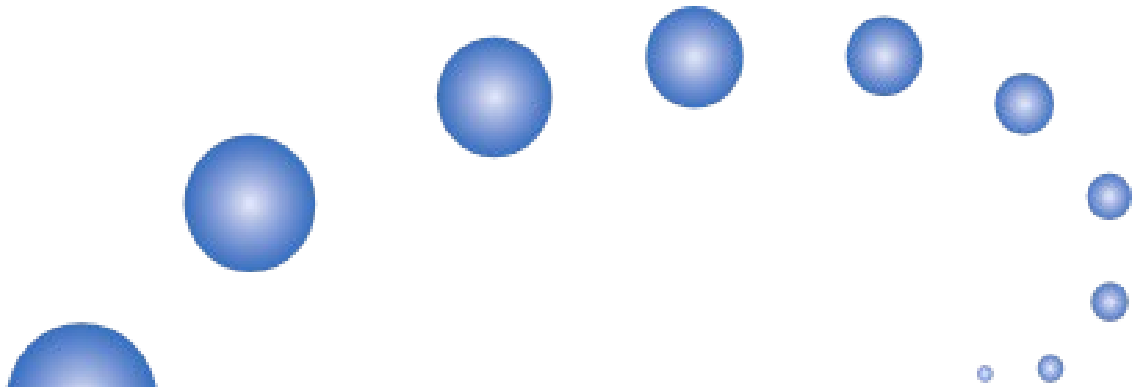
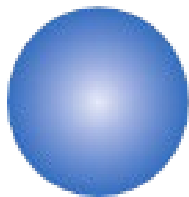




Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung



zur Prüfung

„Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes (WasEG)“

KuP-01.07.02-000010-2022-0000502

Düsseldorf, 25.10.2022

Inhaltsübersicht

	Abkürzungsverzeichnis	II-III
I.	Vorbemerkung	1
II.	Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen	3
1.	Feststellungen	3
2.	Empfehlungen	4
III.	Einführung in das Wasserentnahmeentgeltgesetz	5
1.	Ausgangslage	5
2.	Wesentlicher Regelungsgegenstand des Wasserentnahmeentgeltgesetzes	6
3.	Wasserkooperationen	7
4.	Zuständigkeiten	10
5.	Bedeutung des Wasserentnahmeentgelts für den Landeshaushalt	11
6.	Vergleich der Entgeltsätze mit anderen Bundesländern	13
IV.	Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Vorab-Verrechnungen mit dem Wasserentnahmeentgelt	16
V.	Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen	18
1.	Feststellungen zum Personal- und Sachaufwand	18
2.	Keine vollständige Erfassung der entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden	23
VI.	Fehlende Vorgaben für die Verrechnung nach § 8 Abs. 1 Wasserentnahmeentgeltgesetz	26
VII.	Ausnahme von der Entgeltpflicht für die Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 Wasserentnahmeentgeltgesetz)	29

Abkürzungsverzeichnis

BR	Bezirksregierung(en)
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GP	Geschäftspartner
GV. NRW.	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Ha	Hektar
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LWK	Landwirtschaftskammer(n)
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MLV	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
RL	Richtlinien
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UWB	Untere Wasserbehörde(en)
VN	Verwendungsnachweis
VO	Verordnung(en)
WasEG	Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
WEE	Wasserentnahmeentgelt/-entgelte/-entgeltes

III

WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet(e)
WVU	Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung
ZE	Zuwendungsempfänger/-in
ZustVU	Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz

I. Vorbemerkung

Seit dem 01.02.2004 erhebt das Land Nordrhein-Westfalen ein Wasserentnahmeentgelt (WEE) für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser sowie für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern (Oberflächenwasser), sofern dieses Wasser einer Nutzung zugeführt wird. Gesetzliche Grundlage ist das Gesetz über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen – WasEG) vom 27.01.2004¹.

Der Landesrechnungshof (LRH) und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg haben im Jahre 2021 den Vollzug des WasEG geprüft. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf das Haushaltsjahr 2017. Die örtlichen Erhebungen erfolgten

- beim Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV),
- bei der Zentrale der Landwirtschaftskammer (LWK) Nordrhein-Westfalen,
- bei acht Kreisstellen der LWK,
- und bei 22 Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung (WVU).

Prüfungsschwerpunkte waren:

- die Festsetzung und Erhebung des WEE durch das LANUV als zuständiger Behörde,
- die in § 8 Abs. 1 Satz 2 WasEG für wasserentnehmende öffentlich-rechtliche Körperschaften oder WVU vorgesehene Möglichkeit der Verrechnung von Aufwendungen mit dem WEE und

¹ (Artikel 7 des Gesetzes v. 27.02.2004 (GV. NRW. 2004 S. 30) Zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 08.07.2016 (GV. NRW. S. 559).

- der Ausnahmetatbestand des § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG, der eine Befreiung von der Entgeltspflicht für die Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen vorsieht.

Mit Schreiben vom 20.12.2021 hat der LRH dem damaligen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV) und dem Ministerium der Finanzen (FM) seine Prüfungsmittelungen zugeleitet. Auf die erste Stellungnahme des MULNV vom 21.04.2022 hat der LRH mit Entscheidung vom 24.08.2022 gegenüber dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) und dem Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV) geantwortet. Der Schriftwechsel dauert an. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Der LRH hatte den Vollzug des WasEG bereits im Jahre 2008 geprüft und das Ergebnis seiner Prüfung dem damaligen Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) mit Prüfungsmittelungen vom 26.11.2008 mitgeteilt. Mit der damaligen Prüfung wurde schwerpunktmäßig der Frage nachgegangen, ob die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt rechtzeitig und vollständig erhoben werden. Die Feststellungen gegenüber der Festsetzungsbehörde waren Gegenstand des Jahresberichtes 2009 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2008.²

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der LRH den Landtag gemäß § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) über die zentralen Ergebnisse der aktuellen Prüfung, weist auf möglichen Handlungsbedarf hin und gibt Empfehlungen für einen effektiveren Vollzug des WasEG.

² Jahresbericht 2009, Beitrag 23 (S. 254).

II. Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

1. Feststellungen

Die Prüfung hat zu folgenden wesentlichen Feststellungen geführt:

- In den Jahren 2004 bis 2019 wurden Aufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 226 Mio. € nach § 8 Abs. 1 WasEG „vorab“ mit dem Wasserentnahmeentgeltanspruch des Landes verrechnet. Für den Haushaltsgesetzgeber sind diese Verrechnungen nicht ohne Weiteres erkennbar, da die Haushaltspläne lediglich das WEE-Aufkommen nach der Verrechnung zeigen.
- Der LRH hat Defizite bei der Festsetzung des WEE durch das LANUV festgestellt. Diese sind aus Sicht des LRH zum einen auf die nur unzureichende Personalausstattung des im LANUV zuständigen Fachbereichs zurückzuführen. Zum anderen fehlen hinreichende und allgemeinverbindliche Vorgaben des MULNV für die Verrechnung von Aufwendungen der WVU mit dem WEE nach § 8 Abs. 1 WasEG; eine Verordnung nach § 8 Abs. 2 WasEG wurde bislang nicht erlassen. Der LRH hat ferner konkrete Anhaltspunkte festgestellt, nach denen zumindest die Gefahr besteht, dass dem LANUV ein wesentlicher Teil der entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden überhaupt nicht bekannt ist und es demnach in der Vergangenheit zu nicht unerheblichen Einnahmeausfällen gekommen sein könnte bzw. fortwährend immer noch kommt.
- Der LRH hat bemängelt, dass faktisch die WVU selbst über Art und Umfang der nach § 8 Abs. 1 WasEG verrechenbaren Aufwendungen bestimmen und insoweit die Gefahr von Doppelförderungen und Überkompensationen besteht. Dies ist nach Auffassung des LRH ebenfalls auf das Fehlen von verbindlichen Regelungen für das Verrechnungs- und Nachweisverfahren zurückzuführen.
- Das WEE wird in NRW u. a. nicht erhoben für Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaft-

lich genutzter Flächen (sog. Befreiung für „Beregnung“ nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Der LRH vertritt die Auffassung, dass die Freistellung insbesondere der Landwirtschaft von der Zahlung des WEE nicht zu rechtfertigen ist. Dadurch haben Landwirtinnen und Landwirte keine Veranlassung, das entnommene Wasser sparsam und nachhaltig zu verwenden.

2. Empfehlungen

Aus den im Rahmen der Prüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen haben sich folgende Empfehlungen des LRH ergeben:

- Die Erläuterungen zum Haushaltsplan sollten aus Gründen der Transparenz jeweils um den voraussichtlichen Gesamtbetrag der nach § 8 Abs. 1 WasEG verrechneten Aufwendungen ergänzt werden. Die Abgeordneten des Landtages, die Entgeltpflichtigen und die interessierte Öffentlichkeit könnten sich so ein vollständiges Bild über das WasEG-Aufkommen verschaffen. Hierdurch könnte auch ein wesentlicher Beitrag zur Akzeptanz des WEE geleistet werden.
- Die Landesregierung sollte von der in § 8 Abs. 2 WasEG vorgesehenen Möglichkeit, die Anforderungen an die verrechenbaren Aufwendungen (§ 8 Abs. 1 WasEG) das Verrechnungsverfahren und die Nachweisprüfung durch eine Rechtsverordnung zu regeln, Gebrauch machen. Dies wäre eine geeignete Maßnahme, um eine einheitliche und konsequente Erhebung des WEE zu gewährleisten und Einnahmeausfälle zu vermeiden.
- Der Ausnahmetatbestand des § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG sollte gestrichen werden, um insbesondere auch in der Landwirtschaft einen Anreiz für einen ressourcenschonenden Umgang mit dem entnommenen Wasser zu schaffen. Zudem böte die Streichung des Ausnahmetatbestandes auch die Möglichkeit, die insbesondere von der Landwirtschaft entnommene Wassermenge für Zwecke der weiteren Maßnahmenplanung umfassender als bisher zu erfassen.

- Der LRH empfiehlt zudem, die im Rahmen seiner Prüfung ermittelten bisher unbekanntem Wasserrechtinhaber zeitnah auf ihre Entgeltspflicht hin zu überprüfen.

III. Einführung in das Wasserentnahmeentgeltgesetz

1. Ausgangslage

Die Landesregierung hatte bereits in den Jahren 1996 und 1997 die Möglichkeiten der Einführung verschiedener Umweltabgaben prüfen lassen. Diskutiert wurde u. a. die Erhebung einer Abgabe für die Entnahme von Grundwasser. Die Einführung einer solchen Abgabe wurde zunächst jedoch nicht weiterverfolgt. In der 13. Legislaturperiode (2000-2005) wurden diese Überlegungen schließlich wiederaufgenommen, wobei nun nicht mehr nur die Erhebung von Abgaben für die Entnahme von Grundwasser, sondern darüber hinaus auch von Oberflächenwasser angestrebt wurde. Am 27.01.2004 beschloss der Landtag die Einführung des WasEG, das am 01.02.2004 in Kraft trat. Nach der Gesetzesbegründung (Drucksache 13/4528, S. 29) soll die Abgabe auf einen gemeinwohlverträglichen und sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser hinwirken und den Sondervorteil abschöpfen, den Einzelne durch die Nutzung der bewirtschafteten Wasserressourcen bzw. den Zugriff auf ein Gut der Allgemeinheit erlangen. Die Erhebung eines WEE blieb in der Folgezeit umstritten. Im September 2009 beschloss die damalige Landesregierung das WEE wieder abzuschaffen. Ab Januar 2010 wurde die Abgabe zunächst jährlich um zehn Prozentpunkte gesenkt. Ende 2018 sollte sie vollständig auslaufen. Mit dem Gesetz zur Änderung des WasEG vom 25.07.2011 (GV.NRW. Ausgabe 2011 Nr. 18 vom 29.07.2011 Seite 377 bis 392) wurde die schrittweise Abschaffung des WEE wieder aufgehoben und das bis dahin bereits reduzierte WEE wieder angehoben.

Rechtliche Vorgaben für den Umgang mit Wasser ergeben sich zudem aus dem Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG), welches insbesondere Bestimmungen über den Schutz und die Nutzung von Oberflächengewässern und des Grundwassers enthält, dem Landeswassergesetz (LWG), welches die Bestimmungen des

WHG ergänzt, und der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 22.12.2000 (2000/60/EG). Grundlegendes Ziel der WRRL ist es, europaweit die Qualität der Oberflächengewässer und des Grundwassers deutlich zu verbessern. Spätestens bis zum Jahr 2027 soll ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand der Gewässer und des Grundwassers erreicht werden. Darüber hinaus sieht die WRRL vor, dass der Zustand der Gewässer nicht verschlechtert werden darf (Verschlechterungsverbot).

Mit Art. 9 WRRL wurde der Grundsatz der Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen eingeführt. Zu den „Wasserdienstleistungen“ zählt nach Art. 2 (38) WRRL u. a. auch die Entnahme von Wasser aus Grund- oder Oberflächengewässern.

2. Wesentlicher Regelungsgegenstand des Wasserentnahmeentgeltgesetzes

Zur Zahlung des WEE sind gemäß § 3 Abs. 1 WasEG diejenigen verpflichtet, die Wasser aus dem Naturhaushalt entnehmen, zutagefördern, zutageleiten oder ableiten (Entgeltpflichtige). Die Entgeltspflicht tritt grundsätzlich unabhängig von der wasserrechtlichen Erlaubnis ein.³ Verschiedene Entnahmen sind von der Entgeltspflicht befreit (§ 1 Abs. 2 WasEG). Hierzu zählen u. a. die Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG) und Benutzungen, sofern die geförderte Wassermenge nicht mehr als 3.000 m³ pro Kalenderjahr beträgt oder der im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Entgeltbetrag 150 € nicht überschreitet. Das Entgelt bemisst sich nach der entnommenen Wassermenge, der Regelsatz beträgt 5 Cent/m³ (§ 2 Abs. 2 WasEG) und ist von den Entnehmenden (Entgeltpflichtige) zu entrichten.

Die Entgeltpflichtigen haben der zuständigen Behörde⁴ bis zum 01.03. eines jeden Jahres eine Erklärung über die entnommene Wassermenge des Vorjahres, die Art der Verwendung und die zum Nachweis dieser Angaben erforderlichen Unterlagen

³ D. h.: Zur Zahlung ist auch derjenige verpflichtet, der ohne die nach § 8 WHG erforderliche Erlaubnis Wasser entnimmt, zutagefördert, zutageleitet oder ableitet.

⁴ Dies war im Prüfungszeitraum das LANUV (vgl. unten III. 4).

vorzulegen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 WasEG). Kommen Entgeltpflichtige ihrer Erklärungs-
pflicht nicht oder nicht rechtzeitig nach, wird die entnommene Wassermenge von der
zuständigen Behörde geschätzt (§ 3 Abs. 2 Satz 3 WasEG).

Für den jeweiligen Veranlagungszeitraum (das jeweilige Kalenderjahr, § 4 Abs. 2
WasEG) sind Vorauszahlungen bis zum 01.07. eines jeden Jahres zu entrichten (§ 6
WasEG). § 11 WasEG verweist hinsichtlich der vorsätzlichen bzw. leichtfertigen Hin-
terziehung des WEE auf die Straf- und Bußgeldvorschriften der Abgabenordnung.

Für WVU besteht nach § 8 Abs. 1 WasEG die Möglichkeit der Verrechnung von Auf-
wendungen mit der Vorauszahlung oder der Festsetzung des WEE für das betreffen-
de Veranlagungsjahr. Verrechnet werden können Zahlungen aufgrund einer vertrag-
lich vereinbarten Kooperation⁵ mit der Landwirtschaft oder der LWK für Maßnahmen
zum Schutze des entnommenen Rohwassers⁶. Hierzu zählen gemäß § 8 Abs. 1
Satz 2 WasEG die personellen Aufwendungen für die Gewässerschutzberatung der
landwirtschaftlichen Betriebe sowie Aufwendungen für (nicht näher durch das Gesetz
spezifizierte) Maßnahmen. Die im Veranlagungsjahr entstandenen Aufwendungen
sind schriftlich gegenüber der zuständigen Behörde nachzuweisen (vgl. § 8 Abs. 1
Satz 3 WasEG).

§ 8 Abs. 2 WasEG räumt der obersten Wasserbehörde (das zuständige Ministerium)
die Möglichkeit ein, die Anforderungen an die verrechenbaren Maßnahmen (§ 8 Abs.
1 WasEG), das Verrechnungsverfahren und die Nachweisführung durch eine
Rechtsverordnung zu regeln. Das zuständige Ministerium hat von dieser Möglichkeit
keinen Gebrauch gemacht.

3. Wasserkoperationen

Die in § 8 Abs. 1 WasEG genannten Kooperationen zwischen WVU und der Land-
wirtschaft bzw. der LWK haben folgenden Hintergrund:

⁵ Gemeint sind die sog. Wasserkoperationen (vgl. hierzu II. 3).

⁶ Als Rohwasser wird ungereinigtes oder noch nicht aufbereitetes (z. B. für die Trinkwassergewinnung) Grund- oder
Oberflächenwasser bezeichnet.

Am 27.06.1989 vereinbarte die damalige Landesregierung NRW mit den damaligen Landwirtschaftskammern Rheinland und Westfalen-Lippe und den nordrhein-westfälischen Verbänden der Land- und Wasserwirtschaft sowie des Gartenbaus unter dem Motto „Kooperation statt Konfrontation“ das sog. 12-Punkte-Programm mit dem Ziel, den Trinkwasserschutz flächendeckend durch eine kooperative Zusammenarbeit zwischen WVU und Landwirtschaft (sog. Kooperationsmodell) zu verbessern. Anlass für das Programm war die bereits zum damaligen Zeitpunkt steigende Nährstoff- bzw. Nitratbelastung des Trinkwassers.

Auf der Grundlage des 12-Punkte-Programms schlossen die beiden damaligen Landwirtschaftskammern – als Stellvertreterinnen der Landwirtschaft – mit dem Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft, Landesgruppe NRW⁷ (stellvertretend für die Wasserwirtschaft) am 14.11.1991 eine Rahmenvereinbarung zum kooperativen Gewässerschutz in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten (WSG) ab, die Details des kooperativen Miteinanders konkretisiert und zuletzt am 17.12.2021, auf der Grundlage des am 27.03.2021 überarbeiteten 12-Punkte-Programms, novelliert wurde. Als grundsätzliche Ziele werden darin eine wasserverträgliche Landwirtschaft und ein nachhaltiger Schutz der Trinkwasserressourcen genannt. Hierzu sollen auf örtlicher Ebene und auf freiwilliger Basis Kooperationsvereinbarungen zwischen den jeweiligen WVU und der LWK geschlossen werden und alle erforderlichen Maßnahmen und Regelungen standort- und problembezogen von den örtlichen Kooperationspartnern getroffen werden. Die Kooperationsgebiete sollen in der Regel WSG oder Einzugsgebiete von Wassergewinnungsanlagen (WGA) umfassen und können sich auf ein oder mehrere Wassereinzugsgebiete mit einem oder mehreren WVU beziehen. Die Landwirtinnen und Landwirte als Bewirtschaftende der Flächen im Kooperationsgebiet können einer Kooperation mittels entsprechender Erklärung beitreten. Die Kooperationsmitglieder (Landwirtinnen und Landwirte, WVU, LWK und Landwirtschaftsverbände) bilden zusammen einen Beirat. Der Beirat legt Empfehlungen und Regularien im Zusammenhang mit der jeweiligen Kooperation mittels eines Förderkataloges mehrheitlich fest.

⁷ Heute: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BdEW) Landesverband NRW.

Die Notwendigkeit einer wasserverträglichen Landwirtschaft wurde durch die WRRL im Jahre 2000 noch verschärft. Um die darin vorgesehene Zielsetzung, bis spätestens 2027 einen guten Zustand aller Gewässer zu erreichen, bedarf es insbesondere einer Minimierung von Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft. Eine zentrale Aufgabe der zwischen Landwirtschaft und den WVU gegründeten Wasserkooperationen war bzw. ist daher die Reduzierung des Nitrateintrages und die Vermeidung von Pflanzenschutzmitteleinträgen in Grund- und Oberflächengewässern.

Dies soll u. a. durch ein umfassendes Beratungsangebot auf Ebene der Kooperationen erreicht werden. Die Landwirtinnen und Landwirte sowie Gärtnerinnen und Gärtner können als Kooperationsmitglieder eine Beratung zu allen relevanten Fragestellungen einer gewässerschonenden Landbewirtschaftung in Anspruch nehmen. Eine Hauptaufgabe aller Wasserkooperationsberaterinnen und Wasserkooperationsberater ist es, zur Minimierung von Nährstoffeinträgen und Pflanzenschutzmitteleinträgen in Grund- und Oberflächengewässer beizutragen. Die Wasserschutzberatung wird derzeit von über 60 Spezialberaterinnen und -beratern der LWK durchgeführt. Sie sind für die Betreuung von fast 11.700 Landwirtinnen und Landwirten sowie Gärtnerinnen und Gärtnern in 117 Kooperationen im Sinne der Sicherung der Trinkwasserqualität in Nordrhein-Westfalen zuständig. Auswahl, Einstellung und Einsatz dieser Beratungskräfte, die arbeitsrechtlich der LWK zugeordnet sind, werden durch die LWK mit Zustimmung des/der örtlichen WVU vorgenommen. Die Erarbeitung bzw. Festlegung der Beratungsschwerpunkte erfolgt im jeweiligen Beirat.

Die Beratungsschwerpunkte in Abhängigkeit der regionalen Gegebenheiten sind z. B.:

- Düngeberatung,
- Zwischenfruchtanbau,
- Anbauverfahren wie zum Beispiel Direkt- und Mulchsaat,
- Erosionsschutzmaßnahmen und
- Pflanzenschutz, z. B. Lagerung, Wirkstoffalternativen, Düsentchnik.

Die Beratungstätigkeit wird ergänzt durch das Angebot von gebietsbezogenen Fördermaßnahmen. Bei diesen kann es sich, je nach Wasserkooperation, z. B. um

- Zuschüsse für gezielte wasserschützende Maßnahmen (z. B. Bachabzäunungen),
- Bodenproben, Gülle- und Nitratuntersuchungen zur Ermittlung der optimalen Düngemenge,
- Erstellung von Düngeplänen und
- Förderung von Zwischenfruchtanbau und Erosionsschutzmaßnahmen handeln.⁸

Die Finanzierung der Kooperationsberatung und der Fördermaßnahmen erfolgt über die örtlichen WVU. Diese Kostenübernahme wird durch die Verrechnung der Kooperationskosten mit dem von den WVU zu entrichtenden Wasserentnahmeentgelt (§ 8 Abs. 1 WasEG) ermöglicht. Die Teilnahme der Landwirtinnen und Landwirte an bestimmten Maßnahmen zum Gewässerschutz ist allerdings nicht verpflichtend.

Neben den Beratungsangeboten innerhalb der Kooperationen bestehen weitere Beratungsangebote auf der Grundlage der WRRL, welche ebenfalls von Beratungskräften der LWK angeboten werden.

Da der kooperative Trinkwasserschutz auf Freiwilligkeit beruht und auf die konstruktive Mitarbeit seiner Mitglieder angewiesen ist, bedarf es daneben weiterhin auch des ordnungsbehördlichen Trinkwasserschutzes, der im WHG bzw. LWG geregelt ist.

4. Zuständigkeiten

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für ein WEE ergibt sich aus Art. 70 und Art. 75 Grundgesetz (GG). Nach Art. 70 GG steht grundsätzlich den Ländern das Recht zur Gesetzgebung zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund steht nach Art. 75 Nr. 4 GG eine Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt zu. Das WHG des Bundes macht von dieser Kompetenz jedoch nicht in der Weise Gebrauch, dass die Regelung von WEE durch die Länder ausgeschlossen wäre.

⁸ Quelle: LWK NRW, www.landwirtschaftskammer.de.

Für die Festsetzung und Einziehung des WEE ist gemäß § 4 Abs. 5 WasEG i. V. m. § 4 Anlage II Nr. 22.2 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) landesweit das LANUV zuständig. Zuständig für die Erteilung der für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser bzw. Wasser aus oberirdischen Gewässern erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnis gemäß § 8 WHG sind die Bezirksregierungen (BR) als obere Wasserbehörden bzw. die Kreise und kreisfreien Städte als untere Wasserbehörden (UWB). Die erteilten Erlaubnisse sind gemäß § 87 WHG in ein Wasserbuch einzutragen, welches bei den BR in digitaler Form geführt wird.

5. Bedeutung des Wasserentnahmeentgelts für den Landeshaushalt

Ausweislich der jeweiligen Haushaltspläne und der bereits vorliegenden Haushaltsrechnungen für den Einzelplan 10 hat das Land aufgrund des WasEG im Zeitraum 2004 bis 2020 insgesamt rd. 1,4 Mrd. € eingenommen. Die Einnahmen schwankten in dieser Zeit zwischen 62,3 Mio. € im Jahr 2009 und 98,8 Mio. € im Jahr 2014 (Tabelle 1).

Tabelle 1: Ist-Einnahmen laut Haushaltsrechnung (Jahre 2004 bis 2020)

Jahr	Ist-Einnahmen
	lt. Haushaltsrechnung
lt. Epl. 10, Kap. 10 120 Tit. 099 01 (Landesumweltamt)	
2004	77.577.641,64 €
2005	82.748.282,99 €
2006	94.078.265,71 €
lt. Epl. 3, Kap. 03 310 Tit. 099 71 (BR Düsseldorf)	
2007	89.002.434,09 €
2008	78.933.104,49 €
2009	62.304.591,96 €

2010	63.008.373,60 €
2011	77.075.164,61 €
2012	91.469.508,62 €
2013	95.162.012,85 €
2014	98.789.625,56 €
lt. Epl. 10 Kap. 10 050 Tit. 099 11 (LANUV)	
2015	89.057.433,01 €
2016	90.306.893,54 €
2017	98.210.397,10 €
2018	93.927.991,92 €
2019	84.416.939,01 €
2020	82.546.556,81€
Summe	1.448.615.217,50 €

Gemäß § 9 WasEG werden aus dem Aufkommen des WasEG der durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand) und der Aufwand, der aus der Umsetzung der EU-WRRL resultiert, gedeckt. Hierzu zählen auch die Aufwendungen für die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der WRRL. Darüber hinaus werden aus dem Aufkommen Mittel für Aufgaben der Altlastensanierung und Altlastenaufbereitung zur Verfügung gestellt. Das verbleibende Aufkommen steht dem Land zur Verfügung.

Ausweislich der Erläuterungen zum Haushaltsplan 2021 war vorgesehen, die in Ansatz gebrachten Einnahmen aus dem WEE i. H. v. 80 Mio. € wie folgt zu verteilen:

- 8 Mio. € verblieben im Landeshaushalt,
- 7 Mio. € im Kapitel 10 050 Titel 887 00 (Zuweisungen an Zweckverbände zur Altlastensanierung),

- 61,33 Mio. € im Kapitel 10 050 TG 70 (zur Umsetzung von Maßnahmen der WRRL),
- 0,75 Mio. € im Kapitel 10 050 TG 70 (Verwaltungskostenerstattung, § 9 Abs. 1 WasEG),
- 2,92 Mio. € im Kapitel 10 170 Titel 671 11 (Beratung landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der WRRL).

6. Vergleich der Entgeltsätze mit anderen Bundesländern

Ein WEE wird in Deutschland derzeit in 13 Bundesländern erhoben. Hessen, Thüringen und Bayern haben bislang von der Einführung eines WEE abgesehen. Berlin, Hamburg und das Saarland sehen ein WEE nur für die Entnahme von Grundwasser vor (Stand 2018). Die Entgelte für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser oder für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern unterscheiden sich in den einzelnen Bundesländern sehr stark, wie die nachfolgende Gegenüberstellung aus dem Kurzgutachten des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) (Stand: Januar 2019) zeigt.

Tabelle 2: Entgeltsätze für Wasserentnahmen im Ländervergleich

Bundesland	Entgelt für Entnahme von Grundwasser in Cent/m ³	Entgelt für Entnahme von Oberflächenwasser in Cent/m ³
Baden-Württemberg	5,1 öffentliche Wasserversorgung: 10	2,0 öffentliche Wasserversorgung: 10
Berlin	31	
Brandenburg	11,5 öffentliche Wasserversorgung: 10	0,58 für Produktionszwecke: 2,3
Bremen	Grundwasserabsenkung: 2,5 Kühlung: 2,5 Beregnung und Berieselung: 0,5 Fischhaltung: 0,25	Entnahmemenge: ≤ 500 Mio. m ³ /Jahr: 0,5 > 500 Mio. m ³ /Jahr: 0,3

	sonstige Zwecke: 6 öffentliche Wasserversorgung: 5	
Hamburg	oberflächennah: 15,52 tiefer: 16,72	
Mecklenburg-Vorpommern	10	2
Niedersachsen	Wasserhaltung: 3,7 Kühlung: 3,7 Beregnung und Berieselung: 0,7 Fischhaltung: 0,4 sonstige Zwecke: 9 öffentliche Wasserversorgung: 7,5	Kühlung: 1,3 Beregnung und Berieselung: 0,7 sonstige Zwecke: 3 öffentliche Wasserversorgung: 7,5
Nordrhein-Westfalen	öffentliche Wasserversorgung: 5 Kühlung: 3,5 Durchlaufkühlung: 0,35	öffentliche Wasserversorgung: 5 Kühlung: 3,5 Durchlaufkühlung: 0,35
Rheinland-Pfalz	öffentliche Wasserversorgung: 6 Durchlaufkühlung: 0,9 Bodenschatzabbau bei Wasserrückführung: 0,9 Durchlaufkühlung i. R. d. Betriebes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplungsanlage: 0,5	öffentliche Wasserversorgung: 2,4 Durchlaufkühlung: 0,9 Bodenschatzabbau bei Wasserrückführung: 0,9 Durchlaufkühlung i. R. d. Betriebes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplungsanlage: 0,5
Saarland	dauerhafte Wasserhaltung: 4 Kühlung: 4 Bewässerung land-, forstwirtschaftlich, gärtnerisch: 1 Fischhaltung: 1 sonstige Zwecke: 12 öffentliche Wasserversorgung: 10	-

Sachsen	<p>öffentliche Wasserversorgung: 1,5</p> <p>Kühlwasser: 7,6</p> <p>Bewässerung: 2,5</p> <p>Wasserabsenkung in Lagerstätten: 1,5</p> <p>dauerhafte Wasserhaltung: 1,5</p> <p>sonstige Zwecke: 7,6</p>	<p>öffentliche Wasserversorgung: 1,5</p> <p>Kühlwasser: 0,5</p> <p>Bewässerung: 0,5</p> <p>sonstige Zwecke: 2</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Kühlung: 2</p> <p>Beregnung und Berieselung: 2</p> <p>Aufbereitung von Sand und Kies: 2</p> <p>Fischerei: 0,25</p> <p>sonstige Zwecke: 7</p> <p>öffentliche Wasserversorgung: 5</p>	<p>Kühlung: 1</p> <p>Beregnung und Berieselung: 0,5</p> <p>Aufbereitung von Kies und Sand: 0,5</p>
Schleswig-Holstein	<p>öffentliche Wasserversorgung: von Gewerbebetrieben, wenn > 1.500 m³/Jahr: 8</p> <p>zu sonstigen Zwecken: 12</p> <p>Wasserhaltung: 3</p> <p>Beregnung und Berieselung: 3</p> <p>Aufbereitung von Sand und Kies, soweit Wasserrückführung vorliegt: 3</p> <p>Fischhaltung: 3</p> <p>sonstige Zwecke: 8</p>	<p>Wasserkraftnutzung, soweit Rückführung und Gewässerbenutzung dem Stand der Technik zum Schutz von Wasserlebewe- sen entspricht: 0,1</p> <p>sonstige Zwecke: 1</p>

Quelle: Kurzgutachten BUND (Stand: Januar 2019)

IV. Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Vorab-Verrechnungen mit dem Wasserentnahmeentgelt

In den Jahren 2004 bis 2019 wurden Aufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 226 Mio. € nach § 8 Abs. 1 WasEG „vorab“ mit dem Wasserentnahmeentgeltanspruch des Landes verrechnet. Für den Haushaltsgesetzgeber sind diese Verrechnungen nicht ohne Weiteres erkennbar, da die Haushaltspläne lediglich das WEE-Aufkommen nach der Verrechnung zeigen.

Dem Haushaltsplan kann derzeit nicht entnommen werden, in welchem Umfang die Ausgaben, die den WVU aufgrund einer vertraglich vereinbarten Kooperation mit der Landwirtschaft oder der LWK zum Schutz des entnommenen Rohwassers entstehen, mit der Vorauszahlung oder der Festsetzung des WEE für das jeweilige Veranlagungsjahr gemäß § 8 Abs. 1 WasEG vorab verrechnet werden dürfen. Das WEE, das von den öffentlichen Wasserversorgern abgeführt werden müsste, erscheint wegen der sofortigen Verrechnung weder als Einnahme (Epl. 10 Kapitel 10 050 Titel 099 11) noch als Ausgabe (Titelgruppe 70) im Haushaltsplan. Die von den WVU verrechneten Ausgaben betragen allein im Jahre 2019 immerhin rd. 19 Mio. €.

Unabhängig von der Frage, ob bzw. inwieweit das aus § 15 Abs. 1 Satz 1 LHO folgende Gebot der Bruttoveranschlagung durch die derzeitige Darstellungsweise verletzt wird, sollten die verrechneten Beträge aus Sicht des LRH zumindest in den Erläuterungen zum Haushaltsplan erwähnt werden. Denn durch die Verrechnung „an der Quelle“ werden die Einnahmen aus dem WEE von vornherein in so hohem Umfang gemindert, dass dies nach Auffassung des LRH gegenüber den Abgeordneten des Landtags und auch gegenüber den Entgeltpflichtigen jährlich offengelegt werden sollte.

Der LRH hat das MULNV auf diese Sachlage hingewiesen und im Interesse eines transparenten Haushalts angeregt, die Erläuterungen zum Haushaltsplan jeweils um den voraussichtlichen Gesamtbetrag der nach § 8 Abs. 1 WasEG verrechneten Aufwendungen zu ergänzen.

Das MULNV hat den Vorschlag des LRH abgelehnt und sich in seiner Stellungnahme unter Bezugnahme auf die Landtagsvorlage 17/4063 darauf berufen, dass es dem Landtag die Gesamthöhe der Aufwendungen bereits zweimal berichtet habe und in den künftigen Berichten auch eine Darstellung zu den (klassifizierten) Verrechnungen aufnehmen werde. Dies sei gegenüber der vom LRH angeregten Ergänzung im Haushaltserläuterungsband eine deutlich flexiblere und zeitnähere Darstellung.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH ausgeführt, dass der Vorschlag des MULNV, dem Landtag regelmäßig zum WasEG-Aufkommen bzw. zur Höhe der verrechneten Aufwendungen zu berichten, nicht überzeugen kann, da bereits offen bleibt, wann bzw. wie regelmäßig diese Berichte erfolgen sollen. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass dem Landtag gemäß § 12 WasEG bis zum 31.12.2018 über die Erfahrungen mit dem Gesetz zu berichten war, das MULNV seiner Berichtspflicht jedoch erst nach vorangegangener Rückfrage der Prüfungsbeauftragten des LRH und des RPA Arnsberg mit Bericht vom 29.10.2020 (Vorlage 17/4063), bezogen auf den Zeitraum 2016 bis 2019, nachgekommen ist. Weitere Berichte zu den Wasserentnahmemengen, den daraus resultierenden WEE und der Höhe der verrechneten Aufwendungen hat das MULNV nach den Erkenntnissen des LRH bisher nicht vorgelegt. Dem Argument einer flexibleren und zeitnäheren Darstellung kann daher nicht gefolgt werden. Die vom LRH angeregte Ergänzung der Erläuterungen zum Haushaltsplan um den voraussichtlichen Gesamtbetrag der nach § 8 Abs. 1 WasEG verrechneten Aufwendungen würde demgegenüber für jedes Haushaltsjahr zeitnah die Unterrichtung der Abgeordneten des Landtages sowie der interessierten Öffentlichkeit sicherstellen und somit für eine größtmögliche Transparenz und auch Akzeptanz des WEE sorgen.

V. Vollzug des Wasserentnahmeentgeltgesetzes durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat Defizite bei der Festsetzung des WEE durch das LANUV festgestellt. Diese sind aus Sicht des LRH zum einen auf die nur unzureichende Personalausstattung des im LANUV zuständigen Fachbereichs zurückzuführen. Zum anderen fehlen hinreichende und allgemeinverbindliche Vorgaben des MULNV für die Verrechnung von Aufwendungen der WVU mit dem WEE nach § 8 Abs. 1 WasEG.

Der LRH hat ferner konkrete Anhaltspunkte festgestellt, nach denen zumindest die Gefahr besteht, dass dem LANUV ein wesentlicher Teil der entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden überhaupt nicht bekannt ist und es demnach in der Vergangenheit zu nicht unerheblichen Einnahmeausfällen gekommen sein könnte bzw. fortwährend immer noch kommt.

1. Feststellungen zum Personal- und Sachaufwand

Für das Fachgebiet „WEE“ des Fachbereichs 58 „Abwasserabgabe, WEE, Umwelttechnische Berufe“ des LANUV waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Juli 2020 folgende Stellen eingerichtet:

Tabelle 3: Personal für die Festsetzung und Einziehung des WEE im Fachgebiet des LANUV

Aufgabenbereich	h.D.	g.D.	m.D. *
Fachbereichsleitung 58	1 anteilig		
Fachgebietsleitung 58.1	1 anteilig		
Sachbearbeiter für die Festsetzung		3 vollständig	
Sachbearbeiter für die Einziehung		2 anteilig	2 anteilig
Klageverfahren	2 anteilig	3 anteilig	1 anteilig

* h.D.: höherer Dienst; g.D.: gehobener Dienst; m.D.: mittlerer Dienst.

Der Personal- und Sachaufwand, der im Fachbereich im Zusammenhang mit der Festsetzung (einschließlich der Überprüfung der gemäß § 8 WasEG zu verrechnenden Ausgaben) des WEE anfiel, ist nachfolgend für die Jahre 2016, 2017 und 2018 in Tabelle 4 aufgelistet. Die in Tabelle 3 dargestellte Stellenbesetzung trifft im Wesentlichen auch für die Jahre 2016 bis 2018 zu. Jedenfalls gilt dies für die Fachbereichsleitung, die Fachgebietsleitung und die Sachbearbeiter für die Festsetzung.

Tabelle 4: Personal- und Sachaufwand für die Festsetzung des WEE

Aufwand	Haushaltsjahr*		
	2016	2017**	2018
Personalaufwand	626.038 €	682.954 €	616.919 €
Sachaufwand	45.971 €	192.622 €	10.255 €
Summe	672.009 €	875.576 €	627.174 €

*Für das Haushaltsjahr 2019 standen wegen der Umstellung von HKR auf EPOS keine Zahlen zur Verfügung.

**Im Jahr 2017 fielen im Gegensatz zu den übrigen Jahren zusätzliche Personalkosten für Programmierarbeiten an. Die höheren Sachaufwendungen des Jahres 2017 waren auf Mieten der Liegenschaft in Düsseldorf (Münsterstraße) zurückzuführen. Ferner überschritten die Gerichts- und Rechtsanwaltskosten den normalen Rahmen.

Von den drei Sachbearbeitern, die ausschließlich für die Festsetzung des WEE (vgl. § 4 Abs. 1 WasEG) zuständig waren, wurden jährlich durchschnittlich je Sachbearbeiter 644 Festsetzungsbescheide gefertigt (Tabelle 5). Davon entfielen je Sachbearbeiter durchschnittlich rd. 62 Festsetzungsbescheide auf sogenannte Geschäftspartner (GP) mit Kooperation. Das sind die WVU, die eine Kooperation mit der Landwirtschaft oder der LWK vertraglich vereinbart hatten. Nur in diesen Fällen konnten und wurden Ausgaben der GP für Wasserk Kooperationen mit dem zu zahlenden WEE verrechnet (vgl. § 8 Abs. 1 WasEG). Der durch die Verrechnungen entstandene Verwaltungsaufwand war je GP mit Kooperation deutlich höher als bei den GP ohne Kooperation, bei denen sich der Verwaltungsaufwand insofern auf die schlichte Festsetzung ohne Verrechnung beschränkte.

Tabelle 5: Anzahl GP mit und ohne Kooperationen

Sachbearbeiter	GP mit Kooperation	GP ohne Kooperation	Summe GP
A	56	580	636
B	68	546	614
C	61	621	682
Summe	185	1.747	1.932

Da die Wasserentnehmenden vor der Festsetzung des WEE einen Vorauszahlungsbescheid auf Basis der für das Vorjahr gemäß § 3 Abs. 2 WasEG erklärten Wassermenge erhielten, hatten die Sachbearbeiter überdies jeweils durchschnittlich 644 Vorauszahlungsbescheide zu fertigen. Der Arbeitsaufwand hierfür fiel im Vergleich zu den Festsetzungsbescheiden allerdings deutlich geringer aus. Nach den Feststellungen des LRH aus seiner Prüfung im Jahr 2008 ging das damalige MUNLV im Rahmen seiner Planungen zur Umsetzung des WasEG im Jahr 2003 davon aus, dass bei der Festsetzungsbehörde für den Vollzug des WasEG insgesamt 14 zusätzliche Stellen (zwei Stellen des höheren Dienstes, zehn Stellen des gehobenen Dienstes und zwei Stellen des mittleren Dienstes) erforderlich seien, die zu Personalkosten von rund 700.000 €/Jahr führen würden (14 Stellen x 50.000 €/Stelle und Jahr).

Für die Bearbeitung der Vorauszahlungs- und Festsetzungsbescheide waren lediglich drei Sachbearbeiter zuständig. Deren Prüfung beschränkte sich auf die Einsichtnahme übersandter Unterlagen der GP. Eine Einsichtnahme in Belege, örtliche Erhebungen oder die Anforderung weitergehender zahlungsbegründender Unterlagen fanden in der Regel aus zeitlichen Gründen nicht statt. Sofern die WVU Ausgaben für Wasserkooperationen mit dem WEE verrechneten, existierten keine Vorgaben, wie die WVU die Ausgaben im Detail z. B. durch Aufstellungen der Einzelbelege nachzuweisen hatten. Lediglich die Ausgaben der LWK für die Wasserkooperationsberaterinnen bzw. Wasserkooperationsberater und für bei der LWK angefallene Sachkosten wurden durch Verwendungsnachweise (VN) der LWK gegenüber dem LANUV in einheitlicher Form nachgewiesen. Die übrigen mit dem WEE verrechneten Ausgaben wiesen die WVU größtenteils durch Auflistungen zahlreicher Einzelpositionen und ohne Einzelbelege nach, sodass wegen der fehlenden zahlungsbegründenden Un-

terlagen für die Prüfungsbeauftragten des LRH und des RPA Arnsberg (und damit wohl auch für die zuständigen Sachbearbeiter des LANUV) vielfach keine detailliertere Prüfung auf sachliche Richtigkeit und Verrechenbarkeit der Ausgaben mit dem WEE möglich war.

Generell konnten die Sachbearbeiter wegen fehlender Aktenvermerke, insbesondere im Vertretungsfall, nur zum Teil klare und verbindliche Angaben zu den verrechneten Ausgaben machen. Über die Anerkennung von mit dem WEE zu verrechnenden Ausgaben entschieden die Sachbearbeiter des LANUV über vergleichbare Sachverhalte zum Teil unterschiedlich.

Zur Veranschaulichung der aufgezeigten Defizite dienen beispielhaft die folgenden Einzelfälle:

Fall 1:

Ein GP hatte Aufwendungen i. H. v. 277.067 € für Maßnahmen zum Schutze des Rohwassers zur Verrechnung mit dem von ihm zu zahlenden WEE angegeben. Als Nachweis für die Aufwendungen fügte der GP lediglich eine 31-seitige Liste mit 1.865 unsortierten Belegbuchungen (Schriftgröße 8) bei. Nähere Informationen zu den Aufwendungen fehlten vollständig.

Fall 2:

Obwohl WVU vorsteuerabzugsberechtigt sind und die Umsatzsteuer daher nicht mit dem WEE hätte verrechnet werden dürfen, wurde die Umsatzsteuer von den WVU häufig nicht oder nicht in korrekter Höhe in Abzug gebracht.

Fall 3:

Eine Kooperation, an der u. a. vier WVU beteiligt sind, machte Aufwendungen geltend, die von den vier WVU anteilig geleistet worden waren. Die Aufwendungen setzten sich aus Personalkosten, Sachkosten und Kosten für geländegängige Fahrzeuge zusammen. Die Aufwendungen wurden von den drei für die Kooperation zuständigen Sachbearbeitern des LANUV im Hinblick auf ihre Verrechenbarkeit mit dem WEE

unterschiedlich anerkannt. Bei dem ersten WVU wurden die Personalkosten, die Sachkosten und die Kosten für die geländegängigen Fahrzeuge anerkannt. Bei dem zweiten WVU wurden die Personalkosten, die Sachkosten und die Kosten für die geländegängigen Fahrzeuge teilweise anerkannt. Bei dem dritten und vierten WVU wurden nur Personalkosten anerkannt.

Der LRH hat die aufgezeigten Defizite bei der Festsetzung des WEE durch das LANUV beanstandet, die nach Auffassung des LRH zur Ungleichbehandlung der WVU und Kooperationspartner sowie zu Einnahmeausfällen führen (können). Die Defizite sind nach Ansicht des LRH darauf zurückzuführen, dass

- die Anzahl der für den Vollzug des WasEG derzeit im LANUV vorgesehenen Stellen (deutlich) hinter der ursprünglichen Stellenplanung zurückgeblieben ist und der Bereich „Festsetzung“ im LANUV derzeit offensichtlich personell nicht hinreichend besetzt ist,
- das MULNV von der Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 2 WasEG bislang keinen Gebrauch gemacht und dem LANUV die verwaltungsmäßige Umsetzung des WasEG weitgehend selbst überlassen hat.⁹

Das MULNV hat eingeräumt, dass die derzeit im LANUV vorgesehenen Stellen hinter den ursprünglichen Stellenplanungen zurückgeblieben sind. Statt des ursprünglich im Jahr 2003 geschätzten Personalbedarfs von 14 Vollzeitkräften (VK) seien aktuell drei Personen ausschließlich und weitere 12 Personen anteilig mit dem WEE befasst (insgesamt 5,3 VK). Unbestritten seien drei Sachbearbeiter, die jährlich mehr als ca. 3.600 Bescheide zu prüfen und zu erstellen hätten, eng bemessen. Zudem sei die Überprüfung der Kooperationskosten sehr zeitaufwendig. Die Feststellung sei insgesamt zum Anlass genommen worden, für die Anmeldungen zum Haushaltsentwurf 2023 zwei zusätzliche Stellen des gehobenen Dienstes vorzusehen. Das Ergebnis der Haushaltsberatungen sei diesbezüglich abzuwarten.

⁹ Vgl. hierzu insgesamt die Ausführungen unter VI.

Der Feststellung des LRH, dass das MULNV dem LANUV die Umsetzung des WasEG weitgehend selbst überlassen habe, hat das MULNV hingegen widersprochen. Grundlegende Leitlinien zur Verrechnung, wie auch der aktuelle Verrechnungskatalog (internes Arbeitspapier) seien stets zwischen MULNV und LANUV abgestimmt worden. Diskussionen zur Weiterentwicklung des LANUV-Verrechnungskatalogs seien bereits im vergangenen Jahr mit den WVU und den Wasserversorgungsverbänden gestartet worden. Ziel sei es dabei, die einzelnen Aufwendungsarten zu erweitern, aber Fördermaßnahmen stärker zu vereinheitlichen bzw. Leitplanken für die erwünschten Freiheitsgrade in der Maßnahmenumsetzung zu fixieren.

Die geplante Aufstockung des Personalbestandes beim LANUV hat der LRH in seiner Folgeentscheidung begrüßt. Die Beantwortung der Frage, ob ein darüber hinausgehender Personalbedarf besteht, bleibt einer späteren Prüfung vorbehalten.

Die Intensivierung der Aktivitäten zu einem einheitlichen transparenten Verrechnungswerk sind aus Sicht des LRH ebenfalls im Grundsatz begrüßenswert. Was genau mit der Vereinheitlichung der Fördermaßnahmen und der Einführung von Vorgaben zur Maßnahmenumsetzung (Leitplanken) gemeint ist und in welchem zeitlichen Rahmen diese umgesetzt werden sollen, kann der Stellungnahme des MULNV jedoch nicht entnommen werden. Das MUNV und das MLV wurden vor diesem Hintergrund um weitergehende Informationen gebeten.

2. Keine vollständige Erfassung der entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden

Der LRH ist bei seiner Prüfung insbesondere auch der Frage nachgegangen, ob dem LANUV als zuständiger Festsetzungsbehörde des WEE sämtliche entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden bekannt waren. Bereits im Rahmen des im Jahre 2008 durchgeführten Prüfungsverfahrens hatte der LRH festgestellt, dass zahlreiche zahlungspflichtige Wasserentnehmende ihrer Zahlungspflicht nach § 3 WasEG nicht nachgekommen waren. Aufgrund der damaligen Prüfung konnte in 303 Fällen ein WEE i. H. v. insgesamt rund 2,5 Mio. € nachträglich festgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund hatte der LRH seinerzeit angeregt, die Festsetzungsbehörde über alle

erteilten Wasserentnahmerechte durch die zuständigen UWB in Kenntnis zu setzen (z. B. durch Übersendung von Durchschriften der an die Wasserentnehmenden ergangenen Bescheide).

Um feststellen zu können, ob das LANUV über die seit dem Jahr 2008 erteilten Wasserentnahmerechte Kenntnis erhalten hatte, ließ sich der LRH zunächst von den Wasserbehörden die seit 2008 erteilten Wasserentnahmerechte übermitteln.

Von den insgesamt gemeldeten 4.386 Wasserentnahmerechten wurden diejenigen Wasserentnahmerechte abgezogen, für die gemäß § 1 Abs. 2 WasEG ein WEE nicht erhoben wird. Eine Ausnahme bildeten die Wasserrechte für die Entnahmen zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Diese verblieben in der Auswertung, da der Befreiungstatbestand zum „Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen“ nicht immer zutreffend war. Diesbezüglich wurde festgestellt, dass oftmals eine Befreiung zum Zwecke der Bewässerung seitens des LANUV akzeptiert wurde, obwohl die angegebene „Nutzungsart“ sich nicht eindeutig nur auf die Bewässerung, sondern auch auf eine weitere (andere) Nutzung – z. B. Tierintensivhaltung – bezog, die nicht von der Entgeltspflicht befreit ist. In anderen Fällen war nicht eindeutig erkennbar, ob es sich bei den jeweiligen Wasserentnehmenden mit dem angegebenen Nutzungszweck „Bewässerung“ tatsächlich um einen landwirtschaftlichen, gärtnerischen oder forstwirtschaftlichen Betrieb handelte.

Die verbliebenen 2.383 Datensätze wurden mit den beim LANUV gespeicherten Daten abgeglichen. Dieser Abgleich führte zu den folgenden Feststellungen:

Die von den UWB gelieferten Daten zu den erteilten Wasserentnahmerechten stimmten vielfach nicht mit den beim LANUV erfassten Wasserentnahmerechten überein. Aus Sicht des LRH besteht daher zumindest die konkrete Gefahr, dass das WEE nicht gegenüber allen bekannten Entgeltspflichtigen festgesetzt wurde bzw. wird. So waren dem LANUV von den durch die UWB gemeldeten Wasserentnahmerechten insgesamt 945 Fälle nicht bekannt. In weiteren 797 Fällen besteht aus Sicht des LRH

ebenfalls Klärungsbedarf, da unklar ist, ob die jeweiligen Wasserentnehmenden (weiterhin) von der Entgeltspflicht befreit sind. In lediglich 641 Fällen waren die Entgeltspflichtigen beim LANUV auch als Zahler erfasst.

Der LRH hat diese Feststellungen zum Anlass genommen, das MULNV um Überprüfung und Mitteilung des Veranlassten zu bitten. Das MULNV hat im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Das LANUV habe die vom LRH als unbekannt bezeichneten Wasserrechte stichprobenhaft mit den Einträgen im digitalen Wasserbuch¹⁰ abgeglichen und – sofern vorhanden – den dort erfassten Zweck auf eine mögliche Entgeltspflicht überprüft. Von der Stichprobe (176 der benannten 945 Fälle) seien 37 Wasserrechte nicht im Wasserbuch auffindbar. Vier Wasserrechte seien sowohl im Wasserbuch als auch im Fachinformationssystem WasEG (FIS-WasEG) erfasst, allerdings unter dem Rechtsnachfolger des Wasserrechtinhabers. Drei Wasserrechte seien laut Wasserbuch erloschen. Die Analyse der Stichprobe habe bestätigt, dass in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte in der Vervollständigung und technischen Ertüchtigung des elektronischen Wasserbuchs erzielt worden seien. Das Wasserbuch gebe wichtige Hinweise auf bislang nicht erfasste Wasserentnahmen. Die Analyse habe aber auch gezeigt, dass noch weitere Verbesserungen erforderlich seien, um das Wasserbuch mittelfristig für einen lückenlosen Datentransfer auch an die Festsetzungsbehörde zu ertüchtigen. Es sei u. a. angedacht, in einem Pilotvorhaben mit einer Wasserbehörde mit der höchsten Anzahl fehlender Wasserrechte im Wasserbuch Erfahrungen zur weiteren Vervollständigung des Wasserbuchs zu sammeln. Organisatorische und DV-technische Maßnahmen sollen geprüft werden, um zukünftig eine Vollständigkeitskontrolle vereinfacht zu ermöglichen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die langfristig angedachten Maßnahmen zur Vervollständigung des Wasserbuchs begrüßt, gleichzeitig aber klargestellt, dass demgegenüber die Ausführungen des MULNV zu den 945 unbekanntem Wasserent-

¹⁰ Vgl. zum Digitalen Wasserbuch die Ausführungen unter III.4.

nahmerechten den LRH nicht überzeugen können. Das MULNV geht nicht konkret auf die Feststellungen des LRH zu potentiell entgeltpflichtigen Wasserentnehmenden ein. Diese sollten nach Ansicht des LRH hinsichtlich ihrer Entgeltspflicht, insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat der Wasserentnehmenden gemäß § 11 WasEG, vorrangig überprüft werden.

VI. Fehlende Vorgaben für die Verrechnung nach § 8 Abs. 1 Wasserentnahmeentgeltgesetz

Der LRH hat bemängelt, dass faktisch die WVU selbst über Art und Umfang der nach § 8 Abs. 1 WasEG verrechenbaren Aufwendungen bestimmen und insoweit die Gefahr von Doppelförderungen und Überkompensationen besteht. Dies ist nach Auffassung des LRH ebenfalls auf das Fehlen von verbindlichen Regelungen für das Verrechnungs- und Nachweisverfahren zurückzuführen.

Im Rahmen der Prüfung hat der LRH auch die in § 8 Abs. 1 WasEG für WVU vorgesehene Möglichkeit, Aufwendungen mit dem WEE zu verrechnen, näher in den Blick genommen. Wie bereits ausgeführt, können WVU die aufgrund einer vertraglich vereinbarten Kooperation mit der Landwirtschaft oder einer LWK für Maßnahmen zum Schutz des Rohwassers entstandenen Aufwendungen mit der Vorauszahlung oder der Festsetzung des WEE verrechnen.

Die mit dem WasEG verrechneten Ausgaben haben sich seit Inkrafttreten des WasEG im Jahr 2004 von rd. 9 Mio. € auf rd. 19 Mio. € im Jahr 2019 erhöht. Die verrechneten Aufwendungen überstiegen bereits ab dem Jahr 2005 die bei Einführung des WasEG kalkulierte Höhe von 10 Mio. €/Jahr¹¹. Insgesamt verrechneten die WVU seit Inkrafttreten des WasEG bis einschließlich 2019 rd. 226 Mio. € mit dem WEE zum Schutze des Rohwassers.

¹¹ Anhang 1 zu Drucksache 13/4890, S. 5.

Für alle Beteiligten verbindliche Regelungen über die Anforderungen an die Maßnahmen zum Schutz des entnommenen Rohwassers, das Verrechnungsverfahren und die Nachweisprüfung existieren – wie bereits dargelegt – bislang nicht. Von der Möglichkeit, die Punkte in einer Rechtsverordnung gemäß § 8 Abs. 2 WasEG zu regeln, hat das MULNV keinen Gebrauch gemacht. Stattdessen hat es gegenüber dem LANUV im Erlasswege Vorgaben gemacht, die als verwaltungsinterne Anweisungen keine (unmittelbare) rechtliche Außenwirkung gegenüber den Entgeltpflichtigen entfalten.

Das LANUV bearbeitet die von den WVU geltend gemachten Aufwendungen auf der Grundlage eines internen Grundlagenpapiers, welches im Rahmen der Sachbearbeitung eine Hilfestellung bieten und den einheitlichen Vollzug gewährleisten soll. Auch dieses Grundlagenpapier entfaltet keine rechtliche Außenwirkung. Das Fehlen verbindlicher Vorgaben führt aus Sicht des LRH zu Unzulänglichkeiten bei der Verrechnung. Hierzu im Einzelnen:

Das MULNV hat in einem an das LANUV gerichteten Erlass u. a. Folgendes geregelt: Soweit ein WVU seine im Rahmen der Kooperation getätigten Aufwendungen mit dem WEE verrechnen wolle, habe dieses dem LANUV zu bestätigen, dass mit der Zahlung an die jeweiligen landwirtschaftlichen Betriebe keine Doppelförderung/Überkompensation¹² vorliege. Das MULNV bat das LANUV ferner, die Förderprogramme der WVU in Stichproben auf einen möglichen Verstoß gegen eine Doppelförderung zu prüfen und bis zum 01.04.2018 ein Konzept für die stichprobenartige Überprüfung vorzulegen.

Hinsichtlich der Prüfung auf Doppelförderung gibt das o. g. Grundlagenpapier des LANUV den Erlass des MULNV wie folgt wieder:

„Die Prüfung auf Doppelförderung, also gleichzeitiger Förderung als KOOP-Maßnahme und durch andere Förderprogramme (...) muss durch den Wasser-

¹² Gemeint ist die unzulässige doppelte finanzielle Förderung durch WVU sowie durch staatliche oder sonstige Stellen.

versorger vorgenommen werden. Der Wasserversorger muss die Durchführung der Prüfung schriftlich bestätigen.“

Im Rahmen seiner Erhebungen hat der LRH in den ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen keine Bestätigungen der WVU über eine Prüfung auf Doppelförderung vorgefunden. Auch konnte nicht festgestellt werden, dass das LANUV die Förderprogramme der Kooperationen als solche überprüft hätte. Nach den Feststellungen des LRH überprüfte das LANUV lediglich, ob die verrechneten Aufwendungen auf einer Kooperationsvereinbarung beruhten.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH kritisiert, dass es im Wesentlichen die WVU selbst sind, die Art und Umfang der im Rahmen von § 8 Abs. 1 WasEG zu verrechnenden Aufwendungen bestimmen (können) und damit die Höhe der dem Landeshaushalt zufließenden Einnahmen aus dem WEE in nicht unbeträchtlichem Umfang beeinflussen.

Der LRH hat vom damaligen MULNV daher den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 2 WasEG gefordert, in der insbesondere Folgendes geregelt werden sollte:

- die Voraussetzungen für die Verrechnung von personelle Aufwendungen für die Gewässerschutzberatung;
- die Verrechnung von Aufwendungen für Maßnahmen sollte nur auf der Grundlage eines vom LANUV vorab genehmigten Förderprogramms möglich sein. Das Förderprogramm enthält (abschließend) alle Maßnahmen, für die das WVU Zahlungen leistet und legt die Bedingungen fest. Der Inhalt des Förderprogramms folgt den Vorgaben in der Rechtsverordnung;
- die Rechtsverordnung legt die Voraussetzungen der Verrechnung so fest, dass die Verrechnungen mit den Bestimmungen der Förderrichtlinien des betreffenden Bereichs harmonisieren.

Das MULNV hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die bisherige Vorgehensweise, nämlich über Erlasse Vorgaben gegenüber dem nachgeordneten Bereich zu machen, der gesetzlichen Regelung in § 8 WasEG entspreche und sich

sehr bewährt habe, zumal sie die notwendige Flexibilität biete, auf aktuelle Erfordernisse und Rechtsänderungen zeitnah reagieren zu können. Darüber hinaus könne dadurch auch den erforderlichen Freiheitsgraden in den einzelnen Kooperationen bei der Festlegung und Ausgestaltung der vor Ort als zielführend eingeschätzten Maßnahmen Rechnung getragen werden. Ein Konzept zur Prüfung von Doppelförderungen hätte mangels personeller Ressourcen im LANUV bisher nicht umgesetzt werden können. Sobald die personellen Ressourcen zur Verfügung stünden, könne mit der Umsetzung des Konzepts begonnen werden.¹³

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden verbindlichen Vorgaben eine Vielzahl von Maßnahmen der Kooperationen von den WVU mit dem WEE verrechnet werde, bei denen fraglich sei, ob diese sinnvoll sind und tatsächlich dem Schutz des Rohwassers dienen. Nach über 30 Jahren Kooperationstätigkeit sollte nach Ansicht des LRH die Findungsphase abgeschlossen sein. Es sollten sich erfolgreiche Maßnahmen des Rohwasserschutzes herauskristallisiert haben, die im Rahmen einer Rechtsverordnung in verbindliche Vorgaben umgesetzt werden können.

VII. Ausnahme von der Entgeltspflicht für die Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (§ 1 Abs. 2 Nr. 10 Wasserentnahmeentgeltgesetz)

Der LRH vertritt die Auffassung, dass die Freistellung insbesondere der Landwirtschaft von der Zahlung des WEE für die Bewässerung ihrer Flächen nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG nicht zu rechtfertigen ist. Dadurch haben Landwirtinnen und Landwirte keine Veranlassung, das entnommene Wasser sparsam und nachhaltig zu verwenden. Das mit dem Wasserentnahmeentgeltgesetz verfolgte Ziel wird durch diese Freistellung konterkariert.

¹³ Das MULNV nimmt insoweit Bezug auf das novellierte 12-Punkte-Programm, welches vorsieht, dass Doppelförderungen durch gemeinsame Regelungen der Beteiligten ausgeschlossen werden sollen.

Das WEE wird in NRW u. a. nicht erhoben für Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (sog. Befreiung für „Beregnung“ nach § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG). Aufgrund dieser Regelung erfolgt in NRW auch keine amtliche Erfassung der entnommenen Wassermengen in der Land- und Forstwirtschaft. Von den 13 Bundesländern, die derzeit ein WEE erheben, sehen neben NRW lediglich vier weitere Bundesländer vergleichbare Ausnahmetatbestände vor. (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz). In den übrigen Bundesländern betragen die Entgelte für die Beregnung landwirtschaftlich genutzter Flächen laut einer Auswertung des „BUND“¹⁴ zwischen 0,5 Cent/m³ in Bremen und 31 Cent/m³ in Berlin.¹⁵

Tabelle 6: Entgelte für die Entnahme von Grundwasser

Bundesland	Entgelt für die Beregnung aus Grundwasser Cent/m ³	Entgelte für Trinkwasser aus Grundwasser Cent/m ³
Baden-Württemberg	--	10
Berlin	31	31
Brandenburg	--	10
Bremen	0,5	5
Hamburg	15,52 - 16,72	15,52 - 16,72
Mecklenburg-Vorpommern	--	10
Niedersachsen	0,7	7,5
Nordrhein-Westfalen	--	5
Rheinland-Pfalz	--	6
Saarland	1	10
Sachsen	2,5	1,5

¹⁴ „Die Wasserentnahmeentgelte der Länder“, Kurzugutachten (Stand Januar 2019).

¹⁵ Ohne Berücksichtigung von ggf. unterschiedlich hohen Bagatellgrenzen.

Sachsen-Anhalt	2	5
Schleswig-Holstein	3	12

Belastbare Daten zum genauen Umfang der Wasserentnahmen in der Landwirtschaft in NRW bzw. konkrete Zahlen, die eine abgesicherte Aussage zur Entwicklung des Wasserverbrauchs in der Landwirtschaft und im Gartenbau ermöglichen würden, liegen der Landesregierung ausweislich ihrer Antworten auf die Große Anfrage „Wirkungen der Landwirtschaft auf die Ressourcen Wasser, Boden, Luft und biologische Vielfalt in Nordrhein-Westfalen“ vom 11.12.2014 (Drucksache 16/7576) und die Große Anfrage „Wasser in NRW nachhaltig nutzen und schützen“ vom 27.11.2019 (Drucksache 17/8021) nicht vor. Das LANUV konnte im Rahmen der Prüfung gegenüber den Prüfungsbeauftragten des LRH und des RPA Arnsberg lediglich angeben, dass eine stark steigende Tendenz bei der Erteilung von Wasserrechten zur Bewässerung land- und gärtnerisch genutzter Flächen festzustellen sei.

Die Befreiung der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen von der Entgeltspflicht war in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand politischer Diskussionen. Im Rahmen der Verabschiedung des WasEG (vgl. Drucksache 16/2292) hatte der Landtag die Landesregierung u. a. aufgefordert, die bestehenden Ausnahmetatbestände (Befreiungen) zu überprüfen. Das damalige Ministerium für Klima, Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz (MKULNV) legte hierzu am 25.07.2014 u. a. ein Gutachten von Herrn Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel (Universität Leipzig/Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern Leipzig) mit dem Titel „Das Wasserentnahmeentgeltgesetz, Bestandsaufnahme und Evaluierung“ vom 12.04.2014 (Vorlage 16/2068) vor. Der Gutachter stellte darin fest, dass das WasEG sowohl ressourcen- und klimapolitisch als auch finanzpolitisch eine sinnvolle Maßnahme sei. Einige Aspekte und insbesondere verschiedene Ausnahmen seien jedoch zu überprüfen und anzupassen. Hierzu zählte er auch die Entnahmen von Wasser zum Zwecke der Bewässerung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen: Die (vollständige) Freistellung von Bewässerungsmaßnahmen der Landwirtschaft sei unzureichend begründet. Die Ausnahme (Befreiung) sei schon deswegen zu überprüfen, weil die Landwirtschaft in Art. 9 Abs. 1 WRRL als zur Kostendeckung von Wasserdienstleistungen beitrags-

pflichtiger Sektor aufgeführt sei. Das WasEG ermögliche einen Strukturwandel: Im Einklang mit den Zielen der WRRL werde ein effizienter Umgang mit den Gewässern bezweckt. Die Umwelt- und Ressourcenkosten für die Wasserentnahmen durch die Landwirtschaft müssten daher entsprechend Art. 9 WRRL auch von den Landwirtinnen und Landwirten getragen werden.

Der Gutachter bezeichnete die derzeitige Befreiung als „sachgrundlose Verschönerungssubvention“, die unions- und gleichheitsrechtliche Fragen aufwerfe.¹⁶ Das Gutachten geht von jährlichen Bewässerungsmengen von ca. 20 bis 25 Mio. m³ aus, die bei entsprechender Veranlagung mit dem Grundtarif ein (Mehr-)Aufkommen von 1 bis 1,25 Mio. € bedeuten würden.

Im Jahr 2016 kam das vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg beauftragte Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ – in Leipzig¹⁷ zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Freistellung für die Beregnung und Berieselung zu landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen und gärtnerischen Zwecken sollte überprüft werden. Die Begründung für die Freistellung, wonach nur ein geringer Sondervorteil bestehe, könne nicht überzeugen. Der Verweis auf eine fehlende wasserwirtschaftliche Relevanz wurde vom UFZ in Frage gestellt. Aktuell hat der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht vom 28.09.2021¹⁸ moniert, dass die EU die Landwirtinnen und Landwirte nicht am übermäßigen Wasserverbrauch hindere und nicht sicherstellen könne, dass die Landwirtinnen und Landwirte Wasser nachhaltig nutzen. In der WRRL seien Grundsätze zur nachhaltigen Wassernutzung eingeführt worden. Die WRRL enthalte auch Maßnahmen zum Schutz vor einer nicht nachhaltigen Wassernutzung. Die Mitgliedstaaten würden ihren Landwirtinnen und Landwirte jedoch zahlreiche Ausnahmen gewähren und Wasserentnahmen genehmigen.

¹⁶ Prof. Dr. Erik Gawel, Gutachten: „Das Wasserentnahmeentgeltgesetz, Bestandsaufnahme und Evaluierung“ vom 12.04.2014, S. 60.

¹⁷ https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Schutz_natuerlicher_Lebensgrundlagen/Wasser/Rechtsvorschriften/WEE/160630_Erfahrungsbericht_Erhebung_WEE_in_BW.pdf.

¹⁸ Sonderbericht Nr. 20/2021: Nachhaltige Wassernutzung in der Landwirtschaft: GAP-Mittel fördern eher eine stärkere als eine effizientere Wassernutzung“, abrufbar über: www.eca.europa.eu.

Der LRH hat insbesondere vor diesem Hintergrund die in § 1 Abs. 2 Nr. 10 WasEG geregelte vollständige Befreiung der Bewässerung landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzter Flächen von der Entgeltspflicht kritisiert und empfohlen, diesen Ausnahmetatbestand zu streichen. Zur Begründung hat er u. a. darauf hingewiesen, dass die entgeltfreie Bewässerung dieser Flächen mit den Zielen des WasEG nicht zu vereinbaren ist und die Erhebung eines WEE auch in der Landwirtschaft einen gemeinwohlverträglichen und sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser bewirken könnte.

Durch den Ausnahmetatbestand wird nach Auffassung des LRH die Lenkungsfunktion des WEE in diesem Bereich nicht umgesetzt, da Landwirtinnen und Landwirte keine Veranlassung haben, mit dem entnommenen Wasser sparsam und nachhaltig umzugehen. Eine Inrechnungstellung von Umwelt- und Ressourcenkosten ist aus Sicht des LRH auch grundsätzlich geeignet, einen Anreiz zu einem sparsamen Ge- bzw. Verbrauch des Rohwassers zu schaffen.

Der LRH hat schließlich dargelegt, dass selbst bei einem Wasserverbrauch von „nur“ 20 Mio. m³ für die Beregnung und bei Veranlagung mit dem Grundtarif i. H. v. 5 Cent/m³ die zusätzlichen Einnahmen bereits bei 1 Mio. €/Jahr lägen und damit die gesamten Kosten des WasEG-Vollzuges (Tabelle 4) nicht nur decken, sondern übersteigen würden.

Das MULNV hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass der Wasserverbrauch im landwirtschaftlichen und gärtnerischen Bereich gerade mit Blick auf die vergangenen Trockenjahre und mit Blick auf die Anpassung an den Klimawandel einer besonderen Beobachtung bedürfe, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass wassersparende Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Beregnung bereits heute fester Bestandteil von Beratungsempfehlungen seien und aktuell ein Konzept zum Umgang mit langanhaltenden Trockenphasen erarbeitet werde. Ziel der Konzeption sei es mithin auch, die problematischen Regionen in NRW zu identifizieren, aber auch, den Wasserbehörden Handlungshilfen für ihre Entscheidungen an die Hand zu geben. Gerade in Regionen, in denen zukünftig das Grundwasserdargebot für die Nutzungsansprüche als nicht ausreichend zu klassifizieren sein werde, müssten gegensteuernde

Maßnahmen ergriffen werden, um eine möglichst ausgewogene Nutzung des Dargebots zu erreichen. Hier gelte es die verschiedenen Ansprüche gegeneinander abzuwägen und nach Möglichkeit zu befrieden. In diesem Zusammenhang gelte es u. a., sich einen vollständigen Überblick über diese Wasserentnahmen zu verschaffen und aus der Datenanalyse die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Die vom LRH angesprochene Lenkungsfunktion des WEE ist nach Ansicht des MULNV grundsätzlich auch eine Option, um auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser hinzuwirken. Diese werde aufgrund des vom LRH skizzierten vergleichsweise geringen Einnahmeaufkommens aktuell aber als eher gering eingeschätzt. Darüber hinaus seien nach derzeitigem Erkenntnisstand die unterschiedlichen Regionen in NRW sehr unterschiedlich von Trockenheit betroffen. Das MULNV hat schließlich darauf hingewiesen, dass die vom LRH angeregte Streichung des Ausnahmetatbestandes einer politischen Entscheidung bedürfe, zu deren Vorbereitung zunächst jedoch vorhandene Datenlücken zu schließen seien.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung darauf hingewiesen, dass sich aus der Stellungnahme des MULNV keine Argumente für die Fortgeltung des § 1 Nr. 10 WasEG und damit gegen die vom LRH angeregte Streichung dieses Ausnahmetatbestandes ergeben. Der pauschale Hinweis auf wassersparende Maßnahmen der landwirtschaftlichen Beregnung erscheint nicht überzeugend und vor dem Hintergrund der gegenwärtigen klimatischen Veränderungen auch kaum ausreichend. Soweit das MULNV die Lenkungswirkung eines WEE aufgrund des vom LRH skizzierten Einnahmeaufkommens des WEE insgesamt eher gering einschätzt, kann dem nicht gefolgt werden: Wenn die Erhebung des WEE dazu führte, dass die Landwirte weniger Wasser verbrauchen, wäre das Ziel erreicht. Ein hohes Einnahmeaufkommen für sich genommen ist nach Auffassung des LRH nicht das Ziel der Abschaffung des Ausnahmetatbestandes, soweit dieses weiterhin mit einem hohen Wasserverbrauch einhergeht. Unabhängig davon weist der LRH darauf hin, dass das WEE zuletzt im Jahre 2013 (mithin vor fast 10 Jahren) auf 5,0 Cent je m³ angehoben wurde. Die seit diesem Jahr zu verzeichnenden allgemeinen Preissteigerungen führen dazu, dass die Lenkungswirkung der Abgabe gesunken ist. Vor diesem Hintergrund sollte eine Anhebung der Entgeltsätze vorgenommen werden.

Darüber hinaus bedarf es gerade im Hinblick auf die nach Aussage des LANUV stark steigende Tendenz bei der Erteilung von Wasserrechten zum Zwecke der Beregnung landwirtschaftlich und gärtnerisch genutzter Flächen der Lenkungsfunction durch ein WEE auch in diesem Bereich. Nach Überzeugung des LRH kann nur die Zahlung eines Entgelts für die Beregnung landwirtschaftlich, gärtnerisch und forstwirtschaftlich genutzter Flächen den maßgeblichen Anreiz für die sparsame Inanspruchnahme der Ressource „Wasser“ in diesem Bereich schaffen.

Den Hinweis des MULNV, sich zunächst einen vollständigen Überblick über die Wasserentnahmen im landwirtschaftlichen Bereich verschaffen und aus der Datenanalyse die richtigen Schlussfolgerungen ziehen zu wollen, hat der LRH zum Anlass genommen, in seiner Folgeentscheidung die Frage aufzuwerfen, auf welcher Datengrundlage dies erfolgen soll, da der Landesregierung ausweislich ihrer Antworten auf die Große Anfrage „Wirkungen der Landwirtschaft auf die Ressourcen Wasser, Boden, Luft und biologische Vielfalt in Nordrhein-Westfalen“ vom 11.12.2014 (Drucksache 16/7576) und die Große Anfrage „Wasser in NRW nachhaltig nutzen und schützen“ vom 27.11.2019 (Drucksache 17/8021) keine belastbaren Daten zur Wasserentnahme im Bereich der Landwirtschaft vorliegen.

gez.
Taube
Leitender Ministerialrat

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Hähnlein
Direktor beim LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.
Zelljahn
Direktor beim LRH

gez.
Dinglinger
Leitender Ministerialrat

gez.
Schütz
Leitender Ministerialrat