

Wasserwirtschaft im Klimawandel – Der Beitrag von Abgabenlösungen

Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel

11.04.2022

UNIVERSITÄT LEIPZIG



HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Übersicht

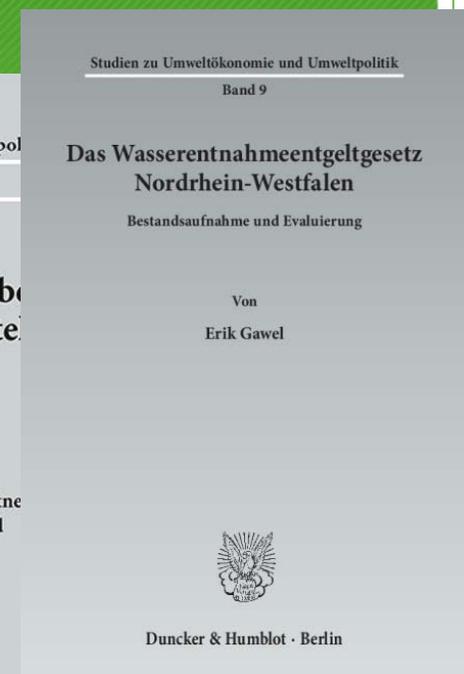
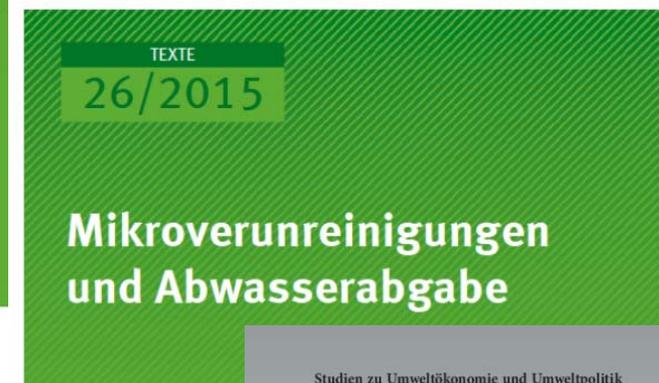
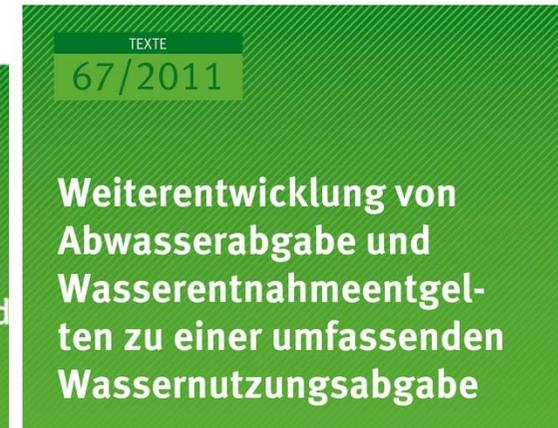
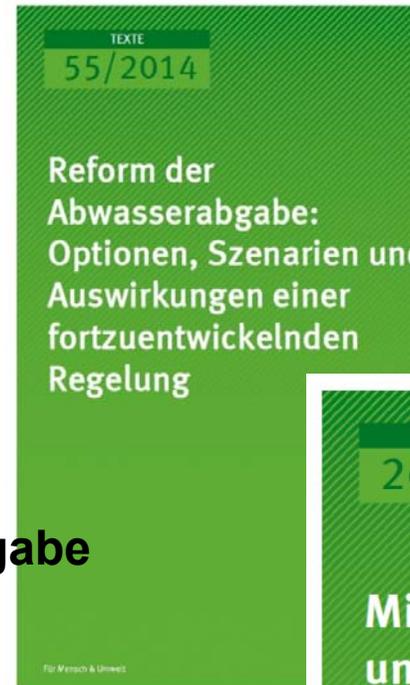
- **Überblick:** Abgaben in und für die Wasserwirtschaft
- **Warum Abgaben?** Die Mehrwerte
- **Wasserentnahmeabgaben** und **Niederschlagswasserabgabe**
- **Handlungsbedarfe:** Was zu tun ist
- Exkurs: **Sozialverträglichkeit?**
- **Fazit**

Welche Abgaben gibt es?

- **Umweltlenkungsabgaben**
 - **Bundes- Abwasserabgabe** (erhoben seit 1981)
 - **Wasserentnahmeentgelte:** 13 Bundesländer (seit 1988/BW)
- **Sonstige Abgaben**
 - Wasserkraftabgaben (BW, BY, Sachsen zeitweise über WEE)
 - Gewässer-Benutzungsgebühren Schifffahrt
 - Fischereiabgabe
- **Neue Lenkungsabgaben: fertige Konzepte und Auslandserfahrungen**
 - Düngemittelabgabe (z. B. Österreich)
 - Pflanzenschutzmittelabgabe (u. a. F, S, N, DK)
 - Arzneimittelabgabe

Wassernutzungsabgaben: Die UBA- und Landes- Umweltministeriums-Studien

- Gawel/Köck et al. 2011:
Wassernutzungsabgaben
- Gawel 2014: **Evaluierung
Wasserentnahmeentgelt NRW**
- Gawel/Köck et al. 2014, 2019:
Reformoptionen zur Abwasserabgabe
- Gawel/Köck et al. 2015:
**Mikroverunreinigungen und
Abwasserabgabe:**
„Machbarkeitsstudie“ für 4. RStufe
- Möckel et al. 2015, 2021:
Pflanzenschutzmittelabgabe
- Gawel/Bretschneider 2016:
Evaluierung WEE BW
- Gawel et al. 2017: **Arzneimittelabgabe**
- Gawel/Köck 2022: **Reform SächsWG**



Übersicht

- **Überblick:** Abgaben in und für die Wasserwirtschaft
- **Warum Abgaben?** Die Mehrwerte
- **Wasserentnahmeabgaben** und **Niederschlagswasserabgabe**
- **Handlungsbedarfe:** Was zu tun ist
- **Exkurs: Sozialverträglichkeit?**
- **Fazit**

Mehrwerte von Abgabenlösungen ...

... gegenüber anderen Instrumenten
(Ordnungsrecht, allg. Steuermittel, „freiwillige“ Lösungen ...)

- erbringen **Finanzmittel** der öff. Hand (anders als z. B. Ordnungsrecht / „freiwillige“ Lösungen)
- **verursachergerecht** (anders als allg. Steuerfinanzierung);
- **Kostenanlastung** (Ausgleichsfunktion): vermittelt monetäre Verantwortung für URK, und zwar auch für die zulässige Restbelastung (anders als Ordnungsrecht / „freiwillige“ Lösungen)
- milderes Mittel des **Vorsorgeprinzips** (anders als z. B. Zulassungsrecht)
- **Effizienz**: setzen ökonomische Anreize / self-selection kosteneffizienter Maßnahmen / Preiskorrektur z. B. von Produkten (Nachfrageeffekte)

Die drei Funktionen von Abgaben

- Finanzierung
- Ausgleich von verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip
- Kosteneffiziente, permanente Impulse zu umweltverträglichen Verhaltensänderungen („Lenkung“)
– durch Vermeiden und Zahlenmüssen
- bemerkenswert: alle drei Funktionen nicht durch Ordnungsrecht zu leisten!

Knappheit versus Mangel

Ökonomische Knappheit:

Alles, was knappe Ressourcen zehrt, insbesondere alternativen, aber ausgeschlossenen Verwendungen zugänglich ist, unterliegt der Knappheit

- *„Auch an Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland kein Mangel; gleichwohl sind diese Güter im ökonomischen Sinne knapp und tragen daher in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu Recht einen Preis.“ (Gawel, WuA 2013)*
- *⇒ Notwendigkeit eines Knappheits-/Bewirtschaftungsmanagements („vernünftiges Entscheiden“ über knappe Ressourcen)*
- *regionale /saisonale Wasserklemmen gleichwohl möglich*

Handlungsnotwendigkeit Grundwasser

Menge

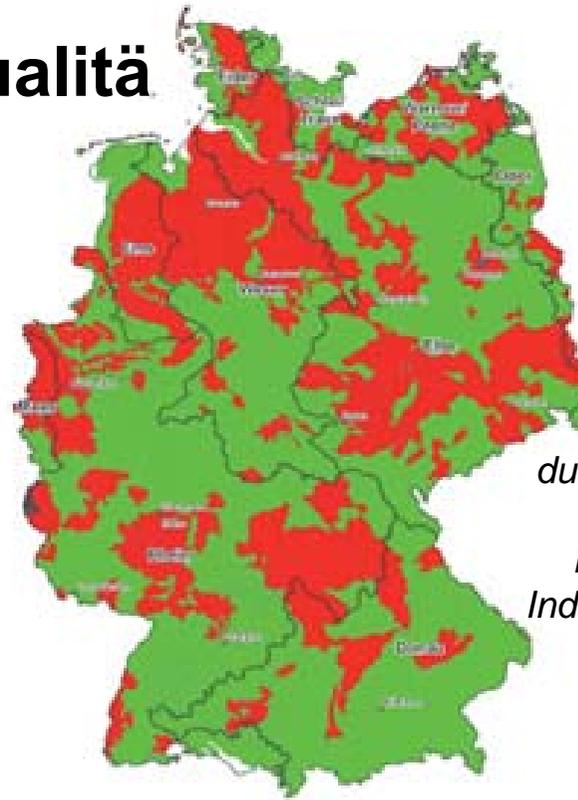


+ Landnutzungsänderung
 + Bevölkerungszunahme
 + Klimawandel
 + Grundwasserentnahme

„Eine Vorsorgepflichtangabe auf Menge von Grundwasser ergibt keinen Sinn! Es gibt keine Knappheit!“

FALSCH

Qualität



+ Landwirtschaft
 + Industrie
 + Verkehr
 + Abfall

„Eine Abwasserreinigung ist sinnvoll!“

VORSCHNELL

Stoffeinträge, z. B. durch Düngung/PSM-Einsatz in der Landwirtschaft, aus Industriestandorten, Bergbaufolgelandschaften oder Militärstandorten

Übersicht

- Überblick: Abgaben in und für die Wasserwirtschaft
- Warum Abgaben? Die Mehrwerte
- **Wasserentnahmeabgaben** und **Niederschlagswasserabgabe**
- Handlungsbedarfe: Was zu tun ist
- Exkurs: Sozialverträglichkeit?
- Fazit

Wasserentnahmeentgelte in Deutschland

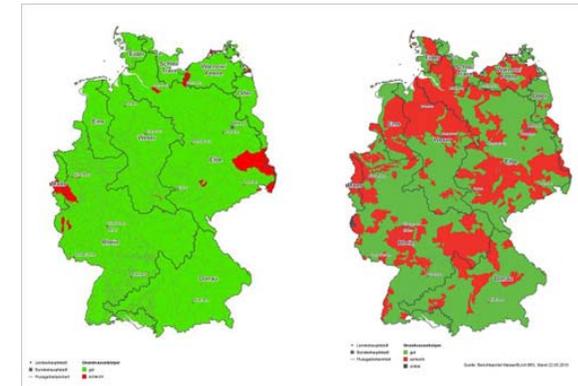
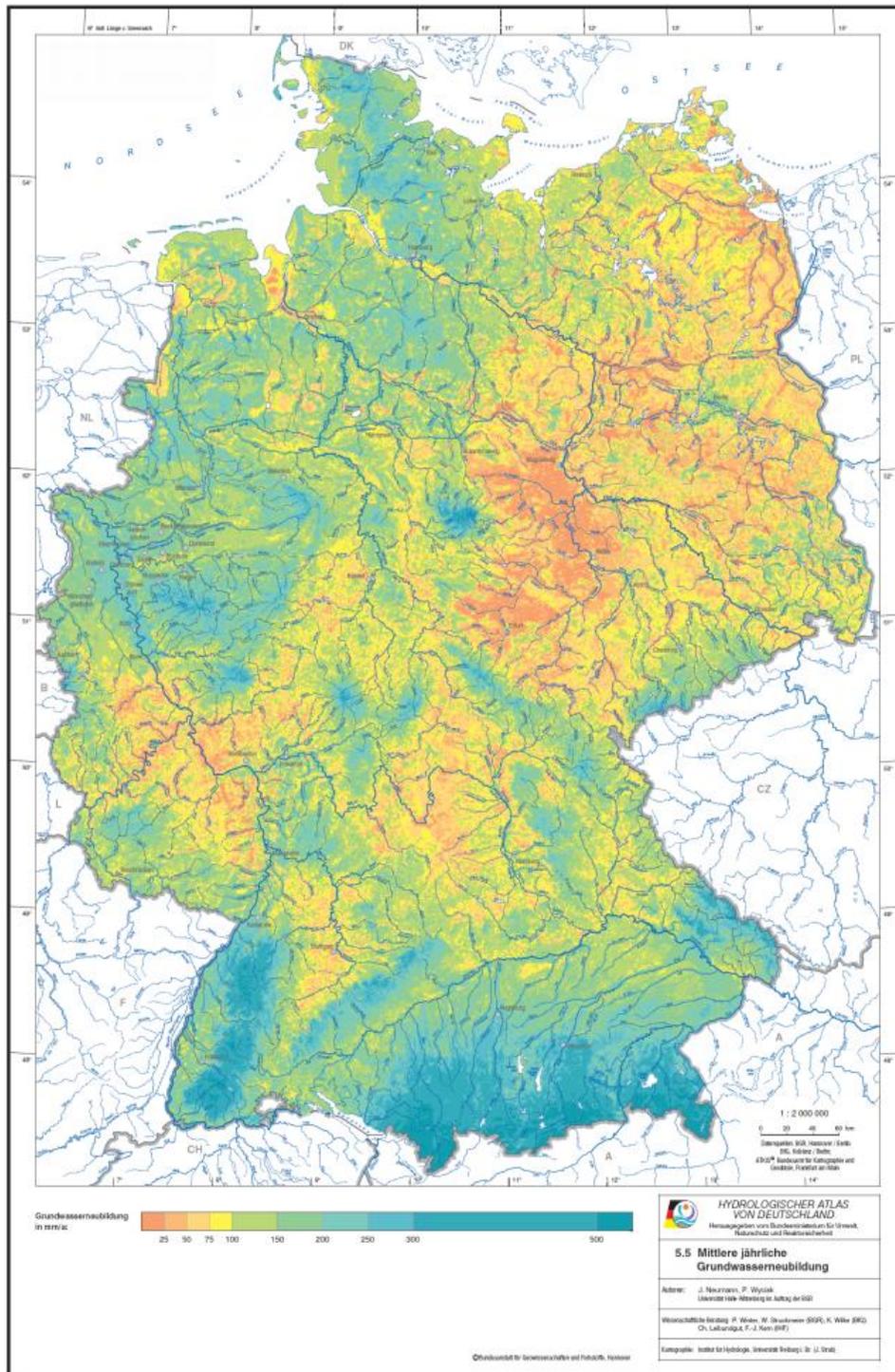
Blick zurück nach 2011



Daten: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, ©GeoBasis-DE/BKG [2010]
Kartographie und GIS: A. Kindler

Herausforderungen Wasserentnahmeabgabe

- **Erprobt, rechtlich abgesichert (BVerfG 1995), konzeptionell geklärt, sofort verfügbar**
- Entsprechen der Ordnungsentscheidung in Art. 9 WRRL; (Vollkostendeckung, Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten; effiziente Anreize; Umweltzielbeitrag)
- Sinnvoll und machbar auch als **Landesabgabe**
- **Ökonomisch** sinnvoll als Anreizinstrument der Vorsorge und als Instrument ökonomischer Effizienz bei der Wassernutzung
- **Ökologisch** sinnvoll als Instrument des vorsorgenden Ressourcenschutzes und als Beitrag zur Klimaanpassungsstrategie der Länder (aber: Braunkohle, Landwirtschaft!)



- Ressourcenschutz: u. a. Grundwasserneubildungsraten
- Zudem: Pufferung regionaler Klimawandel
- Knappheitsmanagement (Bewässerungslandwirtschaft?)
- Fehlallokationen vermeiden (Braunkohle)

Freistaat Thüringen relativ niederschlagsarmes Land mit großer Varianz: Grundwasserneubildung schwankt zwischen weniger als 50 mm/a im Thüringer Becken bis über 500 mm/a in Kammlagen des Thüringer Waldes.

WEA: Hauptprobleme

- Fokus auf Finanzierung bei „politischem Entlastungs-Basar“
- Wildwuchs aus Landesregelungen; zahllose Befreiungen, Ausnahmen und Sondertatbestände
- sehr geringe, nicht dynamisierte Abgabesätze
- Keine Aktivierung als Lenkungs- und Vorsorgeinstrument des Ressourcenschutzes

		Baden- Württemberg	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen (läuft bis 2018 aus)	Saarland (bis 2012)	Sachsen	Schleswig- Holstein	
Stand der Rechtsvorschrift ⁽¹⁾		29.07.2010	06.06.2008	15.07.2010	31.08.2010	21.10.2010	12.07.2010	17.12.2010	08.12.2009	01.05.2008	19.10.2010	13.12.2007	
Oberflächen- wasser- entnahme- entgelt (€/m ³)	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	-	ksA*	0,005 (1 bzw. 10 - 500Mio m ³) und 0,003 (>500Mio m ³)	-	ksA*	0,05113	ksA*	-	0,015	ksA*	
	Kühlwasser(-zwecke)	ksA*	-	0,005		-	ksA*	0,01023	0,024/ 0,0024	-	0,005	ksA*	
	Bewässerung(-szwecke)	-	-	ksA*		-	ksA*	0,00511	-	-	0,005	ksA*	
	Produktion(-szwecke)	ksA*	-	0,020		-	ksA*	ksA*	ksA*	-	ksA*	ksA*	
	Fischhaltung	-	-	-		-	ksA*	ksA*	-	-	-	-	ksA*
	Sonstige Zwecke	0,010	-	0,010 ⁽²⁾		-	0,020 ⁽²⁾	0,02045	0,036	-	0,020	0,0077	
Grund- wasser- entnahme- entgelt (€/m ³)	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	ksA*	ksA*	0,050	ksA*	ksA*	0,05113	ksA*	0,070	0,015	0,05 / 0,11	
	Kühlwasserzwecke	ksA*	ksA*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556	0,024/ 0,0024	0,030	0,076	ksA*	
	Bewässerungszwecke	-	ksA*	ksA*	0,005	ksA*	-	0,00511	-	0,006	0,025	0,020	
	Produktion	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	
	GW-Absenk./Haltung	ksA*	ksA*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556 ⁽³⁾	ksA* / ⁽³⁾	0,030	0,015 ⁽³⁾	0,020 ⁽³⁾	
	Wärmegewinnung	-	ksA*	-	-	ksA*	-	ksA*	-	-	-	-	
	Fischhaltung	-	ksA*	-	0,0025	ksA*	-	0,00256	-	0,006	-	0,020	
	Sonstige Zwecke	0,051	0,31000	0,010 ⁽²⁾	0,060	0,13/ 0,14	0,050 ⁽²⁾	0,06136	0,036	0,080	0,076	0,070	

⁽¹⁾ Entspricht gültigem Rechtsstand, Januar 2011

⁽²⁾ Einschränkung der Bemessungsgrundlage bei unmittelbarer Gewässerrückführung

⁽³⁾ tlw. Befreiung bei Abbau von Bodenschätzen

ggf. real abweichende Abgabensätze durch verschiedene Freibetragsregelungen

* keine spezifische Angabe; Verwendungszweck unterliegt i.d.R. dem Abgabensatz für *sonstige Zwecke*

WEA: zur Belastung

- Es gibt **keine belastungsfreie Finanzierung öffentlicher Ausgabezwecke**: Belastungen im Vergleich prüfen!
- 13 Bundesländer demonstrieren, dass die Belastungen **vertretbar** sind (galt auch für die hess. Grundwasserabgabe bis 2002).
- Belastung ist durch das Abgabegesetz konkret **gestaltbar**.
Besser aber: allokatonsneutrale Entlastung (vgl. „Energiegeld“)
- ▶ „Belastung“ ist Spiegelbild von Ressourcenverantwortung:
staatlich administrierter Preis für Leistungen der Natur;

keine „sinnfreie Mehrbelastung“ – gilt erst recht für Güter, die „keine übliche Handelsware [sind], sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“
(Erwägungsgrund 1 WRRL)

Niederschlagswasserabgabe (§ 7 AbwAG)

Reformbedarf:

Fehlende Lenkungswirkung der bisherigen Regelung

- Mangelnde Verursachergerechtigkeit aufgrund von:
 - Pauschalierung;
 - Bezugsmaßstab für öffentliche Kanalisation:
Einwohnermaßstab (Zahl der angeschlossenen Einwohner).
- Weitere Aushöhlung dieser Teilabgabe durch weitgehende landesrechtliche Befreiung (§ 7 Abs. 2).

„Regensteuer“

Niederschlagswasserabgabe (§ 7 AbwAG)

Reformvorschlag (Gawel et al. 2014)

- **Pauschalierung** beibehalten

- Aber: **Umstellung vom Einwohnermaßstab auf einen Flächenmaßstab** (volle Hektar be-/überbaute Fläche).
 - Entsiegelungsanreiz (auch: optionale Flächengewichtung nach Versiegelungsgrad),
 - Beitrag zur dezentralen Regenwasserbewirtschaftung durch ökonomische Hebel,
 - Entlastung bei Starkregen,
 - Finanzierungsbeitrag bleibt

- Befreiung **bundeseinheitlich** regeln

Blick nach Brandenburg

Wasserentnahmeabgabe Brandenburg (§§ 40-42 BbgWG)

10 Cent für Trinkwasser, 11,5 Cent sonst bei zahlreichen Ausnahmen (Braunkohle! Landwirtschaft!) und Ermäßigungen. Anpassung 2022 geplant ~ „**Mittelfeld**“ bei **sehr niedrigem Gesamtniveau**

(vgl. 1,49 €/cbm durchschn. Trinkwasserpreis in Bbg: ca. 7%)

§ 4 BbgAbwAG

Abgabe für Niederschlagswasser

(zu § 7 Abs. 2 des Abwasserabgabengesetzes)

(1) Die Einleitung von Niederschlagswasser ist bis zum 31. Dezember 1999 **abgabefrei**.

(2) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Trennkanalisation bleibt **abgabefrei**, wenn es nicht durch Schmutzwasser aus Fehlanschlüssen verunreinigt ist und die Niederschlagswasserrückhaltung und -behandlung den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.

(3) Die Einleitung von Niederschlagswasser aus einer Mischkanalisation bleibt **abgabefrei**, wenn die Anlage den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht.

(4) Die **Abgabefreiheit** tritt nur ein, wenn die **wasserrechtliche Erlaubnis** für die Einleitung vorliegt und die Anforderungen der wasserrechtlichen Erlaubnis eingehalten werden. Die Art und Weise der durchzuführenden Berechnungen kann die oberste Wasserbehörde bestimmen.
[...].

Handlungsbedarfe: Was zu tun ist

- **Vorhandene Lenkungsabgaben der Wasserwirtschaft als „Schatz“ pflegen, im Sinne von Art. 9 WRRL weiterentwickeln, insbesondere in Lenkungsfunktion ertüchtigen und als Instrument der Klimavorsorge aktivieren**
- **Permanente Erosion durch Realwertverlust stoppen!**
- **Pauschalierungen überprüfen**
- **Hypertrophie an Ausnahmen und Befreiungen beschneiden**
- **Flickenteppich der Länder bereinigen (Bundes-WEA-G?)**
- **Differenzierungen an Knappheit ausrichten, nicht an Lobby-Einfluss**

Übersicht

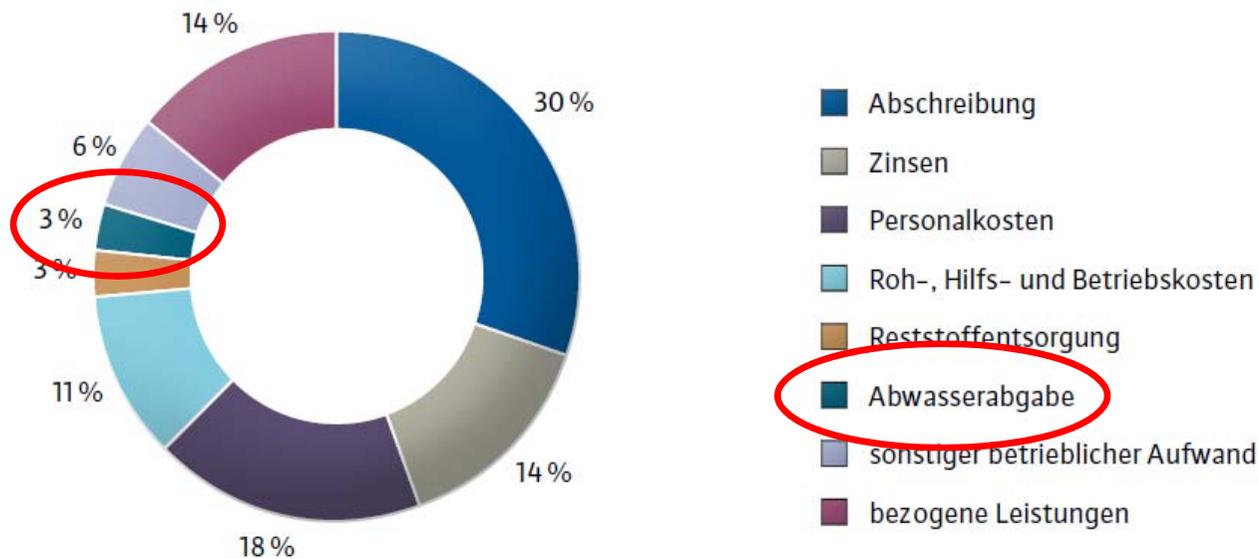
- **Überblick:** Abgaben in und für die Wasserwirtschaft
- **Warum Abgaben?** Die Mehrwerte
- **Wasserentnahmeabgaben** und **Niederschlagswasserabgabe**
- **Handlungsbedarfe:** Was zu tun ist
- **Exkurs: Sozialverträglichkeit?**
- **Fazit**

„Belastung“ durch Abwasserabgabe

- Anteil AbwA an den Abwassergebühren **dauerhaft sehr gering** – mit **weiter abnehmender Tendenz**: von 4% in den 90er Jahren über 3% in den 2000ern (DWA 2010) zu 2% in den 2010ern (jeweils DWA-Branchenbild).

Kostenstruktur in der Abwasserbeseitigung 2008

Anteile in Prozent, gewichtet nach den gemeldeten Einwohnern



*„Zweite Miete“
kaum betroffen!*

ATT et al. (2011)

Fazit

- **Wasserentnahmeabgaben** sind erprobt, rechtlich abgesichert, ja geboten und auch ökonomisch/ökologisch sinnvoll.
- Sie sind **Instrumente der Vorsorge** und tragen sinnvoll u. a. zur Klimaanpassung bei.
- **Wasserknappheit** darf nicht mit **Wassermangel** verwechselt werden.
- WEE werden nicht dadurch überflüssig, dass der **mengenmäßige Zustand der meisten Grundwasserkörper** noch „gut“ ist – Vorsorgemaßnahmen tragen gerade dazu bei, dass dies langfristig so bleibt!
- **Belastungen** durch Abgaben sind nicht „sinnfrei“, sondern angemessene Preiskorrekturen; Belastungen treten im Übrigen bei jeder öff. Finanzierung auf und können politisch gestaltet werden.
- Wichtige **Mehrwerte** nur durch Abgaben: Anreizeffizienz, URK-Anlastung, Finanzierung
- **Handlungsbedarf** bei Wasserentnahmeabgaben und Abwasserabgabe (Lenkungsertüchtigung)

Literaturhinweise

Gawel, E. / Köck, W. / Kern, K. / Möckel, St. / Fälsch, M. / Völkner, T. / Holländer R.: **Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe**, Umweltbundesamt 2011: [UBA-Texte Nr. 67/2011](#).

Gawel, E.: **Zur Konstruktion von Abgaben auf Wasserentnahmen**, in: [Wasser und Abfall](#), 13. Jg. (2011), Heft 9, S. 47-52.

Gawel, E. / Fälsch, M.: **Wasserentnahmeentgelte zwischen Wassersparen und Wasserdargebot. Ist Ressourcenschonung eine sinnvolle Zielsetzung für Wasserentnahmeentgelte?**, in: [gwf – Wasser/Abwasser](#), 152. Jg. (2011), Heft 9, S. 838-845.

Gawel, E. / Fälsch, M.: **Zu den Lenkungswirkungen von Wasserentnahmeentgelten**, in: [Korrespondenz Abwasser, Abfall \(KA\)](#), 59. Jg. (2012), Heft 1, S. 46-51, Heft 3, S. 225-233, und Heft 4, S. 343-347.

Gawel, E.: **Zum Für und Wider einer umfassenden Wassernutzungsabgabe**, in: [Korrespondenz Abwasser, Abfall \(KA\)](#), 59. Jg. (2012), Heft 7, S. 652-657, und Heft 8, S. 738-743.

Möckel, St. / Gawel, E. u. a.: **Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland**, in: [Natur und Recht \(NuR\)](#), 37. Jg. (2015), Heft 10, S. 669-677.



**Vielen Dank
für Ihr Interesse!**



erik.gawel@ufz.de

www.ufz.de/economics