

Ökonomische Effizienz und ökologische Erfolge – Ungeahnte Funktionen und Funktionalität ökonomischer Analysen im Umweltrecht

Konstantin Redeker*

Ökonomische Elemente im öffentlichen Recht besitzen zahlreiche Funktionen. Damit sie Instrumente für ökologische Erfolge sein können, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Diese ermittelt der Beitrag anhand der wasserwirtschaftlichen Kosteneffizienzvorgabe aus § 82 Abs. 2 S. 2 WHG.

Inhaltsverzeichnis

I. Vielfältige ökonomische Elemente im öffentlichen Recht	237
II. Die Kosteneffizienzvorgabe als ökonomische Vorgabe im Wasserrecht	240
III. Ökonomische Effizienz für ökologische Erfolge – Funktionen einer ökonomischen Vorgabe im (Umweltplanungs-)Recht	241
1. Die alles überragende Rationalisierungsfunktion der Kosteneffizienzvorgabe zur ökologischen Zielerreichung	241
2. Die maßstabsverschärfende Funktion der Kosteneffizienzvorgabe	243
3. Die Durchsetzungsfunktion der Kosteneffizienzvorgabe	244
IV. Vermeintliche Konfliktfelder und Problemlagen mit rechtlichen Grundprinzipien	245
1. Gerechte Anlastung der Lasten des Umweltschutzes durch die Kosteneffizienzvorgabe?	246
2. Begrenzung der ökonomisch rationalen Zielerreichung durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	248
V. Funktionalität und Leistungsfähigkeit ökonomischer Elemente im Umweltplanungsrecht	249
VI. Resümee: Bedingungen der ökonomisch rationalen Erreichung ökologischer Ziele	251
VII. Fazit und Ausblick: Ökonomische Effizienz für ökologische Erfolge	252

I. Vielfältige ökonomische Elemente im öffentlichen Recht

Dem Verhältnis von Recht und Ökonomie kann man sich aus vielfältigen Richtungen nähern, etwa „ökonomiefreie“ Rechtsgebiete im Licht ökonomischer Kategorien neu zu denken, Recht anhand ökonomischer Einordnungen zu bewerten oder die Ökonomie für die Interpretation eines Gesetzes oder eines Normzwecks handhabbar zu machen bzw. die ökonomische

* Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Die Idee zum Beitrag beruht auf der Forschung zu einer Dissertation, die von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit gefördert wird.

mischen Einflüsse auf das Recht zu verstehen und konkrete Normbefehle abzuleiten.¹ Auch wenn Recht und Ökonomie bisher verstärkt im Zivilrecht ins Verhältnis gesetzt wurden,² ist auch das öffentliche Recht mittlerweile Schauplatz der Diskussion zahlreicher Fragen.³

Ökonomische Elemente im und die Diskussion um ihren Einfluss auf das öffentlichen Recht sind nicht neu. Sie sind ebenso zahlreich wie verschiedenartig und reichen von detaillierten Formeln⁴ über Abwägungsdirektiven und allgemeinen Prinzipien bis hin zu Grundsatzfragen. Aber auch grundlegende Elemente des öffentlichen Rechts haben (auch) eine traditionell ökonomische Dimension, etwa die (umwelt-)ökonomische Konzeption des unionalen Verursacherprinzips.⁵ Auch abstraktere öffentlich-rechtliche Fragen können aus einer ökonomischen Perspektive untersucht werden, etwa die seit jeher diskutierte Frage, ob die Nutzung knapper Umweltgüter nicht eine ökonomische Verteilungsfrage ist⁶ oder welche Spielräume das Recht für den Einsatz ökonomischer Instrumente belässt.⁷ Auch abstrakt lässt sich trefflich diskutieren, welchen Stellenwert eine ökonomische Effizienzforderung im öffentlichen Recht hat⁸ oder ob sie nicht gar ein Rechtsprinzip

- 1 Diese und weitere kategorisieren *S. Magen*, Konjunkturen der Rechtsökonomie als öffentlich-rechtlicher Grundlagenforschung, Bonn 2014, S. 12 ff.; *M. Rodi*, Ökonomische Analyse des Öffentlichen Rechts, Berlin 2014, S. 12 ff.
- 2 Zusammenfassend *R. Kirstein*, Ökonomische Analyse des Rechts, Saarbrücken 2003, S. 4 ff.
- 3 Im Überblick zum Verwaltungsrecht *E. Gawel*, Effizienz im Umweltverwaltungsrecht – Zur Rolle ökonomischer Analysen des Umweltrechts, Die Verwaltung 2021, 545 (555 ff.). Ferner beispielhaft *A. van Aaken/S. Schmid-Lübbers* (Hrsg.), Beiträge zur ökonomischen Theorie im Öffentlichen Recht, Wiesbaden 2003; *C. Engel/M. Morlock* (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998; *E. Gawel/G. Lübke-Wolff* (Hrsg.), Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, Baden-Baden 1999. Vgl. zudem die Nachweise in den Fn. 5 ff. Gründe legt *Magen*, Rechtsökonomie (Fn. 1), S. 8 ff. dar.
- 4 Vgl. etwa Anlage 1 ARegV zur Berechnung der Erlösbergrenze für die Betreiber von Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetzen oder den in § 12 ARegV vorgeschriebenen Effizienzvergleich.
- 5 Vgl. *H. Bartmann*, Umweltökonomie – ökologische Ökonomie, Stuttgart 1996, S. 113 f. Die ökonomische und die juristische Interpretation stellt *B. Hansjürgens*, Das Verursacherprinzip als Effizienzregel, in: *E. Gawel* (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, Baden-Baden 2001, S. 381 (383 ff.) gegenüber.
- 6 Etwa *W. Durner*, Umweltrechtliche Genehmigungen als Vergabeentscheidungen?, DVBl 2020, 149 (158 ff.).
- 7 Etwa *M. Rodi*, Der Rechtsrahmen für den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Ressourcenschutzpolitik, ZUR 2016, 531.
- 8 Etwa *G. Britz*, Umweltrecht im Spannungsverhältnis von ökonomischer Effizienz und Verfassungsrecht, Die Verwaltung 1997, 185; *H. H. von Arnim*, Wirtschaftlichkeit als

darstellt.⁹ Schließlich kann auch das Recht selbst einer Effizienzbetrachtung unterworfen werden.¹⁰

Ebenso vielfältig wie die Existenz ökonomischer Elemente im öffentlichen Recht ist ihre Interpretation, die nicht selten in einer Bewertung und Einteilung dieser Instrumente sowie der Identifikation von Vor- und Nachteilen, ihren Funktionen und Grenzen mündet.¹¹ Der vorliegende Beitrag kann und möchte nicht alle ökonomischen Elemente im öffentlichen Recht abschließend kategorisieren, sondern einen Diskussionsimpuls um ihre Auslegung, (ungeahnte) Funktionen, ihre Funktionalität, ihren Mehrwert und ihre Grenzen im öffentlichen Recht leisten.

Gerade im Umweltrecht werden Ökonomie und Ökologie häufig als nicht vereinbar und die fortschreitende „Ökonomisierung“ des Umweltrechts¹² auch kritisch beurteilt.¹³ Der vorliegende Beitrag wählt daher als Analysegegenstand eine vermeintlich spezielle Effizienzforderung im europäischen Wasserrecht, um aufzuzeigen, wie eine ökonomische Vorgabe mit ökologischen Zielen vereinbar ist und den Weg der Erreichung ökologischer Erfolge rationalisiert.

Rechtsprinzip, Berlin 1988; *M. Führ*, Ökonomische Effizienz und juristische Rationalität, in: E. Gawel (Hrsg.), *Effizienz im Umweltrecht* (Fn. 5), S. 157; E. Gawel/G. Lübbe-Wolf (Hrsg.), *Effizientes Umweltordnungsrecht*, Baden-Baden 2000; W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 1998; *O. Lepsius*, Die Ökonomik als neue Referenzwissenschaft für die Staatsrechtslehre, *Die Verwaltung* 1999, 429; *M. Ludwigs*, Unternehmensbezogene Effizienzanforderungen im Öffentlichen Recht, Berlin 2013; *H. Wagner*, Effizienz des Ordnungsrechts für den Umweltschutz?, *NVwZ* 1995, 1046.

- 9 *W. Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971; *S. Fechner*, Regulierungsprinzip Effizienz, Baden-Baden 2019; für das Zivilrecht *H. Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 4. Aufl., Tübingen 1998.
- 10 Dies gilt sowohl für konkrete Normen als auch abstrakte Prinzipien, vgl. etwa zum Effizienzgehalt der Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes *K. Meßerschmidt*, Ökonomische Effizienz und juristische Verhältnismäßigkeit, in: E. Gawel (Hrsg.), *Effizienz im Umweltrecht* (Fn. 5), S. 215 (225 f.).
- 11 Vgl. etwa *Gawel*, Effizienz (Fn. 3), 551 f., 558, 566 ff.; *G. Wüstlich*, Ökonomisierung im Umweltrecht, *ZUR* 2009, 515.
- 12 Im Überblick *K. Grafl*, Die Ökonomisierung der Umweltpolitik, Hannover 2015; *Wüstlich*, Ökonomisierung (Fn. 11), 515.
- 13 Etwa *H. Ginzky*, Die Ökonomisierung im Umweltrecht – von der dunklen Seite der Macht!, *ZUR* 2010, 252. Für das Wasserrecht *M. Reinhardt* in: *Czychowski/ders.* (Hrsg.), *Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar*, 13. Aufl., München 2013, Einl. Rn. 53.

II. Die Kosteneffizienzvorgabe als ökonomische Vorgabe im Wasserrecht

Seit nunmehr einem Vierteljahrhundert prägt die europäische Wasserrahmenrichtlinie¹⁴ (WRRL) das Wasserrecht und gibt den Mitgliedstaaten in ihrem zentralen Art. 4 das Erreichen eines sog. guten Zustands der Gewässer auf. Oberflächengewässer sollen einen guten ökologischen und chemischen, Grundwasserkörper einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand erreichen. Vorbild ist ein naturnaher Gewässerzustand, wobei die Richtlinie für künstlich angelegte und erheblich veränderte Gewässer andere Bewertungskriterien vorgibt und darüber hinaus zeitliche und qualitative Relativierungen und Ausnahmen der Zielerreichung ermöglicht.

Planerische Instrumente zur Erreichung dieser Ziele sind das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan gem. Art. 11 und 13 WRRL. Die Richtlinie verlangt nicht weniger als eine umfassende, integrative und planerisch gesteuerte Bewirtschaftung der Gewässer durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Ausgehend von einer systematischen Analyse der Defizite sind die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen zu entwickeln, koordinieren und schließlich im Vollzug umzusetzen, bevor das Erreichte mit Erfolgskontrollen zu bewerten ist.¹⁵ Erstmals wird die ökologische Zielerreichung mit ökonomischen Elementen in einer umweltpolitischen Richtlinie zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen verbunden,¹⁶ um die europäische Gewässerpolitik zu rationalisieren.¹⁷

Eine solche ökonomische Vorgabe an die Bewirtschaftungsplanung unter der Wasserrahmenrichtlinie ist das Postulat der Kosteneffizienz der Maß-

14 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

15 W. Durner, Das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“ im Wasserwirtschaftsrecht, NuR 2019, 1 (11); J. Hentschel, Die europäische Wasserrahmenrichtlinie, Hamburg 2005, S. 98 f.; M. Reese/N. Bedtke/E. Gawel/B. Klauer/W. Köck/S. Möckel, Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise, Baden-Baden 2018, S. 117. Schon R. Breuer, Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 1998, 1001 (1009) ordnete die Wasserrahmenrichtlinie als „zentralistisch konzipiertes Organisation-, Planungs-, Ausführungs- und Kontrollsystem“ ein.

16 Im Überblick E. Interwies/B. Pielen/B. Görlach/R. A. Kraemer in: P. Rumm/S. von Keitz/M. Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl., Berlin 2006, S. 381.

17 EU-Kommission, Ehrgeiziger Vorschlag der Kommission für eine Wasserrahmenrichtlinie, Pressemitteilung, IP/97/164 v. 26.02.1997, S. 4. Eine „ökonomischen Rationalität der WRRL“ identifiziert H. Ginzky, Die nächste Elbvertiefung, NuR 2005, 691 (694).

nahmenkombination, welches normativ in Anhang III lit. b) WRRL verankert ist. Deutlich prominenter wurde es in Deutschland in § 82 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 WHG in den zentralen Vorgaben zum Maßnahmenprogramm als „Herzstück der wasserwirtschaftlichen Planung“¹⁸ umgesetzt. Ihrem knappen Wortlaut nach verlangt die Vorgabe, „eine [...] kosteneffiziente Kombination der Maßnahmen vorzusehen.“ Weitere verbindliche Konkretisierungen existieren nicht. Diese in das Recht überführte ökonomische Vorgabe ist daher stark auslegungsbedürftig.

III. Ökonomische Effizienz für ökologische Erfolge – Funktionen einer ökonomischen Vorgabe im (Umweltplanungs-)Recht

1. Die alles überragende Rationalisierungsfunktion der Kosteneffizienzvorgabe zur ökologischen Zielerreichung

Die Umweltziele des Art. 4 WRRL sind in der finalen Maßnahmenplanung die normativen Referenzpunkte, an denen sich die gesamte Planung¹⁹ und auch die Kosteneffizienzvorgabe ausrichten muss. Dies belegt nicht nur eine Zusammenschau des § 82 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 WHG mit der in einem Finalsatz verpackten Zielverpflichtung der gesamten Maßnahmenplanung in § 82 Abs. 1 S. 1 WHG („um die Bewirtschaftungsziele [...] zu erreichen.“), sondern auch eine ökonomische Auslegung: Während die Effizienz Aufwand und Nutzen in das als optimal begriffene – effiziente – Verhältnis bringt, benötigt eine Kosteneffizienzbetrachtung eine vorgegebene Zielgröße.

18 T. Elgeti in: A. Schink/F. Fellenberg (Hrsg.), GK-WHG, Köln 2021, § 82 WHG Rn. 2; T. Elgeti/F. Pellengahr, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123 (123); M. Oldiges, Zur Entwicklung des Gewässerqualitätsrechts, in: ders. (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, Baden-Baden 2006, S. 115 (122). Als das wesentliche Instrument zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele ordnet es auch die Rechtsprechung ein, BVerwG NVwZ-Beilage 2017, 101 (180) Rn. 585.

19 Das Maßnahmenprogramm besitzt eine „Zielverwirklichungsfunktion“, K. Faßbender, Maßnahmenprogramme: Bindungswirkung und Rechtsschutz, in: W. Köck/ders. (Hrsg.), Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 2011, S. 129 (134); ähnlich, R. Götz, Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm, ZUR 2008, 393 (395); F. Hasche, Das zweistufige Bewirtschaftungsermessen, ZfW 2004, 144 (152f.); T. Kluge, Ansätze zur sozial-ökologischen Regulation der Ressource Wasser, Berlin 2005, S. 18.

ße, für deren Erreichung sie die geringstmöglichen Kosten ermittelt und das optimale – kosteneffiziente – Verhältnis dieser Parameter herstellt.²⁰ Im konkreten Fall der Kosteneffizienzvorgabe bilden die ökologischen Umweltziele den vorgegebenen Output. Zu diesen Zielzuständen verringert die Kosteneffizienzvorgabe inputseitig die Kosten auf die Grenzkosten, mit denen die vorgegebenen ökologischen Gewässerqualitäten gerade noch erreicht werden können. Die Kosteneffizienzvorgabe enthält eine Kostenrationalisierungsfunktion, die nicht ziellos, sondern spezifisch zur Erreichung ökologischer Ziele gilt, auf deren Festlegung sie aber keinen Einfluss hat.

Diese Kostenrationalisierungsfunktion zur ökologischen Zielerreichung geht über für staatliche Planungsträger allgemein geltende Vorgaben hinaus, etwa die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit öffentlicher Haushaltsführung.²¹ Diese verlangen einen ökonomisch optimalen Einsatz wirtschaftlicher Ressourcen und des finanziellen und personellen Verwaltungsaufwands im Verhältnis zu ihrem Nutzen.²² Vereinzelt verweisen die wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme auf diese Vorgabe und sehen sie als Grundlage der Erfüllung des Kosteneffizienzpostulats.²³ Zwar wird der Begriff der Kosteneffizienz im wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch allgemein mit Wirtschaftlichkeit über- oder gleichgesetzt.²⁴ Und auch der Begriff der Effizienz wird mit einem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot verbunden, insbesondere in der juristischen Inter-

20 Eine Kosteneffizienzbetrachtung kann auch in der umgekehrten Ausprägung des Maximalprinzips angewendet werden, bei der der Kosteneinsatz vorgegeben ist, mit dem ein möglichst weitreichender Zielerfolg erreicht werden soll, E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin 2006, S. 317.

21 Ein solches Gebot ist im EUV, in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG, § 7 Abs. 1 S. 1 BHO, zahlreichen Landeshaushaltsordnungen und weiteren Vorschriften verankert und Teil öffentlicher Abwägungsentscheidungen, im Überblick von Arnim, Wirtschaftlichkeit (Fn. 8), S. 18; C. Gröpl, § 121 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., Heidelberg 2006, Rn. 16 ff.; Schmidt-Aßmann (Fn. 20), S. 317.

22 C. Gröpl in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl., München 2019, § 7 BHO Rn. 5 ff.; E. Hofmann/H. Tappe, Öffentliche Gelder als Gegenstand von Abwägungsentscheidungen, in: W. Durner/F. Reimer/I. Spieker genannt Döhm/Wallrabenstein (Hrsg.), Das sinnvoll Denkbare denken, das davon Machbare machen, Berlin 2019, S. 489 (494 f.).

23 Etwa Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) (Hrsg.), Maßnahmenprogramm 2021-2027, Wiesbaden 2021, S. 9.

24 E. Gawel, Steigerung der Kosteneffizienz im Umweltordnungsrecht, Die Verwaltung 1999, 179 (180).

pretation der Effizienz.²⁵ Dennoch stellt die Kosteneffizienzvorgabe materiell weitergehende Anforderungen: Sie ist keine eindimensionale Vorgabe an die Mittelverwendung, sondern besitzt einen unmittelbaren Zielbezug: Zweck der Kostenrationalisierung aller volkswirtschaftlichen Kosten ist die ökologische Zielerreichung.²⁶

2. Die maßstabsverschärfende Funktion der Kosteneffizienzvorgabe

Neben der Kosteneffizienzvorgabe existieren weitere materielle Vorgaben an das Maßnahmenprogramm. Ihre Maßstäbe verschärft die Kosteneffizienzvorgabe – erneut mit dem Ziel der Kostenrationalisierung der Bewirtschaftungszielerreichung. Die weiteren materiellen Vorgaben sind daher Instrumente der Ermittlung der kosteneffizienten Maßnahmenkombination und der bewirtschaftungszielbezogenen Kostenrationalisierung. Die Kosteneffizienzvorgabe bedient sich ihrer, um ihre zielbezogene Kostenrationalisierungsfunktion zu erfüllen.

Zur Zielerreichung müssen wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme verschiedene Maßnahmen kombinieren, wie § 82 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 WHG normiert. Die planende Behörde kombiniert daher das „planerische Muss“²⁷ an grundlegenden (§ 82 Abs. 3 WHG) mit den bei nicht möglicher Zielerreichung vorgeschriebenen ergänzenden Maßnahmen (§ 82 Abs. 4 WHG).²⁸ Ausweislich ihres Wortlauts bezieht sich die Kosteneffizienzvorgabe nicht auf eine Einzelmaßnahme, sondern auf diese Maßnahmenkombination. Sie verschärft das allgemeine Kombinationsgebot der Maßnahmenplanung dahingehend, dass die planenden Behörden dieses erst dann erfüllen, wenn keine Steigerung der Kosteneffizienz durch weitere Maßnahmenkombinationen und Ausnutzung von zeitlichen und räumlichen Synergieeffekten mehr denkbar ist.

25 Etwa *Gröpl*, Wirtschaftlichkeit (Fn. 21), Rn. 13; kritisch *E. Gawel*, Ökonomische Effizienzforderungen und ihre juristische Rezeption, in: ders. (Hrsg.), *Effizienz im Umweltrecht* (Fn. 5), S. 9 (49 f.) m.w.N.

26 Gleichmaßen *F. R. Lauterbach/A. K. Buchs/J. Cortekar/R. Marggraf*, *Die (neue) Ökonomie in der europäischen Gewässerpolitik*, Hannover 2009, S. 33.

27 Begriffsprägend *L. Knappe*, *Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht*, Köln 2022, S. 86.

28 Aufgrund der Weite des wasserrahmenrichtlinienrechtlichen Maßnahmenbegriffs sind praktisch alle denkbaren Maßnahmen planbar, *W. Durner* in: *R. von Landmann/G. Rohmer* (Begr.), *Umweltrecht*, 80. EL Mai 2016, München, WHG, § 82 Rn. 70.

Diese maßstabsverschärfende Funktion besitzt die Kosteneffizienzvorgabe auch für das Kohärenzgebot. Maßnahmenprogramme müssen ein „kohärentes Gesamtkonzept“ enthalten,²⁹ d.h. ihre Inhalte müssen widerspruchsfrei und auf die Bewirtschaftungszielerreichung ausgerichtet sein.³⁰ Die Kosteneffizienzvorgabe begrenzt die zulässige Ausgestaltung der Kohärenz auf eine bestimmte Art des Zusammenhangs der Maßnahmeninhalte: Das kohärente Gesamtkonzept ist das Maßnahmenbündel, das die Bewirtschaftungsziele mit den geringsten Kosten erreicht.

Schließlich verschärft die Kosteneffizienzvorgabe auch das Koordinationsgebot. Die wasserwirtschaftliche Planung geschieht europaweit in Flussgebietseinheiten (Art. 2 Nr. 15 WRRL), Art. 3 und 11 WRRL. Diese verlaufen entlang hydrologischer Grenzen unabhängig von verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten.³¹ Um diesen Grundsatz der naturräumlichen Gewässerbewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten zu erfüllen, müssen sich die für die Planung zuständigen Länderinstitutionen koordinieren, was Art. 3 Abs. 4 und 5 WRRL auch als materielle Pflicht statuieren. Den allgemeinen materiellen Koordinationsmaßstab verschärft die Kosteneffizienzvorgabe: Sie ist dann genügend, wenn die Behörden sich derart zu Kosten und (Fern-)Wirkungen von Maßnahmen abgestimmt haben, dass die Gesamtkosten der Maßnahmen zur Bewirtschaftungszielerreichung in einer Flussgebietseinheit durch mehr Koordination nicht weiter absenkbar sind.

3. Die Durchsetzungsfunktion der Kosteneffizienzvorgabe

Damit sich die zielbezogene Kostenrationalisierungsfunktion der Kosteneffizienzvorgabe auch verwirklicht, besitzt sie aufgrund ihrer dominanten

29 Dieses muss den „Charakter einer konkreten, gegliederten Planung für das gesamte Hoheitsgebiet“ haben und darf in negativer Hinsicht nicht lediglich punktuelle Maßnahmen zusammenfügen, BVerwG NVwZ-Beilage 2017, 101 (180) Rn. 586. Zuvor bereits EuGH BeckRS 2004, 74966 Rn. 40, 45; EuGH NVwZ 2000, 304 (307) Rn. 56.

30 Vgl. *Knappe*, Maßnahmenplanung (Fn. 27), S. 268.

31 Etwa die Flussgebietseinheit Donau oder den Rhein, siehe § 7 Abs. 1 S. 2 WHG. Eingehend *J. Albrecht*, Rechtliche und organisatorische Aspekte grenzübergreifender Flussgebietsverwaltung, DVBl 2008, 1027 (1028 ff.); *T. Moss*, Raumwissenschaftliche Perspektiverweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in: ders. (Hrsg.), *Das Flussgebiet als Handlungsraum*, Münster 2003, S. 21 (24 f.); *S. Solf*, *Europäisches Flussgebietsmanagement und deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung*, Berlin 2006, S. 33 ff. Vgl. dazu auch Erwägungsgrund Nr. 14 der WRRL und BVerwG NVwZ-Beilage 2017, 101 (180) Rn. 586.

Stellung innerhalb der planerischen Abwägung eine Durchsetzungsfunktion dieses hinter ihr stehenden Belangs.

Den Behörden kommt bei der Erstellung wasserwirtschaftlicher Maßnahmenprogramme aufgrund der Komplexität der Planungsaufgabe eine planerische Gestaltungsfreiheit zu.³² Begrenzung erfährt diese aber durch das für jede hoheitliche Planung geltende planerische Abwägungsgebot.³³ Die Kosteneffizienzvorgabe entfaltet ihre Wirkkraft nicht bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, sondern bei der Gewichtung der abwägungsrelevanten Belange und ihrem Ausgleich. Sie fungiert als Abwägungsdirektive und verleiht dem hinter ihr stehenden Belang der effizienten Abstimmung der Maßnahmen zur zielbezogenen Kostenrationalisierung durch Synergieermittlung und Abstimmung der Kosten, Wirkungen, Zeiträume und weiterer Modalitäten der Bewirtschaftungszielerreichung ein erhöhtes Gewicht in der planerischen Abwägung.³⁴

IV. Vermeintliche Konfliktfelder und Problemlagen mit rechtlichen Grundprinzipien

Die Erreichung ökologischer Erfolge einzig an der einer ökonomischen Vorgabe auszurichten, kann aber rechtlichen Grundprinzipien widersprechen. Maßnahmenprogramme müssen etwa auch verursacher- und lastengerecht sein. Der Beitrag untersucht daher im Folgenden die begrenzende Wirkung rechtlicher Grundprinzipien auf die Anwendung der Kosteneffizienzvorgabe und ob sie mit ihr in einen Ausgleich gebracht werden können.

32 W. Durner/R. Ludwig, Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtsetzung?, NuR 2008, 457 (467); Oldiges, Gewässerqualitätsrecht (Fn. 18), S. 121. Zur planerischen Gestaltungsfreiheit als Ergebnis komplexer Planungszusammenhänge BVerwG DVBl 1970, 414 (414).

33 Dieses gilt auch für die wasserwirtschaftliche Planung, W. Durner, Rechtsfragen der Anordnung zusätzlicher Reinigungsstufen, Köln 2014, S. 36; K. Faßbender, Die neuen wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, ZfW 2010, 189 (205); F. von Hammerstein, Rechtsschutz gegen wasserrechtliche Planungsinstrumente, in: M. Reinhardt (Hrsg.), Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie durch Planung, Baden-Baden 2014, S. 29 (35 f.); P. Heuser, Wasserwirtschaftliche Fachplanung und Raumordnung, Köln 2015, S. 56 f.; I. E. Klingele, Umweltqualitätsplanung, Hamburg 2012, S. 201.

34 Allgemein zur Einordnung einer Effizienzvorgabe im Verwaltungsrecht als Optimierungsgebot W. Hoffmann-Riem, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, in: ders./E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht (Fn. 8), S. 11 (23 ff.).

1. Gerechte Anlastung der Lasten des Umweltschutzes durch die Kosteneffizienzvorgabe?

Für die Verursacher- und Lastengerechtigkeit der Lasten des Umweltschutzes und der im Maßnahmenprogramm festgesetzten Maßnahmen streitet zunächst nicht die Kosteneffizienzvorgabe, sondern vor allem das auch für das wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramm geltende unionsrechtliche Verursacherprinzip aus Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV.³⁵ Unional wird es primär als Prinzip der Kostenzurechnung verstanden, indem die durch Vermeidung, Beseitigung oder Ausgleich von Umweltbelastungen entstandenen externen ökologische Kosten beim jeweiligen Verursacher angelastet und damit internalisiert werden,³⁶ was weitgehend der (umwelt-)ökonomischen Konzeption des Verursacherprinzips entspricht.³⁷ Auf europäischer³⁸ und insbesondere auf deutscher³⁹ Ebene wird das Verursacherprinzip jedoch (traditionell) auch als Instrument verstanden, welches die materiell-sachliche Verantwortlichkeit für Umweltschutz dem jeweiligen Verursacher zuweist, insb. wenn daraus Kostentragungspflichten resultieren. Wer Verursacher ist, definiert das europäische Primärrecht nicht. Es ist auf sekundärrechtliche Konkretisierung angelegt.⁴⁰ Eine solche könnte die in Anhang III lit. b) WRRL verankerte Kosteneffizienzvorgabe sein, die die Ermittlung der zur gesamten Bewirtschaftungszielerreichung gerings-

35 Weitere – hier nicht vertiefte – Vorgaben der Verursacher- und Lastengerechtigkeit der Maßnahmenkombination in wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogrammen sind daneben das Ursprungsprinzip aus Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV, die ordnungsrechtlichen Störerauswahlgrundsätze und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

36 Etwa C. Calliess in: ders./M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München 2022, Art. 191 AEUV Rn. 42.

37 Bartmann, Umweltökonomie (Fn. 5), S. 113 f. Die ökonomische und die juristische Interpretation stellt Hansjürgens, Verursacherprinzip (Fn. 5), S. 383 ff. gegenüber.

38 Etwa W. Kahl in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 191 AEUV Rn. 98. Ähnlich EuGH BeckRS 2004, 76072 Rn. 51: „Belastungen“.

39 Etwa W. Erbguth, Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts, Berlin 1987, S. 95; W. Frenz, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, Berlin 1997, S. 39 f.; K. Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin 1986, S. 86 f.; J. Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts, Baden-Baden 2014, S. 383; E. Reh binder, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973, S. 35 f.

40 Vgl. schon Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, ABl. Nr. C 112/1 v. 20.12.1973, S. 6.

ten Kostenmenge verlangt und daher Auswirkungen auf die Auswahl und Adressierung der Maßnahmen hat.

Die Kosteneffizienzvorgabe normiert nichts anderes als den aus der Ökonomie stammenden Cheapest Cost Avider-Gedanken: Derjenige, der die zur Problemlösung günstigste Lösung ermöglicht, wird mit den Lasten des Umweltschutzes adressiert, unabhängig davon, ob er Urheber oder Betroffener der Umweltverschmutzung ist.⁴¹ Er leistet ein „Effizienzopfer“⁴² zugunsten der Allgemeinheit, denn seine Inanspruchnahme führt zur geringsten Mittelaufwendung und damit zur volkswirtschaftlich effizienten Problemlösung. Diese moralfreie Gleichsetzung von Urhebern und Betroffenen und Adressierung der Lasten anhand einer strengen Effizienzperspektive durch die Ökonomie mag bei einer Übernahme in das Recht irritieren, schafft aber eine Perspektiverweiterung für die Adressatenauswahl. Der Gedanke ist aber dahingehend zu modifizieren, dass er nicht für jeden einzelnen Maßnahmenadressaten, sondern für die Kombination aller Maßnahmenadressaten gilt. Die Kosteneffizienzvorgabe ist hinsichtlich einer Kombination von Maßnahmen und nicht für jede Einzelmaßnahme zu erfüllen. Daher ist die Gruppe derjenigen in Anspruch zu nehmen, deren addierte Maßnahmenkosten die kostengünstigste Zielerreichung ermöglichen. Sie bilden eine Cheapest Cost Avider-Gruppe.

Aus der Perspektive eines einzelnen Maßnahmenadressaten können die Kosten seiner Inanspruchnahme zwar über den in Form der Kosteneffizienzvorgabe normierten gruppenbezogenen Cheapest Cost Avider-Gedanken gerechtfertigt, zugleich aber verursacherungerecht sein, da er nur für einen deutlich geringeren Teil der Bewirtschaftungszielverfehlung verantwortlich ist. Deutlich wird, dass die Kosteneffizienzvorgabe nicht auf eine individuelle verursachergerechte Kostenbelastung zielt, sondern ihr ein volkswirtschaftliches und gemeinwohlorientiertes Effizienzverständnis inhärent ist, welches alle Kosten zur Bewirtschaftungszielerreichung auf das effiziente Maß reduziert. Sie ist kein Instrument einer verursachergerechten Anlastung der Lasten der Bewirtschaftungszielerreichung, sondern konkre-

41 Als Begründer dieser Figur und der dahinterstehenden Gedanken gilt *G. Calabresi*, *The Cost of Accidents*, London 1970, S. 135 ff., 261 ff. Diese Figur basiert auf dem Coase-Theorem, nach dem Verursacher alle um eine begrenzte Ressource konkurrierenden sein können, die selbst Bedingungen für die Begrenztheit der Ressource schaffen, *R. Coase*, *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law & Economics* 1960, 1 (2).

42 Begriffsprägend für das Wasserrecht *E. Gawel/H. Schindler*, Mikroverunreinigungen, vierte Reinigungsstufe und das Verursacherprinzip, *ZUR* 2015, 387 (392).

tisiert das Verursacherprinzip zur Rechtfertigung der Inanspruchnahme der Verursacher. Als Sicherungsmechanismus der individuellen Verursacher- und Lastengerechtigkeit der Maßnahmenkombination kommt aber etwa die Inanspruchnahme von Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen nach den §§ 29 ff. WHG in Betracht, wenn Maßnahmen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden sind. Gleichmaßen kann finanziellen Verantwortlichkeit an weitere Verursacher verteilt werden, die nicht mit Maßnahmen adressiert wurden.⁴³

2. Begrenzung der ökonomisch rationalen Zielerreichung durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Maßnahmen streng anhand der Effizienz zu ermitteln, birgt die Gefahr, lastenungerecht zu planen.⁴⁴ Durch das Streben nach der ökonomisch rationalen Erreichung der Umweltziele entsteht zwar eine unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten kosteneffiziente, aber möglicherweise für einzelne Gewässerbenutzer unverhältnismäßig belastende Maßnahmenkombination. Jede an die individuellen Adressaten der Cheapest Cost Avoider-Gruppe adressierte Maßnahme muss für den Adressaten verhältnismäßig sein. Die individuelle Lastengerechtigkeit einer Maßnahme sichert nicht die Kosteneffizienzvorgabe, sondern der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁴⁵

Die in der Anwendung komplexe Kosteneffizienzvorgabe fungiert als planerische Rechtfertigung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der konkreten einzelnen Maßnahme über das soeben erläuterte Cheapest Cost Avoider-Prinzip als Ausgleich zwischen Verursachergerechtigkeit und Kosteneffizienz: Ihre Anwendung rechtfertigt, dass der betreffende Eingriff

43 Das Gebot gerechter Lastenverteilung ist auf der Finanzierungsebene bedeutsamer als auf der Handlungsebene, M. Bäcker in: ders./E. Denninger/K. Graulich (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., München 2021, Kap. D. Rn. 217. Die Verteilung finanzieller Verantwortlichkeit der Bewirtschaftungszielverfehlung anhand des Verursacherprinzips ist der Wasserrahmenrichtlinie auch nicht fremd und etwa in Art. 9 WRRL normiert. Vgl. zudem die Erwägungsgründe Nr. 11 und Nr. 38 zur WRRL.

44 Allgemein M. Nettesheim in: E. Grabitz/M. Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL Mai 2011, München, Art. 191 AEUV Rn. 110.

45 T. Elgeti, Das Ziel des guten Zustandes – Ermessen der Behörden?, W+B 2015, 137 (142); Gawel/Schindler, Mikroverunreinigungen (Fn. 42), 391; S. C. Henneberg, Randbedingungen und Aspekte bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms für eine Flussgebietseinheit, KA 2006, 140 (144); Knappe, Maßnahmenplanung (Fn. 27), S. 290; C. Port, Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, Berlin 2011, S. 192.

durch die Maßnahme in der Intensität und der Adressierung dem konkreten Adressaten gegenüber geeignet und erforderlich ist.⁴⁶ Die einzelne Maßnahme darf nicht ersetzt, anders adressiert oder ausgestaltet werden, sodass die Kosten der Bewirtschaftungszielerreichung insgesamt zunehmen. Dann wäre die einzelne Maßnahme nicht nur unverhältnismäßig, sondern auch die gesamte Maßnahmenkombination kostenineffizient.

Die Angemessenheit der Einzelmaßnahme kann aber allenfalls zum Teil planerisch nachgewiesen werden. Sie verlangt eine individuelle Abwägung der Ziele der Maßnahme mit den Lasten des staatlichen Eingriffs durch die Maßnahmenfestsetzung und den Belangen des Adressaten. Als solche kommen etwa seine Grundrechte, der Schutz von Investitionen oder weitere wirtschaftliche Aspekte in Betracht.⁴⁷ Die hier zahlreich abzuwägenden Aspekte gehen über die in die Ermittlung der kosteneffizienten Maßnahmenkombination einzustellenden Belange der Kosten und des Beitrags zur Bewirtschaftungszielerreichung hinaus. Häufig sind diese auch gar nicht monetarisierbar.

V. Funktionalität und Leistungsfähigkeit ökonomischer Elemente im Umweltplanungsrecht

Die Verankerung einer ökonomischen Vorgabe im deutschen Umweltplanungsrecht mag auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinen, ist doch gerade das deutsche Planungsrecht von jahrzehntealten Grundsätzen zur Abwägung durchzogen.⁴⁸ Eine Nähe zu ökonomischen Analysen liegt nicht auf der Hand. Im Umweltschutz existiert kein Markt, über den sich eine

46 Ähnlich *Elgeti/Pellengahr*, Bewirtschaftungsermessen (Fn.18), 127, wenn sie den „Nachweis der Kosteneffizienz [...] zum impliziten Nachweis der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen“ betonen.

47 Siehe zu den einzustellenden Belangen *F. von Hammerstein/I. Nutzhorn*, Rechtsschutz gegen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme, *ZfW* 2018, 125 (137); *K. Faßbender*, Die verfassungs- und wasserrechtliche Rechtsstellung von privaten Gewässereigentümern, Baden-Baden 2020, S. 55 f.

48 Vgl. beispielhaft aus der umfangreichen Rechtsprechung und Literatur *BVerwG NJW* 1969, 1868; *BVerwGE* 41, 67; *J. Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung, Berlin 1995; *K.-H. Ladeur*, Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen, *NuR* 1985, 81 (83); *J.-D. Just*, Ermittlung und Einstellung von Belangen bei der planerischen Abwägung, Münster 1996; *S. Schlacke*, § 20 Planende Verwaltung in: *W. Kahl/M. Ludwigs* (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Band I, 4. Aufl., Heidelberg 2021.

effiziente Güterverteilung einstellen könnte, und das Ergebnis einer Abwägung lässt sich nicht errechnen. Ein allgemeines Effizienzprinzip ist isoliert betrachtet inhaltlich offen, konkretisierungsbedürftig und sagt nichts darüber aus, welcher Input und Output in das effiziente Verhältnis gebracht oder welcher Zweck optimal realisiert werden soll.⁴⁹

Trotz dieser Ausgangslage kann diese normierte Effizienzforderung im Recht selbst Enormes leisten. Dies belegen ihre zahlreichen Funktionen, die sich aus einer interdisziplinären Auslegung gewinnen lassen. Die Funktionalität dieser ökonomischen Vorgabe im Recht kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass durch die Rationalisierung der Kosten zur Bewirtschaftungszielerreichung und die effiziente Verfolgung dieses Zielzustandes Gelder frei werden, kein übermäßiger Ressourcenverbrauch stattfindet und es insgesamt zu positiven gesamtwirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen kommt.⁵⁰ Sie ist Instrument der Erreichung ökologischer Erfolge, indem eingesparte Kosten weitere ökologische Erfolge bewirken können.⁵¹

Gleichzeitig kann sie als ökonomisch aufgeladener Auflösungsmechanismus fungieren, wenn konkurrierende Nutzungsansprüche an die Ressource Wasser bestehen. Überdies schärft die Anwendung der Kosteneffizienzvorgabe die planerische Abwägung und die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, gerade weil sich aus ihr explizite Vorgaben für die planenden Behörden ergeben, die mehr als ein allgemeines Wirtschaftlichkeitsgebot enthalten. Ihre Anwendung ermöglicht daher eine qualitativ bessere Abwägung als ein reines „Daumenabwägen“.⁵² Jedoch resultiert aus der Anwendung der Kosteneffizienzvorgabe keine Aufgabe der planerischen Abwägung. Sie wird nicht ersetzt, „ökonomisiert“ oder verliert ihre charakteristischen Merkmale. Vielmehr zeigt das Beispiel der Kosteneffizienzvorgabe, dass ein Ausgleich ökonomischer Elemente mit unrechtlichen Grundprinzipien möglich ist.

Anhand der Kosteneffizienzvorgabe zeigt sich zudem die Leistungsfähigkeit des diese Vorgabe aufnehmenden Rechts und die gelungene Integrationsleistung ihrer ökonomischen Steuerungsbefehle in das Recht. Eine

49 Von Arnim, Wirtschaftlichkeit (Fn. 8), S. 36.

50 Vgl. zu den positiven Effekten eines Cheapest Cost Avoider-Prinzips D. Schmidtchen/C. Koboldt/J. Helstroffer/B. Will/G. Haas/S. Witte, Transport, Welfare and Externalities: Replacing the Polluter Pays Principle with the Cheapest Cost Avoider Principle, Cheltenham 2010, S. 64 f.

51 Allgemein zur Chance einer Effizienzvorgabe im Verwaltungsrecht Hoffmann-Riem, Effizienz (Fn. 34), S. 25.

52 So allgemein Gawel, Effizienz (Fn. 3), 554.

Kostenrationalisierung ist überhaupt nur durch eine Kombination von Maßnahmen und koordiniertes Verwaltungshandeln möglich. Zahlreiche allgemeine wasserrechtliche Gebote fungieren daher als Instrumente der Erfüllung der Kosteneffizienzvorgabe. Sie sind häufig Bedingung des Modus der ökonomisch rationalen Erreichung rechtlich normierter Ziele und Teil des normierten Effizienzprinzips. Das Recht ist daher zur Aufnahme und Verarbeitung dieser ökonomischen Vorgaben fähig. Es liefert mit den ökologischen Umweltzielen das Zielsystem, das eine Konkretisierung der Kosteneffizienzvorgabe ermöglicht, und mit den weiteren materiellen Vorgaben die Instrumente, die die Erfüllung der Kosteneffizienzvorgabe ermöglichen.

Die Kosteneffizienzvorgabe belegt, dass ein Effizienzprinzip im Recht insgesamt weichenstellende Vorgaben an den Inhalt von (wasserrechtlichen) Plänen haben kann. Dazu müssen aber verschiedene Bedingungen erfüllt sein.

VI. Resümee: Bedingungen der ökonomisch rationalen Erreichung ökologischer Ziele

Die Analyse der Funktionen und der Funktionalität der Kosteneffizienzvorgabe offenbart zusammenfassend Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine ökonomische Vorgabe im Recht ein Instrument für die Erreichung ökologischer Erfolge sein kann.

Abstrakte ökonomische Vorgaben, etwa ein Effizienzprinzip, dürfen nicht isoliert in das Recht übernommen werden, sondern müssen normativ oder durch Auslegung konkretisiert werden, damit Rechtssetzer, Rechtsanwender und Betroffene ihre Steuerungsbefehle erkennen.⁵³ Sie müssen zudem einen klaren Mehrwert haben, der es rechtfertigt, ökonomische Theorien, Gedanken oder Elemente in das Recht zu implementieren, und daher über bereits im Recht verankerte Vorgaben hinausgehen.⁵⁴ Um die Erreichung ökologischer Ziele zu rationalisieren, aber nicht zu relativieren, dürfen ökonomische Elemente aus sich heraus keine Abschwächung des zu erreichenden Umweltschutzniveaus rechtfertigen.⁵⁵ Die Kosteneffizienzvor-

53 Eingehend zur Notwendigkeit, den rechtlichen Gehalt einer Effizienzvorgabe anhand ihres normativen Kontextes zu ermitteln *Hoffmann-Riem*, Effizienz (Fn. 34), S. 24.

54 Vor diesem Hintergrund kritisch für das Wasserrecht *Reinhardt* (Fn. 13), § 45h Rn. 22.

55 Daher kritisch *Wüstlich*, Ökonomisierung (Fn. 11), 515.

gabe ist kein Instrument der Abschwächung der wasserrechtlichen Ziele, sondern bewirkt eine Kostenrationalisierung auf dem Weg der Erreichung dieser Ziele. Zudem dürfen ökonomische Vorgaben keine Einzelinteressen verfolgen, sondern müssen wie die Kosteneffizienzvorgabe eine volkswirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Sicht einnehmen.⁵⁶ Damit sie auch einen Einfluss auf das Abwägungsergebnis oder andere Rechtssetzungs- und Rechtsanwendungsprozesse haben, müssen sie zudem eine gewisse Durchsetzungskraft und Steuerungswirkung haben. Die Kosteneffizienzvorgabe determiniert nicht nur die planerische Abwägung, sondern steuert die Auswahl, Adressierung und Ausgestaltung aller Maßnahmen. Sinnvoll ist zudem die ordnungsrechtliche Absicherung ökonomischer Elemente.⁵⁷ Zudem muss die ökonomische Vorgabe mit rechtlichen Grundprinzipien so in einen Ausgleich gebracht werden können, dass ihre Anwendung zwar möglicherweise begrenzt, ihr Steuerungsvermögen aber nicht relativiert wird. Dies gelingt der Kosteneffizienzvorgabe etwa mit dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Schließlich ist eine Verknüpfung der aus der Ökonomie stammenden Vorgabe mit rechtlichen Instrumenten notwendig, die als dienende Instrumente ihrer Erfüllung fungieren. Die Kosteneffizienzvorgabe bedient sich des Kohärenzgebots, Koordinationsgebots und Kombinationsgebots, um ihre volle Wirkkraft zu entfalten. Dann kann es sich bei einer in das Recht integrierten Effizienzvorgabe nicht nur um ein allgemeines Sparsamkeitspostulat handeln, sondern um eine Vorgabe, die spezifische Vorgaben für die ökonomisch-rationale Erreichung ökologischer Ziele macht.⁵⁸

VII. Fazit und Ausblick: Ökonomische Effizienz für ökologische Erfolge

Nicht jedes ökonomische Element im öffentlichen Recht funktioniert gleich oder hat den gleichen Einfluss auf Rechtssetzung und Rechtsanwendung. Jedenfalls aus der Perspektive der Kosteneffizienzvorgabe existiert ein

56 Das Gegenteil befürchtet aber im Rahmen der Ökonomisierung des Umweltrechts Ginzky, *Ökonomisierung* (Fn. 13), 253 f.

57 Weiterführend Wüstlich, *Ökonomisierung* (Fn. 11), 522.

58 Vgl. Gawel, *Effizienzforderungen* (Fn. 25), S. 49, der eine Fehldeutung darin sieht, Effizienz als Sparsamkeit oder wirtschaftliche Vertretbarkeit zu verstehen und lediglich auf „eine isolierte Einsparung an [...] Kosten“ abzustellen, sondern vielmehr eine „gelungene Abwägung aller relevanten Aspekte unter dem jeweils zu beachten Zielsystem“ vorzieht.

enormer rechtlicher Mehrwert ökonomischer Vorgaben im Umweltrecht, der über ein abstraktes Effizienzprinzip hinausgeht. Dies gilt gerade, wenn ökonomische Elemente und ein Effizienzprinzip derart ins Recht integriert werden, dass sie im Zusammenhang zu ökologischen Zielvorgaben stehen. Dann können sie Instrument der Rationalisierung der Kosten zur Erreichung ökologischer Erfolge sein. Anhand der Kosteneffizienzvorgabe zeigt sich, dass ökonomische Elemente im Recht zugleich eigene explizite Normbefehle und eine dienende Funktion *für* die Erreichung ökologischer Ziele haben können.⁵⁹

59 Vollkommen zurecht wurde sie daher als „fundamentales Prinzip“ der Wasserrahmenrichtlinie bezeichnet, *DWA-Fachausschuss RE-3*, Die Bewirtschaftungsplanung der Wasserrahmenrichtlinie, KA 2021, 1 (3).

