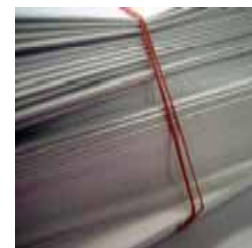


Nutzenbewertung in der WRRL

Wozu braucht man sie
und was kann sie wirklich beitragen?

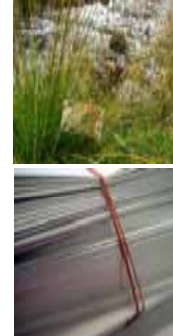
Britta Pielen, Universität Leipzig
11. Dezember 2007 – Grüne Liga, Berlin



Überblick

- **Nutzenbewertung in der WRRL**
- Ziel der Nutzenbewertung: was soll sie erfassen – wie könnte sie Entscheidungen beeinflussen?
- Wie kann der Nutzen bewertet werden – Vorgehensweisen
- Welche Rolle spielt die Nutzenbewertung bei Ausnahmen
 - ...was sagt die EU Kommission?
 - ...und wie wollen die Mitgliedsstaaten vorgehen?
- Erforschung eines pragmatischen Mittelweges: zwei Forschungsvorhaben aus Deutschland
- Empfehlungen & Ausblick





Nutzenbewertung in der WRRL I

- Nutzenbewertung nicht explizit in WRRL verlangt – aber Kosten-Nutzenabwägung implizite Voraussetzung
- Ausnahmetatbestände nach der WRRL
 - Artikel 4(4): Fristverlängerung
 - Artikel 4(5): weniger strenge Umweltziele
- Eine mögliche Begründung: **unverhältnismäßige** Kosten
- Was bedeutet „unverhältnismäßig“?
 - In Relation zu was sollte die (Un)Verhältnismäßigkeit von Maßnahmekosten bewertet werden?
 - Und ab welcher Grenze gelten Kosten als unverhältnismäßig?

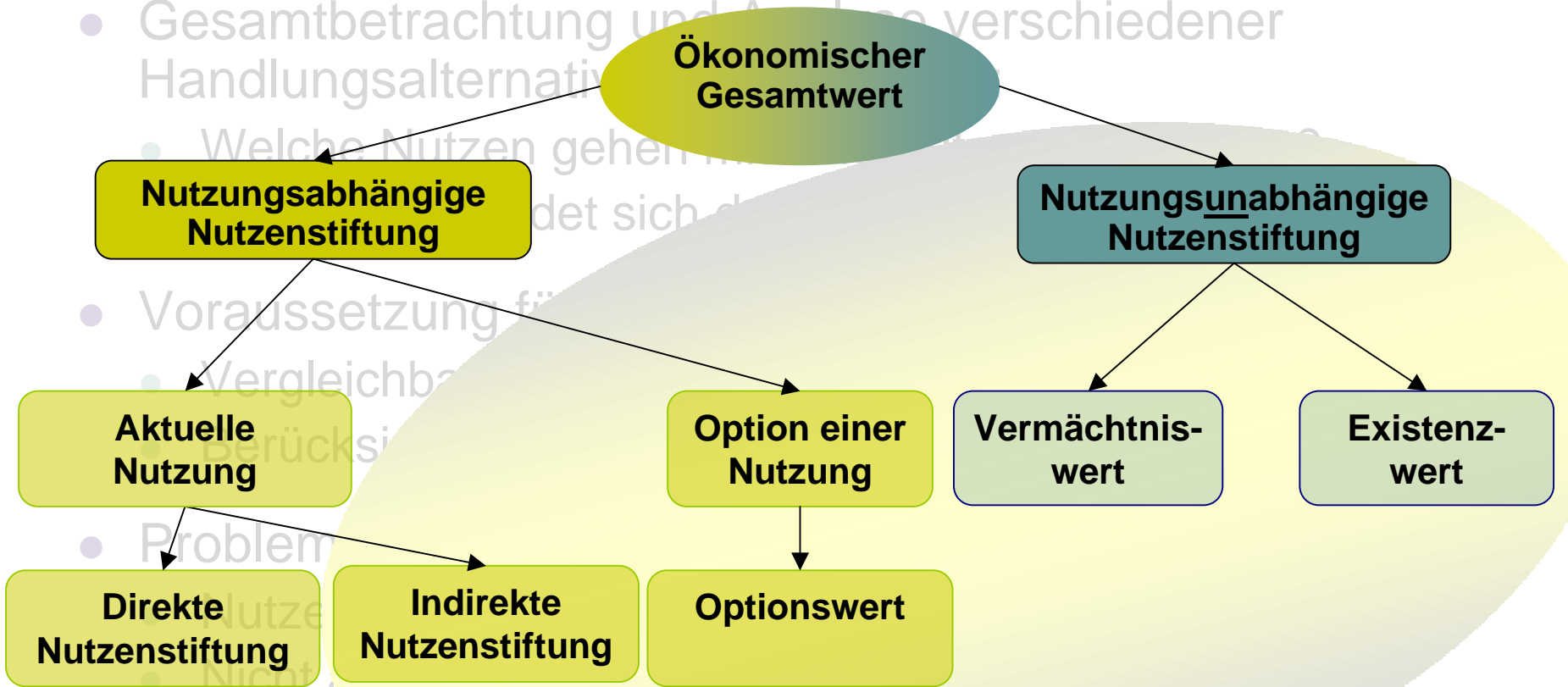
Nutzenbewertung in der WRRL II

- Zwei Hauptinterpretationen des Konzeptes „unverhältnismäßiger Kosten“
 - **Ökonomische Sichtweise: „Kosten-Nutzen Analyse“**
 - Unverhältnismäßigkeit, wenn Kosten \gg Nutzen
 - Setzt voraus, dass Nutzen bekannt ist / ermittelt werden kann!
Erfordert eine Monetarisierung des Nutzens
 - **Pragmatische/politische Sichtweise: „Zahlungsfähigkeit“**
 - Unverhältnismäßig, wenn die Kosten einer Maßnahmenkombination nicht getragen werden können
 - Unverhältnismäßig = „Unzumutbar“
 - Einfach, pragmatisch & gängiger Abwägungsprozess für Entscheidungsträger, aber schwerer zu objektivieren?



Ziele der Nutzenbewertung

- Gesamtbetrachtung und Analyse verschiedener Handlungsalternativen



Schwierig zu erfassen

Was bietet die Wissenschaft?

Mögliche Verfahren zur Monetarisierung von Nutzen



Indirekte Verfahren

- Marktpreismethode (Hedonischer Ansatz)
- Reisekostenansatz
- Bereitstellungs-kostenansatz
- Vermeidungs-aufwendung

Zielstellung: Erfassung der Zahlungsbereitschaften aus dem beobachteten Verhalten (bspw. der „Naturerlebenden“)

Restriktionen:

Unterschätzung des Wertes von Umweltgütern außerhalb der unmittelbaren Nutzung (nutzungsunabhängige Werte)
Ggf. hoher Erhebungsaufwand

Was bietet die Wissenschaft?

Mögliche Verfahren zur Monetarisierung von Nutzen



Direkte Verfahren

- Kontingente Bewertung
- (Benefit Transfer)

Erlaubt die Erfassung von nutzenabhängigen Werten sowie von Existenz-, Options- und Vermächtniswert

Zielstellung: Bewertung von Gütern, die auf keinem Markt gehandelt werden mittels sorgfältig formulierten Erhebungsfragen

Restriktionen:

Hohe Ansprüche an Durchführung

Verzerrungen: Strategisches Verhalten, „Embedding – Effekt“, „Warm Glow“ Effekt ...weitere,

Hoher Erhebungsaufwand – zeitlich und finanziell

Nutzenbewertung – Ausnahmetatbestände

Diskussion auf EU Ebene



- Arbeitsgruppe auf EU Ebene zu Ausnahmen
 - Verhältnismäßigkeit von Kosten für Kostenträger kann berücksichtigt werden
 - Keine Aussage dazu, dass Kosten-Nutzen Abwägung nicht auch (teilweise) qualitativ durchgeführt werden kann→ CIS-Papier
- Konkrete Handlungsempfehlungen vorerst nicht zu erwarten – unterschiedliche Vorgehensweisen möglich
 - Probleme der Vergleichbarkeit?
 - Internationale Flussgebiete?

Rolle der Nutzenbewertung für Ausnahmen

...erste Diskussionen aus den Mitgliedsstaaten



Nur Diskussionstand – keine festgelegten Verfahren!

- **Schweden & Norwegen:** klassische Kosten-Nutzen Analyse als einzigen Begründungsweg
- **Litauen:** KNA auf Ebene der Wasserkörper, finanzielle Mittel als Screening-Kriterium für Fristverlängerungen
- **Rhein-Maas (F):** (1) Verhältnismäßigkeit für Kostenträger (KT)
(2) Kosten-Nutzen Analyse bei signifikanter Belastung der KT
- **Seine-Normandie (F):** (1) Maßnahmekosten im Verhältnis zu bisherigen Ausgaben im Gewässerschutz, (2) Kosten-Nutzen Analyse, Diskussion der Ergebnisse mit lokalen Stakeholdern
- **England & Wales:** Nutzenbewertung auf nationaler Ebene

...Überlegungen in Deutschland?

Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



- Wateco bringt Zahlungsfähigkeit als mögliches (nachgeordnetes) Kriterium für Unverhältnismäßigkeit auf
- In Deutschland: wenig Erfahrung mit und Vertrauen in ökonomische Bewertungsverfahren
- Projekt: Ideenfundus/Handreichung für BL, keine abgestimmte Vorgehensweise!
- Operationalisierung der „Zumutbarkeit“ von Maßnahmekosten für Kostenträger
- Ziel: transparentes Verfahren, objektive Kriterien, Ablauf-/Begründungsschema



Keine Nutzenbewertung erforderlich!



Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen

- Wie kann man Kosten-Nutzen Vergleiche durchführen, ohne den Nutzen (in Gänze) zu Monetarisieren?
- Forschungsprojekt im Auftrag von Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Rheinland-Pfalz: „**qualitative KNA**“
- Ziel: Entwicklung einer praktikablen Methodik für die Abwägung von Kosten und Nutzen zur Prüfung der Unverhältnismäßigkeit von Maßnahmen
- Ergänzung der Studie „Verhältnismäßigkeit von Maßnahmekosten für Kostenträger“
→ umfassender Begründungsansatz für 2009



Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



Konkrete Ziele des Vorhabens

- Verfahren entwerfen, das die Gesamtheit der Kosten und Nutzen erfasst und in die Entscheidungsfindung einbezieht
- Objektivität der Entscheidungsfindung erhöhen –
Aber: Expertenmeinung bleibt i.d.R. Auslöser
- Prozess systematisieren & Transparenz erhöhen
- Verwaltungsaufwand senken
- Handbuch für den Entscheidungs- & Abwägungsprozess:
 - typische Entscheidungssituationen exemplarisch analysieren
 - Prozessablauf darstellen
 - Informations- / Kriterienblätter erarbeiten

Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



EU Kontext und Abgrenzung

Theoretische Grundlagen

Zielsetzung: Wieso brauchen wir diese Methodik?

Zielsetzung: wissenschaftlichen Ergebnisse der Studie für Umsetzungsprozess nutzbar machen; **praktikable** und **anwendungsorientierte** Handreichung für Bearbeiter

nicht-monetaren Abwägungsprozess von Kosten und

Nutzer **Illustrative Anwendung** **Praktikabilität**

Evaluation

Handbuch

Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



Grober Ablauf für die Nutzenerhebung und Prüfung

● 1. Verdachtsmoment

- Unverhältnismäßigkeit der Kosten für einen Problembereich (bspw. Durchgängigkeit) erwartet UND
 - Keine kompensierenden Nutzen im Maßnahmenpaket (für einen anderen Problembereich) erwartet
- Expertenmeinung – nur „verdächtige“ Kombinationen prüfen!

● 2. Prüfung der auffälligen Maßnahmen

Prüf- und Kriterienschema anwenden (Entwurf, Januar `08)

- Direkte Nutzen „guter Zustand“ (monetär, quantitativ, qualitativ)
- Weiterer Nutzen (monetär, quantitativ, qualitativ)

● 3. Bewertung

● 4. Plausibilitätscheck – Gesamtes Maßnahmenbündel?

Empfehlungen & Ausblick I

- Intensive Diskussionen zur Ausgestaltung des Begriffs der Unverhältnismäßigkeit laufen in den MS und auf EU Ebene
- Entscheidung über Unverhältnismäßigkeit: weit reichende Folgen für den gesamten Umsetzungsprozess
- Derzeit: viele Ideen aber noch keine Festlegungen
- Gestaffeltes Vorgehen denkbar:
 - Zahlungsfähigkeit und qualitative Nutzenbewertung für ersten Bewirtschaftungszyklus,
 - Pilottests: in welchen Fällen bringen Monetarisierungen eine Verbesserung in der Entscheidungsfindung?
 - Ggf. erweiterte Monetarisierung in Problemgebieten



Empfehlungen & Ausblick II

- Hilfestellung von EU Ebene ja – aber nicht konkret genug für die Anwendung
- Unterschiedliche Vorgehensweisen in (inter)nationalen Flussgebieten – zumindest im ersten Zyklus
- Transparenz der Entscheidungsfindung sollte im Vordergrund stehen:
 - Warum wird eine Ausnahme für gerechtfertigt angesehen?
 - Welche Nutzen können erfasst oder beschrieben werden?
 - Wo werden Unsicherheiten vermutet?
 - Was könnte unternommen werden, um die Informationsbasis zukünftig zu verbessern?
- Workshop Januar `08 (Leipzig) – Austausch auf BL-Ebene



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt

Britta Pielen

pielen@wifa.uni-leipzig.de

Tel.: 0341-9733876



Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



Schritt 1: Screening

- Kosten einer Maßnahme >> vergleichbare Maßnahme
- Kostenwirksamkeit einer Maßnahme >> vergleichbare Maßnahme
- Kosten des PoM >> vergleichbare Kombination von Maßnahmen
- Sonstige Hinweise für Unverhältnismäßigkeit

Cat. I

nein

Keine
Ausnahme

ja

Schritt 2: Nicht-staatliche Akteure

- Kosten >> Nutzen
- Kosten > x% privates Haushaltseinkommen
- Kosten für Gewässerschutz >> Durchschnitt
- Kosten > x% Unternehmensgewinn

Cat. II

nein

Keine
Ausnahme

Kostenumverteilung mgl?

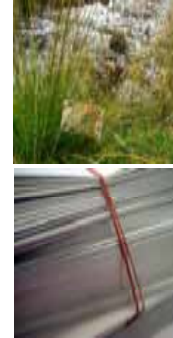
nein

Fristverlängerung / geringeres Umweltziel

Ergebnis auf
WK-Ebene

Der pragmatische Mittelweg?

Forschungsvorhaben zur Begründung von Ausnahmen



Schritt 3: Staatliche Akteure

- Staatl. Kosten \gg x% Haushalt
- Kosten \gg x% BIP

Cat. III

nein

ja

- Fristverlängerung bis 2021 auf Landesebene
- Übernahme der Ergebnisse auf WK-Ebene
- Prüfung weiterer Bedingungen der Artikel 4.4 und 4.5
- Prüfung von Artikel 4.8

- Keine Ausnahme auf Landesebene
- Übernahme der WK Ergebnisse
- Prüfung weiterer Bedingungen der Artikel 4.4 und 4.5
- Prüfung von Artikel 4.8

Schritt 4: Priorisierung

Zeitliche und räumliche Priorisierung der Maßnahmen

WB-level: zeitliche Priorisierung

Ergebnisse auf Ebene des BL