

GRÜNE LIGA Seminar 34

Wasserpreise und Ökosystemdienstleistungen – ökonomische Instrumente der WRRL

Das 34. WRRL-Seminar der GRÜNEN LIGA am 13. Januar 2010 widmete sich ökonomischen Aspekten und Instrumenten der WRRL. Im Fokus standen dabei der Beitrag der ökonomischen Analyse für das Erreichen der Umweltziele, die Anwendung ökonomischer Begründungen bei der Festsetzung erheblich veränderter Gewässer und bei den Kriterien für Ausnahmebestimmungen sowie die Thematik der Kostendeckung der Wasserpreise – die WRRL sieht für das Jahr 2010 vor, dass die Wasserpreispolitik das Prinzip der Kostendeckung berücksichtigt. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage der Integration von Umwelt- und Ressourcenkosten in die Wasserpreise betrachtet, auch im Zusammenhang mit gegenwärtig laufenden kartellrechtlichen Verfahren gegen einzelne Wasserversorgungsunternehmen. Nicht zuletzt ging es um die ökonomische Bedeutung von Ökosystemen und das Verhältnis von Ökosystemansatz und WRRL-Ökonomie.

Michael Bender gab mit seinem Beitrag „Ökonomische Aspekte der EG-Wasserrahmenrichtlinie und Anmerkungen zur WRRL-Umsetzung“ einen Überblick über die verschiedenen ökonomischen Bezüge in der Wasserrahmenrichtlinie und stellte mögliche Konsequenzen und Implikationen mit Beispielen aus den Bereichen Braunkohlebergbau, Hochwasserschutz und Binnenschifffahrt dar.

Eine wichtige Rolle spielen die „unverhältnismäßig hohen Kosten“ und die „technische Durchführbarkeit“ als regelmäßige Voraussetzung für Ausnahmeregelungen, um vom Umweltziel des guten Zustands Abstand nehmen zu können. Dies tritt bei erheblich veränderten und künstlichen Gewässern zu; ebenfalls bei Fristverlängerungen und bei der Festlegung minderer Umweltziele sowie bei Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot.

Im Rahmen der Wassergebührenpolitik, die bis 2010 angemessene Anreize für eine effiziente Wassernutzung schaffen soll, müssen Wassernutzungen nach Artikel 9 WRRL unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten, einschließlich der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten. Strittig bleibt jedoch die Interpretation der Definition „Wasserdienstleistungen“. Das Wasserentnahmeentgelt ist ein geeignetes Instrument, um derartige Kosten den Verursachern zuzuordnen.

Die ökonomische Analyse der Wassernutzung nach Artikel 5 ist Bestandteil des Berichts 2005. Eine Überprüfung findet spätestens 2013 statt, danach alle 6 Jahre. Sie umfasst die Analyse der Auswirkung menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und liefert damit die Datengrundlagen für die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen sowie die Beurteilung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen.

Die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete enthalten neben einer Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs (Artikel 5 und Anhang III) eine Liste der Umweltziele, insbesondere Details hinsichtlich der Ausnahmetatbestände gemäß Artikel 4.

Joachim Barz vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein kam in seinem Bericht über „Die ökonomische Analyse im Bewirtschaftungsplan der Flussgebietsgemeinschaft Elbe“ zu dem ernüchternden Schluss, dass die wirtschaftliche Betrachtung, – ungeachtet bereits vorhandener Daten – vor allem sehr aufwändig zu erstellen war, ihre praktische Relevanz für die Umsetzung bislang jedoch gering blieb. Der Aspekt der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen wurde aus der Flussgebietsebene an die (budgetzuständigen) Länder zurückdelegiert. In der Praxis stellt sich oft gar nicht das Problem, mit einem relativ aufwändigen Verfahren unter einer größeren Zahl möglicher Kombinationen wählen zu können oder zu müssen. Bei Kosten-Nutzen-

Verfahren wiederum wird das Ergebnis zuweilen eher von der geeigneten Wahl der Grundannahmen vorherbestimmt. Daher hat sich u.a. Schleswig-Holstein entschieden, weitgehend auf Ausnahmebegründungen auf Grundlage unverhältnismäßig hoher Kosten zu verzichten.

Etwas zugespitzt formuliert, wirkt die ökonomische Analyse als Fremdkörper im Konzert der Wasserrahmenrichtlinie. Die wirtschaftlichen Betrachtungen blieben weitgehend ohne Auswirkung auf die Maßnahmenprogramme.

Etwas überraschend war, die Dominanz der Wassernutzung im Energiebereich, die im Elbebereich bei ca. 45 % der gesamten Wassernutzung liegt, in Schleswig-Holstein sogar bei ca. 80 %. Diese Daten beruhen auf eigenen Erhebungen ohne Anspruch auf genaueste statistische Konsistenz, geben aber die Größenordnungen sehr deutlich wieder.

In ihrem Beitrag „Wasserpreise - Nachweis der Kostendeckung – Grenzen und Herausforderungen“ stellte **Dr. Ann-Kathrin Buchs** vom Umweltministerium Niedersachsen das Vorgehen in ihrem Bundesland vor. Während in den Niederlanden die Unterhaltung der Gewässer als Wasserdienstleistung betrachtet wird, konzentrierte sich Niedersachsen bei den kostendeckenden Wasserpreisen auf die Kostendeckungsgrade der öffentlichen Wasserversorgung und der kommunalen Abwasserbeseitigung. Vergleiche zwischen den Kommunen/Bundesländern sind aufgrund unterschiedlicher Buchführung (Kameralistik vs. Doppik (=doppelte Buchführung)) nicht einfach. Methodisch noch problematischer gestaltet sich die Zuordnung von – in den Ländern erhobenen – Daten zu Flussgebietseinheiten.

Es handelt sich dabei ausschließlich um die Betrachtung in Hinsicht auf die betriebliche Kostendeckung. Ob der Wasserpreis einen „angemessenen Anreiz“ zur sparsamen Wassernutzung liefert, wird hierbei nicht konkret ermittelt. Hierzu laufen aktuelle Untersuchungen in Niedersachsen.

Dr. Jörg Rehberg, vom Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdew) stellte als Zusammenfassung seines Vortrags „Wasserpreise im Kreuzfeuer der Kartellbehörden“ heraus, dass die Marktinstrumente und der Umweltschutz derzeit in entgegengesetzte Richtungen laufen. Die Kartellbehörde fordert möglichst niedrige Preise, die WRRL hingegen eine Kostendeckung, die eine Preiserhöhung nötig machen kann.

Das Kartellrecht greift bei privatrechtlichen Entgelten, nicht aber bei den Gebühren. Die Kartellbehörden müssen strukturelle Verhältnisse nicht akzeptieren und können beliebige Vergleichsunternehmen aussuchen. Die Beweislast der Rechtmäßigkeit der Wasserpreise liegt bei den Unternehmen. Nicht für anerkannt als erheblich für Preisunterschiede hat das Oberlandesgericht Frankfurt Baukostenzuschüsse, Mehrkosten für Hausanschlüsse, Netzerweiterung und -instanhaltung und die Konzessionsabgabe. Am 2. Februar 2010 entscheidet der Bundesgerichtshof über die Frage, ob die Verfügung zur 30 %igen Preissenkung gegenüber dem Wasserversorger in Wetzlar rechtsgültig ist.

In seinem Beitrag „Wasserpreise im Vergleich – regionale Kostenunterschiede sind entscheidend“ stellte **Dirk Seifert** vom VKU (Verband kommunaler Unternehmen) die Ergebnisse des Gutachtens „Trinkwasserpreise in Deutschland – Wie lassen sich verschiedene Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung anhand von Indikatoren abbilden?“ in Zusammenarbeit mit der Universität Leipzig vom November 2009 vor. Die Studie unterstreicht die Bedeutung unterschiedlicher Rahmenbedingungen auf die Struktur und die Höhe der Wasserpreise. Dabei nehmen die drei Faktoren „naturräumliche Gegebenheiten“, „Siedlungsdemographie und -dichte, Abnehmerstruktur und Größe des Versorgungsgebietes“ sowie „Investitionstätigkeit und Ansatzmodalitäten für Kapitalkosten“ den größten Raum ein. Die in der jüngsten Vergangenheit in verschiedenen Medien durchgeführten Wasserpreisvergleiche müssen als teilweise unseriös gelten, da sie die Umstände, die zu den unterschiedlichen Wasserpreisen führen, verkennen.

Ein weiterer Faktor, der mit zu den unterschiedlichen Wasserpreisen beiträgt, ist das Wasserentnahmeentgelt. Diesem Thema widmete sich auch der Vortrag „Das Wasserentnahmeentgelt in Deutschland – aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern“ von **Alexandra Gaulke**, GRÜNE LIGA Bundeskontaktstelle Wasser. Nach einer Einführung mit Erläuterungen und einer Übersicht zu den Regelungen in den elf Bundesländern, die ein Entgelt erheben, wurden aktuelle Entwicklungen aus den Ländern Saarland, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vorgestellt.

Das Saarland kam mit der Einführung 2008 als letztes dazu, das Auslaufen ist jedoch bereits für 2012 festgelegt. Das Entgelt wird für die Entnahme von Grundwasser erhoben. Betriebe, die nach dem europäischen Umweltmanagementsystem EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), auch Öko-Audit, zertifiziert sind, erhalten eine Ermäßigung.

In Nordrhein-Westfalen sollte das 2004 eingeführte Wasserentnahmeentgelt bereits Ende 2009 wieder auslaufen. Ein neuer Gesetzesentwurf vom Dezember 2009 verlängert das Entgelt jedoch bis Ende 2018, wobei eine jährliche Reduzierung der Sätze um zehn Prozent festgelegt wurde. Begründet wird die Verlängerung mit der Notwendigkeit, finanzielle Mittel auch für die Umsetzung der WRRL zu benötigen.

Noch im Herbst 2009 stand die Einführung einer Wasserentnahmeabgabe in Sachsen-Anhalt kurz vor dem Durchbruch. Auch hier sollten Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen zur WRRL zur Verfügung gestellt werden, die Landesregierung sah jährlich rund 15 Mio. € Einnahmen vor. Im Dezember 2009 fiel jedoch die (politische) Entscheidung gegen das Entgelt. Die benötigten Mittel sollen nun aus dem Altlastensanierungsfonds genommen werden. Den endgültigen Beschluss fällt der Landtag Ende Januar 2010.

Die Entgelte stellen für die Länder eine Möglichkeit dar, einen Beitrag für die Kostendeckung gemäß Artikel 9 WRRL zu leisten. Kritisch zu sehen sind jedoch die nicht in die Entgeltregelungen einbezogenen Nutzungen und die Ausnahmeregelungen für relevante Bereiche wie Tagebau oder Wasserkraft. Zudem wird das Entgelt weder flussgebietsbezogen noch bundesweit erhoben. Die Einführung eines Bundeswasserentnahmeentgelts scheiterte zuletzt 2007 im Rahmen des ebenfalls gescheiterten Umweltgesetzbuches. Trotzdem lasten Wasserentnahmeentgelte die Umweltkosten direkt den Verbrauchern an und führen über die Wasserpreisbildung zu einer effizienteren Wassernutzung. Da das Wasser nicht mehr zum Nulltarif zur Verfügung steht, wird hier eine Lenkungsfunktion wirksam, wenngleich deren Ausmaß bislang nicht beziffert werden kann.

In der Diskussion „kostendeckende Wasserpreise“ wurden die unterschiedlichen Ansätze der Wasserrahmenrichtlinie und des Kartellrechts noch einmal aufgegriffen und die Rolle der ökonomischen Instrumente insgesamt thematisiert, z.T. sogar deutlich in Frage gestellt.

Hinsichtlich des Mengenpreises treten die Vertreter der Wasserwirtschaft für eine Reduzierung bei gleichzeitiger Erhöhung des Grundpreises ein. Das steht allerdings ebenfalls im Widerspruch zum Gedanken der zum sparsamen Verbrauch anregenden Wasserpreise nach Artikel 9 WRRL. Daraufhin wurde die Sinnhaftigkeit sparsamen Wasserverbrauchs diskutiert. Während aus Sicht der Wasserwerke der sinkende Verbrauch mit Problemen behaftet ist (mangelnde Auslastung, längere Trinkwasserverweilzeiten, Geruchsbelästigung und höhere Korrosionsanfälligkeit im Abwasserbereich) – außerdem natürlich auch schlecht für den Umsatz ist – überwiegen aus Sicht der GRÜNEN LIGA die Vorteile des ressourcensparenden Umgangs (geringere Schädigung von Feuchtgebieten, weniger Infrastruktur wie Talsperren, geringere zu behandelnde Abwassermenge, weniger Wasserwerke), wenn auch die zuweilen einhergehende Aufhebung von Trinkwasserschutzgebieten keineswegs zum Schutz der Ressource beiträgt. Sinkende Abwassermengen und die Regenwassernutzung können auch einen Beitrag zur besseren Anwendbarkeit von dezentralen und semizentralen Abwassersystemen bieten, die –

insbesondere in ländlichen und stadtzentrumfernen Bereichen – deutliche Kostenvorteile mit sich bringen können.

Alexandra Dehnardt von der TU Berlin beleuchtete in ihrem Vortrag zur „Ökonomischen Bewertung von Ökosystemdienstleistungen“ zwei mögliche Vorgehensweisen: Zum Einen die kontingente Bewertung zur Ermittlung beispielsweise des Wertes der Aufrechterhaltung biologischer Vielfalt über die Ermittlung der Zahlungsbereitschaft sowie zum Anderen die Ermittlung des ökonomischen Wertes etwa einer erhöhten Nährstoffretention in Flussauen mit Hilfe des Ersatzkostenansatzes. Der Ersatzkostenwert konzentriert sich auf einzelne Funktionen des Ökosystems und beziffert die Kosten, die bei Inanspruchnahme technischer Alternativen für die Erbringung einer Ökosystemleistung entstünden. Aus ökonomischer Sicht ist hierbei allerdings zu beachten, dass – anders als bei der Ermittlung der Zahlungsbereitschaft – keine Betrachtung einer Nachfrage nach dieser Leistung vorgenommen wird. Zu den Stärken des Ansatzes zählt jedoch, dass er einfach nachvollziehbar und in der Regel besser akzeptiert ist. Allerdings müssen die funktionalen Zusammenhänge erfassbar sein, und die Alternativen müssen vergleichbare Leistungen zur Verfügung stellen. Das Potential umweltökonomischer Bewertungen wird für die Ableitung von Strategien bei der Umsetzung der WRRL gegenwärtig noch nicht ausgeschöpft.

Zum Abschluss stellte **Eduard Interwies** von Intersus in seinem Beitrag „Die Bedeutung des Ökosystemansatzes für die WRRL-Ökonomie“ dar. Die Umwelt- und Ressourcenkosten sind ein von der Wasserrahmenrichtlinie vorgegebener neuer Begriff. Daher liegt bislang noch nicht viel belastbares Material vor. Von der Forschungsgruppe Aquamoney wurden im Auftrag der EU einige Ansätze entwickelt. Eduard Interwies unterstrich die wenig beachtete Rolle der Bewertung von Ökosystemdienstleistungen als methodisches Instrument bei der Bewertung von Umwelt- und Ressourcenkosten sowie der Begründung von Ausnahmeregelungen. Dabei bieten diese zum Beispiel die Möglichkeit, das Thema für den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung „greifbar“ zu machen. Trotz aller methodischen Unschärfen wird die ökonomische Bewertung von Ökosystemdienstleistungen im internationalen Kontext immer stärker in Politikgestaltung integriert, so etwa von der amerikanischen EPA (Environmental Protection Agency) oder der Weltbank.

Ein offenes Problem, in dieser Hinsicht waren sich alle Redner einig, bleibt die einheitliche Definition der Umwelt- und Ressourcenkosten, ebenso die Festlegung „unverhältnismäßiger“ Kosten. Die Einbindung der Umweltkosten sowie der Kostendeckung in die Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung bleiben weit hinter den Möglichkeiten/Anforderungen zurück.

In der Abschlussdiskussion wurden noch einmal einige wesentliche Aspekte herausgestellt:

Wichtig ist, die ökonomische Transparenz insgesamt zu erhöhen:

Welche Kosten fallen für die Maßnahmen an, die nötig sind, den guten (ökologischen) Zustand zu erreichen?

Welcher Nutzen ist mit dem Erreichen der Bewirtschaftungsziele für die Gesellschaft verbunden (= auch Argument für die Umsetzung von Maßnahmen)?

Wo sind Projekte geplant, die den Zustand der Gewässer verschlechtern? Wie sind diese ökonomisch / volkswirtschaftlich zu bewerten?

Welche den Zielstellungen der WRRL entgegenwirkende Subventionen gibt es auf den verschiedenen Ebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen)?

Als **Fazit** hob Michael Bender zum Seminarabschluss drei Punkte heraus:

1. Die ökonomischen Instrumente spielen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bislang eine geringe Rolle,
2. einige Möglichkeiten und Ansätze sind vorhanden,
3. bei einigen ökonomischen Instrumenten stellt sich die Frage des Kosten/Nutzen-Verhältnisses:
Führt die weitere Ausgestaltung zu einem spürbaren Effekt bei der Zielerreichung??

Bei der Vorbereitung des Seminars erreichten uns weiterführende Anmerkungen.

Hajo Schulte regt weitere ökonomische Themenfelder zur vertieften Betrachtung an:

„Bei meiner Durchsicht des Programmablaufs habe ich den Sektor der Abwasserentsorgung und "Geländeentwässerung" und dortige "Preisgestaltung" bei Wasserverbänden sowie Abwasserentsorgungssatzungen der Kommunen vermisst. Auch dies ist nach meiner Erfahrung ein Sektor der Preisgestaltung im Wasserbereich, der einer kritischen Begleitung der Umweltverbände bedarf. Hier ist längst noch nicht alles akzeptabel, was heute leider immer noch gängige Praxis ist. Immer noch finden weniger umweltbelastende Landnutzungen (z.B. Wirtschaftswaldnutzung versus Wiesen versus Ackerbau) keine adäquate Gewichtung in der Gebührenbemessung zur Landentwässerung.

Immer noch sind die Gebührensatzungen der Kommunen im Schmutz- und Niederschlagswasserbereich in der Regel nicht belastungsbezogen und verursachungsbezogen ausgestaltet. Immer noch wird die "Beratung" der Anschlussnehmer im Abwasserbereich noch nicht als Pflichtaufgabe der Kommunen aktiv angenommen und entsprechend lokal ausgestaltet.“

Nikolaus Geiler schrieb uns:

Was Ihr mal mit den Fachleuten diskutieren könntet:

Von einer wahren Kostendeckung durch die Nutzer der Wasserver- und der Abwasserentsorgungsdienstleistungen kann kaum eine Rede sein, weil vor allem im ländlichen Raum diese Infrastrukturen von den Bundesländern mit Millionen Euro bezuschusst werden. So viel ich weiß, müssen diese Zuschüsse von der EU genehmigt werden. Im Hinblick auf das Kostendeckungsgebot in der WRRL befürchten die Bundesländer, dass die EU irgendwann mal auf den Einfall kommen könnte, diese Zuschusspraxis als Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip zu unterbinden - was dazu führen würde, dass die Beiträge und Gebühren im ländlichen Raum noch mehr klettern würden. (Vielleicht würde es auch dazu führen, dass einige unsinnige Kanalisations-Projekte nicht mehr weiterverfolgt würden.)

Die Frage wäre also, wie die gängige Zuschusspraxis im Hinblick auf die WRRL zu werten wäre - aus dogmatischer wie aus praktischer Sicht ...

Die Zusammenfassung des Seminars wurde erarbeitet von Alexandra Gaulke, Tobias Schäfer und Michael Bender. **Kontakt:** wasser@grueneliga.de