



WALDBAUERNVERBAND NORDRHEIN-WESTFALEN e.V.



600.000 ha Privatwald
in Nordrhein-Westfalen
- Ressource mit Zukunft!

WALDBAUERNVERBAND NRW e.V. - Kappeler Str. 227 - 40599 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtages
Herrn Ulrich Schmidt
Platz des Landtages

40221 Düsseldorf

Kappeler Straße 227

40599 Düsseldorf

Tel. 0211 / 1 79 98 35

Fax 0211 / 1 79 98 34

E-mail: info@waldbauernverband.de

www.waldbauernverband.de

Volksbank Düsseldorf Neuss eG

6306164013 (BLZ 301 602 13)

Postbank Dortmund

111 883 467 (BLZ 440 100 46)

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

UNSER ZEICHEN

DATUM

GN/Pf 9.51

25. Januar 2005

Novellierung des Landeswassergesetzes

Sehr geehrter Herr Präsident,

Landtag Nordrhein-Westfalen 13. Wahlperiode Zuschrift 13/4746 zu Zuschrift 13/4638 alle Abg.

anlässlich der Landtagsanhörung zu dem Entwurf des Landeswassergesetzes am 17. Januar 2005 hat unser Verband ausführlich mündlich und schriftlich auf die Auswirkungen dieses Entwurfes für den Wald und die Bewirtschaftung des Waldes hingewiesen. Besonders schmerzlich für die Waldbesitzer unseres Bundeslandes ist, dass die Besserstellung des Waldes bei der Gewässerumlage wieder rückgängig gemacht werden soll. Dies ist angesichts der enormen Bedeutung des Waldes für den Wasserabfluss und die Wasserqualität nicht verständlich. Ich verweise auf unsere diesbezüglichen Stellungnahmen.

Gerade wegen dieser hohen Bedeutung der Wälder und der Waldbewirtschaftung für die immer wichtiger werdende Ressource „Wasser“ hat unser Dachverband, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) ein umfangreiches Gutachten zu dieser Thematik erstellen lassen. Dieses Gutachten liegt seit einigen Tagen vor. Ich übersende Ihnen dieses Gutachten als Anlage in der Hoffnung, dass die dort angestellten Überlegungen noch in die Beratungen einfließen können.

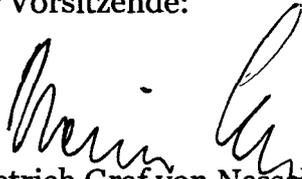
Ich hoffe, dass es gelingt, sowohl in der Frage der Gewässerumlage als auch der Gewässerstrandstreifen für die Waldbesitzer zufrieden stellende Lösungen zu finden.

Für Gespräche in dieser Angelegenheit stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Waldbauernverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Der Vorsitzende:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dietrich Graf von Nesselrode', written in a cursive style.

(Dietrich Graf von Nesselrode)

Anlage

Gutachten von Dr. Tilman Giesen

Wald und Wasser

Ein Beitrag zur Einbeziehung der Forstwirtschaft in
die Wertschöpfungskette Wasser

G u t a c h t e n

erstattet

- der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzer-
verbände e.V.
- der Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzer-
verbände e.V.
- dem Hessischen Waldbesitzerverband e.V.

und

- dem Waldbesitzerverband Hannover in Niedersachsen
e.V.

durch

L a u p r e c h t
Rechtsanwälte und Notare
Dr. Tilman Giesen
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Lorentzendam 36
24103 Kiel

Kiel, im Dezember 2004

Inhaltsverzeichnis:

Erster Teil: Befund	S. 4
A. Der Ausgangspunkt dieser Untersuchung	S. 4
B. Tatsachen der Wasserversorgung	S. 6
I. Quellen und Verbrauch	S. 7
II. Wasserversorgungsanlagen	S. 9
III. Wasserpreis	S. 11
IV. Wasserentnahmentgelt	S. 12
V. Zwischenergebnis	S. 13
C. Tatsachen der Waldökologie	S. 15
I. Filterwirkung	S. 15
II. Oberflächenabfluß	S. 20
III. Sickerung	S. 21
IV. Speicherwirkung	S. 24
V. Zwischenergebnis	S. 26
D. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie	S. 28
I. Reinhalteteistungen des Waldes als „Wasserdienstleistung“	S. 30
II. Art. 9 Abs. 1 WRRL als Anspruchsgrundlage ?	S. 32
III. Art. 9 Abs. 1 WRRL als richtungweisender Grundsatz	S. 33
1. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung	S. 35
2. Die Zugrundelegung des Verursacherprinzips	S. 37
a) Verursacherprinzip	S. 38
b) Unter Zugrundelegung, conformément à, in accordance	S. 43
3. Der Grundsatz der Deckung der Kosten	S. 45
E. Zwischenergebnis	S. 49

Zweiter Teil: Umsetzungsvorschlag	S. 50
A. Nutzlehren aus dem ersten Teil	S. 50
I. Die Vorzüglichkeit von Verträgen	S. 50
II. Alternative „Abgabenverrechnung“	S. 54
1. Denkbare Regelungsmodelle	S. 56
2. Systematik des Abwasserabgabengesetzes	S. 59
B. Kompetenzen	S. 61
C. Maßstäbe	S. 64
D. Regelungsvorschlag	S. 68
I. Bundesrecht	S. 68
II. Landesrecht	S. 69
III. Diskussion	S. 71
1. Zielverfehlung ?	S. 71
2. Zielsicherung	S. 72
Dritter Teil: Mögliche Einwendungen gegen die Regelungsvorschläge	S. 74
A. Naßauskiesungsentscheidung	S. 74
B. Kielwassertheorie	S. 81
C. Europäisches Beihilferecht	S. 83
D. Ordnungspolitische Erwägungen	S. 83
Vierter Teil: Zusammenfassung	S. 86

Erster Teil: Befund

A. Der Ausgangspunkt dieser Untersuchung

Die aktuelle Ertragslage in der Forstwirtschaft ist schwierig. Produkte mit geringem Veredelungsgrad verlieren zunehmend Marktanteile an weniger entwickelte Länder. Der Trend zur Kreislaufwirtschaft verstärkt die Substitutionsprozesse. Europaweit wächst mehr Holz zu, als eingeschlagen wird. Neben der Holzproduktion treten andere Leistungen des Waldes in den Mittelpunkt des Interesses. Seit Beginn der 70er Jahre wächst der Bedarf der Gesellschaft an Umwelt- und Erholungsleistungen.

Die deutsche Forstwirtschaft befindet sich in einer Strukturkrise, genauer: in einer Krise ihrer Organisationsstruktur. Verbesserungen in der Organisationsstruktur werden zu Verbesserungen der Ertragslage führen.

Unabhängig hiervon bemüht sich die Forstwirtschaft, neue Märkte für Nichtholzwaldprodukte zu erschließen. Ausdruck dieser Bemühungen ist u.a. ein von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt: „Niche markets for recreational and environmental services from multiple forest production systems“. Dieses Projekt hat eine intensive forstpolitische Diskussion ausgelöst.

Die Schutzfunktion des Waldes für Luft, Boden und Wasser ist anerkannt. Wald schützt die Artenvielfalt, den Naturhaushalt, das Landschaftsbild, das Klima und vor Immissionen aller Art.

Es besteht also eine Nachfrage nach Leistungen, die der Wald anbieten kann. Dazu gehören Leistungen, die die Gewässergüte fördern.

Nach Mantau

Mantau, Udo: Von der Waldfunktionenlehre zur Waldproduktlehre, in: Beiträge zur Vermarktung der Umwelt- und Erholungsleistungen des Waldes, Sonderveröffentlichung von AFZ/Der Wald in Zusammenarbeit mit Universität Hamburg, Hamburg/München 2001, S. 10, 12.

sind für eine Weiterentwicklung der Waldfunktionenlehre zu einer Waldproduktlehre vor allem zwei Dinge erforderlich:

- "1. Leistungen des Waldes aktiv zu gestalten und damit zugleich das Problem der Nicht-Ausschließbarkeit und der geringen Rivalität nicht hinzunehmen, sondern zu beeinflussen.
2. Institutionelle Rahmenbedingungen für die Vermarktung schaffen. Erst vorhandene Institutionen und vertragliche Lösungen ermöglichen den Marktzugang."

In diesem Sinne gehören zu den institutionellen Rahmenbedingungen insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen. Sie ermöglichen den Markt. Ihr Bestand soll aufgenommen und ggf. bestehender Änderungsbedarf soll entwickelt werden. Zuvor soll ein Überblick über die den Zusammenhang bestimmenden Tatsachen gegeben werden.

B. Tatsachen der Wasserversorgung

Die gesamte öffentliche Wasserförderung betrug im Jahre 1991 ca. 48 Mrd. m³. Sie verteilt sich wie folgt

(nach Damrath/Cord-Landwehr, Wasserversorgung, 11. Auflage, Stuttgart 1998)

- 60,4 % Energieversorgung (ca. 90 % Kühlwasser, Rest: Kesselspeise- und Belegschaftswasser),
- 22,9 % Industrie (Bergbau und verarbeitendes Gewerbe),
- 13,6 % öffentliche Wasserversorgung;
- 3,1 % Landwirtschaft.

An die Qualität des Wassers für wirtschaftliche Zwecke werden häufig andere Anforderungen gestellt, als an die öffentliche Wasserversorgung. Betriebswasser kann Trinkwassereigenschaften einschließen, muß dies aber zwangsläufig nicht. In der Industrie wird vielfach salzarmes und enthärtetes (beispielsweise bei Großwäschereien) Betriebswasser benötigt. Besonders hohe Anforderungen werden an Kesselspeisewasser und Kühlwasser gestellt. Die öffentliche Wasserversorgung kann Spezialanforderungen vielfach nicht entsprechen. Viele Betriebe müssen deshalb ihr Wasser selbst aufbereiten.

Für den hier zu untersuchenden Themenkreis bedeutet dies, daß als Partner der Forstwirtschaft nicht nur die Träger der Trinkwasserwerke in Betracht kommen. Kooperationen, Verträge etc. können auch mit Industrie und Gewerbe eingegangen werden. Dies drängt sich nach dem Gesamtwasserbedarf sogar auf.

I. Quellen und Verbrauch

In der öffentlichen Wasserversorgung betrug im Jahre 1995 die Gewinnung aus Quellwasser 8 %, aus Oberflächenwasser 28 % und aus dem Grundwasser 64 %. Die Verhältnisse liegen dabei in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Während Berlin, Bremen und Hamburg im Jahre 1994 ausschließlich Grundwasser förderten, entnehmen Länder wie Nordrhein-Westfalen (57,5 %) oder Sachsen (69,9 %) überwiegend Oberflächenwasser. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wird kein Quellwasser gefördert, während der darauf entfallende Anteil in Sachsen-Anhalt 28,1 % der dortigen Gesamtförderung ausmachte. Die regionale Verteilung der Wasserförderung stellte sich im Jahre 1994 nach Damrath/Cord-Landwehr a.a.O., S. 31, wie folgt dar:

Land	Grundwasser	Quellwasser	Oberflächenwasser
Baden-Württemberg	48,3	16,4	35,3
Bayern	70,3	21,4	8,3
Berlin	100,0	---	---
Brandenburg	90,7	---	9,3

Bremen	100,0	---	---
Hamburg	100,0	---	---
Hessen	80,8	13,1	6,1
Mecklenburg- Vorpommern	77,7	---	22,3
Niedersachsen	82,6	4,6	12,8
Nordrhein- Westfalen	40,5	2,0	57,5
Rheinland-Pfalz	75,3	14,9	9,8
Saarland	94,9	5,1	---
Sachsen	22,9	7,2	69,9
Sachsen-Anhalt	69,7	28,1	2,2
Schleswig- Holstein	99,9	0,1	---
Thüringen	72,7	22,8	4,5

Nach Informationen und Statistiken des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (www.bundesverband-gas-und-wasser.de) ist im Zeitraum 1990 bis 2001 die jährliche Wasserförderung um 19 % zurückgegangen. In absoluten Werten ausgedrückt bedeutet dies eine Reduzierung der Wasserförderung um rund 1,3 Mrd. m³. Die in den 70er Jahren und 1980 im Rahmen des Wasserversorgungsberichtes der Bundesregierung erstellten Wasserbedarfsprognosen seien von einem kontinuierlich steigenden Wasserverbrauch in Deutschland ausgegangen. Diese Prognosen seien durch die tatsächlich eingetretene Entwicklung des Wasserverbrauchs widerlegt. Statt der prognostizierten 219 l pro Einwohner und Tag liege der aktuelle Verbrauch lediglich bei 128 l pro Einwohner und Tag.

II. Wasserversorgungsanlagen

Eine Wasserversorgungsanlage lässt sich in technische Teilbereiche differenzieren:

- Wassergewinnung (Quellfassung, Grundwasserfassung, Oberflächenwasserfassung),
- Wasseraufbereitung (mechanisch, biologisch, chemisch),
- Wasserförderung (Gefälle, Druck- oder Pumpbetrieb),
- Wasserspeicherung (natürliche oder künstliche Behälter),
- Wasserverteilung (Rohrnetz).

Hinsichtlich der Baukosten haben diese technischen Teilbereiche im Mittel etwa folgende prozentualen Anteile an der Gesamtanlage, wobei die erstgenannten Zahlen jeweils Mittelwerte von kleinen Anlagen, die zweitgenannten Zahlen solche von großräumigen Gruppenanlagen sind

(nach Mutschmann/Stimmelmayer, Taschenbuch der Wasserversorgung, 11. Auflage, Stuttgart 1995, S. 10)

- | | |
|----------------------|--------------|
| - Wassergewinnung | 6 - 2 v.H. |
| - Wasseraufbereitung | 3 - 1 v.H. |
| - Wasserförderung | 13 - 10 v.H. |
| - Wasserspeicherung | 15 - 5 v.H. |
| - Wasserverteilung | 63 - 82 v.H. |

Der weitaus größte Kostenanteil entfällt also auf die Anlagen der Wasserverteilung.

Daraus auf ein geringes Interesse der Wasserwirtschaft für Aufwandsminimierung bei der Wassergewinnung und –aufbereitung zu schließen, wäre jedoch unzutreffend. Die Wasserwirtschaft selbst weist darauf hin, daß nur verteilt werden kann, was gewonnen und aufbereitet wurde. Demgemäß heißt es bei Mutschmann/Stimmelmayr, a.a.O., S. 10:

"Dagegen haben die Anlagenteile der Wassergewinnung wegen der geringen Häufigkeit der für die Trinkwasserversorgung geeigneten Wasservorkommen, der Schwierigkeit der Erkundung, Gewinnung und dauernden Sicherung, sowie die Anlagenteile der Wasseraufbereitung wegen der Sicherung der Wassergüte die größere Bedeutung und Gewichtung und erfordern einen verhältnismäßig großen Planungsaufwand".

Das Statistische Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 6.1 teilt mit, daß es im Jahre 2001 in Deutschland 1.834 Unternehmen der Wasserversorgung gab. Das sind mehr Unternehmen als im Bereich der Elektrizitäts- (819), der Gas- (264) und der Fernwärmeversorgung (201) zusammen.

Die Unternehmen der Wasserversorgung dürften schon von ihrer Zahl her eine erhebliche Nachfrage nach Wasserdienstleistungen generieren.

Hinzu kommt, daß in Unternehmen der Wasserversorgung teilweise schon jetzt eine Umsatzrendite von über 20 % erzielt wird. Die relativ hohen Gewinne dürften die Unternehmen bewegen, auch neuartigen Wasserdienstleistungen nicht von vornherein ablehnend gegenüber zu stehen.

Die Wasserwirtschaft hat also ein erhebliches Interesse, positive Wirkungen des Waldes auf Wassergewinnung und Wasseraufbereitung nutzbar zu machen und zu aktivieren.

III. Wasserpreis

Jeder Bürger in der Bundesrepublik Deutschland gibt im Durchschnitt täglich 0,22 € für Trinkwasser aus. Pro Person belaufen sich damit die Trinkwasserkosten auf rund 80,00 € im Jahr.

Nach Angaben des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW) lag der durchschnittliche Wasserpreis im Jahr 2002 in der Bundesrepublik Deutschland bei 1,71 € pro Kubikmeter. Hierin eingeschlossen seien die Umsatzsteuer in Höhe von 7 % und ein Grundpreis.

Eine Durchsicht der durchaus zahlreich im Internet von den jeweiligen Anbietern veröffentlichten Wasserpreise bestätigt diesen relativ niedrigen Durchschnittspreis nicht. Durchaus häufig werden Kubikmeterpreise bis 3,08 € veröffentlicht.

Die Differenz in den Werten beruht möglicherweise auf einem "Nachhängen" der Statistik um etwa 2 bis 4 Jahre. Der Anstieg der Wasserpreise hat in den letzten Jahren vieler Orts von sich reden gemacht. In Berlin beispielsweise scheint nach neuestem Stand für das Jahr 2004 eine Steigerung um 15 % und in den Jahren bis 2010 um weitere 15 % festzustehen.

Allerdings, und darauf weist der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. zurecht hin, sind die Wasserpreise stark durch die von den jeweiligen Ländern erhobenen Wasserentnahmeentgelte beeinflusst.

Häufig steht allerdings, darauf weist der BGW nicht hin, die Höhe des Wasserpreises und das Wasserentnahmeentgelt in einem umgekehrten Verhältnis. Beispiel ist etwa der Freistaat Sachsen, wo überdurchschnittlich hohe Wasserpreise einem vergleichsweise geringen Wasserentnahmeentgelt gegenüberstehen.

IV. Wasserentnahmeentgelt

In einigen, aber nicht allen Bundesländern wird eine Abgabe für die Entnahme von Wasser erhoben. Die einzelnen landesrechtlichen Ausgestaltungen sind differenziert und nicht direkt miteinander vergleichbar. Die Entnahmeentgelte sind überall in der Diskussion und die Regelungen häufigen Änderungen ausgesetzt. Schleswig-Holstein beispielsweise hat das Entnahmeentgelt kürzlich erheblich erhöht, Nordrhein-Westfalen hat es eingeführt, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern haben es abgeschafft. Einen groben Überblick mag folgende Übersicht liefern:

Land	Entnahmeentgelt ja/nein	Höhe des Entnahme- entgelts Euro/m ³
Baden- Württemberg	ja	0,05

Bayern	nein	---
Berlin	ja	0,31
Brandenburg	ja	0,077
Bremen	ja	0,05
Hamburg	ja	0,056
Hessen	nein	---
Mecklenburg- Vorpommern	nein	---
Niedersachsen	ja	0,051
Nordrhein- Westfalen	ja	0,045
Rheinland-Pfalz	nein	---
Saarland	nein	---
Sachsen	ja	0,015
Sachsen-Anhalt	nein	---
Schleswig- Holstein	ja	0,11
Thüringen	nein	----

V. Zwischenergebnis

Die vorstehend zusammengetragenen Daten zeigen die enorme Vieltgestaltigkeit der Wasserversorgung in Deutschland. Die Datenlage wird sich Ende 2004 noch erheblich verbessern, weil dann die Ergebnisse der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang III WRRL vorliegen werden oder, besser gesagt, vorliegen müssen (dazu noch unten, erster Teil, D., III., 1.). Es ist absehbar, daß

die wirtschaftlichen Analysen die Vielgestaltigkeit der Wasserversorgung in Deutschland noch besser dokumentieren werden.

C. Tatsachen der Waldökologie

Den gut aufbereiteten und zugänglichen Daten über die Wasserversorgung steht ein nur unzureichendes Wissen über die Wirkungen des Waldes und bestimmter Waldbaumaßnahmen auf Wasserqualitäten gegenüber. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf, um zu Regelaussagen zu gelangen. Zu unterscheiden sind Auswirkungen des Waldes in bezug auf den Stoffeintrag und Stoffaustrag (Filterwirkung; dazu nachfolgend I.), in bezug auf den oberflächlichen Wasserabfluß (dazu nachfolgend II.) und in bezug auf die Sickerung (dazu nachfolgend III.), die maßgeblichen Einfluß auf die Grundwasserneubildungsrate hat. Für Wasserversorger interessant sind auch die Speicherwirkungen (dazu nachfolgend IV.)

I. Filterwirkung

Unvollkommen ist das Wissen über die Bilanzen des Stoffeintrags aus der Atmosphäre und des Stoffaustrags über das unterirdische Wasser und Vorfluter für bewaldete Einzugsgebiete. Systematische Erhebungen hierzu begannen erst mit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts.

Vgl. Seiler, K.-P.: Stoffeintrag und Stoffaustrag in bewaldeten Einzugsgebieten, Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V., Hamburg/Berlin 1990, S. 1.

Folgendes kann wohl als gesicherter Wissensstand angesehen werden:

Speziell das Ausfiltern von Stoffen aus der Luft durch das Kronendach führt dazu, daß der atmogene Stoffeintrag in Waldbeständen höhere Werte erreicht als im Freiland. Trotz dieses höheren Stoffeintrages ist der Stoffaustrag aus Waldbeständen deutlich niedriger als im Freiland.

Diese Filterwirkung wird durch den Aufbau von Biomasse im Wald erreicht. Erst beim Abbau der Biomasse, also mit erheblicher Verzögerung, werden Stoffe, häufig in anderen Verbindungen, wieder an das Sickerwasser abgegeben. Dieser interne Stoffkreislauf wird zudem durch Holzeinschlag und Export von Biomasse aus dem Wald unterbrochen, so daß nicht alle gebundenen Stoffe beim Absterben der Pflanzen wieder freigesetzt werden. Dauerhaftes Verbauen von Holz hat also nicht nur rohstoffschonende, sondern auch filternde Wirkung.

In der Pflanzensubstanz werden vor allem Stickstoff, Kalium, Schwermetalle und Phosphor gebunden,

a.a.O., S. 80.

Eine erhebliche Filterwirkung ergibt sich auch für den Protoneneintrag. Die Minderung des Protoneneintrags erreicht bei Laubwäldern in Schutzlagen bis zu 87 %, in exponierten Lagen maximal 70 %, bei Nadelwäldern in Schutzlagen jedoch nur 30 % bis 60 %. In exponierten Lagen maximal 42 %,

a.a.O., S. 34/35.

Die Stickstoffassimilation im Kronenraum von Fichten- und Buchenaltbeständen (leider keine differenzierten Werte) wird auf durchschnittlich

25 % des Stickstoffs im Bestandsniederschlag veranschlagt. Als Höchstwerte für die Stickstoffdeposition aus der Kronentraufe werden 60 kg pro Hektar und Jahr genannt,

a.a.O., S. 36.

In sieben Trinkwasserschutzgebieten der Stadtwerke Frankfurt am Main GmbH (SWF) wurden von 1992 bis 1997 auf 24 forstwirtschaftlich genutzten Flächen Bodenproben entnommen. Analysiert wurde der Gehalt an Nitratstickstoff sowie der pH-Wert der Böden. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen

vgl. Berheide/Knoche: Bodenuntersuchungen in bewaldeten Trinkwasserschutzgebieten der Stadtwerke Frankfurt am Main GmbH 1992 bis 1997, unveröffentlichter Bericht, November 1997,

zeigen, daß einige der Waldflächen im Vergleich zu parallel beprobten landwirtschaftlich genutzten Flächen sehr hohe Konzentrationen an Nitratstickstoff aufweisen. Besonders unter Fichtenbeständen finden sich überdurchschnittliche Werte. Die Boden-pH-Werte belegen für alle untersuchten Böden eine Versauerung des oberen Horizontes. Ursache für die zunehmende Nitratsättigung und Versauerung der Wälder sind die atmosphärischen Stickstoff- und Sulfatdepositionen.

Die Stadtwerke Frankfurt am Main GmbH leiten daraus die Folgerung ab, daß die Schutzfunktion des Waldes zunehmend verloren gehe. Allerdings werden sogar finanzielle Ansprüche des Forstes an die Wasserversorger gerechtfertigt, wenn entsprechend den in diesem Bericht gemachten Bewirtschaftungsvorschlägen gehandelt wird. Solche Bewirtschaftungsvorschläge sind beispielsweise:

- eine maßvolle Kalkung zur Anhebung der pH-Werte der Böden (dolomitischer Kalk 2,5 t bis 3 t pro Hektar);

- Waldbau mit konsequentem Fichteneinschlag;
- Verzicht auf Aufforstungen oder Aufforstung mit standortgerechtem Laubwald nach N-Harvesting (Biomasseexport);

vgl. a.a.O. S. 22.

Der Bericht betont auch, daß zum Schutz des Bodens vor Besiedlungs- oder Versiegelungsansprüchen der Wald aus juristischen und kulturellen Gründen leichter zu erhalten sei, als die Offenhaltung von Landwirtschaftsflächen.

Nach dem Bericht hat den stärksten Einfluß auf die Bodenversauerung die Bodenart. Danach rangiert die Nutzungsform und erst danach rangieren die Emissionen;

vgl. a.a.O., S. 19.

Für das gesamte Land Hessen konnten neuere Studien

Scheler, Birthe: Wald und Wasser- Qualitative und quantitative Aspekte in: Waldökosystemstudie Hessen/Forsthydrologie, Hessenforst FIV 2004

signifikant niedrigere Nitratgehalte in Grund- und Rohwässern feststellen

a.a.O., S. 5.

Der direkte Zusammenhang zu standörtlichen Faktoren wird aber auch in dieser Studie nicht hergestellt. Vielmehr gibt es auch Hinweise darauf, daß die Nitratkonzentrationen im Bodensickerwasser gemessen in einer

Tiefe von 100 cm im Zeitraum von 1988 bis 2002 sowohl unter Buche als auch unter Fichte kontinuierlich rückläufig sind. Die Standorte unterschieden sich in der absoluten Höhe der Nitratkonzentrationen. Während am einen Standort die Konzentration von 17 mg/l auf einen Wert nahe Null rückläufig war, erstreckte sich der Rückgang an einem anderen Standort innerhalb desselben Zeitraumes von 28 mg/l auf ca. 20 mg/l. Beide Standorte lagen trotz der relativ oberflächennahen Meßtiefe deutlich unter dem EU-Grenzwert für Trinkwasser von 50 mg/l.

Generelle Aussagen über die Filterwirkung sind kaum möglich. Die Filterwirkung wird stark beeinflusst auch vom geologischen Untergrund. Die Puffersysteme im Boden und Gestein haben maßgeblichen Einfluß auf hohe oder niedrige pH-Werte des Grundwassers. Damit ist auch das Ausmaß der Fixierung bzw. Lösung von z.B. Schwermetallen verbunden, die in größerer Menge im Grundwasser toxische Wirkungen entfalten können. Karbonate stellen das universellste Puffersystem dar; ihre Anwesenheit führt zu hohen pH-Werten im Grundwasser. Bei Fehlen von Karbonaten im Untergrund kann die Verwitterung von Feldspäten einen gewissen Beitrag zur Bildung der Karbonathärte erbringen, solange zwischen dem infiltrierten Bestandsniederschlag und dem Gestein eine ausreichend lange Kontaktzeit bestand. Solche Grundwässer haben niedrigere pH-Werte als Grundwasser aus karbonatischen Gesteinen.

Gezielte Waldbaumaßnahmen zur Beeinflussung der Sickerwassermengen können also in Verbindung mit den örtlich anstehenden Gesteinen Grundwasser zu einer je gewünschten Qualität verhelfen.

Sulfate werden von Pflanzen kaum aufgenommen und die effektiv hohe Interzeption von Wald trägt dazu bei, daß der Stoffaustrag von Sulfaten aus Wald höher ist, als der Stoffeintrag.

Von Bedeutung ist auch, daß auf Waldflächen regelmäßig nicht gedüngt wird. Kalkungen können in Abhängigkeit von den Standortverhältnissen gewünschte Effekte auf das Grundwasser haben.

Die Filterwirkung im einzelnen wird von Art, Alter, Dichte, Exposition und Höhenlage des Bestandes beeinflusst,

a.a.O., S. 30, 32, 33, 39,

Größen also, die teilweise durch Waldbau gezielt beeinflusst werden können.

II. Oberflächenabfluß

30 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland sind bewaldet. Demgemäß fällt knapp ein Drittel aller Niederschläge in der Bundesrepublik auf Wald. Die Folge für den oberflächlichen Wasserabfluß beschreibt Otto

Otto, Hans-Jürgen: Waldökologie, Stuttgart 1994, S. 165

so:

"Da Interzeption und Verbrauch von Wasser in einer Waldvegetation vergleichsweise hoch sind, ist die Abflußspende des Waldes etwas geringer als unter landwirtschaftlichen Flächen, sofern die Niederschläge hoch sind. In niederschlagsarmen Jahren und in trockeneren Gegenden dagegen ist der Abfluß

unter beiden Vegetationsformen etwa gleich hoch. Das liegt an der besseren Ökonomie des Wasserverbrauchs im Wald bei knappem Angebot und bedeutet, daß Wald bei Wasserknappheit von der Gesamtwassermenge relativ mehr in den Abfluß entläßt als bei Wasserüberschuß. Bei den Wassermengen, die aus dem Öko-System Wald wieder austreten, unterscheidet man die Abflußarten

- Oberflächenabfluß,
- Infiltration,
- Sickerwasserabfluß vertikal,
- Sickerwasserabfluß lateral/vertikal (Hangwasser),
- Grundwasserabfluß,
- Abfluß in Bächen und Flüssen.

Nach vielen Untersuchungen kann als sicher gelten, daß bei pfleglicher Waldbehandlung in aller Regel selbst in steilen Hanglagen kein Oberflächenabfluß vorhanden ist.“

III. Sickerung

Aussagen über die Wirkungen bestimmter Baumarten und Bestandesalter auf Sickerungsmengen liegen aus Untersuchungen in Waldbeständen des nordostdeutschen Tieflandes und Hessens vor.

Müller, Jürgen: Der Wasserhaushalt in Waldbeständen des nordostdeutschen Tieflandes und Hessens, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Vortrag 2003

Aus einem Standort Sandbraunerde (Finowtal) sickerten aus einem Flattergras-Buchenwald 21 % des Jahresniederschlages in tiefere Bodenschichten.

Aus einem Himbeer-Drahtschmielen-Kiefernforst versickerten lediglich 12 %.

13 % versickerten aus einem Kiefern-Buchen-Halbforst und 17 % aus einem Straußengras-Eichenwald.

Zum Vergleich: Aus einer mit mehrjährigem Feldgras bestellten Fläche sickerten 40 % des Jahresniederschlages in tiefere Bodenschichten.

Die Untersuchungen ergaben auch Daten zur Versickerung in verschiedenen Bestandesaltern. Im Himbeer-Drahtschmielen-Kiefernforst mit einem achtjährigen Jungwuchs versickerten 29 % des Jahresniederschlages. Schon in einem Bestandesalter von 14 Jahren (Dickung) reduzierte sich die Versickerung auf 12 %. Im Stadium des schwachen Stangenholzes (28 Jahre) gab es keine Versickerung. Der gesamte Jahresniederschlag wurde verdunstet. Erst mit zunehmendem Bestandesalter stellte sich wieder eine Versickerung ein. Im Stadium des starken Stangenholzes (50 Jahre) versickerten 3 % des Jahresniederschlages und im Baumholzstadium (84 Jahre) erreichte die Versickerung wieder eine Größenordnung, wie sie unter der 14jährigen Dickung bestand.

Ganz anders sahen die Versickerungsraten unter Flattergras-Buchenwald aus. In einem achtjährigen Jungwuchs versickerten 43 % des Jahresniederschlages, in einer 14jährigen Dickung 28 % und in einem 28jährigen Bestand schwachen Stangenholzes versickerten 22 %. Dieser Wert bleibt in den folgenden Jahren des Bestandes weitgehend konstant. Aus einem 135jährigen Baumholzbestand versickerten 21 %.

Insgesamt deutlich geringer fiel die Versickerung unter einem Kiefern-Buchen-Mischbestand aus. 4 % versickerten aus einem Bestand mit dreijähriger Buche und 28jähriger Kiefer. 15 % des Jahresniederschlages

sickerten aus einem Bestand mit 11jährigen Buchen und 51jährigen Kiefern in tiefere Bodenschichten. 18 % versickerten aus einem Bestand mit 33jährigen Buchen und 76jährigen Kiefern und 13 % versickerten aus einem Bestand mit 73jähriger Buche und 114jähriger Kiefer.

Im Verlaufe eines Bestandeslebens (bis zum Alter 120 Jahre) versickern bei 620 mm Jahresniederschlag unter einem reinen Kiefernforst 80.000 m³ pro Hektar, unter einem Kiefern-Buchen-Mischbestand 100.000 m³ pro Hektar und unter einem reinen Buchenwald 180.000 m³ pro Hektar.

Daraus läßt sich schließen, daß die Sickerungsrate und damit auch die potentielle Grundwasserneubildung unter Buchenwald insgesamt deutlich höher ist als unter Kiefernwald. Der aktuelle Buchenbestand des nordostdeutschen Tieflandes unterschreitet den potentiellen natürlichen Bestand um 38,2 % (bei Rotbuche) bzw. um 7,8 % (bei Hainbuche). Gleichzeitig übersteigt der aktuelle Kiefernbestand mit 70,3 % erheblich die potentiell natürliche Vegetation, bei der die Kiefern 8 % der Fläche bedecken würden. Daraus folgt, daß ein erhebliches Potential für Umbaumaßnahmen von Kiefern- in Laubwald besteht. Zugleich gibt es hier auch ein erhebliches Interesse der Wasserversorger an Waldumbau- maßnahmen: Sie gewinnen, wie ausgeführt, Trinkwasser vorrangig aus dem gegenüber Oberflächenwasser stärker gefilterten Grundwasser.

In neueren Untersuchungen werden die vorstehend wiedergegebenen Trends zwar auch für andere Standorte bestätigt, jedoch wird hervor- gehoben

Scheler, Birthe: Wald und Wasser- Qualitative und quantitative Aspekte in: Waldökosystemstudie Hessen/Forsthydrologie, Hessenforst FIV 2004, 13:

„Während der Untersuchungsraum nordostdeutsches Tiefland hinsichtlich des Niederschlagsdargebotes sowie der klimatischen und geologischen Verhältnisse sehr homogen ist, sind die

Verhältnisse in Hessen regional sehr unterschiedlich Während in Brandenburg die Höhe der Grundwasserneubildung aufgrund der knappen klimatischen Wasserbilanz landesweit von zentraler Bedeutung ist und damit ein wesentliches Bewirtschaftungsziel für die Waldbewirtschaftung in Trinkwassereinzugsgebieten darstellt, gilt dies unter den gegenwärtigen klimatischen Verhältnissen in Hessen lediglich für das Rhein-Main-Gebiet und Teile der Wetterau und des Gießener Beckens Für die übrigen Gebiete ist die Höhe der Grundwasserneubildung nachrangig gegenüber der Wasserqualität“.

Interessant ist, daß sich die Grundwasserneubildungsraten unter Fichte, Kiefer und Buche je nach Flächenanteil an der Gesamtwaldfläche und je nach Niederschlag in einer Größenordnung von ca. 40.000 m³/ha in der absoluten Höhe unterscheiden können.

a.a.O., S. 12.

Die Attraktivität hoher Sickerungsraten für die Wasserversorger ist also regional unterschiedlich hoch ausgeprägt.

IV. Speicherwirkung

Daneben nimmt der Wald auch eine wichtige Funktion als Wasserspeicher vor allem in trockenen Zeiten dar.

So ist die Abflußspende des Waldes, solange die Niederschläge hoch sind, zwar geringer als unter landwirtschaftlicher Fläche; in niederschlagsarmen Jahren und in trockeneren Gegenden dagegen ist der Abfluß unter Wald etwa genauso hoch wie unter Freifläche. Das liegt an der besseren Ökonomie des Wasserverbrauchs im Wald bei knappem

Angebot und bedeutet, daß Wald bei Wasserknappheit von der Gesamtwassermenge relativ mehr in den Abfluß entläßt als bei Wasserüberschuß. Der Wald hat also eine wichtige ausgleichende Funktion, in dem er Wasserspitzen verzögert und Trockenzeiten durch relativ höhere Wasserspenden überbrückt,

Otto, a.a.O., S. 165.

Die Höhe der Abflußspende des Waldes hängt von der Interzeptionsmenge und damit von der jeweiligen Kronenschicht des Waldes ab. Diese wiederum wird von der Baumart, dem Alter und der Bestandsverfassung des Waldes bestimmt,

Otto, a.a.O., S. 205, 225.

Von Bedeutung ist auch die Jahreszeit, insbesondere bei winterkahlen bzw. sommergrünen Arten,

Otto, a.a.O., S. 227.

Schließlich hängt die Grundwasserspeisung auch noch von der Interzeption der Bodenvegetation ab. Nur das nicht von der Interzeption erfaßte, also verdunstende Wasser kann dem Grund- und Sickerwasser zugeführt werden.

Wie erheblich hierbei der Einfluß der Baumart ist, zeigt sich beispielhaft an den Speicherkapazitäten, die verschiedene Baumarten aufweisen. Die Speicherkapazität beschreibt die Wassermenge, die nötig ist, um alle

Teile eines Baumes zu benetzen. Sie beträgt bei einer Kiefer 0,3 bis 3 mm Regen, bei einer Fichte 0,6 bis 4 mm, bei der Weißtanne 3,8 bis 7,6 mm und bei einem Laubmischbestand 0,2 bis 2 mm,

Otto, a.a.O., S. 225.

Festzuhalten bleibt, daß Waldflächen es den Wasserversorgern jedenfalls teilweise ersparen, umfangreiche Speichermöglichkeiten bereit zu halten, weil sie für eine gleichmäßige Abflußspende auch in trockenen Zeiten sorgen.

V. Zwischenergebnis

Wald erbringt schon durch seine bloße Existenz Reinhalte- und Speicherleistungen. Diese Leistungen werden im folgenden unter der verkürzenden Bezeichnung „Reinhalteleistungen“ zusammengefaßt. Diese Leistungen sind durch besondere Maßnahmen des Waldbaus steigerbar. Es besteht erheblicher Forschungsbedarf im Hinblick auf die Quantifizierung der Reinhalteleistungen bestimmter Maßnahmen des Waldbaus. Je besser und belastbarer die naturwissenschaftliche Grundlage zur Quantifizierung der Reinhalteleistungen besonderer Maßnahmen des Waldbaus ist, desto eher wird es möglich sein, die Reinhalteleistungen als "Waldprodukt" zu bezeichnen. Für den Konsumenten eines Waldproduktes "Reinhalteleistung" muß ganz klar werden, welche Leistung erbracht wird. Eine exakte Leistungsbeschreibung liegt deshalb im ur-eigenen Interesse der Forstwirtschaft. Sie müßte Forschungsarbeiten

unterstützen, die zur Leistungsbeschreibung des Waldproduktes "Wasserreinhaltung" beitragen.

Betriebswirtschaftlich kann ein Waldumbau riskant sein. Möhring

Möhring, Bernhard: Betriebswirtschaftliche Analyse des Waldumbaus, in: Forst und Holz 2004, S. 523 bis 530

resümiert

a.a.O., S. 529:

„Die Buche ist etwas für das naturnahe Herz, sie ist in den norddeutschen Mittelgebirgen die Schlüsselbaumart der potentiellen natürlichen Vegetation und des ökologischen Waldumbaus und sollte Bestandteil aller Mischwaldkonzepte sein. Ein großflächiger Waldumbau von Fichtenbeständen in Richtung Buchenwirtschaft kann unter den analysierten, vergleichsweise stabilen Standortverhältnissen jedoch sicher keinen Beitrag zur Lösung der betriebswirtschaftlichen Probleme der Forstwirtschaft leisten Es gibt starke betriebswirtschaftliche Gründe, den Waldumbau in Richtung einer naturnahen Buchenwirtschaft nur auf Teilflächen vorzusehen und nur langsam, generationenübergreifend, umzusetzen, um die ökonomische Leistungsfähigkeit auf Betriebsebene nicht zu stark zu schwächen. Gleichzeitig sollten die waldbaulichen Konzepte so gestaltet werden, daß die zu erwartenden Ertragseinbußen durch andere Baumarten, wie z.B. die Douglasie mindestens wieder ausgeglichen werden“.

Es wäre also unzulässig, einer forstlichen Wasserdienstleistung Schmähekritik vom Mitnahmeeffekt entgegenzuhalten. Im Gegenteil bedeutet die Erbringung einer forstlichen Wasserdienstleistung im Regelfall eine Ertragschwächung, die betrieblich durch eine andere Einnahme kompensiert werden muß.

D. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie

An die vorstehend nur grob umrissenen Tatsachen der Wasserversorgung und der Waldökologie knüpft die Europäische Wasserrahmenrichtlinie,

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000, Amtsblatt L 327/1

im folgenden WRRL, an.

Die Wasserrahmenrichtlinie ist eine der ersten umweltpolitischen Richtlinien der EG, die explizit ökonomische Instrumente nutzt, um die von ihr gesetzten Ziele zu erreichen.

Brackemann, Holger u.a.: Die wirtschaftliche Analyse nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (Teil I), S. 1.

Wasser wird als wirtschaftliches Gut erkannt, also als Gut, das im Vergleich zum Bedarf knapp ist. Dementsprechend formuliert die Präambel zur WRRL in Nr. 38 mit Bezug auf Wassernutzungen:

„In den Maßnahmeprogrammen sollten die Mitgliedsstaaten auch den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente vorsehen. Der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigungen der aquatischen Umwelt sollte insbesondere entsprechend dem Verursacherprinzip berücksichtigt werden.“

Eines der Ziele der WRRL ist damit die Steuerung der Wasserdienstleistungen und die Senkung des Wasserverbrauchs über den Preis: Es soll eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen erreicht werden. Anders als bisher im Umweltrecht üblich soll also nicht das Ordnungsrecht, und damit „staatlich imperative Steuerung“,

Schmidt-Preuß, Matthias: Flexible Instrumente des Umweltschutzes, in: Klaus-Peter Dolde (Hrsg.) Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 309, 310

sondern das ökonomische Prinzip wirken. Ökonomische Instrumente umweltrechtlicher Steuerung sind dadurch gekennzeichnet, daß für ein bestimmtes erwünschtes Verhalten ein wirtschaftlicher (geldwerter) Vorteil in Aussicht gestellt und schließlich auch gewährt wird. Der Einzelne kann nunmehr - anders als im ordnungsrechtlich gesteuerten Umweltrecht - zwischen verschiedenen Varianten legalen Verhaltens unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eigenverantwortlich wählen.

Hendler, Reinhold: Ökonomische Instrumente des Umweltrechts, in: Dolde (a.a.O.), S. 285, 287.

Vor diesem Hintergrund ist eine zentrale Norm der Wasserrahmenrichtlinie hier nun näher zu untersuchen, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL. Sie lautet:

"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".

I. Reinhalteteleistungen des Waldes als „Wasserdienstleistung“

Zu prüfen ist zunächst ob Reinhalteteleistungen des Waldes "Wasserdienstleistungen" im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL sind. Der Begriff der "Wasserdienstleistungen" ist in Art. 2 Ziffer 38 WRRL legal definiert als

"alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeit jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

- a) Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser;
- b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten;"

Fraglich ist, ob Reinhalteteleistungen des Waldes eine "Dienstleistung" sind. Nach Art. 50 EG ist der europarechtliche Begriff der Dienstleistung in der Form eines Auffangtatbestandes formuliert. Es handelt sich um eine erwerbswirtschaftlich erbrachte Leistung, soweit sie nicht den Bestimmungen über den Warenverkehr, den Kapitalverkehr und die Freizügigkeit der Personen unterliegt. In diesem Sinne sind Waldbaumaßnahmen unproblematisch "Dienstleistungen" im europarechtlichen Sinne.

Waldbaumaßnahmen können auch "für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art" erbracht werden. Sie müssen es aber nicht zwangsläufig. Waldbaumaßnahmen können auch für den Waldbesitzer erbracht werden. Die Reinhalteteleistungen sind dann im Sinne allgemeiner Waldfunktionen vorhanden, aber noch nicht „Dienstleistung“ im europarechtlichen Sinne. Maßgeblich ist also die Zielrichtung der Waldbaumaßnahme. Wenn sie erfolgt, um Wasserqualitäten

auf die Nachfrage auszurichten, ist sie Dienstleistung für die Wasserversorger, die in aller Regel in der Form einer "öffentlichen Einrichtung" organisiert sind, jedenfalls aber "wirtschaftliche Tätigkeiten" erbringen.

Das Recht zur Bestimmung des Leistungsziels gebührt dem Eigentümer.

Besondere Waldbaumaßnahmen, die mit dem Ziel der Einwirkung auf Wasserqualitäten erbracht werden, können also "Wasserdienstleistungen" sein, wenn die weiteren Voraussetzungen nach Buchstabe a) oder Buchstabe b) des Art. 2 Ziffer 38 WRRL erfüllt sind. Buchstabe b) setzt "Anlagen" für die Sammlung und Behandlung von Abwasser voraus. Waldbaumaßnahmen sind keine Anlagen und errichten keine Anlagen. Insoweit greift die Definition nicht.

Buchstabe a) ist jedoch allgemeiner. Er nennt die "Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser". Waldbaumaßnahmen sind keine Maßnahmen der Entnahme von Oberflächen- oder Grundwasser. Sie könnten aber durchaus Maßnahmen zur "Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser" sein.

Fraglich ist, ob mit der Aufzählung der Tätigkeiten auf die technischen Teilbereiche einer Wasserversorgungsanlage Bezug genommen wird. Buchstabe a) würde dann Teilbereiche der Wassergewinnung, Wasseraufbereitung, Wasserförderung, Wasserspeicherung und Wasserverteilung aufzählen, wie sie oben (erster Teil, B.) dargestellt wurden. Waldbaumaßnahmen müßten mit oder nach der Entnahme ansetzen, um definitionsgemäß "Wasserdienstleistung" zu sein. Da sie dies nicht tun, sondern vor der Entnahme auf das Wasser einwirken, wären Waldbaumaßnahmen keine "Wasserdienstleistungen" in diesem engen Sinn.

Buchstabe a) des Art. 2 Ziffer 38 WRRL nimmt jedoch nicht Bezug auf die technischen Teilbereiche einer Wasserversorgungsanlage. Dies folgt aus dem Tatbestandsmerkmal "von Oberflächen- oder Grundwasser". Nach der Entnahme kann Wasser nicht mehr dem Oberflächen- oder Grundwasser zugeordnet werden. Es ist "Brauchwasser" und wird allenfalls nach der Art seiner Verwendung klassifiziert. Wenn aber Buchstabe a) des Art. 2 Ziffer 38 WRRL die verschiedenen Arten der Einwirkung immer in bezug auf Oberflächen- oder Grundwasser nennt, dann ist klar, daß damit nicht die technischen Teilbereiche einer Wasserversorgungsanlage gemeint sind. Vielmehr sind Wasserdienstleistungen alle Dienstleistungen, die Oberflächen- oder Grundwasser speichern oder behandeln. In diesem Sinne sind wasserqualitätszielgerichtete Waldbaumaßnahmen ohne Zweifel "Wasserdienstleistungen". Waldbaumaßnahmen, deren Ziel nicht auf die Wasserqualität gerichtet ist, sind jedoch keine „Wasserdienstleistungen“.

II. Art. 9 Abs. 1 WRRL als Anspruchsgrundlage ?

Wenn nun geklärt ist, daß durch Waldbaumaßnahmen erzielte Reinhalteteleistungen "Wasserdienstleistungen" im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL sind, dann ist weiter zu prüfen, ob aus der Vorschrift ein Anspruch folgt, wie es vielfach aus der Forstwirtschaft heißt.

Ein Anspruch ist nach § 194 Abs. 1 BGB das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen.

Voraussetzung für einen Anspruch ist also das Vorhandensein eines Verpflichteten, des anderen. Ein der Forstwirtschaft Verpflichteter ist in

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nicht genannt. Die Vorschrift nennt zwar "die Mitgliedstaaten", dies aber offensichtlich nur im Sinne des Art. 249 Abs. 3 EG. Danach ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Wenn Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL einen Anspruch regelt, dann also nur einen Anspruch, der die Mitgliedstaaten bindet. Berechtigter des Anspruches wäre dann die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge, nicht aber die Forstwirtschaft. Es kann also klar gesagt werden, daß eine Zahlungsverpflichtung an Waldeigentümer aus Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nicht hergeleitet werden kann.

In diesem Sinne auch

Breuer, Rüdiger: Korrespondenz mit dem Grundbesitzerverband NRW vom 12.05./25.06.2004.

Aber: Wenn Art. 9 Abs. 1 WRRL einen Anspruch "der Forstwirtschaft" im vordergründigen Sinne nicht enthält, dann heißt dies noch nicht, daß die Vorschrift keinen Auftrag im Hinblick auf Wasserdienstleistungen regeln würde. Sie könnte als richtungweisender Grundsatz verstanden werden.

III. Art. 9 Abs. 1 WRRL als richtungweisender Grundsatz

In der Verfassungslehre ist anerkannt, daß es Rechtssätze objektiver Bindungskraft gibt, die sich von einklagbaren subjektiven Rechten klar unterscheiden, aber dennoch staatliches Handeln binden. Aus den verschiedenen Kategorien grundgesetzlicher Fundamentalnormen

dazu Schmidt-Jortzig, Edzard: Strukturübersicht "Fundamentalnormen für Struktur und Funktion des Staates", unveröffentlicht, ohne Jahresangabe,

ausführlich auch Hübner, Alexander: Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen, Berlin 2000, S. 94 ff.

stechen Zielbestimmungen heraus. Staatszielbestimmungen im grundgesetzlichen Sinne sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung. Sie enthalten richtungweisende Grundsätze, die die Staatsgewalt zur aktiv gestaltenden Verwirklichung und Konkretisierung des Staatsziels auffordern. Im normativen Sinne enthalten sie ein erzwing- und überprüfbares "Verbot der Zielvereitelung".

Das verfassungslogische Denkmodell, „harte“ Rechtssätze durch Umkehrung und Negativformulierung aus einer „weichen“ Fundamentalnorm zu gewinnen, läßt sich auch auf den hiesigen Zusammenhang anwenden.

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL muß dann als Verbot der Zielvereitelung verstanden werden. Den Mitgliedstaaten ist alles verboten, was die Berücksichtigung des Grundsatzes der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen vereitelt. In diesem Sinne ist im folgenden näher zu prüfen, was

- die Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III (nachfolgend 1.),
- die Zugrundelegung des Verursacherprinzips (nachfolgend 2.)

und

- der Grundsatz der Deckung der Kosten (nachfolgend 3.)

im hiesigen Zusammenhang bedeuten.

1. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung

Nach Art. 5 Abs. 1 WRRL sorgt jeder Mitgliedstaat dafür,

"daß für jede Flußgebietseinheit oder für den in seinen Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flußgebietseinheit

- eine Analyse ihrer Merkmale.
- eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und
- eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung

entsprechend den technischen Spezifikationen gemäß den Anhängen II und III durchgeführt und spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie abgeschlossen werden".

Da die Richtlinie am 22.12.2000 in Kraft getreten ist, müssen diese Vorgaben also von den Mitgliedstaaten bis zum 22.12.2004 umgesetzt sein. Zu den Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers gehören auch die Reinhalteteilungen besonderer Waldbaumaßnahmen. Sie müssen demgemäß in den von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Überprüfungen dargelegt werden.

Bei Oberflächengewässern werden diese Darlegungen regelmäßig sog. "optionale Faktoren" gemäß Anhang II WRRL voraussetzen. Demgemäß muß politisch darauf hingewirkt werden, daß die "optionalen Faktoren" überhaupt dargestellt werden.

Bei Grundwasser müssen in der sog. "weitergehenden Beschreibung" nach Anhang II Ziffer 2.2 WRRL "einschlägige Informationen über die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten" dargestellt werden. Soweit erforderlich muß auch die chemische Zusammensetzung des Grundwassers beschrieben werden, "einschließlich der Beiträge aus menschlichen Tätigkeiten" (letzter Spiegelstrich der Ziffer 2.2 in Anhang II WRRL). Demgemäß muß politisch darauf hingewirkt werden, daß die Reinhalteleistungen besonderer Waldbaumaßnahmen auch auf das Grundwasser überhaupt dargestellt werden.

Die wirtschaftliche Analyse muß darauf aufbauend genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit enthalten, damit die einschlägigen Berechnungen durchgeführt werden können, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Wasserdienstleistungen gemäß Art. 9 unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flußgebietseinheit Rechnung zu tragen. Erforderlichenfalls sind Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen ebenso wie Schätzungen der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen anzustellen. Anhang III WRRL ist insoweit von erfreulicher Klarheit. Auch hier muß nur politisch darauf geachtet werden, daß die wirtschaftliche Analyse Reinhalteleistungen des Waldes gebührend behandelt.

Die Musterverordnung der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser mit Stand vom 05.12.2002 läßt insoweit zu wünschen übrig. Zu der Muster-

verordnung hat am 26.11.2002 in Hannover eine "informelle bundesweite Anhörung" stattgefunden, in deren Protokoll Vertreter der Forstwirtschaft nicht auftauchen.

In der einschlägigen Verordnung für Schleswig-Holstein (GVOBl. S.-H. 2003, 567 ff.) vom 10.11.2003 ist in § 10 Abs. 2 bis 4 geregelt, daß die die Forstwirtschaft im obigen Sinn interessierenden Informationen lediglich für sog. "gefährdete Grundwasserkörper" zu erheben sind. Was gefährdete Grundwasserkörper sind, steht definitorisch nicht fest, sondern wird aufgrund der erstmaligen Beschreibung von den zuständigen Behörden beurteilt. Ggf. ist also darauf hinzuwirken, daß Grundwasserkörper nach erstmaliger Beschreibung als "gefährdete Grundwasserkörper" beurteilt werden, damit die Forstwirtschaft auf die dann verbindlich vorzunehmende Datenerhebung der Wasserbehörden aufbauen kann.

Jedenfalls können die Ergebnisse der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung eine Grundlage für die Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser erbringen.

2. Die Zugrundelegung des Verursacherprinzips

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL gibt den Mitgliedstaaten insbesondere die Zugrundelegung des Verursacherprinzips auf. Zu prüfen ist, was das Verursacherprinzip besagt (nachfolgend a) und was es heißt, daß es zugrunde zu legen ist (nachfolgend b).

a) Verursacherprinzip

Der Begriff des Verursacherprinzips ist schillernd. Nach nichtrechtlicher Definition besagt das Verursacherprinzip im Kern,

"daß derjenige die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung eines Umweltschadens zu übernehmen hat, der für die Entstehung verantwortlich ist. Das Verursacherprinzip ist jedoch nicht nur ein Kostenzuweisungsmodell, sondern sieht im Verursacher von Umweltschäden auch den Adressaten für Verbote, Gebote oder Auflagen seitens des Gesetzgebers und den Verantwortlichen gegenüber der Gesellschaft".

(www.umweltdatenbank.de)

Nun wäre es unzulässig, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL ohne nähere Überprüfung des sonstigen Europarechts diesen allgemeinen Begriffsinhalt des Verursacherprinzips zu unterlegen. Das Verursacherprinzip gehört nämlich zu den Kernbegriffen der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Es ist in Art. 174 Abs. 2 Unterabsatz 1 EG angesprochen. Die Vorschrift lautet:

"Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip".

Der Begriff des Verursacherprinzips wird also vom Primärrecht der Europäischen Union vorausgesetzt. Sein Inhalt scheint politisch nicht umstritten gewesen zu sein. So ist denn auch die Kommentierung kurz.

Bei

Geiger, Rudolf: EUV-EGV, 3. Auflage, München 2000, Art. 174
Rz. 16

heißt es schlicht:

"Das Verursacherprinzip besagt, daß grundsätzlich der Verursacher - und nicht die Allgemeinheit (Gemeinlastprinzip) - die Kosten der Vermeidung und der Beseitigung von Umweltbelastungen tragen soll. Verursacher ist, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt".

An dieser Definition ist fraglich, ob es richtig ist, das Verursacherprinzip ausschließlich auf Umweltbelastungen zu beziehen. Der normative Inhalt des Wortes "Verursacherprinzip" könnte sich vielmehr allgemeiner auf Umweltwirkungen beziehen und damit dann auch bei Reinhalteleistungen ansetzen. Das Verursacherprinzip würde dann nicht mehr als ein primärrechtliches Gebot bedeuten, zur Herstellung des "hohen Schutzniveaus" niemals auf die Ermittlung naturwissenschaftlicher Kausalität zu verzichten. Anders gewendet würde es das Verursacherprinzip verbieten, daß Regelungen des Sekundärrechts und der Mitgliedstaaten Rechtsfolgen an eine nicht naturwissenschaftlich kausale Verursachung knüpfen.

Der grammatikalische Zusammenhang scheint dieser Betrachtung Recht zu geben. Das Wort von den "Umweltbeeinträchtigungen" kommt in Art. 174 Abs. 2 Unterabsatz 1 Satz 2 nur im Relativsatz vor, der das Ursprungsprinzip umschreibt ("Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen"). Das Verursacherprinzip

wird hingegen grammatikalisch auf die Umweltpolitik der Gemeinschaft bezogen, die in Satz 1 auf ein hohes Schutzniveau eingeschworen wird.

Der deutsche Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft steht also einer Bezugnahme des Verursacherprinzips auf Wasserdienstleistungen nicht entgegen.

Wortlautauslegungen Europäischen Rechts müssen jedoch universell an den Sprachen der Gemeinschaft anknüpfen. Schon ein Blick in den französischen und den englischen Text von Art. 174 Abs. 2 Unterabsatz 1 EG relativiert den vorstehend gewonnenen Befund.

Der französische Text dieser Vorschrift im traité instituant la Communauté Européenne lautet:

"La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe pollueur-payeur".

Ausdrücklich ist die Rede vom "pollueur-payeur" - eine klare Inbezugnahme des Verschmutzers in Person.

Der englische Wortlaut im treaty establishing the European Community bestätigt dies. Er lautet:

"Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive

action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay".

In einer Klarheit, wie sie nur die englische Sprache hervorbringt, geht daraus hervor, "that the polluter should pay", nicht also, daß der Erbringer einer Wasserdienstleistung honoriert werden soll.

Im englischen und französischen Text knüpft das Verursacherprinzip an die Anfänge gemeinschaftlicher Umweltpolitik an und hat seit seiner Einfügung in den Vertragstext durch die einheitliche europäische Akte am Ende des damaligen Art. 130 r) Abs. 2 Satz 1 EWG-Vertrag keine Änderung mehr erfahren.

Vgl. Scheuing, Dieter: Europäisches Umweltverfassungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung des EuGH, in: Klaus-Peter Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 129, 139.

Schon Teil I Titel II Nr. 5 des I. Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz von 1973 (Amtsblatt EG 1973 Nr. C 112 S. 1) lautete:

"Die Kosten der Vermeidung und der Beseitigung von Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen".

In der Praxis von Kommission und Rat ging es bisher weniger um die Verwirklichung dieses Kostentragungsprinzips als vielmehr um Ausnahmen hiervon in Gestalt gemeinschaftlicher oder mitgliedstaatlicher Umweltschutzsubventionen. In diesem Zusammenhang hatte sich auch der Europäische Gerichtshof mit dem Verursacherprinzip zu beschäftigen. Er begnügte sich mit der Feststellung, daß die Richtlinie von 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirt-

schaftlichen Quellen die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nicht dazu verpflichtet, die Kosten für die Beseitigung von Gewässerverunreinigungen zu tragen, zu denen sie nicht beigetragen hätten; die Richtlinie verstoße somit nicht gegen das Verursacherprinzip.

Vgl. EuGH, Urteil vom 29.04.1999 - Rs. C - 293/97, Slg. 1999, I.-2603 (2646 Rz. 51).

Die europarechtliche Prüfung kann es hierbei belassen. Unzulässig wäre es insbesondere, Art. 174 Abs. 2 Unterabsatz 1 EG mit einer von deutscher Rechtsprechung und Literatur entwickelten Begrifflichkeit des Verursacherprinzips aufzuladen. Es wäre also unergiebig, auf die Kontroversen in der Literatur

vgl. einerseits Adams: Das Verursacherprinzip als Begriffsmüll, JZ 1989, 787 ff. und andererseits v. Hippel, Eike: Keine Entschädigung für Waldsterben ?, in: NJW 1998, 3254 f.

oder die Ansatzpunkte in der Rechtsprechung

vgl. den Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 26.05.1998 zur Entschädigung für Waldschäden infolge Luftverschmutzung, NJW 1998, 3264 ff.

näher einzugehen. "The polluter should pay."

b) Unter Zugrundelegung, conformément à, in accordance

Das Verursacherprinzip soll allerdings im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nur zugrundegelegt werden. Das Wort „zugrundelegen“ heißt nicht, daß ausschließlich das Verursacherprinzip im oben dargestellten verschmutzungsbezogenen Zusammenhang anzuwenden ist.

Insoweit wird der Gehalt des Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL als Verbot der Zielvereitelung bestätigt. Dies wird in der französischen Fassung des Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau deutlich, der lautet:

„Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris le coûts pour l'environnement et les ressources, eu regard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément , en particulier, au principe du pollueur-payeur“.

Aus der Formulierung ergibt sich, daß Maßnahmen, die Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Directive umsetzen, mit dem Verursacherprinzip übereinstimmen müssen, aber nicht ausschließlich das Verursacherprinzip umsetzen müssen.

Die englische Fassung der Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy bestätigt diesen Befund. Sie lautet:

„Member States shall take account of the principle of recovery of the costs of water services, including environmental and resource costs, having regard to the economic analysis conducted according to annex III, and in accordance in particular with the polluter pays principle“.

„Unter Zugrundelegung,“ „conformément à“ und „in accordance“ legen das auf die Umweltbelastung bezogene Verursacherprinzip nicht als alleinigen Maßstab fest. Andere Regelungsprinzipien sind zulässig, solange sie das Verursacherprinzip nicht verletzen. Das Verursacherprinzip steht damit einer Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser nicht entgegen.

3. Der Grundsatz der Deckung der Kosten

Der Grundsatz der Deckung der Kosten ist im deutschen Abgabenrecht als "Kostendeckungsprinzip" bekannt. Es hat zwei Erscheinungsformen, zum einen das Kostenüberschreitungsverbot und zum zweiten das Kostendeckungsgebot.

Ohne Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nationalrechtlich aufzuladen, soll hier zur Veranschaulichung doch nachvollzogen werden, wie der Grundsatz im deutschen Recht gehandhabt wird. Dies auch im Hinblick auf die Preisgestaltung der häufig kommunalen Wasserversorger.

Das Kostendeckungsprinzip ist eine Veranschlagungsmaxime. Dies bedeutet, daß nicht die noch unbekannte tatsächliche Entwicklung in der Rechnungsperiode maßgeblich ist, sondern die Zielsetzung der Veranschlagung. Jede Schätzung oder Prognose kann sich als falsch erweisen.

Dazu Driehaus, Hans-Joachim: Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Bd. I, Loseblatt, Stand: September 2003, § 6 Rz. 22 ff.

Vor diesem Hintergrund bedeutet das kommunalabgabenrechtliche Kostenüberschreitungsverbot, daß das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung in ihrer Gesamtheit nicht übersteigen darf,

Driehaus, a.a.O. Rz. 26.

Auf den hiesigen Zusammenhang übertragen bedeutet dies, daß Grundlage einer Regelung zur Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser eine Bedarfsberechnung sein muß. In dieser Bedarfsberechnung sind die voraussichtlichen Kosten besonderer, mit dem Ziel der Wasserreinhaltung durchgeführter Waldbaumaßnahmen zu veranschlagen. Da jedenfalls Waldbaumaßnahmen privater Waldbesitzer nicht den in der Rechtsprechung für öffentliche Einrichtungen entwickelte Einschränkungen im Hinblick auf die Bedarfsberechnung unterliegen, darf durchaus ein Gewinnzuschlag einkalkuliert werden.

Das Kostendeckungsgebot ist für den hiesigen Zusammenhang ergiebiger. Es ist darauf gerichtet, daß die für eine Leistung entstehenden Kosten vollständig umgelegt werden. Eine Kostenunterschreitung kann nur aus begründetem sachlichen Anlaß zulässig sein. Ein solcher Anlaß kann beispielsweise aus Gründen der Sozialstaatlichkeit oder wegen wichtiger sonstiger öffentlicher Interessen gegeben sein,

vgl. Driehaus, a.a.O. Rz. 23.

Der bei einer Kostenunterschreitung eintretenden Subventionierung aus anderen Mitteln sind jedoch Grenzen gesetzt. Diese Grenzen können sich aus Lenkungszielen ergeben.

Es ist allgemein anerkannt, daß abgabenrechtliche Regelungen auf eine gewünschte Verhaltenssteuerung ausgerichtet sein und damit Lenkungswirkungen bezwecken dürfen,

Driehaus, a.a.O. Rz. 110.

Der schonende und sparsame Umgang mit Wasser ist dabei schon als Zielvorgabe in Kommunalabgabengesetzen einiger Länder angeordnet. Dabei kann in der Maßstabsregelung oder auch im Kostendeckungsgrad differenziert werden,

vgl. Driehaus, a.a.O., Rz. 112.

Es kommt deshalb in Betracht, durch Zuordnung des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen zum Verwendungszweck der gebührenfinanzierten Einrichtung (Allokation) und die damit verbundene Einbeziehung von Umweltkosten in die Gebührenkalkulation den Gebührenpflichtigen den Wert der Produktionsfaktoren zu verdeutlichen, um sie dadurch zu einem umweltschonenden Verhalten zu veranlassen.

Dies läuft nicht zwingend auf einen ökologischen Kostenbegriff hinaus, so daß die Diskussion bei,

Driehaus, a.a.O., Rz. 113,

jedenfalls im hiesigen Zusammenhang neben der Sache liegt. Abgaberechtlich wird lediglich darum gestritten, ob es das Kostendeckungsgebot in der Ausformung eines grundsätzlichen Kostenunterschreitungsverbot es erlaubt, bei gleichem Gesamtaufkommen Mehrverbrauch überproportional zu verteuern, um eine Verbilligung des Geringverbrauches unter den Einstandspreis aufzufangen.

Es wird von den Gegnern argumentiert, dies scheitere am betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff, während die Befürworter einem ökologischen

Kostenbegriff das Wort reden. Dies wiederum wird wegen der schwierigen Bezifferung externer Umweltkosten im Hinblick auf rechtsstaatliche Überprüfbarkeit kritisch gesehen.

Im hiesigen Zusammenhang spielt diese Kontroverse keine Rolle. Eine Beteiligung der Forstwirtschaft an der Wertschöpfungskette Wasser würde nicht irgendwelche, abstrakt berechneten Umweltkosten in die Preisgestaltung der Wasserversorger einbringen. Zu kalkulieren wären lediglich konkret entstehende Kosten einer Wasserdienstleistung, denen ein ebenso konkreter betrieblicher Mehrwert beim Wasserversorger entspricht.

Überträgt man nun diese Grundsätze und anerkannten Ausnahmen des kommunalrechtlichen Kostendeckungsgebots auf die Regelung in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL, so läßt sich eine Kostenunterschreitung in keinem Fall rechtfertigen. Vielmehr müssen die Kosten forstlicher Wasserdienstleistungen zwingend angesetzt werden.

E. Zwischenergebnis

Art. 9 Abs. 1 WRRL ist ein richtungweisender Grundsatz. Er verbietet es, wasserrechtliche Regelungen in den Mitgliedstaaten so auszugestalten, daß forstliche Wasserdienstleistungen, werden sie erbracht, nicht bezahlt werden. Im übrigen ist die Ausgestaltung Sache der Mitgliedstaaten.

Zweiter Teil: Umsetzungsvorschlag

A. Nutzlehren aus dem ersten Teil

Es fragt sich nun, welche Nutzlehren aus diesen tatsächlichen und europarechtlichen Ergebnissen für die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten gezogen werden können und müssen.

I. Die Vorzüglichkeit von Verträgen

Die Vielgestaltigkeit von Wasserversorgung und Waldökologie legt es nahe, auf individuelle Verträge zwischen Waldbesitzern und Wasserversorgern zu setzen. Verträge und die Freiheit ihrer Gestaltung zwischen gleichberechtigten Partnern eignen sich am ehesten zur Regelung örtlich oder regional unterschiedlicher Verhältnisse und Interessen.

Solche Verträge sind von entgeltlichen Abtretungen von Reinhalteeinheiten, wie sie unten entwickelt werden, zu unterscheiden. Auch entgeltliche Abtretungen sind selbstverständlich Verträge. Die Verträge, um die es im hiesigen Zusammenhang geht, bestehen aus der Beauftragung oder Förderung individuell zwischen Wasserversorger und Waldbesitzer ausgehandelter Wasserdienstleistungen und deren Honorierung.

Merker

Merker, Klaus: Wertschöpfungskette Wasser, in: Forst- und Holz 2003, 531 ff.

berichtet von derartigen vertraglichen Lösungen zur Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser. In mehreren Fällen ist es gelungen, Verträge zwischen dem örtlichen Wasserversorger und dem Eigentümer eines größeren Forstbetriebes abzuschließen. Die Vereinbarungen beinhalten beispielsweise den Umbau vorhandener Kiefernbestände in Laubholz- oder Mischwaldbestände. Die Stadtwerke Hannover sollen für einen Buchenumbau mit einem zulässigen Douglasienanteil bei 20 % einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 1.100,00 € pro Hektar gezahlt haben.

Fraglich ist, ob eine allein auf Verträgen beruhende Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser flächendeckend erfolgreich sein kann. Voraussetzung für einen Erfolg wäre Nachfrage nach den von der Forstwirtschaft angebotenen Reinhalteteleistungen. Eine solche Nachfrage wird sich solange nicht einstellen, wie die Wasserversorger die Reinhalteteleistungen des Waldes auch ohne Zahlung erhalten. In dem Maße, wie die Wasserversorger Mitnahmeeffekte etwa aus einer naturschutzrechtlichen Beauftragung der Forstbetriebe erzielen können, wird der Abschluß von kostenträchtigen Verträgen erschwert.

Hinzu kommt, daß es der Forstwirtschaft aufgrund der unterschiedlichen Eigentumsstrukturen örtlich schwerfallen dürfte, besondere Reinhalteteleistungen aus einer Hand anzubieten. Eine Forstbetriebsgemeinschaft wird erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, kleinparzellierten Bauernwald in einem einheitlichen Angebot für wirksame Reinhalteteleistungen zusammenzubinden.

In dem Maße, wie es örtlich gelingt, Reinhalteteleistungen in Qualität und Quantität nachvollziehbar anzubieten, wird die Motivation von Wasser-

versorgern zum Abschluß von Verträgen gesteigert. Je nach den örtlichen Verhältnissen können dann durchaus Verträge zustande kommen.

Gelegentlich klingt in der Forstwirtschaft der Wunsch an, Regelungen müßten Verträge erzwingen. Dieser Wunsch ist abwegig. Ein Kontrahierungszwang kann, wie gesehen, weder aus Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL, noch aus anderen Rechtsvorschriften abgeleitet werden.

Es liegt zuerst an der Forstwirtschaft, Nichtholz-Waldprodukte zu entwickeln. Die latent bestehende Nachfrage muß durch ein Angebot nur geweckt werden.

Darauf alleine zu setzen, würde jedoch möglicherweise für eine wirkungsvolle Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser nicht ausreichen.

Merker berichtet denn auch von einem "ausgehandelten Vergleich" (S. 535). Ausgangspunkt war also offensichtlich eine Situation, in der sich der Waldbesitzer eine Verhandlungsposition erkämpft hatte. Im berichteten Fall war offensichtlich infolge entnahmeverursachter Grundwasserabsenkungen die potentielle Eignung von Flächen als Buchen- oder Fichtenstandort verlorengegangen. Es hatte also zuerst der Waldbesitzer einen Schaden erlitten und die Kausalität der Grundwasserabsenkung für Eigentumsbeeinträchtigungen durch Zuwachs- und Potentialverlust nachweisen können. Gegen den geltend gemachten Schadensersatzanspruch hatte der Wasserversorger eingewandt, der Schaden habe durch zumutbare Waldbaumaßnahmen gemindert werden können. Der Waldbesitzer lehnte dies aufgrund der mit Waldbaumaßnahmen verbundenen Kostenbelastung ab. Der im Vergleich vereinbarte „Zuschuß“ für die Waldbaumaßnahmen lag zur Befriedung der Situation im Wege gegenseitigen Nachgebens nahe.

Das von Merker berichtete Beispiel ist lehrreich, hilft aber im hiesigen Zusammenhang nicht weiter, weil der Ersatz eines Schadens nicht als Inwertsetzung von Reinhalteleistungen angesehen werden darf.

Ebensowenig dürfen vertraglich gewährte Entschädigungen für ordnungsrechtliche Verbote, Duldungsverpflichtungen und Handlungsgebote (Wasserschutzverordnungen, Hochwasserschutz)

vgl. etwa die Vereinbarung über den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile aufgrund erhöhter waldbaulicher Anforderungen im Trinkwasserschutzgebiet Kaufering-St. Leonhard.

als Beispiele für eine Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser zitiert werden. Derartiger Ausgleich ist ein Äquivalent für entzogene Freiheit.

Auch die Heranziehung von Waldflächen zu Kosten etwa der Gewässerunterhaltung nach dem Vorteilsmaßstab ist nicht unmittelbar ein hier zu erörterndes Thema.

Es geht um Wasserdienstleistungen im oben erörterten Sinne. Hierfür scheint eine Ergänzung der ohnehin immer möglichen Vertragslösungen durch ein rahmensetzendes Steuerinstrumentarium sinnvoll.

II. Alternative „Abgabenverrechnung“

Die Vielgestaltigkeit von Wasserversorgung und Waldökologie erschwert die Durchbildung von Rechtsinstrumenten, die im Wasserkreislauf am Übergang von Wald und Wasser ansetzen. Berücksichtigt werden müßte die föderal ausdifferenzierte Struktur der Grundwasserentnahmeentgelte, die Versorgungsrate aus Grund-, Quell- oder Oberflächenwasser, die Verbraucherbelastbarkeit in bezug auf die Randbreite der regionalen Wasserpreise, die sehr unterschiedliche Organisationsstruktur der Wasserversorger und schließlich die noch kaum erforschten Einzelheiten der Waldökologie.

Dieser Befund legt es nahe, die Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser an einer anderen Stelle im Wasserkreislauf anzusiedeln.

In Bund und Ländern werden wie gesehen in unterschiedlichem Maße Abgaben für die Benutzung von Wasser im weitesten Sinne erhoben. Teils wird die Entnahme von Grundwasser, teils die von Oberflächenwasser mit einer Abgabe belegt; dies in einigen Ländern alternativ, in anderen kumulativ. Überall knüpft eine Abgabe an die Verschmutzung von Wasser an. Die Grundidee ist nun, Wasserdienstleistungen durch Abgabeminderung zu belohnen, um damit die Reinhaltung von Wasser anzureizen. Fraglich ist, wie dies gesteuert werden kann. Wie sollen Auslöse- und Belohnungsanreiz zusammengeführt werden ? Dazu wird im folgenden beispielhaft ein Grundmodell vorgestellt und entwickelt, das die Durchführbarkeit der Grundidee illustrieren soll. Eventuell abweichende Sachverhaltskonstellationen erfordern Modifizierungen der Umsetzung, nicht aber der Grundidee.

Einheitlich wird in der Bundesrepublik eine Abwasserabgabe erhoben. In aller Regel sind die Pflichtigen der Abwasserabgabe identisch mit den Anbietern der Wasserversorgung. Es besteht also eine regelmäßige personale Identität des Interesses an Reinhalteleistungen und an Abgabeminderung. Beispiele sind etwa Stadtwerke oder auch Industriebetriebe. Dazu paßt, daß die Abwasserabgabe von den Interessenvertretern der Wasserversorger seit jeher kritisiert wird, sich aber seit vielen Jahren als Lenkungsabgabe im Bereich der Wasserwirtschaft etabliert hat.

Die erste Fassung des Abwasserabgabengesetzes datiert bereits vom 13.09.1976. Sein Zweck ist die Regelung einer "Reinhalteabgabe".

vgl. die Nachweise zur Entstehungsgeschichte bei Dahme, Heinz, in: Sieder-Zeitler-Dahme-Knopp, WHG und AbwAG, Kommentar, Loseblatt, Stand September 2003, Bd. II, Vorbemerkung AbwAG Rz. 3 und ausführlich Rz. 10.

Die Verschmutzung von Wasser soll mit einer Abgabe belegt und im Interesse der Gewässergüte unattraktiv gemacht werden. Es liegt deshalb nahe, für besondere Reinhaltemaßnahmen durch Waldbau Abgabeminderungen zu gewähren.

Zur Herleitung und Begründung dieses Ansatzes sollen zunächst die denkbaren Regelungsmodelle (nachfolgend 1.) und sodann die Systematik des Abwasserabgabengesetzes (nachfolgend 2.) dargelegt werden.

1. Denkbare Regelungsmodelle

Die Abwasserabgabe belegt, wie gesehen, die aktive Verschmutzung von Wasser mit einer finanziellen Last. Spiegelbildlich könnte die Erbringung einer Wasserdienstleistung finanziell belohnt werden. Eine solche Belohnung kann instrumentell durch eine Abgaben(Preis-)verschonung oder durch eine Direktzahlung erfolgen. Beide Instrumente können bipolar zwischen Wasserversorger und Waldbesitzer oder zwischen Staat und Waldbesitzer sowie tripolar zwischen Staat, Wasserversorger und Waldbesitzer eingesetzt werden. Die Belohnung kann den Staat, den Wasserversorger oder die Verbraucher von Wasser belasten.

Daraus ergeben sich folgende denkbare Kombinationsmöglichkeiten:

- a) Reduzierung der Last der vom Waldbesitzer an den Staat zu leistenden Abgaben um das Maß der von ihm erbrachten Wasserdienstleistung, z.B. durch geringeren Grund- oder Einkommensteuersatz.
- b) Transferzahlung vom Staat aus allgemeinen Steuermitteln an den Waldbesitzer bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen.
- c) Minderung des vom Waldbesitzer an den Wasserversorger zu zahlenden Preis um das Maß der vom Waldbesitzer erbrachten Wasserdienstleistung, z.B. durch unentgeltliche Lieferung von Wasser durch den Wasserversorger an den Waldbesitzer.
- d) Direktzahlung durch den Wasserversorger an den Waldbesitzer als Gegenleistung für von diesem erbrachte Wasserdienstleistung.

- e) Wie c), zusätzlich aber Auffangen des Einnahmeausfalls beim Wasserversorger entweder durch
 - aa) Umlage auf den allgemeinen Wasserpreis oder durch
 - bb) Minderung der vom Wasserversorger an den Staat zu zahlenden Abgaben oder durch
 - cc) Zuwendung des Staates an den Wasserversorger.

- f) Wie d), zusätzlich aber Auffangen des Einnahmeausfalls beim Wasserversorger entweder durch
 - aa) Umlage auf den allgemeinen Wasserpreis oder durch
 - bb) Minderung der vom Wasserversorger an den Staat zu zahlenden Abgaben oder durch
 - cc) Zuwendung des Staates an den Wasserversorger.

Gegen Modell a) spricht die Vielgestaltigkeit der Wasserversorgung und der Waldökologie. Der Wert einer Wasserdienstleistung ist örtlich unterschiedlich. Eine bestimmte Wasserdienstleistung kann das Grundwasser unter Sand positiv beeinflussen, für das Oberflächenwasser bei Felsgestein aber negativ sein. Es wird also kaum möglich sein, mit einer abstrakt generellen Bemessungsgrundlage den örtlichen Verhältnissen gerecht zu werden.

Gegen Modell b) spricht, daß die Forstwirtschaft sich aufgrund der Langfristigkeit der Produktionszeiträume unabhängig machen muß von stets nur kurzfristig und unter Haushaltsvorbehalt in Aussicht stehenden Direktzahlungen.

Gegen Modell c) spricht, daß ein Wertäquivalent nur bei hohem Wasserverbrauch des Waldbesitzers entstehen wird, etwa wenn dieser zugleich auch eine Brauerei, ein Hotel oder einen Golfplatz betreibt. Solche Fallkonstellationen werden aber selten sein, weil dann regelmäßig auch eigene Entnahmerechte bestehen.

Gegen Modell d) spricht wenig. Zu Direktzahlungen durch den Wasserversorger an den Waldbesitzer wird es aber am ehesten im Rahmen von Verträgen kommen. Solche Verträge können aber, wie vorstehend (l.) dargelegt, grundsätzlich nicht erzwungen werden.

Gegen die Modelle c) und d) spricht, daß sich die Wasserversorger gegen die zusätzliche Belastung wehren werden und es kaum möglich sein wird, diese politisch oder rechtlich zur Hinnahme des Einnahmeausfalls zu zwingen.

Gegen die Modelle aa), die den Einnahmeausfall beim Wasserversorger durch Umlage auf den allgemeinen Wasserpreis auffangen, spricht die hohe Wahrscheinlichkeit der Undurchsetzbarkeit, insbesondere vor dem Hintergrund der vielerorts schon erbittert geführten politischen Diskussion um den Wasserpreis.

Für das Auffangen des Einnahmeausfalls beim Wasserversorger im Rahmen der Modelle bb) spricht, daß die absolute Höhe der von den Wasserversorgern an den Staat zu zahlenden Abgaben nicht Selbstzweck dieser Abgaben sind. Dies ist allerdings insbesondere dann der Fall, wenn es sich um Lenkungsabgaben handelt. Leistungsbezogene Abgaben, wie etwa die 7%ige Umsatzsteuer auf Wasserversorgungsleistungen, würden sich für die Lenkungsabsicht einer Belohnung für Wasserdienstleistungen nicht anbieten.

Die Abwasserabgabe liegt deshalb als Ansatzpunkt für ein Instrumentarium als bundeseinheitlich erhobene Lenkungsabgabe nahe. Es bliebe dann nur zu klären, wie die Verbindung zwischen der beim Wasserversorger eintretenden Abgabeminderung und der beim Waldbesitzer erwünschten Belohnung für die Erbringung von Wasserdienstleistungen hergestellt werden soll.

Insoweit bietet sich eine Anleihe aus dem bekannten Instrumentarium des Immissionsrechtshandels und des naturschutzrechtlichen Öko-Kontos an. Wasserversorger würden Wasserdienstleistungen beim Waldbesitzer erwerben und diese abgabenmindernd gegenüber dem Staat in Ansatz bringen. Zu Steigerungen beim Verwaltungsaufwand würde dies nicht zwingend führen, da ohnehin, wie jetzt zu zeigen sein wird, Verrechnungen bei der Abwasserabgabe verwaltungsmäßig abzuwickeln sind. Gegenüber der möglichen Verrechnung von Investitionskosten zur Wasserreinigung ist die Verrechnung von Reinhalteeinheiten standardisiert und einfach. Auf eine Überwachung kann aufgrund der sich ausbalancierenden Eigeninteressen der Beteiligten weitgehend verzichtet werden. Bei einer austarierten Systematik zwischen der Zusicherung von Reinhalteeinheiten und dem Verrechnungswert werden die Wasserversorger nur solche Wasserdienstleistungen "einkaufen", die die Wasserqualität verbessern und damit beim Wasserversorger nicht nur die Abgabenlast, sondern auch die Kosten der Aufbereitung verringern.

2. Systematik des Abwasserabgabengesetzes

Für das Einleiten von Abwasser in oberirdische Gewässer, in Küstengewässer oder in Grundwasser ist eine Abgabe zu entrichten. Ihre Grundlage ist das Wasserabgabengesetz des Bundes. Die Abwasserabgabe

wird durch die Länder erhoben. Abwasser sind das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte Wasser (Schmutzwasser) sowie das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen abfließende und gesammelte Wasser (Niederschlagswasser). Einleiten ist das unmittelbare Verbringen des Abwassers in ein Gewässer.

Die Abwasserabgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers, die in Schadeinheiten bestimmt wird. Dabei werden Schadstoffe, Schadstoffgruppen und Schwellenwerte bewertet und eine Schadeinheit an bestimmte Mengen gebunden. Die Abwasserabgabe wird grundsätzlich nach den Festlegungen des die Abwassereinleitung zulassenden Bescheides ermittelt. Alternativ kann die Berechnung auf Werten behördlicher Gewässerüberwachung oder auf Erklärungen des Einleiters beruhen. Investitionen in Anlagen, die die Schadstofffracht eines Abwasserstromes um mindestens 20 % verringern, können mit der Abgabe verrechnet werden.

Veranlagungszeitraum ist das Kalenderjahr.

Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden. Die Länder können allerdings bestimmen, daß der durch den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt wird.

B. Kompetenzen

Fraglich ist, ob ein konkreter Regelungsvorschlag auf landesrechtlicher Ebene ansetzen kann oder ob der Bundesgesetzgeber tätig werden muß. Entscheidend für die Zuweisung der Regelungskompetenz ist die Rechtsnatur der Abwasserabgabe. Dabei ist zunächst in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Ländermeinungen im Rechtsausschuß des Bundesrats

vgl. Niederschrift über die 434. Sitzung am 09.06.1976

davon auszugehen, daß es sich bei der Abwasserabgabe nicht um eine Steuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2 GG handelt. Die Zielrichtung der Abwasserabgabe geht nämlich nicht dahin, Erträge für die öffentlichen Haushalte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, sondern ist in erster Linie im Ausgleich für die Inanspruchnahme des Gewässers zu sehen. Daran ändert auch nichts, daß das Aufkommen der Abgabe dem staatlichen Haushalt zufließt und damit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen kann. Der Gesetzeszweck wäre nämlich dann am besten erreicht, wenn möglichst geringe Abgaben eingehen, weil dann auch die Gewässerverschmutzung am geringsten ist. Die Abwasserabgabe hat einen Gegenleistungscharakter, der in der Zur-Verfügung-Stellung des der öffentlichen Sachherrschaft unterliegenden Gutes "Wasser" liegt und dem Abgabepflichtigen den Vorteil einer kostengünstigen Abwasserbeseitigung bietet.

Vgl. Dahme, Heinz, a.a.O., Vorbemerkung AbwAG, Rz. 6.

Deshalb besteht heute Einigkeit, daß das Abwasserabgabengesetz auf der Zuweisung durch den Kompetenztitel der Rahmenvorschriften nach Art. 75 Abs. 1 Ziffer 4 GG beruht. Dazu war verbreitete Ansicht, daß ein Bedürfnis, nach einer einheitlichen, für das gesamte Bundesgebiet geltenden Regelung besteht

Behrendes, Konrad: Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München 1995, S. 24.

Nach der Neufassung des Art. 75 GG durch die Einfügung der Verweisung auf Art. 72 GG im Jahre 1994 könnte die Bundeskompetenz fraglich geworden sein. Der Bund hat nämlich nur noch das Rahmengesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Hier ist natürlich ein weiterer Bereich der Diskussion eröffnet, die derzeit auch in der sog. "Föderalismuskommission" von Bundesrat und Bundestag geführt wird. Bis auf weiteres ist hier von der Bundeskompetenz auszugehen, wenn es zur Verrechnung von Reinhalteinheiten einer Änderung des AbwAG bedarf.

Das AbwAG legt die Art der Berechnung und die Höhe der Abwasserabgabe in den §§ 3, 4 und 9 abschließend fest. Es ist auch normiert, wer Abgabeschuldner ist und es ist geregelt, welche Ausnahmen zur grundsätzlichen Abgabepflicht bestehen und in welchen Fällen die errechnete Abgabehöhe ermäßigt oder mit Aufwendungen des Abgabeschuldners verrechnet werden darf. Welche Bereiche der Landesgesetzgeber noch regeln soll und darf, legt das AbwAG ausdrücklich fest, so zum Beispiel die Erhebung von Abgaben für das Einleiten von Niederschlagswasser und für Kleineinleitungen.

Die Verrechnung von Reinhalteinheiten macht deshalb eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich.

Allerdings sind die Länder nach § 13 AbwAG für die Verteilung des Abgabeaufkommens zuständig. Hier kommt Ihnen ein großer Freiraum zu. Ein Regelungsvorschlag, der an die Verteilung des Abgabeaufkommens anknüpft, kann landesrechtlich umgesetzt werden.

C. Maßstäbe

Zu prüfen ist, wie Reinhalteleistungen des Waldes bewertet werden können. In welchem Verfahren also soll der Preis einer Reinhalteeinheit ermittelt werden ?

Die bisherigen Ansätze sind von "Daumenpeilungen" bestimmt. Merker

a.a.O., S. 535,

findet den Wert in einer Spanne zwischen Unter- und Obergrenze. Die Untergrenze ermittelt sich aus dem "Renditeverzicht" des Waldbesitzers und die Obergrenze aus der "Reinigungsersparnis und zusätzlichen Wasserspende für die Wasserwirtschaft". Er ermittelt davon ausgehend einen "Spielraum für die Preisgestaltung, der allen Beteiligten einen Nutzen spendet", von etwa 100,00 € bis 300,00 € pro Jahr und Hektar.

Diese Art der Preisfindung ist im Rahmen freier Vertragsgestaltung sicherlich unproblematisch. Für die Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung zur Anrechnung von Reinhalteeinheiten reicht das Verfahren möglicherweise nicht aus. Zu prüfen ist deshalb, nach welchen Maßstäben eine Reinhalteeinheit und deren Anrechnung auszugestalten ist.

Die Problematik ist im kommunalen Abgabenrecht nicht unbekannt. Dort geht es beispielsweise bei Benutzungsgebühren um die Regelung, nach der die feststehenden Kosten auf die gebührenpflichtigen Benutzer der Einrichtung zu verteilen sind.

Dabei ist die Gebühr nach der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Mißverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf.

Dabei sind der Gleichheitssatz der Art. 3 Abs. 1 GG, das Äquivalenzprinzip und das Prinzip der Leistungsproportionalität so anzuwenden, daß diesen Vorgaben zur je optimalen Wirksamkeit verholfen wird.

Vgl. zu Maßstabsregelungen grundlegend

Driehaus, Hans-Joachim: Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand September 2003, Bd. I, § 6 Rz. 202 ff.

Diese Grundsätze auf den hiesigen Zusammenhang übertragen, führen zu folgenden Überlegungen:

Wie oben (erster Teil, C.) gesehen, sind die waldökologischen Leistungen zu vielgestaltig und in zu hohem Maße vom standörtlichen Einzelfall abhängig, um für die Festlegung von Reinhalteeinheiten und deren Anrechnung einen Wirklichkeitsmaßstab zu wählen.

Es dürfen deshalb die Reinhalteteleistungen nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab erfaßt werden. Das Raster der Reinhalteteleistungen sollte im Interesse einfacher Handhabung möglichst grob gewählt werden. Dabei ist sogar die Zusammenfassung mehrerer Teilleistungen unter eine Reinhalteeinheit zulässig, wenn Voraussetzungen erfüllt sind, die die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gerade im Hinblick auf Abwassergebühren entwickelt hat.

Vgl. Driehaus, a.a.O. Rz. 210.

Kumulativ gilt, daß

- die Zahl der atypischen Fälle, in denen eine Anrechnung auch für tatsächlich nicht erbrachte Reinhalteleistungen gewährt wird, 10 % nicht übersteigen darf,
- die Auswirkungen auf die Betroffenen nicht erheblich sein dürfen

und

- andere Lösungen verwaltungspraktisch schwierig sein müssen.

Vor diesem Hintergrund wird folgendes Raster der Reinhalteeinheiten (RHE) vorgeschlagen. Dabei wird besonders darauf hingewiesen, daß das Raster den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen über die Reinhalteleistungen angepaßt sein muß. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten Reinhalteleistungen nur in bezug auf Baumartenwahl und Bestandesalter quantifiziert werden. Sofern Daten etwa zu den Auswirkungen von Bestockungsgraden oder ähnlichem vorhanden sind, sollte und muß das Raster der Reinhalteeinheiten den verbesserten Erkenntnissen angepaßt werden.

Widmungsleistung - für den

Betriebsleiteraufwand

einmalig 10 RHE/Hektar

Überführungsleistung - für einen Buchenreinbestand

- nach Erstaufforstung

einmal 100 RHE/Hektar

- nach Umbau aus Nadelholzreinbestand einmalig 80 RHE/Hektar
- nach Umbau aus Laub-Nadel-Mischbestand einmalig 50 RHE/Hektar

Altersleistung - für ein durchschnittliches Bestandesalter

- von je 15 Jahren einmalig 5 RHE/Hektar
- ab dem 90. Jahr für je 10 Jahre 6 RHE/Hektar

Dieser Vorschlag ist lediglich ein Beispiel zur Veranschaulichung und erhebt keinen Anspruch auf rechnerische Durchbildung. Er beruht auf folgenden Grundsätzen.

Die Widmungsleistungen werden pro Antrag entgolten und sollen den Betriebsleiteraufwand ausgleichen und eine Honorierung der Entscheidung für die Erbringung von Wasserdienstleistungen, eine Art „Widmung“, darstellen.

Die Überführungsleistung sollte um so höher bewertet werden, je größer der Wasserschutzeffekt ist.

Die Altersleistung soll die regelmäßig höhere Wasserschutzfunktion älterer Bestände belohnen.

D. Regelungsvorschlag

I. Bundesrecht

Als bundesrechtliche Regelung könnte folgender Absatz 6 in § 10 AbwAG eingefügt werden:

"¹Auf Antrag werden dem Eigentümer Reinhalteeinheiten (RHE) zugesichert, wenn eine Fläche

1. in einen Buchenreinbestand überführt ist, und zwar

a) nach Erstaufforstung in Höhe von einmalig 100
RHE/Hektar

b) nach Umbau aus einen
Nadelholzreinbestand in Höhe von einmalig 80
RHE/Hektar

c) Nach Umbau aus einem
Laub-Nadel-Mischbestand in Höhe von einmalig 50
RHE/Hektar

2. ein höheres durchschnittliches Bestandesalter pro Hektar erreicht hat, und zwar

a) für ein durchschnittliches Bestandesalter
von je 15 Jahren in Höhe von einmalig 5
RHE/Hektar

b) ab einem durchschnittlichen Bestandesalter
von 90 Jahren für eine Erhöhung um je
10 Jahre in Höhe von 6
RHE/Hektar

²Eine Reinhalteeinheit begründet einen durch Abtretung übertragbaren Anspruch auf Verrechnung mit 1,1 Schadeinheiten.

³Die Verrechnung ist zulässig, solange die Abgabe nach Verrechnung noch 30 % der Abgabenhöhe vor Verrechnung überschreitet."

II. Landesrecht

Die Verwendung des Aufkommens der Abwasserabgabe ist zweckgebunden. § 13 Abs. 1.Satz 1 AbwAG lautet:

"Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden".

Der unbestimmte Rechtsbegriff von der "Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte" wurde bewußt sehr weit gefaßt, um den Ländern einen rahmenrechtlichen Spielraum für die Verwendung zu belassen. Der Begriff der Gewässergüte bezieht sich auch auf mittelbare Maßnahmen, wenn sie nur in irgendeiner Form geeignet sind, der Gewässergüte zu dienen. Das zeigen auch die Begriffe "Erhaltung" oder "Verbesserung", die eigentlich nur eine Verschlechterung der Gewässergüte ausschließen, aber noch die Verhinderung der Verschlechterung der Gewässergüte mit umfassen. § 13 Abs. 2 AbwAG zählt deshalb auch nur beispielhaft einen Teil der begünstigten Maßnahmen auf.

Vgl. Dahme, Heinz, a.a.O., § 13 AbwAG, Rz. 7.

Eine landesgesetzliche Rechtsgrundlage für die Mittelverwendung ist nicht erforderlich. § 13 Abs. 1 Satz 1 AbwAG reicht aus. Die Entscheidung über die Mittelverwendung treffen die Länder im Haushaltsrecht. Dabei führt die gesetzliche Zweckbindung dazu, daß die eingehenden Mittel aus dem Aufkommen nicht zwangsläufig im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden müssen, sondern nach den dem § 15 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz entsprechenden Haushaltsgesetzen (Haushaltsordnungen) der Länder auf die folgenden Jahre übertragbar sind.

Die Länder sind bundesrechtlich keinem Zwang unterworfen, in welcher Form sie die Mittel verwenden. Soweit sie selbst von der Zweckbindung gedeckte Maßnahmen durchführen, können sie entsprechende Haushaltstitel bilden und hierfür die eingehenden Abgaben verwenden. Im übrigen steht es ihnen frei, ob sie Mittel in Form von Zuwendungen (Zuschüssen) oder Darlehen oder Zinszuschüssen ausgeben.

Vgl. Dahme, Heinz, a.a.O., § 13 AbwAG, Rz. 6.

Es kann also haushaltsrechtlich bestimmt werden, daß der Aufwand, der den Wasserversorgern für die Beschaffung von Reinhalteeinheiten entsteht, durch eine Zuwendung an den Wasserversorger aufgefangen wird. Der Wasserversorger könnte diese Zuwendung gegen die Abwasserabgabe aufrechnen. Für diese Art der Aufrechnung greifen die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts (§ 387 ff. BGB). Die Vorschriften sind anwendbar, weil die Ausführungsgesetze der Länder für die Erhebung der Abwasserabgabe auf eine entsprechende Anwendung der Abgabenordnung verweisen. § 226 Abs. 1 Abgabenordnung wiederum

erklärt sinngemäß die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts für anwendbar, soweit nichts Anderes bestimmt ist.

Landesrechtlich kann also sehr flexibel und mit geringem Aufwand von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr vorgesehen werden, daß Aufwendungen der Wasserversorger für von Waldbesitzern erbrachte Wasserdienstleistungen durch eine Zuwendung ausgeglichen werden.

Die Einzelheiten des "Einkaufs" der Wasserdienstleistung bleibt auch dann freier Vertragsgestaltung zwischen dem Wasserversorger und dem Waldbesitzer überlassen. Je verlässlicher und langfristiger die Haushaltspolitik dabei den Ausgleich für Wasserversorger in Aussicht stellt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der Auslösung von Wasserdienstleistungen.

III. Diskussion

1. Zielverfehlung ?

Man könnte gegen das vorgeschlagene System der Verrechnung von Reinhalteinheiten einwenden, was häufig auch gegen den Immissionsrechtehandel und gegen naturschutzrechtliche Öko-Konten vorgebracht wurde. Anrechnungssysteme konterkarierten das ökologische Ziel, weil sie "Rechte auf Verschmutzung" bzw. "Ansprüche auf Eingriffe" vermittelten. Damit würden Verschmutzung und Eingriffe zu- und nicht abnehmen.

Ein solcher Einwand wäre gegen das hier vorgeschlagene System der Verrechnung - wie im übrigen auch gegen den Immissionsrechtehandel

und naturschutzrechtliche Öko-Konten - nicht berechtigt. Nach nunmehr 25 Jahren Lenkung von Wasserverschmutzung mit der Abwasserabgabe ist sehr viel erreicht worden. Die Gemeinden sind fast flächendeckend mit hoch wirksamen Kläranlagen ausgerüstet, Einleitungen aus Industrie und Gewerbe gehen drastisch zurück. Enorme Investitionen in Wasserreinhaltemaßnahmen sind ausgelöst worden und die Qualität der Gewässer hat sich spürbar und nachhaltig verbessert. All dies ist heute unstrittig. Einem ökonomischen Instrumentarium muß es heute darum gehen, auch Effekte auszulösen, die auf den ersten Blick nicht unmittelbar bei der Verschmutzungsursache ansetzen und diese mit ordnungsrechtlicher Belegung zu verhindern suchen, sondern die letzte Steigerungen bei der Gewässergüte gleichsam "herausquetschen". Es geht also um die Auslösung positiver Effekte und die Internalisierung externer Kosten.

Übrigens wird die Lenkungskraft der Abwasserabgabe durch die Vorgabe wirkungsvoll erhalten, daß die Verrechnung von Reinhalteeinheiten zu einer Verringerung der Abgabenlast um maximal 70 % führen darf. Damit wird auch eine Konzentration der Verrechnung auf bestimmte Gewässer verhindert.

2. Zielsicherung

Der im Regelungsvorschlag entwickelte "Wechselkurs" von einer Reinhalteeinheit zu 1,1 Schadeinheiten führt zu einer ökonomischen Vorzüglichkeit der Reinhalteeinheiten. Der Abgabepflichtige ist beispielsweise in der Lage, für die Abtretung der Überführungseinheiten für einen Hektar Buchenreinbestand nach Erstaufforstung 3.579,00 € an den Waldbesitzer zu zahlen und dabei noch 10 % seiner Abgabenlast zu

vermeiden. Findet der Abgabepflichtige Waldbesitzer, die ihm Reinhalteeinheiten im selben Umfang für weniger als 3.579,00 € abtreten, vergrößert sich der Einspareffekt bei den Abgabepflichtigen im selben Verhältnis. Umgekehrt haben Waldbesitzer die Möglichkeit, durch hartes Verhandeln einen höheren Betrag als 3.579,00 € für dieselbe Leistung an Reinhalteeinheiten zu erhalten, wenn der Abgabepflichtige eine Reduzierung seiner finanziellen Belastung um weniger als 10 % in Kauf zu nehmen bereit ist.

Nach § 9 Abs. 4 AbwAG beläuft sich der Abgabesatz für jede Schadeinheit ab dem 01.01.2002 auf einen Betrag von 35,79 €.

Die im hiesigen Regelungsvorschlag entwickelte Zuordnung von Wasserdienstleistungen zur Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Reinhalteeinheiten erhebt keinen Anspruch auf rechnerische Richtigkeit. Sie soll lediglich beispielhaft zeigen, wie eine Regelung aussehen könnte. Vor ihrer Konkretisierung sind unbedingt weiterführende Forschungen im Hinblick auf die Quantifizierung der Wirkungen einer bestimmten Wasserdienstleistung und im Hinblick darauf notwendig, in welcher Höhe daran die Anzahl von Reinhalteeinheiten gebunden wird, damit sich einerseits "das Ganze rechnet", andererseits aber auch keine Anreizverluste auftreten.

Dritter Teil: Mögliche Einwendungen gegen die Regelungsvorschläge

A. Naßauskiesungsentscheidung

Dem Recht eines Eigentümers, überhaupt durch Waldbau zielbewußt auf Grundwasserqualitäten einzuwirken, könnte eine Begrenzung des Eigentums entgegenstehen. Eine derartige Begrenzung wird häufig dem Naßauskiesungsbeschluß des Bundesverfassungsgerichts entnommen. Diese Entscheidung soll hier abseits der bekannten Allgemeinplätze noch einmal nachvollzogen werden.

§ 905 Satz 1 BGB lautet:

"Das Recht des Eigentümers eines Grundstücks erstreckt sich auf den Raum über der Oberfläche und auf den Erdkörper unter der Oberfläche".

Die Vorschrift ist traditionell weit verstanden worden. So hat etwa der Bundesgerichtshof in seinem berühmten Aussetzungs- und Vorlagebeschluß vom 13.07.1978 ausgeführt, damit seien auch Zugriffsrechte eines Eigentümers auf das Grundwasser geschützt. Wenn das seinerzeit neue Wasserhaushaltsgesetz jede wasserwirtschaftlich bedeutsame Nutzung des Grundwassers an eine vorherige staatliche "Verleihung" binde, auf die kein Rechtsanspruch des Grundstückseigentümers bestehe, so sei dies mit Art. 14 GG nicht zu vereinbaren, weil die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes eine entschädigungslose Legalenteignung regelten. Der Beschluß des Bundesgerichtshofs war dann verfahrensrechtlicher Ausgangspunkt für die noch berühmtere Naßaus-

kiesungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 58. Band der amtlichen Entscheidungssammlung des Gerichts, S. 300 ff.

In Verfolgung der seinerzeitigen zivilrechtlichen Dogmatik wird noch heute - und wieder verstärkt - in der Kommentarliteratur etwa wie folgt formuliert:

"Entgegen der Verheißung des § 905 Satz 1 BGB hat vor allem § 1 Luftverkehrsgesetz den Luftraum und das Bundesverfassungsgericht das Grundwasser enteignet" - Staudinger/Roth (2002) § 905 Rz. 1

Unabhängig von diesem Streit und einiger mißverständlicher Passagen in der Naßauskiesungsentscheidung steht diese dem Recht des Eigentümers jedoch nicht entgegen, positive Beiträge zum Grundwasserschutz zu vermarkten.

Die auf den ersten Blick mißverständlichen Ausführungen in der Naßauskiesungsentscheidung lauten:

"Die beanstandeten Vorschriften ermächtigen nicht die Exekutive, verfassungsrechtlich geschützte Rechte des Grundstückseigentümers zu entziehen. Sie regeln vielmehr allgemein das Verhältnis von Grundeigentum und Grundwasser und bestimmen die Rechtsstellung des einzelnen Grundstückseigentümers in diesem Rechtsbereich. Nach der objektivrechtlichen Regelung des Wasserhaushaltsgesetzes **steht dem Grundstückseigentümer** - von hier nicht in Betracht kommenden Ausnahmen abgesehen - **kein Recht zu, im Rahmen der Grundstücksnutzung auf das Grundwasser einzuwirken**. Durch die Anwendung des Gesetzes wird daher ein solches Recht nicht entzogen." - BVerfGE 58, 300, 336/337 (Hervorhebung nur hier)

Und weiter:

"Dem Grundwasser kommt hiernach für die Allgemeinheit, insbesondere für die öffentliche Wasserversorgung, eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Zugleich ist dieses in besonderem Maße der Gefahr nachteiliger Einwirkungen von Seiten des Grundstückseigentümers ausgesetzt. Die dargelegten Erwägungen zeigen, daß es nicht vertretbar wäre, die Nutzung des Grundwassers dem freien Belieben des einzelnen zu überlassen oder die Nutzung nurmehr durch den - für frühere Verhältnisse ausreichenden - Rechtsgrundsatz der "Gemeinverträglichkeit" zu begrenzen. Die Bewältigung einer derart umfassenden, dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe gehört zu den typischen Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, die mit den Mitteln des Privatrechts kaum erfüllt werden können. Daher kann es verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, daß der Gesetzgeber das unterirdische Wasser zur Sicherung einer funktionsfähigen Wasserbewirtschaftung einer vom Oberflächeneigentum getrennten öffentlich-rechtlichen Ordnung unterstellt hat. Es geht hierbei - entgegen Darlegungen des Vorlagebeschlusses - nicht um das "einseitige Interesse des Staates", sondern um die Durchsetzung des Gemeinwohls durch den Staat". - a.a.O., S. 344.

Und - in der Rechtsprechung der Folgezeit vielfach bemüht - weiter noch:

"Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums läßt sich nicht ein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeit herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil verspricht". - a.a.O., S. 345.

Diese Ausführungen stehen dem Recht des Waldeigentümers nicht entgegen, Grundwasserdienstleistungen zu vermarkten. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sind auf wasserhaushaltsrechtlich gestattungsbedürftige Grundwasserbenutzungen ausgerichtet. Verbesserungen der Grundwasserqualität durch besondere Waldbaumaßnahmen und ganz grundsätzlich das Halten von Wald auf einer Grundfläche stellen keine solchen gestattungsbedürftigen Grundwasserbenutzungen dar.

Dies folgt aus § 3 Wasserhaushaltsgesetz. Die Vorschrift lautet:

§ 3 Benutzungen

(1) Benutzungen im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern,
2. Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern,
3. Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern, soweit dies auf den Zustand des Gewässers oder auf den Wasserabfluß einwirkt,
4. Einbringen und Einleiten von Stoffen in oberirdische Gewässer,
- 4a. Einbringen und Einleiten von Stoffen in Küstengewässer,
5. Einleiten von Stoffen in das Grundwasser,
6. Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.

(2) Als Benutzungen gelten auch folgende Einwirkungen:

1. Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser durch Anlagen, die hierzu bestimmt oder hierfür geeignet sind,
2. Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen.

Besondere Waldbaumaßnahmen können unter die so formulierten Tatbestände der Gewässerbenutzungen nicht subsumiert werden. Sie leiten insbesondere keine Stoffe in das Grundwasser i.S.v. § 3 Abs. 1 Ziffer 5 Wasserhaushaltsgesetz ein. Das Einleiten in das Grundwasser erfordert wie die anderen Benutzungen des § 3 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz eine Handlung, die objektiv darauf gerichtet ist, daß die dem Boden zugeführten Stoffe in das Grundwasser gelangen,

Czychowski, Reinhard, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Auflage, § 3 Rz. 46 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

Grundwasserschonender Waldbau ist also gerade auf das Gegenteil einer Benutzung des Grundwassers im Rechtssinne gerichtet.

Auch die Benutzungsfiktionen des § 3 Abs. 2 greifen nicht. Wald ist keine Anlage i.S.v. § 3 Abs. 2 Ziffer 1 Wasserhaushaltsgesetz und er ist auch nicht geeignet, "schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers" im Sinne von Ziffer 2 des § 3 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz herbeizuführen.

Wenn also das Bundesverfassungsgericht formuliert, dem Grundstückseigentümer stehe kein Recht zu, im Rahmen der Grundstücksnutzung auf das Grundwasser **einzuwirken**, dann hat es Benutzungen im Blick. Es hätte korrekt formulieren müssen, daß dem Grundstückseigentümer kein Recht zusteht, im Rahmen der Grundstücksnutzung auch das Grundwasser zu **benutzen**.

Dieser Befund wird bestätigt durch eine Formulierung in der Naßauskiesungsentscheidung nur wenige Seiten später. Es heißt dort:

"Der Wasserhaushalt selbst ist aber als Naturvorgang (wie die Luft) einer rechtlichen Regelung nicht zugänglich. Jedoch können menschliche Einwirkungen auf das unterirdische Gewässer allgemeinverbindlichen Vorschriften unterworfen werden. Diese Einwirkungen vermögen sowohl die Mängel als auch die Beschaffenheit des Wassers zu beeinflussen" - a.a.O., S. 339

Ein Rechtsrahmen, der die Marktgängigkeit von wasserbeeinflussenden Dienstleistungen regelt, ist also nach dem Bundesverfassungsgericht nicht ausgeschlossen. Zielrichtung der Naßauskiesungsentscheidung ist

es, das Grundwasser vor schädlichen Einwirkungen durch den Grundstückseigentümer zu schützen. Wenn es um das Gegenteil schädlicher Einwirkungen geht, kann mit der Naßauskiesungsentscheidung nicht argumentiert werden. Eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Ordnung, die darauf angelegt ist, die Grundwasserqualität zu fördern, wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auch dann nicht behindert, wenn sie es Waldeigentümern ermöglicht, durch Waldbau auf die Grundwasserqualität einzuwirken.

Eine weitere Überlegung bestätigt diesen Befund.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes scheinen nämlich bei konsequenter Anwendung darauf hinauszulaufen, daß Wasserversorger nicht "das Wasser" verkaufen dürfen, sondern sich nur die von ihnen für Aufbereitung, Speicherung und Verteilung aufgewendeten Kosten vom Verbraucher ausgleichen lassen. Wenn das Grundwasser Gut der Allgemeinheit ist, dürfen besondere Einrichtungen aus Grundwasser keinen Gewinn erzielen.

Der Naßauskiesungsentscheidung eine solche Konsequenz zu entnehmen, ginge wohl zu weit. Eine weit verbreitete Praxis der Wasserpreisgestaltung wäre sonst verfassungswidrig.

Besondere Waldbaumaßnahmen nehmen im übrigen dem Wasserversorger erhebliche Aufwendungen ab. Wie

Leymann, Cord in: Deutscher Waldbesitzer 2/2004, S. 20 unter Berufung auf einen Vortrag von Merker

berichtet, kann die Aufwandseinsparung des Wasserversorgers nur für nicht zu tätige Wasserfilterung auf 0,08 €/m³ veranschlagt werden. Im

berichteten Beispiel der Hamburger Wasserwerke, die im Wasserschutzgebiet Lüneburger Heide pro Jahr 16.000.000,00 m³ Wasser bei einem Waldanteil des Gebiets von 64 % entnehmen, beläuft sich die Einsparung auf 819.200,00 € pro Jahr oder 68,00 € pro Jahr und Hektar Wald. Wohlgemerkt: Dies in Anknüpfung an den allgemeinen Bewaldungsgrad nur als Nebenleistung forstlicher Produktion, nicht als besondere Wasserdienstleistung.

Die Naßauskiesungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht dem hier entwickelten Verrechnungsvorschlag nicht entgegen.

B. Kielwassertheorie

Die von Rupf

Rupf, H.: Wald und Menschen im Geschehen der Gegenwart,
Landwirtschaft - angewandte Wissenschaft Nr. 107, Hiltrup 1961

begründete sog. "Kielwassertheorie" geht von der These aus, ökonomisch bewirtschafteter Wald erfülle zugleich auch alle anderen Ansprüche der Allgemeinheit. Schutz- und Erholungsfunktion schwämmen im Kielwasser der Nutzfunktion.

Diese These ist häufig in dem Sinne mißverstanden worden, daß alleine mit der Holzerzeugung Geld verdient werden könne. Gelegentlich ist aus der Kielwassertheorie sogar das Postulat abgeleitet worden, die Schutz- und Erholungsfunktionen müßten unentgeltlich erbracht werden. Derartige Argumentationen haben geschickt weit verbreitete, untergründig-mythische Vorstellungen aufgegriffen, Wald habe per se höhere Rechtsbindungen und eine geringere ökonomische Legitimität als andere Formen des Kapitaleinsatzes. "Es ist doch Unser Wald ...".

Als argumentative Stütze für eine derartige Einstellung taugt die Kielwassertheorie jedoch nicht. Sie beschreibt lediglich zutreffend den ökologischen Zusammenhang, daß sich in aller Regel Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion nicht von vornherein ausschließen und keine gegensätzlichen Zielrichtungen verfolgen. Die Balance der Funktionen stellt sich nach den standörtlichen Bedingungen ein.

Mantel

Mantel, Kurt: Dualismus Forstwirtschaftsziel und Erholungsfunktion, Aufsatz aus dem Jahr 1961 und 1962 in: Gesammelte Aufsätze, Bd. I Forstpolitik, Freiburg 1974, S. 4

formuliert:

"In der Regel schließen sich auch die Ziele der wirtschaftlichen Holzerzeugung und der Volkserholung oder anderer Wohlfahrtsaufgaben nicht aus, so daß meist eine vernünftige Synthese gefunden werden kann".

Verträge oder hilfsweise Verrechnungen von Reinhalteeinheiten mit Schadeinheiten sind eine solche „vernünftige Synthese“.

C. Europäisches Beihilferecht

Sowohl bei einer Verrechnung von Reinhalteeinheiten als auch im Rahmen der Mittelverwendung nach § 13 AbwAG müssen das Beihilferecht der Europäischen Gemeinschaft, also die Art. 87 bis 89 EG, eingehalten werden.

Beihilfen sind alle freiwilligen, begünstigenden Leistungen ohne entsprechende Gegenleistung. Sie sind nur dann zulässig, wenn es um eine Wirtschaftsförderung für alle Unternehmen geht, wenn also die Empfänger nicht individualisierbar sind. Unzulässig ist eine Förderung bestimmter Unternehmen oder bestimmter Produktionszweige.

Der hier vorgeschlagene Verrechnungsvorschlag ist keine Beihilfe. Die Abgabeverschonung der Wasserversorger setzt die Erbringung einer Wasserdienstleistung voraus. Die Wasserdienstleistung ist Gegenleistung. Die Regelung eines Rechtsrahmens, der die Entgeltung von Wasserdienstleistungen zulässt, verstößt nicht gegen Europäisches Beihilferecht.

D. Ordnungspolitische Erwägungen

In ordnungspolitischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob und wie weit die Forstwirtschaft tatsächlich den Staat braucht, um einen Marktzugang für Nichtholz-Waldprodukte zu eröffnen (vgl. zweiter Teil, A., I. Vorzüglichkeit von Verträgen). Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, diese ordnungspolitische Frage zu beantworten. Dies ist Aufgabe der Wirtschafts- und Forstpolitik.

Auf folgendes aber darf hingewiesen werden:

Es macht einen Unterschied, ob lediglich Rahmenbedingungen geschaffen werden, innerhalb derer die beteiligten Wirtschaftssubjekte frei von staatlicher Einflußnahme agieren können, oder ob durch ordnungsrechtliche Pflichtenbelegung etwa der Wasserversorger eine "künstliche" Nachfrage nach Wasserdienstleistungen des Waldes geschaffen wird. Die hier entwickelte Verrechnungsmöglichkeit mit Abwasserabgaben beläßt den Wirtschaftssubjekten Raum zur eigenverantwortlichen Ausfüllung.

Die Rufe nach höheren Anforderungen an die gute fachliche Praxis der Forstwirtschaft lassen zwangsläufig die Gegenposition aufleben, die ein Entgelt für bisher im Kielwasser der Holzproduktion erbrachte Waldprodukte fordert. Diese reziproke Abhängigkeit der Positionen liegt nicht allein in der soziologischen Realität der sie je vertretenden Interessengruppen begründet, sondern beruht vielmehr auf einem tiefen inhaltlichen Zusammenhang. Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG soll der Gebrauch des Eigentums **zugleich** dem Wohle der Allgemeinheit dienen. In diesem Sinne hat die forstliche Kielwassertheorie einen verfassungsrechtlichen "Aufhänger". Die Sozialbindung des Eigentums verhindert jedoch nicht die entgeltliche Erbringung von Wasserdienstleistungen. Im Gegenteil löst erst ein wirksamer Eigentumsschutz, der die Freiheit der Entscheidung zur Erbringung von Wasserdienstleistungen gewährleistet, die Marktkräfte zur Erreichung eines guten ökologischen Zustandes der Gewässer aus.

Deshalb verneint dieses Gutachten nicht die Sozialbindung des Eigentums, sondern bekennt sich zu ihr als Grund und Voraussetzung wirklich wirksamen individuellen Eigentumsschutzes. Es geht nicht um eine

"Soda" - Förderung, also ein gesamtgesellschaftlich finanziertes Entgelt dafür, daß der Wald einfach nur so da ist, sondern um den Marktzugang für besondere Waldprodukte.

Vierter Teil: Zusammenfassung

1. Neben der Holzproduktion treten andere Leistungen des Waldes in den Mittelpunkt des Interesses. Seit Beginn der 70er Jahre wächst der Bedarf der Gesellschaft an Umwelt- und Erholungsleistungen.
2. Die gesamte öffentliche Wasserförderung betrug im Jahre 1991 ca. 48 Mrd. m³.
3. In der öffentlichen Wasserversorgung betrug im Jahre 1995 die Gewinnung aus Quellwasser 8 %, aus Oberflächenwasser 28 % und aus dem Grundwasser 64 %. Die Verhältnisse liegen dabei in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich.
4. Die Wasserwirtschaft hat ein erhebliches Interesse, positive Wirkungen des Waldes auf Wassergewinnung und Wasseraufbereitung nutzbar zu machen und zu aktivieren.
5. Jeder Bürger in der Bundesrepublik Deutschland gibt im Durchschnitt täglich 0,22 € für Trinkwasser aus. Pro Person belaufen sich damit die Trinkwasserkosten auf rund 80,00 € im Jahr.
6. In einigen, aber nicht allen Bundesländern wird eine Abgabe für die Entnahme von Wasser erhoben.
7. Es ist absehbar, daß die wirtschaftlichen Analysen nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang III WRRL die Vielgestaltigkeit der Wasserversorgung in Deutschland noch besser dokumentieren werden.

8. Den gut aufbereiteten und zugänglichen Daten über die Wasserversorgung steht ein nur unzureichendes Wissen über die Wirkungen des Waldes und bestimmter Waldbaumaßnahmen auf Wasserqualitäten gegenüber. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf, um zu Regelaussagen zu gelangen.
9. Die Filterwirkung im einzelnen wird von Art, Alter, Dichte, Exposition und Höhenlage des Bestandes beeinflusst, Größen also, die teilweise durch Waldbau gezielt beeinflusst werden können.
10. Nach vielen Untersuchungen kann als sicher gelten, daß bei pfleglicher Waldbehandlung in aller Regel selbst in steilen Hanglagen kein Oberflächenabfluß vorhanden ist.
11. Als Trend kann überregional festgehalten werden, daß die Sickerungsrate und damit auch die potentielle Grundwasserneubildung unter Buchenwald insgesamt deutlich höher ist als unter Kiefernwald.
12. Waldflächen ersparen es den Wasserversorgern jedenfalls teilweise, umfangreiche Speichermöglichkeiten bereit zu halten, weil sie für eine gleichmäßige Abflußspende auch in trockenen Zeiten sorgen.
13. Je besser und belastbarer die naturwissenschaftliche Grundlage zur Quantifizierung der Reinhalteleistungen besonderer Maßnahmen des Waldbaus ist, desto eher wird es möglich sein, die Reinhalteleistungen als "Waldprodukt" zu bezeichnen.
14. Wasserqualitätszielgerichtete Waldbaumaßnahmen sind ohne Zweifel "Wasserdienstleistungen". Waldbaumaßnahmen, deren Ziel nicht auf die Wasserqualität gerichtet ist, sind jedoch keine „Wasserdienstleistungen“.

15. Eine Zahlungsverpflichtung an Waldeigentümer kann aus Art. 9 Abs. 1 Satz 1 WRRL nicht hergeleitet werden kann.
16. Jedenfalls können die Ergebnisse der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung eine Grundlage für die Einbeziehung der Forstwirtschaft in die Wertschöpfungskette Wasser erbringen.
17. Das Verursacherprinzip besagt, daß grundsätzlich der Verursacher - und nicht die Allgemeinheit (Gemeinlastprinzip) - die Kosten der Vermeidung und der Beseitigung von Umweltbelastungen tragen soll. Verursacher ist, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt.
18. Art. 9 Abs 1 Satz 1 WRRL legt mit den Tatbestandsmerkmalen „unter Zugrundelegung,“ „conformément à“ und „in accordance“ das auf die Umweltbelastung bezogene Verursacherprinzip nicht als alleinigen Maßstab fest.
19. Art. 9 Abs. 1 WRRL ist ein richtungweisender Grundsatz. Er verbietet es, wasserrechtliche Regelungen in den Mitgliedstaaten so auszugestalten, daß forstliche Wasserdienstleistungen, werden sie erbracht, nicht bezahlt werden. Im übrigen ist die Ausgestaltung Sache der Mitgliedstaaten.
20. Die Vielgestaltigkeit von Wasserversorgung und Waldökologie legt es nahe, auf individuelle Verträge zwischen Waldbesitzern und Wasserversorgern zu setzen. Verträge und die Freiheit ihrer Gestaltung zwischen gleichberechtigten Partnern eignen sich am ehesten zur Regelung örtlich oder regional unterschiedlicher Verhältnisse und Interessen.

21. In dem Maße, wie es örtlich gelingt, Reinhalteleistungen in Qualität und Quantität nachvollziehbar anzubieten, wird die Motivation von Wasserversorgern zum Abschluß von Verträgen gesteigert.
22. In dem Maße, wie die Wasserversorger Mitnahmeeffekte aus einer naturschutzrechtlichen Beauftragung der Forstbetriebe erzielen können, wird der Abschluß von Verträgen erschwert.
23. Der Ersatz eines Schadens kann ebensowenig als Inwertsetzung von Reinhalteleistungen angesehen werden wie die Entschädigung für ordnungsrechtlichen „Freiheitsentzug“ oder die Abgabebemessung nach dem Vorteilsprinzip.
24. Es besteht eine regelmäßige personale Identität des Interesses an Reinhalteleistungen und an Abgabeminderung.
25. Die Belohnung einer Wasserdienstleistung kann instrumentell durch eine Abgaben(Preis-)verschonung oder durch eine Direktzahlung erfolgen. Beide Instrumente können bipolar zwischen Wasserversorger und Waldbesitzer oder Staat und Waldbesitzer sowie tripolar zwischen Staat, Wasserversorger und Waldbesitzer eingesetzt werden. Die Belohnung kann den Staat, den Wasserversorger oder die Verbraucher von Wasser belasten.
26. Die Abwasserabgabe liegt als Ansatzpunkt für ein Instrumentarium als bundeseinheitlich erhobene Lenkungsabgabe nahe.
27. Bis auf weiteres ist von einer Bundeskompetenz auszugehen, wenn es zur Verrechnung von Reinhalteeinheiten einer Änderung des AbwAG bedarf.

28. Ein Regelungsvorschlag, der an die Verteilung des Abgabeaufkommens anknüpft, kann landesrechtlich umgesetzt werden.
29. Wasserversorgung und Waldökologie sind zu vielgestaltig und in zu hohem Maße vom standörtlichen Einzelfall abhängig, um für die Festlegung von Reinhalteeinheiten und deren Anrechnung einen Wirklichkeitsmaßstab zu wählen.
30. Als bundesrechtliche Regelung könnte ein Absatz 6 in § 10 AbwAG eingefügt werden, dessen Wortlaut hier entwickelt wird.
31. Landesrechtlich kann sehr flexibel und mit geringem Aufwand von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr vorgesehen werden, daß Aufwendungen der Wasserversorger für von Waldbesitzern erbrachte Wasserdienstleistungen durch eine Zuwendung ausgeglichen werden.
32. Die Verrechnung von Reinhalteeinheiten sollte zu einer Verringerung der Abgabenlast um maximal 70 % führen. Damit wird auch eine Konzentration der Verrechnung auf bestimmte Gewässer verhindert.
33. Eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Ordnung, die darauf angelegt ist, die Grundwasserqualität zu fördern, wird durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auch dann nicht behindert, wenn sie es Waldeigentümern ermöglicht, durch Waldbau auf die Grundwasserqualität einzuwirken.
34. Verträge oder hilfsweise Verrechnungen von Reinhalteeinheiten mit Schadeinheiten sind eine „vernünftige Synthese“ im Sinne der Kielerwassertheorie.

35. Die Regelung eines Rechtsrahmens, der die Entgeltung von Wasserdienstleistungen zulässt, verstößt nicht gegen Europäisches Beihilferecht.
36. In ordnungspolitischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob und wie weit die Forstwirtschaft tatsächlich den Staat braucht, um einen Marktzugang für Nichtholz-Waldprodukte zu eröffnen. Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, diese ordnungspolitische Frage zu beantworten.
37. Erst ein wirksamer Eigentumsschutz, der die Freiheit der Entscheidung zur Erbringung von Wasserdienstleistungen gewährleistet, löst die Marktkräfte zur Erreichung eines guten ökologischen Zustandes der Gewässer aus.

Kiel, den 15.12.2004

Dr. Giesen