

selnde Uferbeschaffenheit, ein ufergerechter Aubereich (OVG Koblenz ZfW 2001, 253; Dippold RdL 1981, 88). Einer näheren, für jeden Fall verbindlichen Abgrenzung natürlicher von naturnahen Gewässern bedarf es nicht, da beide Gewässerarten rechtlich gleich behandelt werden.

Der Zustand der Gewässer ist vor allem bedeutsam für die Vermeidung oder Begrenzung von Überschwemmungen und **Hochwasser**. Hochwasser sind die Folge von meteorologischen Ereignissen und damit Teil des natürlichen Wasserkreislaufs. Nr. 3. 2. 28 DIN 4049, Teil 1, Hydrologie, umschreibt sie als „zeitlich begrenzte Anschwellung in einem oberirdischen Gewässer, die einen bestimmten, von der beabsichtigten Aussage abhängigen, Wert überschreitet“. Die Definition überlässt es, entsprechend den jeweiligen Erfordernissen zu entscheiden, welcher Abfluss nach seiner Höhe, Häufigkeit und Dauer als relevantes Hochwasser einzustufen ist (Mader HdUR Bd. 1 Sp. 987; Bickel HessWG § 70 aF Rn. 5). Hochwasser und damit Überschwemmungen auf Grund besonderer meteorologischer Bedingungen hat es in Deutschland schon immer gegeben; neu ist, dass sie in jüngster Zeit offenbar immer häufiger auftreten und dramatischere Ausmaße annehmen als zuvor (dazu Frowein WuB 2/1996, 33; Kieslinger KA 1996, 1682; Köngeter RdWewi 25, 1; Simon WuB 2/1996, 19). Der Gesetzgeber will dem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit auch mit zusätzlichen Bestimmungen im Wasserrecht Rechnung tragen (zur Entwicklung des Hochwasserschutzes im WHG → § 72 Rn. 4 und → § 76 Rn. 1–3). Hochwasser entsteht in Einzugsgebieten oberirdischer Gewässer nach kurzen (lokalen oder flächenhaften) Regenfällen mit hohen Niederschlagsintensitäten und großer Abflussbereitschaft (Starkregen), nach schnellem Abtauen von Schnee bei gleichzeitigem Regen, nach lang andauerndem Regen mit hohen Niederschlagsmengen (Dauerregen), bei raschem Abschmelzen von Schnee und Eis oder durch Eisaustau im Gewässer selber (Kleeberg/Rother WuB 2/1996, 24). Maßgebend für die Höhe des Hochwassers sind die zeitliche und räumliche Verteilung des Niederschlags sowie die vom Bewuchs, Boden, Gewässerbett und Relief des Geländes beeinflussten Speichereigenschaften im Einzugsgebiet. Die Abflusssituation verschärft sich, wenn die natürlichen Speicherkapazitäten nachhaltig verringert oder sogar erschöpft sind. Naturbelassene Einzugsbereiche reagieren auf Hochwasser wesentlich flexibler als durch den Menschen veränderte Gebiete („hausgemachtes Hochwasser“); sie sind in Deutschland jedoch die große Ausnahme (s. Frowein WuB 2/1996, 33).

Eingriffe des Menschen in die Einzugsgebiete (Verluste an natürlichen Überschwemmungsgebieten; Verringerung des Speichervermögens) haben die Hochwassersituation an den Flüssen und Bächen erheblich verschärft: die „Versiegelung“ der Landschaft durch Siedlungs-, Gewerbe-, Wohn- und Verkehrsflächen verbunden mit einer gezielten Ableitung des Oberflächenwassers (Regenwasserkanalisationen), Flurbereinigung (Drainagemaßnahmen zur Gewinnung von Kulturland), Änderung der Landwirtschaft (Dippold RdL 1981, 87): Einbeziehung natürlicher Überschwemmungsgebiete in die ackerbauliche Nutzung (zur Einschränkung des Bauplanungsrechts s. § 78 Abs. 1), Ausgrenzung von Auen, Umwandlung von Grünland in Ackerland, größere, maschinengerecht geradlinige Schläge (Verrohrung der sie durchquerenden Wasserläufe), mehr Dränung, mehr befestigte Wirtschaftswege (→ § 78 Rn. 78) weniger Feldraine, weniger Gehölzsäume, Verringerung von Waldflächen, das durch den CO₂-Anstieg verursachte Waldsterben. Aus der Sicht der §§ 67 ff. (zur „Renaturierung“ von Bundeswasserstraßen s. R. Reinhardt NuR 1994, 417) sind es namentlich die Verbauung naturnaher Gewässer, Flussbegradigungen, der Bau von Staustufen und Talsperren, das Trockenlegen von Talauen durch den Ausbau zu Vorflutern, Eindeichungen zum Schutz von Anlagen und Bauflächen in den natürlichen Überschwemmungsbereichen oberirdischer Gewässer, das Anlegen von Poldern (s. Simon WuB 2/1996, 20f.). Die damit verbundenen wirtschaftlichen und ökologischen Schäden sind in vollem Umfang nicht überschaubar (s. Bachmann-Erdt ua, Hausgemachte Überschwemmungen, UBA-Texte 21/94, 5ff.; zu Entschädigungs-

62

63

pflichten bei Hochwasserschäden s. Krohn RdWEWi 25, 99; Reinhardt NuR 2004, 420; Staube NJ 2002, 505).

- 64 Die Wasserwirtschaft sieht ihre Aufgabe darin, die Hochwassersituation namentlich dadurch zu entschärfen, dass sie die Abflussspitzen reduziert. Sie unterscheidet zwischen **aktivem** und **passivem Hochwasserschutz** (Frowine WuB 2/1996, 33ff.; s. auch Holtmeier/Kolf RdWEWi 25, 17). Aktive Maßnahmen sollen natürliche oder künstliche Rückhalteräume schaffen, zB durch Becken im oder am Gewässer, durch Entlastungsrinnen parallel zum Gewässer, durch Eindeichungen zum unmittelbaren Überflutungsschutz der Unterlieger oder durch die Rückverlegung von Deichen (dazu OVG Hamburg ZfW 1997, 113 mkritAnn von Laskowski NordÖR 1998, 36). Darunter fallen auch geregelte oder gesteuerte landwirtschaftlich genutzte Rückhalteflächen, die beim Überschreiten eines bestimmten Wasserstandes oder beim Öffnen von Schleusen überflutet werden (zur Entschädigung der betroffenen Grundstückseigentümer s. Breuer RdWEWi 25, 56), nicht aber bereits überbaute oder versiegelte Flächen (OVG Koblenz ZfW 2000, 200), insbesondere im Innenbereich (VGH München ZfW 2005, 115). Der passive Hochwasserschutz reaktiviert oder erhöht das natürliche Speichervolumen von Bewuchs, Boden, Gelände und Gewässernetz. Der wasserwirtschaftliche Hochwasserschutz kann durch gleichgerichtete Maßnahmen anderer Rechtsbereiche unterstützt werden (→ § 72 Rn. 18, 19). Im Übrigen wird insoweit auf die Kommentierung zu den §§ 72–81 verwiesen.

- 65 **2. Erhaltung.** Mit der Forderung nach Erhaltung will der Gesetzgeber vor allem erreichen, dass natürliche Rückhalteflächen für die Aufnahme des Hochwassers zur Verfügung bleiben (BT-Drs. 13/1488, 21). Abs. 2 ist keine verbindliche Vorgabe, jedoch als Sollvorschrift (BFM/Berendes § 6 Rn. 36; Kotulla § 6 Rn. 32; allg. Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 7 Rn. 11) mehr als eine bloße „Zielbestimmung“ und auch mehr als ein bloßer bewirtschaftungsrechtlicher „Programmsatz“, der einer Abwägung im Rahmen der Planfeststellung zugänglich ist (s. aber Drost Neues WasserR Bayern § 6 Rn. 13, 14; Breuer RdWEWi 29, 40: objektivrechtliches Naturerhaltungsgebot oder rechtsgrundsätzliches gewässerökologisches Verschlechterungsverbot). Eine konkrete Verpflichtung, die Gewässer in einem bestimmten natürlichen oder naturnahen Zustand zu erhalten, lässt sich aus ihm jedoch nicht herleiten (Knopp NJW 1997, 421: eine Verpflichtung im Rahmen der Finanzierbarkeit; ähnlich Berendes RdWEWi 29, 76). Die Abwägung kann also zB auch zu dem Ergebnis führen, dass ein Ausbau selbst ohne Biotopanforderungen zulässig ist. Insbesondere gibt Abs. 2 keinen Rechtsanspruch darauf, dass ein bestimmtes Gewässer im bisherigen Zustand erhalten bleiben muss. Ihm ist kein Hinweis auf ein besonders geschütztes Individualinteresse oder auf einen (auch) begünstigten Personenkreis zu entnehmen. Die Entscheidung, ob ein Gewässer im bisherigen Zustand erhalten bleiben oder in den ursprünglichen Zustand zurückgeführt werden soll, trifft die zuständige Behörde nach pflichtmäßigem Ermessen (→ § 100 Rn. 46). Entspricht der Zustand eines Gewässers den Festsetzungen einer Planfeststellung oder Plangenehmigung, ist er grundsätzlich zu erhalten (→ § 70 Rn. 70). Soll er geändert werden, bedarf es einer Änderung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung. Ein Klage-recht Dritter auf Durchführung der erforderlichen Maßnahmen scheidet aus.

- 66 **3. Zurückführung.** Nicht naturnah ausgebaute (begradigte, befestigte, aufgestaute, intensiv genutzte) natürliche Gewässer weisen vielfach ein erheblich gestörtes Funktions- und Wirkungsgefüge auf (dazu näher Schink UPR 1985, 157). Sie sollen soweit wie möglich wieder in einen naturnahen Zustand zurückgeführt werden. Die Formulierung als Sollvorschrift beschränkt das wasserbehördliche Bewirtschaftungsermessen und lässt ein Absehen von der Durchsetzung lediglich in atypischen Fallkonstellationen zu (BFM/Berendes § 6 Rn. 36; Kotulla § 6 Rn. 32; Reinhardt ZfW 2013, 162). Der Begriff „Zurückführung“ ist dem der „Renaturierung“ gleichzusetzen (so auch Berendes § 6 Rn. 12; Breuer FS Hoppe, 2000, 686; Dippold RdL

1991, 88 mwN; Peine ZfW 1993, 193; R. Reinhardt NuR 1994, 417). Die Beeinträchtigungen des durch den Ausbau vorgenommenen (wasserbaulichen) Eingriffs müssen „soweit wie möglich“ beseitigt werden. Die Pflicht zur Renaturierung wird damit durch das Übermaßverbot (→ § 13 Rn. 71) begrenzt (s. auch Breuer RdWEWi 29, 40; Kotulla § 6 Rn. 30; HRS LWG NRW Nordrh WestfWG § 89 aF Rn. 4). Ggf. kommt statt der Rückführungspflicht als milderes Mittel die Pflicht zur Anpassung bestehender Anlagen in Betracht, um das übergreifende Regelungsziel zu erreichen. Dies ist insbesondere für die in jüngerer Zeit in Häufigkeit und Ausmaß zunehmenden Starkregenereignisse von Bedeutung, um durch Anpassung bestehender Gewässerverrohrungen an aktualisierte hydraulische Bedürfnisse Überschwemmungen vorzubeugen (näher Reinhardt ZfW 2013, 162 ff.). Keine Zurückführung ist die bloße Entwicklung des Gewässers als Bestandteil der Unterhaltung (→ § 39 Rn. 16). Abs. 2 bietet keine zureichende Handhabe, dem Träger der Unterhaltungslast die großangelegte Renaturierung von Gewässern aufzuerlegen (auch → § 39 Rn. 49).

Bei der Zurückführung ist nach Möglichkeit ein rein technischer Ausbau zu vermeiden und durch ökologische Wasserbaumaßnahmen zu ersetzen. Danach muss sich das Gewässer wieder als ein Stück Natur und Teil des Landschaftsbildes darstellen. Vor allem sind vorhandene Uferbefestigungen (zumindest im Wesentlichen) zu beseitigen, um einen natürlichen Bewuchs zu ermöglichen (näher Peine ZfW 1993, 191). Das Renaturierungsgebot verbietet es zB, die Ufer ohne zwingenden Grund mit Hilfe naturfremder Baumaterialien (Beton, Mauerwerk) zu befestigen oder Gewässer ohne Not zu begradigen. Stattdessen sind die Ufer möglichst durch einen naturnahen Bewuchs zu sichern und mäandrierende Linienführungen von Gewässern beizubehalten. Die Renaturierungsmaßnahmen sind durch das Übermaßverbot (→ § 13 Rn. 71) begrenzt (weitergehend Peine ZfW 1993, 197: möglich ist auch eine optimale Renaturierung; sie ist jedoch nur dann zumutbar, wenn die mit ihr verbundenen Aufwendungen die Normalkosten allenfalls unwesentlich übersteigen). Ist ein vor längerer Zeit nicht naturnah ausgebautes Gewässer inzwischen auch auf Grund der Unterhaltungsmaßnahmen in einen naturnahen Zustand hineingewachsen (→ § 39 Rn. 59; dazu Bickel HessWG § 46 aF Rn. 17), scheidet ein Ausbau (§ 67) aus (so im Ergebnis auch R. Reinhardt NuR 1994, 418). Andernfalls würde in einen Naturzustand eingegriffen.

4. Überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit. Das Gebot, Gewässer in ihrem natürlichen oder naturnahen Zustand zu erhalten oder sie in einen solchen Zustand zurückzuführen, gilt nicht, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit (dazu näher → Rn. 26 ff.) entgegenstehen (Abs. 2 Hs. 2). Die Einschränkung gilt sowohl für die Erhaltung als auch für die Zurückführung (so auch Berendes RdWEWi 29, 76) und hat in die Entscheidung über die Planfeststellung eines Gewässerausbaus zwingend einzufließen. Die Ansicht, dass dadurch insbesondere die Zulässigkeit privatnütziger Planfeststellungen beträchtlich eingeschränkt wird (Berendes RdWEWi 29, 76) ist angesichts der problematischen Differenzierung (→ § 67 Rn. 4, 5) von immerhin empirischem Gewicht.

Anders als noch bei der Verortung der Regelung im Rahmen des Gewässerausbaus (§ 31 Abs. 1 S. 2 aF) wird die Wasserkraftnutzung als ein möglicherweise entgegenstehender Gemeinwohlbelang nicht mehr ausdrücklich beispielhaft genannt (BFM/Berendes § 6 Rn. 38; zur Entstehungsgeschichte der Klausel s. Berendes RdWEWi 29, 77; Knopp RdWEWi 29, 83); der Sache nach zählt diese indes nach wie vor dazu. Das WHG (§ 35) geht davon aus, dass diese Art der Inanspruchnahme eines Gewässers ausgesprochen umweltfreundlich ist (vgl. auch § 2 EEG; VGH München ZfW 2007, 56; Berendes RdWEWi 29, 71). Die Nutzung muss „vorhanden“ sein, dh auf eine gegenwärtige tatsächliche Ausübung kommt es nicht an (auch → § 20 Rn. 41); nach Knopp (RdWEWi 29, 87) wird eine vorhandene Wasserkraftnutzung auch dann anzunehmen sein, wenn die Erlaubnis- und Bewilligungsdauer abläuft und die Ent-

67

68

69

scheidung über eine neue Erlaubnis oder Bewilligung für dieselbe Nutzung ansteht (zur Notwendigkeit weiterer wasserrechtlicher Gestattungen neben der Planfeststellung s. Breuer RdWEWi 29, 37). Einer Renaturierung kann sie aber nur entgegenstehen, wenn nicht ganz besondere tatsächliche Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (so auch Breuer FS Hoppe, 2000, 691 mit Beispielen), etwa anderen Belangen des Gemeinwohls (zB der Hochwasservorsorge, dem Natur- und Artenschutz) im Einzelfall der Vorrang eingeräumt werden muss (BT-Drs. 13/4788, 21). Privilegiert wird grundsätzlich nicht eine vorhandene rechtswidrige Nutzung (s. BT-Drs. 13/4788, 21; aA Berendes RdWEWi 29, 78), doch werden im Rahmen der Abwägung auch Fragen des Bestandsschutzes oder einer etwaigen behördlichen Duldung einzubeziehen sein. Dem Schutzzweck entsprechend kann nicht im Umkehrschluss entnommen werden, dass das Erhaltungsgebot gegenüber der Errichtung neuer Anlagen zur Wasserkraftnutzung zwingenden Vorrang genießt (BT-Drs. 13/4788; Berendes RdWEWi 29, 77; Knopp RdWEWi 29, 88); vielmehr ist hier unter Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit iSv Satz 1 abzuwägen. Nach VG Halle LKV 2005, 132 hat der Betreiber einer Wasserkraftanlage Einnahmeverluste in Folge eines Gewässerausbaus bis zu 15% entschädigungslos hinzunehmen.

§ 6a Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen

(1) Bei Wasserdienstleistungen ist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 der Grundsatz der Kostendeckung zu berücksichtigen. Hierbei sind auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen. Es sind angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen, um so zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele beizutragen.

(2) Wenn bestimmte Wassernutzungen die Erreichung der in Absatz 1 genannten Bewirtschaftungsziele gefährden, haben Wassernutzungen, insbesondere in den Bereichen Industrie, Haushalte und Landwirtschaft, zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen angemessen beizutragen.

(3) Im Rahmen der Absätze 1 und 2 sind das Verursacherprinzip sowie die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen nach der Oberflächenwasserverordnung und der Grundwasserverordnung zugrunde zu legen.

(4) Von den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 kann im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden.

(5) Weitergehende Regelungen des Bundes und der Länder zur Erhebung von Kosten und Entgelten im Bereich der Bewirtschaftung von Gewässern bleiben unberührt.

Inhaltsübersicht

	Rn.
I. Entstehungsgeschichte. Allgemeines	1
1. Entstehungsgeschichte	1
2. Allgemeines	2
II. Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen (Abs. 1)	4
1. Wasserdienstleistungen	4
2. Erreichung der Bewirtschaftungsziele	5
3. Grundsatz der Kostendeckung	8
4. Umwelt- und Ressourcenkosten	9
5. Berücksichtigungspflicht	12

	Rn.
a) Bedeutung	12
b) Adressaten	14
6. Anreize zu effizienter Wassernutzung	15
III. Kostendeckung bei Wassernutzungen (Abs. 2)	18
1. Wassernutzungen	18
2. Gefährdung der Bewirtschaftungsziele	22
3. Angemessener Beitrag	23
IV. Verursacherprinzip, wirtschaftliche Analyse (Abs. 3)	24
1. Allgemeines	24
2. Verursacherprinzip	25
3. Wirtschaftliche Analyse	29
4. Zugrundelegung	31
V. Ausnahmen (Abs. 4)	33
1. Allgemeines	33
2. Soziale, ökologische, wirtschaftliche Belange	34
3. Geographische und klimatische Gegebenheiten	38
VI. Landesrecht (Abs. 5)	39

I. Entstehungsgeschichte. Allgemeines

1. Entstehungsgeschichte. Die Regelung wurde durch Gesetz vom 11.4.2016 1 (BGBl. I 745) in das WHG eingefügt und durch Gesetz vom 26.7.2016 (BGBl. I 1839) um Abs. 5 erweitert.

2. Allgemeines. § 6a WHG dient der Umsetzung des Art. 9 WRRL in deutsches 2 Recht. Die richtlinienrechtliche Regelung, die auf die flankierende Unterstützung des ökologischen Gewässerschutzes durch das ökonomische Instrument der verursachergerechten Kostenverteilung (allg. zu ökonomischen Ausprägungen des Umweltrechts SEV UmweltR § 2 Rn. 113ff.; Kloepfer § 5 Rn. 802ff. mwN) abzielt, hatte trotz intensiver Diskussion im juristischen und insbesondere auch volkswirtschaftlichen Schrifttum lange Zeit weder explizite Beachtung im deutschen Transformationsrecht noch greifbare praktische Bedeutung gefunden (→ Einl. Rn. 53 mwN). Allein die verbreitete Praxis der Länder, in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Umfang öffentliche Abgaben auf die Gewässerbenutzung zu erheben (→ Einl. Rn. 21) hatte sich regelmäßig zur Rechtfertigung der Belastung auf eine unionsrechtliche Pflicht nach Art. 9 WRRL berufen (s. zB LT-Drs. RhPf. 16/1158, 9). Im Gegensatz dazu hat der EuGH (NVwZ 2014, 1442 mAnm von Reinhardt NVwZ 2014, 1446) eine entsprechende Aufichtsklage der Kommission mit der Begründung abgewiesen, den Mitgliedstaaten stehe bei der Umsetzung der lediglich einen allgemeinen Handlungsrahmen festlegenden Wasserrahmenrichtlinie ein Konkretisierungsspielraum zu (NVwZ 2014, 1445 Rn. 50; s. auch EuGH NVwZ-RR 1997, 287), der auch die Entscheidung über die Anwendung oder Nichtanwendung des Kostendeckungsgrundsatzes auf bestimmte Wassernutzungen umfasst (NVwZ 2014, 1445 Rn. 55ff.). Trotz dieses Obsiegens hat der Bund das Urteil zum Anlass genommen, die pauschalen richtlinienrechtlichen Regelungen nunmehr explizit in deutsches Recht zu übernehmen, dabei aber durch Beibehaltung des hohen Abstraktionsgrads des Art. 9 WRRL die durch den EuGH eröffnete Gestaltungsoptionen gerade nicht zu nutzen gesucht (Breuer/Gärditz WasserR Rn. 55; Reinhardt NVwZ 2016, 1040ff.; abw. Gawel ZUR 2014, 604, der die Entscheidung als Aufforderung des EuGH zu neuerlicher Klageerhebung auffasst; ähnl. SZDK/Zöllner § 6a Rn. 10 und Seuser NuR 2014, 850, für eine Verpflichtung des Bundes zur aktiven Nutzung der Spielräume).

Die Regelung des § 6a entspricht mithin bewusst und gewollt (BT-Drs. 18/6986, 3 11) weitgehend dem richtlinienrechtlichen Vorbild und setzt damit die geläufige Stra-

tegie der sog. 1:1-Umsetzung des europäischen Wasserrechts durch den Bund fort. **Abs. 1** formuliert das Kostendeckungsprinzip für Wasserdienstleistungen iSd § 3 Nr. 16 als allgemeinen Grundsatz, der zu berücksichtigen ist. Inhaltlich abgeschwächt wird in **Abs. 2** für Wassernutzungen lediglich eine Verpflichtung zur Leistung eines angemessenen Beitrags bei Gefährdung der Bewirtschaftungsziele postuliert. In beiden Fällen ist gemäß **Abs. 3** das Verursacherprinzip zugrunde zu legen. **Abs. 4** übernimmt die in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL enthaltene Option des Abweichens aus sozialen, ökologischen oder wirtschaftlichen Gründen oder wegen regionalen, geographischen und klimatischen Besonderheiten. Auf Wunsch der Länder wurde später in **Abs. 5** eine Unberührtheitsklausel angefügt, die insbesondere deren Recht zur weiteren Abgabenerhebung sicherstellen soll (BT-Drs. 18/8734, 11). Über die ergriffenen Maßnahmen und zugelassene Ausnahmen ist nach § 83 Abs. 2 Nr. 5 im Bewirtschaftungsplan zu berichten (→ § 83 Rn. 42a). Insgesamt teilt damit die Transformationsbestimmung durch Übernahme der zahlreichen relativierenden Tatbestandsmerkmale die rechtliche Steuerungsschwäche des richtlinienrechtlichen Vorbilds und dürfte daher auch künftig für den wasserrechtlichen Vollzug ohne größere Bedeutung bleiben (Reinhardt NuR 2006, 740; Reinhardt NVwZ 2016, 1042; aA Gawel/Unnerstall DVBl 2014, 963f.).

II. Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen (Abs. 1)

- 4 **1. Wasserdienstleistungen.** § 6a Abs. 1 gilt für Wasserdienstleistungen iSd gleichzeitig eingeführten Legaldefinition des § 3 Nr. 16 (→ § 3 Rn. 88–90) und umschließt die durch einen Dritten vermittelten wasserbezogenen Dienstleistungen im Rahmen von Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Auf diese Weise sollen die zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge (→ § 50 Rn. 11–13; → § 56 Rn. 7, 29) erforderlichen Inanspruchnahmen der Gewässer in den instrumentellen ökonomischen Ansatz des europäischen Gewässerschutzes einbezogen und insbesondere die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Heranziehung der nutznießenden Bürger, etwa durch entsprechende Aufschläge auf Wasser- und Abwassergebühren oder -preise, eröffnet werden.
- 5 **2. Erreichung der Bewirtschaftungsziele.** Durch die tatbestandliche Bezugnahme auf die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele der §§ 27–31, 44, 47 wird klar gestellt, dass der Kostendeckungsgrundsatz ausschließlich der Verwirklichung der ökologischen Umweltziele nach Art. 4 WRRL zu dienen bestimmt ist (BT-Drs. 18/6986, 11; BFM/Berendes § 6a Rn. 6, weitergehend BeckOK UmweltR/Hasche WHG § 6a Rn. 4). Hierüber hinausgehende gewässerökologische oder wasserwirtschaftliche Ziele werden von § 6a Abs. 1 dagegen nicht umfasst. Soweit dagegen die Länder nach Abs. 5 zu weitergehender Erhebung von Kosten und Entgelten berechtigt bleiben sollen (→ Rn. 39–41), geht dies über die richtlinienrechtlichen Vorgaben hinaus und ist rechtlich an originär nationalen Maßstäben wie etwa des Grundrechtschutzes und des Finanzverfassungsrechts zu bewerten.
- 6 Unterhalb der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele einschließlich ihrer materiellen Konkretisierungen im Verordnungsrecht (zB OGewV, GrwV) sollen nach der Entwürfsbegründung (BT-Drs. 18/6986, 11, unter Berufung auf EuGH NVwZ 2014, 1445 Rn. 52) auch die ökologischen Anforderungen in den Maßnahmenprogrammen nach § 82 in die Geltung des Kostendeckungsgrundsatzes einbezogen werden. Soweit dessen Umsetzung auf dem Weg der Erhebung öffentlicher Abgaben oder anderweitiger Belastungen der Bürger erfolgt, ist an das steuerrechtliche Legalitätsprinzip zu erinnern, nach dem Tatbestand und Rechtsfolge durch den Gesetzgeber selbst festzulegen sind (Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, Rn. 157ff.; Tipke/Lang/Hey SteuerR § 3 Rn. 230ff.; jeweils mwN). Einzelne Zielvorgaben und Anordnungen in Maßnahmenprogrammen, die selbst nicht über die in der Eingriffsverwaltung gebo-

tene Rechtssatzqualität verfügen (→ § 82 Rn. 12), reichen daher als solche zur Rechtfertigung einer Abgabenbelastung nicht aus. Erst recht entziehen sich Inhalte von Bewirtschaftungsplänen nach § 83 oder sonstigen verwaltungsinternen Konkretisierungen dem Anwendungsbereich des Abs. 1 S. 1.

Soweit darüber hinaus vertreten wird, Art. 9 WRRL (und damit uU zugleich der im Wesentlichen gleichlautende § 6a) beschränke sich nicht auf die flankierende Unterstützung der gesetzlichen Umweltziele, sondern enthalte ein fundamentales ökonomisches Ordnungsprinzip in einer Welt knapper Ressourcen (Gawel/Unnerstall DVBl 2014, 963ff. zu Art. 9 WRRL), mag dem aus umwelt- und wirtschaftspolitischer Perspektive möglicherweise beigeplichtet werden, doch steht dem der im Vergleich zu Art. 9 WRRL insoweit noch eindeutigeren Wortlaut des § 6a zwingend entgegen. Abs. 1 S. 1 stellt den Kostendeckungsgrundsatz ausschließlich in den Dienst der Erreichung der Bewirtschaftungsziele, ohne sich dabei zugleich auch für weitere ökologische Ziele zu öffnen (BT-Drs. 18/6986, 11). Auch eine im Wesentlichen volkswirtschaftlich geführte teleologische Argumentation vermag den insoweit eindeutigen Gesetzestext nicht zu relativieren. Dasselbe ergibt sich im Umkehrschluss aus der Öffnungsklausel des Abs. 5, die von weitergehenden, dh über die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und damit des Abs. 1 hinausreichenden (BT-Drs. 18/8734, 11) Regelungen spricht. Im Übrigen ist diese Ansicht nicht mit der Rechtsprechung des EuGH vereinbar, der den richtlinienrechtlichen Kostendeckungsgrundsatz gleichfalls explizit an die Erreichung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL knüpft und überdies den Mitgliedstaaten einen nicht nur unerheblichen Konkretisierungsspielraum im Umgang auch mit den ökonomischen Instrumenten der Richtlinie einräumt (NVwZ 2014, 1445 Rn. 50ff.). Die Instrumentalisierung der geltenden Regelung des Kostendeckungsgebots als Hebel für die Implementierung einer ökonomischen Grundordnung des geltenden Wasserrechts beruht somit auf einem grundsätzlichen interdisziplinären Missverständnis von Funktion und Voraussetzungen der Rechtsordnung.

3. Grundsatz der Kostendeckung. Inhalt und Reichweite des Grundsatzes der Kostendeckung werden in Richtlinie und Transformationsrecht nicht näher definiert. Im deutschen Recht genießt das Prinzip als zentraler Bestandteil des Kommunalabgabenrechts seit langem Anerkennung und ist durch abgabenrechtliche Regelungen und einschlägige Judikatur hinreichend präzisiert. Inhaltlich besagt es, dass bei der Kalkulation kommunaler Abgaben, etwa im Rahmen gemeindlicher Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung, unter Anlegung eines betriebswirtschaftlichen Maßstabs der Bürger nur insoweit belastet werden darf, als es für die Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben erforderlich ist (s. zB §§ 7ff. KAG RhPf.; BVerfG NJW 1979, 1345ff.; Gern/Brüning Rn. 1309; Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, Rn. 106; Tipke/Lang/Seer SteuerR § 2 Rn. 20). Dem Abgabenschuldner soll der tatsächliche Verwaltungsaufwand für die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung berechnet und kein Gewinn erzielt werden. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie hatte das Umweltbundesamt (Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland, 2001, S. 45f.) für den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung eine weitgehende Umsetzung des Kostendeckungsgrundsatzes attestiert, so dass nennenswerter Regelungsbedarf nicht gesehen wurde. Seit geraumer Zeit hat sich jedoch herausgestellt, dass die Verwirklichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie einen erheblichen wirtschaftlichen Aufwand erfordert, über den bei Verabschiedung der Richtlinie offenbar nicht hinreichend reflektiert worden war (so Knopp ZUR 2005, 507f.). Nachgerade zwangsläufig entstehen so für den wasserwirtschaftlichen Vollzug auf Länderebene weitreichende Finanzierungsdefizite, die verbreitet unter Berufung auf das Kostendeckungsprinzip kompensiert werden sollen. Hinzu kommt, dass vor allem aus volkswirtschaftlicher Perspektive eine prädominant ökonomische Strategie zur Erreichung der europäischen Gewässerschutzziele verfolgt wird (s. zB Gawel/Unner-

stall KA 2014, 49ff., 223ff.; Gawel NuR 2014, 77ff.), um die durchaus verbesserungsbedürftigen Vollzugerfolge bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (→ Einl. Rn. 75a) mit wirtschaftlichen Instrumenten zu steigern. So ist schon früh ein volkswirtschaftlicher Ansatz der Richtlinie unterstellt und ein Änderungsbedarf im Abgabenerhalt geltend gemacht worden (Schmutzler DVBl 2006, 228f.; weitergehend Gawel/Unnerstall DVBl 2014, 963ff.; dazu → Rn. 6). Solange indes sich der Bundesgesetzgeber einer gewässerschutzspezifischen normativen Schärfung der abgabenrechtlich eingeführten Begrifflichkeit entzieht, besteht keine zureichende Grundlage, den Gebrauch des Tatbestandsmerkmals in Abs. 1 S. 1 abweichend zu interpretieren, zumal aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie kolportiert wird, dass die Regelung der Sache nach auf einen bestimmten Kreis von Mitgliedstaaten gemünzt war, dem die Bundesrepublik nicht zugerechnet wurde (Bohne in Bohne [Hrsg.], Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der EU: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, 2005, S. 171f.).

- 9 **4. Umwelt- und Ressourcenkosten.** Der Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten (Abs. 1 S. 2) ist weder in § 6a noch im Definitionenkatalog des § 3 näher erläutert. Verbreitet wird daher auf eine rechtlich nicht verbindliche Mitteilung der Kommission (KOM[2000] 477 endg., 10) zurückgegriffen, die **Umweltkosten** als „Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen (z. B. durch Verschlechterung der ökologischen Qualität von aquatischen Ökosystemen oder die Versalzung oder qualitative Verschlechterung von Anbauflächen)“, definiert. Darüber ist der flankierenden Funktion des Grundsatzes (→ Rn. 2) entsprechend auch eine Berücksichtigung von Kosten des vorsorglichen Gewässerschutzes nicht ausgeschlossen (BeckOK UmweltR/Hasche WHG § 6a Rn. 26).
- 10 Unter **Ressourcenkosten** versteht dieselbe Quelle (KOM[2000] 477 endg., 10) sodann die „Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden (z. B. in Verbindung mit einer übermäßigen Grundwasserentnahme)“.
- 11 Diesem primär kompensatorischen Erklärungsansatz, der den Aufwand für die durch eine Gewässerinanspruchnahme bedingten nachteiligen Veränderungen der Wasserqualität und -quantität berechnet (s. auch Fries/Nafø KA 2006, 156; Reinhardt NuR 2006, 742) stehen weitergehende, wiederum im Kern eher umweltökonomisch als umweltrechtlich determinierte Begriffsdeutungen gegenüber, die etwa unter Heranziehung verschiedener wirtschaftswissenschaftlicher Methoden zu einer monetären Bewertung der geschützten Umweltgüter selbst zu gelangen versuchen (zB RKS EU-WasserrahmenRL-HdB/Hansjürgens/Messner S. 409ff.; Unnerstall NVwZ 2006, 530f.; krit. Gawel KA 2014, 16f.; jeweils mwN). Mit Blick auf die Unterordnung des Kostendeckungsgrundsatzes unter die Erreichung der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele und seine flankierende Funktion zur Umsetzung der europäischen Umweltziele wird indes zur Ermittlung der Umwelt- und Ressourcenkosten grundsätzlich zunächst auf den administrativen Vollzugaufwand, insbesondere im Interesse der Sanierung und Verbesserung von Gewässern, die sich nicht in einem guten Zustand iSd §§ 27–31, 44, 47 befinden, abzustellen sein. Dabei liegen die praktischen Schwierigkeiten weniger in der tatbestandlichen Identifizierung und Quantifizierung der Vollzugskosten selbst als vielmehr in der daran anschließenden Lastenverteilung nach dem in Abs. 3 für maßgeblich erklärten Verursacherprinzip (Reinhardt NuR 2006, 742; → Rn. 26–28).
- 12 **5. Berücksichtigungspflicht. a) Bedeutung.** Indem § 6a Abs. 1 S. 1 anordnet, dass der Grundsatz der Kostendeckung zu „berücksichtigen“ ist, übernimmt er nicht nur wortgleich eine Formulierung des Richtlinienexts, sondern bedient sich zugleich eines in der deutschen Rechtsprache eingeführten und damit inhaltlich fixier-