

Joachim Sanden

## **Wasserrecht im Wandel**

**Die wasserrechtlichen Abgaben der ehemaligen DDR  
und ihre Relevanz für das bundesdeutsche Umweltrecht**



**Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden**

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Abbildungsverzeichnis	19
I. Einleitung	21
1) <i>Ausgangspunkt</i>	21
a) Darstellung der wasserrechtlichen Abgaben innerhalb der ehemaligen DDR	21
b) Darstellungen der wasserrechtlichen Abgaben der ehem. DDR innerhalb der Bundesrepublik	22
c) Bedeutung der Wasserabgaben-Normierungen der ehemaligen DDR	23
2) <i>Methodik der Untersuchung</i>	25
3) <i>Gang der Untersuchung</i>	27
II. Beschreibung der Instrumente	28
1) <i>Situation der oberirdischen Gewässer und des Grundwassers in der DDR</i>	28
a) Wasserdargebot	28
b) Nutzungssituation unter besonderer Berücksichtigung der Industrie	29
aa) Wasserbedarf bzw. -verwendung	29
bb) Abwasserreinigung in öffentlichen u. industriellen Anlagen	32
c) Verschmutzungsgrad	38
aa) Allgemeine Datenlage zur Umweltsituation in der DDR	39
bb) Gewässersituation in der DDR	39
2) <i>Gesellschaftspolitische Bedeutung der Wasserwirtschaft in der DDR</i>	43
a) Ideologisch-politische Grundlagen des Umweltschutzes	43
aa) Der Begriff der Natur im Marxismus-Leninismus	44
bb) Schuldzuweisung an den Kapitalismus	45
cc) Lösungsansätze für die teilweise zugegebenen Umweltprobleme	46
b) Verhältnis von Ökonomie und Ökologie im "real existierenden Sozialismus"	47

c) Wasserbezogene Umweltpolitik der DDR-Regierungen unter Beeinflussung durch z.B. ECE und UNEP sowie durch Regelungen anderer RGW-Staaten	48
aa) Phase des Wiederaufbaus	48
bb) Phase des "Neuen Ökonomischen Systems" und ihres Folgeprogramms	50
cc) Phase des Beginns einer "Landeskulturpolitik"	53
dd) Phase der "rationellen Wasserverwendung"	58
ee) Phase der "Angleichung des Umweltrechtes"	64
3) Überblick über die wichtigsten in der ehem. DDR in der Wasserwirtschaft verwendeten Instrumente	66
a) Administrative Instrumente	66
aa) Planung	67
bb) Genehmigungen einzelner Gewässernutzungen	68
cc) Beauftragung in Form von Geboten und Verboten	70
dd) Ausgleichsregulierung	71
b) Politisch-ideologische Instrumente	71
c) Ökonomische Instrumente	72
aa) Industriepreise	72
bb) Abgaben	73
cc) Sanktionen	73
dd) Schadenersatz und Aufwendungsersatz	75
ee) Zwangsgeld	75
ff) sonstige ökonomische Instrumente	75
4) Arten der Abgaben und ihre Abgrenzung untereinander	76
a) Wassernutzungsentgelt	76
aa) Rechtsgrundlage und Charakter	76
bb) Entstehungsgeschichte	77
(1) Phase vor Inkrafttreten des Wassergesetzes 1963	77
(2) Phase vor Einführung eines allgemeinen "Wassernutzungsentgeltes" 1971	78
(3) Die Regelung in den Jahren 1971-1982	86
b) Abwassergeld	89
aa) Rechtsgrundlage und Charakter	89
bb) Entstehungsgeschichte	89
(1) Phase vor Inkrafttreten des Wassergesetzes 1963	90
(2) Phase vor Einführung eines allgemeinen "Abwassergeldes" 1971	91
(3) Die Regelung in den Jahren 1971-1982	96
c) Abwassereinleitungsentgelt	98
aa) Rechtsgrundlage und Charakter	98
bb) Entstehungsgeschichte	98
(1) Das "Abwassereinleitungsgeld" der Jahre 1968 bis 1969	98
(2) Die Rechtslage nach der 2.DVO/WG in den Jahren 1971-1984	101
(3) Das "Abwassereinleitungsentgelt" 1984-1987	102

III. Vergleichende Betrachtung des Wasserabgabensystems der DDR mit der Abwasserabgabe und den existierenden bzw. geplanten Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland	105
1) <i>Vergleich der wasserrechtlichen ökonomischen Abgabensinstrumente der DDR und der BR Deutschland</i>	105
a) Überblick über die vorhandenen Abgabensinstrumente	105
b) Anknüpfungspunkt der Abgaben	106
c) Die Rechtsnatur der Abgaben	106
aa) Der Zusammenhang zwischen Funktion und Rechtsnatur der Abgaben	106
bb) Rechtsnatur der bundesdeutschen "Wasserabgaben"	108
(1) Rechtsnatur der Abwasserabgabe nach dem AbwAG	108
(a) Herkömmliche Einordnung	108
(b) Begriffliche Neueinordnung	111
(aa) Funktionale Betrachtung der Abwasserabgabe des Bundes	111
(bb) Der Zusammenhang zwischen Finanzierungsfunktion und Finanzierungsabgabe	114
(cc) Einordnung innerhalb der Gruppe der "sonstigen Abgaben"	117
(dd) Fehlende Legitimität der "Umweltabgaben" als eigene Abgabekategorie	120
(ee) Ergebnis zu (b)	121
(2) Rechtsnatur der landesrechtlichen Entnahmeentgelte	121
(a) Rechtsnatur der baden-württembergischen Regelung	121
(aa) Einordnung als Gebühr?	123
(aaa) Verwaltungsgebühr	125
(bbb) Benutzungsgebühr	126
(ccc) Verleihungsgebühr	129
(ddd) Ergebnis	130
(bb) Einordnung als Beitrag?	131
(cc) Einordnung als Verbrauchssteuer?	131
(dd) Einordnung als Sonderabgabe?	134
(ee) Ergebnis zur rechtlichen Einordnung	136
(b) Rechtsnatur der hamburgischen Regelung	136
(aa) Funktion der Abgabe und Verwendungszweck des Aufkommens	137
(bb) Einordnung als Gebühr?	137
(cc) Ergebnis	139
(c) Rechtsnatur der Regelung in Berlin	139
(d) Rechtsnatur der Regelung in Hessen	142

(e) Rechtsnatur der Regelung in Niedersachsen	144
(aa) Die Einordnung des Landesgesetzgebers	144
(bb) Einordnung anhand materieller Kriterien	146
(cc) Ergebnis zu (e)	149
(f) Ergebnis zu (2)	149
cc) Rechtsnatur der DDR-"Wasserabgaben" nach bundesdeutschem Verständnis	150
(1) Rechtsnatur des Abwassergeldes	150
(a) Hervorhebung des sanktionierenden Charakters	150
(b) "Umweltsanktionen" als rechtliche Kategorie der Umweltschutzzinstrumente	152
(c) Eigenschaft einer bundesdeutschen Steuer	159
(d) Eigenschaft einer bundesdeutschen Ordnungswidrigkeit	162
(e) Kongruenz mit einer bundesdeutschen Sonderabgabe	164
(f) Kongruenz mit der bundesdeutschen "sonstigen Abgabe"	166
(g) Instrument sui generis	168
(2) Rechtsnatur des Abwassereinleitungsentgeltes	169
(a) Übereinstimmung mit dem bundesdeutschen Gebühren bzw. Beitragsbegriff	171
(b) Übereinstimmung mit dem bundesdeutschen Steuerbegriff	172
(c) Übereinstimmung mit dem bundesdeutschen Sonderabgabenbegriff	173
(d) Übereinstimmung mit dem bundesdeutschen Begriff der "sonstigen Abgabe"	175
(e) Ergebnis	177
(3) Rechtsnatur des Wassernutzungsentgeltes	177
(a) Übereinstimmung mit dem bundesdeutschen Gebühren- bzw. Beitragsbegriff	179
(b) Einordnung als Verbrauchssteuer?	184
(c) Einordnung als "Sonderabgabe"?	185
(d) Einordnung als "sonstige Abgabe"	186
(e) Ergebnis zur rechtlichen Einordnung des WNE	187
(4) Ergebnis zu cc)	187
dd) Ergebnis zu c)	188
d) Zulässigkeit der bundesdeutschen Abgaben	189
aa) Vereinbarkeit mit nationalem Recht	189
(1) Zulässigkeit der Abwasserabgabe	189
(2) Zulässigkeit des baden-württembergischen Wasserentnahmentgeltes	190
(3) Zulässigkeit der niedersächsischen Regelung	194
(4) Zulässigkeit der hamburgischen Regelung	194
(5) Zulässigkeit der Berliner Regelung	198
(6) Zulässigkeit der hessischen Regelung	199
bb) Vereinbarkeit mit dem Recht und der Umweltschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft	205

e) Anwendungsbereich der Abgaben	207
aa) Abgaben für die Wasserentnahme	207
(1) Erfaßte Wasserarten	208
(2) Ausgrenzung von Nutzergruppen	209
(a) Unterscheidung nach öffentlichen oder privaten Entnehmern	209
(b) Ausgrenzung bestimmter Nutzergruppen und Verwendungsarten	210
(aa) Westdeutsche Entgelte	210
(bb) Wassernutzungsentgelt	213
(cc) Vergleich	214
bb) Abwasserabgaben	215
(1) personeller Geltungsbereich	215
(2) sachlicher Anwendungsbereich	217
cc) Wertungen der Normgeber	220
f) Verwaltungstechnische Gestaltung der Erhebung und Vollzugsdefizit	222
aa) Erhebungsprinzip	222
bb) Veranlagende und einziehende Wasserbehörde	224
cc) Einzelnutzerveranlagung	226
dd) Festsetzungs- und Selbsterklärungsgrundlage	227
ee) Veranlagung	231
(1) Maßstäbe bei der Veranlagung	231
(a) Abwasserabgaben	231
(aa) Restschmutzveranlagung	231
(bb) Differenzierung nach Einleitungsort und Einleiter	233
(cc) Berechnung nach Schadstoffparametern	234
(b) Wasserentnahmeabgaben	240
(aa) Differenzierung nach Verwendungszweck	240
(aaa) Differenzierung in den alten Bundesländern	241
(bbb) Differenzierung in der ehemaligen DDR	245
(bb) regionale Differenzierung	248
(2) Absolute Abgabenhöhe	250
(a) Bemessung der Abgabenhöhe	250
(b) Dynamik der Abgabesätze	252
(c) Ermäßigungen und Verrechnungsmöglichkeiten	254
(3) Festsetzungsbeginn	255
(4) Beginn der Zahlungspflicht	256
(a) Fälligkeit	256
(b) Verjährung	257
(5) Sanktionierung der Zahlungspflicht	258
(a) Vollstreckbarkeit	258
(b) Sonstige Sanktionen	259
(6) Rechtsmittel	261
(7) Abwälzbarkeit der Abgabenlast	262
(a) Abwasserabgaben	262
(b) Wasserentnahmeabgaben	263
(8) Verwaltungsaufwand	264

2) Geltungsdauer der DDR-Vorschriften	264
a) Berührung durch DDR-Rechtsetzungen vor der Wiedervereinigung	265
aa) Einfluß des "Steueränderungsgesetzes"	265
bb) Einfluß des "Finanzordnungsgesetzes"	266
(1) Anforderungen des Gesetzesvorbehalts	268
(a) Der Gesetzesvorbehalt und die Instrumente der 2.DVO/WG	268
(b) Der Gesetzesvorbehalt und das Instrument der AO über das AWEE	270
(2) Weitergeltung der Abgabenvorschriften und Weitererhebung der Abgaben	270
cc) Einfluß der Aufhebung von Preisvorschriften	271
dd) Einfluß des "Umweltrahmengesetzes"	272
(1) Wassernutzungsentgelt	273
(2) Abwassereinleitungsentgelt	274
(3) Abwassergeld	275
(4) Ergebnis zu dd)	277
b) Berührung durch den Einigungsvertrag	277
aa) Weitergeltung wasserrechtlicher Vorschriften als Landesrecht	277
bb) Sonderregelung für das Abwassereinleitungsentgelt	279
cc) Vereinbarkeit der DDR-Instrumente Wassernutzungsentgelt und Abwassergeld mit dem gesamten bundesdeutschen und europäischen Recht	279
(1) Vereinbarkeit mit Art. 105 GG	280
(2) Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs.1 GG	281
(3) Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs.1 GG	284
(4) Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs.1 GG	285
(5) Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs.1 GG	286
(6) Vereinbarkeit mit dem Schuldprinzip	288
(7) Vereinbarkeit mit dem Europarecht	289
c) Folgeregelungen in den fünf neuen Ländern	290
d) Vollstreckungsprobleme und Rechtsstreitigkeiten	292

#### IV. Lehren für die künftige Gestaltung der bundesdeutschen Abwasserabgabe sowie der Wasserentnahmeentgeltregelungen im Zuge der Rechtsvereinheitlichung 297

1) Verbesserung der bundesdeutschen Abwasserabgabe	297
a) Erweiterung des Parameterkataloges	297
aa) Aufnahme eines Parameters für Salz	297
bb) Aufnahme von "wertstoffbezogenen" Parametern	298
b) Abkehr von der "Bescheidlösung"	299
c) Integration einer sog. "Wassersanktion"	301
aa) Die Abwasserabgabe im Schnittpunkt der Sanktionenkumulation	302

bb) Lösung unter Einbeziehung des "Abwassergeldes"	303
(1) Rückführung der Straftatbestände auf wirklich strafwürdige Fälle	303
(2) Beschränkung des Anwendungsbereichs der Ordnungswidrigkeiten	305
(3) Integration einer "Wassersanktion" in das Wassernutzungsrecht	306
2) <i>Verbesserung der bundesdeutschen Wassernutzungsabgaben</i>	309
a) Aufnahme eines Wassernutzungsentgeltes in das Bundesrecht	309
aa) Der niedersächsische Vorschlag	310
bb) Der eigene Vorschlag	311
b) Übergang zum "Selbstveranlagungsprinzip"	312
c) Prinzip der regionalen Differenzierungen	313
 Anlage: Entwurf eines bundesrechtlichen "Wassernutzungsabgabengesetzes" unter Berücksichtigung des bisherigen Abwasserabgabengesetzes und der Regelungen über die wasserrechtlichen Abgaben der ehemaligen DDR	 315
 Literaturverzeichnis	 331