der §§ 25, 26 und 46 Wasserhaushaltsgesetz in Verbindung mit § 40 Sächsisches Wassergesetz keiner Gestattung bedürfen (§ 91 Abs. 2 Nr. 1); Entnahmen aus oberirdischen Gewässern zur Nutzung der Wasserkraft (§ 91 Abs. 2 Nr. 2); Entnahmen zur unmittelbaren Energiegewinnung, soweit das entnommene Wasser gemäß der Verwaltungsgestattung wieder in das Gewässer zurückgeleitet wird (§ 91 Abs. 2 Nr. 3); Entnahmen für Zwecke der Fischerei, Aquakultur und Fischzucht (§ 91 Abs. 2 Nr. 4); Entnahmen, deren Gesamtmenge im Kalenderjahr unter 2.000 m<sup>3</sup> liegt (§ 91 Abs. 2 Nr. 5); Entnahmen, soweit sie zur Gefahrenabwehr oder zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen angeordnet oder gestattet werden und sofern der Nutzer die Notwendigkeit der Entnahme nicht verursacht hat (§ 91 Abs. 2 Nr. 6); bis zum 31. Dezember 2025 Entnahmen von Grundwasser zur Freilegung und Offenhaltung von Braunkohletagebauen, soweit das Wasser ungenutzt in ein Gewässer eingeleitet wird (§ 91 Abs. 2 Nr. 7); Entnahmen von staatlich anerkannten Thermalquellen, sofern das Wasser nicht zur kommerziellen Abfüllung von Getränken verwendet wird (§ 91 Abs. 2 Nr. 8); Entnahmen aus Besucher- oder Schaubergwerken, sofern das Wasser ohne anderweitige Nutzung in ein Gewässer abgeleitet wird (§ 91 Abs. 2 Nr. 9), sowie Entnahmen, die zur Sicherung der Wasserqualität in sogenannten Schneiteichen (Anlagen zur Erzeugung von Kunstschnee) genutzt und ohne weitere Nutzung in das Gewässer zurückgeführt werden (§ 91 Abs. 2 Nr. 10).

Andere Wasserverwendungen in Verbindung mit denen, die in § 91 Abs. 2 vorgesehen sind, unterliegen der Zahlung des Entgelts für die Wasserentnahme.<sup>663</sup>

Werden Anlagen für die Nutzung im geschlossenen Kreislaufsystem (Kreislaufnutzung) oder die Wiederverwendung von Wasser gebaut oder erweitert, mit dem Ziel, die entnommene Wassermenge um mindestens 10 % zu reduzieren, können die für den Bau oder die Erweiterung angefallenen Kosten mit dem Entgelt für die Wasserentnahme, das in den drei Kalenderjahren vor dem geplanten Betriebsbeginn der Anlagen zu zahlen ist, verrechnet werden. Falls die Abgabe bereits gezahlt wurde, kann der Abgabepflichtige die Rückerstattung beantragen.<sup>664</sup>

---

<sup>663</sup> § 91 Abs. 3 SächsWG.

<sup>664</sup> § 91c Abs. 1 SächsWG.

Falls die Anlage nicht in Betrieb genommen wird oder der Wasserverbrauch nicht tatsächlich um mindestens 10 % reduziert wird, basierend auf den Betriebsbedingungen zum Zeitpunkt des Antrags, muss das Entgelt festgesetzt und mit Zinsen erhoben werden.<sup>665</sup>

Auf Antrag des Abgabepflichtigen kann die Wasserwirtschaftsbehörde einen Rabatt von bis zu 75 % auf das Entgelt gewähren, wenn der Abgabepflichtige nachweist, dass ohne diesen Rabatt eine Gefährdung öffentlicher Interessen, einschließlich Umwelt- und Wasserinteressen, besteht. In der Regel kann der Rabatt nur für die Entnahme von Grundwasser gewährt werden, wenn die Nutzung von Oberflächenwasser für den Abgabepflichtigen nicht möglich oder zumutbar ist.<sup>666</sup>

Auf Antrag des Interessenten kann der Satz bis zum 31. Dezember 2024 um 75 %, bis zum 31. Dezember 2026 um 50 % und bis zum 31. Dezember 2028 um 25 % reduziert werden, wenn eine Verringerung der Wasserentnahme trotz Anwendung des besten verfügbaren Standes der Technik nicht erreicht werden kann.<sup>667</sup>

Die Abgabepflichtigen müssen bis zum 31. März des Folgejahres (Kalenderjahr) eine Erklärung mit den für die Festsetzung der Steuer erforderlichen Angaben einreichen. Die Erklärung muss Informationen über den Wasserverbraucher, das genutzte Gewässer, den Entnahmeort, den Zeitraum der Entnahme, die entnommene Menge, den Verwendungszweck und die rechtliche Stellung, die die Wasserentnahme ermöglicht hat, enthalten, sei es eine Bewilligung, eine Erlaubnis, ein altes Recht oder eine frühere Privilegierung.<sup>668</sup> Der Veranlagungszeitraum ist das Kalenderjahr, wobei das Entgelt jährlich durch einen Bescheid festgesetzt wird. Die Abgabenordnung findet ergänzende Anwendung auf den Verwaltungsprozess der Festsetzung und Erhebung der Steuer.<sup>669</sup>

Die Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe sind ausschließlich für Maßnahmen vorgesehen, die der Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität sowie des ökologischen Zustands der Gewässer, dem ökologischen Hochwasserschutz und dem bewussten Wasserverbrauch im Sinne der Einsparung von Wasser dienen. Die mit der Wasserentnahmeabgabe verbundenen

---

<sup>665</sup> § 91c Abs. 2 SächsWG.

<sup>666</sup> § 91d Abs. 1 SächsWG.

<sup>667</sup> § 91f SächsWG.

<sup>668</sup> § 91b Abs. 1 SächsWG.

<sup>669</sup> § 91e SächsWG.

Verwaltungskosten müssen zudem vollständig durch die daraus erzielten Einnahmen gedeckt werden.<sup>670</sup>

Die Installation geeigneter Wasserzähler ist eine Nebenpflicht der Abgabepflichtigen. Die Messungen müssen aufgezeichnet und in der Erklärung vermerkt werden, die der Wasserwirtschaftsbehörde vorzulegen ist. Die Nebenpflicht entfällt, wenn der Abgabepflichtige nachweist, dass die Installationskosten im Verhältnis zur voraussichtlichen Höhe der zu zahlenden Abgaben unverhältnismäßig sind.<sup>671</sup>

#### **5.2.5.14. Sachsen-Anhalt**

Das Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16. März 2011 sieht im § 105 die Erhebung eines Entgelts für die Wasserentnahme vor, das durch die Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt vom 22. Dezember 2011 geregelt wird.

Die Tatbestände für die Erhebung des Entgelts umfassen die Entnahme, das Pumpen, das Fördern an die Oberfläche und das Abführen von Grundwasser sowie die Entnahme und Ableitung von Oberflächenwasser. Verwendungen, die keiner Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen, unterliegen nicht der Erhebung des Entgelts. Auf Antrag kann der Abgabepflichtige eine Befreiung beantragen, wenn er nachweist, dass er große Mengen Wasser für kommerzielle, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Zwecke benötigt und die Zahlung der Abgabe seine Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigen würde. Der gleiche Typ der Befreiung ist anwendbar, wenn wichtige Interessen der Wasserbewirtschaftung, ökologische oder andere öffentliche Interessen dies erfordern.<sup>672</sup>

Verschiedene Angelegenheiten, einschließlich wesentlicher Elemente der Abgabe wie der Satz, werden durch eine Verordnung der Landesregierung geregelt.<sup>673</sup> Tatsächlich geschah dies mit der Erlassung der Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser

---

<sup>670</sup> § 91g SächsWG.

<sup>671</sup> § 91b Abs. 3 SächsWG.

<sup>672</sup> § 105 Abs. 1 S. 1–3 WG LSA.

<sup>673</sup> § 105 Abs. 3 WG LSA.

aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt (Wasserentnahmeentgeltverordnung für das Land Sachsen-Anhalt) vom 22. Dezember 2011.

Laut der Verordnung, die die Abgabe für die Wasserentnahme im Land Sachsen-Anhalt regelt, ist Abgabepflichtiger derjenige, der eine der im § 1 Abs. 1 der Verordnung beschriebenen Wasserverwendungen vornimmt, die die Tatbestände des § 105 Abs. 1 Nr. 1 des bereits erwähnten Sächsischen Wassergesetzes wiederholt.<sup>674</sup>

Die Bemessungsgrundlage für das Entgelt ist die jährlich zur Entnahme autorisierte Wassermenge und nicht das tatsächlich entnommene Wasservolumen.<sup>675</sup>

Es erfolgt keine Unterscheidung zwischen der Art des Wassers (oberirdisch oder unterirdisch) für die Festlegung des spezifischen Satzes für die öffentliche Wasserversorgung, der bei 0,05 €/m<sup>3</sup> liegt. Die weiteren Sätze sind jedoch nach der Herkunft des Wassers differenziert: ob oberirdisch oder unterirdisch. Für oberirdische Gewässer gelten folgende Sätze: (i) für die Nutzung des Wassers als Kühlmittel, 0,01 €/m<sup>3</sup>; (ii) für Bewässerung und Sprenkung sowie für die Behandlung von Sand oder Kies, sofern keine andere Nutzung vorliegt, 0,005 €/m<sup>3</sup>; (iii) für andere Zwecke, 0,04 €/m<sup>3</sup>. Für unterirdische Gewässer gelten: (i) für die Nutzung des Wassers als Kühlmittel, für Bewässerung und Sprenkung sowie für die Behandlung von Sand oder Kies, sofern keine andere Nutzung vorliegt, 0,02 €/m<sup>3</sup>; (ii) für die Fischzucht und Aquakultur, 0,0025 €/m<sup>3</sup>; (iii) für andere Zwecke, 0,07 €/m<sup>3</sup> (§ 3 Abs. 2).

Neben der im § 105 Abs. 1 Nr. 2 des Sächsischen Wassergesetzes vorgesehenen Befreiung sind im Erlass folgende Befreiungen aufgeführt: die von Behörden angeordneten Wasserverwendungen, Maßnahmen zur Gefahrenprävention und zur Umweltwiederherstellung gemäß den §§ 4 (Abs. 3), 5 und 6 des Bundesbodenschutzgesetzes, jede Nutzung, bei der das jährlich durch die Genehmigung zur Wasserentnahme erlaubte Volumen 3.000 Kubikmeter pro Kalenderjahr nicht überschreitet oder bei der der fällige Betrag im Veranlagungszeitraum 100 Euro nicht übersteigt, die Nutzung des hydroelektrischen Potenzials und der Betrieb von Wärmepumpen, vorausgesetzt, das entnommene Wasser wird wieder in das Gewässer eingeleitet, die Entnahmen und Umleitungen von Wasser aus einem Gewässersystem in ein anderes zur Aufrechterhaltung der Schifffahrbarkeit der Kanäle und zur Sicherstellung des Wasserflusses sowie zur

---

<sup>674</sup> §1 Abs. 2 WasEE-VO LSA.

<sup>675</sup> § 3 Abs. 1 WasEE-VO LSA.

Grundwasseranreicherung, die temporären Absenkungen des Grundwasserspiegels für den Bau von Bauwerken, die Absenkung des Grundwasserspiegels zum Schutz bereits bestehender Strukturen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung sowie Absenkungen des Grundwasserspiegels im öffentlichen Interesse, die Entnahmen von Grundwasser und die Entnahme und Ableitung von Oberflächenwasser im Kontext des Bergbaus, sofern das entnommene Wasser, ohne für einen anderen Zweck verwendet zu werden, in ein Gewässer eingeleitet oder zur Schaffung eines Gewässers verwendet wird, sowie die Entnahme von Grundwasser oder die Entnahme und Ableitung von Oberflächenwasser für Zwecke der Aquakultur und Fischzucht.

Es besteht die Möglichkeit einer Reduzierung des Entgelts, mit Ausnahme der öffentlichen Wasserversorgung, auf Antrag des Abgabepflichtigen, wenn dieser durch Messungen oder ein anderes ähnliches Verfahren nachweist, dass die tatsächlich im Veranlagungszeitraum entnommene Menge an Wasser geringer ist oder die tatsächliche Nutzung von der vorgesehenen abweicht.<sup>676</sup>

Wie im § 105 Abs. 1 Nr. 3 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt wiederholt, sieht die Verordnung vor, dass die zuständige Wasserwirtschaftsbehörde auf Antrag des Abgabepflichtigen diesen ganz oder teilweise von der Wasserentnahmeabgabe befreien kann, wenn er große Mengen Wasser für kommerzielle, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Zwecke benötigt, sodass die Zahlung der Abgabe seine Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigen würde. Dies gilt auch, wenn wichtige hydrologische, ökologische oder andere öffentliche Interessen dies erfordern.<sup>677</sup>

Die zuständige Behörde kann in Einzelfällen das Entgelt für die Wasserentnahme ganz oder teilweise aufschieben, wenn die Zahlung zum Fälligkeitstermin für den Schuldner eine erhebliche Schwierigkeit darstellt und das Aufschieben nicht die Durchsetzbarkeit der Forderung gefährdet. Sie kann auch die Steuerpflicht beenden, wenn offensichtlich ist, dass diese keinen Erfolg haben wird oder wenn die Inkassokosten im Verhältnis zur Schuldsomme unverhältnismäßig sind. Schließlich kann sie die Zahlung ganz oder teilweise erlassen, wenn die Erhebung im konkreten Fall als ungerecht betrachtet wird.<sup>678</sup> Für die Beurteilung der erheblichen Schwierigkeit ist im Falle eines Unternehmens die wirtschaftliche Lage des Unternehmens

---

<sup>676</sup> § 4 Abs. 1 WasEE-VO LSA.

<sup>677</sup> § 4 Abs. 2 WasEE-VO LSA.

<sup>678</sup> § 5 Abs. 2 WasEE-VO LSA.

entscheidend. Darüber hinaus muss die zuständige Behörde bei der Beurteilung des Einzelfalls die Auswirkungen der Erhebung auf den Standort der unternehmerischen Tätigkeit angemessen berücksichtigen.<sup>679</sup>

Das Entgelt für die Wasserentnahme wird jährlich durch einen Bescheid für den Veranlagungszeitraum des unmittelbar vorangegangenen Jahres festgesetzt.<sup>680</sup> Die Einnahmen aus der Abgabe sind zunächst zur Deckung der Kosten für deren Erhebung vorgesehen, wobei der Rest für Zwecke im Zusammenhang mit der Wasserbewirtschaftung verwendet wird, insbesondere zur Sicherstellung der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Gewässer sowie zur Gewährung von Subventionen gemäß § 76.<sup>681</sup>

Der Abgabepflichtige hat die Nebenpflicht, am Entnahmepunkt geeignete Messgeräte oder -anlagen zu installieren, um die entnommene Wassermenge zu erfassen. Mindestens einmal jährlich muss eine Ablesung erfolgen, die aufgezeichnet, für 5 Jahre aufbewahrt und auf Anordnung der Wasserbehörde übermittelt werden muss. Auf Antrag des Abgabepflichtigen kann die Behörde vor Ort überprüfen, ob die Messgeräte oder -anlagen als geeignet für diesen Zweck angesehen werden können. Diese müssen in regelmäßigen Zeiträumen auf ihre Genauigkeit kontrolliert und im Falle einer Abweichung über dem Fehlerbereich ausgetauscht werden.<sup>682</sup>

Ergänzend finden die Bestimmungen der Abgabenordnung, des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt Anwendung.<sup>683</sup>

#### **5.2.5.15. Schleswig-Holstein**

Der nördlichste Bundesstaat Deutschlands erließ am 13. Dezember 2013 das Wasserabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWAG). Bereits im Jahr 2002 hatte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz über die Erhebung einer Grundwasserentnahmeabgabe von Schleswig-Holstein (Grundwasserabgabengesetz – GruWAG) vom 14. Februar 1994 (GVBl S. 141) für verfassungsgemäß erklärt.<sup>684</sup>

---

<sup>679</sup> § 5 Abs. 3 WasEE-VO LSA.

<sup>680</sup> § 2 WasEE-VO LSA.

<sup>681</sup> § 105 Abs. 2 S. 2-3 WG LSA.

<sup>682</sup> § 6 WasEE-VO LSA.

<sup>683</sup> § 7 WasEE-VO LSA.

<sup>684</sup> NVwZ 2003, 467.

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG bestimmt das Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein als Abgabepflichtige die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern und, hinsichtlich des Grundwassers, die Entnahme, Abhebung, das Pumpen, das Fördern an die Oberfläche und das Abführen von Grundwasser.<sup>685</sup> Die entnommene Wassermenge ist die Bemessungsgrundlage für die Abgabe. Der Verwendungszweck und die Herkunft des entnommenen Wassers aus dem Gewässer sind die maßgeblichen Elemente für die Sätze, die im Anhang des Gesetzes aufgeführt sind.<sup>686</sup> Abgabepflichtig für die Wasserentnahmeabgabe ist derjenige, der eine Genehmigung oder ein Recht im Zusammenhang mit den in § 1 Abs. 1 beschriebenen Wasserverwendungen besitzt. Auch diejenigen, die ohne Erfüllung der administrativen Voraussetzungen illegal ein Gewässer nutzen, sind gemäß der Vorschrift steuerpflichtig.<sup>687</sup>

Der Anhang ist in zwei Teile gegliedert: einen, der sich mit den Verwendungszwecken von Grundwasser und einen, der sich mit den Verwendungszwecken von Oberflächenwasser befasst. Es werden zwei Arten von spezifischen Sätzen für die Entnahme von Grundwasser für die öffentliche Wasserversorgung hervorgehoben: 0,08 €/m<sup>3</sup>, wenn kommerzielle Unternehmen Endverbraucher sind und mehr als 1.500 m<sup>3</sup> im Veranlagungszeitraum entnommen werden, und 0,12 €/m<sup>3</sup> für andere Endverbraucher. Die weiteren spezifischen Sätze je nach Verwendungszweck im Kontext der Grundwasserentnahme sind wie folgt: 0,03 €/m<sup>3</sup> für die Entwässerung zur Gewinnung von Mineralien, für Bewässerung durch Sprüh- oder Tropfbewässerung, für die Behandlung von Sand oder Kies, sofern das Wasser wieder in den Aquifer zurückgeführt wird, sowie für die Aquakultur, und 0,03 €/m<sup>3</sup> für alle anderen Verwendungszwecke. Die spezifischen Sätze im Kontext der Entnahme von Oberflächenwasser sind 0,001 €/m<sup>3</sup> für die Nutzung des hydroelektrischen Potenzials, sofern das Wasser wieder in dasselbe Gewässer zurückgeführt wird und die Nutzung des Gewässers dem Stand der Technik zum Schutz aquatischer Organismen entspricht, sowie 0,01 €/m<sup>3</sup> für alle anderen Verwendungszwecke.<sup>688</sup>

Die Befreiungen im Gesetz des Landes Schleswig-Holstein betreffen zunächst die Fälle von Wasserentnahmen, die gemäß § 8 Abs. 2-3, §§ 25, 26, 46 WHG und gemäß §§ 13 Abs. 1 Nr. 3 lit. "c" sowie §§ 18, 22 und 39 des Landeswassergesetzes vom 13. November 2019 von der Genehmigung befreit sind.<sup>689</sup> Die Befreiungstatbestände im Zusammenhang mit der Entnahme

---

<sup>685</sup> § 1 Abs. 1 LWAG.

<sup>686</sup> § 2 Abs. 2 LWAG.

<sup>687</sup> § 2 Abs. 1 LWAG.

<sup>688</sup> Anlage zu § 2 Abs. 2 LWAG.

<sup>689</sup> § 1 Abs. 2 S. 1 LWAG.

von Grundwasser sind somit die folgenden: die Entnahme von Grundwasser aus Heilquellen, sofern das Wasser nicht für die kommerzielle Herstellung von Getränken verwendet wird; die direkte Wärmeengewinnung, sofern das Wasser ohne Schaden in den Aquifer zurückgeführt wird; die Entnahme zur Wiederherstellung des Bodens oder von Grundwasser; die Abgabepflichtigen, die Ausgleichszahlungen gemäß § 99 Abs. 1 WHG in Verbindung mit § 104 LWG leisten; die Abgabepflichtigen, die mit Zustimmung der höchsten Wasserbehörde Ausgaben für landwirtschaftliche Beratung in Wasserschutzgebieten tätigen; die Abgabepflichtigen, die mit Zustimmung der höchsten Wasserbehörde Ausgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung der gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 2 LWG erforderlichen Dokumentation tätigen; vorübergehende Absenkungen des Grundwasserspiegels für Bauvorhaben und Änderungen an bebauten Strukturen; und das Freilegen von Grundwasser im Zusammenhang mit der Gewinnung oder dem Abbau von Kies, Sand, Torf, Steinen oder anderen Bodenschätzen.

Die jährliche Erklärung für das vorangegangene Kalenderjahr an die Wasserwirtschaftsbehörde ist verpflichtend und muss alle für die Festsetzung der Abgabe erforderlichen Daten enthalten. Die Nachweisdokumente dieser Daten sowie die Messprotokolle müssen zusammen mit der Erklärung der Behörde vorgelegt werden. Wenn die Abgabepflichtigen ihrer Verpflichtung nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommen, kann die Wasserverwaltungsbehörde die Festsetzung auf der Grundlage einer Schätzung der Entnahme vornehmen.<sup>690</sup>

Der Veranlagungszeitraum für die Abgabe ist das Kalenderjahr, und die Festsetzung erfolgt im Haushaltsjahr des unmittelbar folgenden Jahres. Vorauszahlungen, die von der Wasserwirtschaftsbehörde auf 50 % des jährlich geschuldeten Abgabebetrags festgelegt werden, müssen bei der Festsetzung vom Gesamtbetrag abgezogen werden. Der Bagatellbetrag für Vorauszahlungen beträgt bis zu 250 Euro, bis zu dem keine Erhebung dieser Vorauszahlungen erfolgt.<sup>691</sup>

Die Einnahmen sind zunächst dafür vorgesehen, die Verwaltungskosten der Wasserwirtschaftsbehörden für die Erhebung der Abgabe zu decken, durch feste Zuweisungen, die durch eine Verordnung der übergeordneten Landeswasserbehörde definiert werden. Nach Abzug der Verwaltungskosten werden 70 % der verbleibenden Einnahmen, einschließlich der mit der Abgabe verbundenen Nebenzahlungen (Zinsen und Verzugs- oder Strafgelder), im Sinne einer nachhaltigen Wasserressourcenbewirtschaftung verwendet, wie im § 6 des WHG festgelegt. Die

---

<sup>690</sup> § 4 LWAG.

<sup>691</sup> § 5 LWAG.

Erhebung der Abgabe sowie die Entscheidung über die Verwendung der aus den Einnahmen stammenden Mittel obliegt der übergeordneten Landeswasserbehörde.<sup>692</sup>

Die Messungen der Wasserentnahmen sind verpflichtend und müssen von den Abgabepflichtigen zehn Jahre lang zur Verfügung der Wasserwirtschaftsbehörde aufbewahrt werden. Alle Messinstrumente müssen den allgemein anerkannten technischen Regeln ihrer Zeit entsprechen. Ungeachtet dessen können die Behörden Einzelheiten über den Typ, die Anzahl und den Installationsort der Geräte sowie über die Art, das Format und die Zeitintervalle der Messungen vorschreiben. Messinstrumente oder Methoden, die von den vorgenannten Anforderungen abweichen, sind nur auf der Grundlage einer Verwaltungsentscheidung zulässig.<sup>693</sup>

Die Abgabenordnung wird ergänzend in einem breiten Spektrum von Angelegenheiten im Zusammenhang mit der diskutierten Abgabe angewendet, einschließlich der Nebenpflichten, der abgabenrechtlichen Haftung und der Verjährung.<sup>694</sup>

#### **5.2.5.16. Thüringen**

Im Thüringer Wassergesetz (ThürWG) vom 10. Mai 1994 war die Erhebung einer Abgabe für die Wasserverwendung in den §§ 31 bis 36 vorgesehen.

Das Entgelt wäre folglich eine Fortsetzung der Abgabe für die Wasserverwendung, die in der Deutschen Demokratischen Republik bis zur Erlassung des Thüringer Wassergesetzes von 1994 noch in Kraft war und durch dieses ausdrücklich aufgehoben wurde.<sup>695</sup> Durch ausdrückliche Erwähnung in der Begründung des Gesetzentwurfs wurden die neuen Bestimmungen zur Abgabe für die Wasserverwendung von den Erfahrungen des Bundeslandes Baden-Württemberg inspiriert. Die Natur der Abgabe wurde dabei als eine Gebühr für die Nutzung öffentlicher Güter konzipiert.

Das Wassergesetz legte fest, dass die Bestimmungen der §§ 31 bis 36 erst am 1. Januar 1996 in Kraft treten würden, im Gegensatz zu den anderen Bestimmungen des Gesetzes, die am Tag der

---

<sup>692</sup> § 6 LWAG.

<sup>693</sup> § 3 LWAG.

<sup>694</sup> § 8 LWAG.

<sup>695</sup> § 135 ThürWG.

Veröffentlichung, dem 18. Mai 1994, in Kraft traten.<sup>696</sup> Zwischen dem 18. Mai 1994 und dem 31. Dezember 1995 wurde in Thüringen keine Abgabe mehr für die Wasserverwendung erhoben, wodurch die kontinuierliche Erhebung der Abgabe, die bis ins Jahr 1982 zurückreichte, unterbrochen wurde. Am Ende des Jahres 1995 wurde das Gesetz zur Änderung des Thüringer Wassergesetzes und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes vom 19. Dezember 1995 erlassen.

Ein neues Gesetz, das Thüringer Gesetz zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999, wurde erlassen, um den Beginn der Gültigkeit der Abgabe auf die Wasserentnahme zu ändern.

Eines der angeblich in der Thüringer Wassergesetzes gefundenen Probleme, das ursprünglich im Gesetz von 1999 als Grund für die Aussetzung der Wirksamkeit genannt wurde, war der Vorrang des Enddatums für die Aussetzung seiner Gültigkeit am 31. Dezember 1997, da das Gesetz gemäß der damals geltenden Übergangsfrist ab dem 1. Januar 1998 in Kraft treten sollte. Die ursprüngliche Idee des Entwurfs des Gesetzes von 1998 war es daher, den Vacatio-legis-Zeitraum bis zum 31. Dezember 1999 zu verlängern, das heißt, im Gesetzesentwurf war vorgesehen, dass das Datum „1. Januar 1998“ durch „1. Januar 2000“ ersetzt werden sollte, was jedoch nicht geschah.<sup>697</sup> Es ist zu berücksichtigen, dass der Entwurf der Normänderung erst am 17.06.1998 vorgelegt wurde, also mehr als 6 Monate, nachdem die §§ 31 bis 36 des Thüringer Wassergesetzes in Kraft getreten waren.<sup>698</sup>

Im endgültigen Text des Thüringer Gesetzes zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999 wurde die Aufhebung der §§ 31 bis 36 festgelegt, und das Gesetz wurde am 14. Januar 1999 veröffentlicht.<sup>699</sup> Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen zur Abgabe für die Wasserverwendung wurde von „1. Januar 1996“ auf „1. Januar 1998“ geändert.<sup>700</sup> In ihrem Artikel über die Schlussbestimmungen legt das Gesetz fest, dass Art. 1 Abs. 5, der die Aufhebung der Bestimmungen zur Abgabe für die Wasserverwendung betrifft, rückwirkend ab

---

<sup>696</sup> § 136 ThürWG.

<sup>697</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung - Thüringer Gesetz zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften.

<sup>698</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung - Thüringer Gesetz zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften.

<sup>699</sup> Art. 1 Nr. 5 Thüringer Gesetz zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999.

<sup>700</sup> Art. 1 Nr. 5 Gesetz zur Änderung des Thüringer Wassergesetzes und des Thüringer Abwasserabgabengesetzes vom 19. Dezember 1995.

dem 1. Januar 1998 anzuwenden ist. Das bedeutet, dass die Abgabe auf die Wasserentnahme rückwirkend aufgehoben wurde.<sup>701</sup>

In einer formellen Anfrage an das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz, mit dem Ziel, Klarstellungen zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts im Zeitraum zwischen dem Ende der *Vacatio legis* der §§ 31 bis 36 des Thüringer Wassergesetzes am 1. Januar 1998 und deren Aufhebung am 14. Januar 1999 durch Art. 1 Abs. V des Thüringer Gesetzes zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999 zu erhalten, wurde folgende Antwort zugestellt: „Zwischen dem 1. Januar 1998 und dem 14. Juni 1999 (*rectius*: 14. Januar 1999) sah die Rechtslage die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts in Thüringen vor. Zu einer Erhebung ist es aber tatsächlich nicht gekommen. Der Gesetzentwurf, der letztlich zur Aufhebung der das Wasserentnahmeentgelt betreffenden Vorschriften (§§ 31 bis 36 ThürWG) führte, wurde bereits Anfang 1998 mit dem Ziel der Verlängerung des § 136 S 2 ThürWG zur Beschlussfassung in den Thüringer Landtag gegeben. Das Gesetzgebungsverfahren im Thüringer Landtag dauerte aber bis zum Juni 1999 (*rectius*: Januar 1999) an und endete hinsichtlich des Wasserentnahmeentgeltes mit der Aufhebung der §§ 31 bis 36 ThürWG.“<sup>702</sup>

Es ist somit möglich, zu schließen, dass in der Region Thüringen die Abgabe für die Wasserentnahme von Januar 1998 bis Januar 1999 in Kraft war. Sie wurde jedoch nie tatsächlich erhoben, was auf ein Versäumnis der öffentlichen Verwaltung hinweist, eine Abgabe einzutreiben, deren Gesetz in Kraft war.

### **5.3. Kritik**

#### **5.3.1. Tatbestände und Bemessungsgrundlage**

In den meisten Bundesländern gibt es keine Divergenzen bezüglich des Tatbestands der Wasserentnahmegebühr, der sich aus den mit einem allgemeinen Entnahmebegriff verbundenen Tatbeständen zusammensetzt, wie es § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 5 WHG vorsieht.

Von den 13 deutschen Bundesländern, die eine Wasserentnahmegebühr erheben, verwenden nur Hamburg (§ 1 Abs. 3 S. 1 HmbGruwaG) und Sachsen-Anhalt (§ 3 Abs. 1 WasEE-VO LSA)

---

<sup>701</sup> Art. 7 Abs. 1 Thüringer Gesetz zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 1999.

<sup>702</sup> Peters, Anfrage zur Klärung der Erhebung vom Wasserentnahmeentgelt in Thüringen (15.11.2023).

nicht das tatsächlich entnommene Wasservolumen als Berechnungsgrundlage, sondern das jährlich genehmigte Volumen ("zugelassene Entnahmemengen" oder "zulässigen Jahresmenge")<sup>703</sup>. Es sei darauf hingewiesen, dass im Land Sachsen-Anhalt, obwohl keine Gestattung als Tatbestand vorgesehen ist (§ 1 Abs. 1 WasEE-VO LSA), die Berechnungsgrundlage durch das genehmigte Volumen und nicht durch das tatsächlich entnommene Volumen bestimmt wird.

Dieser Ansatz, der auf dem genehmigten Volumen basiert, untergräbt den Geist des Gesetzes in Bezug auf die Wassereinsparung. Es gibt keine wirtschaftlichen Anreize für den Entnehmer, Wasser effizient zu nutzen, da er am Ende des Jahres denselben Betrag zahlen wird, unabhängig davon, ob er 10 % oder 100 % des genehmigten Volumens verbraucht.

Die Gesetze von Hamburg und Sachsen-Anhalt sind in diesen Punkten verfassungswidrig, da sie den Proportionalitätstest nicht bestehen, weil sie ungeeignet sind, die legitimen Ziele zu erreichen, die in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL und § 6a Abs. 1 WHG festgelegt sind, nämlich die Schaffung von wirtschaftlichen Anreizen für eine effiziente Wassernutzung und die Förderung der Verwirklichung der weiteren Ziele sowohl der Richtlinie als auch der Wasserbewirtschaftungspläne der Länder.

### **5.3.2. Differenzierungen von Abgabensätze**

Die erste Unterscheidung, die in den Landesgesetzen getroffen wird, betrifft die Herkunft oder Art des Wassers: ob es sich um Grundwasser oder Oberflächenwasser handelt. In der Regel wird Grundwasser höher bewertet, was dazu führt, dass die Wasserentnahmeentgelte für Grundwasser höhere Sätze aufweisen als die für Oberflächenwasser. Die zweite Unterscheidung der Sätze basiert auf dem Verwendungszweck (der Nutzung) des Wassers.

---

<sup>703</sup> *Gawel und Köck* geben fälschlicherweise an, dass das Land Bremen noch eine Verleihungsgebühr (Verleihungsgebühr) erhob: „In einigen Ländern wird das Konzept einer ‚Verleihungsgebühr‘ realisiert, das ausdrücklich als Gegenstand der Abgabepflicht die Einräumung der Nutzungsmöglichkeit des Wasserhaushaltes durch Entnahmen (nicht aber die Entnahmemenge) benennt. Siehe etwa die Regelung in Bremen in § 1 Abs. 1 BremWEGG: ‚Das Land erhebt für die Einräumung eines Rechts der Benutzung nach § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 5 des Wasserhaushaltsgesetzes eine Gebühr‘“, so *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 38. Die aktuelle Fassung des § 1 Abs. 1 BremWEGG lautet jedoch wie folgt: „Das Land Bremen erhebt eine Gebühr für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern sowie für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.“

Es wird argumentiert, dass die Unterscheidung auf der Grundlage der Herkunft des Wassers (Grundwasser oder Oberflächenwasser) sowie die Unterscheidung nach der Nutzung basierend auf der Wasserwirkung (verbrauchende und nicht verbrauchende Nutzungen), möglicherweise begleitet von einer regionalen Differenzierung je nach Zustand der Gewässer, aus denen das Wasser entnommen wird, die Grundlage für die Formulierung der Regeln zur Bestimmung der Sätze für die Wasserentnahmeentgelte bilden sollte.<sup>704</sup>

Einige Bundesländer erheben noch keine Wasserentnahmegebühr für Oberflächengewässer. Die Rechtfertigung in der Vergangenheit war, dass die Aquifere stärker der Wasserknappheit ausgesetzt seien als die Oberflächengewässer.<sup>705</sup> Diese Annahme ist jedoch im Kontext des regionalen Klimawandels nicht mehr sinnvoll, da sich die saisonalen Niederschlagsmuster verändert haben und extreme Wetterereignisse zunehmen, insbesondere Dürren und niedrige Wasserstände in Flüssen und Seen sowie niedrige Grundwasserspiegel.

Grundsätzlich sollten die Differenzierung der spezifischen Sätze für die verschiedenen Wasserentnahmeaktivitäten aus der Perspektive der Wassereinsparung und des Umweltschutzes das Potenzial jeder Aktivität widerspiegeln, Wasserknappheit zu erzeugen. Die Grundregel „gleiche Abgabe für dasselbe entnommene Volumen“ sollte angewendet werden, es sei denn, die Entnahmeaktivitäten wirken sich unterschiedlich auf die Knappheit des Gewässers aus, aus dem das Wasser entnommen wird. Unterschiede in der anschließenden Nutzung des Wassers wären nicht relevant, da die Abgabe, die den besonderen Vorteil des Zugangs zu einem Gemeingut abschöpfen soll, sich speziell auf den Einfluss auf das Gewässer konzentrieren sollte. Nur auf diese Weise werden die Wasserentnehmer angemessene Anreize erhalten, ein rationelles Verhalten bei ihrer Entnahmeaktivität zu fördern. Die Anforderung „angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen“ (§ 6a Abs. 1 S. 3 WHG und nahezu identisch mit Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstr. 1 WRRL) könnte unter diesen Bedingungen nur durch einheitliche spezifische Sätze erfüllt werden<sup>706</sup>.

Eine andere Möglichkeit, die rationale Differenzierung der spezifischen Sätze zu denken, wäre nach Gewässertyp, Region, Flusseinzugsgebiet und verbrauchenden sowie nicht

---

<sup>704</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1008).

<sup>705</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 221 f.

<sup>706</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 229.

verbrauchenden Nutzungen (z. B. Nutzung von Wasser als Kühlmittel ohne Verluste – Durchlaufkühlung). Die Differenzierung zwischen den Gewässertypen (Oberflächen- oder Grundwasser) erfolgt bereits in den meisten deutschen Bundesländern, obwohl sie auf der Annahme beruht, dass Aquiferen stärker der Wasserknappheit ausgesetzt sind. Einige Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen differenzieren bereits nicht mehr zwischen Aquiferen und Oberflächen-gewässern.<sup>707</sup>

Eine relevante Kategorie für die Besteuerung in Deutschland ist das Wasser, das als Kühlmittel verwendet wird<sup>708</sup>. In einigen deutschen Bundesländern unterliegt das abgeleitete und nach der Nutzung in industriellen Prozessen erhitzte Wasser (Kühlwasser) nicht der Besteuerung.

Die Wärmelast in Gewässern, die durch Kraftwerke und Produktionsanlagen verursacht wird, die auf Kühlsysteme angewiesen sind, hat Auswirkungen auf die oberirdischen aquatischen Ökosysteme, die sehr empfindlich auf Temperaturänderungen reagieren. Aus diesem Grund sollten neue thermische Emissionen auf ein Minimum reduziert werden.<sup>709</sup> Bei Verdunstungskühlung geht eine erhebliche Menge Wasser aus dem Gewässer verloren, aus dem es entnommen wurde, da eine Wiedereinführung nicht möglich ist. Daher ist ein pauschaler Rabatt für Kühlwasser im Vergleich zu den anderen Sätzen, ohne die Spezifikationen jedes Prozesses zu berücksichtigen, nicht gerechtfertigt. In diesem Fall handelt es sich um eine verbrauchende Nutzung des Wassers, bei der ein eventueller Rabatt große Volumina an Entnahmen begünstigt und somit das Risiko einer Wasserknappheit im Ursprungsgewässer erhöht.<sup>710</sup>

Das Fehlen einer Differenzierung hinsichtlich der Temperatur des Wassers, das nach der Nutzung als Kühlmittel in das ursprüngliche Gewässer zurückgeführt wird, kann ebenfalls als problematisch aus ökologischer Sicht betrachtet werden und wird für abgabenrechtliche Zwecke nicht berücksichtigt. Obwohl die Mindestanforderungen der Umweltgesetzgebung verpflichtend sind, gibt es keinen wirtschaftlichen Anreiz, der große Nutzer dazu ermutigt, das Wasser mit der möglichst ursprünglichen Entnahmetemperatur zurückzuführen. Je wärmer das Wasser

---

<sup>707</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 230.

<sup>708</sup> Es gibt Auffassungen, dass das durch den industriellen Kühlprozess erhitzte Wasser als „verschmutztes“ Wasser betrachtet werden könnte. Vgl. Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 70; Berendes, Das Abwasserabgabengesetz, S. 38, Nisipeanu, Privatisierung der Abwasserbeseitigung, S. 30.

<sup>709</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg 2021, S. 16.

<sup>710</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 230 f.

an den Ursprungsort zurückgegeben wird, desto größer sind die potenziellen Umweltschäden für das betroffene Ökosystem. Ein signifikanter Temperaturanstieg des Wassers kann der Flora und Fauna vor Ort schaden und die Verdunstung im Gewässer intensivieren, insbesondere wenn der Wasserstand in diesem niedrig ist.

Ein anschauliches Beispiel für dieses Problem ereignete sich im Sommer 2022, als mehrere thermonukleare Kraftwerke in Frankreich ihre Aktivitäten unterbrechen oder mit reduzierter Kapazität arbeiten mussten, da die Flüsse, die das bereits erwärmte Kühlwasser aufnahmen, wärmer waren als erlaubt und die in den Umweltvorschriften festgelegte Temperaturgrenze überschritten. Dies hatte Auswirkungen auf die gesamte Stromproduktion in Frankreich.<sup>711</sup> Die Wiedereinführung von erhitztem Wasser hat offensichtlich die Verdunstung in den Flüssen erhöht, wodurch das verfügbare Wasservolumen weiter reduziert wurde und ein schädlicher Rückkopplungseffekt entstand, bei dem die Verringerung des Wasservolumens zu einer noch stärkeren Erwärmung führt.

### **5.3.3. Abgabensätze**

Der angemessene Wert eines spezifischen Satzes für die Wasserentnahmeentgelt, der darauf abzielt, Verhaltensänderungen zu induzieren und den besonderen Vorteil des Entnehmers abzuschöpfen, sollte im Wesentlichen aus den Zielen abgeleitet werden, die der Gesetzgeber in diesem funktionalen Kontext konkret verfolgt. Eine sehr treffende Kritik besagt, dass die Wasserentnahmeentgelte in Deutschland nicht darauf abzielen, quantifizierte Ziele in Form von Maßeinheiten (wie "Begrenzung der Grundwasserentnahme auf x Millionen Kubikmeter bis zum Jahr y") oder andere Aspekte der Wasserentnahme (wie "Implementierung des Standes der Technik an 90 % der Entnahmestellen bis zum Jahr y") zu erreichen. Das Fehlen von Zielen führt dazu, dass eine als "desmeritokratisch" bezeichnete Herangehensweise angenommen wird. Diese zielt nur auf eine kontinuierliche strukturelle Transformation ab, wobei der präventive Schutz der Ressourcen im Laufe der Zeit gefördert wird, ohne dass es notwendig ist, spezifische und quantifizierbare Ziele zu erreichen. Die Mindestanforderung, damit der spezifische Satz des Entgelts eine Induktionsfunktion in Bezug auf die Wassereinsparung hat, wäre, dass das durch ihn übermittelte Knappheitssignal sichtbar und wirtschaftlich wahrnehmbar ist. Die Finanzwissenschaft bezeichnet dies als die "Wahrnehmbarkeit" einer Abgabe. Wenn das Signal

---

<sup>711</sup> *Louis*, Deutsche Welle vom 15.08.2022.

der Abgabe dieses Niveau nicht erreicht, kann das Entgelt nur geringe fiskalische Auswirkungen haben und sich auf einen bloßen symbolischen Wert reduzieren<sup>712</sup>. Die Wahrnehmbarkeit erfordert auch, dass der reale Wert der Abgabe in einer inflationären Wirtschaft aufrechterhalten wird, da andernfalls der nominelle Wert des spezifischen Satzes kontinuierlich entwertet wird, bis er wirtschaftlich irrelevant (unwahrnehmbar) wird.<sup>713</sup>

Im Kontext eines Besteuerungskonzepts, bei dem Umwelt- und Ressourcenkosten nicht präzise quantifiziert, sondern nur qualitativ bewertet werden können, um bestimmte politische Ziele der Kontrolle und des Schutzes von Ressourcen zu erreichen (die sogenannte „Demeritorisierungsabgabe“), kann der Wert der Gebühr nicht abschließend wissenschaftlich bestimmt werden, sondern bleibt das Ergebnis einer politisch-rechtlichen Abwägung<sup>714</sup>. Um induzierende Effekte zu haben, muss der Satz die Grenzkosten der Vermeidung der Wasserentnahme übersteigen und auf jeden Fall wirtschaftlich „spürbar“ sein.<sup>715</sup>

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Höhe der Sätze wurde bereits vor mehr als 20 Jahren vom Bundesverfassungsgericht<sup>716</sup> bewertet, als es entschied, dass ein Wert ohne Währungsanpassung von 0,51 €/m<sup>3</sup>, was damals 1 DM/m<sup>3</sup> entsprach, keine Unvereinbarkeit mit der deutschen Rechtsordnung aufwies.<sup>717</sup> Heutzutage liegt der höchste Satz in allen Landesgesetzen bei dem in Berlin festgelegten Wert von 0,31 €/m<sup>3</sup>, was deutlich unter dem historischen Wert liegt, der vom Bundesverfassungsgericht als akzeptabel angesehen wurde.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass der Gesetzgeber in Situationen, in denen weder ein Marktpreis festgestellt noch eine allgemein anerkannte Bewertungsmethode zur Ermittlung des Wertes des genutzten öffentlichen Guts angewendet werden kann, wie es beim Wasser der Fall ist, über beträchtliche Freiheit verfügt, die entsprechenden Sätze festzulegen. Dieser Ermessensspielraum ist jedoch nicht absolut: Die bei der Festsetzung der Tarife

---

<sup>712</sup> Symbole erzeugen in der Regel keine wirksamen Anreize. Im besten Fall dienen sie als Erinnerungsinstrumente, die an die Notwendigkeit erinnern, bestimmte Verhaltensweisen anzunehmen, jedoch ohne verpflichtenden Charakter

<sup>713</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 97.

<sup>714</sup> Anstatt auf präzise Berechnungen der Umwelt- und Ressourcenkosten zurückzugreifen, wird die Entgeltzahlung auf qualitativen Bewertungen basierend festgelegt. Dies bedeutet, dass ihr Wert anhand von Werturteilen und politischen Zielen und nicht auf der Grundlage von genauen Zahlenwerten bestimmt wird.

<sup>715</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 232.

<sup>716</sup> BVerfGE 93, 319, Rn. 166.

<sup>717</sup> *Reese et al.*, Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise, S. 193.

verwendeten Parameter müssen in Bezug auf das Ziel, den erlangten Nutzen zu messen, angemessen sein und dürfen nicht auf Faktoren beruhen, die vom konkreten Fall losgelöst sind. Darüber hinaus ist es unerlässlich, dass die festgelegten Werte keine offensichtliche Disproportionalität im Vergleich zu den Kriterien aufweisen, die zur Schätzung des besonderen Vorteils des Entnehmers verwendet werden.<sup>718</sup>

Es muss berücksichtigt werden, dass die entnommene Wassermenge besonders wichtig ist, wenn es sich um nicht verbrauchende Wasseraktivitäten handelt. Wenn der spezifische Satz der Abgabe mit einem großen Wasservolumen multipliziert werden muss, dann kann selbst ein niedrigerer Satz, *ceteris paribus*, eine erhebliche Last für den Schuldner zur Folge haben. Wenn jedoch das Signal der Abgabe wirtschaftlich „sehr stark“ ist, würde dies tendenziell zu einer stärkeren Kompression der Berechnungsgrundlage führen (Substitutionseffekte), mit möglichen disruptiven Auswirkungen, die sogar zu einem Marktaustritt führen könnten, wenn es eine tatsächliche Konkurrenzsituation zwischen den Wirtschaftsteilnehmern gibt. Fehlen jedoch Alternativen zur Substitution, könnte dies möglicherweise zu einer Erhöhung der Preise von Produkten führen, die einen hohen Wasserverbrauch in der Produktion aufweisen, was zu einer stärkeren Auswirkung auf die Kaufkraftreduzierung führen würde. Die Frage, ob und inwieweit dies aus sozialer Sicht wünschenswert ist, muss von der Politik entschieden werden.<sup>719</sup>

Die Politik kann ebenfalls über die Neutralisierung dieser schädlichen Effekte entscheiden. Je nach Markt und Wettbewerbsniveau könnte das Ausscheiden von Marktteilnehmern, die übermäßig Wasser entnehmen, im Gegensatz zu anderen Wettbewerbern, die es schaffen, die Wasserentnahme auf einem niedrigen Niveau zu halten, andererseits ein positiver Aspekt eines „sehr starken“ Signals sein.

Wenn ein Wasserentnehmer die Zahlung der Abgabe vermeiden kann, wird er dies entscheiden, indem er die Kosten der verfügbaren Alternativen zur Vermeidung der Abgabe vergleicht, d. h. einen Vergleich mit den Grenzkosten der Vermeidung der verfügbaren Alternativen anstellt. Wenn die Zahlung der Abgabe die Gewinne des Unternehmens erheblich beeinflusst, hängt diese Entscheidung davon ab, wie wichtig diese Abgabe im Verhältnis zu den anderen Kosten ist, die der wirtschaftliche Akteur bereits hat, ob er diese Kosten an die Kunden weitergeben

---

<sup>718</sup> NVwZ 2010, 831 (Rn. 14).

<sup>719</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 97.

kann und wie sich dies auf seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt auswirkt. Derzeit sind jedoch die spezifischen Sätze der Wasserentnahmeabgaben in Deutschland in dieser Hinsicht relativ „zurückhaltend“. Daher gäbe es noch viel Raum für deren Erhöhung. Eine wahrnehmbare Induktion würde auch wahrnehmbare Sätze erfordern.<sup>720</sup>

Unter Berücksichtigung des großen Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers sollte die Analyse der Umweltkosten und des Wassers selbst verwendet werden, um die Höhe der spezifischen Sätze festzulegen. Eine sorgfältige Durchführung dieser Analyse würde zahlreiche Vorteile mit sich bringen, da sie die legislative Bewertung der Umweltkosten und des Wassers widerspiegeln würde, den besonderen Vorteil des Wasserentnehmers abschöpfen würde, das Entnahmeverhalten über die Zeit hinweg induzieren würde (Innovationen), die Marktpreise für mit hohem Wasserverbrauch produzierte Güter angemessen korrigieren würde, mit lenkenden Auswirkungen auf die Nachfrage (Markteffekte und Preise), und den Umfang der Mittel bestimmen würde, die für unvermeidbare Entnahmen erhoben werden (Finanzierung ökologischer Maßnahmen). Es lässt sich daher feststellen, dass die spezifischen Sätze das Hauptbestandteil des Wasserentnahmeentgelts sind.<sup>721</sup>

Ungeachtet dessen weist die Methodik, die von den Gesetzgebungsorganen jedes deutschen Bundeslandes zur Festlegung des Satzes der Wasserentnahmeentgelten angewendet wird, einen Mangel an Transparenz auf.<sup>722</sup> Die spezifischen Sätze würden nach rein politischen Kriterien festgelegt.<sup>723</sup> Daraus resultiert unter anderem ein demokratisches Defizit, da die Beweggründe des Gesetzgebers nicht hinreichend bekannt sind.

Da die Unterschiede weder auf hydrologischen Anforderungen (quantitativer und qualitativer Zustand der Grund- und Oberflächengewässer) noch auf Substitutionskosten beruhen, gelten die Sätze in der Literatur als sehr niedrig, und entspricht deren Differenzierung nicht den Erfordernissen einer regionalen Unterscheidung. Der Sektor der öffentlichen Wasserversorgung, einer der Hauptverbraucher von Wasser in Deutschland, weise nur geringe bedeutsame

---

<sup>720</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 98.

<sup>721</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 232.

<sup>722</sup> *Leuck*, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, NuR 39 (2017), S. 18 (20).

<sup>723</sup> *S. Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 207.

Einsparmöglichkeiten auf. Ein Grund hierfür sei die Preisunelastizität, welche durch die niedrigen Sätze der Wasserentnahmeentgelte zusätzlich verstärkt werde.<sup>724</sup>

Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, inwieweit die nachgefragte Menge eines Gutes oder einer Dienstleistung auf Preisänderungen reagiert. Wenn diese Elastizität gering ist, wirken sich Preisveränderungen kaum auf die nachgefragte Menge aus. Vor diesem Hintergrund vertritt die Literatur die Auffassung, dass die Entgelte nur einen geringen Anreizeffekt hätten. Anders formuliert führe eine Änderung der Sätze kaum zu einer nennenswerten Verhaltensänderung der Abgabepflichtigen. Dieser Anreizeffekt wäre sogar noch geringer, sofern die Entgelte exakt an die Kostenstruktur angepasst würden.<sup>725</sup>

Fernerhin ist zu erwähnen, dass in der auf Umweltfragen spezialisierten ökonomischen Fachliteratur eine fortlaufende Variation der Sätze von Umweltabgaben vertreten wird. Diese Auffassung wird jedoch nicht nur wegen mangelnder verwaltungspraktischer Handhabbarkeit (Praktikabilität) kritisiert, sondern auch, weil sie dem Erfordernis der Rechtssicherheit für diejenigen Wirtschaftsteilnehmer widerspricht, die im Vertrauen auf den Wortlaut der damals geltenden lenkenden Vorschriften in den Umweltschutz investiert haben.<sup>726</sup> Es steht außer Frage, dass der Abgabepflichtige nicht einer ständigen abgabenrechtlichen Instabilität ausgesetzt werden darf, bei der er häufig von Satzänderungen überrascht wird. Allerdings sind sowohl der Einwand der angeblich fehlenden administrativen Praktikabilität als auch die behauptete Verletzung der Rechtssicherheit kritikwürdig. Es lässt sich nämlich nicht feststellen, dass hierdurch gegen abgabenrechtliche Prinzipien verstoßen werde, die zeitliche Schranken der Abgabenerhebung setzen. Überdies erfolgt die Erhebung der Abgabe unter dem impliziten Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus*: Ändern sich die tatsächlichen Umstände und/oder die Zielsetzungen des Gesetzgebers, ist eine Anpassung der Sätze erforderlich, um den neuen tatsächlichen und rechtlichen Herausforderungen zu begegnen. Selbstverständlich sind dabei bereits getätigte Investitionen der Abgabepflichtigen unter Beachtung des Vertrauensschutzprinzips angemessen zu berücksichtigen.

---

<sup>724</sup> *Gawel et al.*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten, IR 2011, S. 128 (131–133).

<sup>725</sup> *Unnerstall*, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2009, S. 234 (237).

<sup>726</sup> *Kloepfer*, Umweltrecht, 421 Rn. 1121.

Außerdem wäre bei der Festlegung der spezifischen Sätze vorrangig die Regel der Erdrosselungsgrenze als Grenze des Abgabenerhebungsrechts zu beachten. Angesichts der Sätze in den Bundesländern, die das Wasserentnahmeentgelt eingeführt haben, sei diese Regel jedoch weit entfernt davon, zur Anwendung zu gelangen.<sup>727</sup>

Eine subtile Möglichkeit, den Wert des spezifischen Satzes künstlich zu reduzieren, besteht darin, Grundwasser aufgrund des spezifischen Kontexts seiner Gewinnung rechtlich als Oberflächenwasser einzustufen. Dies trifft insbesondere auf das Landeswassergesetz Mecklenburg-Vorpommerns (§ 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LWaG) sowie das Niedersächsische Wassergesetz (§ 22 Abs. 1 S. 2 NWG) zu, welche in Fiktion Grundwasser als Oberflächenwasser einstufen, sofern dieses im Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen, Kies, Sand, Ton, Torf, Steinen oder sonstigen Bestandteilen des Bodens an die Oberfläche geleitet wurde.

Die spezifischen Sätze der drei häufigsten Wassernutzungen (öffentliche Wasserversorgung, Landwirtschaft und Industrie) sowie die allgemeinen Sätze der einzelnen Bundesländer sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

<b>Bundesland</b>	<b>Satz für die Trinkwasserversorgung (Wassertyp)</b>	<b>Satz für landwirtschaftliche Zwecke o. Ä. (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Satz für industrielle Zwecke (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Satz für sonstige oder sämtliche Zwecke (Wassertyp/Nutzung)</b>
Baden-Württemberg (4)	0,10 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	-	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,015 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges) und 0,051 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)
Berlin (1)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,31 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)

<sup>727</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 231.

Bran- denburg (3) (5)	0,10 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abga- bensatzdiffe- renzierung (Grundwas- ser)	0,0058 €/m <sup>3</sup> (Ober- flächenwasser/ Küh- l- zwecke) und 0,023 €/m <sup>3</sup> (Oberflächen- wasser/Produktions- zwecke)	0,115 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser/Sämtliches außer Trinkwas- serversorgung)
Bremen	0,075 €/m <sup>3</sup> (Oberflä- chenwasser und Grundwasser)	0,007 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser/Beregnung und Beriese- lung)	0,037 €/m <sup>3</sup> (Grund- wasser/Kühlung)	0,008 €/m <sup>3</sup> (Ober- flächenwas- ser/Sämtliches) und 0,09 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser/Sonstiges)
Ham- burg (1)	Für diesen Zweck er- folgt keine Abgaben- satzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abga- bensatzdiffe- renzierung	Für diesen Zweck er- folgt keine Abgaben- satzdifferenzierung	0,1937 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser aus tieferen Grund- wasserlei- ter/Sämtliches) und 0,1853 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser aus oberflächennahen Grundwasserlei- tern/Sämtliches)
Meck- lenburg- Vor- pom- mern (4)	Für diesen Zweck er- folgt keine Abgaben- satzdifferenzierung	-	Für diesen Zweck er- folgt keine Abgaben- satzdifferenzierung	0,10 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser/Sämtliches) und 0,02 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwas- ser/Sämtliches)
Nieder- sachsen (6)	0,17 €/m <sup>3</sup> (Oberflä- chenwasser und Grundwasser)	0,016 €/m <sup>3</sup> (Oberflächen- wasser und Grundwas- ser/Beregnung und Beriese- lung)	0,029 €/m <sup>3</sup> (Oberflä- chenwasser/Küh- lung) und 0,084 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Küh- lung)	0,068 €/m <sup>3</sup> (Ober- flächenwas- ser/Sonstiges) und 0,204 €/m <sup>3</sup> (Grundwas- ser/Sonstiges)

Nordrhein-Westfalen (4)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	-	0,035 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Kühlung) und 0,0035 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Durchlaufkühlung)	0,05 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)
Rheinland-Pfalz	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,06 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches) und 0,024 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Saarland (2)	0,13 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,013 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Bewässerung)	0,052 (Grundwasser/Kühlung)	0,156 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)
Sachsen	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,056 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches) und 0,017 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Sachsen-Anhalt	0,05 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,005 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Beregnung und Berieselung) und 0,02 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Beregnung und Berieselung)	0,01 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Kühlung) und 0,02 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Kühlung)	0,04 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges) und 0,07 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)
Schleswig-Holstein	0,08 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/öffentliche Wasserversorgung von Gewerbebetrieben als Endverbraucher, sofern mehr als 1 500/m <sup>3</sup> im	0,03 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Beregnung und Berieselung)	0,001 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Wasserkraftnutzung, soweit das Wasser demselben Gewässer wieder zugeführt wird und die	0,08 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges) und 0,01 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)

	Veranlagungszeitraum abgenommen werden) und 0,12 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/öffentliche Wasserversorgung von sonstigen Endverbrauchern)		Gewässerbenutzung dem Stand der Technik zum Schutz von Wasserlebewesen entspricht)	
--	--	--	--	--

Quelle: Vom Verfasser erstellt.

Legende:

- (1) Es ist kein Entgelt für das Entnehmen von Oberflächenwasser vorgesehen.
- (2) Außer für die Trinkwasserversorgung ist kein Entgelt für das Entnehmen von Oberflächenwasser vorgesehen.
- (3) Außer für die Kühlzwecke und Produktionszwecke ist kein Entgelt für das Entnehmen von Oberflächenwasser vorgesehen.
- (4) Es besteht eine Freistellung für das Entnehmen von Grundwasser und Oberflächenwasser für die Bewässerung in der Landwirtschaft o. Ähnliches.
- (5) Es besteht eine Freistellung für das Entnehmen von Oberflächenwasser für die Bewässerung in der Landwirtschaft.
- (6) Es besteht eine Freistellung für das Entnehmen von Wasser zur Frostschutzberegnung und zur Nasslagerung von Stammholz in der Forstwirtschaft.

Zunächst ist festzustellen, dass in sämtlichen Bundesländern, welche eine Differenzierung der Sätze nach Art der Wassernutzung vornehmen, die öffentliche Wasserversorgung die höchsten Sätze aufweist. In manchen Bundesländern übersteigt der Satz für die öffentliche Wasserversorgung sogar den allgemeinen Satz. Dies trifft insbesondere auf Baden-Württemberg, Bremen (Oberflächengewässer), Niedersachsen (Oberflächengewässer), Sachsen-Anhalt (Oberflächengewässer) und Schleswig-Holstein (Grundwasser) zu.

Ferner profitieren Landwirtschaft und verwandte Nutzungsarten (Forst- und Gartenbau), sofern keine Befreiung oder einheitlicher Satz vorgesehen ist, in allen Bundesländern von den niedrigsten Sätzen, mit Ausnahme von Brandenburg bei der Nutzung von Grundwasser. Der niedrigste landwirtschaftliche Satz findet sich in Sachsen-Anhalt, wo für Oberflächengewässer zur Bewässerung lediglich 0,005 €/m<sup>3</sup> erhoben werden.

Schließlich liegt die industrielle Wassernutzung, insbesondere zu Kühlzwecken, hinsichtlich der Satzhöhe zwischen der öffentlichen Wasserversorgung und der landwirtschaftlichen Nutzung, sofern keine einheitlichen Sätze existieren. Nordrhein-Westfalen ist dabei das einzige Bundesland, das zwischen einer normalen Kühlung, die Wasserverluste durch Verdunstung

verursachen kann, und der verlustfreien Durchlaufkühlung differenziert, wobei letztere mit einem zehnfach niedrigeren Satz im Vergleich zur ersteren begünstigt wird.

Der höchste Satz unter den Bundesländern ist der von Berlin mit 0,31 €/m<sup>3</sup> für jegliche Nutzung von Grundwasser. Dieser Satz liegt mit einer beachtlichen Differenz von 51,96 % über dem zweithöchsten Satz, welcher vom Bundesland Niedersachsen mit 0,204 €/m<sup>3</sup> für sonstige Nutzungen von Grundwasser erhoben wird. Am unteren Ende des Spektrums befindet sich Schleswig-Holstein, das mit 0,001 €/m<sup>3</sup> für die Nutzung von Oberflächenwasser zur Stromerzeugung den niedrigsten Satz erhebt.

In sechs von dreizehn Bundesländern beträgt der höchste Satz mehr als 10 Cent pro Kubikmeter, während lediglich zwei Bundesländer (Berlin und Hamburg) als niedrigsten Satz mehr als 10 Cent pro Kubikmeter festgesetzt haben.

In der nachfolgenden Tabelle sind die jeweils höchsten und niedrigsten Sätze für jede Wasserart und deren Nutzung in den einzelnen deutschen Bundesländern aufgelistet.

<b>Bundesland</b>	<b>Höchster Satz (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Niedrigster Satz (Wassertyp/Nutzung)</b>
Baden-Württemberg	0,10 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ Trinkwasserversorgung)	0,015 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)
Berlin	0,31 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)	0,31 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)
Brandenburg	0,115 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches außer Trinkwasserversorgung)	0,0058 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Kühlzwecke)
Bremen	0,090 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)	0,007 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Landwirtschaft o. Ä)

Hamburg	0,1937 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser aus tieferen Grundwasserleiter/Sämtliches)	0,1853 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser aus oberflächennahen Grundwasserleitern/Sämtliches)
Mecklenburg-Vorpommern	0,10 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)	0,02 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Niedersachsen	0,204 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)	0,009 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Fischhaltung)
Nordrhein-Westfalen	0,05 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)	0,0035 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Durchlaufkühlung)
Rheinland-Pfalz	0,06 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)	0,024 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Saarland	0,156 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)	0,013 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Bewässerung und Fischhaltung)
Sachsen	0,056 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sämtliches)	0,017 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Sachsen-Anhalt	0,05 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Sonstiges)	0,0025 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/Fischzucht und Fischhaltung)
Schleswig-Holstein	0,12 €/m <sup>3</sup> (Grundwasser/öffentliche Wasserversorgung von sonstigen Endverbrauchern)	0,001 €/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Wasserkraftnutzung, soweit das Wasser demselben Gewässer wieder zugeführt wird und die Gewässerbenutzung dem Stand der Technik zum Schutz von Wasserlebewesen entspricht)

Quelle: Vom Verfasser erstellt.

In Deutschland sind die offiziellen, bundesweit vereinheitlichten Daten über die entnommenen Wassermengen auf den Zeitraum von 1951 bis 2019 beschränkt.<sup>728</sup> Eine einheitliche Quelle, welche die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt in sämtlichen Bundesländern konsolidiert, konnte nicht identifiziert werden. Aus diesem Grund war es erforderlich, bei den Umweltministerien bzw. den oberen Wasserbehörden der 13 deutschen Bundesländer, die ein Wasserentnahmeentgelt erheben, Auskünfte einzuholen, wobei aus sieben Ländern Antworten eingingen<sup>729</sup>.

In Nordrhein-Westfalen betrug der effektive Satz<sup>730</sup> im Jahr 2019 0,01856 €/m<sup>3</sup>, errechnet aus einem Aufkommen von 85.158.199,56 Euro und einer Gesamtentnahmemenge von 4.587.491.341 m<sup>3</sup>.<sup>731</sup> Die effektiven Sätze der übrigen Bundesländer lauten wie folgt: Baden-Württemberg 0,03788 €/m<sup>3</sup> (90.848.199 Euro / 2.398.148.597 m<sup>3</sup>, Stand: 2020),<sup>732</sup> Saarland, 0,0822 €/m<sup>3</sup> (6.823.835,80 Euro / 82.997.758 m<sup>3</sup>, Stand: 2023),<sup>733</sup> Nieder-Sachsen, 0,0348 €/m<sup>3</sup> (63.357.621,00 Euro / 1.819.589.829,41 m<sup>3</sup>, Stand: 2019),<sup>734</sup> Sachsen-Anhalt, 0,031255 €/m<sup>3</sup> (9.926.043,02 Euro / 317.573.472 m<sup>3</sup>, Stand: 2022),<sup>735</sup> Sachsen, 0,02859 €/m<sup>3</sup> (17.564.593,28 Euro / 614.200.000 m<sup>3</sup>, Stand: 2023)<sup>736</sup> und Schleswig-Holstein, 0,01940 €/m<sup>3</sup> (43.981.998,20 Euro / 2266923740,74 m<sup>3</sup>)<sup>737</sup>.

Es lässt sich somit feststellen, dass die abgabenrechtliche Struktur (funktionale Ausgestaltung) der Sätze des Wasserentnahmeentgelts in den Landesgesetzen überwiegend linear ausgestaltet ist. Abgabenrechtliche Instrumente wie Progression und Degression oder auch ein Stufentarif finden hierbei keine Anwendung. Einzige Ausnahme von der Linearität ist das Vorhandensein von Freigrenzen sowie Freibeträgen, welche in sämtlichen Bundesländern vorgesehen sind.<sup>738</sup>

---

<sup>728</sup> *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*; Wasserentnahme aus der Natur, Wassereinsatz und Wasserabgabe an die Natur - Jahr - regionale Tiefe: Bundesländer, <https://www.regionalstatistik.de/genesis//online?operation=table&code=86811-Z-01&bypass=true&levelindex=1&levelid=1746637234404#abreadcrumb>.

<sup>729</sup> Anfragen erfolgten per E-Mail durch den Verfasser.

<sup>730</sup> Gesamtaufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt geteilt durch die entnommene Wassermenge.

<sup>731</sup> *Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, Bericht Wasserentnahmeentgelt für den Zeitraum 2016-2019, Anlage 1–3.

<sup>732</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg 2021, 8, 31.

<sup>733</sup> *Schiffbäumer*, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten (18.11.2024).

<sup>734</sup> *Brase*, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten (21.08.2024).

<sup>735</sup> *Peschel*, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten (08.08.2024).

<sup>736</sup> *Catta*, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten (08.05.2025).

<sup>737</sup> *Hirsch*, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten (05.08.2024).

<sup>738</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 175.

Schließlich ist bei der Festlegung der Höhe der Sätze die allgemeine Struktur der Abgabenerhebung zu berücksichtigen, insbesondere die Bemessungsgrundlage sowie etwaige Befreiungen und weitere abgabenrechtliche Vergünstigungen. In der Literatur wird empfohlen, ein Entgelt mit breiter Bemessungsgrundlage, wenigen Befreiungen und anderen Vergünstigungen sowie ohne Tatbestände einzuführen, die verwaltungspraktisch schwer erhebbar sind. Hierdurch ließe sich mutmaßlich das Ausmaß von Zielkonflikten zwischen wirtschaftlichen und sozialen Anliegen begrenzen und zugleich die gesellschaftliche Akzeptanz des Entgelts erhöhen.<sup>739</sup>

### **5.3.4. Befreiungen**

Die Wasserentnahmeentgelte sind bekanntermaßen durch zahlreiche Ausnahmetatbestände in ihrer Erhebung geschwächt.<sup>740</sup> Die wohl bedeutendste Vergünstigung zugunsten des Abgabepflichtigen beim Wasserentnahmeentgelt stellen die zahlreichen Befreiungen dar, welche in den folgenden Abschnitten näher analysiert werden.

#### **5.3.4.1. Befreiungsgebot vs. Befreiungsverbot**

Art. 9 WRRL begründet ein rechtliches Regime, das grundsätzlich die Gewährung von Befreiungen beim Wasserentnahmeentgelt verbietet (Befreiungsverbot) und Ausnahmen nur in ausdrücklich normierten, rechtlich gerechtfertigten Fällen gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL<sup>741</sup> zulässt. Zwar wird in bestimmten Konstellationen die Existenz einer Pflicht zur Befreiung erwogen, diese Möglichkeit ist jedoch restriktiv anhand der Verhältnismäßigkeitsklausel und der Transparenzpflicht gemäß Art. 9 Abs. 2 und 4 WRRL zu beurteilen. Die Nichterhebung oder willkürliche Festsetzung von Befreiungen ohne hinreichende Rechtfertigung kann eine unzulässige Subvention darstellen, die dem Recht der Europäischen Union widerspricht. Anerkannte legitime Gründe für Befreiungen sind: die Geringfügigkeit der Wasserentnahme, das Fehlen einer durch relevante nichtkonsumtive Nutzungen hervorgerufenen Wasserknappheit (Signifikanzmangel), die Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands (Praktikabilität), Zwecke des Gemeinwohls, umweltpolitische Zielkonflikte wie die Förderung erneuerbarer

---

<sup>739</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 232.

<sup>740</sup> Reese, Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise, NVwZ 2018, S. 1592 (1598).

<sup>741</sup> Als weiterer möglicher Rechtfertigungsgrund käme auch die fehlende Dienstleistungsqualität in Betracht, was jedoch mit der Definition der Wasserentnahme als Wasserdienstleistung nach Art. 2 Nr. 38 WRRL kollidiert.

Energien sowie wirtschaftliche und sozialpolitische Gründe, die Einschränkungen des Verursacherprinzips und des Kostendeckungsgrundsatzes rechtfertigen. Außerhalb dieser Rechtfertigungsgründe läuft jede Befreiung Gefahr, eine „sachgrundlose Verschönungssubvention“<sup>742</sup> zu sein, welche oft an politisch einflussreiche Gruppen gerichtet ist. Der Übergang zwischen gerechtfertigten Befreiungen und willkürlichen Zugeständnissen ist jedoch fließend. Die Wasser-Rahmenrichtlinie verlangt daher eine klare Darlegung der Gemeinwohlinteressen, welche öffentlich und transparent im Rahmen der Berichtspflichten gemäß Art. 9 Abs. 2 WRRL erfolgen muss. Somit stellen die Verhältnismäßigkeitsprüfung und die nachvollziehbare Interessenabwägung unverzichtbare Instrumente zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und demokratischen Legitimität gewährter Befreiungen dar.<sup>743</sup>

Schließlich haben sich sowohl das Bundesverfassungsgericht<sup>744</sup> als auch das Bundesverwaltungsgericht<sup>745</sup> bereits mehrfach zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Befreiung von der Zahlungspflicht oder die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts geäußert. Angesichts des weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, der vom Bundesverfassungsgericht anerkannt wird, ist generell lediglich erforderlich, dass eine unterschiedliche Behandlung auf einem sachlichen und nachvollziehbaren Grund beruht.<sup>746</sup>

#### **5.3.4.2. Befreiungen Gemeinwohl vs. Sondervorteil**

Eine Möglichkeit, die in den Gesetzen zur Regelung der Wasserentnahmeentgelte vorgesehenen Befreiungen rechtlich einzuordnen, besteht darin, danach zu differenzieren, ob die Entnahme im Gemeinwohl oder aber aufgrund eines individuellen Sondervorteils erfolgt.<sup>747</sup>

Bei Wasserentnahmen im Gemeinwohl ergibt sich kein individueller Sondervorteil, der über das Entgelt abgeschöpft werden könnte, und es besteht zudem keine Möglichkeit, durch das

---

<sup>742</sup> Vgl. *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht (Fn. 11), S. 47 ff

<sup>743</sup> *Gawel*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (19–21).

<sup>744</sup> NR1:BVerfGE 93, 319; BVerfGE 138, 136 - NJW 2015, 303 Rn. 122; BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 - 1 BvR 173/16, Rn. 36 f.

<sup>745</sup> NVwZ-RR 2018, 983, 987

<sup>746</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 83–86.

<sup>747</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 151 f.

Entgelt das Verhalten des Entnehmers im Sinne einer effizienteren Wassernutzung zu beeinflussen. Zu den Wasserentnahmen, die im Interesse des Gemeinwohls erfolgen, zählen insbesondere jene, die behördlich angeordnet werden, sodass der Entnehmer nicht einmal eigenverantwortlich handelt, sondern lediglich einer behördlichen Anweisung als Verwaltungspflichtiger nachkommt. Ferner gehören hierzu Wasserentnahmen zur Gefahrenabwehr (z.B. Löschwasser zur Brandbekämpfung), die Ableitung von Wasser zur Aufrechterhaltung einer Mindestwasserführung in einem anderen Oberflächengewässer, die öffentliche Interessen verfolgende künstliche Infiltration von Wasser in einen Aquifer sowie Grundwasserabsenkungen im Zusammenhang mit öffentlichen Bauvorhaben. Dementsprechend wäre die Befreiung solcher Entnahmen vollständig gerechtfertigt, da kein Eigeninteresse des Wasserentnehmers, sondern vielmehr ein unmittelbares oder mittelbares Interesse der Allgemeinheit an der Befreiung vorliegt.<sup>748</sup>

#### **5.3.4.2.1. Befreiungen von Nutzungen mit individuellem Sondervorteil**

Wie bereits dargelegt, verfügt der nationale Gesetzgeber im Rahmen des Unionsrechts gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL über einen gewissen Gestaltungsspielraum, um Nutzungen mit Sondervorteil vom Grundsatz der Kostendeckung einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie von der Anforderung einer Preispolitik mit effizienten Anreizen auszunehmen, sofern dabei „die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ berücksichtigt werden. Ein Teil der Literatur vertritt jedoch die Auffassung, dies rechtfertige keineswegs eine vollständige und dauerhafte Befreiung. Zudem besteht eine Begründungs- und Berichtspflicht hinsichtlich der gesetzgeberischen Entscheidungen, die solche Befreiungen vorsehen. Aus Sicht des Grundgesetzes wären Befreiungen bei Vorliegen eines individuellen Sondervorteils keinesfalls geboten, da hierbei nicht das öffentliche Interesse, sondern vielmehr das private Interesse der begünstigten Akteure überwiegt.<sup>749</sup> Dies träfe insbesondere auf Befreiungen zu, für die keine sachliche Rechtfertigung vorliegt, soweit sie über Bagatellgrenzen hinausgehen.<sup>750</sup>

---

<sup>748</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 223 f.

<sup>749</sup> Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (22).

<sup>750</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 227.

Die Befreiungen, bei denen ein individueller Sondervorteil vorliegt, werden vom Landesgesetzgeber formal üblicherweise mit Gründen wie mangelnder Signifikanz für die Gewässer (z.B. Fischzucht), Gemeinwohlinteressen (Thermalquellen) sowie Erwägungen der Praktikabilität, Gleichbehandlung und Geringfügigkeit (Bewässerung) gerechtfertigt.<sup>751</sup> Nur eine kritische, sorgfältig abgewogene und präzise begründete Einzelfallprüfung könnte Wasserentnahmen mit individuellem Sondervorteil rechtfertigen.<sup>752</sup>

Konsumtive Wassernutzungen bergen das größte Risiko, Wasserknappheit zu verursachen. Trotz dessen gewähren mehrere Bundesländer Befreiungen für solche Tätigkeiten, die Wasser verbrauchen, das heißt, dieses nicht in dasselbe oder ein anderes Gewässer zurückleiten. Unter diesen wasserverbrauchenden Tätigkeiten sticht insbesondere die landwirtschaftliche Bewässerung als Gegenstand abgabenrechtlicher Begünstigung in zahlreichen Landesgesetzen hervor, teils sogar in Form vollständiger Befreiungen. Dabei liegt in dieser Tätigkeit jedoch eindeutig ein individueller Sondervorteil vor, der durchaus abgeschöpft werden könnte. Obwohl der Agrarsektor in Deutschland derzeit nur einen geringen Anteil des jährlich entnommenen Wasservolumens (2,2 % des gesamten Entnahmevolumens) beansprucht, besteht angesichts des Klimawandels ein erhebliches Potenzial für einen starken Anstieg des Wasserverbrauchs zu Bewässerungszwecken.

Von den dreizehn Bundesländern, die das Wasserentnahmeentgelt tatsächlich erheben, sehen fünf Bundesländer Befreiungen oder begünstigende Regelungen für landwirtschaftliche Bewässerung und vergleichbare Tätigkeiten wie Forst- und Gartenbau vor: Baden-Württemberg (§ 103 Abs. 7 Wassergesetz BW), Brandenburg (§ 40 Abs. 1 Nr. 7 BbgWG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 16 Abs. 2 Nr. 5 LWaG), Niedersachsen (§ 21 Abs. 2 Nrn. 15 und 16 NWG) sowie Nordrhein-Westfalen (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Die frühere Regelung einer Befreiung für die Bewässerung land- und forstwirtschaftlicher Flächen in Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 2 Nr. 9 a.F. LWEntG) wurde mit Wirkung zum 01.01.2024 aufgehoben, was möglicherweise auf einen anfangenden Rückzug aus dieser Befreiungspolitik hindeutet.

---

<sup>751</sup> *Gawel*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (22).

<sup>752</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 227.

Die Gründe für eine Befreiung der Bewässerungstätigkeit lassen sich weder aus dem Gleichheitsgebot noch aus einer ressourcenschonenden Politik rechtfertigen. Tätigkeiten oder Branchen, die geringere Wasserentnahmemengen aufweisen als die Bewässerung, werden verpflichtet, ihre Umwelt- und Ressourcenkosten durch Zahlung des Wasserentnahmeentgelts zu tragen, während Bewässerungsnutzer, die Bagatellgrenzen überschreiten, hiervon befreit bleiben. Ferner wird aufgrund des Klimawandels langfristig ein Anstieg des Wasserbedarfs für Bewässerungszwecke erwartet, was – im Hinblick auf die Grundsätze der Nachhaltigkeit und Vorsorge sowie im Interesse künftiger Generationen – ebenfalls für die Einbeziehung dieser Umwelt- und Ressourcenkosten in das Wasserentnahmeentgelt für Bewässerungen spricht. Die in einigen Landesgesetzen vorgesehene vollständige Befreiung der landwirtschaftlichen Bewässerung – trotz der eindeutigen Vorgabe des Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 WRRL, wonach der Agrarsektor einen „angemessenen Beitrag“ zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen zu leisten hat – erscheint insofern nicht hinreichend gerechtfertigt. Die fehlende Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ sowie die schwache Tragfähigkeit der Argumente zur Geringfügigkeit und Verwaltungsvereinfachung legen den Verdacht nahe, dass diese Befreiung eine verdeckte, sachgrundlose Subvention darstellt. Dies wirft Fragen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht sowie dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz auf.<sup>753</sup>

Was die Wassernutzung zu Kühlzwecken, typischerweise im Rahmen industrieller Prozesse, betrifft, wird vertreten, dass die Rückführung des entnommenen Wassers in quantitativ und qualitativ „unverändertem“ Zustand, zeitnah nach der Entnahme und in räumlicher Nähe, keine relevanten nachteiligen Auswirkungen<sup>754</sup> verursache und deshalb kein Wasserentnahmeentgelt anfallen sollte. Diese Auffassung verwechselt jedoch ökologische Schädigungen mit dem Vorliegen eines Sondervorteils und vernachlässigt die wirtschaftlichen Vorteile, welche bereits durch kurzzeitige Wasserentnahmen in Produktionsanlagen entstehen. Schon die zielgerichtete Entnahme begründet einen wirtschaftlichen Nutzen, unabhängig von Zeitpunkt und Ort der

---

<sup>753</sup> *Gawel*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (24 f.).

<sup>754</sup> Im Übrigen ist es durchaus fraglich, ob kurzzeitige Wasserentnahmen und lokale Rückführungen tatsächlich keine ökologischen Nachteile wie signifikante physikalisch-chemische Veränderungen nach sich ziehen. Schon die vorübergehende Entfernung des Wassers aus dem natürlichen Wasserkreislauf kann grundlegende Auswirkungen auf Strömungsverhältnisse und Substratstruktur der Fließgewässer haben. Sobald eine Mindestwasserführung unterschritten wird, ist möglicherweise eine Anpassung der typischen Biozönose des Gewässers nicht mehr gegeben. Gerade in Niedrigwasserphasen reagieren aquatische Ökosysteme besonders sensibel auf anthropogene Einflüsse, sodass eine weitere Verringerung der Abflussmenge negative Auswirkungen nach sich ziehen kann, insbesondere in Bezug auf Eutrophierung und vorzeitige Erreichung von Grenzwerten. Vgl. *Gawel*, DVBl 2011, 1000-1008, 1004.

Wiedereinleitung. Darüber hinaus wäre das Auftreten erheblicher Umweltschäden keine notwendige Bedingung für die Annahme eines Sondervorteils, der sich vielmehr aus der ausschließlichen Nutzung und der damit verbundenen Einschränkung anderer Funktionen des Gewässers, wie Lebensraum, Freizeit und Verkehr, ergibt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennt dabei ausdrücklich an, dass die Rechtfertigung über den Sondervorteil und die lenkende (ökologische) Rechtfertigung unabhängig voneinander bestehen können. Überdies können selbst temporäre Entnahmen eine langfristige Entfernung aus dem natürlichen Wasserkreislauf bedeuten, da das Wasser während seines Aufenthalts in Industrieanlagen nicht im Ökosystem zur Verfügung steht. Zudem gilt Grundwasser, das in Oberflächengewässer abgeleitet wird, für den betreffenden Grundwasserkörper als verloren, auch wenn es nicht unmittelbar verbraucht wird.<sup>755</sup>

#### **5.3.4.2.1.1. Das Beispiel Bergbau**

Im Falle der Wasserableitung im Rahmen bergbaulicher Prozesse wird kritisiert, dass angeblich kein Sondervorteil beim Entnehmer besteht, da dieser das Wasser nicht im eigentlichen Sinne nutze, sondern sich vielmehr gegen es „wehrt“.<sup>756</sup>

Das Sumpfungswasser im Braunkohle-Tagebau stelle keinen vorteilhaften Produktionsfaktor für den Wasserentnehmer dar, sondern vielmehr ein natürliches Hindernis, dessen Beseitigung technisch unverzichtbar für die Fortführung des Bergbaubetriebs sei. Es handle sich dabei also um eine durch die geologischen Gegebenheiten des Untergrunds auferlegte Bedingung und nicht um eine wirtschaftlich gewählte Option. Demzufolge fehle es an einer Aneignung der Wasserressource als produktiv eingesetztes Wirtschaftsgut, weshalb der typische Erhebungsgrund für Entgelte auf die Nutzung natürlicher Ressourcen – nämlich das Erzielen eines Sondervorteils – entfalle. In ökonomischer Hinsicht übernehme das Grundwasser in diesem Fall nicht die Rolle eines Produktionsfaktors, sondern stelle vielmehr einen zusätzlichen operativen Kostenfaktor dar. Folglich wäre eine Abgabenerhebung, die an den Begriff der Ressourcennutzung anknüpft, rechtlich nicht zu legitimieren, da das Wasser nicht genutzt, sondern lediglich als physisches Hindernis beim Abbau beseitigt werde. Auch die ökologische (lenkende) Funktion der Abgabe könne die Erhebung nicht rechtfertigen. Im Fall des Bergbaus sei die Menge

---

<sup>755</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1005).

<sup>756</sup> *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 44 Rn. 82.

des abzupumpenden Wassers nicht freiwillig reduzierbar, sondern werde allein durch natürliche Faktoren bestimmt.<sup>757</sup>

Demgegenüber wird vertreten, dass im Fall des Bergbaus zwar das Wasser nicht absichtlich genutzt werde, dessen Entnahme jedoch andere Nutzer verdränge und in die Verfügbarkeit der Ressource eingreife<sup>758</sup>. Der wirtschaftliche Vorteil liege hierbei im Gesamtwert der Bergbauproduktion, sodass eine Entgelterhebung ökonomisch gerechtfertigt sei, selbst wenn das Grundwasser für den Bergbauunternehmer keinerlei Nutzwert besitze.<sup>759</sup>

Der Entnahmenvorteil sei nicht mit dem Verwertungsvorteil zu verwechseln. Zur Stärkung dieser Argumentation hat auch das Bundesverfassungsgericht bereits anerkannt, dass ein Entgelt selbst ohne Vorliegen eines Sondervorteils eine rein lenkende Funktion als verfassungsrechtlich zulässigen Rechtfertigungsgrund haben könne. Daher sei nicht ersichtlich, dass die Verfassung zwingend eine Befreiung für Wasserentnahmen vorschreibe, die keinem konkreten Verwertungsvorteil unterliegen. Das Land Nordrhein-Westfalen änderte folgerichtig § 1 Abs. 1 WasEG 2011 dahingehend, dass die Voraussetzung eines konkreten Nutzens der entnommenen Wassermenge für den Abgabepflichtigen entfiel. Damit wurde die Abgabe ausdrücklich als reine Entnahmeabgabe und nicht mehr als Verwertungsabgabe ausgestaltet.<sup>760</sup>

Die Absicht einer nachfolgenden wirtschaftlichen Verwertung des entnommenen Wassers wäre demnach nicht ausschlaggebend. Entscheidend sei vielmehr die Entnahmeabsicht, die bei sämtlichen zielgerichteten Entnahmehandlungen unzweifelhaft gegeben sei, bei denen das Wasser als variable Größe – nämlich als Hindernis – in die betriebswirtschaftliche Kalkulation des Unternehmers einfließt. Anders formuliert liege eine Wasserentnahme auch dann vor, wenn das wirtschaftliche Interesse am entnommenen Wasser unmittelbar nach der Entnahme endet, wenn die Wasserentnahme „unbeabsichtigt“ erfolgt oder wenn die Entnahme eines einzelnen Liters Wasser lediglich für kurze Dauer erfolgt.<sup>761</sup> Bei der Auswahl von Standorten für

---

<sup>757</sup> *Waldhoff*, Wasserentnahmeentgelte und Braunkohlebergbau, DVBl 2011, S. 653 (658 f.). Vgl. Durner/Waldhoff, Rechtsprobleme der Einführung bundesrechtlicher Wassernutzungsabgaben, S. 98.

<sup>758</sup> Bei Aquiferen sind die Auswirkungen auf das Wasservolumen besonders gravierend. Die Wiederauffüllung von Grundwasserkörpern zur Kompensation der bergbaulich verursachten Defizite kann Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte dauern. Zudem kann die Qualität des Grundwassers in ehemaligen Abbaugruben sowie im Tagebau dauerhaft beeinträchtigt sein. Vgl. *Gawel*, DVBl 2011, S. 1000 (1004)

<sup>759</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1002 ff.).

<sup>760</sup> *Gawel*, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (20). Vgl. *Gawel*, DVBl. 2011, S. 1000; BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 – 7 C 3/07 – Spandauer Schleuse. A. A; Meyer, Wasser und Abfall 2004, S. 23 ff.; *Waldhoff*, DVBl. 2011, S. 653 ff

<sup>761</sup> *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1004).

Bergbauaktivitäten könnten Unternehmen gezielt Gebiete mit wenig oder keinem Grundwasser bevorzugen, um das Wasserentnahmeentgelt zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Genau hierin liege der lenkende Effekt der Abgabe auf die Wassernutzung: Unternehmen würden dadurch angehalten, die Umweltauswirkungen ihres Handelns in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in zwei Fällen über Sumpfungswasser in unterschiedlichen Kontexten entschieden. Im ersten Fall (Aktenzeichen 9 C 16.16) bestätigte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts für Sumpfungswasser, dass bereits die behördliche Gestattung zur Entnahme von Grundwasser für sich genommen einen entgeltfähigen Sondervorteil darstellt, unabhängig davon, ob das entnommene Wasser anschließend wirtschaftlich verwertet wird. Nach Auffassung des Gerichts charakterisiert bereits die bloße Entnahme von Grundwasser zur anschließenden Ableitung eine Gewässerbenutzung, die der öffentlichen Bewirtschaftung unterliegt und damit die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts rechtfertigt. Das Gericht betonte, dass Wasser als knappe natürliche Ressource und Gegenstand kollektiver Interessen der staatlichen Kontrolle unterliegt. Allein die spezifische Verwaltungsgestattung zur Wasserentnahme genüge, um den gesetzlich erforderlichen Sondervorteil zu begründen, ohne dass eine unmittelbare ökonomische Nutzung nach der Entnahme notwendig sei. Dementsprechend wies das Gericht das Vorbringen der Klägerin zurück, wonach die operativen Kosten für das Pumpen und Ableiten einen wirtschaftlichen Nachteil darstellen würden, und stellte ausdrücklich klar, dass sich der Sondervorteil allein aus dem rechtlich eingeräumten Recht zur Wasserentnahme ergebe und nicht zwingend mit einem positiven ökonomischen Ergebnis verbunden sein müsse.<sup>762</sup>

Im zweiten Fall ging es um die Fortsetzung der Grundwasserentnahme auch nach Einstellung der Kohleförderung aufgrund bergrechtlicher Verpflichtungen, die im Betriebsplan der Zeche festgelegt waren. Das Bundesverwaltungsgericht entschied hierzu, dass diese Wasserentnahme weiterhin im privaten Interesse des Wasserentnehmers erfolge und weder dem Gemeinwohl noch der Gefahrenabwehr diene. Vielmehr handle es sich dabei um eine unternehmerische Entscheidung, welche von Anfang an einkalkuliert war, da die Notwendigkeit zur Ableitung des Grubenwassers auch nach Einstellung der wirtschaftlichen Aktivitäten absehbar gewesen sei. Aus diesem Grund sei die Abschöpfung eines individuellen Sondervorteils gerechtfertigt,

---

<sup>762</sup> NVwZ-RR 2018, 983.

welcher im privilegierten und behördlich gestatteten Zugang zum Gewässersystem bestehe, so dass folglich die Pflicht zur Zahlung des Wasserentnahmeentgelts bestehe.<sup>763</sup>

In einem weiteren durch das Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall (Aktenzeichen 9 C 15.16) ging es um die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts für die Entnahme und anschließende Wiedereinleitung von Wasser aus einem privaten Baggersee, der einem Unternehmen gehörte, welches Kieswäsche betrieb. Das Gericht bestätigte auch hier die Existenz eines Sondervorteils, der die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts rechtfertigt, und zwar unabhängig davon, dass das Gewässer privates Eigentum des Unternehmens ist. Maßgeblich sei die Notwendigkeit einer staatlichen Gestattung zur Nutzung dieser natürlichen Ressource, wobei die Eigentumsverhältnisse am Gewässer unerheblich seien. Demnach stelle die Entnahme und anschließende Wiedereinleitung des Wassers zur Kieswäsche keinen erlaubnisfreien Eigentümergebrauch dar, sondern eine regulierte Gewässerbenutzung, für die eine ausdrückliche behördliche Gestattung erforderlich sei.<sup>764 765</sup>

Die in der Literatur erhobene Kritik<sup>766</sup>, wonach sich das Gericht von der Vorstellung eines wirtschaftlichen Vorteils als Grundlage für die Erhebung entferne und stattdessen fiskalische Interessen des Staates begünstige, wird zurückgewiesen. Sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 93, 319) als auch das Bundesverwaltungsgericht (NVwZ-RR 2007, 750, 752) hätten den Vorteilsbegriff stets an die konkrete Handlung der Gewässerbenutzung geknüpft und nicht an die nachfolgende wirtschaftliche Verwertung. Diese Auslegung bestätige vielmehr, dass der individuelle Sondervorteil bereits im behördlich genehmigten Zugang zu einer knappen öffentlichen Ressource liege, ungeachtet der späteren Zweckbestimmung.<sup>767</sup>

Zusammenfassend ließe sich feststellen, dass sowohl die Bedingung eines konkreten wirtschaftlichen Nutzens für den Wasserentnehmer (Nutzungsvorbehalt) als auch die strikt am wirtschaftlichen Vorteil orientierte Berechnung der Wasserentnahmeentgelte dem regulativen Ziel der

---

<sup>763</sup> ZUR 2022 (493).

<sup>764</sup> Anders hingegen *Faßbender*, Die verfassungs- und wasserrechtliche Rechtsstellung von privaten Gewässereigentümern, S. 66–67

<sup>765</sup> BeckRS 2017, 144707.

<sup>766</sup> Vgl. *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, S. 13 Rn. 21a; Reinhardt, NVwZ 2022, 719 f

<sup>767</sup> *Köck/Gawel*, Grundwasserentnahmeabgaben beim Kohlebergbau – Zur Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, ZUR 2022, S. 541 (548).

wasserwirtschaftlichen Steuerpolitik zuwiderliefern, nämlich Anreize für einen sparsamen und nachhaltigen Umgang mit Wasserressourcen zu setzen.<sup>768</sup>

### 5.3.4.3. Bagatellbefreiungen

Bagatellbefreiungen sind Bestandteil des Befreiungsmechanismus, bei dessen Festlegung dem Gesetzgeber eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zukommt. Gleichwohl ist zu betonen, dass eine niedrige Freimenge bei der Wasserentnahme zu einer Erhöhung der Anzahl abgabepflichtiger Nutzer führen könnte, was mit höherem Verwaltungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden wäre. Andererseits steht eine übermäßig hohe Freimenge im Widerspruch zu ihrem eigentlichen Zweck und könnte einer sachgrundlosen Subvention nahekommen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass hohe Freimengen zu sprunghaften Anstiegen der Abgabenlast führen können, sobald diese überschritten werden. Dies wiederum birgt die Gefahr wettbewerblicher Verzerrungen zwischen Wasserentnehmern unter- und oberhalb dieser Grenze oder verursacht im Zeitverlauf ein oszillierendes Verhältnis zwischen Abgabepflicht und Befreiung.<sup>769</sup>

Die nachfolgende Tabelle enthält die in den einzelnen Bundesländern Deutschlands geltenden Freimengen für die Entnahme von Wasserressourcen. Unter Ausschluss der Länder, welche die Freimengen monetär (in Euro) festlegen, zeigt sich, dass die freigestellten Volumina je nach Bundesland und Art der Wassernutzung stark variieren. In Schleswig-Holstein beispielsweise beträgt die Freimenge jährlich 1.500 m<sup>3</sup> sowohl für Oberflächen- als auch Grundwasser, allerdings beschränkt auf die öffentliche Wasserversorgung für gewerbliche Endverbraucher. Demgegenüber sehen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine deutlich großzügigere Freimenge von bis zu 20.000 m<sup>3</sup> jährlich vor, allerdings ausschließlich für Oberflächenwasser.

Bundesland	Bagatellbefreiungen (geringfügige Benutzungen) in Volumina von Wasser
Baden-Württemberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bis 4.000 m<sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers) zur öffentlichen Wasserversorgung</li> <li>- bis 4.000 m<sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser)</li> <li>- bis 20.000 m<sup>3</sup> pro Jahr (Wasser eines Oberflächengewässers)</li> </ul>

<sup>768</sup> Gawel, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl 2011, S. 1000 (1008).

<sup>769</sup> Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (21).

Berlin	- bis 6.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser)
Brandenburg	- bis 3.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers)
Bremen	- bis 4.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser) - bis 20.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Wasser eines Oberflächengewässers)
Hamburg	- bis 10.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser)
Mecklenburg-Vorpommern	- bis 2.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers)
Niedersachsen	- nicht vorgesehen. Anmerkung: Ein Entgeltbetrag bis 280 Euro besteht als Bagatellgrenze.
Nordrhein-Westfalen	- bis 3.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers) Anmerkung: Ein Entgeltbetrag bis 150 Euro als Bagatellgrenze.
Rheinland-Pfalz	- bis 10.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser) - bis 20.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Wasser eines Oberflächengewässers)
Saarland	- nicht vorgesehen. Anmerkung: Ein Entgeltbetrag bis 450 Euro besteht als Bagatellgrenze.
Sachsen	- bis 2.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers)
Sachsen-Anhalt	- bis 3.000 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers) Anmerkung: Ein Entgeltbetrag bis 100 Euro besteht als Bagatellgrenze.
Schleswig-Holstein	- bis 1.500 m <sup>3</sup> pro Jahr (Grundwasser und Wasser eines Oberflächengewässers) für die öffentliche Wasserversorgung von Gewerbebetrieben als Endverbraucher Anmerkung: Ein Entgeltbetrag bis 200 Euro besteht als Bagatellgrenze.

Quelle: vom Verfasser erstellt.

Freimengen bzw. Bagatellgrenzen stehen im Zusammenhang mit der Geringfügigkeit der entnommenen Wassermengen – und damit zugleich des Sondervorteils – und können entweder in Kubikmetern oder monetär in Euro festgelegt sein. Demgegenüber bezeichnet ein Freibetrag einen abgabefreien Teil der Bemessungsgrundlage, der allen Abgabepflichtigen gleichermaßen zugutekommt, sodass praktisch jedem eine gewisse Wassermenge kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Bagatellgrenzen begünstigen eine effiziente Verwaltungsumgebung, indem sie es der Behörde ermöglichen, sich auf die relevanten Fälle von Wasserentnahmen zu konzentrieren. Wesentliche Fragen hinsichtlich dieser Freimengen betreffen ihre Höhe, ihre quantitative Dimensionierung (Volumen) oder monetärer Wert sowie die Wahl eines einheitlichen oder differenzierten Regelungsansatzes.<sup>770</sup>

Die in der Literatur vertretene Auffassung bezüglich der Freimengen empfiehlt deren maßvolle und zugleich allgemein gehaltene Ausgestaltung, sodass spezifische Regelungen für einzelne Entnahmearten vermieden werden sollten. Als positives Beispiel gilt hierbei Nordrhein-Westfalen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 WasEG NRW), wo entweder eine Freimenge von 3.000 m<sup>3</sup> Wasser pro Jahr oder ein jährlicher Abgabebetrag von höchstens 150 Euro vorgesehen ist. Andere Bundesländer hingegen scheinen in ihrer großzügigen Ausgestaltung der Freimengen regelrechte verdeckte Subventionen einzuführen. In diesem Sinne gewährt Rheinland-Pfalz Freimengen von jährlich 10.000 m<sup>3</sup> bei Grundwasserentnahmen sowie 20.000 m<sup>3</sup> bei Oberflächenwasserentnahmen. Ebenso sieht Hamburg eine Freimenge von 10.000 m<sup>3</sup> pro Jahr für Grundwasser vor.<sup>771</sup>

Ein weiterer zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist, dass übermäßig hohe Freimengen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern führen können, da beim Überschreiten dieser Grenzen ein abrupter Anstieg der Abgabenbelastung eintritt. Solche Verzerrungen zeigen sich zudem, wenn ein Wasserentnehmer im Laufe eines bestimmten Zeitraums (etwa innerhalb eines Jahrzehnts) regelmäßig zwischen einer Position oberhalb und unterhalb des Freimengenlimits schwankt.<sup>772</sup>

---

<sup>770</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 175 f.

<sup>771</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 176 f.

<sup>772</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 61.

Für die Festlegung von Freimengen existiert allerdings kein strikt wissenschaftliches Kriterium, sodass die Entscheidung letztlich stets von politischen Erwägungen des Gesetzgebers abhängt.<sup>773</sup>

#### **5.3.4.4. Erlaubnisfreie Benutzungen**

Eine weitere Kategorie von Befreiungen betrifft die erlaubnisfreien Gewässerbenutzungen, die in § 8 Abs. 3 sowie in den §§ 25, 26 und 46 WHG sowie in den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen vorgesehen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat beim Wasserpfeffrig-Beschluss klargestellt, dass es für die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts nicht maßgeblich ist, ob eine Gewässerbenutzung erlaubnispflichtig ist oder nicht. Mit anderen Worten: Die in sämtlichen Landesgesetzen vorgesehenen Befreiungen für diese erlaubnisfreien Benutzungen sind zwar grundsätzlich rechtfertigungsfähig, jedoch keineswegs verpflichtend.<sup>774</sup>

Die in § 46 WHG geregelten erlaubnisfreien Benutzungen bilden eine Grauzone, welche in der Vergangenheit eine großzügige Genehmigungspraxis begünstigte, insbesondere im Hinblick auf private und landwirtschaftliche Brunnen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels ist es jedoch nicht länger vertretbar, pauschal anzunehmen, dass derartige Nutzungen keine relevanten Auswirkungen auf den Wasserhaushalt hätten. Folglich erscheint es angemessen, eine strengere Bewirtschaftungspraxis sowie eine rechtlich-administrative Neubewertung solcher Wasserentnahmeaktivitäten vorzunehmen.<sup>775</sup>

#### **5.3.4.5. Zusammenfassung**

Die Befreiungen bilden einen Kernbestand des Rechts der Wasserentnahmeentgelte. Die landesrechtlichen Regelungen über Wasserentnahmeentgelte zeichnen sich durch vielfältige, umfassende und uneinheitliche Befreiungstatbestände aus, die inhaltlich erheblich variieren – sei es hinsichtlich bestimmter Entnahmesarten, bestimmter Entnahmegründe (wie beispielsweise angeordnete Entnahmen) oder bestimmter Verwendungszwecke des entnommenen Wassers.

---

<sup>773</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 236.

<sup>774</sup> Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (21).

<sup>775</sup> Laskowski/Reese/Ziehm, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, S. 401 (450 Rn. 129).

Implizite Formen abgabenrechtlicher Begünstigung stellen zudem die Nicht-Erhebung eines Entgelts für Oberflächengewässer oder schlicht dessen Nicht-Implementierung auf Landesebene dar (Bayern, Thüringen und Hessen). Viele dieser Befreiungen sind rechtlich nicht gerechtfertigt, da sie tatsächliche abgabenrechtliche Privilegien oder sachgrundlose Subventionen zur ungerechten Schonung bestimmter Gruppen von der Abgabenlast (Verschonungssubventionen) darstellen und damit der teleologischen Auslegung von Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL zuwiderlaufen. Umgekehrt können einige dieser Befreiungen als zwingend geboten gelten, sofern sie der *Mens legis* der vorgenannten Vorschrift entsprechen.<sup>776</sup>

Es bedarf einer umfassenden Neubewertung der Befreiungstatbestände hinsichtlich der Erhebung eines Entgelts für die Nutzung von Wasserressourcen, wobei vorrangig eine sorgfältige Abwägung der betroffenen Interessen sowie der Auswirkungen auf den Wasserkreislauf erforderlich ist. Völlig gerechtfertigt sind dabei einerseits Befreiungen bei geringen Beträgen aus verwaltungspraktischen Gründen sowie solche, die auf behördlichen Anordnungen zum Gemeinwohl beruhen.

Demgegenüber erscheinen derzeitige Befreiungstatbestände, die ausschließlich mit einem sogenannten Signifikanzmangel – also mit dem Fehlen einer relevanten wasserwirtschaftlichen Beeinträchtigung – begründet werden, kritikwürdig, soweit ihnen nicht eine ausreichende Gegenrechtfertigung gegenübersteht, die der Bedeutung der Umweltauswirkungen etwa von Wasserkraftanlagen entspricht. Zwar trifft zu, dass solche Anlagen nach der Errichtung keine dauerhaften Treibhausgasemissionen verursachen; dieses Argument vermag jedoch nicht die erheblichen Eingriffe in den Wasserkreislauf mit gravierenden Folgen für die aquatische Fauna und Flora aufzuwiegen. Darüber hinaus erscheint es angesichts der überwiegend privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Interessenlage von Wasserkraftbetreibern unverhältnismäßig, eine vollständige Befreiung von der Entgelterhebung zu gewähren, ungeachtet der Tatsache, dass es sich um eine saubere und grundsätzlich nicht-konsumtive Energiequelle handelt. In diesem Zusammenhang wäre eine reduzierte Satzanwendung gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL angemessen, nicht jedoch eine vollständige Befreiung. Ebenso wären Befreiungen für erlaubnisfreie Nutzungen (§§ 25, 26 und 46 WHG), die allein auf einem Signifikanzmangel beruhen und nicht an Bagatellfreigrenzen gekoppelt sind, als ungerechtfertigt einzustufen.

---

<sup>776</sup> *Gawel/Köck*, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 58–60.

Ein weiterer Ansatz zur Bewertung der Befreiungstatbestände könnte auf der Unterscheidung zwischen gewinnorientierten und gemeinwohlorientierten Tätigkeiten beruhen. Aktivitäten, die im öffentlichen Interesse liegen, wie die Entnahme von Wasser aus offiziell anerkannten Heilquellen, sollten nur dann von einer Befreiung profitieren, wenn sie der Bevölkerung kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Privatwirtschaftliche Einrichtungen wie Thermalbäder dürften demgegenüber nicht von einer solchen Befreiung profitieren, da dies einer Subventionierung einer privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Tätigkeit zulasten eines Gemeinguts gleichkäme – wenngleich diese Tätigkeit sozial erwünscht ist.

### **5.3.5. Ermäßigung und Verrechnung**

Dem Gesetzgeber sowie der Verwaltung steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, um den effektiven Satz des Wasserentnahmeentgelts zu reduzieren. Dazu zählen unter anderem die Möglichkeit der Verrechnung bestimmter Aufwendungen mit dem Gesamt- oder Teilbetrag des geschuldeten Entgelts sowie Ermäßigungen, die unmittelbar auf den zu entrichtenden Betrag gewährt werden.

In den verschiedenen landesrechtlichen Regelungen finden sich Modelle der Abgabenbelastung, die über die bloße Anwendung eines Satzes auf die Bemessungsgrundlage hinausgehen. Diese können zusätzliche Elemente enthalten, welche die Abgabenlast entweder durch gesetzlich vorgesehene Ermäßigungen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen reduzieren oder eine Verrechnung bestimmter Aufwendungen des Abgabepflichtigen mit dem geschuldeten Betrag ermöglichen und somit ebenfalls zu einer Minderung der Abgabenverpflichtung führen. Zugunsten solcher Ermäßigungen und Verrechnungen wird argumentiert, sie stellten einen zusätzlichen wirtschaftlichen Anreiz für die Normadressaten dar. Dagegen wird eingewandt, der eigentliche ökonomische Anreiz bestehe vielmehr darin, den Eintritt des Tatbestandes an sich zu vermeiden oder, falls unvermeidlich, zumindest die Erhöhung der Bemessungsgrundlage – also des entnommenen Wasservolumens – zu verhindern, um das aquatische Ökosystem zu schützen.<sup>777</sup>

In der Praxis führen Verrechnungen und Ermäßigungen dazu, dass die Allgemeinheit für Kosten aufkommt, die eigentlich vom Abgabepflichtigen selbst zu tragen wären, um dessen

---

<sup>777</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 237.

wasserwirtschaftliche Auswirkungen zu verringern. Dadurch werden sowohl die Lenkungs-  
funktion als auch die Abschöpfung des Sondervorteils – also die zentralen Zielsetzungen des  
Wasserentnahmeentgelts – faktisch aufgehoben.

Neben der Verrechnung von Aufwendungen existieren weitere Möglichkeiten zur Verringerung  
der Bemessungsgrundlage des Wasserentnahmeentgelts. So sieht beispielsweise das Land Bran-  
denburg nicht nur eine Befreiung von Landwirten für die Entnahme von Oberflächenwasser zu  
Bewässerungszwecken vor, sondern gewährt darüber hinaus eine Reduzierung der Bemessungs-  
grundlage für die Entnahme von Grundwasser. Gemäß der landesrechtlichen Regelung (§  
40 Abs. 1 Nr. 10 BbgWG) wird vermutet, dass 93 % der zur Bewässerung verwendeten Was-  
sermenge dem Gewässer anschließend wieder zugeführt werden. Dieses Volumen kann folglich  
vom tatsächlich entnommenen Wasservolumen abgezogen werden, wodurch sich die Bemessungs-  
grundlage entsprechend reduziert (§ 40 Abs. 1 Nr. 8 BbgWG).

Folglich stellen Ermäßigungen und Verrechnungen eine unverhältnismäßige Begünstigung der  
Wasserentnehmer dar und können, abhängig von der konkreten Ausgestaltung solcher Vorteile,  
sogar zu einer vollständigen Aufhebung der Abgabenlast führen. Darüber hinaus schwächen  
diese Vorteile die fiskalische, lenkende sowie die Vorteilsabschöpfungsfunktion des Wasserent-  
nahmeentgelts erheblich.

### **5.3.6. Härte- und Einzelfälle**

Die verwaltungsbehördliche Bewertung von schwierigen Fällen erfolgt aus unterschiedlichen  
Gründen, welche häufig zu einer substanziellen Reduktion der Abgabenlast führen. In Nieder-  
sachsen beispielsweise ist die Wasserbehörde auf Antrag des Betroffenen befugt, den Satz um  
bis zu 75 % zu ermäßigen, wenn bei der Herstellung eines bestimmten Produkts sämtliche zu-  
mutbaren Maßnahmen zur Einsparung von Wasser während des Produktionsprozesses getroffen  
wurden (§ 22 Abs. 2 S. 1 NWG). Mehrere Bundesländer haben in ihren Regelungen über das  
Wasserentnahmeentgelt Härtefall- bzw. Einzelfallbestimmungen aufgenommen. Hierbei han-  
delt es sich um Zumutbarkeitsprüfungen, die durch die Verwaltung selbst – typischerweise  
durch die oberen Wasserbehörden – vorgenommen werden.

Die deutsche Abgabenordnung enthält mit § 163 Abs. 1 S. 1 bereits eine *lex generalis* zur Be-  
handlung von Härtefällen, welche die Möglichkeit vorsieht, im konkreten Einzelfall eine

sachlich unbillige Erhebung von Abgaben zu vermeiden. Die Aufnahme spezieller Härtefallregelungen in den einzelnen Landesgesetzen über das Wasserentnahmeentgelt wäre daher nicht nur entbehrlich, sondern auch bedenklich, da dies eine differenzierte Behandlung je nach Ort der Wasserentnahme oder Sitz des Abgabepflichtigen zur Folge haben könnte.<sup>778</sup>

Die Möglichkeit der individuellen Entscheidung von Härtefällen öffnet Raum für eventuelle Verhandlungsspielräume mit der Verwaltung, wodurch sich wirtschaftlich einflussreiche Abgabepflichtige – etwa unter Verweis auf Arbeitsplatzverluste oder die Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten – Vorteile verschaffen könnten, die ihnen nach dem Wortlaut des Gesetzes an sich nicht zustehen. Bereits die Notwendigkeit einer individuellen Billigkeitsabwägung in angeblichen Härtefällen ist zweifelhaft. Es scheint keinen hinreichenden Grund zu geben, weshalb der Einzelfall eines Wasserentnehmers individuell durch eine wasserrechtlich zuständige Verwaltungsbehörde entschieden werden sollte, wenn dem Gesetzgeber ohnehin Instrumente wie Befreiungen, differenzierte Satzgestaltung und andere Maßnahmen zur Verfügung stehen, um Zielkonflikte, wie in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL beschrieben, von vornherein gesetzlich zu lösen.<sup>779</sup>

### **5.3.7. Direkte Verhaltenssteuerung durch Inhalts- und Nebenbestimmungen**

Die Internalisierung der externen Kosten verschiedener Wassernutzungen könnte nicht ausschließlich durch ein direkt auf das Wasser erhobenes Entgelt (Bepreisung) erfolgen, sondern auch durch indirekte Instrumente, insbesondere durch Inhalts- und Nebenbestimmungen des wasserrechtlichen Gestattungsakts. Eine derartige indirekte Bepreisung über die Verpflichtungen und Nebenbestimmungen der Gestattung wäre somit geeignet, die Zielsetzungen der WRRL zu erfüllen, insbesondere unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe (insbesondere Nr. 18 der Erwägungsgründe), der Zielbestimmungen nach Art. 1 sowie des Unterziels der ökologisch korrekten Preisgestaltung für Wasserdienstleistungen oder sogar für Wasserressourcen insgesamt (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 WRRL). Diese Vorgehensweise entspräche ebenfalls dem normativen Modell der Richtlinie als Rechtsakt nach Art. 288 UAbs. 3 AEUV, welcher die Mitgliedstaaten nicht zur Anwendung eines bestimmten Instruments verpflichtet, beispielsweise

---

<sup>778</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 180 f.

<sup>779</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 240 f.

einer auf direkter politischer Entscheidung basierenden Preisgestaltung für Wasserentnahmen. Die Effizienz der Wassernutzung hätte somit primär die Erreichung der ökologischen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zum Gegenstand. In diesem Kontext wären die Bestimmungen zu regionalen Besonderheiten gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL oder die Ausnahmeregelung nach Art. 9 Abs. 4 WRRL nicht maßgeblich relevant. Zusammenfassend ließe sich festhalten, dass das Telos der Regelung des Art. 9 Abs. 1 WRRL durch flexible Mechanismen der ökologischen Maßnahmenbepreisung sogar intensiver und umfassender erreicht werden könnte als durch eine unmittelbare Wasserbepreisung.<sup>780</sup>

Ein anderer Standpunkt betont, dass das Wasserrecht in seiner verwaltungsrechtlichen Ausgestaltung durch Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung grundsätzlich daran scheitert, Umwelt- und Ressourcenkosten angemessen zu berücksichtigen. Der Grund hierfür liegt darin, dass Regelungen der direkten Verhaltenssteuerung nicht vorrangig auf eine effiziente oder sparsame Wassernutzung abzielen. Zudem werden nicht alle Kosten, die mit der Wassernutzung verbunden sind, durch solche direkten Steuerungsmaßnahmen dem jeweiligen Nutzer gerecht zugerechnet. Zwar könnte argumentiert werden, dass in den Ländern Hessen, Bayern und Thüringen die fehlende Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts durch Maßnahmen direkter Verhaltenssteuerung kompensiert werde, welche Umwelt- und Ressourcenkosten einbeziehen. Allerdings fehlen konkrete Belege dafür, dass eine solche Kompensation in den vergangenen Jahren tatsächlich erfolgt ist.<sup>781</sup>

Der spezifische Fall der Wasserentnahme (quantitativer Aspekt) unterscheidet sich grundlegend von der Wasserverschmutzung (qualitativer Aspekt). Die Festlegung von Inhalts- und Nebenbestimmungen in der wasserrechtlichen Gestattung der Wasserentnahme erscheint zwar sinnvoll, allerdings nur teilweise. Zur Verringerung großer Wasserentnahmemengen kann beispielsweise sinnvollerweise die Verpflichtung vorgesehen werden, im Produktionsprozess Technologien einzusetzen, die den Wasserbedarf erheblich reduzieren. Ohne auf Fragen wie die unentgeltliche Nutzung eines Gemeinguts näher einzugehen, sind jedoch einige Einwände zu erheben. Erstens muss eine entsprechende Technologie überhaupt verfügbar sein. Zweitens bestünde selbst bei Anwendung solcher Technologien kein zusätzlicher Anreiz, die Wasserentnahme über den erzielbaren Grad hinaus zu reduzieren, sofern keine unmittelbare Bepreisung

---

<sup>780</sup> Reimer, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (448 f.).

<sup>781</sup> Gawel, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen, NuR 37 (2015), S. 17 (27).

der Wasserentnahme erfolgt. Man könnte sich etwa eine hypothetische Situation vorstellen, in der ein Bewässerungslandwirt eine Technologie einsetzt, die seinen Wasserverbrauch um 20 % reduziert, gleichzeitig jedoch weiterhin sorglos Wasser verschwendet, weil er hierfür nichts bezahlen musste. Hinzu treten noch sogenannte Rebound-Effekte<sup>782</sup>: Im konkreten Beispiel könnte der Bewässerungslandwirt infolge des Einsatzes einer effizienteren Technologie sogar seinen absoluten Wasserverbrauch steigern, indem er etwa wasserintensivere Kulturen anbaut oder seine Anbauflächen ausweitet, wodurch der Effizienzgewinn letztlich neutralisiert würde.

Des Weiteren ergibt es im Falle der Wasserentnahme wenig Sinn, von einer Internalisierung residualer Umwelt- und Ressourcenkosten zu sprechen, wie dies etwa bei Technologien der Fall ist, die eine Verschmutzung lediglich verringern, jedoch nicht vollständig beseitigen, und somit residuale Externalitäten erzeugen. Die Wasserentnahme stellt selbst unmittelbar die Externalität dar und ist kein sekundärer Effekt einer Produktionsaktivität, da sie in der Regel zeitlich der eigentlichen Produktion vorgelagert ist (z.B. Bewässerung, Kühlung oder Abfüllung). Wenn bereits die Internalisierung residualer Externalitäten im Zusammenhang mit der Wasserentnahme keinen Sinn ergibt, wäre ein gänzlicher Verzicht auf die Internalisierung dieser Kosten umso weniger gerechtfertigt<sup>783</sup>.

Tatsächlich konzentrieren sich die bislang erzielten Fortschritte bei der Reduktion des Wasserverbrauchs in industriellen Anlagen und Produktionsverfahren vornehmlich auf Effizienzsteigerungen, ohne zwangsläufig in einer tatsächlichen Senkung des absoluten Wasserverbrauchs zu resultieren.<sup>784</sup>

### 5.3.8. Inflationsausgleich

Ein weiterer indirekt auf die Sätze wirkender Faktor liegt in der fehlenden Preisindexierung innerhalb der Wirtschaft, welche insbesondere für Länder charakteristisch ist, die an geringe Inflationsraten gewöhnt sind – wie dies etwa bei Deutschland der Fall ist.

---

<sup>782</sup> "Rebound-Effekte entstehen, wenn Kostensenkung durch Einsparungseffekte durch vermehrte Nachfrage kompensiert werden". *Ramsauer*, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Hans-Joachim Koch, Ekkehard Hofmann, Moritz Reese (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 165, Rn. 38 (Fn. 98). Vgl. *Gawel*, Ressourceneffizienz als ökonomisches Konzept, in: Franz Reimer (Hrsg.), *Ressourceneffizienz - Leitbild für das Umweltrecht?*, Giessener Abhandlungen zum Umweltrecht Band 26, Baden-Baden 2016, S. 44.

<sup>783</sup> Dagegen, *Desens*, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie, S. 207.

<sup>784</sup> *Reese*, Suffizienz, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht*, S. 10 (26).

Dies kann insbesondere im Falle spezifischer Sätze problematisch werden – im Gegensatz zu sogenannten ad valorem-Sätzen –, da erstere typischerweise in monetären Werten je Mengeneinheit ausgedrückt sind, wie dies beispielsweise beim Wasserentnahmeentgelt oder bei der Abwasserabgabe der Fall ist. Solche spezifischen Sätze verlieren bei erhöhter Inflation real an Wert, wodurch zwangsläufig ihre Lenkungsfunktion sowie die Funktion der Vorteilsabschöpfung beeinträchtigt werden. Vor diesem Hintergrund wäre eine regelmäßige Anpassung der nominalen Werte, insbesondere nach längeren Zeiträumen ohne Aktualisierung, empfehlenswert. Die Anpassung dieser Sätze hätte eine doppelte Wirkung: Einerseits reduziert sie Defizite bezüglich ihrer lenkenden Funktion; andererseits entsteht dadurch ein fiskalischer „Co-Benefit“, indem sich das verfügbare Abgabenaufkommen erhöht.<sup>785</sup>

Beispielsweise entspräche der in Hamburg erhobene spezifische Satz für Wasserentnahmen (einschließlich Grundwasser) von ursprünglich 0,56 €/m<sup>3</sup>, inflationsbereinigt für das Jahr 2024, einem nominalen Satz von etwa 0,95 €/m<sup>3</sup>. Die nominale Satzhöhe von 1997 wurde seinerzeit durch das Bundesverwaltungsgericht als rechtmäßig bestätigt, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Folgen des Klimawandels noch nicht so deutlich sichtbar waren wie heute.<sup>786</sup>

Eine Möglichkeit, mehr Flexibilität bei der monetären Anpassung der Sätze zu gewährleisten – obgleich dies theoretisch mit einer erhöhten Rechtsunsicherheit für die Abgabepflichtigen verbunden sein könnte –, besteht darin, wesentliche Elemente des Wasserentnahmeentgelts im Wege der Delegation durch die Landesregierung zu regeln. Ein Beispiel hierfür findet sich in Sachsen-Anhalt, wo das Wasserentnahmeentgelt nahezu vollständig durch Rechtsverordnung geregelt wird (§ 105 Abs. 3 WG LSA).

### 5.3.9. Zweckbindung

Eine Möglichkeit, das Lenkungspotenzial von Umweltabgaben zu untergraben, bestünde darin, deren Einnahmen direkt dem allgemeinen Haushalt zur Deckung allgemeiner Ausgaben zuzuführen, wodurch eine fiskalische Abhängigkeit von diesen Mitteln geschaffen würde.<sup>787</sup>

---

<sup>785</sup> Reese et al., Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise, S. 194.

<sup>786</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 231 f.

<sup>787</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 398 Rn. 981.

Kritisiert wird dabei, dass gesetzliche Regelungen fehlen, welche eine Zweckbindung der Einnahmen aus den Wasserentnahmeentgelten zur Beseitigung quantitativer und qualitativer Schäden vorsehen, die vom jeweiligen Wasserentnehmer verursacht wurden. Die Verwendung der Einnahmen beschränke sich häufig darauf, lediglich eine ökologische Mindestwasserführung zu gewährleisten, anstatt weiterreichende Maßnahmen zu finanzieren.<sup>788</sup>

Wie bereits in Kapitel 5.2.5 dargestellt, sehen sämtliche deutschen Bundesländer, die ein Wasserentnahmeentgelt erheben – mit Ausnahme von Hamburg –, eine Zweckbindung der Einnahmen vor und legen gleichermaßen fest, dass diese Mittel für Maßnahmen verwendet werden müssen, die sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte der Gewässer verbessern.

Der Gesetzgeber kann aus politischer Zweckmäßigkeit entscheiden, das Aufkommen einer Abgabe zweckgebunden zu verwenden und die daraus erzielten Einnahmen außerhalb des allgemeinen Haushalts zu führen. Das Wasserentnahmeentgelt könnte auf diese Weise sowohl als Wirkungszweckabgabe mit lenkender Zielsetzung als auch als Verwendungszweckabgabe mit einer transparenten Verwendung der erzielten Einnahmen für Umweltmaßnahmen ausgestaltet werden. Dies erhöht zugleich die Akzeptanz der Abgabepflichtigen hinsichtlich der Entrichtung der Abgabe.<sup>789</sup> Andererseits wird gegen eine Zweckbindung der Einnahmen eingewandt, dass dadurch langfristig das Prinzip der Nichtzweckbindung von Haushaltsmitteln (Non-Affektationsprinzip) ausgehöhlt werden könnte, obwohl dieses Prinzip selbst keinen Verfassungsrang besitzt.<sup>790</sup>

### 5.3.10. Freiheitsübung

Im Bereich der Wirtschaftspolitik wird seit Langem kritisch angemerkt, dass die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung eines Umweltguts wie Wasser es dem Staat ermöglicht, dessen Nutzung zunächst zu untersagen, um sie anschließend gegen Entgelt wieder zu gestatten. Anders formuliert würde dadurch die Ausübung der Nutzungsfreiheit durch den Bürger zu einer Einnahmequelle des Staates mittels entsprechender Abgaben gemacht.<sup>791</sup> Diese Kritik beruht auf

---

<sup>788</sup> Reimer, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, S. 445 (447).

<sup>789</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 125.

<sup>790</sup> Kloepfer, Umweltrecht, 422 Rn. 1125.

<sup>791</sup> Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, S. 43 (Fn. 366).

der unzutreffenden Prämisse, wonach der Wasserentnehmer – insbesondere der Großentnehmer – einen Anspruch auf Nutzung eines eigenen Gutes habe, während ihm in Wirklichkeit dieses Gut gar nicht gehört und er es vielmehr unentgeltlich nutzt.

Die Erzielung eines Vorteils (Gewinns) auf Kosten der Allgemeinheit, was letztlich eine ungerechtfertigte Bereicherung zulasten fremden Vermögens darstellt, ist nicht mit der Ausübung einer bürgerlichen Freiheit durch den einzelnen Bürger vergleichbar. Die Nutzung eines Gewässers durch einen Bürger etwa zu Freizeit Zwecken oder zur Entnahme geringfügiger Wassermengen, die nach der Gesetzgebung weder eine Gestattung noch eine Abgabepflicht auslöst, lässt sich nicht mit der Wasserentnahme durch Großentnehmer gleichsetzen.

### **5.3.11. Vermeidungstechnologien**

Es stellt sich hypothetisch die Frage nach der Rechtfertigung einer lenkungsorientierten Abgabe, wenn der Abgabepflichtige bereits sämtliche präventiven technologischen Investitionen entsprechend den optimalen Vermeidungstechnologien getätigt hat. In einer solchen Situation wäre die Legitimation eines lenkenden Abgabenzwecks tatsächlich schwer zu verteidigen. Allerdings stellt dieses hypothetische Problem die Legitimität von Abgaben, welche primär auf der Abschöpfung eines individuellen Sondervorteils beruhen, keineswegs vollständig infrage. Dies gilt insbesondere für Abgaben auf die Nutzung natürlicher Ressourcen, wie etwa das Wasserentnahmeentgelt. Welches Gewicht letztlich der Lenkungsfunktion einerseits und der Vorteilsabschöpfungsfunktion andererseits zukommt, bleibt jedenfalls einer Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten. Ein etwaiger Verlust der Liquidität der Wasserentnehmer wäre in diesem Zusammenhang politisch wie auch rechtlich besonders sensibel zu behandeln.<sup>792</sup>

In dieser Kritik scheint eine Verwechslung zwischen der Erreichung des durch eine lenkende Abgabennorm angestrebten Verhaltens des Abgabepflichtigen und der Legitimation der Norm selbst vorzuliegen. Konkret verfolgt die gesetzliche Regelung des Wasserentnahmeentgelts das Ziel, den Abgabepflichtigen zu praktischen Maßnahmen zu bewegen, um seine wasserwirtschaftlichen Auswirkungen zu verringern und Wasser sparsamer und effizienter zu nutzen. Falls der Abgabepflichtige bereits alle technologisch verfügbaren Präventionsmaßnahmen gemäß den optimalen Vermeidungstechnologien getroffen hat, wäre das Ziel der Norm erreicht, was

---

<sup>792</sup> *Kloepfer*; Umweltrecht, S. 421 Rn. 1120.

folgerichtig zu einer Abgabenreduzierung oder -befreiung führen könnte. Gleichwohl wirkt bereits die bloße Existenz einer solchen lenkenden Abgabe wie ein Damoklesschwert und bietet somit einen kontinuierlichen Anreiz für den Abgabepflichtigen, stets nach dem aktuellen Stand der Technik in präventive Maßnahmen zu investieren.

#### **5.4. Fazit**

Das deutsche Wasserrecht gehört, wie dargelegt, zu den ältesten umweltrechtlichen Materien und entstand bereits vor der Anerkennung des Umweltrechts als eigenständiges Rechtsgebiet. Es entwickelte sich schrittweise, insbesondere seit der zweiten Industriellen Revolution im 19. Jahrhundert, die erheblichen Auswirkungen auf die Wasserqualität hatte. Gleichwohl stammt das erste Wasserhaushaltsgesetz erst aus dem Jahr 1957. Erst durch die Gesetzesänderung von 1976 wurde das Wasser einem öffentlich-rechtlichen Regime unterstellt – unabhängig von der Eigentumsfrage am Gewässerkörper. Das Wasserhaushaltsgesetz von 1957 blieb, nach sieben Änderungen, bis 2009 in Kraft.

Die Föderalismusreform I im Jahr 2006 führte zu wesentlichen Änderungen des deutschen Wasserrechts. Sie beseitigte die Rahmengesetzgebungskompetenz, auf welcher das Wasserhaushaltsgesetz von 1957 basierte, und ersetzte sie durch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit umfassender Bundeskompetenz in bestimmten Bereichen, darunter auch im Wasserrecht. Den Ländern wurde jedoch ein Abweichungsrecht eingeräumt, eigene Regelungen zu treffen. Im Wasserrecht ist eine Abweichung durch die Länder allerdings in zwei Bereichen ausgeschlossen, nämlich bei stoff- und anlagenbezogenen Regelungen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG).

In diesem verfassungsrechtlichen Kontext wurde das geltende Wasserhaushaltsgesetz von 2009 als Vollregelung erlassen. Sein Hauptziel besteht darin, die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, Lebensgrundlage des Menschen, Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbare Ressource durch eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung zu schützen (§ 1 WHG). Grundlage hierfür ist die wasserrechtliche Gestattung durch Instrumente wie Bewilligung, Erlaubnis und gehobene Erlaubnis. Im Jahr 2016 erfolgte eine Änderung des Wasserhaushaltsgesetz zur Umsetzung des Art. 9 WRRL, bei der der § 6a eingefügt wurde, der die Regelungen des europäischen Artikels inhaltlich wiedergibt.

Dieses Bundesgesetz bildet gemeinsam mit den 16 Landeswassergesetzen, die davon abweichen und bestehende Lücken ausfüllen können, die Rechtsgrundlage des deutschen Wasserrechts. Prägend sind hierbei insbesondere die Ungeeignetheit zur Aneignung fließender oberirdischer Gewässer und des Grundwassers (§ 4 Abs. 2 WHG), wodurch diese zu einem nicht-staatlichen Gemeinschaftsgut werden, sowie die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung aller Gewässer – einschließlich privater Gewässer –, eine Regelung, die seit der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes von 1957 im Jahr 1976 unverändert geblieben ist. Eine weitere charakteristische Besonderheit ist das Fehlen einer Verwaltungskompetenz des Bundes für Gewässer mit Wasserspender- und Vorfluterfunktionen, welche seit jeher ausschließlich den Ländern zugewiesen ist.

In Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hat das Wasserhaushaltsgesetz das Bundesgebiet in zehn Flussgebietseinheiten unterteilt (Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene), die von den Wasserbehörden der Länder zu bewirtschaften sind. Diese fragmentierte Gewässerverwaltung zwischen den Bundesländern stellt allerdings ein Problem dar, insbesondere aufgrund mangelnder zwischenstaatlicher Koordination. Eine mögliche Lösung könnte die Einrichtung einer Bundesoberbehörde sein, die für die Verwaltung internationaler und länderübergreifender Gewässer zuständig wäre, was allerdings eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen würde.

Als Instrument der deutschen Wasserpolitik erfüllt das Wasserentnahmeentgelt grundsätzlich die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der Deckung von Umwelt- und Ressourcenkosten als flankierender Mechanismus neben der direkten Verhaltenssteuerung. Das erste Landesgesetz zur Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts wurde 1988 in Baden-Württemberg erlassen, wobei in der ehemaligen DDR bereits zuvor eine entsprechende, national geltende Abgabe existierte. Die Rechtsnatur des Entgelts ist unstrittig die einer öffentlich-rechtlichen Abgabe, wobei die Klassifizierung als Gebührenart in Lehre und Rechtsprechung am weitesten akzeptiert wird. Rechtfertigung für die Erhebung bildet dabei der individuelle Sondervorteil, welcher dem Wasserentnehmer durch den privilegierten Zugang zu diesem Umweltgut verschafft wird, wie es bereits das Bundesverfassungsgericht in seiner bekannten Wasserpfennig-Entscheidung von 1995 ausführte. Primär bezweckt das Entgelt somit die Abschöpfung dieses Sondervorteils, ohne dass dies den etwaigen lenkenden oder fiskalischen Funktionen entgegensteht.

Gegenwärtig erheben 13 Bundesländer das Wasserentnahmeentgelt, mit Ausnahme von Hessen, Bayern und Thüringen. Charakteristisch sind dabei die allgemein als symbolisch einzustufenden niedrigen spezifischen Sätze in sämtlichen Ländern, was zur Folge hat, dass diese Abgabe von den wirtschaftlichen Akteuren kaum wahrgenommen wird. Ebenso problematisch ist die erhebliche Anzahl sowie Intensität von Befreiungen, Ermäßigungen und Verrechnungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit Einzel- und Härtefällen, welche von der Literatur intensiv diskutiert werden. Diese Praxis führt letztlich zu einer Aushöhlung der mit dem Entgelt verfolgten Ziele und verstärkt dessen symbolischen Charakter.

## 6. Wasserentnahmeentgelten im brasilianischen Rechtssystem

### 6.1 Exkurs: Die Föderative Republik Brasilien

Die Föderative Republik Brasilien folgt der Tradition des kontinentaleuropäischen Rechts (*Civil Law*)<sup>793</sup> und verfügt über eine Verfassung<sup>794</sup>, in der unter anderem die grundlegenden Prinzipien (Titel I), die Grundrechte und -garantien (Titel II), die Staatsorganisation (Titel III) sowie der Aufbau der Staatsgewalten (Titel IV) geregelt sind.

Die „Constituição da República Federativa do Brasil“ (CRFB) ist eine umfangreiche und analytische Verfassung. Sie deckt nicht nur eine große Bandbreite an Themen ab, sondern behandelt viele davon auch mit einem für Verfassungstexte ungewöhnlichen Detaillierungsgrad. Zum Zeitpunkt ihrer Verkündung umfasste sie 245 Artikel im dauerhaften Hauptteil sowie 70 Artikel in den Übergangsbestimmungen.<sup>795</sup>

Der brasilianische Staat, der auf seiner Verfassung gegründet ist, die an der Spitze der Rechtsordnung steht, ruht auf drei Grundsäulen: der Republik, dem Föderalismus und der Demokratie.<sup>796</sup>

Die brasilianische Bundesverfassung von 1988 unterscheidet sich im Vergleich zu den früheren Verfassungen<sup>797</sup> durch ein starkes Bekenntnis zu den Grundrechten und zur Demokratie. Zudem spiegelt sie die Absicht wider, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu transformieren, um eine inklusivere Gesellschaft zu schaffen, die auf der Würde des Menschen basiert.<sup>798</sup>

Die brasilianische Demokratie gründet darauf, dass sich Brasilien selbst als demokratischer Rechtsstaat anerkennt (Art. 1 Caput CRFB) und die Staatsbürgerschaft sowie den politischen Pluralismus als Grundprinzipien verankert (Art. 1 Nr. II und V CRFB). Zudem enthält die Verfassung einen Katalog von Grundrechten (Art. 5 bis 11 CRFB). Als Grundlage der

---

<sup>793</sup> *Siems*, Comparative Law, S. 99.

<sup>794</sup> »Constituição da República Federativa do Brasil« - CRFB (D.O.U. - Seção 1 - 05.10.1988, S. 1)

<sup>795</sup> *Souza Neto/Sarmiento*, Direito Constitucional, S. 170 f.

<sup>796</sup> *Barroso*, Curso de direito constitucional contemporâneo, S. 436.

<sup>797</sup> Verfassungen von 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 und 1967

<sup>798</sup> *Souza Neto/Sarmiento*, Direito Constitucional, S. 170.

demokratischen Ordnung bestimmt die Verfassung das direkte, geheime, allgemeine und regelmäßige Wahlrecht für sämtliche Wahlämter (Art. 14 Caput CRFB), indem sie festlegt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, welches diese direkt oder durch gewählte Vertreter innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen ausübt (Art. 1 einziger Absatz CRFB). Außerdem etablierte die Verfassung von 1988 Instrumente der partizipativen Demokratie wie das Plebiszit, das Referendum und die Volksinitiative zur Gesetzgebung (Art. 14 Nrn. I bis III CRFB). Das demokratische System wird unter anderem durch die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative gewährleistet, welche unabhängig voneinander sind und harmonisch zusammenwirken müssen (Art. 2 CRFB).

Der brasilianische Föderalismus besteht aus der Union, den Bundesländern, dem Bundesdistrikt, in dem sich die Hauptstadt Brasília befindet, sowie den Gemeinden, die jeweils eigenständige politische Einheiten der Föderation sind (Art. 18 CRFB). Damit weicht das brasilianische System von der traditionellen Formel ab, nach der lediglich die Union und die Bundesländer der Föderation angehören. Die Gewaltenteilung gilt in allen Einheiten der Föderation mit Ausnahme der Gemeinden, in denen es keine Judikative gibt.

Der Bundesdistrikt vereint sowohl die politisch-administrativen als auch die legislativen Zuständigkeiten, die den Bundesländern und den Gemeinden zukommen. Im Bereich des Abgabenrechts obliegt ihm die Erhebung von Gebühren und Beiträgen für öffentliche Verbesserungen sowie jener Abgaben, die nach der Verfassung den Bundesländern und Gemeinden zugewiesen sind (Art. 145, 147 und 155 CRFB).<sup>799</sup> Obwohl der Bundesdistrikt<sup>800</sup> über eine geringere Autonomie verfügt als die Bundesländer, kann er diesen grundsätzlich gleichgestellt werden.<sup>801</sup>

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union, den Bundesländern, dem Bundesdistrikt und den Gemeinden erfolgt gemäß der Verfassung. Sie umfasst politisch-administrative, legislative sowie abgabenrechtliche Zuständigkeiten. Die politisch-administrativen Kompetenzen unterteilen sich in ausschließliche Kompetenzen der Union (Art. 21 CRFB) und gemeinsame Kompetenzen der Union, der Bundesländer, des Bundesdistrikts und der Gemeinden (Art. 23 CRFB). Die Gesetzgebungskompetenzen gliedern sich wiederum in ausschließliche

---

<sup>799</sup> *Carvalho*, *Direito Constitucional Positivo*, S. 340.

<sup>800</sup> Für die Zwecke dieser akademischen Arbeit wird keine Unterscheidung zwischen den Bundesländern und dem Bundesdistrikt vorgenommen, sodass bei einer bloßen Bezugnahme auf die Bundesländer stets auch der Bundesdistrikt mit umfasst ist.

<sup>801</sup> *Barcellos*, *Curso de direito constitucional*, S. 721.

Kompetenzen der Union (Art. 22 CRFB), konkurrierende Kompetenzen zwischen der Union, den Bundesländern und dem Bundesdistrikt (Art. 24 CRFB) sowie Kompetenzen von lokalem Interesse und ergänzende Zuständigkeiten der Gemeinden (Art. 30 Nrn. I und II CRFB). Die abgabenrechtlichen Kompetenzen sind schließlich in Titel VI der Bundesverfassung geregelt, welcher die Abgaben und den öffentlichen Haushalt zum Gegenstand hat.

Das Kriterium zur Kompetenzverteilung basiert auf der „Reichweite des betroffenen Interesses“. Der Union sind diejenigen Angelegenheiten von nationalem Interesse zugeordnet, die sowohl allgemeine innerstaatliche als auch außenpolitische Beziehungen umfassen. Den Bundesländern obliegen hingegen die Angelegenheiten, die ihr jeweiliges Territorium und überwiegend regionale Interessen betreffen. Den Gemeinden sind wiederum Themen von lokalem Interesse vorbehalten.<sup>802</sup>

Wie für präsidentielle Regierungssysteme typisch, vereint der Präsident der Republik Brasilien sowohl die Funktionen des Regierungschefs als auch die des Staatsoberhauptes in seiner Person.<sup>803</sup> Das in Brasilien praktizierte präsidentielle System wird von Politikwissenschaftlern häufig als „Koalitionspräsidentialismus“ bezeichnet. Der Präsident der Republik beruft üblicherweise Verbündete in Ministerien und andere strategische Positionen, um eine stabile parlamentarische Unterstützung im Legislativorgan zu sichern. Formal stellt diese Unterstützung jedoch keine Voraussetzung im präsidentiellen Regierungssystem dar.<sup>804</sup>

Die republikanische Staatsform sowie das präsidentielle Regierungssystem wurden von der brasilianischen Bevölkerung im Rahmen eines Plebiszits im Jahr 1993<sup>805</sup> festgelegt, wie in Art. 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vorgesehen.

Um die republikanische Staatsform und den Föderalismus zu verstehen, ist eine kurze historische Einordnung erforderlich. Das Vorhaben, im weitläufigen brasilianischen Territorium eine republikanische und föderalistische Ordnung einzuführen, zeigte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts vor allem in mehreren Aufständen und Revolutionen. Dennoch entstand Brasilien als

---

<sup>802</sup> *Carvalho*, *Direito Constitucional Positivo*, S. 303.

<sup>803</sup> *Barcellos*, *Curso de direito constitucional*, S. 724.

<sup>804</sup> *Souza Neto/Sarmiento*, *Direito Constitucional*, S. 174.

<sup>805</sup> Art. 2: Am 7. September 1993 bestimmt die Wählerschaft mittels eines Plebiszits über die Staatsform (Republik oder konstitutionelle Monarchie) sowie das Regierungssystem (Parlamentarismus oder Präsidentialismus), die im Land gelten sollen.

unabhängige Nation unter einem monarchischen und zentralistischen Regime. Dadurch unterschied es sich von den übrigen Nationen Lateinamerikas, die allesamt republikanisch geprägt waren. Das Land erbt das monarchische und zentralistische System vom portugiesischen Haus Bragança. Im November 1807 beschloss der damalige Prinzregent Dom João angesichts der drohenden Invasion Portugals durch napoleonische Truppen, den Regierungssitz des portugiesischen Reiches von Lissabon nach Rio de Janeiro zu verlegen. 1808 wurde Brasilien in das portugiesische Königreich integriert und hörte auf, Kolonie zu sein, als das „Königreich Portugal, Brasilien und Algarven“ geschaffen wurde. Infolgedessen hielten sich die königliche Familie, der portugiesische Hof sowie der gesamte staatliche Apparat der portugiesischen Monarchie bis 1821 in Brasilien auf. Dann wurde König Dom João VI., der inzwischen in Brasilien gekrönt worden war, aufgrund einer liberalen Revolution in Porto zur Rückkehr nach Portugal gezwungen. Allerdings ließ der portugiesische König seinen ältesten Sohn Dom Pedro als Regenten des brasilianischen Territoriums zurück. Angesichts der drohenden Rückstufung Brasiliens auf den Status einer Kolonie sowie der damit verbundenen Unzufriedenheit der brasilianischen Elite proklamierte Dom Pedro im Jahr 1822 die Unabhängigkeit Brasiliens und wurde dessen Kaiser.<sup>806</sup>

So entstand ein äußerst zentralistisches Kaiserreich, in dem die Provinzen über keinerlei Autonomie verfügten und dessen Gouverneure vom Kaiser ernannt wurden. Dies führte dazu, dass sämtliche relevanten Machtbefugnisse in der Hauptstadt des Kaiserreichs konzentriert waren.<sup>807</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass die Einheit des brasilianischen Territoriums maßgeblich durch das monarchische Erbe sowie durch die Notwendigkeit geprägt wurde, separatistische Bedrohungen einzudämmen. Im Gegensatz dazu zerfiel das spanische Reich in Amerika in mehrere republikanische Einzelstaaten, während Brasilien seine territoriale Einheit bewahrte und im Laufe seiner Geschichte sogar noch erweiterte.

Der Föderalismus in Brasilien nahm erst nach dem Sturz der Monarchie und dem Militärputsch von 1889 Gestalt an, als mit dem Dekret Nr. 1 von 1889 die Republik ausgerufen wurde. Er diente als Mittel zur Dezentralisierung der Macht innerhalb des brasilianischen Territoriums. Seither wurde der Föderalismus in sämtlichen brasilianischen Verfassungen als unveränderliche Klausel verankert. Er ist durch eine stark zentralistische Ausprägung („zentripetaler

---

<sup>806</sup> *Gomes*, Lauretino, 1808 *Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil*, 3. Aufl., São Paulo 2014.

<sup>807</sup> *Barroso*, *Curso de direito constitucional contemporâneo*, S. 439.

Föderalismus“) gekennzeichnet, bei der die normativen Kompetenzen weitgehend auf Bundesebene konzentriert sind.<sup>808</sup>

Der brasilianische Föderalismus kann aufgrund der historischen Umstände, unter denen er entstanden ist, als schwach eingestuft werden. So sah sich der Föderalismus in Brasilien erheblichen Herausforderungen ausgesetzt. Während der sogenannten Ära Vargas (1930-1945) kam es etwa zu einer intensiven Zentralisierung der Macht, wodurch die Autonomie der Bundesländer geschwächt wurde. Erst mit der erneuten Demokratisierung im Jahr 1946 konnte dies teilweise überwunden werden. Nach einer weiteren Diktatur zwischen 1964 und 1985, welche wie jedes autoritäre Regime von einer starken Zentralisierung geprägt war, stärkte die Verfassung von 1988 im Zuge der zweiten Demokratisierung zwar die Autonomie der Bundesländer und Gemeinden, etablierte jedoch zugleich ein komplexes System der Kompetenz- und Finanzmittelverteilung. Eine der wesentlichen Schwächen des brasilianischen Föderalismus liegt in der finanziellen Abhängigkeit der Bundesländer und Gemeinden gegenüber der Union. Viele Bundesländer und Gemeinden sind zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf Finanztransfers der Union angewiesen, wodurch ihre fiskalische und administrative Autonomie eingeschränkt wird. Ein weiterer Faktor, der zur wahrgenommenen Schwäche des brasilianischen Föderalismus beiträgt, besteht in der starken Zentralisierung legislativer und regulatorischer Kompetenzen auf Bundesebene. Zahlreiche öffentliche Politiken sowie bedeutende regulatorische Gesetze werden von der Zentralgewalt in Brasília festgelegt, sodass den Bundesländern und Gemeinden bei deren Umsetzung lediglich eine nachgeordnete Rolle zukommt

Das brasilianische parlamentarische System ist ein Zweikammersystem (Art. 44 CRFB), das aus einer Abgeordnetenversammlung besteht, die die Interessen des Volkes vertritt (Art. 45 CRFB), sowie einem Bundessenat, der die Bundesländer und den Bundesdistrikt repräsentiert (Art. 46 CRFB).

Das Gesetzgebungsverfahren umfasst die Ausarbeitung von Verfassungsänderungen, ergänzenden Gesetzen, ordentlichen Gesetzen, delegierten Gesetzen, vorläufigen Maßnahmen sowie gesetzgebenden Dekreten und Resolutionen (Art. 59 Nrn. I bis VII CRFB). Jede dieser Normarten unterliegt einem spezifischen Verfahrensablauf. Dementsprechend gibt es im brasilianischen

---

<sup>808</sup> Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo*, S. 436 f.

Gesetzgebungsverfahren gewöhnliche und besondere Verfahren.<sup>809</sup> Die gewöhnlichen Verfahren gelten für die Ausarbeitung ordentlicher Gesetze und gliedern sich in gewöhnlich-ordentliche, gewöhnlich-beschleunigte (mit verfassungsmäßiger Dringlichkeit) und gewöhnlich-abgekürzte Verfahren. Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass die Gesetzentwürfe ausschließlich in den Ausschüssen behandelt werden und nicht durch das Plenum der gesetzgebenden Kammern gehen. Bemerkenswerterweise ist das gewöhnlich-ordentliche Verfahren nicht das am häufigsten angewandte. Über 80 % der Gesetzentwürfe werden ausschließlich in den Ausschüssen abschließend behandelt, ohne dass es zu einer Debatte oder Abstimmung im Plenum kommt.<sup>810</sup>

Verfassungsänderungen dienen dazu, den Inhalt der Bundesverfassung durch Ergänzungen, Streichungen oder Änderungen ihres Wortlauts zu modifizieren.<sup>811</sup> Sie bedürfen der Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder beider Kammern des Nationalkongresses, wobei in beiden Häusern jeweils zwei Abstimmungen erforderlich sind. Die Verfassung setzt in Art. 60 Abs. 4 CRFB materielle Schranken für das Verfahren zur Beratung und Abstimmung über Verfassungsänderungen fest. Dabei handelt es sich um die sogenannten unveränderlichen Klauseln (*cláusulas pétreas*), die als grundlegende Prinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung gelten: die föderative Staatsform, das unmittelbare, geheime, allgemeine und regelmäßige Wahlrecht, die Gewaltenteilung sowie die individuellen Rechte und Garantien. Internationale Verträge und Abkommen über Menschenrechte, die nach dem Verfahren für Verfassungsänderungen gebilligt werden, werden als unveränderliche Klauseln Teil der Verfassung (Art. 5 Abs. 3 CRFB).<sup>812</sup>

Zusatzgesetze (*lei complementar*) und ordentliche Gesetze (*lei ordinária*) sind normative Rechtsakte, die von der Bundesverfassung vorgesehen sind und sich nicht durch ihre hierarchische Stellung unterscheiden, sondern durch formelle und materielle Kriterien. Zusatzgesetze regeln spezifische Sachverhalte, die ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen sind, und wirken somit als interpretative oder konkretisierende Erweiterung des Verfassungstextes. Aus diesem Grund erfordern sie zur Verabschiedung ein qualifiziertes Quorum, nämlich die absolute Mehrheit der Mitglieder des Nationalkongresses gemäß Art. 69 CRFB. Diese Anforderung

---

<sup>809</sup> Verfahren zur Ausarbeitung ergänzender Gesetze, zur Umwandlung vorläufiger Maßnahmen in Gesetze, für Verfassungsänderungen, Haushaltsgesetze, gesetzgebende Dekrete, Resolutionen, delegierte Gesetze sowie weiterer Normarten.

<sup>810</sup> Barroso, Curso de direito constitucional contemporâneo, S. 646.

<sup>811</sup> Carvalho, Direito Constitucional Positivo, S. 503.

<sup>812</sup> Barroso, Curso de direito constitucional contemporâneo, S. 653 f.

verdeutlicht die Absicht des verfassungsgebenden Gesetzgebers, bestimmten Themen eine erhöhte normative Stabilität zu verleihen. Ordentliche Gesetze hingegen stellen die gebräuchlichste Form der Gesetzgebung dar und gelten für sämtliche Angelegenheiten, die nicht den Zusatzgesetzen vorbehalten sind, so etwa im Falle des Gesetzes Nr. 9.433/1997. Für deren Verabschiedung genügt die einfache Mehrheit, das heißt die Mehrheit der bei der Sitzung anwesenden Parlamentsmitglieder. Die Verfassung schafft somit eine funktionelle Differenzierung zwischen diesen beiden Gesetzesarten, welche sich auf Inhalt und Gesetzgebungsverfahren bezieht und nicht auf eine hierarchische Überordnung.<sup>813</sup>

Das delegierte Gesetz ist eine normative Rechtsart, die zwar in der Verfassung vorgesehen ist, in der Praxis jedoch weitgehend außer Gebrauch gekommen ist, da die Exekutive üblicherweise vorläufige Maßnahmen ergreift, um eine Materie zu regeln. Kurz gefasst ist ein delegiertes Gesetz ein Gesetz, das von der Exekutive ausgearbeitet wird, nachdem sie hierzu zuvor eine Ermächtigung durch den Nationalkongress eingeholt hat. Die Verfassung setzt der Ausarbeitung delegierter Gesetze jedoch bestimmte Grenzen.<sup>814</sup>

Vorläufige Maßnahmen (*medidas provisórias*) sind normative Rechtsakte, deren Erlass ausschließlich dem Präsidenten der Republik zusteht und die nur in Fällen besonderer Dringlichkeit und Relevanz erlassen werden dürfen. Sie entfalten gemäß Art. 62 CRFB unverzüglich Gesetzeskraft, da sie keiner vorherigen Genehmigung durch den Nationalkongress bedürfen. Sie unterliegen jedoch materiellen Beschränkungen (Art. 62 Abs. 1 CRFB), darunter das Verbot, Inhalte zu regeln, die ergänzenden Gesetzen vorbehalten sind. Sie müssen innerhalb einer Frist von höchstens 60 Tagen vom Nationalkongress gebilligt und in ordentliche Gesetze umgewandelt werden. Eine einzige automatische Verlängerung ist zulässig (Art. 62 Abs. 3 CRFB).<sup>815</sup>

Erwähnenswert ist, dass das sogenannte „Dekretgesetz“ (*decreto-lei*) oder „Dekret“ (*decreto*), ursprünglich in der Verfassung von 1937 vorgesehen, in der Verfassung von 1946 aufgehoben und während der 1964 begonnenen Militärdiktatur durch die Verfassung von 1967 erneut eingeführt wurde. Es räumte der Exekutive umfassende legislative Befugnisse ein und wurde durch die demokratischeren vorläufigen Maßnahmen der Verfassung von 1988 ersetzt. Trotz gewisser

---

<sup>813</sup> Barroso, Curso de direito constitucional contemporâneo, S. 654.

<sup>814</sup> Barcellos, Curso de direito constitucional, S. 994.

<sup>815</sup> Barroso, Curso de direito constitucional contemporâneo, S. 656 f.

Ähnlichkeiten bestehen wesentliche Unterschiede zwischen beiden Instrumenten: So verlangte das Dekretgesetz lediglich Dringlichkeit oder öffentliches Interesse, während die vorläufige Maßnahme beides erfordert. Ferner wurde das Dekretgesetz automatisch in ein Gesetz umgewandelt, wenn der Kongress untätig blieb. Die vorläufige Maßnahme verliert hingegen ihre Wirksamkeit, wenn sie nicht in ein Gesetz umgewandelt wird. Darüber hinaus blieben die Rechtswirkungen unter der Geltung eines Dekretgesetzes auch bei dessen Nichtumwandlung bestehen. Bei der Ablehnung einer vorläufigen Maßnahme müssen hingegen die bereits erzeugten Rechtswirkungen ausdrücklich geregelt werden.<sup>816</sup>

Während gesetzgebende Dekrete (*decretos legislativos*) Angelegenheiten betreffen, die in die ausschließliche Kompetenz des Nationalkongresses fallen (Art. 49 CRFB) und Außenwirkung entfalten, regeln Resolutionen Sachverhalte ähnlicher Art, die in die ausschließliche Zuständigkeit jeder einzelnen gesetzgebenden Kammer fallen (Art. 51 und 52 CRFB). Sie entfalten jedoch lediglich Wirkung innerhalb des legislativen Organs selbst. Beide normativen Arten bedürfen keiner präsidentialen Sanktion.<sup>817</sup>

Der Exekutive steht die Befugnis zu, die vom Legislativorgan erlassenen Normen näher zu konkretisieren. Die Verordnung (*decreto* oder *regulamento*) ist das Instrument, dessen Erlass ausschließlich dem Präsidenten der Republik obliegt, um die ordnungsgemäße Ausführung der Gesetze zu gewährleisten (Art. 84 Nr. IV CRFB). Neben der Verordnung existiert eine Vielzahl weiterer untergesetzlicher Normakte, welche die Organe der öffentlichen Verwaltung zur Spezifizierung der vom Gesetzgeber erlassenen Normen verwenden können, wie etwa Runderlasse (*portarias*), Verwaltungsvorschriften (*instruções normativas*), behördliche Beschlüsse (*decisões*), Resolutionen als Handlungsform untergesetzlichen Rechts (*resoluções*) sowie andere ähnliche Instrumente. Diese Normakte beschränken sich auf operative und verfahrensmäßige Aspekte, setzen die Existenz eines Gesetzes voraus und müssen dessen materielle und formelle Grenzen wahren, andernfalls sind sie rechtswidrig.<sup>818</sup>

---

<sup>816</sup> *Carvalho*, *Direito Constitucional Positivo*, S. 510 f.

<sup>817</sup> *Carvalho*, *Direito Constitucional Positivo*, S. 517 f.

<sup>818</sup> *Barcellos*, *Curso de direito constitucional*, S. 35 f.

## 6.2. Das brasilianische Wasserrecht

Die Entwicklung des brasilianischen Wasserrechts lässt sich drei zentralen historischen und normativen Zäsuren zuordnen, deren Fortschreiten einen bedeutsamen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Rechtsnatur des Wassers und seine Nutzungsregime erkennen lässt.

Den Ausgangspunkt bildet dabei die Gesetzgebung vor dem Wassergesetzbuch von 1934. Hierzu zählen die *Ordenações Filipinas* von 1580, das *Alvará* vom 27.11.1804, das durch das *Alvará* vom 04.03.1819 im brasilianischen Raum in Kraft gesetzt wurde<sup>819</sup>, sowie das Zivilgesetzbuch von 1916. Letzteres behandelt das Wasser vorrangig aus der Perspektive privatrechtlicher Beziehungen, insbesondere im Hinblick auf den Eigentumserwerb und das Nachbarrecht, wobei es nur geringe Unterscheidungen zwischen kollektiven und individuellen Interessen trifft – auch wenn es Flüsse in allgemeiner Weise als Sachen des Gemeingebrauchs des Volkes qualifiziert (Art. 66 Nr. 1).

Dieses Bild ändert sich mit dem Wassergesetzbuch von 1934, dem ersten Rechtsakt, der ein eigenständiges rechtliches Regime für Wasser ausgestaltet. Es unterscheidet Wasser detailliert nach öffentlichem, gemeinsamem und privatem Wasser und richtet sich vorrangig auf die Regulierung des Wassers als Ressource für die Erzeugung von Wasserkraft aus – wobei eine stark utilitaristische und produktivistische Perspektive im Vordergrund steht. Dieses Gesetzeswerk erweiterte das öffentliche Eigentum an den Gewässern.<sup>820</sup>

Die institutionelle Wende, die durch die Verfassung der Föderativen Republik Brasilien von 1988 eingeleitet wurde, war entscheidend dafür, dass Wasser als öffentliches Gut definiert und zwischen dem Bund – zuständig für Gewässer, die mehr als ein Bundesland durchqueren oder die Grenze der Republik bilden – und den Bundesländern – zuständig u.a. für das Grundwasser – aufgeteilt wurde. Damit wurde das Institut des Privateigentums an Gewässern abgeschafft und die Rolle des Staates als Verwalter und Schützer dieser essentiellen natürlichen Ressource gestärkt. Darüber hinaus stellt Wasser – als Bestandteil der Umwelt – ein Gut zur gemeinsamen Nutzung durch die Bevölkerung dar, wie in Art. 225 CRFB festgelegt. Das Gesetz Nr. 9.433/1997 bildet die dritte zentrale Wegmarke und institutionalisiert das neue Governance-Regime im Bereich der Wasserressourcen, indem es die *Política Nacional de Recursos Hídricos*

---

<sup>819</sup> C. Tomanik Pompeu, *Direito de Águas no Brasil*, S. 137 f.

<sup>820</sup> Machado, *Recursos Hídricos*, S. 25.

(Nationale Wasserressourcenpolitik) sowie das *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos* (Nationales System zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen) einführt und die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisiert. Das Gesetz basiert auf den Grundsätzen der öffentlich-rechtlichen Natur des Wassers, der Anerkennung seines wirtschaftlichen Werts und der Begrenztheit seiner Verfügbarkeit. Die wichtigsten Instrumente dieser Politik sind die Wasserressourcenpläne, die Gestattung (*outorga*) des Wassergebrauchs und die Erhebung eines Entgelts für die Wassernutzung.

Die Dublin-Erklärung über Wasser und nachhaltige Entwicklung (*Dublin Statement on Water and Sustainable Development*) sowie die Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, dienten als Inspirationsquellen für das Gesetz Nr. 9.433/1997 – insbesondere hinsichtlich der Grundsätze, auf denen die Nationale Wasserressourcenpolitik beruht.<sup>821</sup> Auch das Gesetz Nr. 9.984/2000, durch das die Agência Nacional de Águas geschaffen wurde, ist dem dritten zeitlichen Entwicklungsschritt des brasilianischen Wasserrechts zuzuordnen.

### **6.2.1. Gesetzgebungskompetenz**

Wie zuvor dargelegt, liegt gemäß Art. 22 Nr. IV der brasilianischen Verfassung die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über „Wasser“ bei der Union. Es handelt sich hierbei nicht um eine Kompetenz zur Erlassung eines Rahmengesetzes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 24 Abs. 1 CRFB. Im Bereich der Gesetzgebung über Wasser kommt ausschließlich der Union das Gesetzgebungsrecht zu. In diesem Zusammenhang besteht keinerlei Verwechslungsgefahr mit der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zur Einrichtung eines nationalen Systems zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen und zur Festlegung von Kriterien für die Gestattung ihrer Nutzung (Art. 21 Nr. XIX CRFB) oder zur Aufstellung von Richtlinien für die grundlegende Abwasser- und Wasserversorgung (Art. 21 Nr. XX CRFB). Der einzige Absatz des Art. 22 sieht vor, dass ein Zusatzgesetz die Bundesländer zur Gesetzgebung über spezifische Fragen der in diesem Artikel genannten Materien ermächtigen kann. Ein solches Zusatzgesetz im Bereich der Wasserregulierung wurde bislang nicht erlassen.

---

<sup>821</sup> Campos, Fiscalidade da Cobrança de Água, S. 23 f.

In der einschlägigen juristischen Literatur findet sich die Auffassung, dass die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Union in Bezug auf Wasser (Art. 22 Nr. IV CRFB) den Bundesländern nicht das Recht entziehe, über die Nutzung ihrer eigenen Vermögenswerte zu verfügen – wozu auch die Gewässer unter ihrer Hoheit zählen. Nach dieser Auffassung obliegt es der Union, allgemeine gesetzliche Regelungen im Bereich Wasser zu erlassen, während es den Union, Bundesländern und dem Bundesdistrikt zusteht, verwaltungsrechtliche Vorschriften in Bezug auf diese Güter zu erlassen, was als Wahrnehmung von Obhut und Verwaltung verstanden wird.<sup>822</sup> In der Fachliteratur wird zudem vertreten, dass die Gesetzgebungskompetenz der Union als konkurrierend einzustufen sei, da Wasser ein Umweltgut darstelle. In diesem Sinne könnten die Bundesländer Gesetzgebungskompetenzen etwa im Bereich des Umweltschutzes und der Naturschutzpflege (Art. 24 Nr. VI CRFB) sowie des Schutzes des historischen, touristischen und landschaftlichen Erbes (Art. 24 Nr. VII CRFB) ausüben – Bereiche, die nach dieser Auffassung in einem untrennbaren Zusammenhang mit Wasser stehen.<sup>823</sup>

Selbst im äußersten Fall, in dem die Gesetzgebungskompetenz als konkurrierend eingestuft würde, dürfte ein Landesgesetz keine Abweichung enthalten, die der von der Union erlassenen allgemeinen Norm widerspricht. So dürfte es beispielsweise nicht vorsehen, dass eine andere Körperschaft oder Behörde als die Flussgebietskomitees für die Unterbreitung von Vorschlägen zur Höhe des Wassernutzungsentgelts zuständig ist (Art. 37 Nr. VI Gesetz Nr. 9.433/1997). Ebenso wenig dürfte es bestimmen, dass eine andere Behörde oder eine andere Körperschaft als der jeweils zuständige Landesrat für Wasserressourcen befugt ist, über die von den Komitees vorgeschlagenen Beträge zu entscheiden (Art. 35 Nr. IV Gesetz Nr. 9.433/1997). Das Gesetz Nr. 9.433/1997 erfüllt im Wesentlichen die Funktion einer allgemeinen Rahmennorm im Sinne von Art. 24 Abs. 1 CRFB<sup>824</sup> und ist in diesem Sinne als nationales Gesetz<sup>825</sup> einzuordnen, dessen Vorschriften von den Bundesländern zu beachten sind.

---

<sup>822</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 83.

<sup>823</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 87.

<sup>824</sup> Zur Einordnung des Gesetzes Nr. 9.433/1997 als allgemeine Rahmennorm: *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 123.

<sup>825</sup> Die brasilianische Fachliteratur unterscheidet zwischen nationalen und föderalen Gesetzen. Nationale Gesetze beruhen auf der Gesetzgebungskompetenz der Union als Körperschaft, die alle politischen Körperschaften vereint, und enthalten für diese gemeinsame Regelungen (z. B. Strafrecht und allgemeine steuerrechtliche Normen). Föderale Gesetze betreffen normative Akte, die ausschließlich Angelegenheiten der Union als juristischer Person des innerstaatlichen Rechts regeln, die den anderen Körperschaften der Föderation gleichgestellt ist (z. B. das Statut der Bundesbediensteten oder das Gesetz zur Einführung einer bundesrechtlichen Abgabe). Vgl. Pereira, Hélio do Valle, *Manual da Fazenda Pública em Juízo*, 2. Aufl., Rio de Janeiro 2006, S. 7.

Innerhalb der sogenannten Verwaltungskompetenz der Union gehört die „Einrichtung eines nationalen Systems zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen und die Festlegung von Kriterien für die Gestattung von Nutzungsrechten“ (Art. 21 Nr. XIX CRFB). Das Gesetz Nr. 9.433/1997 hat das Nationale System zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen in seinem Titel II geregelt, während die Nationale Wasserressourcenpolitik in Titel I normiert wurde. Die Schaffung eines nationalen Systems der Wasserbewirtschaftung sowie die Festlegung der allgemeinen und abstrakten Kriterien für die Gestattung der Wassernutzung durch ein föderales Gesetz fallen eindeutig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Union. Gleichwohl sind diese Kompetenzen in der Verfassung topographisch bei den politisch-administrativen Kompetenzen der Union (Art. 21 CRFB) angesiedelt. In beiden Fällen handelt es sich jedoch nicht um eine echte Wahrnehmung einer Verwaltungskompetenz im klassischen Sinne, wie dies etwa bei den Kompetenzen zur Pflege der Beziehungen zu ausländischen Staaten und der Teilnahme an internationalen Organisationen (Art. 21 Nr. I CRFB) oder zur Ausgabe von Währung (Art. 21 Nr. VII CRFB) der Fall ist.

Hervorzuheben ist, dass der *Supremo Tribunal Federal*, der Oberste Gerichtshof Brasiliens, zu dem Ergebnis gelangte, dass den Bundesländern im Bereich des Wasserrechts eine ergänzende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Das bedeutet, dass sie zu diesem Thema Gesetze erlassen können, solange sie dabei die von der Union erlassenen allgemeinen Vorschriften gemäß Art. 24 CRFB beachten.<sup>826</sup>

### **6.2.2. Eigentumsordnung von Gewässer und Wasser**

Nach der brasilianischen Bundesverfassung gehören alle Gewässer und deren Wasser entweder der Union (Art. 20 Nr. III CRFB) oder den Bundesländern (Art. 26 Nr. I CRFB). Das geltende brasilianische Rechtssystem lässt kein privates Eigentum an Gewässern zu, wie es noch im Wassergesetz von 1934 vorgesehen war. Dieses Gesetz ist zwar formal noch in Kraft, aufgrund klarer materieller Unvereinbarkeit wurde es jedoch nicht vollständig in die verfassungsmäßige Ordnung von 1988 integriert.

Zudem bestimmt das Gesetz Nr. 9.433/1997, dass Wasser ein öffentliches Gut ist (Art. 1 Nr. 1) und dass Gewässer einschließlich ihres Wassers unübertragbar sind (Art. 18). Das Wassergesetz

---

<sup>826</sup> DJe-047 vom 06.03.2020 (33).

von 1934 wurde in diesem Punkt somit durch das Gesetz Nr. 9.433/1997 aufgehoben, sofern es nicht bereits aufgrund seiner nicht Rezeption durch die Verfassung<sup>827</sup> außer Kraft gesetzt wurde.

Folglich sind Gewässer wie Seen und Flüsse, die mehr als ein Bundesland durchfließen, die Grenzen zu anderen Staaten bilden oder sich auf fremdes Staatsgebiet erstrecken oder aus diesem stammen im Eigentum der Union. Das gilt auch für sämtliche Wasserläufe, die sich auf Grundstücken befinden. Dazu gehören auch die Ufergrundstücke und Flussstrände (Art. 20 Nr. III CRFB). Ebenfalls sind solche Gewässer Eigentum der Union, die gesetzlich als Ergebnis von Bauwerken dieser Körperschaft entstehen (Art. 26 Nr. 1 letzter Teilsatz CRFB). Hieraus ergibt sich, dass Stauseen (Reservoirs) für Wasserkraftwerke, die sich auf Flüssen im Eigentum der Bundesländer befinden, ebenfalls Eigentum der Union sind. Erwähnenswert ist auch, dass das sogenannte „Potenzial der Wasserkraft“ – eine juristische Abstraktion, welche das energetische Potenzial vom materiellen Gewässerkörper trennt – ebenfalls Eigentum der Union ist (Art. 20 Nr. VIII CRFB).

Die Gewässer der Bundesländer werden durch Ausschluss vom Katalog des Art. 20 Nr. III CRFB bestimmt. Dazu gehören die Oberflächengewässer (fließende, entspringende und stehende Gewässer), die nicht Eigentum der Union sind, sowie die Grundwässer (Art. 26 Nr. I CRFB).

Es lässt sich feststellen, dass das Eigentum der Bundesländer an den Gewässern im Laufe der Zeit durch die Verabschiedung der brasilianischen Verfassungen von 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 und 1988 erweitert wurde, insbesondere durch die Einbeziehung des Grundwassers in das Vermögen dieser politischen Körperschaften.<sup>828</sup>

In der umweltrechtlichen Lehre herrscht die Ansicht vor, dass die Zuweisung des Eigentums am Wasser an die Union und die Bundesländer lediglich formaler Natur ist. In diesem Sinne sei das Wasser, da es Bestandteil der Umwelt ist, vielmehr als Gemeingut des Volkes (Art. 225 Caput CRFB) anzusehen. Es gehöre der Allgemeinheit und nicht den staatlichen politischen Körperschaften. Letzteren komme lediglich die Aufgabe der Verwaltung zu. Sie seien somit zur

---

<sup>827</sup> Bei einer Derogation müssten erworbene Rechte grundsätzlich respektiert werden (Art. 5 Nr. XXXVI CRFB). Im Falle der Nicht-Rezeption aufgrund ursprünglicher verfassungsrechtlicher Unvereinbarkeit ist dies jedoch entbehrlich.

<sup>828</sup> Brito Ramos, *Considerações sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Âmbito Estadual*, in: Pompeu, Pompeu, Holanda (Hrsg.), *Água, clima e restauração dos ecossistemas*, S. 203 (206).

Selbstkontrolle sowie zur Erhaltung dieses Gutes im Interesse der Allgemeinheit verpflichtet. Der Schwerpunkt liegt somit auf dem diffusen Charakter der Rechtsinhaberschaft am Wasser.<sup>829</sup> Der Umstand, dass ein Gut für sich genommen Gemeingut des Volkes ist, bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass es nicht aus seiner öffentlichen Zweckbestimmung entlassen und anschließend veräußert werden kann (Art. 100 des brasilianischen Zivilgesetzbuches). Bezüglich des Wassers besteht allerdings eine ausdrückliche Regelung in Artikel 18 Gesetz Nr. 9.433/1997, wonach Wasser unveräußerlich ist. Somit ist Wasser als Gemeingut des Volkes absolut unveräußerlich.

Hinsichtlich des im Eigentum der Bundesländer stehenden Grundwassers führen die Besonderheiten der Aquifere zu einer zusätzlichen Komplexität der Wasserbewirtschaftung in Brasilien. Diese Grundwasserreservoirs können sich über weite kontinentale und maritime Gebiete erstrecken und dabei sowohl bundesstaatliche als auch internationale Grenzen überschreiten. Ein Beispiel hierfür ist das Guarani-Aquifersystem, das vier Staaten und acht brasilianische Bundesländer umfasst und zudem die Grenzen der Flussgebietseinheiten nicht beachtet.<sup>830</sup>

Die Herausforderung, die in der integrierten Bewirtschaftung dieser großen Aquifersysteme besteht, wurde vom brasilianischen Staat bislang nicht angemessen bewältigt. Der Gesetzgeber hat bislang weder ein System noch eine Behörde vorgesehen, die die Koordination zwischen den Bundesländern bei der Planung und Bewirtschaftung der von ihnen geteilten Aquifere erzwingt und regelt – ganz zu schweigen von Aquiferen, die mit anderen Staaten gemeinsam genutzt werden<sup>831</sup>. Dies kann zur Verschmutzung und Übernutzung dieser Grundwässer führen. Ein weiterer erschwerender Umstand liegt darin, dass die Bundesländer zwar Eigentümer der Aquifere sind, die Flüsse der Union jedoch ebenfalls durch Grundwasser (Basisabfluss) gespeist werden.<sup>832</sup>

---

<sup>829</sup> *Machado*, Recursos Hídricos, S. 24 f.

<sup>830</sup> *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Atlas Nacional do Brasil, S. 82.

<sup>831</sup> Der CNRH hat bei der Verabschiedung von Resolutionen lediglich Empfehlungen an die beteiligten politischen Körperschaften ausgesprochen. Da diese Akte aufgrund der Überschreitung seiner Regelungsbefugnis mangels ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage – unter anderem durch die fehlende diesbezügliche Regelung im Zusatzgesetz Nr. 140/2011 – offensichtlich keine Gesetzeskraft besitzt, sind diese Empfehlungen nicht bindend. Beispiele hierfür sind die Resolution CNRH Nr. 15/2001, welche die integrierte Bewirtschaftung von Grund- und Oberflächengewässern zwischen den Bundesländern unter Beteiligung der Union vorsieht, und die Resolution CNRH Nr. 22/2002, die das Ziel verfolgt, den Wasserbewirtschaftungsplan jeder Flussgebietseinheit um das Grundwasser zu ergänzen. Dies würde eine zwingende Abstimmung zwischen den jeweiligen Flussgebietsausschüssen erfordern.

<sup>832</sup> *Granziera*, Direito de Águas, S. 112.

In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass Regenwasser bzw. Niederschlagswasser – eine Form von meteorischem Wasser – mangels Zugehörigkeit zu einem Gewässerkörper nicht dem Regime der Gestattung der Wassernutzung unterliegt.<sup>833</sup> Die Bestimmungen des Wassergesetzes (Art. 103) und des Zivilgesetzbuches (Art. 1.290), welche die Aneignung von Regenwasser regeln, weiterhin in Kraft und in jedem Kontext anwendbar seien. Demnach sei meteorisches Wasser im atmosphärischen Zustand als herrenlose Sache (*res nullius*) anzusehen und könne angeeignet werden, sofern keine Schädigung Dritter erfolgt. Nach dem Niederschlag auf dem Boden wird das Wasser Bestandteil des jeweiligen Grundstücks und könne vom Eigentümer frei genutzt oder angeeignet werden.<sup>834</sup>

Die Gestattung ist allerdings lediglich ein Instrument der nationalen Wasserressourcenpolitik gemäß Art. 5 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997 und hat keine Auswirkungen auf die Eigentumsverhältnisse des jeweiligen Guts. Die Tatsache, dass das Gesetz Nr. 9.433/1997 eine Regelungslücke bezüglich der Gestattungsbefreiung für die Nutzung von Niederschlagswasser aufweist, bedeutet nicht, dass diese Wasser privat angeeignet werden dürfen. Denn Art. 103 des Wassergesetzes ist zeitlich und materiell unvereinbar mit Art. 1 Nr. I Gesetz Nr. 9.433/1997. Diese Lücke muss systematisch und teleologisch geschlossen werden, indem aus dem Gesetz Nr. 9.433/1997 implizit eine Befreiung von der Gestattungspflicht für die Nutzung meteorischer Gewässer bei unbedeutender Nutzung abgeleitet wird. Für bedeutende Nutzungen muss hingegen auf Grundlage von Art. 12 Nr. V<sup>835</sup> desselben Gesetzes eine Gestattung erforderlich sein, da die in diesem Artikel enthaltene Aufzählung lediglich beispielhaft ist.

Wie bereits dargelegt, wird Wasser in der brasilianischen Bundesverfassung sowohl als Gut der Union und der Bundesländer (Art. 20 Nrn. III, VI und Art. 26 Nr. I) als auch als Umweltgut behandelt, da die Umwelt gemäß Art. 225 Caput CRFB ein Gemeingut des Volkes ist und Wasser einen ihrer Bestandteile darstellt. Diese Auffassung wird durch das Gesetz Nr. 9.433/1997 bekräftigt, welches bestimmt, dass Wasser ein öffentliches Gut ist (Art. 1 Nr. I), ohne dabei eine Unterscheidung nach seiner Herkunft vorzunehmen. Folglich sind auch atmosphärische Gewässer als öffentliche Güter einzustufen. Aus diesem Grund ist Art. 103 des Wassergesetzes nicht von der geltenden Verfassung rezipiert worden. Ebenso ist Art. 1290 des

---

<sup>833</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 106.

<sup>834</sup> *C. Tomanik Pompeu*, *Direito de Águas no Brasil*, S. 201.

<sup>835</sup> Art. 12 Nr. V Gesetz Nr. 9.433/1997 besagt, dass andere Nutzungen, welche die Ordnung, Menge oder Qualität des Wassers in einem Gewässerkörper verändern, der Gestattung durch die öffentliche Gewalt bedürfen.

Zivilgesetzbuches, der nebenbei noch auf die überholte Figur des „Eigentümers der Quelle“ Bezug nimmt, insoweit verfassungswidrig, als er – wenn auch implizit – die Möglichkeit der Aneignung von Niederschlagswasser durch Grundstückseigentümer zulässt.

Die Frage des Eigentums an meteorischen Gewässern gewinnt insbesondere dadurch an Bedeutung, dass die bereits heute existierende ingenieurtechnische Methode zur Auslösung von künstlichem Niederschlag – Wolkenimpfung (*cloud seeding*) genannt – künftig großflächig zur Bekämpfung von Dürreperioden eingesetzt werden könnte. Bei dieser Methode wird durch die Verwendung von Partikeln wie Silberiodid die Kondensation des Wasserdampfs beschleunigt, wodurch die Wolkenbildung und anschließend der Niederschlag ausgelöst werden.<sup>836</sup> Eine solche Manipulation der meteorischen Gewässer könnte beispielsweise dazu genutzt werden, die landwirtschaftlichen Flächen bestimmter Wirtschaftsteilnehmer zu bewässern, sodass das Wasser in anderen Gebieten nicht mehr niederginge. Dies würde eine künstliche Veränderung des natürlichen Wasserkreislaufs zugunsten privater Interessen darstellen und würde Ökosysteme und andere Wassernutzer beeinträchtigen. Die Anerkennung des öffentlichen Eigentums an diesen Gewässern würde jegliche Ansprüche auf private Aneignung einer *res nullius* ausschließen und dazu führen, dass die Gestattung zum Auffangen von Niederschlagswasser mittels Wolkenimpfung erforderlich wäre, sofern das aufgefangene Volumen nicht als unbedeutend angesehen wird.

Schließlich hat die Eintragung der Gewässerkörper lediglich deklaratorische und keine konstitutive Wirkung, wie in Art. 5 Dekretgesetz Nr. 2.281 vom 5. Juni 1940 vorgesehen. Mit dieser Norm wurde ein Register öffentlicher Gewässer eingerichtet, in das die Gewässerkörper der Union, der Bundesländer und der Gemeinden per Dekret nach Abschluss eines spezifischen Verwaltungsverfahrens eingetragen werden sollten. Ein solches Register verfolgt somit allein organisatorische Zwecke, nämlich die Klarstellung, welchen politischen Körperschaften die jeweiligen Gewässerkörper zuzuordnen sind.<sup>837</sup>

---

<sup>836</sup> *Bruintjes*, A Review of Cloud Seeding Experiments to Enhance Precipitation and Some New Prospects, Bull. Amer. Meteor. Soc. 80 (1999), S. 805 (S. 805 ff.).

<sup>837</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 97 f.

### 6.2.3. Einteilung von Gewässer und Wasser

Das Wassergesetz von 1934 (Dekret Nr. 24.643 vom 10. Juli 1934) sieht eine Einteilung der Gewässer in öffentliche, gemeinschaftliche und private vor. Wie bereits dargestellt, ist diese Einteilung angesichts der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung nicht mehr haltbar, da Wasser mittlerweile als öffentliches Gut eingestuft wird. Dasselbe gilt für das Eigentum an den Gewässerbetten, denn die Oberflächen, auf denen das Wasser fließt oder ruht, sind ontologisch untrennbar mit dem Begriff des Gewässerkörpers verbunden, da sie dessen wesentlichen Bestandteil bilden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich oberirdisches Wasser im flüssigen Zustand zwangsläufig in einem festen Körper – etwa Fluss- oder Seebetten – befindet, unabhängig davon, ob dieser porös ist oder nicht. Die vom Wassergesetz von 1934 vorgesehene Klassifizierung der Gewässerbetten in öffentliche Gewässerbetten des Gemeingebrauchs, öffentliche Gewässerbetten des fiskalischen Gebrauchs sowie private Gewässerbetten wurde ebenfalls von der Verfassung von 1988 nicht rezipiert<sup>838</sup>.

Das brasilianische Zivilgesetzbuch (*Código Civil* – CC) definiert öffentliche Güter als im nationalen Eigentum stehende Güter, die juristischen Personen des innerstaatlichen öffentlichen Rechts gehören (Art. 98 CC). Diese werden wiederum in drei Kategorien unterteilt: Güter des Gemeingebrauchs (Art. 99 Nr. I CC), Güter des Sondergebrauchs (Art. 99 Nr. II CC) und fiskalische Güter, die Gegenstand persönlicher oder dinglicher Rechte sein können (Art. 99 Nr. III CC). Das Gesetzbuch definiert Gemeingebrauchsgüter nicht ausdrücklich, nennt aber als Beispiele Flüsse, Meere, Straßen und Plätze. Güter des Sondergebrauchs sind Gebäude oder Grundstücke, die dem Dienst oder einer Einrichtung der öffentlichen Verwaltung gewidmet sind. Im Gegensatz zu den fiskalischen Gütern zeichnen sich öffentliche Güter des Gemeingebrauchs und des Sondergebrauchs durch ihre Unveräußerlichkeit aus, solange sie einer öffentlichen Zweckbestimmung unterliegen. Fiskalische Güter hingegen sind nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen veräußerbar.

Eine weitere Einteilung öffentlicher Güter erfolgt anhand des Kriteriums ihrer Widmung oder Zweckbestimmung für öffentliche Zwecke. Hiernach lassen sich zwei Kategorien unterscheiden: Einerseits gibt es Güter im öffentlichen Eigentum des Staates, die die Güter des Gemeingebrauchs und des Sondergebrauchs umfassen. Andererseits gibt es Güter im privaten Eigentum

---

<sup>838</sup> Vgl. Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 96 f.

des Staates, zu denen ausschließlich die fiskalischen Güter zählen. Die Güter im öffentlichen Eigentum können entweder aufgrund ihrer natürlichen Beschaffenheit – wie etwa Flüsse, Straßen, Wege und Plätze – oder durch staatliche Widmung – wie beispielsweise das Verwaltungsgebäude einer Gemeinde – dem öffentlichen Gebrauch dienen.<sup>839</sup> Sowohl die Güter des Gemeingebrauchs als auch diejenigen des Sondergebrauchs werden als öffentliche Güter im öffentlichen Eigentum des Staates eingestuft und als *res extra commercium* bezeichnet. Das bedeutet, dass sie nicht Gegenstand privatrechtlicher Rechtsgeschäfte wie etwa der Ersitzung, Verpfändung oder Vermietung sein können. Solange ihre öffentliche Zweckbestimmung bestehen bleibt, zeichnen sie sich durch Unveräußerlichkeit, Unverjährbarkeit, Unpfändbarkeit sowie die Unmöglichkeit der Belastung aus.<sup>840</sup> Schließlich legt das brasilianische Zivilgesetzbuch fest, dass die Nutzung öffentlicher Güter entweder unentgeltlich oder entgeltlich sein kann, je nachdem, was die zuständige Körperschaft bestimmt. Diese Regelung könnte theoretisch die Erhebung eines Wassernutzungsentgelts rechtfertigen, gäbe es hierzu keine besondere gesetzliche Bestimmung – im vorliegenden Fall sind dies Art. 5 Nr. IV und Art. 19 ff. Gesetz Nr. 9.433/1997.

Es stellt sich die relevante Frage, ob Wasser als bewegliche oder unbewegliche Sache einzustufen ist. Nach herrschender Auffassung in der Lehre<sup>841</sup> gilt Wasser als unbewegliche Sache, solange es sich im natürlichen Zustand befindet und einem Gewässerkörper zugeordnet ist. In diesem Kontext unterliegt es einem öffentlich-rechtlichen Regime. Wird das Wasser jedoch aus seinem natürlichen Zusammenhang entnommen, so gilt es fortan als bewegliche Sache, ist der Aneignung zugänglich und kann somit Eigentum eines Rechtssubjekts werden. Infolgedessen fällt es in den Anwendungsbereich des Privatrechts.<sup>842</sup> Die Tatsache, dass Wasser aus einem Gewässerkörper entnommen, als bewegliche Sache klassifiziert und ausschließlich von einer Privatperson genutzt wird, führt allerdings nicht dazu, dass es in deren privates Vermögen übergeht<sup>843</sup>. Der Staat veräußert kein Wasser mittels des Instruments der Gestattung (Art. 18 Gesetz Nr. 9.433/1997) oder durch Erhebung eines entsprechenden Entgelts für die Entnahme. Also regelt das Gesetz Nr. 9.433/1997 keine Rechtsbeziehung des Kaufs und Verkaufs von Wasser, da die private Nutzung das staatliche Eigentum an diesem Gut nicht berührt. Bereits das Wassergesetz bestimmte in Art. 46, dass „die Konzession niemals eine teilweise Veräußerung

---

<sup>839</sup> *Di Pietro*, *Direito administrativo*, S. 726–728.

<sup>840</sup> *Di Pietro*, *Direito administrativo*, S. 731 f.

<sup>841</sup> Vgl. *Lobo*, *Mário Tavela*, *Manual do direito de águas*, S. 9

<sup>842</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 7.

<sup>843</sup> Abweichender Auffassung: *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 102.

öffentlicher Gewässer bedeutet, da diese unveräußerlich sind, sondern lediglich ein einfaches Recht auf Nutzung dieser Gewässer einräumt“.

Eine weitere bedeutsame Frage betrifft das sogenannte Mineralwasser. Die Klassifizierung von Wasser als Mineralwasser, wie sie im *Código de Águas Minerais* (Gesetzesdekret Nr. 7.841/1945) vorgenommen wird und in Art. 4 auf das *Código de Minas* (Gesetzesdekret Nr. 227/1967) für Zwecke der Erforschung und des Abbaus verweist, dürfte weltweit einzigartig sein. Während Wasser in Deutschland ausschließlich als Lebensmittel eingestuft wird, gilt es in Brasilien nach geltendem Recht sowohl als Lebensmittel als auch als Mineral. Wäre Wasser tatsächlich als Mineral zu betrachten, so ergäbe die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in zwei getrennten Nummern in Art. 22 der brasilianischen Bundesverfassung keinen Sinn. Eine Nummer behandelt „Wasser, Energie, Informatik, Telekommunikation und Rundfunk“ (Art. 22 Nr. IV CRFB), während die andere „Lagerstätten, Bergwerke, sonstige mineralische Ressourcen und Metallurgie“ umfasst (Art. 22 Nr. XII CRFB). In diesem Fall wäre Wasser bereits im Begriff „Lagerstätten“ oder „Bergwerke“ nach Art. 22 Nr. XII CRFB enthalten, wodurch der Begriff „Wasser“ in Art. 22 Nr. IV CRFB überflüssig würde. Ein elementarer Grundsatz der Auslegung besagt, dass ein Gesetz keine überflüssigen Worte enthalten sollte – dies gilt umso mehr für die Verfassung. Es wäre noch weniger sinnvoll, Wasser im verfassungsrechtlichen Sinne als Mineral zu betrachten, wenn man bedenkt, dass Oberflächen- und Grundgewässer, ob fließend, entspringend oder stehend, Eigentum der Bundesländer sind (Art. 26 Nr. I CRFB), während mineralische Ressourcen einschließlich der Bodenschätze Eigentum der Union sind (Art. 20 Nr. IX CRFB). Grundwasser kann folglich nicht gleichzeitig Eigentum der Bundesländer und der Union sein. Selbst wenn man Wasser hypothetisch als Mineral einstufen könnte, würde sich nach dem speziellen hermeneutischen Grundsatz, dass im Einzelfall die speziellere Vorschrift Vorrang genießt, eindeutig ergeben, dass die Regel „Grundwasser gehört den Bundesländern“ der Regel „Mineralien gehören der Union“ vorgeht. Es wäre auch unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel völlig überflüssig, ausdrücklich zu bestimmen, dass Seen, Flüsse und jegliche Wasserläufe auf Grundstücken der Union oder solche, die mehr als ein Bundesland durchfließen, Grenzen zu anderen Staaten bilden oder sich in ausländisches Staatsgebiet erstrecken. von diesem ausgehen, einschließlich der Ufergrundstücke, der Union gehören. Dies ergibt sich aus Art. 20 Nr. IX CRFB, wonach jegliche mineralischen Ressourcen der Union zustehen, unabhängig davon, ob sie im Boden oder Untergrund liegen oder sich terrestrisch oder maritim in der Ausschließlichen Wirtschaftszone befinden. Schließlich unterstreicht die Regelung des Art. 23 Nr. XI CRFB, die eine gemeinsame Verwaltungskompetenz der Union,

der Bundesländer, des Bundesdistrikts und der Gemeinden zur Registrierung, Begleitung und Überwachung der „Konzessionen von Rechten zur Erforschung und Ausbeutung von Wasser- und Mineralressourcen auf ihren jeweiligen Territorien“ vorsieht, erneut die ontologische Unterscheidung zwischen den Kategorien „Wasserressourcen“ – nicht zu verwechseln mit den Wasserkraftpotenzialen nach Art. 20 Nr. VIII CRFB – und „mineralischen Ressourcen“ und unterstützt somit die hier vertretene Auffassung.

#### **6.2.4. Gesetz Nr. 9.433/1997**

Bei seiner Verabschiedung stützt sich das Gesetz Nr. 9.433/1997 auf die Kompetenz der Union zur Gesetzgebung über Wasser (Art. 22 Nr. IV CRFB) sowie auf die Zuständigkeit, ein nationales Wasserressourcenbewirtschaftungssystem einzurichten und Kriterien für die Gestattung von Nutzungsrechten festzulegen (Art. 21 Nr. XIX CRFB).

Dem Gesetz Nr. 9.433/1997 gingen sechs Gesetze der Länder<sup>844</sup> voraus, die nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1988 verabschiedet wurden. Es weist eine doppelte Rechtsnatur auf, da es sowohl die Funktionen eines nationalen als auch eines föderalen Gesetzes erfüllt.<sup>845</sup> Als nationales Gesetz enthält es Vorschriften, die von sämtlichen politischen Körperschaften der Föderation – Union, Bundesländer, Bundesdistrikt und Gemeinden – zwingend zu beachten sind. In bestimmten Vorschriften erfüllt es hingegen die Funktion eines föderalen Gesetzes im engeren Sinne, da es ausschließlich auf die Union Anwendung findet, insbesondere was die Bewirtschaftung von Gewässern im Eigentum der Union betrifft (siehe beispielsweise Art. 14 Abs. 1<sup>846</sup> Gesetz Nr. 9.433/1997).

Die informelle Bezeichnung „Lei das Águas“ („Wassergesetz“) für das Gesetz Nr. 9.433/1997 wird kritisch betrachtet, da diese Benennung den normativen Regelungsgegenstand des Gesetzes nicht präzise widerspiegelt. Zwar ist der Begriff sowohl in der rechtswissenschaftlichen Literatur als auch in der Verwaltungspraxis weit verbreitet, jedoch könnte diese

---

<sup>844</sup> Gesetz Nr. 7.663/1991 des Bundeslandes São Paulo, Gesetz Nr. 11.996/1992 des Bundeslandes Ceará, Gesetz Nr. 11.505/1994 des Bundeslandes Minas Gerais, Gesetz Nr. 10.350/1994 des Bundeslandes Rio Grande do Sul, Gesetz Nr. 6.855/1995 des Bundeslandes Bahia sowie Gesetz Nr. 6.908/1996 des Bundeslandes Rio Grande do Norte.

<sup>845</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 144.

<sup>846</sup> Dieser Artikel bestimmt, dass die Bundesregierung den Bundesländern und dem Bundesdistrikt die Kompetenz zur Erteilung von Gestattungen für Nutzungsrechte an Wasserressourcen, die sich im Eigentum der Union befinden, übertragen kann.

umgangssprachliche Bezeichnung den Eindruck erwecken, es handele sich um ein umfassendes Regelwerk für sämtliche Rechtsfragen rund um das Thema Wasser. Demgegenüber stellt das Gesetz, wie bereits aus seinem ausdrücklichen Titel hervorgeht, im Wesentlichen ein Gesetz zur Verwaltung und administrativen Organisation der Wasserressourcen in Brasilien dar. Sein normativer Regelungsbereich beschränkt sich daher auf die Ausgestaltung des nationalen Wasserressourcenbewirtschaftungssystems (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH), die Festlegung der Bewirtschaftungsinstrumente sowie die Regelung der Wassernutzung aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung. Somit fehlt es der Bezeichnung an fachlicher Genauigkeit, da das Gesetz nicht das gesamte Rechtsregime der Gewässer regelt, sondern lediglich systemische, organisatorische und verwaltungsbezogene Aspekte.<sup>847</sup>

Der Einwand, die Bezeichnung „Lei das Águas“ (Wassergesetz) für das Gesetz Nr. 9.433/1997 sei nicht tragfähig, da die genannte Rechtsnorm über die administrative Organisation der Wasserbewirtschaftung hinausgehe, ist nicht in vollem Umfang stichhaltig. So enthält sie auch substantielle Vorschriften zum Rechtsregime der Gewässer, etwa die Festlegung ihres öffentlich-rechtlichen Eigentumscharakters (Art. 1 Nr. I) und die Bestimmung ihrer Unveräußerlichkeit (Art. 18). Diese Themen übersteigen den technisch-organisatorischen Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Ferner hat das Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 9.433/1997 in der Praxis zur Aufhebung zahlreicher Bestimmungen des alten Wassergesetzes von 1934 geführt, da zwischen beiden Normen eine offensichtliche materielle Unvereinbarkeit besteht. Dennoch hat der Gesetzgeber es versäumt, das Wassergesetz von 1934 ausdrücklich aufzuheben oder durch ein neues, umfassendes Regelwerk normativ zu konsolidieren. Aus Sicht der Rechtssicherheit und der gesetzgeberischen Systematik wäre es vorzugswürdig gewesen, den alten Kodex ausdrücklich aufzuheben und einen neuen, einheitlichen Kodex zu verabschieden, in den die Vorschriften des Gesetzes Nr. 9.433/1997 integriert worden wären.

#### **6.2.4.1. Grundlagen, Zielen und Leitlinien**

Der erste grundlegende Grundsatz der nationalen Wasserressourcenpolitik besagt, dass Wasser ein Gut in öffentlichem Eigentum ist.<sup>848</sup>

---

<sup>847</sup> C. Tomanik Pompeu, *Direito de Águas no Brasil*, S. 202.

<sup>848</sup> Art. 1 Nr. I Gesetz Nr. 9.433/1997.

Die in Artikel 1 Nr. I verwendete Wendung „Gut in öffentlichem Eigentum“ ist unklar und möglicherweise irreführend. Im brasilianischen Recht umfasst der Begriff „Gut“ alle materiellen oder immateriellen Werte, die Gegenstand eines Rechtsverhältnisses sein können. Der Begriff „öffentliches Eigentum“ könnte wiederum entweder als staatliches Eigentum oder als Hoheitsgewalt (*domínio eminente*) des Staates über die sich in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Güter verstanden werden. Dies wäre Ausdruck seiner innerstaatlichen Souveränität. Wie bereits erwähnt, verdeutlichen die Art. 20 Abs. III und Art. 26 Abs. I CRFB, dass – mit Ausnahme des nicht ausdrücklich erwähnten Niederschlagswassers – alle im nationalen Territorium vorkommenden Süß-, Brack- und Salzwasservorkommen entweder der Union oder den Bundesländern gehören. Im brasilianischen Recht ist – anders als im deutschen Wasserrecht – zudem nicht zwischen dem Eigentümer des oberirdischen oder unterirdischen Gewässers und dem Eigentümer des darin enthaltenen Wassers zu unterscheiden. Im Falle eines Flusses gehören der gesamte Bereich der Erdoberfläche, bestehend aus Flussbett, Ufern und dem Wasser selbst, entweder der Union oder den Bundesländern. Werden Art. 1 Nr. I und Art. 20 Abs. III sowie Art. 26 Abs. I CRFB zusammen ausgelegt, so ergibt sich, dass die Gewässer dem brasilianischen Staat gehören – entweder in Gestalt der Union oder der Bundesländer. Jede andere Auslegung, nach der Gewässer lediglich als Gegenstand staatlicher Hoheitsgewalt aufgrund der Souveränität angesehen werden könnten, wäre ein juristischer Gemeinplatz und somit überflüssig.

Ein weiterer Grundsatz der nationalen Wasserressourcenpolitik besteht darin, dass Wasser eine begrenzte natürliche Ressource mit wirtschaftlichem Wert ist.<sup>849</sup> Es wird davon ausgegangen, dass der wirtschaftliche Wert des Wassers die Grundlage für die Erhebung eines Entgelts für dessen Nutzung bildet<sup>850</sup>. Die Begriffe „Wasser“ und „Wasserressource“ stehen für unterschiedliche dogmatische Konzepte: Ersterer meint das natürliche Element, Letzterer Wasser, das einer wirtschaftlichen Nutzung zugeführt wird. Da sowohl das Gesetz Nr. 9.433/1997 als auch die CRFB diese Begriffe jedoch unterschiedslos verwenden, erscheint es zutreffender, keine starre Unterscheidung zwischen ihnen vorzunehmen, wenngleich die Notwendigkeit begrifflicher Präzision anzuerkennen ist, wann immer dies möglich ist<sup>851, 852</sup>.

---

<sup>849</sup> Art. 1 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>850</sup> Eine treffendere Sichtweise besteht darin, dass die Grundlage für die Einführung eines Wassernutzungsentgelts in Brasilien in der Eigentümerstellung an dem Gut selbst liegt, die entweder der Union oder den Bundesländern zukommt.

<sup>851</sup> Ebenso *Machado*, *Recursos Hídricos*, S. 23–24.

<sup>852</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 6 f.

Die Aussage, dass Wasser eine begrenzte natürliche Ressource ist, ist eine Selbstverständlichkeit. Möglicherweise lässt sich die Verwendung dieses Gemeinplatzes auf die irrtümliche Wahrnehmung zurückführen, dass Wasser – besonders in Brasilien, das über 13,22 % der globalen Süßwasserreserven<sup>853</sup> verfügt – reichlich vorhanden sei. Offenkundig ist diese Auffassung jedoch irrig. Ebenso stellt die Aussage, Wasser besitze einen wirtschaftlichen Wert, einen weiteren Gemeinplatz dar – insbesondere angesichts seiner umfassenden Verwendung im kapitalistischen Produktionsprozess. Gleichwohl versäumt es das Gesetz, anzuerkennen, dass Wasser neben seinem wirtschaftlichen Wert weitere Werte aufweist. So kann man feststellen, dass Wasser mindestens auch einen Freizeit-, Politik-, Lebensmittel-, Nationalsicherheits-, Kultur- und ökologischen Wert besitzt. Im letztgenannten Fall dient es beispielsweise als Lebensraum zahlreicher aquatischer und amphibischer Arten und spielt somit eine zentrale Rolle für den Erhalt der Biodiversität.

Schon die Verwendung des Ausdrucks „Wasserressourcen“ statt „Wasser“ im Namen der nationalen Wasserressourcenpolitik zeigt, dass der ökonomische Blickwinkel Vorrang hat. Dadurch nimmt die nationale Wasserressourcenpolitik eine übermäßig auf die ökonomisch-utilitaristische Sicht des Wassers ausgerichtete Perspektive ein. Dabei bildet die Rolle des Wassers als Produktionsfaktor den roten Faden, der die gesamte Struktur des Gesetzes durchzieht.<sup>854</sup>

Offensichtlich als Ausgleich für ihren utilitaristischen Charakter legt das Gesetz fest, dass die Nutzung der Wasserressourcen im Falle einer Wasserknappheit vorrangig für den menschlichen Verbrauch sowie zur Tränkung von Tieren bestimmt ist.<sup>855</sup> Kritisch anzumerken ist, dass durch das Gesetz Nr. 9.433/1997 der Schutz der öffentlichen Wasserversorgung reduziert wurde. Zuvor war im Wassergesetzbuch (Art. 36 Abs. 1 S. 1 a. E.) festgelegt, dass die Versorgung der Bevölkerung in jedem Fall und unabhängig von Knappheitssituationen Vorrang hat.<sup>856</sup>

Die Wasserknappheit ist die Voraussetzung dafür, dass Menschen und Tiere vorrangigen Zugang zu Wasser erhalten. Konkret bezogen auf die Priorität der menschlichen Nutzung – die im Sinne der „grundlegenden Lebensbedürfnisse“ (Art. 71 Abs. 3 Wassergesetzbuch) zu verstehen ist, etwa in Bezug auf Hydrierung, Körperpflege, Nahrungsmittelzubereitung und

---

<sup>853</sup> Siehe Kapitel 2.2.4.

<sup>854</sup> *Amorim*, *Direito de águas*, S. 316.

<sup>855</sup> Art. 1 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>856</sup> *C. Tomanik Pompeu*, *Direito de Águas no Brasil*, S. 204.

Haushaltsreinigung – überwiegt der sozio-physiologische Wert des Wassers gegenüber seinem wirtschaftlichen Wert. Hinsichtlich der Tränkung von Tieren ist die Vorrangstellung anderer als ökonomischer Werte allerdings weniger eindeutig. Das Gesetz legt nicht ausdrücklich fest, welche Tiere bei der Tränkung prioritär behandelt werden. Es bleibt offen, ob sich dieser Vorrang auf Wildtiere, Haustiere wie Hunde und Katzen oder auf Tiere bezieht, die Teil von Produktionsprozessen sind, etwa Schlachttiere oder Tiere, die zur Herstellung von Folgeprodukten wie Milch gehalten werden. Hierzu schweigt sich das Gesetz aus<sup>857</sup>.

Der vierte Grundsatz der nationalen Wasserressourcenpolitik lautet, dass die Bewirtschaftung der Wasserressourcen stets eine Mehrfachnutzung der Gewässer ermöglichen muss.<sup>858</sup> Der Gesetzestext legt erneut den Schwerpunkt auf die Mehrfachnutzung der Gewässer, ohne bestimmten Nutzungen von vornherein Vorrang einzuräumen – mit Ausnahme von Knappheitssituationen gemäß Art. 1 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997. Der Einwand, dass eine Maximierung der Vorteile aus den vielfältigen anthropogenen Wassernutzungen (anthropozentrisch-utilitaristische Perspektive) keinesfalls die ökologischen Mindestanforderungen zur Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme sowie der davon abhängigen terrestrischen Systeme beeinträchtigen darf, ist zutreffend. Ebenso darf die Aufrechterhaltung der Mindestabflüsse der Gewässer selbst nicht beeinträchtigt werden.<sup>859</sup>

Zu den letzten Grundsätzen zählt, dass das Flusseinzugsgebiet die räumliche Einheit für die Umsetzung der nationalen Wasserressourcenpolitik und die Tätigkeit des nationalen Wasserbewirtschaftungssystems bildet. Des Weiteren muss die Bewirtschaftung der Wasserressourcen dezentral und unter Beteiligung der öffentlichen Hand, der Nutzer sowie der Gemeinden erfolgen.<sup>860</sup>

Brasilien folgt dem französischen Modell der Wasserbewirtschaftung, in dem ein Entgelt für die Wasserentnahme (*redevance pour prélèvement sur la ressource en eau*) erhoben wird.<sup>861</sup>

---

<sup>857</sup> Im Hinblick auf das Ziel eines ökologisch ausgewogenen Umfelds gemäß Art. 225 CRFB erscheint es angemessen, dass Wildtieren absoluter Vorrang zukommen sollte, insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Arten vom Aussterben bedroht sind. In zweiter Linie könnten Haustiere und in dritter Linie Tiere im Rahmen von Produktionsprozessen berücksichtigt werden. Die Festlegung einer solchen klaren Rangfolge wirft jedoch ethische Fragen sowie Aspekte des Tierschutzrechts auf, deren nähere Erörterung nicht Ziel dieser Arbeit ist. Eine Regelung per Verordnung zur Klärung dieser und weiterer wichtiger Fragen hätte längst erfolgen müssen, ist aber bislang ausgeblieben.

<sup>858</sup> Art. 1 Nr. IV Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>859</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 124.

<sup>860</sup> Art. 1 Nrn. V–VI Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>861</sup> Villas Bôas Cueva, *Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz*, S. 31.

Das von Brasilien übernommene französische Modell basiert im Wesentlichen auf der Bewirtschaftung der Wasserressourcen nach Flussgebietseinheiten und den entsprechenden Bewirtschaftungsausschüssen.<sup>862</sup> Der Planungs- und Bewirtschaftungsrahmen des Wassergesetzes wurde mit Blick auf die Bedürfnisse der am dichtesten besiedelten Gebiete Brasiliens, insbesondere der Region Südosten, konzipiert. Eine Übertragung dieser Struktur auf die Flüsse Amazoniens ist beispielsweise nur schwer möglich, da die Einrichtung von Flussgebietsausschüssen dort bislang nicht praktikabel ist.<sup>863</sup>

In Artikel 2 werden die vier Ziele der nationalen Wasserressourcenpolitik benannt. Das erste, zweite und vierte Ziel beziehen sich auf die Nutzung des Wassers. Das erste Ziel zielt auf die Sicherstellung der notwendigen Verfügbarkeit von Wasser in einer Qualität ab, die den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen gerecht wird, und zwar sowohl für gegenwärtige als auch für künftige Generationen. Das zweite Ziel zielt auf eine rationale und integrierte Nutzung des Wassers zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung ab. Das vierte Ziel schließlich bezweckt die Förderung und Unterstützung der Sammlung, des Schutzes und der Nutzung von Niederschlagsgewässern. Das dritte Ziel betrifft hingegen die Vorbeugung und den Schutz vor kritischen hydrologischen Ereignissen.<sup>864</sup>

In Artikel 3 werden allgemeine Leitlinien zur Umsetzung der nationalen Wasserressourcenpolitik festgelegt. Diese umfassen das systematische (ganzheitliche) Management der Wasserressourcen, das Menge und Qualität gleichermaßen berücksichtigt, die Anpassung des Wasserressourcenmanagements an die unterschiedlichen physischen, biologischen, demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Merkmale der verschiedenen Landesregionen, die Wasserressourcenmanagementsintegration in die Umweltbewirtschaftung, die Abstimmung der Wasserressourcenpläne mit den Planungen der Nutzer sowie mit den regionalen, landesweiten und nationalen Planungen, die Koordinierung des Wasserressourcenmanagements mit der Bodennutzung sowie die Flussgebietseinheitenmanagementsintegration mit den Ästuarsystemen und Küstenzonen.<sup>865</sup>

---

<sup>862</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 23.

<sup>863</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 132.

<sup>864</sup> Art. 2 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>865</sup> Art. 3 Gesetz Nr. 9.433/1997.

Schließlich regelt Artikel 4, dass die Union Maßnahmen ergreifen muss, um ihr Handeln mit dem der Bundesländer bei der Bewirtschaftung der Wasserressourcen von gemeinsamem Interesse zu koordinieren.<sup>866</sup> Unabhängig davon sollte eine Zusammenarbeit zwischen der Union und den Bundesländern in der Gewässerbewirtschaftung unabdingbar sein, insbesondere bei der Bewirtschaftung von Grundwasser. Dieses liegt zwar in der Eigentümerstellung der Bundesländer, kann jedoch bei großen Grundwasserleitersystemen wie dem Guarani-Aquifer über Ländergrenzen hinausreichen.<sup>867</sup>

#### **6.2.4.2. Instrumentarium**

Die nationale Wasserressourcenpolitik benennt vier Instrumente zu ihrer Umsetzung. Aufgrund ihrer besonderen Relevanz sind dabei insbesondere der Wasserbewirtschaftungsplan, die Gestattung der Wasserbenutzungsrechte sowie die Erhebung des Wassernutzungsentgelts als maßgeblich zu betrachten.<sup>868</sup>

##### **6.2.4.2.1. Wasserbewirtschaftungsplan**

Die Wasserbewirtschaftungspläne sind strategische Dokumente, die die Grundlage und die Leitlinien für die Umsetzung der nationalen Wasserressourcenpolitik sowie die Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf den verschiedenen Ebenen des brasilianischen Staatsgebiets – nach Flussgebietseinheit, Bundesland und für das gesamte Staatsgebiet – liefern sollen. Diese Pläne sind dazu vorgesehen, einen langfristigen Planungshorizont abzudecken, der sich am Umsetzungszeitraum der jeweiligen Programme und Projekte orientiert. Eines der Ziele dieser Pläne ist die Festlegung von Leitlinien und Kriterien für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts (Art. 7 Nr. IX).<sup>869</sup>

Folglich müssen sämtliche Tätigkeiten – ob öffentlich oder privat, groß oder klein – mit Ausnahme derjenigen, die für die Gewässer unerheblich sind, einer Kontrolle unterzogen werden, um ihre Vereinbarkeit mit dem jeweiligen Wasserressourcenplan der entsprechenden Flussgebietseinheit festzustellen.<sup>870</sup>

---

<sup>866</sup> Art. 4 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>867</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 46.

<sup>868</sup> Art. 5 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>869</sup> Art. 6–8 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>870</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 162.

An den Wasserressourcenplänen ist kritisch anzumerken, dass sie – obwohl viele von ihnen tatsächlich erstellt wurden – unter einer unzureichenden Koordinierung leiden und in der Praxis nur geringe Wirksamkeit entfalten. Dies liegt vor allem an fehlenden Umsetzungskapazitäten und einer ungenügenden Finanzierung. In der Konsequenz verkommen diese Pläne letztlich zu leeren Versprechungen. Der nationale Wasserressourcenplan wiederum wird wegen seiner übermäßigen Reichweite kritisiert, da er die Festlegung konkreter Prioritäten erschwert, eine Anbindung an eine klare Entwicklungsstrategie verhindert und die Abstimmung von Entscheidungen erschwert.<sup>871</sup>

#### 6.2.4.2.2. Benutzungsordnung

Die Sondernutzung eines gemeingebräuchlichen Gutes setzt hierfür eine staatliche Gestattung voraus, in der die Bedingungen und Grenzen durch Inhalts- und Nebenbestimmungen festgelegt werden.<sup>872</sup> Das ursprüngliche Ziel der Konzession und Gestattung zur Nutzung öffentlicher Gewässer im brasilianischen Wassergesetzbuch von 1934 bestand vor allem darin, die Wasserentnahmen und -rückleitungen in Flüssen mit relevantem hydroelektrischem Potenzial zu kontrollieren und somit deren Abflussmengen zu regulieren. Damit sollten die Anforderungen des Wirtschaftswachstums eines Landes erfüllt werden, das seinen Industrialisierungsprozess erst verspätet in den 1930er-Jahren begonnen hatte. Die Erzeugung von Wasserkraft hatte hierbei Vorrang vor jeder anderen Wassernutzung.<sup>873</sup>

Die einzigen individuellen Rechtstitel zur Nutzung von Gemeingütern sind öffentlich-rechtliche Titel: Gestattung, Erlaubnis und Konzession. Alle anderen privatrechtlichen Rechtstitel (wie beispielsweise Pacht, Leihe, Pfandrecht oder dingliches Nutzungsrecht) sind für die Nutzung öffentlicher Gewässer nicht anwendbar.<sup>874</sup>

In Brasilien wird diese staatliche Verwaltungsgestattung im weiteren Sinne hinsichtlich der Nutzung von Wasser durch Gesetz Nr. 9.433/1997 als Gestattung (*outorga*) bezeichnet, was von der Tradition des brasilianischen Verwaltungsrechts abweicht, das üblicherweise Formen wie

---

<sup>871</sup> *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, S. 20.

<sup>872</sup> *Granziera*, Direito de Águas, S. 199 f.

<sup>873</sup> *Granziera*, Direito de Águas, S. 123 f.

<sup>874</sup> *Di Pietro*, Direito administrativo, S. 748.

die Bewilligung (*concessão*) vorsieht, welche eine vertragliche Grundlage voraussetzt, sowie die Erlaubnis (*permissão*) und die Genehmigung (*autorização*), welche auf einem Verwaltungsakt beruhen<sup>875</sup>. Allerdings stellt das Gesetz Nr. 9.984/2000 klar, dass die gewählte Form für die Verwaltungsgestaltungen der Union die Gestattung im Sinne einer behördlichen Genehmigung ist.

Der Begriff der Prekarität im Kontext der fehlenden zeitlichen Befristung bei der Gewährung einer Sondernutzung findet streng genommen nur auf die Instrumente der Genehmigung und Erlaubnis Anwendung. In diesem Sinne ist etwas prekär, wenn es nicht für einen bestimmten Zeitraum gewährt wird. Ohne festgelegte zeitliche Begrenzung könnte eine Genehmigung oder Erlaubnis jederzeit widerrufen werden, ohne dass die Verwaltung zur Entschädigung des Begünstigten verpflichtet wäre. Andererseits würde die Festlegung einer Nutzungsfrist im Verwaltungsakt beim Begünstigten die Erwartung von Stabilität erzeugen, sodass die Verwaltung bei einem Widerruf verpflichtet wäre, eine Entschädigung zu leisten. Eine bestimmte Frist sowie Stabilität für den Begünstigten sind typische Merkmale einer Bewilligung. Die gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Praxis ist jedoch von konzeptioneller Unklarheit geprägt: Es werden auch befristete Genehmigungen und Erlaubnisse, sogenannte bedingte oder qualifizierte Genehmigungen und Erlaubnisse, erteilt. In diesen Fällen hätte der Begünstigte bei einem Widerruf vor Ablauf der gesetzten Frist einen Anspruch auf Entschädigung.<sup>876</sup>

Wie ersichtlich wird, entspricht der in Gesetz Nr. 9.984/2000 verwendete Begriff „Genehmigung“ nicht dem klassischen verwaltungsrechtlichen Institut der Genehmigung. In der juristischen Literatur wird sogar die Auffassung vertreten, dass die Rechtswirkungen der wasserrechtlichen Gestattung unterschiedlich ausgestaltet sind. In manchen Fällen ähneln sie der Verwaltungsbewilligung, was sich beispielsweise am Höchstzeitraum von 35 Jahren gemäß Art. 16 Gesetz Nr. 9.433/1997 zeigt, in anderen Fällen ähneln sie der verwaltungsrechtlichen Genehmigung. Daraus ergibt sich, dass es sich hierbei um eine Rechtsfigur *sui generis* handelt.<sup>877</sup>

Die Wassernutzung in Brasilien stellt eine Sondernutzung (*uso comum extraordinário*) dar, da sie starken Beschränkungen durch die polizeiliche Kontrollbefugnis des Staates unterliegt.

---

<sup>875</sup> Bereits das Wassergesetzbuch von 1934, das zuvor die Materie regelte, unterschied ausdrücklich zwischen den verschiedenen Formen der Verwaltungsgestattung, indem es bestimmte, dass die Entnahme öffentlicher Gewässer „das Vorliegen einer Verwaltungsbewilligung bei öffentlichem Nutzen oder, sofern dieser nicht vorliegt, einer Verwaltungsgenehmigung voraussetzt“ (Art. 43 Wassergesetzbuch).

<sup>876</sup> Di Pietro, *Direito administrativo*, S. 748 f.

<sup>877</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 201–203.

Zudem ist sie auf einen bestimmten Nutzerkreis beschränkt, sodass weder von Allgemeinheit noch von gleichen Nutzungsbedingungen die Rede sein kann. Schließlich ist diese Nutzung entgeltpflichtig und bedarf einer Verwaltungsgestattung in Form einer Genehmigung, Erlaubnis oder Bewilligung. Folglich nutzt jeder Nutzer (bzw. jede Nutzergruppe) exklusiv einen Anteil der öffentlichen Gewässer auf Grundlage eines individuell verliehenen Rechtstitels. Nutzer können sowohl natürliche als auch juristische Personen sein, wobei letztere öffentlich- oder privatrechtlicher Natur sein können.<sup>878</sup>

Zwischen der Zahlung des Wassernutzungsentgelts und der Verwaltungsgestattung besteht eine enge Verbindung: Erstere ist Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Letzteren. Die Erteilung der Gestattung setzt zudem voraus, dass der Gestattungsinhaber die Kosten für die Messgeräte und Informationssysteme trägt, die der Behörde zur Ermittlung der Wassermenge und -qualität dienen.<sup>879</sup> In diesem Sinne verfolgt das Regime der Verwaltungsgestattung von Wasserbenutzungsrechten vor allem das Ziel, sowohl die quantitative als auch die qualitative Kontrolle sicherzustellen und die umfassende sowie wirksame Ausübung der Zugangsrechte zum Wasser zu gewährleisten.<sup>880</sup>

Eine Verwaltungsgestattung durch die öffentliche Hand ist für folgende Nutzungen der Wasserressourcen erforderlich: die Ableitung oder Entnahme eines Teils des in einem Gewässer vorhandenen Wassers für den Endverbrauch einschließlich der öffentlichen Wasserversorgung oder als Produktionsfaktor in Herstellungsverfahren; die Entnahme von Wasser aus Grundwasserleitern zum Endverbrauch oder als Produktionsfaktor in Herstellungsverfahren; die Einleitung von Abwasser und anderen flüssigen oder gasförmigen Abfallstoffen in Gewässer – unabhängig davon, ob behandelt oder unbehandelt –, zum Zwecke der Verdünnung, des Transports oder der endgültigen Beseitigung; die Nutzung des Wasserkraftpotenzials; sowie sonstige Nutzungen, die Änderungen des Abflussregimes, der Menge oder der Qualität des in einem Gewässer vorhandenen Wassers bewirken.<sup>881</sup>

Zusammenfassend setzt die besondere oder private Nutzung der Gewässer die Erteilung einer Verwaltungsgestattung dieses Rechts voraus (Art. 12), welche der Zahlung eines Entgelts

---

<sup>878</sup> *Di Pietro*, *Direito administrativo*, S. 747.

<sup>879</sup> *Villas Bóas Cueva*, *Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz*, S. 138.

<sup>880</sup> Art. 11 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>881</sup> Art. 12 Gesetz Nr. 9.433/1997.

unterliegt (Art. 20). Ausgenommen sind Nutzungen, die nicht der Gestattungspflicht unterliegen (Art. 12 Abs. 1), insbesondere zur Deckung der Bedürfnisse kleiner, im ländlichen Raum verstreut lebender Bevölkerungsgruppen (Art. 12 Abs. 1 Nr. I) sowie unbedeutende Nutzungen (Art. 12 Abs. 1 Nr. II und III), die durch Rechtsakt der Exekutive<sup>882</sup> festgelegt werden.

Auf föderaler Ebene ist die *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico* gemäß Art. 4 Nr. IV Gesetz Nr. 9.984/2000 für die Erteilung der Verwaltungsgestattung zur Wassernutzung zuständig. Auf Ebene der Bundesländer obliegt diese Aufgabe den Behörden und öffentlichen Körperschaften, denen diese Aufgabe gesetzlich übertragen wurde. Somit können sowohl die Union als auch die Bundesländer innerhalb einer einzigen Flussgebietseinheit die Nutzung von Gewässern in ihrem jeweiligen Eigentum gestatten.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass Art. 1292 des brasilianischen Zivilgesetzbuches besagt, dass der Eigentümer das Recht hat, auf seinem Grundstück Dämme, Teiche oder sonstige Bauwerke zur Wasseraufstauung zu errichten. Diese Regelung, die nach Erlass des Gesetzes Nr. 9.433/1997 eingeführt wurde, scheint jedoch mit dem System des öffentlichen Eigentums und der öffentlichen Bewirtschaftung der Gewässer unvereinbar zu sein. Insbesondere steht sie im Widerspruch zu Art. 12 Nr. V Gesetz Nr. 9.433/1997<sup>883</sup>, der eine Verwaltungsgestattung für die Aufstauung von Gewässern vorschreibt, sofern es sich nicht um eine unbedeutende Wassermenge handelt.

Im Gegensatz zur früheren Regelung im Wassergesetzbuch von 1934, das der Erzeugung von Wasserkraftenergie Priorität einräumte, privilegiert das brasilianische Wassergesetz die Mehrfachnutzung der Gewässer. Die Nutzungsvorrangigkeiten werden in den

---

<sup>882</sup> Der betreffende Rechtsakt ist die Resolution CNRH Nr. 48/2005 des Nationalen Wasserressourcenrates (Conselho Nacional de Recursos Hídricos). Nach dieser Resolution werden Vorschläge über unbedeutende Aufstauungen, Ableitungen, Wasserentnahmen und Einleitungen vom jeweiligen Flussgebietsausschuss gemacht und vom entsprechenden Wasserressourcenrat genehmigt, und zwar zu den Zwecken des Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 9.433/1997. Auf föderaler Ebene legt, falls der zuständige Flussgebietsausschuss keine Vorschläge macht, die zuständige Gestattungsbehörde (ANA) die als unbedeutend geltenden Wassermengen gemäß Art. 5 der Resolution CNRH Nr. 16/2001 fest. Der Rechtsakt, der die Definition unbedeutender Ableitungen, Wasserentnahmen und Einleitungen von Abwässern in Gewässern im Eigentum der Union regelt, ist daher die Resolution ANA Nr. 1.940/2017.

<sup>883</sup> Art. 12. Der Verwaltungsgestattung durch die öffentliche Hand bedürfen die Rechte für folgende Nutzungen der Wasserressourcen: (...) V – sonstige Nutzungen, welche das Abflussregime, die Menge oder die Qualität des in einem Gewässer vorhandenen Wassers verändern.

Wasserressourcenplänen festgelegt, die auch die jeweilige Klassifizierung des betreffenden Gewässers berücksichtigen müssen.<sup>884</sup>

Die Erteilung der Verwaltungsgestattung für die Wassernutzung obliegt dem jeweiligen Gewässereigentümer. Die Union kann jedoch die Befugnis zur Gestattung der Nutzung von Gewässern in ihrem Eigentum auf die Bundesländer delegieren.<sup>885</sup> Die Laufzeit jeder Gewährung von Wasserbenutzungsrechten beträgt maximal fünfunddreißig Jahre und kann verlängert werden.<sup>886</sup> Betont werden sollte, dass die Gestattung keine teilweise Übertragung des Eigentums am Wasser bewirkt, da dieses unveräußerlich ist. Verliehen wird lediglich das Recht zur Nutzung.<sup>887</sup> Die Feststellung der Unveräußerlichkeit des Wassers ist von entscheidender Bedeutung, da es trotz seiner Eigenschaft als öffentliches Gut gemäß Art. 1 Nr. I Gesetz Nr. 9.433/1997 bereits Auslegungen gab, die Wasser als dominikales Gut (*bem dominical*)<sup>888</sup> einstufen und es somit einem privatrechtlichen Handel zugänglich machten. Gemäß der Klassifikation öffentlicher Güter im brasilianischen Zivilgesetzbuch kann Wasser in der aktuellen verfassungsrechtlichen Ordnung ausschließlich als Gemeingut (*bem de uso comum do povo*) eingeordnet werden. Selbst in diesem Fall besteht jedoch eine Beschränkung der Veräußerung<sup>889</sup>. Die Verwaltungsgestattung zur Nutzung der Wasserressourcen kann bei Nichterfüllung der festgelegten Bedingungen, bei Verzicht oder aus Gründen des öffentlichen Interesses ganz oder teilweise ausgesetzt werden – entweder endgültig oder für einen bestimmten Zeitraum.<sup>890</sup>

#### 6.2.4.2.3. Wassernutzungsentgelten

Die Erhebung eines Wassernutzungsentgelts ist ein ökonomisches Instrument mit einer indirekten Steuerungsfunktion hinsichtlich der Wassernutzung.<sup>891</sup> Das Gesetz Nr. 9.433/1997 führte erstmals im brasilianischen Recht das Wassernutzungsentgelt ein. Eine Vergütungspflicht für die Wassernutzung zu Bewässerungszwecken existierte jedoch bereits zuvor (Art. 21 Gesetz

---

<sup>884</sup> Art. 13 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>885</sup> Art. 14 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>886</sup> Art. 16 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>887</sup> Art. 18 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>888</sup> Dominikale Güter sind öffentliche Güter, die nicht unmittelbar für die öffentliche Nutzung bestimmt sind und daher grundsätzlich veräußerbar sein können.

<sup>889</sup> *Bandeira de Mello* 1998, *Curso de Direito Administrativo*, S. 570.

<sup>890</sup> Art. 15 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>891</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 163.

Nr. 6.662/1979, geregelt durch Art. 24 Dekrets Nr. 89.496/1984)<sup>892</sup> sowie für die Nutzung des Wasserkraftpotenzials<sup>893</sup> (Art. 3 Abs. 1 Gesetz Nr. 7.990/1989).

Kritisiert wird, dass das Gesetz Nr. 9.433/1997 an mehreren Stellen unzureichend definierte Regelungen aufweist, insbesondere hinsichtlich des Wassernutzungsentgelts, der Bemessungsgrundlage, der Regelungskompetenz zu seiner Einführung, der Aktivlegitimation sowie der Verwendungszwecke (Zweckbindung des Aufkommens).<sup>894</sup>

Mit dem genannten Entgelt sollen folgende Ziele verfolgt werden: Wasser soll als wirtschaftliches Gut anerkannt werden, den Nutzern soll ein Signal über dessen tatsächlichen Wert gegeben werden, die rationale Nutzung des Wassers soll gefördert werden und es sollen finanzielle Mittel zur Finanzierung der in den Wasserbewirtschaftungsplänen vorgesehenen Programme und Maßnahmen bereitgestellt werden.<sup>895</sup>

Für Nutzungen, die keiner Verwaltungsgestattung bedürfen, wird kein Wassernutzungsentgelt erhoben.<sup>896</sup> Die gewöhnliche Nutzung der öffentlichen brasilianischen Gewässer zu sogenannten ordentlichen und nicht verbrauchenden Zwecken wie der Schifffahrt oder der Freizeit war gemäß Art. 36 des Wassergesetzbuchs stets unentgeltlich. Hingegen setzt die ausschließliche oder weitgehende Nutzung öffentlicher Güter durch Private eine Zahlung voraus, im Gegensatz zum Gemeingebrauch, der unentgeltlich oder entgeltlich sein kann (Art. 103 des brasilianischen Zivilgesetzbuches).

In Anwendung des Grundsatzes *pecunia non olet* unterliegen nicht genehmigte Wasserentnahmen – das heißt solche, die nicht durch einen gültigen und ausreichenden Verwaltungsakt

---

<sup>892</sup> Das Gesetz Nr. 6.662/1979 wurde jedoch durch das Gesetz Nr. 12.787/2013 ausdrücklich aufgehoben. Die Vergütung nach Art. 21 des Gesetzes Nr. 6.662/1979 war jedoch bereits zuvor durch Art. 12 Nr. I des Gesetzes Nr. 9.433/1997 implizit außer Kraft gesetzt worden, da sie mit diesem unvereinbar war.

<sup>893</sup> Die in Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 7.990/1989 vorgesehene Vergütung ist weiterhin in Kraft, obwohl Art. 52 des Gesetzes Nr. 9.433/1997 deren Abschaffung vorsah. Die im Gesetz Nr. 7.990/1989 vorgesehene Kompensation wurde jedoch durch Artikel 17 des Gesetzes Nr. 9.648 vom 27. Mai 1998 erneut eingeführt. Demnach gilt ein Anteil von 0,75 % des Wertes der erzeugten Energie als Zahlung für die Nutzung der Wasserressourcen, der an das Umweltministerium abzuführen ist, um die nationale Wasserressourcenpolitik sowie das nationale Wasserbewirtschaftungssystem umzusetzen.

<sup>894</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 146.

<sup>895</sup> Art. 19 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>896</sup> Art. 20 Gesetz Nr. 9.433/1997.

gestattet wurden – sowie Entnahmen, die trotz Genehmigung die erlaubten Mengen überschreiten, als rechtswidrige Handlungen ebenfalls der Zahlung des Wassernutzungsentgelts.<sup>897</sup>

Das brasilianische Wassergesetz schreibt vor, dass bei der Festlegung der Höhe des Wassernutzungsentgelts verschiedene Faktoren zu berücksichtigen sind. Im Fall von Wasserentnahmen sind dies beispielsweise das entnommene Volumen und dessen zeitliches Variationsregime<sup>898 899</sup>.

Die Einnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt werden vorrangig in der jeweiligen Flussgebietseinheit verwendet. Sie dienen hauptsächlich der Finanzierung von in den Wasserbewirtschaftungsplänen vorgesehenen Studien, Programmen, Projekten und Baumaßnahmen oder der Deckung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Einrichtung und Verwaltung der Behörden und Körperschaften, die Teil des nationalen Wasserbewirtschaftungssystems sind.<sup>900</sup> Die durch das Wassernutzungsentgelt erzielten Einnahmen können ohne Rückzahlungsverpflichtung für Projekte und Baumaßnahmen eingesetzt werden, die zu einer Verbesserung der Qualität, der Menge und des Abflussregimes eines Gewässers führen und als vorteilhaft für die Allgemeinheit angesehen werden. Die Verwendung der Mittel zur Deckung von Verwaltungskosten für die Erhebung des Entgelts ist hingegen auf höchstens 7,5 Prozent des insgesamt erhobenen Betrags begrenzt.<sup>901</sup> Hierbei ist anzumerken, dass Art. 22 Abs. 1, der die Mittelverwendung zur Deckung von Errichtungs- und Verwaltungskosten der zum nationalen Wasserbewirtschaftungssystem gehörenden Behörden und Körperschaften auf siebeneinhalb Prozent des Gesamtaufkommens aus dem Wassernutzungsentgelt begrenzt, in diesem Punkt lediglich ein föderales Gesetz darstellt. Die Bundesländer könnten demnach einen anderen Prozentsatz festlegen oder sogar auf eine Obergrenze der Verwaltungskosten verzichten. Kritisch anzumerken an dieser finanziellen Begrenzung ist, dass sie einerseits zur Effizienz bei den öffentlichen Ausgaben beitragen kann, andererseits jedoch – insbesondere in Flussgebietseinheiten oder Flussgebietseinheitengruppen mit geringem Einnahmenvolumen – eine Wasserbehörde finanziell destabilisieren

---

<sup>897</sup> *Villas Bóas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 139.

<sup>898</sup> Die Abflussvariabilität der Gewässer sollte demnach ein Faktor bei der Festlegung der Sätze des Wasserentnahmeentgelts sein (Art. 22 Abs. 2 Gesetz Nr. 9.433/1997). Dies spiegelt sich jedoch nicht in den von den Flussgebietsausschüssen vorgeschlagenen und von den Wasserressourcenräten beschlossenen Werten wider

<sup>899</sup> Art. 21 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>900</sup> Art. 22 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>901</sup> Art. 22 Abs. 1–2 Gesetz Nr. 9.433/1997.

könnte. Dadurch könnte diese ihre Verwaltungs- und Fachaufgaben nicht mehr zufriedenstellend erfüllen.<sup>902</sup>

Hinsichtlich der Verwendung der erhobenen Mittel gab es stets drei zentrale Fragen. Erstens die Bindung der Mittelverwendung an die jeweilige Flussgebietseinheit, in der sie erhoben wurden. Zweitens die Möglichkeit einer haushaltsrechtlichen Sperrung (*contingenciamento orçamentário*) dieser Mittel und drittens deren finanzielle Verfügbarkeit über den Veranlagungszeitraum ihrer Erhebung hinaus. Die beiden letztgenannten Fragen stehen im Zusammenhang mit dem Zusatzgesetz Nr. 101/2001 (Zusatzgesetz über die fiskalische Verantwortung).<sup>903</sup> Die erste Frage wurde durch das Gesetz selbst gelöst, da dieses ausdrücklich vorsieht, dass die von jedem Flussgebietsausschuss erhobenen Beträge vorrangig in der entsprechenden Flussgebietseinheit eingesetzt werden müssen (Art. 22 Gesetz Nr. 9.433/1997). Die Nichtanwendbarkeit der haushaltsrechtlichen Sperrung auf die föderalen Einnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt wurde teilweise durch Art. 4 Abs. 3 Gesetz Nr. 10.881/2004 sichergestellt, indem die Weiterleitungen der ANA aus diesen Einnahmen an die beauftragten Körperschaften zu einer gesetzlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Zusatzgesetz Nr. 101/2000<sup>904</sup> erhoben wurden. Die Verfügbarkeit dieser Einnahmen über den jeweiligen Veranlagungszeitraum hinaus wurde auf föderaler Ebene durch Art. 21 Gesetz Nr. 9.984/2000 geregelt. Danach verbleiben die Mittel auf dem zentralen Konto der Staatskasse (*Conta Única do Tesouro Nacional*), bis sie gemäß den Wasserbewirtschaftungsplänen für die entsprechenden Ausgaben bestimmt werden. Dies entspricht den Vorgaben des Art. 8 einziger Absatz Zusatzgesetz Nr. 101/2000, wonach „gesetzlich zweckgebundene Mittel ausschließlich für den Zweck ihrer Bindung verwendet werden, selbst wenn dies in einem anderen Haushaltsjahr geschieht als jenem, in dem die Mittel eingingen“.

#### **6.2.4.3. Nationales System zur Verwaltung der Wasserressourcen**

Das Nationale Wasserbewirtschaftungssystem (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH) wurde in Brasilien mit dem Ziel geschaffen, die Gewässer zu koordinieren und integriert zu bewirtschaften, um deren nachhaltige Nutzung zu fördern. Zu seinen

---

<sup>902</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 261.

<sup>903</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 228.

<sup>904</sup> Das Gesetz Nr. 10.881/2004 schweigt allerdings über jene Mittel, die die ANA aus dem Wassernutzungsentgelt erhebt und nicht an eine beauftragte Körperschaft überträgt, sondern unmittelbar in den jeweiligen Flussgebietseinheiten ausgibt.

wichtigsten Zielen zählen die Koordinierung der integrierten Bewirtschaftung der Wasserressourcen, die verwaltungsrechtliche Schlichtung wasserbezogener Konflikte, die Umsetzung der nationalen Wasserressourcenpolitik, die Planung und Kontrolle der Nutzung und Wiederherstellung der Wasserressourcen sowie die Erhebung des Wassernutzungsentgelts (Art. 32 Gesetz Nr. 9.433/1997). Die Struktur des SINGREH besteht aus verschiedenen Körperschaften und Behörden, die für die Verwaltung und Regulierung der Gewässer im Land verantwortlich sind. Dazu zählen insbesondere der Nationale Wasserressourcenrat, die Wasserressourcenräte der Bundesländer, die Flusseinzugsgebietskomitees, die Wasseragenturen sowie die bundes-, landes- und gemeindebehördlichen Stellen, deren Zuständigkeiten sich auf die Wasserbewirtschaftung beziehen. Seit dem Gesetz Nr. 9.984/2000 zählt auch die ANA dazu.

#### **6.2.4.3.1. National- und Landeswasserräte**

Der Nationale Wasserressourcenrat (*Conselho Nacional de Recursos Hidricos – CNRH*) setzt sich aus Vertretern der Union sowie aus Vertretern der Wasserressourcenräte der Bundesländer, Vertretern der Wassernutzer und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich der Wasserressourcen zusammen.<sup>905</sup>

Der CNRH ist die zuständige Bundesbehörde zur Koordinierung und Regulierung der Wasserbewirtschaftung in Brasilien. Zu seinen Aufgaben zählt insbesondere die Abstimmung der verschiedenen Planungsebenen – national, regional, auf Ebene der Bundesländer und sektoral –, um eine kohärente Integration der Wasserpolitiken sicherzustellen. Zudem fungiert der Rat als letzte Instanz zur administrativen Schlichtung von Konflikten zwischen den Wasserressourcenräten der Bundesländer und entscheidet über Vorhaben mit bundesländerübergreifenden Auswirkungen. Darüber hinaus prüft der Rat Gesetzesänderungsvorschläge, bestimmt Richtlinien zur Umsetzung der nationalen Wasserressourcenpolitik und überwacht die Durchführung des nationalen Wasserbewirtschaftungsplans, um die Erfüllung der darin gesetzten Ziele sicherzustellen. Weiterhin obliegt dem Rat die Festlegung allgemeiner Kriterien für die Verwaltungsgestaltung und für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts<sup>906</sup>, sowie die Behandlung von

---

<sup>905</sup> Art. 34 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>906</sup> Die Resolution Nr. 48/2005 des Nationalen Wasserressourcenrats enthält allgemeine Kriterien für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts in den brasilianischen Flussgebietseinheiten, unabhängig davon, ob diese sich im Eigentum der Union oder der Bundesländer befinden. Laut diesem Rechtsakt erfolgt die Erhebung des Wassernutzungsentgelts durch die jeweilige Wasserbewirtschaftungsbehörde oder Körperschaft oder, im Falle einer Delegation, durch die Wasseragenturen oder andere delegierte Körperschaften (Art. 5). Die Resolution legt mehrere Bedingungen für die Einführung des Entgelts fest, insbesondere (a) die Entscheidung und Zustimmung über als

Fragen, die ihm von den Wasserressourcenräten der Bundesländer oder von den bundesstaatlichen oder föderalen Flusseinzugsgebietskomitees vorgelegt wurden. Darüber hinaus wacht er über die Sicherheit von Staudämmen, indem er Leitlinien festlegt und Sicherheitsberichte überwacht.<sup>907</sup>

Die Höhe des Wassernutzungsentgelts für Gewässer im Eigentum der Union wird durch den CNRH gemäß Art. 35 Nr. IV Gesetz Nr. 9.433/1997 festgelegt. Dabei stützt er sich auf technische Studien der ANA gemäß Art. 4 Nr. VI Gesetz Nr. 9.984/2000 und orientiert sich an den von den Flusseinzugsgebietskomitees vorgeschlagenen Mechanismen und Werten gemäß Art. 38 Nr. VI Gesetz Nr. 9.433/1997. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine bloße Homologation des Vorschlags der Flusseinzugsgebietskomitees<sup>908</sup>. Beziehungsweise liegt das letzte Entscheidungsrecht zur Festsetzung der Höhe des Wassernutzungsentgelts beim Nationalen

---

unbedeutend eingestufte Nutzungen (Art. 6 Nr. I), (b) die Regulierung von wassernutzungspflichtigen Aktivitäten in der jeweiligen Flussgebietseinheit (Art. 6 Nr. II) und (c) die Einrichtung der zuständigen Wasseragentur oder deren Delegation an eine Körperschaft (Art. 6 Nr. V). Letztere Bedingung steht jedoch im Widerspruch zur Anforderung gemäß Art. 43 Nr. 2 des Gesetzes Nummer 9.433/1997, wonach zunächst die Erhebung des Wassernutzungsentgelts erfolgen muss, um eine Wasseragentur einzurichten. Dies macht den entsprechenden Teil der Resolution rechtlich unwirksam. Analog zur Kompetenz der Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), die den Nationalen Wasserressourcenrat nach Art. 4 Nr. VI des Gesetzes Nr. 9.984/2000 hinsichtlich der Festlegung der Entgeltbeträge technisch unterstützt, wurde bestimmt, dass die Behörden und Körperschaften auf Ebene der Bundesländer diese Funktion gegenüber den Wasserressourcenräten der Bundesländer erfüllen müssen (Art. 6, einziger Absatz). Die Resolution listet ferner mehrere Aspekte auf, die bei der Festlegung des Wassernutzungsentgelts zu berücksichtigen sind (Art. 7). Im Fall der Wasserentnahme sind dies: (a) Gewässertyp (ober- oder unterirdisch); (b) Klassifizierung des Gewässers an der Stelle der Wasserentnahme oder Ableitung; (c) verfügbare Wassermenge; (d) Ausmaß der Regulierung durch wasserbauliche Infrastruktur; (e) reservierte, entnommene oder abgeleitete Wassermenge sowie deren zeitliche Variation; (f) verbrauchte Menge, definiert als Differenz zwischen entnommener und in das Gewässer rückgeführter Menge; (g) Nutzungszweck; (h) jahreszeitliche Schwankungen; (i) Merkmale und Verwundbarkeit der Grundwasserleiter; (j) physikalische, chemische und biologische Wassereigenschaften; (k) Standort des Nutzers innerhalb der Flussgebietseinheit; (l) Praktiken der effizienten Nutzung, des Schutzes, der Rückgewinnung und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasser und Boden; (m) vorhandene technische, ökonomische, soziale und ökologische Bedingungen; (n) wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Tarife für verschiedene Nutzersektoren; (o) Wasserwiederverwendungspraktiken. Außerdem sind Anreize und Ermäßigungen für freiwillige Investitionen zur Verbesserung der Wasserqualität, -menge und des Abflussregimes vorgesehen, die zu einer ökologischen Nachhaltigkeit der Flussgebietseinheit führen und vom jeweiligen Komitee genehmigt wurden (Art. 7 Abs. 2). Ein letzter relevanter Aspekt der Resolution besteht darin, dass die erhobenen Beträge im Falle kritischer hydrologischer Ereignisse oder Unfälle auf Vorschlag des betreffenden Flusseinzugsgebietskomitees und mit Zustimmung des entsprechenden Wasserressourcenrats geändert werden können. Diese Regelung erscheint jedoch wenig wirksam, da das Verfahren kaum vom regulären Festsetzungsverfahren der Entgelthöhe abweicht. In der Literatur wird teilweise argumentiert, dass diese Resolution die Autonomie der Bundesländer und des Bundesdistrikts beeinträchtigt. Vgl. *Pompeu*, *Direito de Águas no Brasil*, S. 253

<sup>907</sup> Art. 35 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>908</sup> Ein homologatorischer Akt verändert den Inhalt des homologierten Aktes nicht, sondern bestätigt und validiert ihn lediglich. Die Homologation stellt keine inhaltliche Überprüfung dar, sondern lediglich die Feststellung, dass der Akt gemäß den gesetzlichen Vorgaben zustande kam. Aufgabe der homologierenden Behörde ist es ausschließlich, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit des Akts zu prüfen, ohne inhaltliche Änderungen vorzunehmen. Dies trifft auf den Nationalen Wasserressourcenrat jedoch nicht zu, da er den ihm unterbreiteten Vorschlag, insbesondere hinsichtlich der Höhe des Wassernutzungsentgelts, inhaltlich modifizieren darf (Art. 38 Nr. VI Gesetz Nr. 9.433/1997).

Wasserressourcenrat und – aus Gründen des verfassungsrechtlichen Symmetrieprinzips – bei den Wasserressourcenräten der Bundesländer.

In den Flusseinzugsgebietskomitees auf föderaler oder bundesstaatlicher Ebene verfügen die Eigentümer der Gewässer (Union und Bundesländer) aufgrund einer gesetzlichen Regelung, welche die Beteiligung der politischen Körperschaften auf höchstens die Hälfte der Stimmen begrenzt (Art. 39 Abs. 1 Gesetz Nr. 9.433/1997), nicht über die Stimmenmehrheit. Eine derartige Beschränkung gilt indes nicht für die Wasserressourcenräte. So kann die Union beispielsweise im Nationalen Wasserressourcenrat die absolute Mehrheit (die Hälfte plus eine Stimme) innerhalb des Vertretungsgremiums innehaben (Art. 34 einziger Absatz Gesetz Nr. 9.433/1997). Die Zentralisierung von Entscheidungen auf nationaler Ebene ist vorteilhaft<sup>909</sup>, da sie durch den Nationalen Wasserbewirtschaftungsplan, der unter Beteiligung von Mitgliedern der Wasserressourcenräte der Bundesländer erstellt wird, eine ganzheitliche Bewirtschaftung der brasilianischen Gewässer ermöglicht.

Was die Festlegung der Erhebungsmechanismen und die Bestimmung der Sätze des Wassernutzungsentgelts angeht, wurde das ursprünglich vorgesehene Modell allerdings dadurch unterlaufen, dass die Zuständigkeit der Flusseinzugsgebietskomitees und des Wasserressourcenrats des Bundesstaats Rio de Janeiro stillschweigend außer Kraft gesetzt wurde. Dies geschah, indem die konkreten Entgeltsätze durch ein Landesgesetz verbindlich festgelegt wurden. Da zahlreiche Komitees in diesem Bundesland noch nicht eingerichtet waren, trat die Bestimmung des Landesgesetzes zur Festsetzung der Entgelthöhe als Lückenfüllung auf. Dies wurde schließlich auch durch das *Supremo Tribunal Federal* in einer Plenarentscheidung<sup>910</sup> bestätigt.

Die Zuständigkeiten der Wasserressourcenräte der Bundesländer sind in Gesetz Nr. 9.433/1997 zwar nicht ausdrücklich definiert, dennoch können mehrere davon im Wege des verfassungsrechtlichen Symmetrieprinzips aus dem Gesetzestext abgeleitet werden. So entscheiden sie über Fragen, die ihnen von den Flusseinzugsgebietskomitees bundesstaatlicher Gewässer vorgelegt werden (Art. 38 Nr. IV), sowie über unbedeutende Aufstauungen, Entnahmen und Einleitungen im Bereich bundesstaatlicher Gewässer (Art. 38 Nr. V); sie fungieren als Berufungsinstanz für Entscheidungen der Flusseinzugsgebietskomitees bundesstaatlicher Gewässer (Art. 38 einziger Absatz); sie genehmigen die Einrichtung von Wasseragenturen auf Antrag eines oder mehrerer

---

<sup>909</sup> Gegen diese Auffassung *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 144.

<sup>910</sup> DJe-047 vom 06.03.2020.

Flusseinzugsgebietskomitees bundesstaatlicher Gewässer (Art. 42 einziger Absatz); sie entscheiden über die Klassifizierung der Gewässer in Nutzungsklassen (Art. 44 Nr. IX lit. a); sie erkennen weitere zivilgesellschaftliche Wasserorganisationen an, die in bundesstaatlichen Flusseinzugsgebieten tätig sind (Art. 47 Nr. V); sie delegieren für einen festgelegten Zeitraum Aufgaben der Wasseragenturen an gemeinnützige zivilgesellschaftliche Wasserorganisationen gemäß Art. 47 dieses Gesetzes, solange diese Agenturen noch nicht eingerichtet sind (Art. 51).

#### **6.2.4.3.2. Wasseragenturen und die Nationalwasseragentur**

Zunächst einmal könnte die in Brasilien verwendete Bezeichnung „Wasseragentur“ zu Missverständnissen führen. Denn auch die Behörden oder Körperschaften, die in den Bundesländern für die Gewässerbewirtschaftung zuständig sind, werden als „Agenturen“ bezeichnet. Diese sind jedoch von den Wasseragenturen der einzelnen Flusseinzugsgebiete zu unterscheiden. Erste erfüllen technische und administrative Aufgaben und nehmen außerdem wasserrechtliche Ordnungsbefugnisse wahr.<sup>911</sup>

Die Wasseragenturen fungieren hingegen als operative Instanzen der jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees und erfüllen die in den Wasserbewirtschaftungsplänen festgelegten Aufgaben.<sup>912</sup> Sie besitzen den gleichen räumlichen Zuständigkeitsbereich wie ein oder mehrere Flusseinzugsgebietskomitees. Das bedeutet, dass eine Agentur sowohl für ein Flusseinzugsgebietskomitee auf nationaler Ebene als auch für alle weiteren Komitees auf Ebene der Bundesländer innerhalb derselben Flussgebietseinheit zuständig sein kann.<sup>913</sup> Zudem obliegt es den Wasseragenturen, den jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees auf Grundlage technischer Studien Vorschläge zu den zu erhebenden Beträgen des Wassernutzungsentgelts zu unterbreiten.<sup>914</sup> Die Erhebung des Wassernutzungsentgelts obliegt auch ihr, sofern diese durch die politische Körperschaft, in deren Eigentum sich das Gewässer befindet (Union oder Bundesländer), hierzu ermächtigt wurde. Im Falle der Union ist die ANA gemäß ausdrücklicher Regelung in Art. 4 Nr. VIII und IX Gesetz Nr. 9.984/2000 für die Erhebung zuständig.<sup>915</sup>

---

<sup>911</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 260.

<sup>912</sup> Art. 41 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>913</sup> Art. 42 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>914</sup> Art. 44 Nr. XI lit. b Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>915</sup> Art. 43 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997.

Die Einrichtung einer Wasseragentur hängt nicht nur von der vorherigen Existenz der entsprechenden Flusseinzugsgebietskomitees ab, sondern setzt auch die Sicherstellung ihrer finanziellen Tragfähigkeit voraus. Diese wird durch die Einnahmen aus der Erhebung des Wassernutzungsentgelts in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich gewährleistet.<sup>916</sup> Auf nationaler Ebene wurde bislang keine Wasseragentur eingerichtet. In den Bundesländern gibt es nur wenige, wie die drei im Bundesland São Paulo, die durch die Gesetze 7.663/1991 und 10.020/1998 geschaffen wurden.<sup>917</sup>

Mit ihrer Gründung durch das Gesetz Nr. 9.984/2000 sollte die ANA die Rolle einer Wasseragentur hinsichtlich der Gewässer im Eigentum der Union wahrnehmen. In dieser Funktion sollte sie auch als geschäftsführendes Sekretariat der jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees agieren (Art. 41 Gesetz Nr. 9.433/1997). Allerdings sah Art. 4 Abs. 4 Gesetz Nr. 9.984/2000 bereits vor, dass die ANA die Durchführung von Tätigkeiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, gemäß Art. 44 Gesetz Nr. 9.433/1997 an Wasseragenturen delegieren oder übertragen konnte. Dadurch wurde der Charakter der ANA als bloße Wasseragentur aufgehoben. Daraus folgt, dass die ANA in Wahrheit eine Körperschaft zur nationalen Koordinierung der Gewässerbewirtschaftung darstellt, die lediglich punktuell<sup>918</sup> die Kompetenzen der Wasseragenturen ausübt.

Mit dem Erlass des Gesetzes Nr. 10.881/2004 wurden die ausgelagerten Kompetenzen der Wasseragenturen erweitert. Art. 51 Gesetz Nr. 9.433/1997 wurde entsprechend angepasst: Nun können nicht nur Konsortien und interkommunale Verbände von Flusseinzugsgebieten, sondern sämtliche zivilgesellschaftliche Einrichtungen, die Wasserressourcen verwalten und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, eine zeitlich befristete Delegation durch den CNRH und die bundesstaatlichen Räte erhalten, um die Kompetenzen der Wasseragenturen wahrzunehmen. Dies gilt jedoch nur, wenn im Zuständigkeitsbereich des betreffenden Flusseinzugsgebietskomitees keine Wasseragentur eingerichtet ist. Darüber hinaus bestimmt das Gesetz Nr. 10.881/2004, dass die ANA zeitlich begrenzte Verwaltungsverträge mit zivilgesellschaftlichen

---

<sup>916</sup> Art. 43 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>917</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 263 (Fn. 22).

<sup>918</sup> In diesem Sinne ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass zu den in diesem Artikel genannten Kompetenzen der ANA die Erhebung, Verteilung und Verwendung der Einnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt für unionsstaatliche Gewässer ausdrücklich gehört, wobei die Anwendungsbedingungen gemäß Art. 22 Gesetz Nr. 9.433/1997 zu beachten sind. Dies entspricht der Zuständigkeit zur Erhebung des Wassernutzungsentgelts nach Art. 4 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997. Folglich könnte selbst wenn eine Wasseragentur im Zuständigkeitsbereich eines oder mehrerer Flusseinzugsgebietskomitees der Union eingerichtet würde, diese Wasseragentur die Kompetenz zur Erhebung des Wassernutzungsentgelts für unionsstaatliche Gewässer nicht wahrnehmen. Denn gemäß Art. 4 Nr. IX Gesetz Nr. 9.984/2000 wird diese Kompetenz der ANA zugewiesen.

Wasserressourceneinrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht abschließen darf, sofern diese zuvor eine Delegation des CNRH erhalten haben, um Funktionen der Wasseragenturen hinsichtlich der Gewässer im Eigentum der Union wahrzunehmen (Art. 1). Wird jedoch eine Wasseragentur mit Zuständigkeit für eines oder mehrere unionsstaatliche Flusseinzugsgebiete eingerichtet, endet der Verwaltungsvertrag und die Wasseragentur übernimmt ihre Kompetenzen uneingeschränkt (Art. 1 Abs. 2 Gesetz Nr. 10.881/2004).

Ferner sind die Aufwendungen für die Einrichtung und den Verwaltungsbetrieb der Wasseragentur sowie diejenigen der Behörden und Körperschaften, die Teil des SINGREH sind, auf maximal 7,5 % des Gesamtaufkommens aus dem Wassernutzungsentgelt eines oder mehrerer Flusseinzugsgebietskomitees begrenzt.<sup>919</sup>

Gemäß Art. 51 Gesetz Nr. 9.433/1997 in seiner ursprünglichen Fassung konnten der CNRH und die bundesstaatlichen Räte interkommunalen Konsortien und Verbänden von Flusseinzugsgebieten zeitlich befristet die Wahrnehmung der Kompetenzen der Wasseragenturen übertragen, solange diese noch nicht eingerichtet waren.<sup>920</sup> Es wird davon ausgegangen, dass die in Art. 1 Gesetz Nr. 10.881/2004 genannten delegierten Wasserressourceneinrichtungen keine Zuständigkeit zur Erhebung des Wassernutzungsentgelts nach Art. 44 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997 übertragen erhalten dürfen. Denn hierzu wären allein die gesetzlich errichteten Wasseragenturen mit ordnungsrechtlichen Befugnissen berechtigt.<sup>921</sup>

#### **6.2.4.3.3. Flusseinzugsgebietskomitees**

Das Gesetz sah die Schaffung von Flusseinzugsgebietskomitees vor, welche als Instanzen zur Beteiligung verschiedener lokaler Akteure im Zusammenhang mit der Wassernutzung sowie zur Beschlussfassung über bestimmte Angelegenheiten dienen.

Ursprünglich sollten die Flusseinzugsgebietskomitees die Rolle eines „Wasserparlaments“ wahrnehmen, die an der Gewässerbewirtschaftung eines bestimmten Flusseinzugsgebiets beteiligt sind. Da jede Bewirtschaftungseinheit unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der Nutzung der Gewässer hat und folglich auch unterschiedliche Interessenkonflikte aufweist,

---

<sup>919</sup> Art. 22 Abs. 1 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>920</sup> Art. 47 Nr. I Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>921</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 266.

sollte ihre Zusammensetzung die vielfältigen Interessen im Hinblick auf die Gewässer im jeweiligen Einzugsgebiet widerspiegeln.<sup>922</sup> Im Jahr 2023 bestanden in Brasilien 249 Flusseinzugsgebietskomitees, davon 10 auf nationaler Ebene und 239 auf Ebene der Bundesländer.<sup>923</sup>



Abbildung 7: Installierte Landesflusseinzugsgebietskomitees (Stand 2023)<sup>924</sup>

Ein Vergleich der obenstehenden Karte der eingerichteten Flusseinzugsgebietskomitees der Bundesländer mit der untenstehenden Karte der Komitees, welche Wassernutzungsentgelte erheben, ist aufschlussreich.

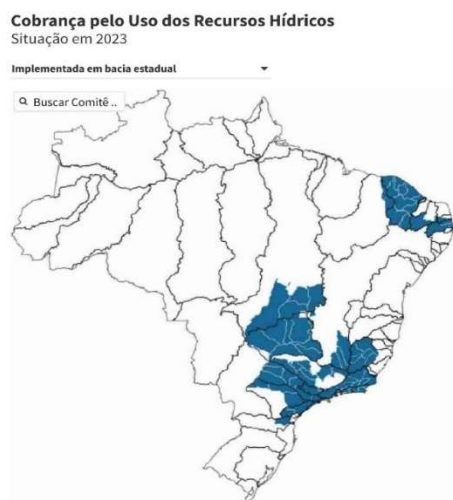


Abbildung 8: Landesflusseinzugsgebietskomitees, die Wasserentnahmeentgelte erheben (Stand 2023)<sup>925</sup>

<sup>922</sup> Matos/Dias/Carrieri, Participação nos comitês de bacias hidrográficas: reflexões sobre representação e representatividade, RSD 11 (2022), 1 (3 f.).

<sup>923</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 76.

<sup>924</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 77.

<sup>925</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, <https://public.flourish.studio/visualisation/18068417/>.



Abbildung 9: Installierte Bundesflusseinzugsgebietskomitees (Stand 2023)<sup>926</sup>

Auf der oberstehenden Karte sind die auf Bundesebene eingerichteten Flusseinzugsgebietskomitees dargestellt (Stand: 2023). Die untenstehende Karte zeigt diejenigen, die Wassernutzungsentgelte erheben (Stand: 2023).



Abbildung 10: Bundesflusseinzugsgebietskomitees, die Wasserentnahmeentgelte erheben (Stand 2023)<sup>927</sup>

Der räumliche Zuständigkeitsbereich dieser Komitees ist jedoch umstritten – zuweilen sogar dysfunktional –, da er teilweise das gesamte Flusseinzugsgebiet umfasst, teilweise ein Nebenflusseinzugsgebiet eines Hauptgewässers der Flussgebietseinheit oder eines Nebenflusses

<sup>926</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Comitês de Bacia Hidrográfica, <https://public.flourish.studio/visualisation/18101521/>.

<sup>927</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, <https://public.flourish.studio/visualisation/18068417/>.

dieses Nebenflusses betrifft und teilweise mehrere aneinander angrenzende Flusseinzugsgebiete oder Nebenflusseinzugsgebiete zusammenfasst.<sup>928</sup>

Gemäß Art. 9 der Resolution CNRH Nr. 5/2000 kann der Vorschlag zur Errichtung eines Flusseinzugsgebietskomitees für ein Gewässer im Eigentum des Bundes dem CNRH zur Genehmigung vorgelegt werden (Art. 35 Nr. VII Gesetz Nr. 9.433/1997), sofern dieser Antrag von mindestens drei Interessengruppen unterstützt wird. Zu diesen Gruppen zählen die für die Wasserbewirtschaftung zuständigen Staatssekretäre aus mindestens zwei Dritteln der Bundesländer innerhalb der Flussgebietseinheit, Bürgermeister, deren Gemeinden mindestens vierzig Prozent des Gebietsanteils an der Flussgebietseinheit besitzen, repräsentative Nutzervereinigungen sowie zivile wasserwirtschaftliche Körperschaften mit nachgewiesener Tätigkeit im jeweiligen Einzugsgebiet.

Es zeigt sich, dass weder eine Behörde noch eine Körperschaft der Bundesverwaltung – weder einzeln noch gemeinsam – über das Initiativrecht zur Errichtung eines Flusseinzugsgebietskomitees für ein Gewässer im Eigentum des Bundes verfügt. Angesichts der Eigentumsverhältnisse wirkt dies widersprüchlich und entbehrt einer logischen Grundlage. Zudem ist das Antragsrecht der Staatssekretäre der Bundesländer und Bürgermeister in diesem Zusammenhang sachlich nicht nachvollziehbar. Die Einrichtung eines Flusseinzugsgebietskomitees ist an die Kriterien der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit gebunden. Deren Nachweis haben die oben genannten Antragsteller zu erbringen (Art. 10 Nr. I Resolution CNRH Nr. 5/2000). Fehlt es demnach entweder an einer entsprechenden Initiative gemäß Art. 9 oder ist diese Initiative nicht auf Grundlage der genannten Kriterien gerechtfertigt, so erhält das betreffende Flusseinzugsgebiet kein zuständiges Komitee, das ein Wassernutzungsentgelt einführen könnte. Eine weitere Verzerrung der Repräsentativität innerhalb der Komitees besteht darin, dass Nutzer mit als unbedeutend eingestuften Wassermengen über Verbandsvertretungen am Flusseinzugsgebietskomitee teilnehmen. Dies erfolgt jedoch nicht in der Kategorie der Nutzer, sondern im Segment der zivilgesellschaftlichen wasserwirtschaftlichen Körperschaften (Art. 15 Resolution CNRH Nr. 5/2000).

Das Komitee verfügt weder über einen Sitz noch über eigenes Personal oder einen Haushalt, wodurch es zu einer Behörde *sui generis* wird.<sup>929</sup>

---

<sup>928</sup> Art. 37 Nrn. I–III Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>929</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 259.

Dies stellt tatsächlich eine erhebliche Schwäche für die Wahrnehmung der eigenen Zuständigkeiten dar. Die Wasseragenturen sollen als geschäftsführendes Sekretariat der Flusseinzugsgebietskomitees fungieren und damit diese organisatorischen Defizite beheben (Art. 41 Gesetz Nr. 9.433/1997). Zu ihrer Errichtung ist jedoch die vorherige Existenz des bzw. der betreffenden Komitees erforderlich (Art. 43 Nr. I Gesetz Nr. 9.433/1997) und es bedarf einer ausdrücklichen Anforderung durch diese Komitees (Art. 42 einziger Absatz Gesetz Nr. 9.433/1997). Anders gesagt entsteht dadurch der widersprüchliche Umstand, dass ein Flusseinzugsgebietskomitee, um organisatorisch arbeitsfähig zu sein, auf ein geschäftsführendes Sekretariat angewiesen ist, dessen Einrichtung erst nachträglich – also nach der Errichtung des Komitees selbst – erfolgen darf. Diese Norm setzt implizit voraus, dass die Komitees bis zur Errichtung einer Wasseragentur strukturlos arbeiten. Sinnvoller wäre es jedoch, die Komitees und die Wasseragenturen gleichzeitig zu errichten<sup>930</sup>, um Nachteile bei der Wahrnehmung der Verwaltungskompetenzen der Komitees zu vermeiden.

Um die strukturelle Unzulänglichkeit der Komitees, in denen kein Wassernutzungsentgelt erhoben wird, zu überwinden, werden Kooperations- und Partnerschaftsabkommen mit privaten Körperschaften, bisweilen sogar mit Nutzervereinigungen, geschlossen.<sup>931</sup> Diese Praxis wirft Zweifel an der Verwaltungsredlichkeit auf, da Zuständigkeiten der Wasseragentur auf indirekte Weise delegiert werden. Zugleich entstehen potenzielle Interessenkonflikte, wenn Nutzer, die als Mitglieder der Komitees fungieren, gleichzeitig administrative Unterstützungsleistungen für diese erbringen.

Um den strukturellen Mangel der Flusseinzugsgebietskomitees zu beheben, richtete die ANA im Jahr 2016 das Nationale Programm zur Stärkung der Flusseinzugsgebietskomitees (*Procomitês*) ein. Dieses unterstützte 175 der 234 landesrechtlichen Flusseinzugsgebietskomitees (75 %) in 21 Bundesländern. Bis zum Jahr 2023 belief sich der Gesamtbetrag der an die Bundesländer transferierten Mittel auf R\$ 30,9 Mio. (umgerechnet 5,19 Mio. Euro<sup>932</sup>).<sup>933</sup>

---

<sup>930</sup> Die nachträgliche Einrichtung der Wasseragenturen wird als vertretbar erachtet, da es als wenig sinnvoll angesehen wird, eine technische Behörde zu schaffen, ohne dass zuvor ein entsprechendes Kollegialorgan mit Entscheidungsfunktion existiert (siehe *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 270).

<sup>931</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 269 (Fn. 36).

<sup>932</sup> Wechselkurs zum 07.02.2025: 1 € = R\$ 5,95, siehe *Banco Central do Brasil*, *Conversor de Moedas*, Brasília 2025, <https://www.bcb.gov.br/conversao> (zugegriffen am 07.02.2025)

<sup>933</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024*, S. 79.

Die territoriale Zuständigkeit eines Flusseinzugsgebietskomitees wurde bewusst flexibel gestaltet. Dadurch können bei der Festlegung seines Gebiets politische statt wissenschaftliche Interessen in den Vordergrund treten, solange das Gewässer nicht willkürlich unterteilt wird und die minimale Verwaltungseinheit ein Nebenfluss eines Nebenflusses des Hauptgewässers der Flussgebietseinheit ist (Art. 37 Gesetz Nr. 9.433/1997).<sup>934</sup> Somit zeigt sich, dass innerhalb derselben Flussgebietseinheit ein bundesstaatliches Gewässer und weitere landeseigene Nebenflüsse existieren können, die unabhängig voneinander verwaltet werden. Dies führt in der Praxis zur Einrichtung von zwei oder mehr Komitees in einer einzigen Flussgebietseinheit – abhängig von deren territorialer Ausdehnung sowie der tatsächlichen Gründung entsprechender Komitees. Ein Beispiel hierfür sind die drei Komitees Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ): PCJ-São Paulo (landesrechtlich), PCJ-Minas Gerais (landesrechtlich) und PCJ-Federal (bundesrechtlich) in den angrenzenden Flussgebieten der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí. Ein weiteres Beispiel ist das bundesstaatliche Komitee des Rio São Francisco, das von achtzehn Flusseinzugsgebietskomitees der landeseigenen Nebenflüsse sowie einem weiteren Komitee auf Bundesebene (Rio Verde Grande) in vier unterschiedlichen Bundesländern umgeben ist. Ein wesentliches Problem besteht in der extremen administrativen Zersplitterung, die durch die Möglichkeit zur Errichtung eines Komitees für das Einzugsgebiet eines Nebenflusses eines Nebenflusses des Hauptgewässers begünstigt wird (Art. 37 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997). Zur Abmilderung dieser Problematik wäre eine starke technische Koordinierung erforderlich, die in der Praxis jedoch regelmäßig nicht stattfindet.

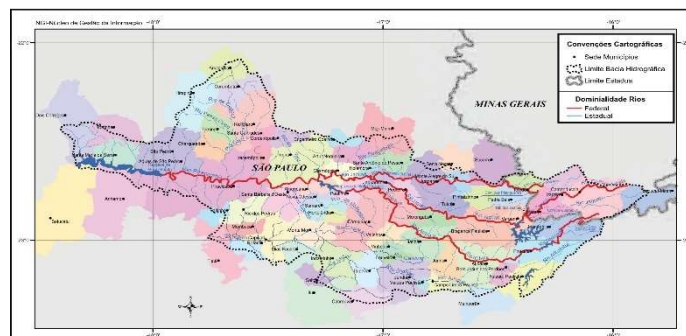


Abbildung 11: Flusseinzugsgebietskomitee PCJ<sup>935</sup>

Die obige Karte veranschaulicht die territoriale Ausdehnung der Flussgebiete Piracicaba, Capivari und Jundiaí an der Grenze zwischen den Bundesländern São Paulo und Minas Gerais. In dieser Darstellung sind die Gewässer, die sich im Eigentum der Bundesländer São Paulo und

<sup>934</sup> Granziera, *Direito de Águas*, S. 253.

<sup>935</sup> Marcondes/John, *O Valor da Água*, S. 38.

Minas Gerais befinden, blau gekennzeichnet, während die Gewässer, die sich im Eigentum des Bundes befinden, rot hervorgehoben sind. Hervorzuheben ist, dass die Flüsse Capivari und Jundiaí, die namensgebend für die bundesrechtlichen und landesrechtlichen Komitees der Flussgebiete Piracicaba, Capivari und Jundiaí sind, ausschließlich São Paulo gehören. Die übrigen Gewässer in beiden Bundesländern sind hingegen direkte oder indirekte Nebenflüsse des Rio Piracicaba, dessen Eigentümer der Bund ist. Somit existieren innerhalb des Piracicaba-Flussgebiets drei unterschiedliche politische Körperschaften als Inhaber der Wasserressourcen nebeneinander. Dabei beeinflussen die Gewässer im Eigentum der Bundesländer die qualitativen und quantitativen Aspekte erheblich. Trotz dieser deutlichen Interdependenz unterstehen sie der Verwaltung unterschiedlicher Komitees, die entweder – wie im Ausnahmefall der PCJ-Komitees – integriert handeln oder, was der häufigere Fall ist, getrennt voneinander tätig sind.

Obwohl sich Brasilien am französischen Wasserbewirtschaftungsmodell orientiert, weicht der rechtliche Rahmen der sechs brasilianischen Flusseinzugsgebietskomitees erheblich vom französischen Modell ab. Korsika verfügt über eine eigene Regelung. Die Mitglieder der französischen Flusseinzugsgebietskomitees sind auf vier Kollegien bzw. Kategorien verteilt. Das erste Kollegium umfasst 40 % der Komiteemitglieder und besteht aus Vertretern öffentlicher Körperschaften mit Ausnahme der französischen Exekutive, darunter Parlamentarier sowie Gemeindevertreter. Dem zweiten Kollegium, das 20 % der Mitglieder stellt, gehören Vertreter nichtwirtschaftlicher Wassernutzer, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände, Vertreter der Fischerei und qualifizierte Persönlichkeiten an. Das dritte Kollegium setzt sich aus Vertretern wirtschaftlicher Wassernutzer und Berufsorganisationen zusammen und hat ebenfalls einen Anteil von 20 % der Sitze. Schließlich umfasst das vierte Kollegium mit weiteren 20 % der Sitze ausschließlich Vertreter der französischen Exekutive.<sup>936</sup>

Deutlich wird, dass die wirtschaftlichen Wassernutzer in den Komitees in Frankreich mit weniger als 20 % der Sitze klar in der Minderheit sind. Demgegenüber dominieren öffentliche Körperschaften mit insgesamt 60 % der Sitze (erstes und viertes Kollegium). Sie vertreten die Interessen der Allgemeinheit bei der Verwaltung eines öffentlichen Gutes unparteiisch und mit demokratischer Legitimation. Ähnlich wie in Brasilien legen die französischen Wasseragenturen den Komitees für Flusseinzugsgebiete die Höhe der Entgelte für die Schädigung von Wasserressourcen, Meeresumwelt und Biodiversität zur Genehmigung vor. Zu diesen Entgelten

---

<sup>936</sup> Art. L213-8 Code de l'environnement.

zählt auch das Entgelt für die Wasserentnahme (*redevances pour prélèvement sur la ressource en eau*).<sup>937</sup> Die Komitees müssen sich ausdrücklich oder stillschweigend (durch Fristablauf) für die von den Wasseragenturen vorgeschlagenen Entgelte aussprechen. Andernfalls gelten die Entgelte des Vorjahres so lange fort, bis eine zustimmende Stellungnahme vorliegt. Im Gegensatz zu Brasilien schreibt das französische Recht jedoch Höchstgrenzen für die Entgelte der Wasserentnahme vor, die je nach Nutzungsart variieren: von 0,5 €/m<sup>3</sup> für Schwerkraftbewässerung und industrielle Kühlung mit einer Rückführungsrate von über 99 % bis zu 7,2 €/m<sup>3</sup> für die Trinkwasserversorgung. Diese Entgeltobergrenzen gelten für sämtliche Gewässer außerhalb von Wassereinteilungsgebieten (*zones de répartition des eaux*).<sup>938</sup>

Es ist daher fraglich, ob die brasilianische Zivilgesellschaft in den Flusseinzugsgebietskomitees tatsächlich angemessen repräsentiert ist – was sich in der Praxis daran zeigt, dass regelmäßig höhere Sätze für den Bereich der Trinkwasserversorgung festgesetzt werden, obwohl axiologisch die Wassernutzung für den menschlichen Verbrauch absolut vorrangig ist (Art. 1 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997). Erstens repräsentiert der Trinkwasserversorgungssektor nicht unmittelbar die Endverbraucher, sondern gibt die Mehrbelastungen letztlich lediglich an diese weiter. Zweitens verfügen zivilgesellschaftliche Körperschaften entweder nicht über ausreichend Einfluss innerhalb der Komitees, um dem wirtschaftlichen Gewicht der Produktionssektoren (insbesondere Landwirtschaft und Industrie) entgegenzutreten, oder aber diese Körperschaften fungieren als indirekte Interessenvertreter ebenjener Wirtschaftssektoren. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Komitees eine Koordinierung wirtschaftlicher Interessen betreiben, die darauf abzielt, eigene Anliegen zu verteidigen – zulasten ökologischer Interessen sowie der Interessen der Gesellschaft<sup>939</sup>.

Zu den wichtigsten Kompetenzen der Flusseinzugsgebietskomitees gemäß Gesetz Nr. 9.433/1997 gehören die Genehmigung des zuvor durch die Wasseragentur erarbeiteten Wasserbewirtschaftungsplans des jeweiligen Einzugsgebiets (Art. 44 Nr. X Gesetz Nr. 9.433/1997) und die Unterbreitung eines Vorschlags an den jeweiligen Wasserressourcenrat zur Festlegung unbedeutender Nutzungen (Art. 38 Nr. V Gesetz Nr. 9.433/1997) sowie die Einführung von Erhebungsmechanismen und die Empfehlung der Höhe der zu erhebenden Beträge für das Wassernutzungsentgelt (Art. 38 Nr. VI Gesetz Nr. 9.433/1997). Es ist zutreffend festzustellen, dass

---

<sup>937</sup> Art. L213-10-9 Code de l'environnement.

<sup>938</sup> Art. L213-10-9 V Code de l'environnement.

<sup>939</sup> Piroli, *Água*, S. 118.

eine gesetzliche Regelungslücke hinsichtlich der tatsächlichen Verwendung der Einnahmen aus der Erhebung des Wassernutzungsentgelts besteht. Diese wurde durch das Veto gegen Art. 38 Nr. VII Gesetz Nr. 9.433/1997 verursacht. Weder die Flusseinzugsgebietskomitees (Art. 38 Gesetz Nr. 9.433/1997) noch die Wasserressourcenräte (Art. 35 Gesetz Nr. 9.433/1997) verfügen explizit über diese Kompetenz. Gleichwohl ist die Auffassung vertretbar, dass Art. 44 Nr. XI lit. c Gesetz Nr. 9.433/1997 den Flusseinzugsgebietskomitees die Entscheidung über den Plan zur Verwendung der erhobenen Einnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt überträgt. Denn laut dem Wortlaut dieser Bestimmung sind die Wasseragenturen lediglich befugt, dem Komitee einen entsprechenden Plan vorzuschlagen. Die Entscheidung hierüber obliegt somit logischerweise dem Komitee selbst<sup>940</sup>.

Die Flusseinzugsgebietskomitees setzen sich sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Bundesländer aus Vertretern des Bundes und derjenigen Bundesländer zusammen, deren Gebiete – auch teilweise – in den jeweiligen territorialen Zuständigkeitsbereich fallen. Ferner setzen sie sich aus Vertretern der Gemeinden, deren Gebiete ganz oder teilweise in diesem Zuständigkeitsbereich liegen, aus Vertretern der Wassernutzer dieses Gebietes sowie aus zivilgesellschaftlichen wasserwirtschaftlichen Körperschaften mit nachgewiesener Tätigkeit im Einzugsgebiet zusammen.<sup>941</sup> Die Anzahl der Vertreter jedes der in vorstehendem Artikel genannten Bereiche sowie die Kriterien zu deren Ernennung werden in den Geschäftsordnungen der Komitees festgelegt. Dabei ist der Anteil<sup>942</sup> der Vertreter der Exekutivgewalten des Bundes, der Bundesländer, des Bundesdistrikts und der Gemeinden auf die Hälfte der Gesamtzahl der Mitglieder begrenzt.<sup>943</sup>

Auch bei Flusseinzugsgebietskomitees, deren Zuständigkeitsbereich auf Einzugsgebiete von Gewässern im Eigentum der Bundesländer beschränkt ist, kann der Bund gemäß den jeweiligen Geschäftsordnungen dieser Komitees beteiligt werden.<sup>944</sup> Bestimmte Sektoren, etwa die Landwirtschaft und die Wasserversorgung, können in den Flusseinzugsgebietskomitees doppelt vertreten sein – zum einen als individuelle Nutzer (Art. 39 Nr. IV Gesetz Nr. 9.433/1997) und zum

---

<sup>940</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 256.

<sup>941</sup> Art. 39 Caput Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>942</sup> In der Resolution CNRH Nr. 5/2000 ist festgelegt, dass Bund, Bundesländer und Gemeinden in jedem Flusseinzugsgebietskomitee zusammen maximal 40 % der Stimmen haben dürfen (Art. 8). Der Mindestanteil der Vertreter zivilgesellschaftlicher wasserwirtschaftlicher Körperschaften beträgt demgegenüber 20 %, jener der Wassernutzer 40 %.

<sup>943</sup> Art. 39 Abs. 1 Gesetz Nr. 9.433/1997.

<sup>944</sup> Art. 39 Abs. 4 Gesetz Nr. 9.433/1997.

anderen durch zivilgesellschaftliche wasserwirtschaftliche Körperschaften<sup>945</sup> mit nachgewiesener Tätigkeit im Einzugsgebiet (Art. 39 Nr. V Gesetz Nr. 9.433/1997), die von ihnen finanziert werden.<sup>946</sup>

### **6.3. Das brasilianische Recht der Wasserentnahmeentgelte**

Das Zivilgesetzbuch von 1916 sah in seinem Art. 68 ebenso wie das Wassergesetzbuch von 1934 in seinem Art. 36 Abs. 2 bereits die Erhebung eines Entgelts für die Nutzung öffentlicher Güter vor. Dies begründet zwar seit Erlass jenes Gesetzgebungsakts die Einführung eines Entgelts für die Wasserentnahme, eine Erhebung des Entgelts hat jedoch nicht stattgefunden.

Die Einführung eines Entgelts für die Wasserentnahme hätte in Brasilien bereits in den 1980er-Jahren erfolgen können, da eines der Ziele der nationalen Umweltpolitik die „Auferlegung eines Beitrags für die wirtschaftliche Nutzung von Umweltressourcen gegenüber dem Nutzer“ war (Art. 4 Nr. VII Gesetz Nr. 6.938/1981). Das Entgelt für die Wasserentnahme wurde dennoch erst mit Erlass des Gesetzes Nr. 9.433/1997 auf nationaler Ebene geregelt. Dies ist Gegenstand der Untersuchung im vorliegenden Abschnitt.

#### **6.3.1. Rechtsnatur**

Was die Abgabenkompetenz in Brasilien betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das deutsche Grundgesetz lediglich die allgemeinen Konturen eines materiellen Abgabenrechts anhand typologischer Begriffe vorgibt. Die brasilianische Verfassung umfasst dagegen nicht nur die einzelnen Abgabenbegriffe, sondern auch die spezifischen Begriffe jeder einzelnen Abgabe mitsamt ihrer wesentlichen Merkmale.<sup>947</sup> Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz sind die

---

<sup>945</sup> Dies liegt darin begründet, dass das Gesetz Nr. 9.433/1997 regionale, lokale oder sektorale Vereinigungen von Wassernutzern gemäß Art. 47 Nr. II ausdrücklich als zivilgesellschaftliche wasserwirtschaftliche Körperschaften anerkennt.

<sup>946</sup> *Inácio*, *Conhecimento é poder*, S. 55–57.

<sup>947</sup> *Ávila*, *Materiell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz*, S. 353.

Kompetenznormen über Abgaben in der Verfassung der Föderativen Republik Brasilien<sup>948</sup> so formuliert, dass die einzelnen Abgabearten direkt im Verfassungstext definiert werden.<sup>949</sup>

Mit der Verwendung des Ausdrucks „Einziehung für die Wassernutzung“ (*cobrança pelo uso da água*) lässt Gesetz Nr. 9.433/1997 die Rechtsnatur des Wassernutzungsentgelts in Brasilien offen. Aus diesem Grund wurde diese Frage in der brasilianischen Literatur stets diskutiert<sup>950</sup>. Angesichts des umfassenderen Gegenstands dieser wissenschaftlichen Arbeit erfolgt eine bloße zusammenfassende Analyse der Rechtsnatur des Entgelts.

In der Literatur wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass das Wassernutzungsentgelt die Rechtsnatur eines öffentlich-rechtlichen Preises (*preço público*) aufweist. Im Wesentlichen werden hierfür zwei Argumente angeführt: Einerseits beruht die Zahlung des Entgelts auf einem Rechtsverhältnis *ex voluntate*, andererseits ist das Wassernutzungsentgelt als originäre Einnahme einzuordnen, da es – finanzrechtlich betrachtet – aus dem Vermögen des Staates stammt.<sup>951</sup> Demzufolge sei das Wassernutzungsentgelt keiner der in der brasilianischen Rechtsordnung aufgeführten Abgaben zuzuordnen.<sup>952</sup>

---

<sup>948</sup> Die brasilianische Verfassung enthält hierzu im Titel VI spezifische Vorschriften über Abgaben und Haushalt. Innerhalb dieses Titels behandelt das erste Kapitel das Abgabensystem (Art. 145 bis 162). Die einzelnen Abgabearten sind in den Art. 145, 149 und 149-A der ersten Sektion (Allgemeine Vorschriften) aufgezählt. Art. 145 legt den Tatbestand für Gebühren (Taxas) strikt fest: Diese dürfen nur „aufgrund der Ausübung der Polizeigewalt oder für die tatsächliche oder potenzielle Inanspruchnahme spezifischer und teilbarer öffentlicher Dienstleistungen, die dem Abgabenschuldner erbracht oder bereitgestellt werden“, erhoben werden. Die wesentlichen Schranken der Abgabenkompetenz (Immunitäten) sind in der nachfolgenden zweiten Sektion (Art. 150 bis 152) geregelt, wengleich es weitere gibt, beispielsweise in Art. 5 Nr. XXXIV. Die Kompetenznormen zur Erhebung einzelner Abgaben finden sich in den Art. 153 bis 156-B. Die Art. 157 bis 162 regeln schließlich die Vorschriften über die Verteilung der Fiskaleinnahmen

<sup>949</sup> *Ávila*, Materiell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, S. 246.

<sup>950</sup> Die Frage nach der Rechtsnatur des Wasserentnahmeentgelts war bereits Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Arbeiten in Brasilien. Exemplarisch sind folgende Arbeiten genannt: *Botelho, Eudas*, A Natureza Jurídica das Prestações Decorrentes da Cobrança dos Recursos Hídrico, Masterarbeit, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007; *Moraes Neto, Deraldo Dias de*, A Natureza Jurídica da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos, Taxa ou Preço Público, Dissertation, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2009; *Campos, Luciana Ribeiro*, Fiscalidade da Cobrança de Água, Tributação ambiental enquanto instrumento de preservação dos recursos hídricos, Natal 2018 e *Farias, Paulo José Leite*, A cobrança pelo uso da água no Brasil, integração normativa das dimensões ética e econômica do meio ambiente, Dissertation, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

<sup>951</sup> *Brito Ramos*, Considerações sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Âmbito Estadual, in: Pompeu, Pompeu, Holanda (Hrsg.), Água, clima e restauração dos ecossistemas, S. 203 (213) Ebenso: *Moraes Neto*, A Natureza Jurídica da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos, S. 205; *Granziera*, Direito de Águas, S. 237; *Pompeu*, Direito de Águas no Brasil, S. 252; *Machado*, Recursos Hídricos, S. 88; *Antunes*, Direito Ambiental, S. 722; *Farias*, A cobrança pelo uso da água no Brasil, S. 385; *Almeida*, A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos, S. 40.

<sup>952</sup> *C. Tomanik Pompeu*, Direito de Águas no Brasil, S. 250–252.

Eine andere Lehrmeinung vertritt die Auffassung, dass das Wassernutzungsentgelt die Rechtsnatur einer Abgabe besitzt, wobei jedoch kein Konsens darüber besteht, welche Abgabeart am angemessensten wäre. Als infrage kommende Abgabearten werden insbesondere die Gebühr für öffentliche Dienstleistungen (*taxa de serviço*), die Gebühr für die Ausübung der Polizeigewalt (*taxa de polícia*) sowie die Sonderabgabe zur Intervention im Wirtschaftsbereich (*contribuição de intervenção no domínio econômico*) genannt.<sup>953</sup>

Die Festlegung der Rechtsnatur des Entgelts anhand der Herkunft der Einnahmen (öffentliches oder privates Vermögen) stellt nicht die beste Lösung dar, da für die Einstufung einer Abgabe nach Maßgabe des Art. 3 der brasilianischen Abgabenordnung (*Código Tributário Nacional – CTN*)<sup>954</sup> die finanzrechtliche Klassifizierung unerheblich ist. Ein fragwürdiger Punkt sei das Argument, dass das Wasserentnahmeentgelt auf einem Verhältnis *ex voluntate* – und nicht auf einem Verhältnis *ex lege* – beruhe, sodass folglich eine vertragliche Grundlage bestünde. Daraus ergebe sich die Schlussfolgerung, dass es nur die Rechtsnatur eines öffentlich-rechtlichen Preises haben könne und nicht die einer Abgabe.

Wasser als öffentliches Gut ist hingegen *res extra commercium*, mithin ein unverfügbares und staatliches Gut, unabhängig davon, dass ihm ein unbestreitbarer wirtschaftlicher Wert zukomme. Es unterliegt daher einem öffentlich-rechtlichen Regime im engeren Sinne, welches unvereinbar mit dem freiheitlichen Regime des Privatrechts ist. Die Rechtsverhältnisse, deren Gegenstand Wasser bildet, sind daher letztlich stets auf das Gesetz zurückzuführen und nicht auf ein Rechtsgeschäft (Vertrag).<sup>955</sup> Die Argumentation, das Entgelt sei das Ergebnis einer freien Willensübereinkunft, ist also nicht tragfähig.

Die materielle Freiheit, einen Vertrag abzuschließen oder davon Abstand zu nehmen, besteht nicht, wenn es sich um eine öffentliche Leistung handelt, für die es keine realen Alternativen bietet. Die Entnahme oder Nutzung von Rohwasser ist alternativlos. Wasser ist aufgrund seiner unersetzbaren Natur für vielfältige menschliche Tätigkeiten essenziell, insbesondere für

---

<sup>953</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 108 Ebenso: *Tôrres*, Da Relação entre Competências Tributária e Ambiental, Os Limites dos Chamados Tributos Ambientais, in: *Tôrres* (Hrsg.), *Direito tributário ambiental*, S. 108; *Botelho*, A Natureza Jurídica das Prestações Decorrentes da Cobrança dos Recursos Hídricos, S. 198-201; *Campos*, Fiscalidade da Cobrança de Água, S. 137

<sup>954</sup> Gemäß Art. 3 ist eine Abgabe demnach jede verpflichtende Geldleistung, die in Geld oder in geldwerten Mitteln erhoben wird, keine Sanktion für eine rechtswidrige Handlung darstellt, durch Gesetz eingeführt wurde und im Wege einer vollständig gebundenen Verwaltungstätigkeit eingezogen wird.

<sup>955</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 105.

Produktionsprozesse in den Bereichen Versorgung, Kühlung, Bewässerung, Aquakultur und Abfüllung. Wenn ein Großverbraucher Wasser aus einem Gewässer entnehmen muss, um es in diesen Produktionsprozessen zu verwenden, fehlt materiell betrachtet die Freiwilligkeit des Entnehmers, da der Staat sowohl der einzige Anbieter dieser Leistung als auch der einzige Träger ist, der rechtmäßig über diese Ressource verfügen kann. Ein weiterer Aspekt dieser Unersetzbarkeit ist der prohibitiv hohe Kostenaufwand möglicher Alternativen. Somit stellt der Wille des Wasserentnehmers lediglich ein akzidentelles (nicht essentielles) Element des Rechtsverhältnisses dar. Gerade der Zwangscharakter, der sich aus einer Verpflichtung ex lege ableitet, bildet die Trennlinie zwischen öffentlich-rechtlichen Preisen und Abgaben, wie im Leitsatz (*súmula*) Nr. 545 des *Supremo Tribunal Federal* definiert wurde: „Öffentlich-rechtliche Preise und Gebühren dürfen nicht miteinander verwechselt werden, da letztere – im Unterschied zu ersteren – verpflichtend erhoben werden (...).“ Im brasilianischen Recht kann die Erbringung einer öffentlichen Leistung auch die Nutzung eines öffentlichen Gutes einschließen, ohne dass das zu zahlende Entgelt dadurch einen vertraglichen Charakter erhält. Ein Beispiel hierfür ist die Gebührenerhebung für die Nutzung öffentlicher Straßen zu Parkzwecken. Ein weiteres Beispiel ist die Gebühr für die Ausstellung (und Nutzung) eines Reisepasses, der in Brasilien Eigentum der Union ist (Art. 2 des Dekrets Nr. 5.978/2006).

Ein zusätzlicher Beleg für die Entbehrlichkeit des Willens des Entnehmers liegt darin, dass ihm kein Recht auf eine bestimmte Wassermenge zusteht, selbst wenn diese Menge im Gestattungsakt genannt wurde. Ebenso kann der Staat die Wasserentnahme jederzeit untersagen, um andere öffentliche Interessen wie die Trinkwasserversorgung, die Viehtränkung oder den ökologischen Mindestabfluss sicherzustellen oder anderen öffentlichen Zwecken zu dienen. Es entstehen somit keine subjektiven Rechte des Einzelnen, insbesondere kein Anspruch auf eine bestimmte Wassermenge. Folglich besteht auch kein Anspruch auf Entschädigung oder vertraglichen Ausgleich, falls die zugewiesene Wassermenge nicht bereitgestellt wird. Hinzu kommt, dass das Gut, das Gegenstand dieser Beziehung ist, dem Berechtigten lediglich zur Nutzung überlassen und nicht veräußert wird. Demnach ist weder von Enteignung noch von Requirierung eines fremden Gutes die Rede, wenn der Staat eine bestimmte Wassermenge beansprucht, die sich in der Nutzung des Berechtigten befindet. Höchstens könnte der Berechtigte die Rückerstattung des gezahlten Entgelts für die Wasserentnahme sowie etwaiger weiterer Entnahmekosten beanspruchen.

Auch wenn die Wasserentnahme ohne formelle Verwaltungsgestattung erfolgt und somit rechtswidrig ist, bleibt die Pflicht zur Zahlung des entsprechenden Entgelts bestehen. Diese Verpflichtung entsteht nicht durch eine Willensvereinbarung (*obligatio ex voluntate*), sondern kraft gesetzlicher Anordnung (*obligatio ex lege*) gemäß Art. 20 Gesetz Nr. 9.433/1997. Eine vergleichbare Situation liegt vor, wenn der Entnehmer die Grenzen des Gestattungsaktes überschreitet. Unabhängig von der Rechtmäßigkeit seines Verhaltens verlangt das Gesetz die Zahlung des Entgelts entsprechend der tatsächlichen Wasserentnahme. In solchen Fällen ist es nicht erforderlich, zuvor zivilrechtliche Haftungsansprüche festzustellen, um die Erhebung zu legitimieren. Ausreichend ist allein der tatsächliche Tatbestand der Wasserentnahme. Die Gesetzgebung differenziert hinsichtlich der Entgeltpflicht nicht zwischen legalen oder illegalen Wasserentnahmen. Vergleichbar hierzu erhebt der Staat Einkommensteuer auch auf Einkünfte aus rechtswidrigen Tätigkeiten, sofern der Tatbestand der Einkünfteerzielung als Abgabepflicht erfüllt ist – ein Grundsatz, der in der *Maxime pecunia non olet* („Geld stinkt nicht“) zum Ausdruck kommt.

Hier liegen sämtliche Merkmale eines abgabenrechtlichen Rechtsverhältnisses vor. Die Verpflichtung zur Zahlung eines Geldbetrags für die Wassernutzung ist gesetzlich vorgesehen (Art. 20 Gesetz Nr. 9.433/1997). Sie stellt keine Sanktion für eine rechtswidrige Handlung dar, da der Tatbestand der „Wassernutzung“ abstrakt geregelt ist. Die Erhebung erfolgt im Wege einer vollständig gebundenen Verwaltungstätigkeit, das heißt mit nur geringem Entscheidungsspielraum der zuständigen Verwaltungsbehörde.<sup>956</sup> Bei diesem Rechtsverhältnis lässt sich keine vertragliche Grundlage erkennen. Es handelt sich vielmehr typischerweise um ein Verhältnis zwischen Abgabegläubiger und Abgabeschuldner, wenngleich es durch ein *Synallagma* geprägt ist.

Gemäß Art. 145 Abs. II der brasilianischen Verfassung wird eine Gebühr entweder aufgrund der Ausübung der Verwaltungsgewalt oder aufgrund der tatsächlichen oder potenziellen Nutzung spezifischer, teilbarer öffentlicher Dienstleistungen erhoben, die dem Abgabenschuldner erbracht oder zur Verfügung gestellt werden. Das Wassernutzungsentgelt ist im brasilianischen Rechtssystem daher mit der Abgabeart „Gebühr“ vereinbar. Die Wassernutzung selbst wäre in diesem Zusammenhang die spezifische öffentliche Dienstleistung, die individuell von jedem Nutzer in Anspruch genommen werden kann. Bei der Wasserentnahme kann diese Nutzung entweder konsumtiv sein, beispielsweise im Falle eines Wasserversorgungsunternehmens, das

---

<sup>956</sup> *Campos*, *Fiscalidade da Cobrança de Água*, S. 126–138.

Wasser an Endverbraucher verteilt, oder nicht konsumtiv, etwa bei einem Stahlwerk, das Wasser in industriellen Prozessen zu Kühlzwecken verwendet, sofern keine Verdunstung erfolgt. Diese öffentliche Dienstleistung ist teilbar, da sie in Kubikmetern des entnommenen Wassers messbar ist. Somit besteht eine unmittelbare staatliche Leistung zugunsten des Entnehmers.

Die sogenannten „Dienstleistungsgebühren“ (*taxas de serviço*) sind diejenigen Abgaben, welche eine Gegenleistung für eine dem Abgabenschuldner erbrachte öffentliche Dienstleistung darstellen. Ein Beispiel hierfür sind die Gebühren für die öffentliche Wasserversorgung, die in Brasilien seit der Kolonialzeit traditionell als Gebühr erhoben werden.<sup>957</sup>

Wie alle Abgaben unterliegen auch Gebühren den besonders strengen Regeln und Grundsätzen des brasilianischen Verfassungsrechts im Abgabewesen. Dazu zählen insbesondere das Prinzip des Gesetzesvorbehalts, das Prinzip der Vorzeitigkeit und das Rückwirkungsverbot.<sup>958</sup>

Doch nicht alle abgabenrechtlichen Prinzipien finden auf Gebühren Anwendung. So gilt etwa das Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht, da die Höhe der Gebühren allein von der staatlichen Dienstleistung selbst abhängt. In diesem Sinne sind das Einkommen oder das Vermögen des Abgabenschuldners für die Berechnung der Gebühren irrelevant. Sowohl die verfassungsrechtliche Definition als auch die in der Literatur vertretene Auffassung machen deutlich, dass das materielle Tatbestandsmerkmal der Gebühren – also das objektive Element – eine unmittelbare Beziehung zwischen der staatlichen Leistung und dem einzelnen Abgabenschuldner voraussetzt. Gebühren stellen somit eine spezifische Gegenleistung für eine staatliche Vorteilsgewährung (Dienstleistung) dar. Sie unterscheiden sich von anderen Abgabenarten durch das Vorliegen eines Synallagmas, einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen der staatlichen Leistungspflicht und der Zahlungspflicht des Abgabenschuldners. Die Gebühr wird entrichtet, weil dem Abgabenschuldner eine öffentliche Dienstleistung erbracht oder zur Verfügung gestellt wird. Ohne diese Dienstleistung fehlt der Gebühr jegliche rechtliche Grundlage.<sup>959</sup> Unter Betonung des Entgeltcharakters vertreten einige Stimmen die Auffassung, dass im brasilianischen Recht kein Raum für eine Auslegung bestehe, die Lenkungsgebühren zuließe, da die brasilianische Verfassung die materiellen Konturen der Gebühr präzise vorgibt: entweder die Ausübung der

---

<sup>957</sup> Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 152.

<sup>958</sup> Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 103.

<sup>959</sup> Ávila, Materiell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, S. 245.

Polizeigewalt oder die Erbringung einer spezifischen, teilbaren und dem Abgabenschuldner tatsächlich oder potenziell zur Verfügung gestellten öffentlichen Dienstleistung.<sup>960</sup>

Allerdings muss eingeräumt werden, dass das Wassernutzungsentgelt trotz seiner gesetzlichen Grundlage (Art. 20 Gesetz Nr. 9.433/1997) in Brasilien nicht in einer Weise eingeführt wird, die mit der Erhebung von Gebühren vereinbar wäre. Hauptgrund hierfür ist, dass seine Einführung regelmäßig durch einen untergesetzlichen Akt einer Behörde (Behördenakte der Wasserressourcenräte) und nicht durch ein formelles Gesetz erfolgt, wie es Art. 35 Nr. IV i. V. m. Art. 38 Nr. VI Gesetz Nr. 9.433/1997 vorsieht. In diesem Punkt wäre das Gesetz Nr. 9.433/1997 daher wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der strikten Gesetzmäßigkeit (Art. 150 Abs. 1 CRFB) verfassungswidrig.

Ungeachtet der umfassenden wissenschaftlichen Debatte hat der *Supremo Tribunal Federal* schließlich in einer knapp begründeten und verbindlichen Entscheidung ein vertragsrechtliches Rechtsverhältnis zwischen der gestattenden Behörde und dem Nutzer festgestellt, das die Erhebung eines öffentlich-rechtlichen Preises rechtfertigt. Die Einstufung des Wassernutzungsentgelts als Abgabe wurde dabei ausdrücklich verworfen.<sup>961</sup> Eine künftige Gesetzesänderung oder eine Änderung der Rechtsprechung des *Supremo Tribunal Federal* könnte den Abgabecharakter des Wasserentnahmeentgelts bestätigen und somit die bisher vertretene Fehlauflassung korrigieren.

Zusammenfassend lässt sich das Wasserentnahmeentgelt somit auch als Gegenleistung für eine dem Entnehmer angebotene öffentliche Dienstleistung verstehen. Sowohl nach brasilianischem als auch nach deutschem Recht stellt das Vorliegen einer konkreten, individuell zurechenbaren und teilbaren öffentlichen Leistung, die unmittelbar dem Wasserentnehmer erbracht wird, eine geeignete rechtliche Grundlage für die Erhebung einer Abgabe in Form einer Gebühr dar. In beiden Rechtsordnungen zeichnet sich die Gebühr dadurch aus, dass zwischen der öffentlichen Dienstleistung und dem Abgabenschuldner eine unmittelbare Zuordenbarkeit besteht. Dementsprechend wird in beiden Systemen ein individualisierbarer Zusammenhang zwischen der staatlichen Tätigkeit und dem Beitragspflichtigen gefordert.

---

<sup>960</sup> *Ávila*, Materieell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, S. 248 f.

<sup>961</sup> DJe-047 vom 06.03.2020 (36).

### 6.3.2. Rechtfertigung

In Brasilien beruht die Erhebung eines Entgelts für die Wassernutzung auf einer anderen rechtlichen Grundlage als in Deutschland, wo sie an das Kriterium der Sondervorteilsabschöpfung anknüpft.

Eines der in der Literatur angeführten Argumente ist das sogenannte Nutzerprinzip (*usuário-pagador*), wonach derjenige, der ein Umweltgut privat nutzt – insbesondere ein knappes Gut –, dafür aufzukommen hat. Die Kostenberechnung kann sich dabei auf den Wasserkreislauf und insbesondere dessen Ökosystemleistungen beziehen, einschließlich einer ökologischen Wiederherstellung, wie es auch in der *Declaration of Judges on Water Justice* formuliert wurde, welche im Rahmen des achten Weltwasserforums in Brasília verabschiedet wurde.<sup>962</sup> Dieses Nutzerprinzip lässt sich auch aus dem in Art. 225 CRFB verankerten Recht auf eine ökologisch ausgewogene Umwelt ableiten. Die Zahlung für Ökosystemleistungen stellt nämlich eine Möglichkeit dar, materielle Ressourcen für die Wiederherstellung wesentlicher ökologischer Prozesse, wie beispielsweise des Wasserkreislaufs, bereitzustellen.

Die andere – und wohl zutreffendere – rechtliche Begründung für die Einführung eines Wassernutzungsentgelts liegt schlicht im Eigentumsrecht an dem jeweiligen Gut begründet. Wie bereits dargestellt, gehören gemäß der brasilianischen Verfassung sämtliche Gewässer und das darin befindliche Wasser entweder der Union (Art. 20 Nr. III CRFB) oder den Bundesländern (Art. 26 Nr. I CRFB). Die Rechtfertigung ergibt sich somit allein aus dem Recht der jeweiligen staatlichen Körperschaft, für die Nutzung ihres Eigentums vergütet zu werden.

### 6.3.3. Ziele und Funktionen

Gemäß Art. 19 Gesetz Nr. 9.433/1997 verfolgt das Entgelt für die Nutzung der Wasserressourcen drei grundlegende Zwecke. Erstens soll den Nutzern der tatsächliche wirtschaftliche Wert des Wassers bewusst gemacht werden. Dazu wird sein ökonomischer Charakter hervorgehoben, um die Nutzer zu einem bewussteren und effizienteren Gebrauch anzuleiten (Art. 19 Nr. I). Zweitens soll dadurch eine Rationalisierung der Nutzung dieser natürlichen Ressource erreicht werden (Art. 19 Nr. II). Schließlich dient das Entgelt als wirtschaftlicher Mechanismus zur

---

<sup>962</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 49 f.

Finanzierung der in den Wasserbewirtschaftungsplänen festgelegten Programme und Maßnahmen (Art. 19 Nr. III).

In Brasilien erfüllt das Wassernutzungsentgelt primär eine fiskalische Funktion. Es schafft die notwendigen finanziellen Bedingungen für das Wasserbewirtschaftungssystem und seine Instrumente und Körperschaften (Art. 19 Nr. III Gesetz Nr. 9.433/1997), ähnlich dem französischen Modell. Dementsprechend zielt das brasilianische Wasserhaushaltsgesetz nicht explizit auf unmittelbare Lenkungseffekte ab.<sup>963</sup>

Weder sieht das brasilianische Wasserhaushaltsgesetz dies ausdrücklich vor, noch wird in der brasilianischen Literatur und Rechtsprechung diskutiert, dass das Wassernutzungsentgelt lediglich als Instrument zur Abschöpfung eines Sondervorteils dient, der einem privaten Akteur durch einen privilegierten Zugang zu einem öffentlichen Gut gewährt wurde. Vielmehr betont das Gesetz Nr. 9.433/1997 die mittelbaren Lenkungswirkungen der Erhebung des Entgelts.

Um die durch die brasilianische Norm angestrebten Lenkungswirkungen zu erreichen, müssen die unterschiedlichen Umstände der Wasserverfügbarkeit berücksichtigt werden. Je knapper das Wasser infolge eines vorübergehenden klimatischen Ereignisses wie einer anhaltenden Dürre wird, desto höher sollte sein Preis bei nicht-essenziellen Nutzungen und großen Entnahmemengen ausfallen. Es wäre widersprüchlich, wenn ein Privatperson ein kollektives Gut in Knappheitssituationen nutzt, ohne in dieser besonderen Lage entsprechendes Entgelt zu entrichten. Dies läuft den Zielen des brasilianischen Wasserhaushaltsgesetzes zuwider.

#### **6.3.4. Auf Bundesebene**

Wie zuvor dargestellt, wird das Wassernutzungsentgelt auf nationaler Ebene durch den CNRH eingeführt. Zuvor muss der CNRH jedoch die von den Flusseinzugsgebietskomitees des Bundes vorgeschlagenen Beträge beschließen.

Erwähnenswert ist, dass der Rat ab dem Veranlagungszeitraum 2018 die inflationsbedingte Anpassung der öffentlich-rechtlichen Preisen, die die grundlegenden Sätze für die Nutzung von Gewässern im Eigentum der Union darstellen, mittels eines amtlichen Indexes bestimmt hat.<sup>964</sup>

---

<sup>963</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 147.

<sup>964</sup> Resolution CNRH Nr. 192/2017.

Das Wassernutzungsentgelt wurde bisher lediglich in sieben bundesweiten (zwischenstaatlichen) Flusseinzugsgebietskomitees eingeführt: Doce, Paraíba do Sul, Paranaíba, Piracicaba-Capivari-Jundiá, Rio Grande, São Francisco und Verde Grande.<sup>965</sup> Nachfolgend werden die vom Rat gebilligten Beschlüsse der Komitees analysiert, welche die Erhebung des Entgelts in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen regeln.

#### **6.3.4.1 Flusseinzugsgebietskomitee Doce**

Der Beschluss CBH-DOCE Nr. 69 vom 12. Juni 2018, der durch die Resolution CNRH Nr. 203 vom 16. Oktober 2018 gebilligt wurde, ist ein Verwaltungsakt des Flusseinzugsgebietskomitees Rio Doce. Mit diesem wurde über die Festlegung von Erhebungsmechanismen sowie die Entgeltsätze für die Nutzung der Gewässer des Rio Doce entschieden.

Zunächst gilt für den Fall, dass der Abgabepflichtige über kein Messgerät verfügt, als Bemessungsgrundlage für das Volumen des entnommenen Wassers (entnommen oder übergeleitet) die volumetrische Quote, die in der Gestattung festgelegt ist. Liegt keine Gestattung vor, erklärt der Entnehmer im Verfahren zur Regularisierung eigenständig das entnommene Volumen.<sup>966</sup>

Die Erhebung des Wassernutzungsentgelts erfolgt anhand einer Gleichung, die Begriffe umfasst, welche dem geschuldeten Betrag für die Wasserentnahme – einschließlich jener zur Wasserkraftgewinnung – sowie für Abwassereinleitungen entsprechen. Die jährlichen Beträge, die unter diesen Gesichtspunkten geschuldet werden, werden addiert und anschließend mit einem Koeffizienten multipliziert. Dieser Koeffizient berücksichtigt angeblich die tatsächliche Rückführung der erhobenen Mittel an das Einzugsgebiet des Rio Doce aus der Erhebung der Wassernutzungsentgelte. Falls es zur Sperrung der Ausgaben hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen kommt oder der Managementvertrag zwischen der Agência Nacional de Águas und der beauftragten Einrichtung bzw. Wasseragentur nicht erfüllt wird, ist der Koeffizient gleich null (wodurch kein Entgelt geschuldet wird). Andernfalls beträgt der Koeffizient eins (der ursprüngliche Betrag bleibt bestehen).<sup>967</sup>

---

<sup>965</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024*, S. 96.

<sup>966</sup> Art.1 Abs. 1 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>967</sup> Art. 2 Abs. 2 Nr. I–II Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

Wird kein Messgerät zur Erfassung der Wasserentnahme verwendet, sieht die Regelung eine Berechnungsformel vor. Diese setzt sich aus der Multiplikation des jährlichen Volumens des gestatteten Wassers mit dem spezifischen Satz und einem Koeffizienten zusammen. Letzterer berücksichtigt die relative Verschmutzungsstufe des Gewässers, die Art der Nutzung und/oder die Anwendung guter Praktiken bei der Nutzung und Schonung der Wasserressourcen.<sup>968</sup>

In der Praxis wird den landwirtschaftlichen Nutzungen aufgrund der Nutzungsart und/oder der Anwendung guter Praktiken bei der Nutzung und Schonung der Wasserressourcen eine Ermäßigung von 95 % (Koeffizient 0,05) gewährt, während den übrigen Nutzungen keine Ermäßigung gewährt wird (Koeffizient 1).<sup>969</sup>

Die Werte des Koeffizienten für die Verschmutzungsstufe des Gewässers reichen von 1,15 für Gewässer mit bester Wasserqualität (*classe especial*) bis hin zu 0,8 für Gewässer mit schlechtester Wasserqualität („Klasse 4“). Das bedeutet: Je stärker ein Gewässer oder einer seiner Abschnitte verschmutzt ist, desto geringer fällt der Betrag aus, den der Wasserentnehmer zahlen muss.<sup>970</sup>

In Art. 4 des Anhangs I ist eine Formel<sup>971</sup> zur Berechnung des Terms der Gleichung bezüglich des entnommenen Wasservolumens vorgesehen.<sup>972</sup>

Es bestehen zudem zwei weitere Fälle, in denen das Volumen fiktiv berechnet wird, indem eine gewichtete Mittelung zwischen dem gestatteten und dem tatsächlich entnommenen Volumen vorgenommen wird. Der erste Fall betrifft Situationen, in denen der Entnehmer effektiv mindestens 70 % des gestatteten Volumens entnimmt, wobei dem gestatteten Volumen ein Gewicht von 20 % und dem tatsächlich entnommenen Volumen ein Gewicht von 80 % zugewiesen wird. Im zweiten Fall, bei einer tatsächlichen Entnahme von weniger als 70 % des gestatteten Volumens, kommt zu den im ersten Fall genannten Termen noch ein weiterer hinzu, nämlich der Term  $[Q_{med} + 1,0 \times (0,7 \times Q_{out} - Q_{med})]$ . Die endgültige Formel lautet somit:  $Valorcap = [0,2 \times Q_{out} + 0,8 \times Q_{med} + 1,0 \times (0,7 \times Q_{out} - Q_{med})] \times PPUcap \times Kcap$ .<sup>973</sup> Fehlt ein

---

<sup>968</sup> Art. 3 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>969</sup> Art. 3 Abs. 2 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>970</sup> Art. 3 Abs 3–4 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>971</sup>  $Valorcap = (K_{out} \times Q_{out} + K_{med} \times Q_{med}) \times PPUcap \times Kcap$

<sup>972</sup> Art. 4 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>973</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. a–b Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

Messgerät, entspricht der Begriff „Volumen“ dem gestatteten Volumen.<sup>974</sup> Im Falle einer Überschreitung des in der Gestattung festgelegten Volumens gilt als Bemessungsgrundlage das tatsächlich entnommene Volumen.<sup>975</sup> Die Berechnung des Entgelts für Wasservolumen, das aus dem Flussgebietseinheit des Rio Doce in eine andere übergeleitet wird, erfolgt durch Anwendung einer einfachen Gleichung. Dabei werden das tatsächlich übergeleitete Wasservolumen, der Satz und ein Koeffizient, der auch den Verschmutzungsgrad des Gewässers berücksichtigt, einbezogen.<sup>976</sup>

Letztlich sind die Werte der Sätze in Art. 1 des Anhangs II festgelegt. Gemäß den aktualisierten Werten der Resolution ANA Nr. 233/2024 betragen sie für die Wasserentnahme 0,0110 €/m<sup>3</sup> und für die Wasserüberleitung 0,0147 €/m<sup>3</sup>. Eine Differenzierung zwischen den Nutzungsarten erfolgt bei der Erhebung dieser Sätze nicht.

#### **6.3.4.2. Flusseinzugsgebietskomitee Paraíba**

Der Beschluss CEIVAP Nr. 218 vom 25. September 2014, gebilligt durch die Resolution CNRH Nr. 162 vom 15. Dezember 2014, ist der geltende Verwaltungsakt, mit dem die Berechnungsmethode festgelegt und Werte für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts im Flussgebietseinheit des Rio Paraíba do Sul vorgeschlagen wurden.

Zu Beginn ist festzustellen, dass das *Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul* (CEIVAP) die Wassernutzungen, die für Gestattungs- und Entgelterhebungszwecke in der Flussgebietseinheit des Rio Paraíba do Sul als unbedeutend gelten, geregelt hat. Demnach gelten Entnahmen für jegliche Nutzungsarten aus Oberflächengewässern mit einer Durchflussmenge von bis zu einem Liter pro Sekunde (31.536 m<sup>3</sup> pro Jahr) als unbedeutend.<sup>977</sup>

Sofern keine volumetrische Messung erfolgt, sind für die Erhebung des Entgelts für die Wasserentnahme das gestattete Volumen – oder das von der zuständigen Behörde geschätzte Volumen, sofern sich der Entnehmer noch im Regularisierungsverfahren befindet – sowie der spezifische Satz und der Verschmutzungsgrad des Gewässers zugrunde zu legen.<sup>978</sup>

---

<sup>974</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. c Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>975</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. d Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>976</sup> Art. 6 Anlage I Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018.

<sup>977</sup> Art. 2 Nr. I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>978</sup> Art. 2 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

Der Verschmutzungsgrad eines Gewässers wird durch einen Koeffizienten dargestellt, der zwischen 0,7 (Klasse 4) und 1 (Klasse 1) variiert und den jeweiligen Verschmutzungszustand des Gewässers widerspiegelt, aus dem die Wasserentnahme erfolgt. Somit gilt: Je stärker das Gewässer verschmutzt ist, desto höher fällt die Ermäßigung für die Wasserentnahme aus, die bei Gewässern der Klasse 4 (höchste Verschmutzung) 30 % beträgt.<sup>979</sup>

Wie bereits in Normen anderer Komitees festgelegt, sieht auch der Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014 eine Berechnungsformel für drei Situationen vor, in denen das jährlich entnommene Wasservolumen gemessen wird: erstens bei einer tatsächlichen Entnahme von mindestens 70 % des gestatteten Volumens, zweitens bei einer tatsächlichen Entnahme von weniger als 70 % des gestatteten Volumens und drittens bei einer tatsächlichen Entnahme oberhalb des gestatteten Volumens. Durch die Anwendung derselben Gleichungen wie im zuvor analysierten Verwaltungsakt des Komitees der Flussgebietseinheit des Rio Doce wird ein fiktiver Volumenwert ermittelt, der letztlich diejenigen indirekt sanktioniert, die Wasser in geringeren Mengen entnehmen als ursprünglich gestattet.<sup>980</sup>

Der Verwaltungsakt enthält darüber hinaus spezifische Regelungen für die Erhebung des Entgelts bei der Entnahme und Nutzung von Wasser im Kontext des Sandabbaus aus Flussbetten (Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 5 Anhang I), weiterer Bergbauaktivitäten (Art. 2 Abs. 6 und Art. 3 Abs. 6 Anhang I) sowie der Wasserversorgung (Art. 2 Abs. 7 und Art. 3 Abs. 7 Anhang I). Im Falle der Wasserversorgung berücksichtigt die Berechnung der Wasserentnahme einen Koeffizienten, der auf dem Verlustindex während der Wasserverteilung durch den Dienstleister basiert. Dieser Index wird progressiv angewandt, wobei Ermäßigungen von 15 % für Verluste von bis zu 20 % gewährt und Zuschläge von 10 % für Verluste über 40 % erhoben werden, gemäß der in Art. 2 Abs. 7 des Beschlusses festgelegten Tabelle.

Die Berechnung des Wasserverbrauchs (Differenz zwischen entnommenem und rückgeführtem Wasser) beinhaltet neben dem verbrauchten Volumen und dem spezifischen Satz einen Koeffizienten, der das aus dem öffentlichen Versorgungssystem bezogene Wasservolumen abzieht, sodass für dieses keine Erhebung des Wassernutzungsentgelts erfolgt.<sup>981</sup> Im konkreten Fall der Bewässerung wird das Entgelt für den Wasserverbrauch anhand einer Gleichung erhoben, die

---

<sup>979</sup> Art. 2 Abs. 1 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>980</sup> Art. 2 Abs. 2 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>981</sup> Art. 3 Abs. 1 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

einen Koeffizienten berücksichtigt. Dieser Koeffizient spiegelt gemäß einer Tabelle den nicht in die Gewässer zurückgeführten Anteil des Bewässerungswassers wider. In dieser Tabelle sind Ermäßigungen von 5 % für die Tröpfchenbewässerung (oder nicht angegebene Bewässerungsmethoden) bis hin zu 50 % für die Überflutungsbewässerung vorgesehen. Für den Reisanbau gilt sogar ein Koeffizient, der einer Ermäßigung von 96 Prozent entspricht. Das bedeutet, dass die Überflutungsmethode – insbesondere beim Reisanbau – als jene Bewässerungsart eingestuft wird, die am meisten Wasser in die Gewässer zurückführt, während bei der Tröpfchenbewässerung am wenigsten Wasser zurückgegeben wird. Somit begünstigt diese Berechnungsmethode Bewässerungsverfahren, die den Gewässern größere Wassermengen entnehmen.<sup>982</sup>

Für Nutzer aus dem Agrar- und Aquakultursektor existiert eine spezifische Formel zur Erhebung des Entgelts für Wasserentnahme und -verbrauch. Diese berücksichtigt einen Koeffizienten, der sich auf die „guten Praktiken der Wasserbewirtschaftung und -erhaltung auf dem jeweiligen landwirtschaftlichen Betrieb“ bezieht.<sup>983</sup> Die Formel sieht vor, dass die Summe der geschuldeten Beträge für Wasserentnahme und -verbrauch mit einem Koeffizienten multipliziert wird, der sich nach einer Tabelle richtet. Der Koeffizient beträgt dabei 0,05 (was einer Ermäßigung von 95 % entspricht) für die Tröpfchenbewässerung und den Reisanbau sowie 0,50 (was einer Ermäßigung von 50 % entspricht) für die Überflutungsbewässerung und bei nicht angegebenem Bewässerungsverfahren. Für Nutzer ohne Bewässerung, wie beispielsweise in der Aquakultur, beträgt die Ermäßigung 90 %. Mithilfe dieser Regelung werden die Tröpfchenbewässerung und der Reisanbau hinsichtlich der guten Praktiken zur Nutzung und Schonung von Wasserressourcen auf landwirtschaftlichen Betrieben gleichgestellt, da beiden derselbe Koeffizient von 0,05 (95 % Ermäßigung) zugeordnet wurde.<sup>984</sup>

Wie bereits in anderen normativen Akten der Flusseinzugsgebietskomitees vorgesehen, unterliegen auch hier die für die Wasserentnahme geschuldeten Beträge einem Koeffizienten, der dem Verständnis des Komitees zufolge die tatsächliche Rückführung der erhobenen Mittel an die jeweilige Flussgebietseinheit berücksichtigen soll. Konkret wird dieser Koeffizient angewandt bei Vorliegen einer haushaltsrechtlichen Sperre (Art. 8 Abs. 3 Nr. I Anhang I) oder bei mutmaßlicher Nichterfüllung des Managementvertrags durch die ANA.<sup>985</sup>

---

<sup>982</sup> Art. 3 Abs. 3–4 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>983</sup> Art. 4 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>984</sup> Art. 4 Abs. 1 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>985</sup> Art. 8 Abs. 3 Nr. II Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

Die Regelung sieht ferner eine Obergrenze von 0,5 Prozent der gesamten Produktionskosten für jeden Nutzer der Wasserressourcen aus den Bereichen Landwirtschaft, Aquakultur und Sandabbau in Flussbetten vor.<sup>986</sup>

Darüber hinaus ist es zulässig, den geschuldeten Betrag mit Investitionen zu verrechnen, die angeblich Maßnahmen zur Verbesserung der Wassermenge oder des Abflussregimes dienen, wie in Art. 3 des Beschlusses CEIVAP Nr. 65/2006 vorgesehen.<sup>987</sup>

Die Resolution ANA Nr. 233/2024, mit der die in Art. 1 des Anhangs II des Beschlusses CEIVAP Nr. 218/2014 vorgesehenen Sätze aktualisiert wurden, legt fest, dass im Veranlagungszeitraum 2025 für die Wasserentnahme 0,0054 €/m<sup>3</sup> und für den Wasserverbrauch 0,0109 €/m<sup>3</sup> erhoben werden. Eine Differenzierung zwischen den Nutzungsarten erfolgt bei der Erhebung dieser jeweiligen Sätze nicht.

#### **6.3.4.3. Flusseinzugsgebietskomitee São Francisco**

Der durch die Resolution CNRH Nr. 199/2018 gebilligte Beschluss CBHSF Nr. 94/2017 bildet die normative Grundlage zur Regelung der Berechnungsmethodik sowie zur Festlegung der Beträge des Wassernutzungsentgelts für gestattungspflichtige Wassernutzungen in der Flussgebietseinheit des Rio São Francisco.

Laut Beschluss CBHSF Nr. 94/2017 sind für die Berechnung des Entgelts für die Wasserentnahme zunächst zwei Formeln vorgesehen: eine für den Fall, dass das entnommene Volumen nicht gemessen wird, und eine andere für den Fall, dass eine solche Messung stattfindet.<sup>988</sup> Falls keine Volumenmessung erfolgt, umfasst die Berechnungsformel für das Entgelt für die Wasserentnahme das gestattete Volumen, den Entnahmesatz sowie einen Entnahmekoeffizienten. Dieser ergibt sich aus der Multiplikation von drei weiteren Koeffizienten: einem Koeffizienten bezüglich des Verschmutzungsgrads des Gewässers, einem Koeffizienten, der die Besonderheiten ländlicher Nutzer berücksichtigt, sowie einem Koeffizienten bezüglich der Effizienz des Wasserverbrauchs in verschiedenen Sektoren (Industrie und Bergbau, Wasserversorgung und Bewässerung). Deren Sätze sind in Tabellen im Anhang II festgelegt. Erfolgt eine

---

<sup>986</sup> Art. 9 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>987</sup> Art. 10 Anlage I Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014.

<sup>988</sup> Art. 2 Nr. I–II Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

Volumenmessung, ist die Berechnungsformel komplexer gestaltet. Neben dem Entnahmesatz und dem Entnahmekoeffizienten wird ein fiktives Volumen als Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Dieses ergibt sich aus einer gewichteten Mittelung des gestatteten und des tatsächlich entnommenen Volumens. Diese Mittelung entspricht jener, die bereits in Art. 4 des oben analysierten Beschlusses CBH-DOCE Nr. 26/2011 vorgesehen wurde.<sup>989</sup>

Der Entnahmekoeffizient für die beiden oben genannten Situationen (mit oder ohne Messung) unterscheidet sich allerdings von den in den normativen Akten anderer Flusseinzugsgebietskomitees vorgesehenen Entnahmekoeffizienten, da er im normativen Akt für das Flussgebiet des Rio São Francisco durch die Multiplikation dreier separater Koeffizienten bestimmt wird: eines Koeffizienten für den Verschmutzungsgrad des Gewässers, eines Koeffizienten für die „Besonderheiten der Nutzer im ländlichen Raum“ und eines Koeffizienten für die Effizienz der Wassernutzung. Diese Koeffizienten sind im Detail in Anlage II des Beschlusses geregelt (Art. 2 einziger Absatz Anlage I). Hinsichtlich des Koeffizienten zur Berücksichtigung der Effizienz der Wassernutzung verfügen die verschiedenen Nutzergruppen (Industrie und Bergbau, Wasserversorgung, Bewässerung usw.) jeweils über eigene, spezifische Koeffizienten, die einer individuellen Berechnungslogik folgen. Der Effizienzkoeffizient für den Bewässerungssektor ergibt sich aus der Multiplikation zweier Koeffizienten: Einerseits wird ein Koeffizient berücksichtigt, der den anzuwendenden Satz je nach Bewässerungsmethode differenziert. Andererseits wird ein weiterer Koeffizient berücksichtigt, der das Boden- und Wassermanagement einbezieht. Letzterer Koeffizient ergibt sich wiederum aus der Multiplikation zweier zusätzlicher Koeffizienten: eines Koeffizienten für das Bodenmanagement (Anbau mit oder ohne konservierende Maßnahmen) und eines Koeffizienten für die Überwachung klimatologischer Variablen oder des Bodenfeuchtegehalts. Die Sätze dieser Koeffizienten sind in Tabellen im Anhang II festgelegt.<sup>990</sup>

Die Erhebung des Entgelts für den Wasserverbrauch (Differenz zwischen entnommenem und rückgeführtem Volumen) erfolgt nach einer Formel, die der Berechnungsformel für die Wasserentnahme entspricht, allerdings unter Verwendung spezifischer Verbrauchssätze.<sup>991</sup> Im konkreten Fall der Bewässerungsnutzung wird das Entgelt für den Wasserverbrauch durch Multiplikation des entnommenen Wasservolumens mit einem spezifischen Bewässerungskoeffizienten

---

<sup>989</sup> Art. 2 Nr. I Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

<sup>990</sup> Art. 2 einziger Absatz lit. a–c Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

<sup>991</sup> Art. 3 Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

ermittelt. Dieser soll gemäß Tabelle II.G der Anlage II das verbrauchte Wasservolumen abstrakt in Abhängigkeit von der eingesetzten Bewässerungsmethode quantifizieren.<sup>992</sup>

Für die Überleitung von Wasser aus dem Einzugsgebiet des Rio São Francisco in ein anderes wird eine Berechnungsformel angewandt, die die entnommenen und verbrauchten Volumen mit den jeweiligen Sätzen multipliziert. Zudem wird diese Summe mit zwei Koeffizienten multipliziert: einem Koeffizienten, der den Verschmutzungsgrad des Gewässers betrifft, und einem weiteren, der die Nutzungspriorität berücksichtigt.<sup>993</sup>

Ähnlich wie in anderen normativen Akten bundesweiter Flusseinzugsgebietskomitees ist vorgesehen, sämtliche Werte für die Wassernutzung (Entnahme, Überleitung, Einleitung von Abwässern usw.) mit einem Koeffizienten zu multiplizieren, der die tatsächliche Rückführung der aus dem Wassernutzungsentgelt gewonnenen Mittel in das Flussgebiet des Rio São Francisco widerspiegeln soll. Sollte es zu einer haushaltsrechtlichen Sperre der Ausgaben hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen kommen oder der Managementvertrag zwischen der Agência Nacional de Águas und der beauftragten Einrichtung bzw. Wasseragentur nicht erfüllt werden, wird vom Nutzer kein Entgelt geschuldet (der Koeffizient beträgt null).<sup>994</sup>

Die Werte der Sätze sind in Tabelle I der Anlage II aufgeführt. Gemäß den aktualisierten Werten der Resolution ANA Nr. 233/2024 betragen sie für die Wasserentnahme 0,0028 €/m<sup>3</sup> und für den Wasserverbrauch 0,0056 €/m<sup>3</sup>. Bei der Erhebung dieser jeweiligen Sätze wird nicht zwischen den Nutzungsarten differenziert.

#### **6.3.4.4. Flusseinzugsgebietskomitee Piracicaba-Capivari-Jundiaí**

In dem Gemeinsamen Beschluss der Komitees PCJ Nr. 78/2007 vom 5. Oktober 2007 wurden Mechanismen festgelegt und Werte zur Erhebung des Wassernutzungsentgelts für Gewässer im Eigentum der Union in den Flussgebietseinheiten der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí vorgeschlagen. Die Resolution CNRH Nr. 78/2007 vom 10. Dezember 2007 genehmigte diese.

---

<sup>992</sup> Art. 3 Abs. 2 Anlage 1 Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

<sup>993</sup> Art. 6 Caput und einziger Absatz Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

<sup>994</sup> Art. 7 Nr. II Anlage I Beschluss CBHSF Nr. 94/2017.

Die derzeit geltende Regelung zum Wasserentnahmeentgelt schreibt eine Formel vor, deren Faktoren die gewichtete durchschnittliche jährliche Menge des genehmigten und gemessenen Wassers, der spezifische Satz sowie ein Koeffizient sind, der die jeweilige Klasse hinsichtlich des Verschmutzungsgrads des Gewässers, aus dem das Wasser entnommen wird, berücksichtigt.<sup>995</sup>

In Übereinstimmung mit der Vorgehensweise anderer Komitees für Flusseinzugsgebiete auf föderaler Ebene variieren die Werte des Koeffizienten hinsichtlich der Verschmutzungsstufe des Gewässers zwischen 1 und 0,7. Sie staffeln sich dabei von Gewässern mit der höchsten Qualität (Klasse 1) bis hin zu solchen mit der schlechtesten Qualität (Klasse 4).<sup>996</sup>

Diejenige Formel, die für die Berechnung des Faktors bezüglich des Wasservolumens maßgeblich ist und bereits im Zusammenhang mit dem Flusseinzugsgebietskomitee des Rio Doce (Art. 4) erwähnt wurde, gilt entsprechend auch für das föderale Flusseinzugsgebietskomitee der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí, wobei verschiedene Szenarien hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem gemessenen und dem genehmigten Wasservolumen berücksichtigt werden.<sup>997</sup> Der Rechtsakt sieht außerdem die Erhebung eines Entgelts für den Wasserverbrauch anhand einer Gleichung vor. Diese berücksichtigt das verbrauchte Wasservolumen, den Wert des Satzes sowie einen Quotienten, der das Verhältnis zwischen entnommenem und genehmigtem Volumen widerspiegelt.<sup>998</sup>

Die Wasserentnahme zur Bewässerung wird durch eine spezifische Berechnungsformel (Art. 4 Anlage I) differenziert behandelt. Neben dem entnommenen Volumen und dem öffentlichen Einheitspreis wird darin auch ein Koeffizient berücksichtigt, der die Rückführung eines Teils des zur Bewässerung verwendeten Wassers in die Gewässer erfasst (Art. 4 Abs. 1 Anlage I). Je nach angewandtem Bewässerungssystem variiert der Koeffizient entsprechend einer Tabelle zwischen 0,95 (Tröpfchenbewässerung) und 0,50 (Flutbewässerung), was einen Nachlass auf das Entgelt in Höhe von 5 % bzw. 50 % bedeutet.<sup>999</sup>

---

<sup>995</sup> Art. 2 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>996</sup> Art. 2 Abs. 1 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>997</sup> Art. 2 Abs. 2 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>998</sup> Art. 3 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>999</sup> Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

Für Nutzer aus dem Agrarsektor gilt hinsichtlich der Erhebung des Entgelts für die Wasserentnahme und den Wasserverbrauch zudem eine spezifische Berechnungsformel, welche die Summe der entnommenen und verbrauchten Wassermengen vorsieht, multipliziert mit einem Koeffizienten, der die „gute Praxis bei Nutzung und Schutz des Wassers auf dem ländlichen Grundstück, auf dem die Wasserressourcen genutzt werden“, berücksichtigt (Art. 5 Anlage I). Für Wassernutzer, die nicht zur Kategorie der Bewässerungsanwender zählen, wurde dieser Koeffizient auf 0,1 festgelegt (Art. 5 Abs. 1 Anlage I). Im Fall bewässernder Nutzer variiert der Koeffizient entsprechend einer Tabelle zwischen 0,05 (Tröpfchenbewässerung) und 0,50 (Flutbewässerung), was jeweils eine Ermäßigung auf das Entgelt von 95 % bzw. 50 % bedeutet (Art. 5 Abs. 2 Anlage I).<sup>1000</sup>

Die Erhebung des Entgelts für die Entnahme von Wassermengen, die aus den Flussgebietseinheiten der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiá übergeleitet werden, basiert auf einer Berechnungsformel, welche spezifische Kriterien berücksichtigt. Dabei wird zunächst der gewichtete Durchschnitt zwischen der jährlich genehmigten übergeleiteten Wassermenge und der tatsächlich gemessenen Wassermenge ermittelt. Anschließend wird ein spezifischer Satz angewendet, welcher zusammen mit einem Koeffizienten den Verschmutzungsgrad entsprechend der Qualitätsklasse des Gewässers widerspiegelt, aus dem das Wasser entnommen wird.<sup>1001</sup>

Man gestaltet die Erhebung des Wassernutzungsentgelts mittels einer Gleichung, die zwei wesentliche Komponenten berücksichtigt: einerseits den Betrag für die Wasserentnahme einschließlich ihrer Nutzung zur Erzeugung von Wasserkraft, andererseits den Betrag für die Einleitung von Abwasser. Die entsprechenden Jahresbeträge werden summiert und anschließend mit einem Koeffizienten multipliziert, der die Rückführung der mittels des Wassernutzungsentgelts erhobenen Mittel in die Flussgebietseinheiten widerspiegelt. Sollte es nach Auffassung des Komitees zu einer Mittelbindung der zur Verwendung vorgesehenen Einnahmen oder zu einer Nichteinhaltung des Verwaltungsvertrags zwischen der ANA und der beauftragten Körperschaft oder Wasseragentur kommen, beträgt der Koeffizient null. In diesem Fall ist der Nutzer von der Zahlung befreit. Werden diese Bedingungen hingegen nach Einschätzung des Komitees erfüllt, beträgt der Koeffizient eins, wodurch der gesamte fällige Betrag zu entrichten ist.<sup>1002</sup>

---

<sup>1000</sup> Art. 5 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>1001</sup> Art. 8 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>1002</sup> Art. 9 Abs. 1–2 Nr. I–II Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

Der ländliche Nutzer kann zudem von einer Verrechnung des Entgelts mit Investitionen profitieren, die aus eigenen Mitteln für Maßnahmen zur Anwendung guter Praktiken im Umgang mit und beim Schutz des Wassers gemäß Definition des Komitees getätigt wurden.<sup>1003</sup>

Die Komitees PCJ haben die Sätze in Art. 1 der Anlage II des Gemeinsamen Beschlusses der Komitees PCJ Nr. 025/05 vom 21. Oktober 2005 festgelegt. Gemäß den für das Jahr 2025 aktualisierten Sätzen gemäß Resolution ANA Nr. 233/2024 werden für die Wasserentnahme 0,0032 €/m<sup>3</sup>, für den Verbrauch 0,0064 €/m<sup>3</sup> und für die Wasserüberleitung 0,0048 €/m<sup>3</sup> erhoben. Es wird nicht unterschieden, wofür die einzelnen Sätze genutzt werden, wenn es um die Erhebung dieser Sätze geht.

#### **6.3.4.5. Flusseinzugsgebietskomitee Rio Grande**

Die Berechnungsmethodik sowie die Sätze des Wassernutzungsentgelts für Gewässer im Eigentum der Union in der Flussgebietseinheit des Rio Grande wurden durch den Beschluss CBH Grande Nr. 82 vom 22. September 2023 festgelegt und anschließend durch die Resolution CNRH Nr. 239 vom 27. Dezember 2023 genehmigt.

Das Entnahmevermögen, mit Ausnahme der öffentlichen Wasserversorgung und des menschlichen Verbrauchs, wird als einfacher arithmetischer Mittelwert zwischen dem genehmigten und dem tatsächlich gemessenen Volumen berechnet, wodurch sich ein fiktives Volumen ergibt, das mit dem spezifischen Satz multipliziert wird, um das Entgelt zu ermitteln. Sofern keine Messung erfolgt, bildet das genehmigte Volumen selbst die Bemessungsgrundlage.<sup>1004</sup> In Bezug auf die Wasserentnahmen für die öffentliche Wasserversorgung und den menschlichen Verbrauch sieht die Berechnungsmethodik lediglich die Multiplikation des gemessenen Volumens mit dem spezifischen Satz vor (Art. 3 Anlage I), es sei denn, es erfolgt keine Messung; in diesem Fall dient das genehmigte Volumen als Bemessungsgrundlage (Art. 3 einziger Absatz Anlage I).<sup>1005</sup>

Die für das Haushaltsjahr 2025 aktualisierten Sätze im Bereich des Flusseinzugsgebietskomitees des Rio Grande wurden gemäß Art. 1 Anlage II der Beschlussfassung und der durch die Resolution ANA Nr. 233/2024 vorgenommenen Anpassung wie folgt festgelegt: 0,0009 €/m<sup>3</sup>

---

<sup>1003</sup> Art. 13 Anlage I Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006 n° 078/2007.

<sup>1004</sup> Art. 2 Anlage I Beschluss CBH Grande Nr. 82/2023.

<sup>1005</sup> Art. 3 Anlage I Beschluss CBH Grande Nr. 82/2023.

für landwirtschaftliche Nutzungen (einschließlich Bewässerung), 0,0061 €/m<sup>3</sup> für die öffentliche Wasserversorgung und den menschlichen Verbrauch sowie 0,0067 €/m<sup>3</sup> für Industrie, Bergbau und sonstige Nutzungen.

#### **6.3.4.6. Flusseinzugsgebietskomitee Paranaíba**

Mit dem Beschluss CBH-PARANAÍBA Nr. 115 vom 19. August 2020 wurden die Mechanismen und Sätze des Wassernutzungsentgelts für die Nutzung von Gewässern im Eigentum des Bundes in der Flussgebietseinheit des Flusses Paranaíba festgelegt. Er wurde durch die Resolution CNRH Nr. 220 vom 24. Dezember 2020 genehmigt.

Die Berechnung des geschuldeten Betrags erfolgt anhand einer Gleichung, die – wie zuvor erwähnt – einen Term für die Wasserentnahme und einen weiteren für die Abwassereinleitung enthält. Die Jahreswerte dieser beiden Terme werden addiert, davon werden 84,03 € (entsprechend R\$ 500,00) abgezogen, und das Ergebnis wird mit einem Koeffizienten multipliziert, der angeblich den tatsächlichen Rückfluss der aus der Erhebung des Wassernutzungsentgelts generierten Mittel in die Flussgebietseinheit berücksichtigt. Wenn es zu einer Sperrung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Verwendung dieser Einnahmen kommt oder wenn die ANA den mit der delegierten Körperschaft und dem Flusseinzugsgebietskomitee geschlossenen Managementvertrag verletzt, beträgt der Wert des Koeffizienten null. Trifft keine dieser Konstellationen zu, so ist der Koeffizient gleich eins.<sup>1006</sup>

Die Methodik zur Ermittlung des geschuldeten Betrags für die entnommene Wassermenge basiert auf der Multiplikation des entnommenen Wasservolumens mit dem festgelegten Satz. Mit Ausnahme der öffentlichen Wasserversorgung sind die Entnehmer verpflichtet, Messgeräte zu verwenden. In diesem Fall gilt das gestattete Volumen als maßgebliches Volumen.<sup>1007</sup>

Die Höhe der Sätze ist in Art. 1 Anlage II verankert. Für ländliche Nutzungen (Bewässerung, Viehzucht und Aquakultur) wurden die Werte gemäß der Resolution ANA Nr. 233/2024 für das Jahr 2025 auf inflationsbereinigte Beträge in Höhe von 0,00096 €/m<sup>3</sup> festgesetzt. Für allgemeine Nutzungen beträgt der Satz 0,00734 €/m<sup>3</sup>.

---

<sup>1006</sup> Art. 1 Abs 1 f. Anlage 1 Beschluss CBH Paranaíba Nr. 115.

<sup>1007</sup> Art. 2 Abs. 1 Anlage 1 Beschluss CBH Paranaíba Nr. 115.

### 6.3.4.7. Flusseinzugsgebietskomitee Verde Grande

Die Berechnungsmethodik sowie die Sätze für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts in der Flussgebietseinheit des Flusses Verde Grande wurden durch den Beschluss CBHVG Nr. 096/2022 eingeführt und durch die Resolution CNRH Nr. 235 vom 29. November 2022 genehmigt.

Das vom Flusseinzugsgebietskomitee festgelegte Wasserentnahmeentgelt für Gewässern im Eigentum des Bundes ergibt sich aus der einfachen Multiplikation des gemessenen Volumens mit dem einheitlichen öffentlichen Preis.<sup>1008</sup> Wird keine Messung durchgeführt, so gilt das gestattete Volumen anstelle des tatsächlich entnommenen Volumens.<sup>1009</sup>

In Art. 1 der Anlage II befindet sich eine Tabelle mit den Sätzen. Nach der inflationsbereinigten Anpassung gemäß der Resolution ANA Nr. 233/2024 beträgt der Satz für die Wasserentnahme bei allgemeinen Nutzungen 0,00585 €/m<sup>3</sup> und bei ländlichen Nutzungen 0,00059 €/m<sup>3</sup>.

### 6.3.5. Auf Länder- und Bundesdistriktebene

Auf Landesebene sollte das Wassernutzungsentgelt theoretisch von jedem Wasserressourcenrat festgesetzt werden, nachdem die von den jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees vorgeschlagenen Werte beraten worden sind, wobei die Berechnungsmethodik durch diese Komitees beschlossen würde. In der Praxis stellt sich die Situation jedoch als deutlich komplexer und uneinheitlicher dar, da sowohl die Festsetzung der Sätze als auch die Methodik durch andere, im Gesetz Nr. 9.433/1997 nicht vorgesehene normative Akte erfolgt.

Bis 2023 haben sechs Bundesländer die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts eingeführt. In den Bundesländern Ceará, Rio de Janeiro und Paraíba erfolgte die Umsetzung durch Gesetz oder untergesetzliche Norm. São Paulo, Minas Gerais und Paraná folgten hingegen dem im Gesetz Nr. 9.433/1997 vorgesehenen Umsetzungsmodell.<sup>1010</sup>

---

<sup>1008</sup> Art. 4 Abs. 1, art. 7 Abs. 1 Anlage 1 Deliberação CBHVG Nr. 096/2022.

<sup>1009</sup> Art. 4 Abs. 2, art. 7 Abs. 2 Anlage 1 Deliberação CBHVG Nr. 096/2022.

<sup>1010</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 96.

Nachstehend werden die Resolutionen bzw. Beschlüsse der Flusseinzugsgebietskomitees, die in São Paulo und Minas Gerais seit längerer Zeit das Wasserentnahmeentgelt erheben, sowie jene des einzigen Flusseinzugsgebietskomitees in Paraná und die normativen Rechtsakte der übrigen Bundesländer, die das Entgelt erheben, analysiert.

### 6.3.5.1. Ceará

Das Landesgesetz von Ceará über die Landeswasserressourcenpolitik (Gesetz Nr. 14.844 vom 28.12.2010) sieht das Wassernutzungsentgelt gemäß Art. 5 Abs. II und den Landeswasserressourcenfonds (*Fundo Estadual de Recursos Hídricos* – FUNERH) gemäß Art. 5 Abs. IV ausdrücklich als Instrumente der Landeswasserressourcenpolitik vor.

Die Berechnung der spezifischen Sätze für die Wassernutzung wird von der *Companhia de Gestão de Recursos Hídricos* (COGERH) vorgenommen und dem Landeswasserressourcenrat zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt.<sup>1011</sup> Das Wassernutzungsentgelt kann sowohl für oberirdische als auch für unterirdische Gewässer erhoben werden, je nach den Besonderheiten der jeweiligen Flussgebietseinheit (Art. 16 Gesetz Nr. 14.844/2010). Die Ausgestaltung des Wassernutzungsentgelts wird durch einen Beschluss des Landeswasserressourcenrats (Art. 41 Nr. VIII Gesetz Nr. 14.844/2010) festgelegt und dem Gouverneur des Bundeslandes vorgelegt. Dieser veröffentlicht den Entgeltbetrag per Verordnung.

Ein interessanter Aspekt des Gesetzes des Bundeslandes Ceará ist die Einrichtung eines Landeswasserressourcenfonds, der ausschließlich aus landeseigenen Behörden besteht (Art. 24 Gesetz Nr. 14.844/2010) und dessen Ziel es ist, finanzielle Mittel für Programme, Projekte oder Studien im Rahmen der Landeswasserressourcenpolitik bereitzustellen (Art. 22 Nrn. I–II Gesetz Nr. 14.844/2010). Unter den verschiedenen Finanzierungsquellen des Fonds (Art. 23 Gesetz Nr. 14.844/2010) ist das Wassernutzungsentgelt jedoch nicht aufgeführt. Abschließend ist hervorzuheben, dass das Landesgesetz der COGERH die Aufgabe überträgt, als Geschäftsführungssekretariat der Flusseinzugsgebietskomitees zu fungieren. Damit übernimmt sie die Funktion der in Art. 41 Gesetz Nr. 9.433/1997 des Bundes vorgesehenen Wasseragenturen.<sup>1012</sup>

---

<sup>1011</sup> Art. 16 Abs. 3 Gesetz Nr. 14.844/2010 (CE).

<sup>1012</sup> Art. 51 Nr. X Gesetz Nr. 14.844/2010 (CE).

Die am 3. Februar 2021 vom Gouverneur des Bundeslandes Ceará unterzeichnete Verordnung Nr. 33.920 ist der normative Rechtsakt, der die Erhebung des Wassernutzungsentgelts für Gewässer im Eigentum dieses Bundeslandes regelt.

Die Berechnungsformel für das Wassernutzungsentgelt ist nicht besonders komplex, da es sich lediglich um die Multiplikation des entnommenen Volumens mit einem spezifischen Satz, der von der Art der Wassernutzung abhängt, handelt.<sup>1013</sup>

Der Satz wird in der Verordnung nach den Arten der Wassernutzung bestimmt. Zu diesen zählen: öffentliche Wasserversorgung, Industrie, Fischzucht, Garnelenzucht, Gewinnung von Mineral- und Tafelwasser, Bewässerung, Dienstleistungen und Handel sowie sonstige Nutzungskategorien. Hervorzuheben sind der für die industrielle Nutzung mit Entnahme und Zuleitung durch die COGERH erhobene Satz in Höhe von 4,93 €/m<sup>3</sup> – der höchste – sowie die Sätze für Bewässerung in öffentlichen Bewässerungsgebieten oder private Bewässerung mit Entnahme aus Wasserquellen ohne Zuleitung durch die COGERH: 0,32 €/m<sup>3</sup> bei einem Verbrauch zwischen 1.440 und 18.999 m<sup>3</sup> bzw. 0,97 €/m<sup>3</sup> ab einem Verbrauch von 19.000 m<sup>3</sup>.<sup>1014</sup> Im zuletzt genannten Fall erfolgt die Erhebung nach Entnahmestufen (progressive Bepreisung).<sup>1015</sup>

Das von den Nutzern monatlich entnommene Volumen an oberirdischem oder unterirdischem Wasser kann mittels eines Volumenmessgeräts, durch regelmäßige Durchflussmessungen oder ausnahmsweise durch indirekte Schätzungen ermittelt werden.<sup>1016</sup>

Für Vorhaben, die als strukturell relevant für das Bundesland Ceará gelten, ist eine Ermäßigung des Entgelts vorgesehen, sofern dies in einem Rechtsgeschäft zwischen dem landesweiten Exekutivorgan und dem Unternehmen festgelegt und von der Legislativversammlung ordnungsgemäß genehmigt wird.<sup>1017</sup>

Wie ersichtlich ist, weicht der Fall des Bundeslandes Ceará vom im Gesetz Nr. 9.433/1997 vorgesehenen Modell ab: Die Methodik zur Berechnung des Wasserentnahmeentgelts sowie dessen Höhe wurden durch eine Verordnung des Gouverneurs vereinheitlicht und für alle

---

<sup>1013</sup> Art. 2 Verordnung Nr. 33.920/2021.

<sup>1014</sup> Art. 3 Verordnung Nr. 33.920/2021.

<sup>1015</sup> At. 4 Abs. 2 Verordnung Nr. 33.920/2021.

<sup>1016</sup> Art. 8 Verordnung Nr. 33.920/2021.

<sup>1017</sup> Art. 9 Verordnung Nr. 33.920/2021.

Flusseinzugsgebietskomitees verbindlich geregelt. Hierdurch wurde das Entgelt in sämtlichen Flusseinzugsgebietskomitees Cearás eingeführt – unabhängig davon, ob diese tatsächlich am Beschlussverfahren über das Entgelt mitgewirkt haben.

### 6.3.5.2. Minas Gerais

Die Landeswasserressourcenpolitik des Bundeslandes Minas Gerais wird durch das Gesetz Nr. 13.199 vom 29. Januar 1999 geregelt.

Zu den Aspekten, die bei der Berechnung und Festsetzung der Höhe des Wassernutzungsentgelts gemäß Landesgesetz zu berücksichtigen sind, zählen die Art und das Ausmaß der Nutzung, die Verfügbarkeit und der Grad der Regelmäßigkeit des lokalen Wasserangebots, das Verhältnis zwischen der gestatteten Wassermenge und der tatsächlichen Inanspruchnahme im Verhältnis zur potenziell gestattbaren Wassermenge sowie das Prinzip der progressiven Bepreisung in Abhängigkeit vom Verbrauch.<sup>1018</sup>

Hinsichtlich der Mitglieder des Landeswassermanagementsystems sieht das Gesetz die Beteiligung einer Autarkie vor: des *Instituto Mineiro de Gestão das Águas* (IGAM). Dieser übernimmt die Funktion der gestattenden Körperschaft und der Ersatzwasseragentur, sofern in dem Gebiet der Flussgebietseinheit keine eigene Wasseragentur eingerichtet wurde.<sup>1019</sup> Der Landeswasserressourcenrat des brasilianischen Bundeslandes Minas Gerais ist zuständig für die Festlegung der Kriterien und allgemeinen Regelungen für die Erhebung des Entgelts für das Recht zur Nutzung von Wasserressourcen (Art. 41 Nr. VII Gesetz Nr. 13.199/1999). Zudem ist er für die endgültige Genehmigung der von den Flusseinzugsgebietskomitees vorgeschlagenen Entgeltsätze für die Wassernutzung zuständig (Art. 25 Abs. 2 Gesetz Nr. 13.199/1999).

Die Verordnung Nr. 48.160 vom 24. März 2021 regelt die Erhebung des Wassernutzungsentgelts im Bundesland Minas Gerais.<sup>1020</sup> Die Berechnungsmethodik besteht in der einfachen Multiplikation des spezifischen Satzes mit dem Volumen (Bemessungsgrundlage).<sup>1021</sup> Die Verwendung von Messgeräten ist für die Nutzer nicht verpflichtend.<sup>1022</sup> Die Erhebung des

---

<sup>1018</sup> Art. 25 Gesetz Nr. 13.199/1999 (MG).

<sup>1019</sup> Art. 33 Nr. III Gesetz Nr. 13.199/1999 (MG).

<sup>1020</sup> Verordnung Nr. 48.160/2021 (MG).

<sup>1021</sup> Art. 4 Nr. II Verordnung Nr. 48.160/2021 (MG).

<sup>1022</sup> Art. 8 Abs. 1 Verordnung Nr. 48.160/2021 (MG).

Wassernutzungsentgelts erfolgt durch das IGAM, das im konkreten Fall die Funktion einer Wasseragentur im Bundesland Minas Gerais übernimmt.<sup>1023</sup> Auf Grundlage eines offiziellen Preisindex ist eine jährliche inflationsbedingte Anpassung der Wassernutzungsentgelte vorgesehen.<sup>1024</sup>

Die Verordnung bestimmt, dass die aus dem Wassernutzungsentgelt erzielten Einnahmen nach Abzug von Steuern und gesetzlichen Abgaben an die Flusseinzugsgebietsagenturen oder ihnen gleichgestellten Einrichtungen weitergeleitet werden, sofern mit diesen ein Managementvertrag<sup>1025</sup> abgeschlossen wurde (Art. 22 Verordnung Nr. 48.160/2021). Existiert im jeweiligen Flusseinzugsgebiet keine Agentur oder gleichgestellte Einrichtung, ist das IGAM die zuständige Körperschaft für die Mittelverwendung (Art. 22, einziger Absatz Verordnung Nr. 48.160/2021). In jedem Fall sind sowohl die Agenturen bzw. gleichgestellten Einrichtungen als auch das IGAM gegenüber dem Landeswasserressourcenrat zur Rechenschaft über die Verwendung der Mittel verpflichtet (Art. 25, einziger Absatz Verordnung Nr. 48.160/2021).

Das Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses das Velhas ist das Komitee im Bundesland Minas Gerais, das das Wassernutzungsentgelt am längsten erhebt. Der aktuellste normative Rechtsakt, der die Methodik und die Entgeltsätze für die Nutzung von Wasserressourcen im Zuständigkeitsbereich dieses Komitees regelt, ist der Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35 vom 26. Mai 2023.

Die Berechnungsmethodik des Wasserentnahmeentgelts richtet sich nach dem jeweiligen Nutzungszweck.<sup>1026</sup> Die Berechnungsformel des Wasserentnahmeentgelts für Nutzer des Agrarsektors sieht zunächst vor, dass die Bemessungsgrundlage durch den arithmetischen Mittelwert zwischen dem gemessenen Wasservolumen und dem gestatteten Volumen ermittelt wird. Dies führt zu einem fiktiven Volumen. Anschließend wird diese Bemessungsgrundlage mit dem spezifischen Satz multipliziert.<sup>1027</sup> Für Nutzer des Sektors der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie für Nutzer des Bergbausektors im Fall der Absenkung von Grundwasser erfolgt die

---

<sup>1023</sup> Art. 7 Verordnung Nr. 48.160/2021 (MG).

<sup>1024</sup> Art. 9 Verordnung Nr. 48.160/2021 (MG).

<sup>1025</sup> Nach der in Art. 4 Nr. I der Verordnung enthaltenen Definition ist ein Managementvertrag „das zivilrechtliche, zweiseitige Einvernehmen zwischen dem landesweiten Staat, vertreten durch das IGAM, und den durch Beschluss des Wasserressourcenrates als gleichgestellt anerkannten Einrichtungen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Flusseinzugsgebietsagenturen“.

<sup>1026</sup> Art. 3 Einzige Anlage Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35/2023.

<sup>1027</sup> Art. 4 Einzige Anlage Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35/2023.

Berechnung des Wasserentnahmeentgelts durch die einfache Multiplikation des gemessenen Wasservolumens mit dem jeweiligen spezifischen Satz.<sup>1028</sup> Für die übrigen Nutzungszwecke ergibt sich das Wasserentnahmeentgelt aus der einfachen Multiplikation des gestatteten Volumens mit dem jeweiligen spezifischen Satz.<sup>1029</sup>

Die Sätze für die Wasserentnahme unterscheiden sich je nach Entnahmezone innerhalb des Einzugsgebiets sowie nach dem entnommenen Volumen für jede Nutzungsart: für die öffentliche Wasserversorgung liegen sie zwischen 0,00672 €/m<sup>3</sup> und 0,00807 €/m<sup>3</sup>, für die Landwirtschaft zwischen 0,00067 €/m<sup>3</sup> und 0,00106 €/m<sup>3</sup>, für den Bergbau zwischen 0,00723 €/m<sup>3</sup> und 0,00874 €/m<sup>3</sup> und für sonstige Nutzungen zwischen 0,00672 €/m<sup>3</sup> und 0,01059 €/m<sup>3</sup>.<sup>1030</sup>

### 6.3.5.3. Paraíba

Das Gesetz Nr. 6.308/1996 über die Wasserressourcenpolitik des Bundeslandes Paraíba vom 2. Juli 1996 wurde somit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 9.433/1997 zur Nationalen Wasserressourcenpolitik erlassen. Trotz dieses Umstands wurde das Wassernutzungsentgelt erst durch die Verordnung Nr. 33.613 vom 14. Dezember 2012 des Gouverneurs des Bundeslandes eingeführt.

Die Höhe des Wassernutzungsentgelts bei Wasserentnahme richtet sich unter anderem nach den Besonderheiten der jeweiligen Flussgebietseinheiten, einschließlich der Wasserverfügbarkeit, sowie nach der überwiegenden Nutzungsklasse des betreffenden Gewässerkörpers.<sup>1031</sup> Entsprechend Art. 19 Gesetz Nr. 6.308/1996 des Bundeslandes Paraíba wird das gestattete Volumen mit dem spezifischen Satz für die jeweilige Nutzung sowie mit einem Koeffizienten für besondere Merkmale multipliziert.<sup>1032</sup> Der Landeswasserressourcenfonds ist ein Instrument zur finanziellen Unterstützung der Landeswasserressourcenpolitik, wobei das Wassernutzungsentgelt eine seiner Finanzierungsquellen darstellt.<sup>1033</sup> Die Erhebung des Wassernutzungsentgelts erfolgt durch eine landeseigene Autarkie, nämlich die *Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba* (AESPA).<sup>1034</sup> Abschließend untersagt die Landesverordnung die

---

<sup>1028</sup> Art. 5 f. Einzige Anlage Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35/2023.

<sup>1029</sup> Art. 7 Einzige Anlage Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35/2023.

<sup>1030</sup> Art. 10 Einzige Anlage Beschluss CBH Rio das Velhas Nr. 35/2023.

<sup>1031</sup> Art. 19 Gesetz Nr. 6.308/1996 (PB).

<sup>1032</sup> Art. 5 Verordnung Nr. 33.613/2012.

<sup>1033</sup> Art. 22, 24 Nr. V Gesetz Nr. 6.308/1996 (PB).

<sup>1034</sup> Art. 6 Verordnung Nr. 33.613/2012.

Weitergabe der finanziellen Belastung durch das Wassernutzungsentgelt von den Nutzern des Versorgungssektors an einkommensschwache Endverbraucher im Haushaltsbereich. Bei den übrigen Verbrauchern ist bei der Weitergabe des Entgelts die Verhältnismäßigkeit der an den einzelnen Hausanschlüssen gemessenen Volumina zum Versorgungsnetz zu beachten.<sup>1035</sup>

Die Sätze wurden durch eine landesweit geltende Verordnung einheitlich für alle Flusseinzugsgebietskomitees im Bundesland Paraíba fixiert. Für landwirtschaftliche Nutzungen (einschließlich Bewässerung), intensive Fischzucht, Garnelenzucht und Agrarindustrie wurde ein Satz von 0,00084 €/m<sup>3</sup> festgesetzt. Für die öffentliche Wasserversorgung und die Nutzung im Handelssektor beträgt er 0,00202 €/m<sup>3</sup>. Für die industrielle Nutzung wurde ein Satz von 0,00252 €/m<sup>3</sup> bestimmt.<sup>1036</sup>

#### 6.3.5.4. Paraná

Das Gesetz Nr. 12.726 vom 26. November 1999 hat die Landeswasserressourcenpolitik eingeführt und das Landeswassermanagementsystem im Bundesland Paraná geschaffen.

Die Rechtsvorschrift enthält eine authentische Auslegung, nach der der Betrag für die Wassernutzung den rechtlichen Charakter eines öffentlich-rechtlichen Preises (Tarifs) hat. Eine Auslegung, nach der es sich um eine Abgabe handeln könnte, ist damit ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>1037</sup>

Das Gesetz sah die Errichtung eines Landeswasserressourcenfonds mit buchhalterischem Charakter vor, der der Umsetzung sowie der finanziellen Unterstützung der laufenden Ausgaben und Investitionen des Landeswassermanagementsystems dient. Zu seinen Einnahmequellen zählt das Wassernutzungsentgelt. Verwalter des Fonds ist das *Instituto Água e Terra* (IAT), eine Körperschaft der landeseigenen mittelbaren Verwaltung. Das IAT nimmt die Aufgaben einer Wasseragentur für die Flusseinzugsgebietskomitees wahr, ist für die Erhebung des Wassernutzungsentgelts verantwortlich und fungiert zugleich als Geschäftsführungssekretariat der Komitees.<sup>1038</sup> Die Zuständigkeit für die Genehmigung der von den Flusseinzugsgebietskomitees

---

<sup>1035</sup> Art. 9 Verordnung Nr. 33.613/2012.

<sup>1036</sup> Art. 4 Verordnung Nr. 33.613/2012.

<sup>1037</sup> Art. 21 Gesetz Nr. 12.726/1999 (PR).

<sup>1038</sup> Art. 22, 37, 41 Gesetz Nr. 12.726/1999 (PR).

zuvor beschlossenen Entgeltsätze für die Wassernutzung liegt beim Landeswasserressourcenrat.<sup>1039</sup>

Das Landesgesetz sieht zudem die rechtliche Möglichkeit der Delegation des Managements von Wasserressourcen vor, die ausschließlich von lokalem Interesse sind, darunter auch solche von Flusseinzugsgebieten, die sich vollständig innerhalb des Gebiets einer einzigen Gemeinde befinden. Diese Delegation ist durch einen eigenen Beschluss des Landeswasserressourcenrats zu regeln, wobei die Grundsätze, Leitlinien und Instrumente des Gesetzes – einschließlich der Erhebung des Wassernutzungsentgelts – zu beachten sind.<sup>1040</sup>

Im abschließenden Kapitel über allgemeine und Übergangsbestimmungen wurde durch das Änderungsgesetz Nr. 16.242 vom 13. Oktober 2009 eine Regelung eingeführt, die eine Befreiung von der Zahlung des Wassernutzungsentgelts vorsieht. Von dieser Befreiung profitieren Kleinlandwirte, die über maximal sechs Flächeneinheiten (*módulos fiscais*) verfügen. Die Befreiung wird auch auf andere landwirtschaftliche oder forstweidewirtschaftliche Produzenten ausgedehnt.<sup>1041</sup> <sup>1042</sup>

Das einzige Flusseinzugsgebietskomitee des Bundeslandes Paraná, das das Wassernutzungsentgelt eingeführt hat, ist das Komitee für die Flusseinzugsgebiete des Alto Iguaçu und der Zuflüsse des *Alto Ribeira*. Die Festlegung der Entgeltsätze für die Nutzung der im Eigentum des Bundeslandes Paraná befindlichen Gewässer im Zuständigkeitsbereich dieses Komitees wurde durch die Resolution Nr. 05 vom 11. Juli 2013 formalisiert.

Die Berechnungsmethodik des Wasserentnahmeentgelts bzw. des Entgelts für den Wasserverbrauch basiert auf der Multiplikation des entnommenen bzw. verbrauchten Volumens mit dem jeweiligen spezifischen Satz.<sup>1043</sup> Die Berechnung des Volumens erfolgt auf fiktiver Grundlage und spiegelt keine Messung des tatsächlich entnommenen Wasservolumens wider. Es wird eine Formel verwendet, bei der 20 % des jährlich gestatteten Volumens mit 80 % des sogenannten „durchschnittlich entnommenen Volumens“ multipliziert werden. Letzterer Wert entspricht im

---

<sup>1039</sup> Art. 38 Nr. XI Gesetz Nr. 12.726/1999 (PR).

<sup>1040</sup> Art. 42 Gesetz Nr. 12.726/1999 (PR).

<sup>1041</sup> Die Regelung in Art. 53 Abs. 2 war zunächst vom Gouverneur des Bundeslandes Paraná mit einem Veto belegt worden. Das Veto wurde jedoch von der Legislativversammlung aufgehoben, und die Vorschrift wurde schließlich am 23. Dezember 2009 veröffentlicht.

<sup>1042</sup> Art. 53 Gesetz Nr. 12.726/1999 (PR).

<sup>1043</sup> Art. 3 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

Industriesektor 50 % des gestatteten Volumens und im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung 78 % des gestatteten Volumens. Das heißt, das gestattete Entnahmevermögen wird auf unterschiedliche Weise herangezogen, um das Volumen zu bestimmen, das als Bemessungsgrundlage für das Wasserentnahmeentgelt in den Sektoren Industrie und öffentliche Wasserversorgung dient.<sup>1044</sup> Zur Berechnung des im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung verbrauchten Wasservolumens wird eine Formel herangezogen, die auf den tatsächlichen und fiktiven Verlusten (zulässiger realer Verlust) jedes Nutzers dieses Sektors basiert.<sup>1045</sup> Im Industriesektor wird das verbrauchte Volumen als Prozentsatz des durchschnittlich entnommenen Volumens angesetzt, welches wiederum ein Prozentsatz des gestatteten Volumens ist, wie bereits erwähnt. Für allgemeine industrielle Nutzungen beträgt das verbrauchte Volumen 20 % des durchschnittlich entnommenen Volumens. Bei Industriebetrieben mit Kühltürmen beträgt es 30 %, bei Getränkeindustrien 40 % und bei Betrieben zur Herstellung von Mineralwasser und Eis 100 %.<sup>1046</sup>

Der normative Rechtsakt zur Einführung des Wasserentnahmeentgelts enthält eine Regelung, wonach dieses teilweise mit Ausgaben des Nutzers für Investitionen verrechnet werden kann – etwa für die Erfassung und Speicherung von Regenwasser, die Wiederverwendung von Brauchwasser und andere vom Komitee genehmigte Aufwendungen. Die Verrechnung ist auf maximal 25 % des vom Nutzer insgesamt zu zahlenden Entgelts für die Gewässernutzung begrenzt.<sup>1047</sup>

Die in der Resolution für das vom Komitee abgedeckte Gebiet festgelegten Sätze betragen 0,00168 €/m<sup>3</sup> für die Entnahme von Oberflächenwasser und 0,00336 €/m<sup>3</sup> für die Entnahme von Grundwasser sowie für verbrauchtes Wasser.<sup>1048</sup>

### **6.3.5.5. Rio de Janeiro**

Der Bundesland Rio de Janeiro erließ zu Beginn der 1990er-Jahre ein Gesetz (Landesgesetz Nr. 1.803/1991), das eine „Nutzungsgebühr für Wasserressourcen“ vorsah. Obwohl das Gesetz nach der Aufhebung eines vom Gouverneur des Bundesstaates eingelegten Vetos verkündet wurde, entfaltete es keine praktische Wirkung, da es nicht durch eine Verordnung umgesetzt

---

<sup>1044</sup> Art. 4 Nr. I lit. a–b Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

<sup>1045</sup> Art. 5 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

<sup>1046</sup> Art. 6 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

<sup>1047</sup> Art. 14 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

<sup>1048</sup> Art. 17 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

wurde. Infolgedessen wurde die betreffende Gebühr nie erhoben.<sup>1049</sup> Später wurde mit dem Landesgesetz Nr. 3.239 vom 2. August 1999 die Landeswasserressourcenpolitik des Bundeslandes Rio de Janeiro eingeführt. Erst das Landesgesetz Nr. 4.247 vom 16. Dezember 2003 regelte jedoch ausdrücklich die Erhebung des Wassernutzungsentgelts für die Nutzung der im Eigentum des Bundeslandes Rio de Janeiro stehenden Gewässer.

Die für die Verwaltung und Umsetzung der Landeswasserressourcenpolitik zuständige Behörde ist die *Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas* (SERLA), eine Körperschaft der mittelbaren Verwaltung des Bundeslandes Rio de Janeiro, die anstelle der den Flusseinzugsgebietskomitees zugeordneten Wasseragenturen tätig wird.<sup>1050</sup> In diesem Zusammenhang ist die SERLA dafür zuständig, die Einnahmen aus der Erhebung des Wassernutzungsentgelts zu vereinnahmen, zu verteilen und zu verwenden – und zwar gemäß den Plänen, die von den jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees festgelegt wurden.<sup>1051</sup>

Das Gesetz stuft die Entnahme von Oberflächenwasser bis zu einer Menge von 0,4 Litern pro Sekunde – was 12.441,6 m<sup>3</sup> pro Jahr entspricht – als unerheblich im Hinblick auf die Gestattung und die Erhebung eines Wassernutzungsentgelts ein. Ebenso gelten Entnahmen von Grundwasser mit einem täglichen Volumen von maximal 5.000 Litern bzw. 1.825 m<sup>3</sup> pro Jahr als unerheblich, es sei denn, es handelt sich um landwirtschaftliche Erzeuger. In diesem Fall gilt die Grenze von 12.441,6 m<sup>3</sup> pro Jahr.<sup>1052</sup>

Für außergewöhnliche Situationen der Wasserknappheit, die durch eine besondere Verordnung über den öffentlichen Notstand formell festgestellt werden, sieht das Gesetz ein Wasserentnahmeentgelt in Form einer Sachleistung vor. Demnach sind juristische Personen, die Wasser aus artesischen Brunnen entnehmen, verpflichtet, mindestens 20 % des monatlich entnommenen Wasservolumens dem öffentlichen Wasserversorgungssystem zuzuführen. Dabei handelt es sich um eine Naturalabgabe. Zudem ist vorgesehen, dass das überlassene Wasser für nichttrinkbare Zwecke, insbesondere für industrielle oder landwirtschaftliche Zwecke, verwendet werden darf.<sup>1053</sup>

---

<sup>1049</sup> *Villas Bôas Cueva*, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 107.

<sup>1050</sup> Art. 1 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1051</sup> Art. 3 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1052</sup> Art. 5 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1053</sup> Art. 9–A Abs. 1, 5, 8 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

Um eine Einordnung als Abgabe auszuschließen, wurde die rechtliche Natur des Wassernutzungsentgelts im Gesetz ausdrücklich als öffentlicher Preis festgelegt. Die daraus erzielten Einnahmen sind dem Landeswasserressourcenfonds zugewiesen und dienen unter anderem der Umsetzung von Maßnahmen, Programmen und Projekten im Rahmen der Flussgebietspläne.<sup>1054</sup>

Das Gesetz sieht eine Berechnungsformel vor, die grundsätzlich für alle Nutzungsarten gilt – ausgenommen sind Nutzer im Bereich der Stromerzeugung durch kleine Wasserkraftwerke sowie Nutzer im Bergbausektor. Das Wasserentnahmeentgelt für das entnommene Wasservolumen wird durch Multiplikation des entnommenen Volumens mit dem jeweiligen Satz und einem Entnahmekoeffizienten berechnet. Für das verbrauchte Volumen (also jenes, das nicht in das Gewässer zurückgeführt wird) gilt dieselbe Formel, wobei der Entnahmekoeffizient durch einen verbrauchsspezifischen Koeffizienten ersetzt wird, der sich aus der jeweiligen Nutzungstätigkeit ergibt.<sup>1055</sup>

Für die Sektoren Landwirtschaft, Aquakultur und sonstige Nutzungen wird ein Ermäßigungskoeffizient für die Wasserentnahme in Höhe von 0,4 festgelegt (was einer Ermäßigung von 60 % auf das vom Nutzer entnommene Wasservolumen entspricht). Die jeweiligen Sätze betragen 0,000084 €/m<sup>3</sup> für die Landwirtschaft, 0,000067 €/m<sup>3</sup> für die Aquakultur und 0,00336 €/m<sup>3</sup> für sonstige Nutzungen. Was den Verbrauchskoeffizienten betrifft, so sind die Nutzer des Landwirtschaftssektors sowie der sonstigen Sektoren verpflichtet, ihren jeweiligen Verbrauchskoeffizienten selbst anzugeben. Die Nutzer im Bereich der Aquakultur profitieren von einem Verbrauchskoeffizienten von null, was bedeutet, dass der Wasserverbrauch dieser Tätigkeit gesetzlich als null angesehen wird.<sup>1056</sup> Darüber hinaus wurde eine steuerliche Begünstigung vorgesehen, die den Höchstbetrag des Wassernutzungsentgelts für die Sektoren Landwirtschaft und Aquakultur auf 0,5 % der Produktionskosten des jeweiligen Nutzers dieser Sektoren begrenzt.<sup>1057</sup>

---

<sup>1054</sup> Art. 10 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1055</sup> Art. 19–21 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1056</sup> Art. 19 Abs. 1–3 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1057</sup> Art. 19 Abs. 1 Nr. V, Abs. 2 Nr. V Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

Zu beachten ist, dass die im Gesetz vorgesehene Berechnungsmethodik und die Sätze des Wassernutzungsentgelts vorläufig sind. Ihre Gültigkeit ist bis zur tatsächlichen Einrichtung der Flusseinzugsgebietskomitees sowie der jeweiligen Flussgebietspläne befristet<sup>1058</sup>.<sup>1059</sup>

Zu guter Letzt ist festzuhalten, dass die Wasserrechnungen der Endverbraucher die Beträge ausweisen müssen, die sie als Wassernutzungsentgelt mittelbar entrichten. Eine Weitergabe der finanziellen Belastung durch dieses Entgelt an einkommensschwache Endverbraucher ist unzulässig. Zu erwähnen ist außerdem, dass die Anbieter von Wasserversorgungsdienstleistungen von einer Begrenzung des Wassernutzungsentgelts auf 2 % ihres Nettoumsatzes profitieren.<sup>1060</sup>

#### **6.3.5.6. São Paulo**

Im Bundesland São Paulo wird die Erhebung des Wassernutzungsentgelts für Gewässer in Landeseigentum durch das Gesetz Nr. 12.183/2005 geregelt.

Ein bemerkenswerter Umstand ist die in der Gesetzgebung des Bundesstaats São Paulo getroffene Regelung zur Zuständigkeit für die endgültige Genehmigung und Festsetzung der Entgeltsätze für die Wassernutzung. Die Flusseinzugsgebietskomitees sind für den Vorschlag der zu erhebenden Sätze zuständig, während der Landeswasserressourcenrat diesen Vorschlag bestätigt. Die Befugnis zur Genehmigung und endgültigen Festsetzung der Entgeltsätze liegt jedoch beim Gouverneur des Bundeslandes, der dies durch eine eigene Verordnung vornimmt. Diese Lösung steht im Widerspruch zur auf Bundesebene vorgesehenen Regelung, da dort der CNRH – und nicht der Präsident der Republik – die Letztverantwortung für die Festsetzung dieser Werte trägt.<sup>1061</sup>

Die durch die Erhebung des Wassernutzungsentgelts in jeder Flussgebietseinheit erzielten Einnahmen werden gemäß den in einer Verordnung festzulegenden Bedingungen dem Landeswasserressourcenfonds gutgeschrieben und anschließend an die Flusseinzugsgebietskomitees

---

<sup>1058</sup> Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Einrichtung der Komitees und die Ausarbeitung der jeweiligen Flussgebietspläne nicht ausreichen, um die Wirksamkeit der Vorschrift des Art. 19 außer Kraft zu setzen. Zusätzlich bedarf es der Genehmigung der vom Komitee vorgeschlagenen Entgeltsätze durch den Landeswasserressourcenrat.

<sup>1059</sup> Art. 22 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1060</sup> Art. 24 Abs. 3–4 Gesetz Nr. 4.247/2003 (RJ).

<sup>1061</sup> Art. 6 Nrn. II–IV Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

weitergeleitet.<sup>1062</sup> Da es in São Paulo keine Wasseragenturen gibt, legt das Gesetz des Bundeslandes fest, dass die Erhebung des Wassernutzungsentgelts durch die zuständige Stelle für die Erteilung der Gestattung zur Wassernutzung erfolgt.<sup>1063</sup>

Die Berechnungsformel für das Wasserentnahmeentgelt beinhaltet die Multiplikation des jeweiligen entnommenen Volumens mit den entsprechenden Einheitspreisen sowie mit Koeffizienten, welche die in Art. 9 genannten Kriterien berücksichtigen. Darüber hinaus ist ein Höchstbetrag für das Entgelt vorgesehen, das für die Wasserentnahme erhoben werden darf. Dieser bemisst sich anhand des monetären Indexierungsfaktors UFESP und beträgt 0,001078 UFESP/m<sup>3</sup>, was 0,00671 €/m<sup>3</sup> entspricht.<sup>1064</sup> Zudem besteht eine Regelung über Vorteile in Form von Ausgleichsmechanismen und Anreizen für Nutzer, die das Wasser in einer Qualität zurückführen, die über den gesetzlich festgelegten Anforderungen liegt.<sup>1065</sup> Es ist den Nutzern des öffentlichen Versorgungssektors untersagt, die finanzielle Belastung durch das Wassernutzungsentgelt auf einkommensschwache private Endverbraucher abzuwälzen.<sup>1066</sup>

Das Flusseinzugsgebietskomitee der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí im Bundesland São Paulo (PCJ-São Paulo) ist das älteste Komitee des Bundeslandes. Es arbeitet administrativ mit den entsprechenden Komitees auf Bundesebene (PCJ-Bundesebene) und auf Landesebene von Minas Gerais (PCJ-Minas Gerais) zusammen. Alle sind gemeinsam für die Bewirtschaftung derselben Flussgebietseinheit verantwortlich. In diesem Zusammenhang fassten die PCJ-Komitees den gemeinsamen Beschluss Nr. 048/06, in dem sie sowohl die Methodik als auch die Entgeltsätze für die Nutzung der dem Bundesland São Paulo gehörenden Gewässer in den Einzugsgebieten der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí definierten.

Die spezifischen Sätze wurden auf 0,00168 €/m<sup>3</sup> für die Wasserentnahme und auf 0,00336 €/m<sup>3</sup> für den Wasserverbrauch im Einzugsgebiet der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí festgelegt.<sup>1067</sup> Die Berechnungsmethodik des Wasserentnahmeentgelts wurde, wie auch in anderen Flusseinzugsgebietskomitees, durch das Verhältnis zwischen dem gestatteten und dem tatsächlich entnommenen Volumen festgestellt. Bemessungsgrundlage ist ein fiktiv berechnetes

---

<sup>1062</sup> Art. 7 Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

<sup>1063</sup> Art. 7 Nr. I Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

<sup>1064</sup> Art. 12 Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

<sup>1065</sup> Art. 9 Abs. 3 Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

<sup>1066</sup> Art. 5 Abs. 2 Gesetz Nr. 12.183/2005 (SP).

<sup>1067</sup> Art. 2 Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006.

Volumen, das sich aus der Multiplikation von 20 % des jährlich gestatteten Volumens mit 80 % des gemessenen, tatsächlich entnommenen Volumens ergibt. Dieses Ergebnis wird anschließend mit dem spezifischen Satz multipliziert.<sup>1068</sup> Bei der Wasserentnahme und dem Wasserverbrauch wird das fiktive Volumen, das mit dem spezifischen Satz multipliziert wurde, zusätzlich mit vier Koeffizienten multipliziert. Diese berücksichtigen Faktoren wie die Art des Gewässerkörpers (oberirdisch oder unterirdisch), dessen Verschmutzungsgrad, sein Abflussregime sowie das Vorliegen einer Wasserüberleitung. Sofern keine Messung erfolgt, wird außerdem zugelassen, dass ausschließlich das gestattete Volumen als Bemessungsgrundlage für das Wasserentnahmeentgelt herangezogen wird.<sup>1069</sup>

## **6.4. Kritik**

### **6.4.1. Tatbestände und Bemessungsgrundlage**

Die normativen Akte zur Erhebung von Wassernutzungsentgelten weisen häufig fragwürdige Berechnungsgrundlagen auf, indem z.B. statt der tatsächlichen Wasserentnahme die genehmigte oder fiktive Menge zugrunde gelegt wird. In der Praxis akzeptiert die Mehrheit der Flusseinzugsgebietskomitees auf Bundesebene – einschließlich der Landeskomitees des Flusses das Velhas sowie der Flüsse Piracicaba, Capivari und Jundiaí – ebenso wie das Bundesland Paraíba, das gestattete Volumen als maßgeblichen Berechnungsparameter und verzichtet dabei sogar auf die Verwendung von Messgeräten durch die Nutzer, ausgenommen im konkreten Fall des bundesstaatlichen Flusseinzugsgebietskomitees des Flusses Paranaíba und dort ausschließlich für den Sektor der öffentlichen Wasserversorgung.

Im Gegensatz dazu sehen lediglich das Bundesland Ceará, das Bundesland Rio de Janeiro sowie das Flusseinzugsgebietskomitee des Alto Iguaçu und der Zuflüsse des Alto Ribeira im Bundesland Paraná das gestattete Volumen nicht als Bemessungsgrundlage für das Wasserentnahmeentgelt vor.

Die Anwendung einer Methodik, die auf der erlaubten Menge basiert, untergräbt das zentrale Ziel der Gesetzgebung, nämlich die Förderung eines sparsamen und effizienten Umgangs mit

---

<sup>1068</sup> Art. 5 Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006.

<sup>1069</sup> Art. 6 Nr. I–II Gemeinsamer Beschluss der Komitees PCJ Nr. 048/2006.

den Wasserressourcen. Da der zu zahlende Betrag unabhängig von der tatsächlichen Entnahmemenge konstant bleibt, besteht kein Anreiz zum Wassersparen. Darüber hinaus eröffnet diese Methode Missbrauchsmöglichkeiten, da sie die Nutzer zu unrechtmäßiger Wasserentnahme verleitet: Das Fehlen von Messgeräten erleichtert die Überschreitung der erlaubten Menge, ohne dass dies zu einer angemessenen finanziellen Sanktion führt.

Hervorzuheben ist, dass allein im Bundesland Ceará ein progressives Entgeltsystem eingeführt wurde, das auf wenigen, aber unterschiedlichen Entnahmestufen je nach Nutzungsart basiert. Dies betrifft z.B. die landwirtschaftliche Bewässerung, bei der der spezifische Gebührensatz mit zunehmender Entnahmemenge steigt.

Eine weitere fragwürdige Praxis ist die Berechnung auf der Grundlage fiktiver Volumina, wie sie in den Flussgebietskommissionen der Flüsse Doce, Paraíba do Sul, PCJ, Rio Grande, São Francisco und Velhas praktiziert wird. Diese fiktiven Volumina, die als Berechnungsgrundlage für die Wasserentnahmegebühr dienen, werden durch komplizierte Formeln ermittelt, und zwar genau dann, wenn Messgeräte installiert sind. Widersprüchlicherweise werden dadurch diejenigen Nutzer benachteiligt, die ihre Entnahme ordnungsgemäß überwachen. Folglich zahlen diejenigen, die ihre Wasserentnahme messen, für größere Mengen, als sie tatsächlich entnehmen. Nutzer, die die Grenzen ihrer Erlaubnis überschreiten, zahlen nur für die tatsächlich entnommene Menge. Diejenigen, die überhaupt keine Messgeräte installieren, werden noch stärker begünstigt, da sie nur für die erlaubte Menge zahlen, auch wenn die tatsächliche Entnahme darüber liegt.

Die Anerkennung des wirtschaftlichen Wertes des Wassers und die Förderung seiner rationellen Nutzung ist nur möglich, wenn die tatsächlich entnommene Wassermenge und nicht ein anderer Wert als Bemessungsgrundlage herangezogen wird.<sup>1070</sup>

Zur besseren Veranschaulichung der Fälle, in denen eine Messung der Wasserentnahmemenge erfolgt bzw. nicht erfolgt, ist es erforderlich, Berechnungsbeispiele auf der Grundlage einer genehmigten Wasserentnahmemenge von 1.000.000 m<sup>3</sup> zu simulieren. Hierzu werden exemplarisch zwei Berechnungsformeln herangezogen, die in dem erlassenen Beschluss CBH-DOCE Nr. 69/2018 enthalten sind und durch die Beschluss CNRH Nr. 203/2018 genehmigt wurden.

---

<sup>1070</sup> Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 137.

Diese Formeln finden sich in vergleichbarer Weise auch in den Normativakten anderer Flussgebietsausschüsse.

Im ersten Fall gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a Anlage I (tatsächlich entnommenes Volumen ist gleich oder größer als 70 % des gestatteten Volumens) wird angenommen, dass der Entnehmer ein Volumen von 800.000 m<sup>3</sup> entnimmt. Nach der Formel<sup>1071</sup> hat das genehmigte Volumen ein Gewicht von 20 % (20 % von 1.000.000 m<sup>3</sup> = 200.000 m<sup>3</sup>) und das gemessene Volumen ein Gewicht von 80 % (80 % von 800.000 m<sup>3</sup> = 640.000 m<sup>3</sup>). Das fiktiv aufsummierte Volumen beträgt somit 840.000 m<sup>3</sup> und liegt damit über dem tatsächlich entnommenen Volumen von 800.000 m<sup>3</sup>.

Im zweiten Fall nach Art. 4 Abs. 1 lit. b Anlage I (tatsächlich entnommene Menge liegt unter 70 % der genehmigten Menge) beträgt die Entnahme 600.000 m<sup>3</sup>. Nach der komplexeren Formel<sup>1072</sup> ergibt sich zunächst das Teilvolumen für die Bewilligung (20 % von 1.000.000 m<sup>3</sup> = 200.000 m<sup>3</sup>) und für die Messung (80 % von 600.000 m<sup>3</sup> = 480.000 m<sup>3</sup>). Der dritte Term der Gleichung - 1,0 x (0,7 x Qout - Qmed) - ergibt 100.000 m<sup>3</sup>. Das fiktiv aufsummierte Volumen beträgt somit 680.000 m<sup>3</sup>, also mehr als das tatsächlich entnommene Volumen von 600.000 m<sup>3</sup>.

Es ist zu beachten, dass im Falle einer tatsächlichen Entnahme von weniger als 70 % der genehmigten Menge der Entnehmer indirekt mit einer entsprechend höheren fiktiven Menge - in diesem Fall 13,33 % (680.000 m<sup>3</sup> / 600.000 m<sup>3</sup>) - sanktioniert wird und dementsprechend auch eine höhere Zahlung leisten muss als ein Entnehmer, der 70 % oder mehr der genehmigten Menge erreicht. Im letzteren Fall beträgt die fiktive Abweichung nur 5 % (840.000 m<sup>3</sup> / 800.000 m<sup>3</sup>).

Für die dritte Konstellation, in der ein Entnehmer das gestattete Volumen überschreitet (Art. 4 Abs. 1 lit. d Anlage I), wird ausschließlich das tatsächlich entnommene Volumen als Berechnungsgrundlage herangezogen. In diesem Fall erfolgt – inkohärent – keine Sanktionierung durch ein erhöhtes fiktives Volumen; zu zahlen ist exakt die tatsächlich entnommene Menge. Nur im Fall, dass keine Messung des entnommenen Volumens vorliegt (Art. 4 Abs. 1 lit. c Anlage I), wird das gestattete Volumen als Berechnungsgrundlage verwendet.

---

<sup>1071</sup>  $0,2 \times Q_{out} + 0,8 \times Q_{med}$ .

<sup>1072</sup>  $0,2 \times Q_{out} + 0,8 \times Q_{med} + 1,0 \times (0,7 \times Q_{out} - Q_{med})$ .

Die Bemessungsgrundlage kann darüber hinaus durch das arithmetische Mittel zwischen dem gestatteten und dem tatsächlich entnommenen Volumen bestimmt werden, wie es in der Formel des Art. 2 der Anlage I des Beschlusses CBH Grande Nr. 82/2023 vorgesehen ist. Beispielsweise ergibt sich bei zwei Entnehmern, die jeweils 250.000 m<sup>3</sup> bzw. 750.000 m<sup>3</sup> pro Jahr entnehmen, wobei beiden ein Volumen von 1.000.000 m<sup>3</sup> gestattet wurde, ein jeweiliges fiktives Volumen von 625.000 m<sup>3</sup> bzw. 875.000 m<sup>3</sup>. Dies entspricht einer Erhöhung um 150 % bzw. 16,67 % gegenüber der tatsächlichen Entnahmemenge. Der dieser Formel zugrunde liegende Gedankengang besagt, dass das fiktive Volumen – und damit die zu zahlende Summe – umso höher ausfällt, je geringer die tatsächliche Entnahme ist. Somit wird der Entnehmer sanktioniert, wenn er beim Wasserverbrauch sparsamer handelt.

#### **6.4.2. Differenzierungen von Abgabensätze**

Eine Besonderheit des brasilianischen Modells zur Erhebung des Wassernutzungsentgelts besteht in der Abwesenheit einer differenzierten Satzpolitik in Bezug auf die verschiedenen Wasserverwendungsarten in nahezu der Hälfte der untersuchten Flusseinzugsgebietskomitees und Bundesländer. Tatsächlich ist in sechs der dreizehn analysierten Fälle die Anwendung eines einheitlichen, universellen Satzes festzustellen, der unterschiedslos auf alle Nutzungen angewendet wird – ungeachtet der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Tätigkeit oder der damit verbundenen Umweltauswirkungen. Dies betrifft die Komitees der Flüsse Doce, Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari und Jundiaí (Bund), São Francisco, Alto Iguaçu und Zuflüsse des Alto Ribeira sowie Piracicaba, Capivari und Jundiaí (Bundesstaat São Paulo).

Das einzige Flusseinzugsgebietskomitee oder Bundesland, das zwischen der Herkunft oder Art des Wassers – also Grundwasser oder Oberflächenwasser – unterscheidet, ist das Komitee des Alto Iguaçu und der Zuflüsse des Alto Ribeira. Somit ist der zu zahlende Betrag für Grund- und Oberflächenwasser in nahezu allen auf Landesebene analysierten Fällen identisch, da das Grundwasser im Eigentum der Bundesländer steht.

#### **6.4.3. Abgabensätze**

Die Höhe des erhobenen Wasserentnahmeentgelts wird mitunter allein unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des Nutzers und/oder im Vergleich zu den von anderen

Flusseinzugsgebietskomitees festgesetzten Werten festgelegt.<sup>1073</sup> Kriterien wie die Kosten für die Einführung wassersparender Technologien werden dabei nicht berücksichtigt.

Ein häufig vorgebrachtes Argument für die höheren Sätze, die bei der öffentlichen Wasserversorgung zur Anwendung kommen, verglichen mit dem Agrarsektor, ist die angebliche Unwirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion – insbesondere im Hinblick auf Klein- und Familienbetriebe.<sup>1074</sup>

Ein zentrales Kriterium für die Ausgestaltung einer Satzstruktur bestünde darin, produktive Tätigkeiten – bei denen Wasser als Betriebsstoff in einem Produktionsprozess eingesetzt wird – von nicht produktiven Tätigkeiten zu trennen, bei denen Wasser der Aufrechterhaltung der menschlichen Würde und dem ökologischen Gleichgewicht dient.<sup>1075</sup> Nach diesem Kriterium wäre die Anwendung höherer Sätze auf den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung – dessen Zweck vor allem in der menschlichen Trinkwasserversorgung, der Hygiene und dem Kochen liegt – nicht verhältnismäßig.

Ein Bericht der OECD stellt fest, dass die Sätze, wenn sie überhaupt erhoben werden, in der Regel sehr niedrig sind. Dies führt weder zu einer Verhaltensänderung der Nutzer noch zu ausreichenden Einnahmen zur Finanzierung der öffentlichen Politik im Wassersektor. Darüber hinaus werden die Einnahmen aus Wasserkraftwerken nicht zweckgebunden für Investitionen in die Wasserressourcen verwendet, was die für eine effiziente Bewirtschaftung dieses Gutes erforderlichen Finanzmittel weiter verringert.<sup>1076</sup> Die Struktur des Wassernutzungsentgelts in Brasilien ist darüber hinaus durch feste Sätze – das heißt ohne Differenzierung nach Nutzungsarten – sowie durch Ausnahmen für bestimmte Nutzersektoren gekennzeichnet.<sup>1077</sup>

Die Wasserentnahmeentgelte können nach den drei häufigsten Nutzungsarten - öffentliche Wasserversorgung, Landwirtschaft und Industrie - wie in der folgenden Tabelle dargestellt, aufgeschlüsselt werden.

---

<sup>1073</sup> *Inácio, Conhecimento é poder*, S. 76.

<sup>1074</sup> *Inácio, Conhecimento é poder*, S. 84.

<sup>1075</sup> *Inácio, Conhecimento é poder*, S. 92.

<sup>1076</sup> *Organisation for Economic Co-Operation and Development, Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*, S. 21.

<sup>1077</sup> *Organisation for Economic Co-Operation and Development, Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil Caminhos a seguir*, S. 28.

<b>Bundesflusseinzugsgebietskomitee / Bundesland (Landesflusseinzugsgebietskomitee)</b>	<b>Satz für die Trinkwasserversorgung (Wassertyp)</b>	<b>Satz für landwirtschaftliche Zwecke o. Ä. (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Satz für industrielle Zwecke (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Satz für sonstige oder sämtliche Zwecke (Wassertyp/Nutzung)</b>
Doce	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,011 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Paraíba do Sul	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,005 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches) und 0,01 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliche)
Paranaíba	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,000957 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00734 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)
Piracicaba-Capivari-Jundiá	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00315 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches) 0,00635 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliches)

Rio Grande	0,00613 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser)	0,000907 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00668 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)
Rio Verde Grande	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,000588 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00584 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)
São Francisco	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00278 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches) und 0,00556 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliches)
Ceará (alle) (1)	0,0108 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,000322 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 18.999 m <sup>3</sup> ) und 0,000968 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 19.000 m <sup>3</sup> )	0,143 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,0329 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)
Minas Gerais (Velhas)	0,00672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 800.000 m <sup>3</sup> ) und 0,00806 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 800.001 m <sup>3</sup> )	0,000672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 1.400.000 m <sup>3</sup> ) und 0,000806 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 1.400.001 m <sup>3</sup> )	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,000672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 1.400.000 m <sup>3</sup> /Sonstiges) und 0,00806 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 1.400.001 m <sup>3</sup> /Sonstiges)

Paraíba (alle)	0,00201 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,000840 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,00252 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	0,00201 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)
Paraná (Alto Iguazu e Afluentes do Alto Ribeira) (2)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	-	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00336 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Grundwasser/Sämtliches), 00168 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches) und 0,00336 (Verbrauch/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches)
Rio de Janeiro (alle)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,000084 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,0000672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Fischhaltung) und  0,00336 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)
São Paulo (Piracicaba, Capivari e Jundiaí)	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	Für diesen Zweck erfolgt keine Abgabensatzdifferenzierung	0,00168 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches) und 0,00336 (Verbrauch/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches)

Quelle: der Verfasser

- (1) Der niedrigste Satz wurde für jede Nutzungsart verwendet, wenn mehr als ein differenzierter Satz nach entnommenem Volumen, Standort der Entnahme oder der Wasserförderung besteht.
- (2) Es besteht eine Freistellung für das Entnehmen von Grundwasser und Oberflächenwasser für die Bewässerung in der Landwirtschaft o. Ähnliches.

Was die öffentliche Wasserversorgung betrifft, so ist nur im Einzugsgebiet des Flusses das Velhas (Minas Gerais) der Satz für diese Nutzung höher als der Satz für die anderen Nutzungen in diesem Einzugsgebiet. Die spezifischen Sätze für die öffentliche Versorgung liegen zwischen 0,00201 €/m<sup>3</sup> (Paraíba) und 0,0108 €/m<sup>3</sup> (Ceará).

Die für landwirtschaftliche oder vergleichbare Zwecke erhobenen Sätze zeichnen sich durch ihre Niedrigkeit aus. Sofern keine Befreiung oder ein einheitlicher Satz vorgesehen ist, überschreiten sie in keinem der untersuchten Fälle einen Tausendstel Euro (0,001 €). Hervorzuheben ist der Bundesstaat Rio de Janeiro, wo der Satz für landwirtschaftliche Zwecke (0,000084 €/m<sup>3</sup>) weniger als ein Zehntausendstel Euro pro Kubikmeter (0,0001 €/m<sup>3</sup>) beträgt.

In Bezug auf die für industrielle Zwecke erhobenen Sätze differenzieren lediglich zwei Flusseinzugsgebietskomitees bzw. Bundesländer – Ceará und Paraíba – eigens für diesen Nutzungstyp. Der im Bundesland Ceará geltende Satz für industrielle Nutzung (0,143 €/m<sup>3</sup>) stellt den höchsten unter allen analysierten Sätzen dar.

Nachstehend eine Tabelle mit den höchsten und niedrigsten Sätzen für jede Wasserart und deren Nutzung in den jeweiligen Flusseinzugsgebietskomitees und/oder Bundesländern.

<b>Bundesflusseinzugsgebietskomitee / Bundesland (Landesflusseinzugsgebietskomitee)</b>	<b>Höchster Satz (Wassertyp/Nutzung)</b>	<b>Niedrigster Satz (Wassertyp/Nutzung)</b>
Doce	0,011 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)	0,011 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Paraíba do Sul	0,01 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliche)	0,005 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches)

Paranaíba	0,00734 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)	0,000957 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Landwirtschaft)
Piracicaba, Capivari e Jundiá	0,00635 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliches)	0,00315 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches)
Rio Grande	0,00668 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)	0,000907 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Landwirtschaft)
Rio Verde Grande	0,00584 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sonstiges)	0,000588 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Landwirtschaft)
São Francisco	0,00556 Euro/m <sup>3</sup> (Verbrauch/Oberflächenwasser/Sämtliches)	0,00278 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser/Sämtliches)
Ceará (alle)	0,143 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Industrie)	0,000322 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 18.999 m <sup>3</sup> /Landwirtschaft)
Minas Gerais (Velhas)	0,00806 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 800.001 m <sup>3</sup> /Trinkwasserversorgung) und 0,00806 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ über 1.400.001 m <sup>3</sup> /Sonstiges)	0,000672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/ bis 1.400.000 m <sup>3</sup> /Landwirtschaft)
Paraíba (alle)	0,00252 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Industrie)	0,000840 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Landwirtschaft)
Paraná (Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira)	0,00336 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Grundwasser/Sämtliches) und 0,00336 (Verbrauch/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches)	0,00168 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser/Sämtliches)
Rio de Janeiro (alle)	0,00336 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Sonstiges)	0,0000672 Euro/m <sup>3</sup> (Oberflächenwasser und Grundwasser/Fischhaltung)

São Paulo (Piracicaba, Capivari e Jundiaí)	0,00336 (Verbrauch/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches)	0,00168 Euro/m <sup>3</sup> (Entnahme/Oberflächenwasser und Grundwasser/Sämtliches)
--	--	---

Quelle: Der Verfasser

Unter den nachfolgend analysierten Flusseinzugsgebietskomitees wird im Bundesland Ceará der höchste Satz erhoben: 0,143 €/m<sup>3</sup> für die Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser zu industriellen Zwecken. Der Unterschied zum zweithöchsten Satz eines anderen Flusseinzugsgebietskomitees – im Fall des Komitees des Flusses Doce (0,011 €/m<sup>3</sup>) – beträgt 1.199,99 %. Der niedrigste erhobene Satz findet sich im Bundesland Rio de Janeiro, wo für die Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser zur Nutzung in der Aquakultur 0,0000672 €/m<sup>3</sup> verlangt werden.

Von den dreizehn untersuchten Flusseinzugsgebietskomitees und/oder Bundesländern erheben lediglich drei (Doce, Paraíba do Sul und Ceará) einen Höchstsatz von mindestens 0,01 €/m<sup>3</sup>. Hinsichtlich der niedrigsten erhobenen Sätze überschreitet in der Mehrheit – nämlich in sieben der analysierten Komitees und/oder Bundesländer (Paranaíba, Grande, Verde Grande, Ceará, Velhas, Paraíba und Rio de Janeiro) – der Mindestsatz nicht einmal einen Tausendstel Euro (0,001 €/m<sup>3</sup>).

Die Idee der Governance, die im Kern die Möglichkeit der Beteiligung und Mitentscheidung verschiedener gesellschaftlicher Akteure (*stakeholders*) – einschließlich marginalisierter Bevölkerungsgruppen – an der Verwaltung eines als gemeinschaftlich betrachteten Guts beinhaltet, entstand im Bereich der Gewässerbewirtschaftung als ein innovativer und demokratiefördernder Ansatz<sup>1078</sup>. Ihre Umsetzung erwies sich jedoch als desaströs. Die Flusseinzugsgebietskomitees entwickelten sich entweder zu Widerstandsräumen einflussreicher Nutzer – insbesondere der Vertreter der Industrie und der Landwirtschaft – gegen die Erhebung eines Wassernutzungsentgelts oder entwerteten dieses zu einem bagatellhaften Betrag, um die Wasserentnahme weiterhin zu symbolischen Preisen zu ermöglichen, ohne dass sich dies nennenswert auf die Gewinnspannen der jeweiligen wirtschaftlichen Tätigkeit auswirkte. Ein effizienter und

<sup>1078</sup> Granziera, Direito de Águas, S. 102.

sparsamer Umgang mit Wasser wird sich unter den unwirksamen Anreizen eines bloßen Symbolwertes niemals durchsetzen.

Somit erscheint die Entziehung der Befugnis zur Festsetzung des Entgelts für die Wassernutzung von den Flusseinzugsgebietskomitees als sinnvolle Maßnahme, um ein Mindestmaß an Rationalität und Einheitlichkeit bei der Festlegung der Sätze zu gewährleisten – auch wenn dem die Herrschaftsgewalt der einzelnen Bundesländer über ihre jeweiligen Gewässer entgegensteht.

#### **6.4.4. Freistellungen, Freigrenzen und Freibeträgen**

Die analysierte brasilianische Gesetzgebung sieht nahezu keine Freigrenzen in Bezug auf das entnommene Volumen vor. Ausnahmen bilden das Flusseinzugsgebietskomitee des Bundes für den Rio Paraíba do Sul sowie das Bundesland Rio de Janeiro, die jeweils die Wasserentnahme von bis zu 31.536 m<sup>3</sup> beziehungsweise 12.441,6 m<sup>3</sup> pro Jahr von der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts befreien.

Die einzige nach Nutzungsart gewährte Befreiung von der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts findet sich in Art. 53 Gesetz Nr. 12.726/1999 des Bundeslands Paraná. Sie befreit alle landwirtschaftlichen Erzeuger, die Wasser für agroindustrielle und forstwirtschaftlich-tierhaltende Zwecke verwenden. In Brasilien bedeutet dies faktisch die Befreiung eines gesamten Nutzersektors, der 70 % des entnommenen Wasservolumens ausmacht – ohne irgendeine nachvollziehbare Begründung, abgesehen von der offenkundigen wirtschaftlichen Einflussnahme dieses Sektors auf die gesetzgebende Behörde.

Einige Flusseinzugsgebietskomitees des Bundes<sup>1079</sup> sehen einen sogenannten Koeffizienten des effektiven Rückflusses der Ressourcen in das Einzugsgebiet vor. Dieser soll mit dem Endergebnis der Berechnungsformel multipliziert werden und kann dabei die Werte null oder eins annehmen. Der Koeffizient null dieser Berechnung stellt in Wirklichkeit eine Art Erlass des Wasserentnahmeentgelts für die Nutzer dar, sofern das Flusseinzugsgebietskomitee der Auffassung ist, dass die Mittelverwendung durch die zuständige Behörde eingeschränkt wurde oder

---

<sup>1079</sup> Komitees der Flüsse Doce, Paranaíba, Piracicaba-Capivari-Jundiaí und São Francisco.

dass der von der ANA – der für die Erhebung zuständigen Behörde und Verwalterin der Gewässer im Eigentum des Bundes – abgeschlossene Managementsvertrag nicht eingehalten wurde.

Die betreffende Regelung erscheint offensichtlich rechtswidrig. Dem Komitee fehlt die Zuständigkeit, um etwaige Mittelbindungen oder Vertragsverstöße zu bewerten, ebenso wie die Befugnis, als Schiedsinstanz in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten tätig zu werden, die außerhalb der in Art. 38 Gesetz Nr. 9.433/1997 vorgesehenen Aufgabenbereiche liegen. Selbst wenn eine Mittelbindung seitens des Bundes und ein Ausfall der Mittelweiterleitung durch die ANA an die Wasseragenturen objektiv belegbar wären, stellen sie keinen legitimen Grund dar, Nutzer von der Zahlung eines Entgelts für die tatsächliche Wasserentnahme und die daraus gezogenen wirtschaftlichen Vorteile zu befreien. Zudem sieht das Gesetz Nr. 9.433/1997, sobald die Verpflichtung zur Zahlung für die Wassernutzung festgelegt wurde, keinerlei Möglichkeit vor, diese Verpflichtung durch eine Bewertung des Komitees entfallen zu lassen. Ein solches Vorgehen widerspricht somit der geltenden Rechtslage. Der einzige Fall eines abzugsfähigen Betrags unter den Flusseinzugsgebietskomitees findet sich in der normativen Regelung des Komitees für das Einzugsgebiet des Rio Paranaíba. Dort ist vorgesehen, dass ein Betrag in Höhe von 84,03 € (R\$ 500,00) vom Gesamtbetrag, der für die Wassernutzung in Form von Wasserentnahme und Einleitung von Abwasser zu entrichten ist, abgezogen werden kann. Dies kommt in der Praxis einer kostenlosen Wassermenge gleich, die jedem Nutzer gewährt wird.

Daraus ergibt sich, dass Befreiungen, Freigrenzen und abzugsfähige Beträge in der brasilianischen Regelung des Wassernutzungsentgelts relativ selten sind. Ein möglicher Grund dafür, dass es keiner Vielzahl von Befreiungstatbeständen bedarf, ist die geringe Höhe der Sätze sowie die zahlreichen steuerlichen Begünstigungen in Form indirekter Ermäßigungen, etwa durch die Verwendung unterschiedlicher Koeffizienten in den Berechnungsformeln des Entgelts.

#### **6.4.5. Ermäßigung, Verrechnung, Einzel- und Härtefälle**

Ein verbreitetes Merkmal der brasilianischen Regelung des Wasserentnahmeentgelts, insbesondere im Kontext der Flusseinzugsgebietskomitees des Bundes, ist die Anwendung von Ermäßigungen sowie die Möglichkeit, das Wasserentnahmeentgelt mit Ausgaben der Entnehmer zu verrechnen.

Die Praxis, steuerliche Vergünstigungen in Form von getarnten Ermäßigungen durch in die Entgeltberechnungsformel integrierte Koeffizienten zu gewähren, ist in den Regelungen der meisten bundesstaatlichen Flusseinzugsgebietskomitees<sup>1080</sup>, in den Bundesländern Paraíba und Rio de Janeiro sowie im landesrechtlichen Flusseinzugsgebietskomitee Piracicaba-Capivari-Jundiaí (São Paulo) vorgesehen.

Im Hinblick auf steuerliche Ermäßigungen existiert ein Mechanismus abgestufter Ermäßigungen durch die Anwendung mehrerer Koeffizienten auf den von den Nutzern zu zahlenden Endbetrag.

Ein normativer Rechtsakt, der exemplarisch aufzeigt, wie dieses System funktioniert, ist der Beschluss CBHSF Nr. 94/2017 des Flusseinzugsgebietskomitees des Flusses São Francisco.

Angenommen, ein landwirtschaftlicher Bewässerer entnimmt Wasser aus einem Gewässer der Klasse 3 (Koeffizient „Verschmutzung“: 0,9) und verwendet die Technik der Flutbewässerung (Koeffizienten „Systemeffizienz“: 0,3, „Besonderheiten“: 1 und „Verbrauchsquantifizierung“: 0,7). Zusätzlich setzt er konservierende Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen ein (Koeffizient „Bewirtschaftung“: 0,8) und betreibt ein Monitoring klimatischer Variablen oder des Bodenfeuchtigkeitsniveaus (Koeffizient „Überwachung“: 0,7). Die Multiplikation aller einschlägigen Koeffizienten ergibt einen Gesamtkorrekturfaktor von 0,10584, was einer Ermäßigung von 89,41 % auf den Betrag entspricht, der sich aus der bloßen Multiplikation des Volumens mit dem spezifischen Satz ergeben würde. Zum Vergleich: Ein landwirtschaftlicher Bewässerer, der die Tröpfchenbewässerung einsetzt (Koeffizienten „Systemeffizienz“: 0,1, „Besonderheiten“: 1 und „Verbrauchsquantifizierung“: 0,9), würde unter denselben Prämissen von einem Korrekturfaktor in Höhe von 0,04536 profitieren, was einer Ermäßigung von 95,46 % entspricht. Wird das oben genannte Beispiel ohne Messung zugrunde gelegt, so ergibt sich beim Vergleich des für die landwirtschaftliche Bewässerung durch Flutverfahren gezahlten Wasserentnahmeentgelts (0,0005887 Euro/m<sup>3</sup>) mit den bislang niedrigsten dokumentierten Kosten für die Meerwasserentsalzung (0,44 Euro/m<sup>3</sup>) ein um 74.720 % bzw. um das 747,2-Fache höherer Betrag. Sprich: Der Betrag, den dieser Landwirt für das entnommene Süßwasser entrichtet, stellt lediglich einen verschwindend geringen Bruchteil (0,1338 %) dessen dar, was er zahlen müsste,

---

<sup>1080</sup> Doce, Paraíba do Sul, Piracicaba-Capivari-Jundiaí und São Francisco.

wenn er gezwungen wäre, zur Aufrechterhaltung seiner landwirtschaftlichen Produktion auf entsalztes Wasser zurückzugreifen.

Unter der Annahme, dass beiden Bewässern ein Gestattungswert von 1.000.000 m<sup>3</sup> zusteht, keine Messung erfolgt ist und der für das Jahr 2025 geltende Satz 0,00556 €/m<sup>3</sup> beträgt, beläuft sich der zu zahlende Betrag für den Landwirt mit Flutbewässerung auf 588,79 € (0,0005887 €/m<sup>3</sup>), während der Landwirt mit Tröpfchenbewässerung 252,34 € (0,00025234 €/m<sup>3</sup>) entrichtet.

Wäre hingegen eine Messung erfolgt, lägen die zu zahlenden Beträge bei einem entnommenen Volumen von 1.000.000 m<sup>3</sup> (entsprechend 50 % des gestatteten Volumens) und einem Gestattungswert von 2.000.000 m<sup>3</sup> bei 1.118,70 € (0,0011187 €/m<sup>3</sup>) für den Flutbewässerer<sup>1081</sup> und bei 479,44 € (0,00047944 €/m<sup>3</sup>) für den Tröpfchenbewässerer<sup>1082</sup>.

Wenn hingegen das gleiche Entnahmevermögen von 1.000.000 m<sup>3</sup> 80 % des gestatteten Volumens entspräche, wobei dieses 1.250.000 m<sup>3</sup> betrüge, würden sich die zu zahlenden Beträge auf 618,23 € (0,00061823 €/m<sup>3</sup>)<sup>1083</sup> bzw. 264,96 € (0,00026496 €/m<sup>3</sup>)<sup>1084</sup> belaufen.

Aus den oben dargestellten Beispielen lassen sich einige Schlussfolgerungen ziehen.

Die erste besteht darin, dass sämtliche Wasserentnahmeentgelte – deren Beträge zwischen 252,34 € und 1.118,70 € variieren – angesichts eines erheblichen Entnahmevermögens von 1.000.000 m<sup>3</sup> äußerst niedrig ausfallen. Zum Vergleich: Die bislang niedrigsten dokumentierten Kosten für die Meerwasserentsalzung beliefen sich auf 0,50 \$/m<sup>3</sup>, was einem Gegenwert von 0,44 €/m<sup>3</sup> entspricht<sup>1085, 1086</sup>.

Ausgehend von der Tatsache, dass der durchschnittliche Tarif für aufbereitetes Wasser in Brasilien für Endverbraucher bei 0,86 €/m<sup>3</sup> liegt und der durchschnittliche tägliche Pro-Kopf-

---

<sup>1081</sup>  $\{0.20*2000000+0.80*1000000+1*[0.70*(2000000-1000000)]\}*0.0331*0.10584.$

<sup>1082</sup>  $\{0.20*2000000+0.80*1000000+1*[0.70*(2000000-1000000)]\}*0.0331*0.04536.$

<sup>1083</sup>  $[0.20*1.250.000+0.80*1000000]*0.0331*0.10584.$

<sup>1084</sup>  $[0.20*1.250.000+0.80*1000000]*0.0331*0.04536.$

<sup>1085</sup> Wechselkurs zum 23.05.2025: 1 € = 1.1301 \$, siehe *Europäische Zentralbank*, Statistik: US dollar (USD), Frankfurt am Main 2025, [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/euro\\_reference\\_exchange\\_rates/html/eurofxref-graph-usd.de.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-usd.de.html) (zugegriffen am 23.5.2025)

<sup>1086</sup> *Hu/Chen*, Advancements in sustainable desalination with ocean thermal energy: A review, *Desalination* 586 (2024), S. 117770 (117780).

Verbrauch im Jahr 2022 148,2 Liter pro Einwohner betrug<sup>1087</sup>, wird geschätzt, dass ein Vierpersonenhaushalt jährlich etwa 185,20 € für den Zugang zu Trinkwasser aufwendet. Demgegenüber fällt auf, dass die von den Entnehmern von Rohwasser gezahlten Beträge verschwindend gering und in keinem Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen, insbesondere wenn man sie mit den Kosten vergleicht, die eine durchschnittliche brasilianische Familie für den Bezug von Wasser tragen muss – selbst unter der Berücksichtigung, dass in diesen Kosten die Aufbereitung und Verteilung des Wassers enthalten sind.

Selbst bei Anwendung eines Bewässerungsverfahrens, das bekanntermaßen große Wassermengen verbraucht – wie das Flutverfahren, das beim Reisanbau eingesetzt wird –, reicht ein Entnahmevermögen von 1 Million Kubikmetern aus, um eine Fläche von ca. 104,64 Hektar pro Erntezyklus bzw. Jahr zu bewässern<sup>1088</sup>.<sup>1089</sup> Unter der Annahme, dass auf 104,64 Hektar eine Menge von 687.380,16 kg bzw. 13.747 Säcken<sup>1090</sup> Reis produziert würde – basierend auf dem brasilianischen Durchschnittsertrag von 6.569 kg/ha<sup>1091</sup> –, und ein Sack Reis zu einem Preis von 13,99 €<sup>1092</sup> verkauft wird<sup>1093</sup>, würde der Bewässerter, sofern keine Messung erfolgt ist, 588,79 € für das verwendete Wasser zahlen – ein verschwindend geringer Kostenanteil gemessen am prognostizierten Umsatz von 192.016,78 €, Sprich lediglich 0,305 % des Umsatzes.

Eine weitere Schlussfolgerung besteht darin, dass der Bewässerter, der Wasser einspart und somit unterhalb des ihm gestatteten Entnahmevermögens bleibt, mit einem verhältnismäßig höheren Betrag (€/m<sup>3</sup>) belastet wird.

Zahlreiche der vorgesehenen Koeffizienten (Ermäßigungen) entbehren jeglicher plausibler Begründung. Ein Beispiel ist der Koeffizient, der „die Art der Nutzung und/oder gute Praktiken der Wassernutzung und -bewirtschaftung berücksichtigt“ (Art. 3 § 2 Beschluss CBH-DOCE Nr.

---

<sup>1087</sup> *Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental*, Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto, S. 101.

<sup>1088</sup> In Brasilien werden jährlich durchschnittlich 11.037.600.000 m<sup>3</sup> Wasser zur Bewässerung einer Fläche von 1,155 Millionen Hektar entnommen, was einem Wasserverbrauch von 9.556,36 m<sup>3</sup> pro Hektar entspricht.

<sup>1089</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, ANA e INPE lançam publicação que atualiza dados sobre irrigação de arroz no Brasil, <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-e-inpe-lancam-publicacao-que-atualiza-dados-sobre-irrigacao-de-arroz-no-brasil>.

<sup>1090</sup> Ein Sack enthält 50 kg.

<sup>1091</sup> *Da Silva/Wander*, Arroz, <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/arroz/pre-producao/socioeconomia/estatistica-de-producao>.

<sup>1092</sup> Dem Referenzpreis vom 18.03.2025 für Rohreis laut CEPEA/IRGA-RS.

<sup>1093</sup> *Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada*, Indicador do Arroz em Casca CEPEA/IRGA-RS, <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/arroz.aspx>.

69/2018) und ausschließlich für den Agrarsektor eine pauschale Ermäßigung von 95 % vorsieht, ohne im Einzelfall zu prüfen, ob der Bewässerter tatsächlich boden- und wasserschonende Bewirtschaftungspraktiken anwendet.

In der Regelung über das Wasserentnahmeentgelt sind nur wenige Fälle von Ausgabenkompensation vorgesehen, und diese beziehen sich auf Aufwendungen des Entnehmers für Maßnahmen zur Anwendung guter Praktiken im Umgang mit und zur Erhaltung von Wasser, einschließlich der Kosten für Investitionen und Ausrüstungen<sup>1094</sup>. Fraglich ist jedoch, ob es gerechtfertigt ist, dass die Allgemeinheit über das Wasserentnahmeentgelt indirekt Ausgaben finanziert, die entweder in die Verwaltungspflicht des Entnehmers fallen oder vornehmlich seinen privaten Interessen dienen.

Schließlich ist festzuhalten, dass Einzel- und Härtefälle in der Regelungspraxis nahezu keine Berücksichtigung finden. Eine Ausnahme bildet die Bestimmung über eine Ermäßigung auf das Wasserentnahmeentgelt für als strukturelevant eingestufte Vorhaben im Bundesland Ceará (Art. 9 Verordnung Nr. 33.920/2021).

#### **6.4.6. Wassereigentum**

Die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers, den Bundesländern gemäß Art. 26 Nr. I CRFB die Eigentümerschaft an den Grundwasserressourcen zu übertragen, erweist sich als unvereinbar mit dem föderalen Prinzip – insbesondere im Fall von Grundwasserleitern, die sich über mehrere Bundesländer oder das Hoheitsgebiet Brasiliens hinaus auf andere souveräne Staaten erstrecken. Dies führt zu einer chaotischen Verwaltung solcher Aquifere zwischen mehreren Gliedstaaten der Föderation. In diesem Punkt weicht die originäre Verfassungsnorm offenkundig vom Geist der föderativen Aufteilung des öffentlichen Vermögens ab, wie er in der Verfassung selbst angelegt ist. Das Gesetz Nr. 9.433/1997 hat diesen Konfliktfall im Zusammenhang mit der Nutzung grenzüberschreitender Grundwasserleiter bislang nicht geregelt und lässt in dieser Hinsicht eine normative Lücke bestehen. In diesem Sinne wäre es angemessen, wenn die Körperschaft, die die nationale Einheit repräsentiert – also der Bund –, die Eigentümerschaft an diesen Gewässern innehat, um Nutzungskonflikte zwischen Bundesländern sowie zwischen

---

<sup>1094</sup> Art. 10 der Anlage Beschluss CEIVAP Nr. 218/2014, Art. 13 der Anlage I Gemeinsamer Beschluss PCJ-Komitees Nr. 078/2007 und Art. 14 Beschluss COALIAR Nr. 05/2013.

Brasilien und anderen souveränen Staaten zu vermeiden, so wie es in der Verfassung auch für oberirdische Gewässer vorgesehen ist.

Dies wurde mit dem Entwurf Nr. 43/2000 für eine Verfassungsänderung in Brasilien angestrebt. Er wurde doch im brasilianischen Senat abgelehnt. Ziel des Vorschlags war es, dem Bund das Eigentum an den Grundwasserressourcen, einschließlich der Aquifere, zuzuweisen, sofern sie sich auf Grundstücken im Eigentum des Bundes befinden, mehrere Bundesländer durchfließen oder in ausländisches Hoheitsgebiet hineinragen. Gleichzeitig sollten die Bundesländer nur das Eigentum an solchen Grundwasserressourcen erhalten, die ausschließlich innerhalb ihres Hoheitsgebiets verlaufen. Die Ablehnung stützte sich im Wesentlichen auf die Verteidigung des dezentralen Modells der Wasserbewirtschaftung, welches als effizient angesehen wird, auf die dem CNRH bereits zugewiesene Zuständigkeit zur Lösung interregionaler Nutzungskonflikte sowie auf das Argument, dass punktuelle Änderungen im Gesetz Nr. 9.433/1997 ausreichen würden, um das bestehende System zu verbessern, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedürfe. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass das geltende Modell der Union nicht die Möglichkeit nehme, ihre Rolle in internationalen Verhandlungen über grenzüberschreitende Grundwasserleiter wahrzunehmen.<sup>1095</sup>

Aus quantitativer Perspektive zeigt sich hinsichtlich der Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer ein dysfunktionales Bild des Wasserressourcenmanagements in Brasilien, insbesondere in der fehlenden Festlegung gemeinsamer Steuerungsparameter wie Mindestabflussraten und Qualitätsanforderungen am Exutoriumpunkt<sup>1096</sup> eines Flusses, der vom Hoheitsbereich eines Bundeslandes in ein Bundesgewässer übergeht. Dabei besteht eine generelle gesetzliche Verpflichtung zur Koordinierung zwischen Bund und Bundesländern bei der Bewirtschaftung gemeinsamer Wasserressourcen<sup>1097</sup>. Die Missachtung solcher Grenzwerte durch die Bundesländer kann die flussabwärts gelegenen föderalen Wassersysteme, einschließlich der Stromerzeugung, offensichtlich gefährden.<sup>1098</sup>

---

<sup>1095</sup> *Senado Federal*, Parecer n° 1.283/2010 (18.08.2010).

<sup>1096</sup> Punkt, an dem das Wasser aus dem Teileinzugsgebiet in andere Gewässer übertritt

<sup>1097</sup> Art. 4 Gesetz Nr. 9.433/1997 und Art. 3, 6 Resolution CNRH Nr. 5/2000.

<sup>1098</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 194.

#### 6.4.7. Wasserbewirtschaftungsmodell

Bereits in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 9.433/1997 wies die Fachliteratur auf das Risiko einer Tendenz zur Fragmentierung der Wasserbewirtschaftung hin, die auf lokal orientierten Interessen beruht.<sup>1099</sup> Tatsächlich hat sich diese Tendenz teilweise bestätigt, sodass die Wasserbewirtschaftung in Brasilien nach 28 Jahren Geltung des Gesetzes Nr. 9.433/1997 als ineffizient und administrativ kaum praktikabel gilt. In diesem Zusammenhang ist die offensichtliche Funktionsunfähigkeit des brasilianischen Wasserbewirtschaftungssystems festzustellen, das auf der Einrichtung unzähliger Flusseinzugsgebietskomitees beruht. Ein erheblicher Teil dieser Komitees wurde jedoch nie genehmigt oder eingesetzt und selbst existierende Komitees sind nur unzureichend oder überhaupt nicht miteinander koordiniert.

Dem französischen System der Wasserbewirtschaftung liegt die Staatsform der unitarischen Republik zugrunde. Das französische Bewirtschaftungsmodell ist daher naturgemäß zentralistisch ausgestaltet. Die Einrichtung von Flusseinzugsgebietskomitees und Wasseragenturen wurde in diesem Kontext als Instrument einer begrenzten Dezentralisierung konzipiert. Zudem verfügt das französische Mutterland über ein im Vergleich zu Brasilien relativ kleines Staatsgebiet, was die administrative Umsetzung solcher Strukturen grundsätzlich handhabbarer macht. Auch die Zahl der hydrographischen Einzugsgebiete ist in Frankreich wesentlich geringer. Brasilien hat hingegen die föderative Staatsform übernommen und dieses ausländische Modell unreflektiert übernommen, ohne die dafür erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.<sup>1100</sup>

Bei der Übernahme des französischen Modells der Flussgebietsverwaltung in die brasilianische Gesetzgebung wurde der Wahrung einer grundlegenden hydrologischen Einheit keine hinreichende Bedeutung beigemessen – auch nicht im Hinblick auf eine rationale Erhebung von Mitteln durch das Wassernutzungsentgelt. In diesem Zusammenhang wäre das Einzugsgebiet des Flusses Tietê, in dem sich die Stadt São Paulo befindet, funktional mit dem Zuständigkeitsbereich der Wasseragentur Seine-Normandie vergleichbar, die für die französische Hauptstadt zuständig ist. Das Einzugsgebiet des Tietê ist jedoch heute auf mehrere Flusseinzugsgebietskomitees aufgeteilt, darunter die Komitees Piracicaba-Capivari-Jundiaí, in deren Zuständigkeitsbereich sich das Wasserversorgungssystem der Metropolregion São Paulo befindet. Eine getreue Umsetzung des französischen Modells würde beispielsweise ermöglichen, dass Vertreter der

---

<sup>1099</sup> Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 145.

<sup>1100</sup> Villas Bôas Cueva, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz, S. 146.

Metropolregion São Paulo aktiver an den Entscheidungsprozessen über das Einzugsgebiet des Tietê beteiligt werden, ähnlich wie die Vertreter von Paris in der Flussgebietseinheit Seine-Normandie. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Frankreich als Einheitsstaat eine doppelte Eigentumsstruktur an den Gewässern – wie sie in Brasilien besteht – vermeiden kann.<sup>1101</sup>

Die Freiwilligkeit bei der Schaffung der institutionellen Strukturen des brasilianischen Systems zur Wasserbewirtschaftung offenbart ein konzeptionelles Defizit. Weder die Einrichtung von Flusseinzugsgebietskomitees noch die der ihnen unterstützend zugeordneten Wasseragenturen ist verpflichtend. In diesem Zusammenhang wird auch die Einführung der Erhebung eines Wassernutzungsentgelts zu einem gleichfalls fakultativen Instrument, dessen Umsetzung vom Willen des jeweiligen Komitees abhängt.<sup>1102</sup>

Ein Symptom für die Fehlfunktion des derzeitigen Modells ist, wie dargelegt, dass bislang lediglich drei Wasseragenturen im brasilianischen Staatsgebiet eingerichtet wurden – alle im wirtschaftlich stärksten Bundesland der Föderation, São Paulo, gestützt auf die Gesetze Nr. 7.663/1991 und Nr. 10.020/1998. Üblicher ist die Übertragung der Aufgaben einer Wasseragentur auf eine andere Einrichtung, häufig sogar auf Nutzerverbände, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Dies erfolgt auf Grundlage von Art. 51 Gesetz Nr. 9.433/1997, was potenzielle Interessenkonflikte aufwirft<sup>1103</sup>. Mit einfachen Worten: Was als Ausnahme (Delegation) gedacht war, ist zur Regel geworden.

---

<sup>1101</sup> *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, S. 73.

<sup>1102</sup> *Maia*, Água e Conflitos Socioambientais, S. 338.

<sup>1103</sup> Unter ethischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist es äußerst bedenklich, dass insbesondere Nutzerverbände – mehr noch als interkommunale Verbände oder kommunale Zweckbündnisse – die Rolle einer Flussgebietsagentur übernehmen können. Es liegt ein klarer Interessenkonflikt vor, wenn ein Nutzerverband dem Flusseinzugsgebietskomitee etwa vorschlagen darf, welche Entgelte für die Nutzung von Wasserressourcen durch seine Mitglieder erhoben werden sollen, oder gar selbst mit der Einziehung dieser Beträge betraut wird. Es handelt sich hierbei nicht um ein gemeinschaftliches Gut im zivilrechtlichen Sinne, bei dem die Miteigentümer eigenständig die Umlage für gemeinsame Ausgaben festlegen können. Vielmehr gehört das zu bepreisende Gut einem Dritten, nämlich der Allgemeinheit, die durch öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Bund und Länder vertreten wird. Es ist daher nicht Aufgabe eines „Nutznießers“ dieses Gutes – also der Nutzer –, zu bestimmen, wie hoch das „Nutzungsentgelt“ ausfällt, geschweige denn, sich selbst als Erhebungsstelle zu fungieren. Das einzig mögliche Ergebnis in einem solchen Szenario ist die kostenfreie oder nahezu kostenfreie Nutzung des Wassers, sei es durch Blockierung von Vorschlägen oder durch Festlegung rein symbolischer Beträge. Dies entspricht jedoch nicht dem Willen des Gesetzgebers der bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften.

Ein weiteres Problem stellt die Aushöhlung des in der Gesetz Nr. 9.433/1997 vorgesehenen Bewirtschaftungsmodells durch bundeslandspezifische Gesetze dar, die von diesem normativen Paradigma abweichen. So haben die Bundesländer Rio de Janeiro und Ceará beispielsweise darauf verzichtet, Wasseragenturen einzurichten. Stattdessen haben sie jeweils eine Körperschaft geschaffen, die diese Funktion für das gesamte Landesgebiet wahrnimmt. Dies bedeutet faktisch eine Aushebelung des dezentralen Wasserbewirtschaftungsmodells, was letztlich durch ein bereits erwähntes Urteil des *Supremo Tribunal Federal* bestätigt wurde.

Ein weiteres Beispiel für die Aushöhlung des Gesetzes Nr. 9.433/1997 ist die Festlegung der Entgeltsätze für die Wassernutzung durch den Gouverneur des Bundeslandes São Paulo (Art. 6 Nr. IV Gesetz Nr. 12.183/2005) und nicht durch den Landeswasserrat. Das Fehlen eines institutionellen und kompetenzbezogenen Parallelsystems zwischen den Gremien auf Bundes- und Landesebene birgt das Risiko einer Dysfunktionalität des SINGREH, da es dessen Kohärenz und Einheit unterminiert. Zur Veranschaulichung: Dem CNRH wäre es faktisch unmöglich, seine in Art. 35 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997 vorgesehene Zuständigkeit wahrzunehmen – nämlich in letzter Verwaltungsinstanz Konflikte zwischen Landeswasserräten zu entscheiden –, wenn diese Gremien nicht über vergleichbare Kompetenzen verfügten. Eine solche Regelung erscheint verfassungswidrig, da sie gegen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Union im Bereich Wasser (Art. 22 Nr. IV CRFB) sowie im Hinblick auf das SINGREH (Art. 21 Nr. XIX CRFB) verstößt, dessen Bestandteil gemäß Art. 33 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997 die Landeswasserräte sind – nicht jedoch die Gouverneure der Bundesländer oder der Präsident der Republik.

Selbst im Bundesland São Paulo, das zu den erfolgreichsten Bundesländern bei der Erhebung des Wassernutzungsentgelts zählt, fehlte ein konsistenter Flussgebietsplan, der eine kohärente Verwendung der erzielten Einnahmen gewährleisten hätte. Stattdessen wurden die Mittel an die Gemeinden des Einzugsgebiets weitergeleitet, die damit punktuelle Maßnahmen durchführten. Im Gegensatz dazu wurden im Bundesland Ceará sämtliche Wassernutzungsentgelte durch ein öffentliches Unternehmen vereinnahmt, das alle Systeme der landesweiten Wasserressourcenbewirtschaftung betreibt. Die Mittel wurden im Rahmen einer kohärenten Planung eingesetzt.<sup>1104</sup>

---

<sup>1104</sup> *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, S. 72 f.

Es lässt sich festhalten, dass die fragmentierten Flusseinzugsgebietskomitees in Brasilien – sofern sie überhaupt existieren – isoliert agieren, ohne die übergeordnete Perspektive des größeren Flusseinzugsgebiets oder der Flussgebietseinheit, in die sie eingebettet sind, zu berücksichtigen.

Die ANA schlug eine Neuordnung des brasilianischen Staatsgebiets in Einheiten zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen (*Unidades de Gestão de Recursos Hídricos* – UGRHs) vor. Das Ziel besteht darin, der Vielfalt der Gegebenheiten in den hydrographischen Einzugsgebieten Rechnung zu tragen, diese neu zu gruppieren und die Bewirtschaftung effizienter zu gestalten. Insgesamt wurden 47 UGRHs abgegrenzt und identifiziert. Diese entsprechen a priori der im engeren Sinne verstandenen Entwässerungsfläche der Einzugsgebiete von Flüssen im Eigentum des Bundes. Grundlage hierfür ist das jeweils beste verfügbare Höhenmodell.<sup>1105</sup>

Dementsprechend legte der Nationale Wasserressourcenplan für die Jahre 2022 bis 2040 als territorialen Bezug die Einteilung in 47 UGRHs für bundeszuständige (interstaatliche) Flussgebiete sowie in 17 UGRHs für ausschließlich landeszuständige Flussgebiete fest. Diese Abgrenzung wurde als Referenzrahmen im vierjährigen Gesamtbericht der ANA zur Lage der Wasserressourcen in Brasilien übernommen und bildet seither die Grundlage für nachfolgende Berichte.<sup>1106</sup> Im Klartext: Die für die Ausarbeitung des Nationalen Wasserressourcenplans zuständige Körperschaft, die ANA, greift selbst auf ein anderes Modell der Wasserbewirtschaftung zurück. Dieses basiert nicht auf Flusseinzugsgebietskomitees und deren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Dieser Umstand verdeutlicht die Unvereinbarkeit des derzeitigen Modells, das zur administrativen Fragmentierung neigt, mit den Anforderungen an eine praktikable und kohärente Wasserbewirtschaftung.

Das zentrale Scheitern besteht in der Dysfunktionalität der Wasserbewirtschaftung, insbesondere in Bezug auf die großen Flussgebietseinheiten, die aus Gewässern im Eigentum der Union bestehen und häufig mehrere Bundesländer durchqueren. Einige Komitees – selbst solche auf Bundesebene wie das Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses Verde Grande – sind administrativ kaum funktionsfähig, da die Einnahmen aus dem Wassernutzungsentgelt gering sind. Besonders betroffen sind Komitees, deren territoriale Zuständigkeitsbereiche keine nennenswerten wirtschaftlichen Aktivitäten aufweisen, die die institutionellen Strukturen – einschließlich einer Wasseragentur – finanziell tragen könnten. Demgegenüber verfügen Komitees, die in

---

<sup>1105</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Nota Técnica n° 4/2020/SPR (21.02.2020), S. 1.

<sup>1106</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 10.

wirtschaftlich starken Regionen angesiedelt sind, tendenziell über eine bessere institutionelle Ausstattung.

Die Diagnose eines strukturellen Defizits besteht darüber hinweg hinaus in der administrativen Ausstattung der Komitees. Oft sind die unterstützenden Teams nur minimal besetzt oder gar nicht vorhanden. Hinzu kommt, dass die Sitzungen in so großen Abständen stattfinden, dass eine zügige Behandlung dringlicher Fragestellungen erheblich beeinträchtigt wird.<sup>1107</sup>

Die Frage, ob in einem Flusseinzugsgebiet, in dem keine oder nur geringe Einnahmen erzielt werden, zwangsläufig keine Wasseragentur eingerichtet werden kann, um die Bewirtschaftung der Wasserressourcen vor Ort zu übernehmen, bleibt unbeantwortet. Dieses Modell berücksichtigt weder Flüsse im Amazonasgebiet, in denen keine wirtschaftliche Nutzung stattfindet, noch Einzugsgebiete in besonders armen Regionen, in denen die Wassernutzung überwiegend unbedeutend ist. Die Vorstellung, dass ein Flusseinzugsgebiet (oder eine Gruppe angrenzender Einzugsgebiete) seine eigenen Mittel generieren muss, um eine Wasseragentur einzurichten und damit die Verwaltung seiner Ressourcen zu ermöglichen, ist aus administrativ-effizienz- und gleichbehandlungsrechtlichen Gründen äußerst fragwürdig.

Ein Beispiel hierfür ist das Flusseinzugsgebietskomitee des Flusses Verde Grande: Obwohl es sich um ein bundeszuständiges Komitee handelt, erhält es keinen administrativen Beistand mehr durch eine delegierte Wasseragentur, da der mit dieser geschlossene Managementvertrag aufgelöst wurde. Der Grund dafür war, dass das geringe Aufkommen des Wassernutzungsentgelts in diesem Einzugsgebiet nicht ausreichte, um die finanzielle Tragfähigkeit des Vertrags gemäß Art. 43 Nr. II Gesetz Nr. 9.433/1997 zu gewährleisten.<sup>1108</sup>

Im Jahr 2023 belief sich das Aufkommen aus dem Wassernutzungsentgelt in bundeszuständigen (interstaatlichen) Flussgebieten auf insgesamt rund 22,35 Mio. €, bezogen auf einen Erhebungsbetrag von etwa 24,87 Mio. €, der 7.592 Nutzern in Rechnung gestellt wurde. Etwa 94 % der erhobenen Summe (ca. 23,42 Mio. €) entfielen auf die Wasserentnahme und rund 6 % (ca. 1,45 Mio. €) auf die Einleitung von Abwasser. Zum Vergleich: Im selben Jahr 2023 wurden in sämtlichen landeszuständigen Flussgebieten Brasiliens insgesamt rund 146,22 Mio. €

---

<sup>1107</sup> *Pirola, Água*, S. 118.

<sup>1108</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 78.

vereinnahmt.<sup>1109</sup> In den Bundesflusseinzugsgebiete, in denen im Jahr 2023 die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts umgesetzt wurde (Paraíba do Sul, Piracicaba-Capivari-Jundiaí, Doce, São Francisco, Verde Grande und Paranaíba), belief sich das jährlich gestattete Wasservolumen auf 16.344.096.723,96 m<sup>3</sup>, während das tatsächlich gemessene Jahresvolumen 10.811.493.306,86 m<sup>3</sup> betrug.<sup>1110</sup>

Gestützt auf diese Daten lässt sich für das Abrechnungsjahr 2023 in den bundeszuständigen Flussgebieten feststellen, dass im Rahmen des Wasserentnahmeentgelts durchschnittlich 3.086,00 € pro Nutzer erhoben wurden. Der durchschnittliche jährliche Betrag pro tatsächlich entnommenem Kubikmeter Wasser belief sich auf etwa 0,00216 €/m<sup>3</sup>. Das bedeutet, dass der durchschnittliche Entgeltbetrag für die Entnahme von 1 Million Kubikmetern Wasser – was rund 400 olympischen Schwimmbecken mit je 2.500 m<sup>3</sup> entspricht – bei 2.167,00 € lag.

Ein weiterer negativer Aspekt der administrativen Dysfunktionalität innerhalb der Flusseinzugsgebietskomitees von Bund und Ländern ist die sichtbare Verschlechterung des Zustands der brasilianischen Gewässer in diesem Zeitraum. Das Gesetz, das mit dem Ziel geschaffen wurde, „für gegenwärtige und künftige Generationen die erforderliche Verfügbarkeit von Wasser in einer den jeweiligen Nutzungen angemessenen Qualität sicherzustellen“ (Art. 2 Nr. I), verfehlt dieses Ziel eklatant.

Ein Beispiel für die schädlichen Folgen, die entstehen, wenn der Grundsatz missachtet wird, ein Flusseinzugsgebiet in seiner Gesamtheit zu betrachten – insbesondere, wenn bei der Wasserbewirtschaftung die Wasserscheide von Zuflüssen, die unter Landeshoheit stehen, außer Acht gelassen wird –, ist die fortschreitende Verschlechterung der Wasserqualität des Flusses Xingu innerhalb des gleichnamigen Nationalparks. Die Quellgebiete seiner Zuflüsse wurden durch agrarwirtschaftliche Nutzungen besetzt, insbesondere durch großflächigen Monokulturanbau mit intensivem Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln. Dies hat zu einer Belastung und Versandung des Flusses sowie zu einem Rückgang der ihn speisenden Quellen geführt.<sup>1111</sup>

---

<sup>1109</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, S. 97.

<sup>1110</sup> *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*, Valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água e respectivo volume de água (ref. 2023) (10.02.2025).

<sup>1111</sup> *Piroli*, *Água*, S. 120–122.

#### 6.4.7.1. Governance

Es wird argumentiert, dass die Beteiligung von Nicht-Eigentümern der Gewässer – wie Wassernutzern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Gemeinden – in den Flusseinzugsgebietskomitees eine Form der Einbindung und Verantwortungsübernahme aller Beteiligten in die Bewirtschaftung der Wasserressourcen des jeweiligen Einzugsgebiets darstellt, was als Ausdruck von Governance verstanden wird.<sup>1112</sup>

Die dezentrale Wasserbewirtschaftung sollte auf der Prämisse beruhen, dass spezifische Herausforderungen auf lokaler Ebene wirksamer erkannt und gelöst werden können. Dies wird damit begründet, dass die Entscheidungsträger näher an den jeweiligen regionalen Realitäten agieren und somit passgenauere Lösungen entwickeln können. In diesem Zusammenhang wurde in einer Untersuchung festgestellt, dass 16 % der Befragten in zwei oder mehr Flusseinzugsgebietskomitees vertreten waren. Dies weist auf eine Überlagerung von Beteiligungen und eine potenzielle Überrepräsentation bestimmter Akteure hin. Es lässt sich argumentieren, dass die Teilnahme an einer Vielzahl von Komitees bestimmte Individuen faktisch zu einer Art „professioneller Repräsentantenkategorie“ macht. Aus dieser Perspektive agieren diese Teilnehmer nicht mehr ausschließlich als Vertreter ihrer jeweiligen Sektoren, sondern als „professionelle Mitglieder“, deren Mitwirkung sich auf mehrere Entscheidungsräume erstreckt. Das Vorhandensein solcher „professionellen Mitglieder“ birgt das Risiko eines Kräfteungleichgewichts innerhalb der Gremien und führt zu einer Asymmetrie zwischen den vertretenen Sektoren und Personen. Dies kann zu Defiziten in der Governance führen, da jene, die mehrere Mandate kumulieren, einen unverhältnismäßigen Einfluss zu Lasten anderer Gruppen ausüben können. Darüber hinaus neigen diese „professionellen Mitglieder“ dazu, ein mechanisches Handlungsmuster zu verfolgen. Sie wiederholen Argumentationen und Strategien in verschiedenen Komitees, ohne die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Regionen oder Flussgebiete angemessen zu berücksichtigen. Anstatt eine an lokale Bedürfnisse angepasste Bewirtschaftung zu fördern, setzen sie somit auf eine generische Herangehensweise, die die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten des jeweiligen Kontexts ausblendet. Dies beeinträchtigt nicht nur die Repräsentativität, sondern gefährdet auch die Effektivität der dezentralen Wasserbewirtschaftung.<sup>1113</sup>

---

<sup>1112</sup> *Granziera*, *Direito de Águas*, S. 270.

<sup>1113</sup> *Matos/Dias/Carrieri*, *Participação nos comitês de bacias hidrográficas: reflexões sobre representação e representatividade*, RSD 11 (2022), 1 (7 f.).

Der Glaube, dass alle gesellschaftlichen Sektoren in Flusseinzugsgebietskomitees unter gleichberechtigten Bedingungen teilnehmen, offenbart einen Prozess der Mythisierung von Partizipation. Dabei werden die tiefgreifenden Machtasymmetrien zwischen den Akteuren ausgeblendet. Die Vorstellung von Gleichheit zwischen Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand, der Wassernutzer und der betroffenen Gemeinschaften verschleiert strukturelle Ungleichheiten – wirtschaftlicher, technischer und kommunikativer Art –, die die Wirksamkeit demokratischer Mitwirkung untergraben. In diesem Kontext verkennt der Mythos der Parität, dass weiten Teilen der Gesellschaft der Zugang zu Informationen – ein grundlegendes Element für eine qualifizierte Deliberation – systematisch vorenthalten oder zumindest erschwert wird. Dadurch entsteht ein Umfeld, in dem die Fähigkeit zur Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse von Anfang an ungleich verteilt ist. Die partizipative Rhetorik dient daher häufig lediglich als Fassade der Legitimität für Entscheidungsverfahren, die in Wirklichkeit von stärker organisierten oder einflussreicheren Gruppen dominiert werden, ohne dass dabei eine tatsächliche Stärkung der verletzlicheren Gesellschaftsschichten stattfindet.<sup>1114</sup>

Das gleiche Problem tritt auf, wenn man die Beteiligung von Verbänden und Gewerkschaften analysiert. Diese werden zunächst als Teil der Zivilgesellschaft eingestuft, vertreten in der Praxis jedoch häufig die Interessen großer Wassernutzer. Daher ist es berechtigt, die Frage aufzuwerfen, ob Gewerkschaften ihrer Definition nach tatsächlich eine Berufsgruppe in der Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen, arbeitsrechtlichen und sozialen Interessen repräsentieren. Aus dieser Perspektive ist fraglich, wessen Interessen von Gewerkschaften der Branchen „Wasseraufbereitung“, „Kunststoffverarbeitung“ oder „Sandabbau“ tatsächlich vertreten werden, wenn sie Sitze im Segment der Zivilgesellschaft einnehmen. Die Natur dieser Gewerkschaften sowie ihre spezifische Handlungsweise können auf latente Zielkonflikte zwischen der ihnen zugeschriebenen Rolle und den Interessen der großen Wassernutzer hinweisen, deren Vertreter sie in der Realität oftmals sind.<sup>1115</sup> Die Komitees können ebenso lediglich als Instrumente zur Verfolgung lokaler Einzelinteressen genutzt werden, etwa zur Durchsetzung von Vorhaben, die nicht zwangsläufig zu einer tatsächlichen Verbesserung der Bewirtschaftung des

---

<sup>1114</sup> Santos/Saito, A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos, Geosul 21 (2006), S. 7 (11).

<sup>1115</sup> Matos/Dias/Carriero, Participação nos comitês de bacias hidrográficas: reflexões sobre representação e representatividade, RSD 11 (2022), 1 (6).

Einzugsgebiets führen. Darüber hinaus ist eine Vielzahl von Interventionen zur Verteidigung partikularer Interessen bestimmter Sektoren oder einzelner Personen zu beobachten.<sup>1116</sup>

Die im Rahmen der Flusseinzugsgebietskomitees angestrebte Lösungskultur zwischen verschiedenen Stakeholdern, die sogenannte „Governance“, stößt insbesondere an ihre Legitimitätsgrenzen. Der Gegenstand der Aushandlung, das Wasser, steht nämlich nicht im Eigentum der Mehrheit dieser Akteure, insbesondere nicht der Wassernutzer. Hinzu kommt, dass gerade diese Nutzer ein unmittelbares Interesse daran haben, entweder gar nichts oder möglichst wenig für die Wassernutzung zu zahlen. Dies stellt einen offenkundigen Interessenkonflikt mit dem Gemeinwohl dar.

Die Tatsache, dass eine natürliche oder juristische Person Wasser nutzt, begründet keine größere Legitimation gegenüber der übrigen Allgemeinheit, die die eigentliche Eigentümerin bzw. der eigentliche Eigentümer der Ressource ist. In vielen Fällen sind diese Nutzer in Entscheidungsprozessen überrepräsentiert, wobei es sich häufig um wirtschaftlich mächtige Akteure wie Großgrundbesitzer oder Industrieunternehmen handelt. Diese verfügen bereits über einen strukturellen Vorteil gegenüber anderen Nutzern, da sie ein öffentliches Gut nahezu exklusiv nutzen. Daher sind sie nicht legitimiert, ein größeres Gewicht bei Entscheidungen über die Wasserbewirtschaftung zu erhalten. Insbesondere fehlt ihnen die Legitimation, über die Höhe des Entgelts zu entscheiden, das sie selbst für die Nutzung eines öffentlichen Gutes zu zahlen haben.

Eine rechtlich adäquatere Alternative bestünde daher darin, klare und verbindliche Beteiligungsmechanismen zu gewährleisten, die dem verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör in Gerichtsverfahren ähneln. Die Beteiligung und Anhörung der Betroffenen wäre somit sichergestellt, während die Entscheidung, insbesondere über die Höhe und Methodik des Wasserentnahmeentgelts, einem Gremium wie dem Parlament obläge, das die Allgemeinheit repräsentiert und den demokratischen Grundsatz in höherem Maße verkörpert. Demnach ist davon auszugehen, dass in parlamentarischen Instanzen getroffene Entscheidungen über eine größere demokratische Legitimität verfügen würden als solche, die aus Flusseinzugsgebietskomitees hervorgehen, welche überwiegend aus privaten Akteuren bestehen und für die Bewirtschaftung einer Ressource zuständig sind, die Teil des natürlichen Wasserkreislaufs ist und der Allgemeinheit gehört.

---

<sup>1116</sup> Pirolí, *Água*, S. 118.

## 6.5. Fazit

Das Wasserrecht in Brasilien beginnt im eigentlichen Sinne mit dem Erlass des Wassergesetzbuchs (Código de Águas) im Jahr 1934, da zuvor das Zivilgesetzbuch von 1916 wasserbezogene Fragen primär aus der Perspektive des Nachbarrechts regelte. Sowohl im Zivilgesetzbuch als auch im Wassergesetzbuch wurden Gewässer in öffentliche und private Gewässer unterteilt<sup>1117</sup>. Dabei legte das Wassergesetzbuch besonderen Schwerpunkt auf die Sicherstellung der Wassernutzung zur Stromerzeugung.

Die Bundesverfassung von 1988 leitete jedoch eine grundlegende Wende in Bezug auf das Eigentum an den brasilianischen Gewässern ein: Sie vergesellschaftete die Wasservorkommen und schaffte die Kategorie der privaten Gewässer ab, indem sie – mit Ausnahme einiger Sonderfälle wie meteorische Gewässer – alle Wasserressourcen dem Eigentum der Union oder der Bundesländer zuwies. Als Eigentum der Bundesländer ragen insbesondere die Grundwasserressourcen hervor, obwohl deren geologische Ausdehnung häufig über die Grenzen einzelner Bundesländer hinausgeht, wie etwa bei den beiden größten Aquiferen der Welt, Guarani und Alter do Chão.

Ein weiterer Meilenstein im brasilianischen Wasserrecht war das Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 9.433/1997, welches die Politik für Wasserressourcen und das Nationale System für das Wasserressourcenmanagement regelte. Dieses Gesetz, das der verfassungsrechtlichen Rahmensetzung folgt, erklärte bereits in seinem ersten Grundsatz, dass Wasser ein öffentliches Gut ist. Als zweiten Grundsatz erkennt es an, dass Wasser ein begrenztes Naturgut mit wirtschaftlichem Wert ist. Zu seinen wichtigsten Instrumenten zählen die Wasserressourcenpläne (Art. 6 ff.), die Gestattung zur Wassernutzung (Art. 11 ff.) sowie die Erhebung eines Entgelts für die Wassernutzung (Art. 19 ff.). Es lässt sich feststellen, dass das Gesetz Nr. 9.433/1997 stärker anthropozentrisch ausgerichtet ist und primär auf die Nutzbarkeit der Ressource abzielt, weniger jedoch auf deren Erhalt im Sinne eines ökozentrischen Ansatzes zum Schutz der Umwelt.

Eine weitere Neuerung des Gesetzes war die Einführung der Verwaltung der Wasserressourcen über Flusseinzugsgebietskomitees nach französischem Vorbild. Die Umsetzung dieses Modells

---

<sup>1117</sup> Im Wassergesetzbuch gelten die gemeinsamen Gewässer (Art. 7) und die privaten Gewässer im engeren Sinne (Art. 8) als Unterkategorien der privaten Gewässer im weiteren Sinne.

fürte zu einer landesweiten Dezentralisierung der Wasserbewirtschaftung, allerdings in einem viel kleineren Maßstab als im französischen Originalmodell, das sich an großen Flussgebietsregionen orientiert. Dies führte zu einem Flickenteppich administrativer Strukturen, in denen insbesondere die landesbezogenen Flusseinzugsgebietskomitees, die in Gebieten mit Einfluss auf bundeszuständige Komitees agieren, entweder keinen gesamttraumlichen Blick auf die übergeordneten Makro Einzugsgebiete haben oder ihre Arbeit aus anderen Gründen nicht an dieser Perspektive ausrichten.

In Brasilien wird für die Wasserentnahme und die Einleitung von Abwasser ein einheitliches Entgelt erhoben. In der Praxis sind jedoch die Bemessungsgrundlagen und Sätze für Entnahme und Einleitung unterschiedlich, sodass die jeweiligen Beträge getrennt berechnet und anschließend addiert werden. Es handelt sich somit faktisch um zwei getrennte Entgelte, die jedoch aus Gründen der Praktikabilität gemeinsam erhoben werden. Obwohl dieses Instrument auf nationaler Ebene seit 1997 gesetzlich vorgesehen ist, wurde es bislang nur in wenigen bestehenden Flusseinzugsgebietskomitees auf Bundes- und Landesebene tatsächlich umgesetzt. In der Literatur wurde intensiv darüber diskutiert, ob es sich dabei um eine Abgabe oder ein öffentliches Entgelt handelt. Im Jahr 2020 entschied der *Supremo Tribunal Federal*, dass das Entgelt nicht den Charakter einer Abgabe hat. Die rechtliche Begründung seiner Erhebung stützt sich auf das öffentliche Eigentum am Wasser, wobei die fiskalische Funktion gegenüber der Lenkungsfunktion überwiegt.

Die tatsächliche Umsetzung der Wassernutzungsentgelte in den Flusseinzugsgebietskomitees entspricht jedoch nicht den ursprünglichen Zielen der nationalen Wasserpolitik. Es werden äußerst niedrige Sätze erhoben, die den Nutzern kein realistisches Signal über den wahren Wert des Wassers geben und somit auch keine Anreize für einen sparsamen Umgang schaffen. Hinzu kommt die Verwendung fiktiver Volumina als Bemessungsgrundlage, wodurch Nutzer benachteiligt werden, die ihren genehmigten Wasseranteil nicht ausschöpfen. Des Weiteren fehlt eine differenzierte Behandlung der verschiedenen Nutzungsarten und es existieren zahlreiche indirekte steuerliche Vergünstigungen durch die Anwendung unterschiedlicher Koeffizienten in den Berechnungsformeln. In diesem Zusammenhang verliert das Entgelt für die Wassernutzung seinen regulatorischen und erzieherischen Charakter und verkommt zu einer rein symbolischen Maßnahme ohne praktische Wirksamkeit.

Aus juristischer Sicht und mit Blick auf notwendige Reformen zur Verbesserung des Wasserbewirtschaftungsmodells in Brasilien ist eine grundlegende Überarbeitung der derzeitigen Verwaltungsstruktur der nationalen Wasserpolitik unerlässlich. Die ursprünglich als dezentrale Verwaltungseinheiten konzipierten Flusseinzugsgebietskomitees haben sich als ungeeignet erwiesen – insbesondere aufgrund ihres geringen territorialen Zuschnitts, der den Aufbau effizienter und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen verhindert. Nach fast drei Jahrzehnten der Anwendung dieses Modells hat sich dessen praktische Unzulänglichkeit deutlich gezeigt.

## 7. Fazit und Ausblick

### 7.1 Fazit

Süßwasser ist knapp, empfindlich und aufgrund seiner einzigartigen Eigenschaften unersetzlich. Es ist nicht nur ein Gut mit wirtschaftlichem Wert, sondern hat auch eine soziale und ökologische Bedeutung. In seiner Einzigartigkeit ist Wasser zugleich Lebensraum einer spezifischen Fauna und Flora und entscheidend für terrestrische Biome, die von ihm abhängig sind. Die Einheitlichkeit des Wasserkreislaufs, bei dem stets die Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Gewässern sowie den verschiedenen Aggregatzuständen des Wassers berücksichtigt werden müssen, stellt einen impliziten Grundsatz dar, der bei der Festlegung einer öffentlichen Wasserpolitik anzuwenden ist.

Als zentrales Regelwerk des europäischen Wasserrechts gilt die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), die eine zuvor fragmentierte Rechtslage vereinheitlicht hat. Die Flussgebietseinheit stellt dabei die grundlegende Bewirtschaftungseinheit dar (Art. 2 Nr. 15 und Art. 3 WRRL), welche Einzugsgebiete, Grund- und Küstengewässer umfasst. Für deren Umsetzung sind Begriffe wie Wasserdienstleistung (Art. 2 Nr. 38 WRRL) und Wassernutzung (Art. 2 Nr. 39 WRRL) maßgeblich. Die Wasserrahmenrichtlinie führt ferner die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Art. 9 WRRL) ein, die auf ökonomischen Analysen beruht (Art. 5 und Anlage III WRRL). Allerdings gibt es hinsichtlich der Definitionen von „Umweltkosten“ und „Ressourcenkosten“ begriffliche Lücken. Diese werfen interpretative Schwierigkeiten auf, da sie in der Wasserrahmenrichtlinie nicht näher bestimmt werden. Die Europäische Kommission verklagte Deutschland wegen der ausbleibenden Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts. Der Gerichtshof der Europäischen Union entschied jedoch, dass dessen Erhebung nicht obligatorisch sei, sofern die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie dennoch eingehalten würden. Folglich bestehe ein nationaler Gestaltungsspielraum unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten. Die fehlenden klaren Definitionen bezüglich der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie deren methodischer Quantifizierung erschweren eine einheitliche Anwendung der Richtlinie. Es sind daher gesetzgeberische Verbesserungen de lege ferenda erforderlich, um die effektive Kostendeckung der Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sicherzustellen und Anwendungskonflikte zu vermeiden.

Das deutsche Wasserrecht zählt zu den traditionsreichsten Rechtsgebieten des Umweltrechts. Seine gegenwärtige normative Grundlage wurde mit dem Erlass des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) von 2009 geschaffen, das im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 als Vollregelung konzipiert wurde. Diese bundesrechtliche Regelung wurde 2016 durch die Einfügung von § 6a WHG geändert, wodurch Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt wurde. Die neue Vorschrift übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut des Artikels der WRRL. Das deutsche System zeichnet sich durch das Nebeneinander von Wasserhaushaltsgesetz und den 16 landesrechtlichen Wassergesetzen aus, die die bundesrechtliche Regelung ergänzen oder auch von ihr abweichen dürfen. Zu den besonderen Merkmalen des deutschen Wasserrechts zählen die fehlende Eigentumsfähigkeit der oberirdisch fließenden sowie der unterirdischen Gewässer (§ 4 Abs. 2 WHG), welche als nichtstaatliches Gemeinschaftsgut behandelt werden, sowie die Unterstellung aller Gewässer, einschließlich der privaten, unter ein öffentlich-rechtliches Regime. Diese Konzeption blieb seit der Novellierung des ersten Wasserhaushaltsgesetzes im Jahr 1976 unverändert bestehen. In diesem Kontext wird das Wasserentnahmeentgelt in Deutschland ausschließlich auf Landesebene durch Wassergesetze oder spezifische Gesetze geregelt. Derzeit wird es in 13 Bundesländern erhoben, ausgenommen hiervon sind Hessen, Bayern und Thüringen.

Das Wasserrecht in Brasilien wurde erstmals 1934 kodifiziert, erfuhr jedoch eine grundlegende Transformation durch die Bundesverfassung von 1988. Diese definierte das rechtliche Regime der Gewässer neu, indem sie die Kategorie der Privatgewässer abschaffte und die Eigentümerschaft der Gewässer zwischen dem Bund und den Bundesländern verteilte. Diese normative Wende wurde durch das Gesetz Nr. 9.433/1997 geregelt, mit dem die nationale Wasserressourcenpolitik eingeführt und das nationale Wasserressourcenmanagementsystem geschaffen wurde. Das Gesetz führte bedeutsame Instrumente wie die Erhebung eines Wassernutzungsentgelts ein, wobei jedoch weiterhin ein überwiegend anthropozentrischer Ansatz verfolgt wird, bei dem wirtschaftliche und soziale Nutzungen Vorrang vor Umweltschutz und -erhaltung genießen. Eine weitere relevante Neuerung war die dezentrale Verwaltung durch Flusseinzugsgebietskomitees, die dem französischen Modell nachempfunden wurden. In Brasilien sind sowohl die Wasserentnahme als auch die Einleitung von Abwässern Gegenstand einer Entgelterhebung, die aus Praktikabilitätsgründen gemeinsam erfolgt, obwohl es sich dabei strukturell und funktional um unterschiedliche Entgelte handelt. Trotz ihrer bundesgesetzlichen Regelung seit 1997 wird die Entgelterhebung bislang (Stand: 2023) nur in sieben der zehn bundesrechtlichen Flusseinzugsgebietskomitees, in 58 der 239 landesrechtlichen Flusseinzugsgebietskomitees

und flächendeckend in drei Bundesländern (Ceará, Rio de Janeiro und Paraíba) tatsächlich umgesetzt.

Die brasilianische Verfassung legt eindeutig fest, dass Wasser ein öffentliches Gut ist, was in Art. 1 Abs. I Gesetz Nr. 9.433/1997 wiederholt wird. Je nach Fall kann es dem Bund oder den Bundesländern gehören (Art. 20 Abs. III und Art. 26 Abs. I CRFB). Dagegen herrscht in Deutschland die Auffassung vor, dass oberirdisch fließendes Wasser sowie Grundwasser nicht eigentumsfähig sind (§ 4 Abs. 2 WHG). Stehendes Wasser ist hingegen nach dieser Logik eigentumsfähig. Ungeachtet dessen werden fließendes Oberflächenwasser, Grundwasser und stehendes Oberflächenwasser vom Staat im öffentlichen Interesse verwaltet. Dies ist ein bedeutender Unterschied: Während der brasilianische Staat über öffentliches Eigentum verfügt, agiert der deutsche Staat als Verwalter eines Gemeinschaftsguts oder eines privaten Guts.

Im brasilianischen Modell bilden die Flusseinzugsgebietskomitees die grundlegende Einheit für Planung und Bewirtschaftung der Gewässer, wenngleich ihre Umsetzung erhebliche Abweichungen gegenüber dem ursprünglichen französischen Modell aufweist. In Deutschland findet die Wasserbewirtschaftung traditionell hauptsächlich auf Landesebene statt. Dem Bund verbleiben lediglich spezifische Kompetenzen, wie etwa die Regelung der Schifffahrt auf Bundeswasserstraßen. Die administrative und gesetzgeberische Zersplitterung zwischen den verschiedenen politischen Körperschaften oder Behörden erzeugt in beiden Ländern eine komplexe und wenig kohärente Struktur, einen sogenannten Flickenteppich. Während sich die Gewässerbewirtschaftung in Deutschland auf die 16 Bundesländer verteilt – mit Koordinierungsbemühungen über Flussgebietsgemeinschaften (siehe Kapitel 5.1.1.) –, existieren in Brasilien 249 Flusseinzugsgebietskomitees. Die brasilianische Fragmentierung ist dabei besonders problematisch, da die übermäßige Bildung kleinräumiger Komitees oftmals zu einer Vernachlässigung der Integration und der Bedürfnisse der größeren Flusseinzugsgebiete führt, in die diese kleineren Einheiten als Nebenflüsse eingebettet sind.

Das Wasserentnahmeentgelt weist in Deutschland und Brasilien normative Strukturen mit Gemeinsamkeiten sowie Unterschieden auf, obwohl die Zielsetzungen des Entgelts in beiden Ländern weitgehend übereinstimmen.

Zwischen Brasilien und Deutschland bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen Natur des Wasserentnahmeentgelts. In Brasilien entschied der Supremo Tribunal Federal

nach intensiven Debatten in der Literatur verbindlich für Verwaltung und Justiz, dass es sich hierbei um einen öffentlich-rechtlichen Preis handelt. In Deutschland herrschte dagegen seit jeher die Auffassung vor, das Wasserentnahmeentgelt stelle eine Abgabe dar, wobei lediglich über dessen genaue Einordnung diskutiert wurde. In jüngster Zeit festigt das Bundesverfassungsgericht zunehmend die Auffassung, dass es sich hierbei um eine Abgabe in Form einer Gebühr handelt.

Hinsichtlich der theoretischen Rechtfertigung erkannte das Bundesverfassungsgericht diese bereits 1995 im sogenannten Wasserpfeffnig-Beschluss als Sondervorteilabschöpfung an. Der Sondervorteil besteht darin, dass andere Nutzer verdrängt werden und es zu Umweltauswirkungen auf das betroffene Gewässer sowie den gesamten Wasserkreislauf kommt. Demgegenüber bildet in Brasilien die primäre theoretische Rechtfertigung das öffentliche Eigentumsrecht am Wasser und an den Gewässern, welches von der Verfassung zwischen Bund und Bundesländern aufgeteilt wurde.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann das Wasserentnahmeentgelt in Deutschland entweder überwiegend eine Ausgleichs- oder eine Lenkungsfunktion erfüllen. Welche Funktion im Einzelfall vorherrscht, hängt von der jeweiligen landesrechtlichen Regelung ab. In Brasilien wird dagegen überwiegend die Fiskalfunktion angenommen, da die Finanzierung der Bewirtschaftungspläne und der organisatorischen Strukturen des nationalen Wasserressourcensystems im Vordergrund steht. Die Zielsetzungen des Entgelts sind in beiden Ländern dennoch ähnlich und betreffen insbesondere die effiziente Wassernutzung sowie die Verringerung des quantitativen Drucks auf die Gewässer.

Im deutschen Wasserrecht zeigt sich traditionell eine erhebliche Differenzierung der Sätze des Wasserentnahmeentgelts, abhängig von der Herkunft des Wassers (oberirdische oder unterirdische Gewässer) sowie von der konkreten Nutzungsart. Allerdings lässt sich feststellen, dass einige Bundesländer, wie etwa Berlin und Baden-Württemberg, diese Differenzierung reduziert oder sogar vollständig aufgegeben haben. Das brasilianische System weist demgegenüber eine geringere Differenzierung der angewendeten Sätze auf – sowohl hinsichtlich der Herkunft des Wassers als auch bezüglich der spezifischen Nutzungsart.

Ein gemeinsamer Berührungspunkt der Wasserentnahmeentgelte in Brasilien und Deutschland ist die geringe Höhe der erhobenen Sätze, die oftmals nur symbolischen Charakter haben.

Darüber hinaus lässt sich in beiden Kontexten ein deutlicher Mangel an Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Begründung dieser Werte feststellen. Die der Festsetzung der Sätze zugrunde liegenden technisch-ökonomischen Analysen werden entweder nicht veröffentlicht oder sind öffentlich nicht bekannt. Dadurch ist eine Nachvollziehbarkeit, ob die Entgelte die tatsächlichen Kosten des Wassers und seine Umweltwirkungen angemessen widerspiegeln, kaum möglich. Ein weiterer gemeinsamer Aspekt ist die umfangreiche Gewährung von Vergünstigungen, die darauf abzielen, die finanzielle Belastung der Nutzenden zu verringern. In Brasilien erfolgen diese Vorteile eher indirekt über unterschiedliche Koeffizienten in komplexen Berechnungsformeln. In Deutschland dominieren dagegen direkte Instrumente wie Ermäßigungen, Ausgleichszahlungen und Befreiungen sowie Härte- oder Einzelfallregelungen. Auffällig ist zudem das Fehlen fundierter technischer Begründungen für gewährte Befreiungen, insbesondere bei Tätigkeiten mit erheblichen Auswirkungen auf den Wasserkreislauf. Dies deutet darauf hin, dass diese Maßnahmen häufig auf politischen Einflussnahmen von Interessengruppen beruhen. Das lässt auch erklären, weshalb die Sätze für Wasser zur öffentlichen Wasserversorgung in der Regel höher sind als die Sätze für andere Nutzergruppen.

Sowohl in Brasilien als auch in Deutschland steht die weitverbreitete Praxis fiskalischer Vergünstigungen zugunsten von Wasserentnehmern im Widerspruch zum grundlegenden Ziel der Regelungen, nämlich der Förderung einer rationalen und effizienten Wassernutzung. Das Argument, solche Vorteile würden gewährt, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, mag in bestimmten Fällen vertretbar erscheinen, erweist sich jedoch andererseits als unzureichend. Eine einheitliche Belastung würde genau jene Nutzer betreffen, die große Wassermengen entnehmen, aber keine effizienten und quantitativ schonenden Verfahren zur Nutzung und Wiederverwendung von Wasser anwenden. Dies ist ein zentrales Ziel der bestehenden Vorschriften. Der Wettbewerb zwischen den Bundesländern um Unternehmensansiedlungen ließe sich durch eine Vereinheitlichung der Entgelte eindämmen. Dadurch würden Anreize für einen „Wasserentnahmeentgeltwettbewerb“ reduziert und es würde verhindert, dass private Gewinne zu Lasten der Allgemeinheit gehen.

### 7.1.1. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Unabhängig davon, ob die Nutzung eines Umweltguts durch einen Privaten dem Grundsatz der ökologischen Verhältnismäßigkeit genügt<sup>1118</sup>, kann und sollte die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts, insbesondere in seiner Funktion als Lenkungsinstrument, am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips überprüft werden. Eine solche Prüfung stellt sicher, dass das Entgelt keine unverhältnismäßige oder ungerechtfertigte Belastung darstellt, und wahrt somit gleichermaßen die Umweltbelange sowie die Rechte der Wasserentnehmer.

Die Anwendung der Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>1119</sup> erstreckt sich auf eine staatliche Maßnahme, wenn ein außerhalb der Maßnahme liegendes Ziel in der realen Welt erreicht werden soll, zugleich eine Spannung zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern besteht und darüber hinaus ein Ursachenzusammenhang zwischen dem eingesetzten Mittel und dem angestrebten Ziel gegeben ist.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bildet einen zentralen Maßstab für die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder eines Verwaltungsakts. Das staatliche Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks, mit dem zugleich durch Gesetze oder Verwaltungsakte in ein Grundrecht eingegriffen wird, muss erforderlich, geeignet und im engeren Sinne verhältnismäßig sein; zudem muss der verfolgte Zweck selbst legitim sein. Bezogen auf das Wasserentnahmeentgelt bedeutet dies, zu überprüfen, ob es den vierstufigen Test unbeschadet besteht.

---

<sup>1118</sup> *Winter*, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, S. 387 (S. 387 ff.) Nach Auffassung von *Winter* obliegt dem Privaten die grundlegende Pflicht, die Zielsetzungen naturbelastender Maßnahmen zu rechtfertigen. Die Auferlegung entsprechender Restriktionen sei angesichts der Knappheit natürlicher Ressourcen legitim. Vgl. *Reimer*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, S. 159–161

<sup>1119</sup> *Ávila* fasst den Begriff der Verhältnismäßigkeitsprüfung prägnant zusammen: „Zum ersten gibt es Fälle, in denen eine Beziehung zwischen zwei (oder mehr) Rechtsgütern in Betracht kommt, so dass entschieden werden muss, ob das Mittel geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen (Zweck-Mittel-Relation), ob es das mildeste Mittel hinsichtlich der betroffenen Grundrechte ist (Mittel-Mittel-Relation) und ob es nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht (Zweck-Mittel-Relation). In diesen Fällen muss man zwei verfassungsrechtlich geschützte Güter und ein Mittel analysieren. Die Frage, die zu stellen ist, ist folgende: Ist das Mittel geeignet und erforderlich hinsichtlich eines verfolgten Zwecks und steht es nicht außer Verhältnis zu diesem Zweck? Es handelt sich um eine abstrakte Betrachtung der betroffenen Rechtsgüter (z.B. Rechtssicherheit, Freiheit, Leben). Hier spricht man vom Verhältnismäßigkeitsgebot. Es bezieht sich auf eine relative Analyse, weil bestimmte Rechtsgüter in Bezug auf einen Zweck in Betracht kommen. Ihre Anwendung setzt eine Zweck-Mittel-Beziehung voraus“ (*Ávila*, Materiell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, S. 73).

Das primäre Ziel des Entgelts besteht darin, Anreize für eine sparsamere Wasserentnahme zu schaffen und dadurch den quantitativen Druck auf aquatische Ökosysteme zu verringern. Dieses Ziel ist zweifellos legitim, sowohl aus anthropozentrischer Perspektive, die darauf abzielt, gegenwärtigen und zukünftigen Generationen Bedingungen für ein würdiges Leben zu sichern, als auch aus ökozentrischer Sichtweise, die den Schutz und die Erhaltung der Umwelt um ihrer selbst willen wertschätzt. Daneben bestehen weitere legitime sekundäre Ziele, wie die Generierung finanzieller Mittel zur Umsetzung öffentlicher Politiken, Programme und Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung des Wassers.

Zum anderen stellt das Wasserentnahmeentgelt ein geeignetes Mittel dar<sup>1120</sup>, da das Ziel einer sparsamen Wassernutzung durch die damit verbundenen wirtschaftlichen Anreize sowohl gegenwärtig als auch zukünftig effektiv erreicht oder zumindest gefördert werden kann. Selbst wenn dessen Fiskalfunktion im Vordergrund steht, vermag das Entgelt – vorausgesetzt, es wird angemessen festgelegt – als Nebeneffekt einer korrekten Bepreisung einen sparsamen Umgang mit dem kostbaren Gut Wasser zu induzieren. Ähnlich wie bei der deutschen Abwasserabgabe, die eine ausdrücklich lenkende Funktion besitzt, kann das Wasserentnahmeentgelt die Abgabepflichtigen zur Modernisierung von Anlagen und zur Suche nach effizienteren Alternativen der Wassernutzung anregen. Beispiele hierfür sind die Wiederverwendung von Wasser in industriellen Prozessen oder die Einführung effizienterer landwirtschaftlicher Techniken wie die Tröpfchenbewässerung<sup>1121</sup>, bei der das Wasser direkt in den Wurzelbereich der Pflanzen gelangt und somit ein Großteil der Verluste durch Verdunstung vermieden wird.

Im Vergleich zu strengeren Instrumenten, wie dem Gestattungsregime mit seinen Inhalts- und Nebenbestimmungen, lassen sich die Wasserentnahmeentgelte auch als ein milderes Instrument zur Förderung eines sparsamen Umgangs mit Wasser auffassen.<sup>1122</sup>

Ebenso erweist sich das Wasserentnahmeentgelt als erforderlich, da andere vergleichbare Instrumente, wie die Anordnung ökologischer Auflagen oder Kontingentierungsmaßnahmen (Quoten) im Rahmen von Gestattungen, zwar grundsätzlich geeignet sind, die qualitativen und

---

<sup>1120</sup> Dagegen Müller, Integriertes Wasserressourcenmanagement, S. 350.

<sup>1121</sup> Durch das System der Tröpfchenbewässerung lässt sich der Wasserverbrauch im Vergleich zu anderen konventionellen Bewässerungsverfahren wie der Beregnung um bis zu 65 % reduzieren (vgl. Postel et al., Water International 26, 2001, S. 5).

<sup>1122</sup> Gawel/Köck, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, S. 216.

quantitativen Bedingungen des Wassers zu verbessern, jedoch nicht ausreichen, um gleichzeitig eine rationale Wassernutzung zu fördern, externe Kosten zu internalisieren und Mittel für Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Gewässer bereitzustellen. Was den quantitativen Aspekt betrifft, so induziert allein die Festsetzung einer Quote die Nutzer nicht automatisch dazu, eine vollständige Ausnutzung der zulässigen Obergrenze zu vermeiden. Insbesondere großzügig bemessene Quoten sind nicht geeignet, um ein sparsames Verhalten hervorzurufen, was ihre mangelnde Eignung für das Erreichen dieses Ziels offenbart. Eine gut abgestufte und progressive Entgeltpolitik setzt dagegen einen wirtschaftlichen Anreiz, der den Nutzer davon abhält, die festgelegte Quote zu überschreiten. Somit stellt es einen effektiveren Mechanismus zur Kontrolle und Steuerung der Wassernachfrage dar. Die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts dient daher als zusätzlicher Anreiz zur Einhaltung der vorgegebenen Quote, indem sie die Wasserentnahme unterhalb dieses Limits fördert. Andernfalls hätte der Wasserentnehmer keinen Anreiz, seine Quote nicht vollständig auszuschöpfen.

Es handelt sich somit um unspezifisches<sup>1123</sup> und ergänzendes<sup>1124</sup> Suffizienzinstrument<sup>1125</sup>, das auf die Begrenzung der Wassernachfrage gerichtet ist und im Kontext eines spezifischen Suffizienzinstrumentes im engeren Sinne – Kontingentierung<sup>1126</sup> – angewendet wird, dessen Schwerpunkt auf dem Wasserangebot liegt.

Zum Schluss ist eine staatliche Maßnahme dann verhältnismäßig, wenn das angestrebte Ziel in keinem unangemessenen Verhältnis zur Schwere der auferlegten Beeinträchtigung steht. Bei der Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter stehen auf der einen Seite äußerst gewichtige Interessen wie das öffentliche oder gemeinschaftliche Vermögen und das Recht auf eine ökologisch ausgewogene Umwelt, von der sowohl die jetzige als auch die künftigen Generationen

---

<sup>1123</sup> Reimer, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht*, S. 119 (123).

<sup>1124</sup> Reese, Suffizienz, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht*, S. 10 (26).

<sup>1125</sup> Dasselbe Instrument kann je nach Anwendungskontext als unspezifisches Suffizienzinstrument wirken und sich dabei sowohl Effizienz- als auch Konsistenzstrategien oder sogar spezifischen Suffizienzstrategien annähern. Die Maßnahme kann somit beim Normadressaten unterschiedliche Reaktionen auslösen. Mögliche Reaktionen sind die freiwillige Reduzierung des Ressourcenverbrauchs oder die Einführung technologischer Maßnahmen zur Optimierung des Ressourceneinsatzes, ohne dass hierfür eine substanzielle Verhaltensänderung des regulierten Akteurs erforderlich wäre. Zum näheren Verständnis des Unterschieds zwischen Ressourceneffizienz und Ökoinkonsistenz siehe Reese, Suffizienz, *Rechtliche Aspekte und Perspektiven*, S. 12–13. Sofern mit Progressivität ausgestattet, neigt ein unspezifisches Suffizienzinstrument dazu, sich in ein spezifisches Suffizienzinstrument im eigentlichen Sinne umzuwandeln, wenn die zunehmend höhere Belastung des Abgabepflichtigen nicht mehr durch technische Lösungen zur Optimierung der Ressourcennutzung kompensiert werden kann.

<sup>1126</sup> Reimer, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, S. 122.

profitieren, sowie damit verbundene Grundrechte wie das Recht auf ein menschenwürdiges Leben. Auf der anderen Seite stehen private Vermögensinteressen und weitere damit zusammenhängende Rechte, insbesondere die wirtschaftliche Handlungsfreiheit. Die Vorrangstellung der ersteren gegenüber letzteren erscheint hierbei eindeutig.

Die Auferlegung eines Wasserentnahmeentgelts erweist sich ebenfalls als verhältnismäßig, da Wasser ein öffentliches bzw. gemeinschaftliches Gut ist, das nicht ohne angemessenen Ausgleich privatwirtschaftlich genutzt werden darf. Dies ist besonders bei Großentnehmern relevant, deren unentgeltliche Aneignung eine ungerechtfertigte Bereicherung auf Kosten eines fremden Gutes bedeutete. Wenn der Staat ein Entgelt für die Wasserentnahme erhebt, greift er zwar in das private Vermögen der Entnehmer ein, dies ist jedoch eine verhältnismäßige Maßnahme, da sie der unzulässigen Intervention großer Wasserentnehmer in das gemeinschaftliche Vermögen entgegenwirkt. Ohne die Erhebung eines Entgelts für die Nutzung eines gemeinschaftlichen Naturgutes wäre eine individuelle Bereicherung ohne Rechtsgrund möglich, was dem Verbot ungerechtfertigter Bereicherung entgegensteht. Anders ausgedrückt: Ohne ein Wasserentnahmeentgelt müsste die Allgemeinheit sämtliche Verluste infolge der verringerten Wasserverfügbarkeit tragen, ohne einen Ausgleich zu erhalten, während die Gewinne aus der Wasserentnahme und -nutzung privat vereinnahmt würden.

Der Verhältnismäßigkeitstest bezüglich des staatlichen Eingriffs in das Vermögen großer Wasserentnehmer muss deshalb stets das Verhältnis von staatlichem Eingriff und dessen Fehlen berücksichtigen.

Mögliche ökonomische Auswirkungen, wie etwa inflationäre Effekte auf die Produktionskette von Lebensmitteln oder auf die Energieerzeugung – abgesehen von nicht essenziellen Produkten, die mit hohem Wasserverbrauch hergestellt werden – müssen von Fall zu Fall beurteilt werden, um deren tatsächliche Bedeutung einschätzen zu können. Angesichts der Ausgestaltung der Wasserentnahmeentgelte – mit niedrigen Sätzen und einer Vielzahl vorgesehener Vergünstigungen – sowohl in Deutschland als auch in Brasilien verbleibt allerdings erheblicher Spielraum für eine angemessene Belastung des privaten Vermögens der Wasserentnehmer.

### **7.1.2. Thesen**

Auf Basis der in dieser Untersuchung erzielten Ergebnisse werden folgende Thesen aufgestellt.

These Nr. 1. Der Grundsatz der Menschenwürde nimmt sowohl in Brasilien als auch in Deutschland die Rolle eines übergeordneten Prinzips („Überprinzip“) ein, das als fundamentaler rechtlicher Wert und systembildendes Element der Rechtsordnung fungiert. In Analogie zu Rechtsgütern lässt sich argumentieren, dass es „Überrechtsgüter“ gibt. Wasser – insbesondere Süßwasser – sowie die dazugehörigen Gewässer dürfen nicht der privatvermögensrechtlichen Sphäre Einzelner zugeordnet oder wie gewöhnliche öffentliche Güter behandelt werden. Aufgrund seiner einzigartigen Eigenschaften, seiner Knappheit, seiner planetaren Auswirkungen sowie seiner grundlegenden Bedeutung für jegliche Form von Leben und seiner Unverzichtbarkeit für ein menschenwürdiges Dasein hat Wasser einen besonderen Status. Daraus folgt, dass Wasser – zusammen mit der atmosphärischen Luft – juristisch als ein eigenständiges, planetarisches Überrechtsgut einzuordnen ist. Als genuin kollektives Gut ist eine private Aneignung von Wasser in jeglicher Form auszuschließen. Zulässig bleibt lediglich seine Nutzung. Wasser repräsentiert somit ein Gemeingebrauchsgut, das weder von Privatpersonen angeeignet noch vom Staat veräußert werden darf. Daraus ergeben sich praktische Rechtsfolgen: Insbesondere ist eine „Entwidmung“ – also die Herauslösung aus der Zweckbindung öffentlichen Eigentums – unmöglich, eine Enteignung entbehrlich und die Erhebung eines Entgelts bei der Entnahme erheblicher Wassermengen zulässig. Demzufolge ist § 4 Abs. 2 WHG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass stehende oberirdische Gewässer, Bodenwasser und Niederschlagswasser – unabhängig von ihrem Aggregatzustand – nicht dem privaten Vermögen zugeordnet werden können. Was das brasilianische Wassergesetzbuch sowie das Zivilgesetzbuch betrifft, so sind sämtliche Vorschriften, welche Privateigentum an Wasser vorsehen, als unwirksam zu betrachten, da sie unvereinbar mit der Verfassungsordnung sind.

These Nr. 2. Der Wasserkreislauf ist ein essenzielles natürliches Phänomen. Neben der Bereitstellung unverzichtbarer Ökosystemleistungen zur Erhaltung von Leben und Ökosystemen unterstützt er auch unmittelbar zahlreiche wirtschaftliche Tätigkeiten. Meteorisches Wasser ist, unabhängig von dessen Aggregatzustand (gasförmig, flüssig oder fest), Bestandteil dieses hydrologischen Kreislaufs, ebenso wie das Wasser in Gewässern und im Boden. Unbeschadet einer Einzelfallprüfung der administrativen Praktikabilität ist die Einführung eines Wasserentnahmentgelts für die natürliche oder künstliche Gewinnung von meteorischem Wasser – etwa mittels Wolkenimpfung (*cloud seeding*) – rechtlich zulässig. Abgabepflichtige eines solchen Entgelts sind Großnutzer, die das gewonnene Wasser zu gewinnorientierten Produktionszwecken nutzen.

These Nr. 3. Indem der Staat von Großnutzern ein Wasserentnahmeentgelt erhebt, beseitigt er einen zuvor bestehenden verfassungswidrigen Zustand, der in der unentgeltlichen, privaten und ausschließlichen Nutzung eines gemeinschaftlichen Gutes bestand. Schon die Nicht-Erhebung eines solchen Entgelts ist eine verfassungswidrige Unterlassung, da sie zur ungerechtfertigten Bereicherung jener Großnutzer führt, die das kollektive Gut – meist zu Gewinnerzielungsabsichten – ohne angemessene Kompensation zugunsten der Allgemeinheit nutzen. In einem solchen Fall greift die gerichtliche Verfassungsmäßigkeitsprüfung aufgrund des Untermaßverbots, d.h. das Verbot unzureichenden staatlichen Handelns. Der Staat ist verpflichtet, geeignete und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um diese Verletzung des gemeinschaftlichen Vermögens zu verhindern und somit das grundlegende Recht auf eine ökologisch ausgewogene Umwelt der gegenwärtigen sowie zukünftiger Generationen zu schützen.

These Nr. 4. Zur Einbeziehung geografischer, saisonaler und kontingenzbedingter Besonderheiten sowie zur Gewährleistung einer größeren Rationalität bei der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts wäre eine Alternative zur einfachen nationalen Vereinheitlichung der Entgelte, die eine größere Flexibilität ermöglicht, die Einführung eines Basissatzes durch den Bund – sowohl in Brasilien als auch in Deutschland – sinnvoll. Dieser Basissatz sollte nach Art der Wassernutzung gestaffelt sein und durch Koeffizienten ergänzt werden. Darüber hinaus sollte eine einheitliche Berechnungsmethodik eingeführt werden, die Ermäßigungen, Befreiungen und andere Vergünstigungen umfasst<sup>1127</sup>. Dadurch ließe sich vermeiden, dass die Belastung durch indirekte Wege umgangen wird. Diese Strategie ermöglicht eine Differenzierung des Entgelts nach den hydrologischen und ökologischen Merkmalen der jeweiligen Region und verhindert zugleich, dass öffentliche Interessen durch zu niedrige Sätze beeinträchtigt werden. Im Falle oberirdischer Gewässer könnte die Höhe des Entgelts mittels zweier ergänzender Koeffizienten angepasst werden: einem regionalen Koeffizienten, der auf spezifischen Charakteristika des Einzugsgebiets wie der Niederschlagsmenge basiert und somit die regionale Wasserverfügbarkeit widerspiegelt, sowie einem saisonalen bzw. kontingenzbedingten Koeffizienten. Letzterer berücksichtigt kritische Pegelstände aufgrund saisonaler Schwankungen oder akuter Notlagen und wahrt stets das zur Erhaltung aquatischer Ökosysteme notwendige ökologische Mindestmaß. Dieses Modell würde eine koordinierte Berücksichtigung der drei Dimensionen der Wasserverfügbarkeit ermöglichen: geografische (regional oder lokal), saisonale und

---

<sup>1127</sup> Ähnliche Ideen werden von *GawelKöck/Kern/Möckel/Höllander/Fälsch/Völkner*, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, S. 214.

kontingenzbedingte (wie extreme Trockenperioden). Bei Grundwasserentnahmen, insbesondere bei oberflächennahen Aquiferen, sollte ein Grundwasserneubildungskoeffizient eingeführt werden. Dieser berücksichtigt die Dauer der natürlichen Wasserneubildung und beugt so Übernutzung und hydrogeologischen Ungleichgewichten vor. Für die tatsächliche Umsetzung des Lenkungseffekts dieses Entgelts wäre schließlich eine Progressivität des Basissatzes unabdingbar, die sich an steigenden Entnahmemengen entsprechend den jeweiligen Nutzungsarten orientiert.

These Nr. 5: Traditionell ist das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen (Daseinsvorsorge) eng mit der staatlichen Zuständigkeit verknüpft. Der Wasserkreislauf muss hingegen als globales und regionales Naturphänomen rechtlich als gemeinschaftliches Gut anerkannt werden, wie es in der Literatur bereits vertreten wird. Aus dieser Perspektive lässt sich ableiten, dass die Wasserentnahme – verbunden mit ihren vielfältigen Nutzungen, wie der menschlichen Versorgung, industriellen Kühlung, Wärmeerzeugung oder landwirtschaftlichen Bewässerung – eine Form der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verkörpert. Diese Dienstleistungen werden vom Wasserkreislauf angeboten, der eine unverzichtbare Quelle für diese Nutzungen bildet.

These Nr. 6. In Deutschland obliegt es in der Regel den zuständigen Landeswasserbehörden, Einzel- und Härtefälle bei der Wassernutzung zu beurteilen. In Brasilien ist eine solche Regelung lediglich in der Gesetzgebung des Bundeslandes Ceará vorgesehen. Das Fehlen gesetzlich festgelegter Mindestkriterien für diese Bewertungen begünstigt jedoch potenziell willkürliche Verwaltungsentscheidungen. Daher scheint es notwendig, der Verwaltung rechtlich bindende Orientierungskriterien zur Verfügung zu stellen, um die Rechtsförmigkeit ihrer Beschlüsse zu optimieren. Als erstes Kriterium, verbunden mit dem Effizienzprinzip, müsste die zuständige Behörde prüfen, ob der Wasserentnehmer den besten verfügbaren Stand der Technik anwendet, jeweils unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Sektors bzw. der Wirtschaftstätigkeit sowie der Größe des jeweiligen Produzenten (klein, mittel oder groß). Daraus folgt, dass eine Ermäßigung nicht gerechtfertigt wäre, wenn deutlich höhere Wassermengen verbraucht werden, als nach den jeweiligen technischen Standards des Sektors erforderlich wären. So wäre es beispielsweise nicht vertretbar, einen großen landwirtschaftlichen Betrieb zu begünstigen, der für den Reisanbau doppelt so viel Wasser verbraucht wie technisch notwendig, weil er auf effizientere Bewässerungstechniken verzichtet. Als zweites Kriterium ist die Berücksichtigung der Wesentlichkeit des hergestellten Produkts oder der angebotenen Dienstleistung unabdingbar. Es sollte abgewogen werden, ob Wasserentnehmer eine Ausnahmebehandlung oder

Einzelfallregelung verdienen, insbesondere dann, wenn der Wasserverbrauch nur einen geringen gesamtgesellschaftlichen Nutzen aufweist. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Herstellung luxuriöser und verzichtbarer Artikel, die sich vorwiegend an einkommensstarke Konsumenten richten und deren hoher Wasserverbrauch keinen privilegierten steuerlichen Umgang rechtfertigt.

## 7.2. Ausblick

In diesem abschließenden Abschnitt werden Vorschläge zur legislativen Weiterentwicklung unterbreitet, um den Rechtsrahmen des Wasserentnahmeentgelts zu stärken.

Im Hinblick auf das europäische Recht stellt die uneinheitliche Definition der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie deren methodische Messbarkeit ein anhaltendes Problem der Wasserrahmenrichtlinie dar. Es wäre daher zumindest *de lege ferenda* erforderlich, präzisere Begrifflichkeiten festzulegen, um eine wirksame Kostendeckung der Wasserdienstleistungen und -nutzungen sicherzustellen und Anwendungsprobleme zu vermeiden.

Für Deutschland wäre es notwendig, das derzeitige Modell der Wasserbewirtschaftung zu überdenken<sup>1128</sup>, um sicherzustellen, dass die Gewässerbewirtschaftung tatsächlich auf Grundlage der in § 7 Abs. 1 WHG vorgesehenen Flussgebietseinheiten erfolgt, welche aktuell in den Flussgebietsgemeinschaften konkretisiert sind. Die Wasserbewirtschaftung erfolgt jedoch nach wie vor überwiegend landesbezogen, insbesondere hinsichtlich der Erhebung der Wasserentnahmeentgelte. Ein Schritt zur Verbesserung wäre die Schaffung gesetzlich verankerter, übergreifender Körperschaften, die aus Vertretern der Nutzer, wasserwirtschaftlicher Verbände sowie mehrheitlich aus Vertretern der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Bundesländer und Gemeinden, deren Gebiet innerhalb der jeweiligen Flusseinzugsgebiete liegt, bestehen. Diese Behörden würden über eigene fachliche und administrative Zuständigkeiten verfügen und wären für eine integrierte und kohärente Bewirtschaftung der jeweiligen Flussgebiete zuständig. Eine solche

---

<sup>1128</sup> Das bestmögliche Modell der Wasserbewirtschaftung erfordert notwendigerweise eine dezentrale Verwaltung, allerdings nicht in einem Maße, das die Funktionsfähigkeit der zuständigen Behörde beeinträchtigen oder die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Gewässern vernachlässigen könnte. Empfehlenswert wäre eine Zusammensetzung, in der die ständige Beteiligung von Fachleuten obligatorisch vorgesehen ist. Dazu zählen beispielsweise Professoren und Forscher aus Universitäten sowie technisch-wissenschaftlichen Instituten mit besonderer Kompetenz im Bereich der Wasserbewirtschaftung. Die Koordinierung zwischen den jeweiligen Behörden sollte tatsächlich umgesetzt und durch eine übergeordnete Behörde beaufsichtigt werden. Dies gilt ebenso für Brasilien.

Neuordnung könnte Entscheidungsfragmentierung, Kompetenzüberschneidungen sowie Ineffizienzen bei Planung, Schutz und Verteilung der Wasserressourcen verhindern.

Um Wettbewerbsverzerrungen und einen zu hohen Wasserverbrauch zu vermeiden, empfiehlt sich zudem eine bundesgesetzliche Regelung des Wasserentnahmeentgelts, die in sämtlichen Flussgebietseinheiten gilt, auch wenn den Bundesländern weiterhin Abweichungsrechte verbleiben. Die Umsetzung der in These Nr. 4 vorgeschlagenen Maßnahmen, die auf langfristigen wirtschaftlichen Analysen über Angebot und Nachfrage nach Wasser in jeder Flussgebietseinheit basieren und Erwägungsgrund Nr. 38 WRRL entsprechen, könnte erheblich zur effizienten und sparsamen Wassernutzung beitragen, insbesondere angesichts der bereits spürbaren und sich künftig verschärfenden Auswirkungen des Klimawandels.

Weiterhin sollte eine Verfassungsänderung des Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG erwogen werden, um steuerliche und wasserwirtschaftliche Regelungen von der Möglichkeit einer landesrechtlichen Abweichung auszunehmen. Alternativ könnte Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG auch gänzlich gestrichen werden. Dadurch entfielen die Abweichungsmöglichkeit der Bundesländer im Wasserrecht, sofern der Bund seine Gesetzgebungskompetenz ausgeübt hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

In Brasilien wird vorgeschlagen, die von der ANA durch untergesetzlichen Rechtsakt etablierten Wasserressourcenbewirtschaftungseinheit (*Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos* - UGRHs), unter denen 47 Bundes- und 17 Landes-UGRHs, de lege ferenda als Verwaltungseinheiten der Wasserbewirtschaftung zu übernehmen, da diese räumlich-administrativ zweckmäßiger sind. Die aktuelle doppelte verfassungsrechtliche Wasserzuständigkeit zwischen Bund und Bundesländern erweist sich als schwer zu überwindende Hürde für eine rationale und integrierte Wasserbewirtschaftung, insbesondere bei Zuflüssen von Bundesländer in Bundesgewässer oder bei grenzüberschreitenden Grundwasserleitern. Zur Lösung dieses Problems wird die vollständige Übertragung der Gewässerhoheit auf den Bund vorgeschlagen, um die rechtliche Zuständigkeit zentral auf die UGRHs zu übertragen. Dabei ist jedoch mit erheblichen Widerständen der Bundesländer zu rechnen. Eine weitere vertretbare Möglichkeit wäre eine noch tiefgreifendere konzeptionelle Änderung im brasilianischen Wasserrecht: die Abschaffung der formellen Gewässereigentümerschaft. Ihre Verwaltung würde durch UGRH-Komitees erfolgen, deren Zusammensetzung der der vorgeschlagenen deutschen übergreifenden Behörden entsprechen würde.

Sowohl in Deutschland als auch in Brasilien sollte die Beteiligung von Nutzern und zivilgesellschaftlichen Verbänden in den übergreifenden wasserwirtschaftlichen Behörden rein konsultativen und nicht deliberativen Charakter haben. Diese Änderung der Rechtsnatur dient dazu, die legitime demokratische Vertretung in wasserwirtschaftlichen Entscheidungen zu bewahren und zugleich qualifizierte Beratungs- und Anhörungsverfahren für die betroffenen Akteure sicherzustellen. Die konsultative Funktion würde Raum bieten, Interessen und technische Vorschläge demokratisch einzubringen, ohne die Legitimität der Entscheidungen der gewählten oder durch diese bestimmten Vertreter zu beeinträchtigen (siehe Kapitel 6.4.7.1.).

Ebenso wie im deutschen Rechtssystem empfohlen, sollte in Brasilien eine Bundesgesetzgebung eingeführt werden, die die in These Nr. 4 beschriebenen Maßnahmen enthält und dabei langfristige wirtschaftliche Analysen zur Verfügbarkeit und Nachfrage nach Wasser in der jeweiligen hydrographischen Bewirtschaftungseinheit berücksichtigt.

Parallel dazu ist es wichtig, die Erhebung der Entgelte in beiden Ländern zentral zu gestalten, um eine gerechte Mittelverteilung zwischen den einzelnen wasserwirtschaftlichen Einheiten zu gewährleisten. Dies würde verhindern, dass ausschließlich einnahmestarke Einheiten die Bewirtschaftungsplanung finanzieren, und zu einer wirksameren integrierten Wasserbewirtschaftung führen.

Nicht zuletzt sei darauf hingewiesen, dass die Einführung eines Wasserentnahmeentgelts unerwünschte ökonomische und soziale Auswirkungen haben kann, wenn sie nicht angemessen gestaltet wird. Dazu gehört insbesondere die Erhöhung der Kosten für behandeltes Wasser und für wasserintensiv hergestellte Produkte. Dies könnte Preissteigerungen zur Folge haben, falls die Entgeltbelastung von großen Wasserentnehmern direkt oder indirekt an die Verbraucher weitergegeben wird. Ein solcher wirtschaftlicher Effekt kann erhebliche sektorale und soziale Widerstände hervorrufen, wenn seine Verteilungsauswirkungen nicht rechtzeitig antizipiert und – soweit möglich – kompensiert werden. Die notwendige und legitime Förderung eines sparsamen und rationellen Umgangs mit Wasser darf keinesfalls auf Kosten der demokratischen Legitimität erfolgen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, ausgewogene Maßnahmen zu ergreifen, damit die beabsichtigte Lösung nicht ihrerseits zu einem neuen Problem wird.

## Literaturverzeichnis

- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, ANA e INPE lançam publicação que atualiza dados sobre irrigação de arroz no Brasil Produção do grão por irrigação se concentra no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins e área com arroz irrigado vem se mantendo praticamente estável desde a safra 2016-2017, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Brasília 30.04.2024, <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-e-inpe-lancam-publicacao-que-atualiza-dados-sobre-irrigacao-de-arroz-no-brasil> (zugegriffen am 18.3.2025).
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos Situação em 2023, Mapa atualizado em junho de 2024, Brasília 2024, <https://public.flourish.studio/visualisation/18068417/>.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Comitês de Bacia Hidrográfica Situação em 2023, Brasília 2024, <https://public.flourish.studio/visualisation/18101521/>.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2022 Informe Anual, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Brasília 2023.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2023 Informe Anual CDU 556.04(81), Brasília 2024.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2024, Brasília 2024, <https://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos> (zugegriffen am 9.1.2025).
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Impacto da Mudança Climática nos Recursos Hídricos do Brasil Sumário Executivo, Brasília/ 2024.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Lista de Termos para o Thesaurus de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas Portaria nº 149, de 26 de março de 2015, Brasília 2015.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Nota Técnica nº 4/2020/SPR Recorte territorial do Brasil para o Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2020 e novo Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) 2020 -2040, Brasília 21.02.2020.

- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Nota Técnica nº 75/2020/PR Atualização da Base de Disponibilidade Hídrica Superficial da ANA, Brasília 28.10.2020.
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Usos Consuntivos da Água no Brasil, Brasília 2019, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWE2ZTE1NmItOGUyZS00ZTc1LTljMzUtNDgwYjVhODcyNWIIiwiLCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItdmY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>
- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água e respectivo volume de água (ref. 2023), Brasília 10.02.2025, <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/8323236> (zugegriffen am 11.2.2025).
- Albrecht, Eike/Albrecht, Juliane/Dingemann, Kathrin, GK-WHG Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Wolters Kluwer Online Kommentare, Köln, Hürth 2021.
- Almeida, Maria Clara Lucena Dutra de, A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento de Gestão de Recursos Hídricos, Belo Horizonte 2022.
- Amorim, João Alberto Alves, Direito de águas o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro, São Paulo 2009.
- Ávila, Humberto Bergmann, Materiell verfassungsrechtliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz, Zugl.: München, Univ., Diss., 2001, Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht 16, Baden-Baden 2002.
- Bamberger, Zum Stand der obergerichtlichen Rechtsprechung zum Wasserentnahmeentgeltgesetz NRW, NWVBl. 2010.
- Banco Central do Brasil, Conversor de Moedas, Brasília 2025, <https://www.bcb.gov.br/conversao> (zugegriffen am 23.5.2025).
- Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, 1998.
- Barcellos, Ana Paula de, Curso de direito constitucional, 6. Aufl., Rio de Janeiro 2025.
- Barroso, Luís Roberto, Curso de direito constitucional contemporâneo, 12. Aufl., São Paulo 2024.
- Basedow, Jürgen, Comparative Law and its Clients = Max Planck Private Law Research Paper 14/2 (2014), S. 1–35, <https://ssrn.com/abstract=2391171>.
- Berendes, Konrad, Das Abwasserabgabengesetz Eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften, 3. Aufl., Aktuelles Recht für die Praxis, München 1995.

- Birk, Dieter/Desens, Marc/Tappe, Henning, Steuerrecht, 22. Aufl., Heidelberg 2019.
- Borges, André, Seca recorde impõe estado de escassez hídrica inédito no Brasil, com 5 bacias em pior nível Áreas dos rios Xingu, Tapajós, Purus, Madeira e Paraguai enfrentaram, em 2024, cenário nunca antes registrado, comprometendo 26% do território nacional = Folha de São Paulo vom 07.12.2024, <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/12/seca-recorde-impoe-estado-de-escassez-hidrica-inedito-no-brasil-com-5-bacias-em-pior-nivel.shtml> (zugegriffen am 7.5.2025).
- Botelho, Eudas, A Natureza Jurídica das Prestações Decorrentes da Cobrança dos Recursos Hídrico, Masterarbeit, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007
- Brase, Ute, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten, Hannover 21.08.2024.
- Breuer, Rüdiger/Gärditz, Klaus Ferdinand, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl., NJW Praxis Band 24, München 2017.
- Brito Ramos, Ana Gabriela, Considerações sobre a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Âmbito Estadual, in: Pompeu, Pompeu, Holanda (Hrsg.), Água, clima e restauração dos ecossistemas, reconhecimento dos direitos da natureza e das garantias do futuro intergeracional Bd. 2, Porto Alegre 2021, S. 203–225.
- Bruintjes, Roelof T., A Review of Cloud Seeding Experiments to Enhance Precipitation and Some New Prospects = Bull. Amer. Meteor. Soc. 80 (1999), S. 805–820.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Nationale Wasserstrategie Kabinettsbeschluss vom 15. März 2023, <https://www.bmu.de/wasserstrategie>.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz/Umweltbundesamt, Wasserwirtschaft in Deutschland Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen, Dessau-Roßlau.
- Campos, Luciana Ribeiro, Fiscalidade da Cobrança de Água Tributação ambiental enquanto instrumento de preservação dos recursos hídricos, Natal 2018.
- Carvalho, Kildare Gonçalves, Direito Constitucional Positivo Volume 2, 22. Aufl., Belo Horizonte 2017.
- Catta, Udo, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten, Chemnitz 08.05.2025.

- Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, Indicador do Arroz em Casca CEPEA/IRGA-RS, Universidade de São Paulo, São Paulo 2025, <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/arroz.aspx> (zugegriffen am 18.3.2025).
- Czychowski, Manfred, Wasserrecht im geeinten Deutschland - Die Situation in den neuen Bundesländern = LKV 1991, S. 220.
- Czychowski, Manfred/Reinhardt, Michael, Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze, Kommentar, 13. Aufl., Beck-online Bücher, München 2023.
- Da Silva, Osmira Fatima/Wander, Alcido Elenor, Arroz Estatística de produção, Brasília 2023, <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/arroz/pre-producao/socioeconomia/estatistica-de-producao> (zugegriffen am 18.3.2025).
- Dardot, Pierre/Laval, Christian, Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI, São Paulo 2017.
- Desens, Sabrina, Wasserpreisgestaltung nach Artikel 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie Vorgaben und Spielräume für die Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, Schriften zum Umweltrecht 163, Berlin 2008.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo, 25. Aufl., São Paulo 2012.
- Dickertmann, Dietrich, Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht, in: Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, ... Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V Bd. 15, Köln 1993, S. 33–65.
- Durner, Wolfgang, Wasserrecht, in: Rehbinder, Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 2018, S. 715–808.
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen 26. 7. 2000.
- Europäische Zentralbank, Statistik: US dollar (USD), Frankfurt am Main 2025, [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/euro\\_reference\\_exchange\\_rates/html/eurofxref-graph-usd.de.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-usd.de.html) (zugegriffen am 23.5.2025).

- Falkenmark, Malin, The Massive Water Scarcity Now Threatening Africa Why Isn't It Being Addressed? = AMBIO 18 (1989), S. 112–118, <https://www.jstor.org/stable/4313541>.
- Farias, Paulo José Leite, A cobrança pelo uso da água no Brasil, integração normativa das dimensões ética e econômica do meio ambiente, Dissertation, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2003.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, AQUASTAT - FAO's Global Information System on Water and Agriculture, Roma 2021, <https://data.apps.fao.org/aquastat/?lang=en> (zugegriffen am 2.4.2025).
- Franzius, Claudio, Brauchen wir ein neues Bewirtschaftungssystem für den Umgang mit zunehmender Wasserknappheit? = ZUR 2025, S. 67.
- Gawel, Erik, Das neue Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen = NVwZ 2011, S. 1109.
- Gawel, Erik, Der Sondervorteil der Wasserentnahme = DVBl 2011, S. 1000–1008.
- Gawel, Erik, Zur Rechtfertigung der Ausnahmen von der Abgabepflicht für Wasserentnahmen = NuR 37 (2015), S. 17–27.
- Gawel, Erik/Köck, Wolfgang, Endbericht zum Vorhaben Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Vorgaben des Zukunftsplans Wasser, Leipzig 2023, [https://landwirtschaft.hessen.de/sites/landwirtschaft.hessen.de/files/2023-11/gutachten\\_urk\\_langfassung.pdf](https://landwirtschaft.hessen.de/sites/landwirtschaft.hessen.de/files/2023-11/gutachten_urk_langfassung.pdf) (zugegriffen am 3.7.2024).
- Gawel, Erik/Köck, Wolfgang/Kern, Katharina/Möckel, Stefan/Fälsch, Marcel/Hölländer, Robert, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten = IR 2011, S. 128–133.
- Gawel, Erik/Köck, Wolfgang/Kern, Katharina/Möckel, Stefan/Hölländer, Robert, Fälsch, Marcel/Völkner, Thomas, Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, Im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-FB 1541, Dessau-Roßlau 2011.
- Global Commission on the Economics of Water, The Economics of Water Valuing the Hydrological Cycle as a Global Common Good, Paris 2024, <https://economicsofwater.watercommission.org/report/economics-of-water.pdf> (zugegriffen am 20.10.2024).
- Granziera, Maria Luiza Machado, Direito de Águas Disciplina Jurídica das Águas Doces, 5. Aufl., Indaiatuba 2023.

- Gustafson, Chloe/Key, Kerry/Evans, Rob L., Aquifer systems extending far offshore on the U.S. Atlantic margin = *Sci Rep* 2019, S. 8709.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Ewringmann, Dieter, *Der Wasserpfeffennig Finanzwissenschaftliche Anmerkungen zum baden-württembergischen Regierungsentwurf*, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. N.F 56, Berlin 1988.
- Hardin, Garrett, *The Tragedy of the Commons* = *Science* 168 (1968), S. 1243–1248.
- Helmholtz-Zentrum hereon GmbH, *Abflussganglinie, Geesthacht 2012*, [https://www.climate-service-center.de/products\\_and\\_publications/publications/detail/062663/index.php.de](https://www.climate-service-center.de/products_and_publications/publications/detail/062663/index.php.de)  
#:~:text=Als%20Basisabfluss%20(Base%20Flow)%20werden,der%20ausschlie%C3%9Flich%20aus%20Grundwasser%20besteht. (zugegriffen am 9.5.2025).
- Hirata, Ricardo/Suhogusoff, Alexandra Vieira/Marcellinii, Silvana Susko/Villar, Pilar Carolina/Marcellini, Laura, *A revolução silenciosa das águas subterrâneas no Brasil uma análise da importância do recurso e os riscos pela falta de saneamento* 2019.
- Hirsch, Nina, *Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten*, Kiel 05.08.2024.
- Hu, Zheng/Chen, Yongping, *Advancements in sustainable desalination with ocean thermal energy: A review* = *Desalination* 586 (2024), S. 117770.
- Inácio, Larissa do Carmo, *Conhecimento é poder uma análise dos processos de democratização e da expertise no plano de cobrança pelos usos da água no Distrito Federal*, Masterarbeit, Brasília, Universidade de Brasília, 2022.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Atlas Nacional do Brasil Recursos hídricos, Águas subterrâneas províncias hidrogeológicas*, Brasília 2010.
- INTERPOL-UN Environment, *Strategic Report - Environment, Peace and Security - A Convergence of Threats*, 2016, [www.interpol.int](http://www.interpol.int) (zugegriffen am 25.6.2024).
- Jarass, Hans D., *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben*, *Der Rechts- und Steuerdienst* 83, Köln 1999.
- Jayme, Erik/Neuss, Jobst-Joachim, *Wörterbuch Recht und Wirtschaft Portugiesisch – Deutsch*, 2. Aufl. 1., München 2012.
- Jayme, Erik/Neuss, Jobst-Joachim, *Wörterbuch Recht und Wirtschaft Deutsch – Portugiesisch*, 2. Aufl. 2., München 2013.

- Jekel, Martin/Grohmann, Andreas, Wasser als Stoff, in: Fohrer, Bormann, Miegel et al. (Hrsg.), Hydrologie, UTB basics Bd. 4513, Bern 2016, S. 17–27.
- Kahl, Wolfgang/Gärditz, Klaus Ferdinand, Umweltrecht, 13. Aufl., beck-eLibrary die Fachbibliothek Band 98, München 2023.
- Kaser, Max/Knütel, Rolf/Lohsse, Sebastian, Römisches Privatrecht, 22. Aufl., München 2021.
- Kirchhof, Ferdinand, Der Baden-Württembergische “Wasserpennig” = NVwZ 1987, S. 1031.
- Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 4. Aufl., München 2016.
- Kloepfer, Michael, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht 50, Berlin 1994.
- Kloepfer, Michael/Durner, Wolfgang, Umweltschutzrecht, 3. Aufl., beck-eLibrary die Fachbibliothek, München 2020.
- Köck, Wolfgang/Gawel, Erik, Grundwasserentnahmeabgaben beim Kohlebergbau – Zur Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG = ZUR 2022, S. 541–549.
- Kolcu, Süleyman, Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL Analyse und Auswirkungen auf das deutsche Recht, Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 2008, Berliner umweltrechtliche Schriften 13, Berlin 2008.
- Laskowski, Silke R./Reese, Moritz/Ziehm, Cornelia, § 6 Wasserrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 401–478.
- Lemonick, Michael D., Astrobiologie - Gibt es Leben im All? Eine der ältesten Fragen der Menschheit wird vielleicht schon bald beantwortet: ob wir wirklich allein sind im Universum. = National Geographic 2014, S. 34–53.
- Leuck, Sarah, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes = NuR 39 (2017), S. 18–26.
- Leuck, Sarah, Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltgesetzes, Dissertation, Schriftenreihe Studien zur Rechtswissenschaft Band 408, Hamburg 2018.
- Li, Pengfei/Yang, Jianyi/Islam, Mohammad A./Ren, Shaolei, Making AI Less "Thirsty" Uncovering and Addressing the Secret Water Footprint of AI Models, 2023.
- Lobo, Mário Taveira, Manual do direito de águas Bd. 1, Coimbra 1989.
- Lorenzmeier, Stefan, Wasser als Ware, Augsburger Rechtsstudien 50, Baden-Baden 2008.

- Louis, Lisa, Frankreichs Atomkraftwerke am Limit = Deutsche Welle vom 15.08.2022, <https://www.dw.com/de/hitzewelle-bringt-frankreichs-atomkraftwerke-ins-schwitzen/a-62807970> (zugegriffen am 12.3.2025).
- Machado, Paulo Affonso Leme, Recursos Hídricos Direito Brasileiro e Internacional, São Paulo 2002.
- Maia, Leonardo Castro, Água e Conflitos Socioambientais Tratamento No Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Belo Horizonte 2023.
- Marcondes, Pyr/John, Liana, O Valor da Água, Campinas 2010.
- Matos, Fernanda/Dias, Reinaldo/Carrieri, Alexandre de Pádua, Participação nos comitês de bacias hidrográficas: reflexões sobre representação e representatividade = RSD 11 (2022), 1.
- Mayer, Christoph/Hagg, Wilfried, Zweiter Bayerischer Gletscherbericht: Klimawandel in den Alpen Zukunft ohne Eis, München 2021.
- Meßerschmidt, Klaus, Umweltabgaben als Rechtsproblem, Schriften zum Umweltrecht v.5, Berlin 1986.
- Meyer, Susanne, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, 1995.
- Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto Visão Geral ano de referência 2022, Brasília 2023, <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis> (zugegriffen am 28.4.2025).
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Erfahrungsbericht zur Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg 2021, Stuttgart 2021.
- Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Bericht Wasserentnahmeentgelt für den Zeitraum 2016-2019 Aktenzeichen IV-8 77 30 10, Düsseldorf 29.10.2020.
- Moraes Neto, Deraldo Dias de, A Natureza Jurídica da Cobrança do Uso de Recursos Hídricos, Taxa ou Preço Público, Dissertation, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2009.
- Mpemba, E. B./Osborne, D. G., Cool? = Phys. Educ. 4 (1969), S. 172–175.
- Müller, Steffen, Integriertes Wasserressourcenmanagement Rechtlich-administrativer Rahmen in Deutschland und Europa vor dem Hintergrund internationaler Vorgaben, Göttingen 2020.

- Murswiek, Dietrich, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht Zum “Wasserpfeffig”-Beschluß des BVerfG - = NVwZ 1996, S. 417–421.
- Nisipeanu, Peter (Hrsg.), Privatisierung der Abwasserbeseitigung Optimierung der kommunalen Abwasserbeseitigung durch Umorganisation und Neukonzeptionierung, Berlin 1998.
- Organisation der Vereinten Nationen, United Nations World Water Development Report 2024 Water for prosperity and peace, Paris 2024.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil Caminhos a seguir Caminhos a Seguir, Paris 2017, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=6411110>.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, Governança dos Recursos Hídricos no Brasil, 2015.
- Park, Taejin/Hashimoto, Hirofumi/Wang, Weile/Thrasher, Bridget/Michaelis, Andrew R./Lee, Tsengdar/Brosnan, Ian G./Nemani, Ramakrishna R., What Does Global Land Climate Look Like at 2°C Warming? = Earth's Future 11 (2023).
- Peschel, Hans, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten, Magdeburg 08.08.2024.
- Peters, Martin, Anfrage zur Klärung der Erhebung vom Wasserentnahmeentgelt in Thüringen, Erfurt 15.11.2023 (zugegriffen am 16.11.2023).
- Pincer, Pedro, Brasil chega à lei ordinária de número 15.000. Você sabe quando as leis começaram a ser numeradas?, Brasília 2024, <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/10/16/brasil-chega-a-lei-ordinaria-de-numero-15-000-voce-sabe-quando-as-leis-comecaram-a-ser-numeradas> (zugegriffen am 28.5.2025).
- Piroli, Edson Luís, Água Por Uma Nova Relação, Jundiaí 2016.
- Pompeu, Cid Tomanik, Direito de Águas no Brasil, 2. Aufl., São Paulo 2011.
- Post, Matthias/Schmidt, Peter, Lohmeyer Praktische Bauphysik Eine Einführung mit Berechnungsbeispielen, 9. Aufl., Lehrbuch, Wiesbaden, Heidelberg 2019.
- Rahmstorf, Stefan, Klima und Wetter bei 3 Grad mehr Eine Erde, wie wir sie nicht kennen (wollen), in: Wiegandt (Hrsg.), 3 Grad Mehr, Ein Blick in die drohende Hitzezeit und wie uns die Natur helfen kann, sie zu verhindern, SPIEGEL Bestseller, München 2022, S. 13–30.

- Ramsauer, Ulrich, § 3 Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, Hofmann, Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6., überarbeitete Auflage, München 2024, S. 145–238.
- Reese, Moritz, Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise Fortbestehende Umsetzungsdefizite und rechtlicher Handlungsbedarf zur ökologischen Gewässerentwicklung = NVwZ 2018, S. 1592–1599.
- Reese, Moritz, Suffizienz Rechtliche Aspekte und Perspektiven, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht, Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung des gesamten Ressourcenverbrauchs, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht Bd. 45, Baden-Baden 2023, S. 10–63.
- Reese, Moritz/Bedtke, Norman/Gawel, Erik/Klauer, Bernd/Köck, Wolfgang/Möckel, Stefan, Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 37, Baden-Baden 2018.
- Reimer, Franz, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte? = LKRZ 2013, S. 445–450.
- Reimer, Franz, Verfassungsrechtliche Aspekte der Suffizienz, in: Reese, Köck, Markus (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht II: Suffizienz im Recht, Erfordernisse, Ansätze und Instrumente zur Begrenzung des gesamten Ressourcenverbrauchs, Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht Bd. 45, Baden-Baden 2023, S. 119–162.
- Richardson, Katherine/Steffen, Will/Lucht, Wolfgang/Bendtsen, Jørgen/Cornell, Sarah E./Donges, Jonathan F./Drüke, Markus/Fetzer, Ingo/Bala, Govindasamy/Bloh, Werner von/Feulner, Georg/Fiedler, Stephanie/Gerten, Dieter/Gleeson, Tom/Hofmann, Matthias/Huiskamp, Willem/Kummu, Matti/Mohan, Chinchu/Nogués-Bravo, David/Petri, Stefan/Porkka, Miina/Rahmstorf, Stefan/Schaphoff, Sibyll/Thonicke, Kirsten/Tobian, Arne/Virkki, Vili/Wang-Erlandsson, Lan/Weber, Lisa/Rockström, Johan, Earth beyond six of nine planetary boundaries = Science Advances 9 (2023), S. 1–16.
- Ritzer, Uwe, Der Mann, der zum Wasser-Milliardär wurde = Süddeutsche Zeitung vom 04.08.2023, <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/wirtschaft/wasser->

mineralwasserhersteller-michael-schaeff-e694470/?reduced=true (zugegriffen am 7.5.2025).

Ryser, Jan, Fließende Wasser Flusslandschaften der Alpen und Mitteleuropas, Bern, Stuttgart, Wien 2008.

Sacco, Rodolfo, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl., Nomos Studium, Baden-Baden 2017.

Santos, Irenilda Ângela dos/Saito, Carlos Hiroo, A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos gênese, motivação e inclusão social = Geosul 21 (2006), S. 7–27.

Scheele, E. von, Das preußische Wasserrecht, Lippstadt 1860.

Schiffbäumer, Stephanie, Anfrage zur Unterstützung im Rahmen einer Doktorarbeit zu Wasserentnahmeentgelten, Saarbrücken 18.11.2024.

Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 9. Aufl., NomosLehrbuch, Baden-Baden 2023.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Birkenmaier, Philipp/Butzer, Hermann/Decken, Kerstin von der, GG Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Hans Hofmann, Hans-Günter Henneke, 14. Aufl., Heymanns Kommentare, Köln 2018.

Senado Federal, Parecer n° 1.283/2010, Brasília 18.08.2010, <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-43-2000-sf> (zugegriffen am 19.3.2025).

Seuser, Anna Alexandra, Die Entscheidung des EuGH zu Wasserdienstleistungen Bestätigung der Rechtsauffassung und Arbeitsauftrag für die Bundesrepublik Deutschland = NuR 36 (2014), S. 847–850.

Siems, Mathias, Comparative Law, 2. Aufl., Cambridge 2018.

Souza Neto, Cláudio Pereira/Sarmiento, Daniel, Direito Constitucional, 2. Aufl., Belo Horizonte 2014.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wasserentnahme aus der Natur, Wassereinsatz und Wasserabgabe an die Natur - Jahr - regionale Tiefe: Bundesländer, Düsseldorf 2025, <https://www.regionalstatistik.de/genesis//online?operation=table&code=86811-Z-01&bypass=true&levelindex=1&levelid=1746637234404#abreadcrumb>.

Statistisches Bundesamt, Wasserentnahme aus der Umwelt zwischen 2010 und 2019 um 14 % gesunken Pressemitteilung Nr. 414 vom 18. Oktober 2023, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2023, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/10/PD23\\_414\\_32311.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/10/PD23_414_32311.html) (zugegriffen am 3.4.2024).

- Streiz, Rudolf, Europarecht, 12. Aufl., Heidelberg 2023.
- The Global Commission on the Economics of Water, Turning the Tide A Call to Collective Action, Paris 2023.
- Tripathy, Kumar P./Mukherjee, Sourav/Mishra, Ashok K./Mann, Michael E./Williams, A. Park, Climate change will accelerate the high-end risk of compound drought and heatwave events = Proc Natl Acad Sci U S A 120 (2023), 1–8.
- United Nations, Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources, <https://www.unwater.org/our-work/integrated-monitoring-initiative-sdg-6/indicator-642-level-water-stress-freshwater> (zugegriffen am 13.6.2024).
- Unnerstall, Herwig, Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie = Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, S. 234–242.
- Verband kommunaler Unternehmen, Grafik zu Wasserentnahmeentgelte der Bundesländer (Stand 2022) 2023, <https://www.vku.de/themen/preise-und-gebuehren/artikel/aktualisierte-vku-grafik-zeigt-wasserentnahmeentgelte-der-bundeslaender-im-vergleich/>  
#:~:text=In%20der%20Summe%20aller%20Bundesl%C3%A4nder,Einnahmen%20eine%20gesetzlich%20verankerte%20Zweckbindung.
- Villas Bôas Cueva, Ricardo, Wirtschaftliche Anreize für den Umweltschutz Eine vergleichende Untersuchung von System und Recht der Wasserbewirtschaftung in Deutschland und Brasilien, Europäische Hochschulschriften. Reihe 2, Rechtswissenschaft 3154, Frankfurt am Main 2001.
- Waldhoff, Christian, Wasserentnahmeentgelte und Braunkohlebergbau = DVBl 2011, S. 653–661.
- WATECO, Economics and the environment The implementation challenge of the water framework directive, Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC), Guidance document, Luxembourg.
- Wellmann, Susanne/Queitsch, Peter/Fröhlich, Klaus-D., Wasserhaushaltsgesetz Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden 2019.
- Winter, Gerd, Ökologische Verhältnismäßigkeit = ZUR 2013, S. 387–395.
- WMO - World Meteorological Organization/UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Glossary of Hydrology, Geneva 2012.

Wunsch, Andreas/Liesch, Tanja/Broda, Stefan, Deep learning shows declining groundwater levels in Germany until 2100 due to climate change = Nat Commun 13 (2022), S. 1–13.

Wüsthoff, Alexander, Einführung in das deutsche Wasserrecht, 3. Aufl., Wasserrecht und Wasserwirtschaft 3, Berlin 1962.