



Ökonomische Elemente der Europäischen
Gewässerschutzpolitik:

Umsetzung und Herausforderungen
in Niedersachsen





Vorwort

Zum ersten Mal in der Geschichte der Gewässerpolitik sind ökonomische Anforderungen ausdrücklicher Bestandteil europäischer Richtlinien. Dazu zählen insbesondere die in diesem Handbuch behandelte Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL). Die ökonomischen Anforderungen, das heißt ihre Inhalte, der Hintergrund und die damit verbundenen Möglichkeiten eines verbesserten Gewässerschutzes sind über die Fachkreise hinaus kaum bekannt. Zudem zeigen die bisherigen Umsetzungsarbeiten, dass dem Thema Ökonomie in der Regel mit Unsicherheit oder gar Misstrauen begegnet wird. Häufig wird die Gefahr gesehen, dass rein monetäre Betrachtungen fachlich sinnvolle Entscheidungen überregeln könnten.

Das Gegenteil ist allerdings der Fall. Zum einen sieht der integrative Ansatz der Richtlinien vor, dass insbesondere durch die Zusammenarbeit von verschiedenen Disziplinen der bestmögliche Gewässerschutz erreicht werden sollte. Die ökonomischen Anforderungen wurden in die Richtlinien mit aufgenommen, um die Erreichung der Ziele methodisch zu unterstützen und um Transparenz zu schaffen. Zum anderen bieten die Ökonomie und damit die im vorliegenden Handbuch vorgestellten ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik ein großes, insbesondere über die rein finanzielle Betrachtung hinaus gehendes Repertoire an Methoden, Instrumenten und Verfahren. Die Fachdisziplin Ökonomie bringt zusammen mit anderen geisteswissenschaftlichen Disziplinen sowohl bewährte als auch neue Möglichkeiten mit sich, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen sowie ökologische Aspekte und Anforderungen des Naturschutzes miteinander zu vereinen.

Auf diese Weise können sämtliche für die Gewässer relevanten Aspekte methodisch fundiert in die Betrachtung und politische Entscheidungsfindung einbezogen werden. Ökologie und Ökonomie haben eine gemeinsame Wurzel. Sie leiten sich von dem Begriff Oikos ab - das gemeinsame Haus. Der gute Haushälter hat beides zu bewahren.

Das vorliegende Handbuch dient dazu, über die ökonomischen Anforderungen der Gewässerpolitik zu informieren und die bis heute nicht ausgeschöpften Potenziale aufzuzeigen. In dieser zusammenfassenden und komprimierten Form wird hiermit europaweit das erste Handbuch seiner Art vorgelegt. Denn in Niedersachsen wollen wir weiterhin innerhalb der existierenden und funktionierenden wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozesse sowie mit allen betroffenen Akteuren gemeinsam zukunftsweisenden Gewässerschutz betreiben und dabei alle im europäischen Rahmen gebotenen Möglichkeiten nutzen.

Stefan Wenzel
Niedersächsischer Minister
für Umwelt, Energie und Klimaschutz

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung Anlass Ziel dieses Handbuchs	6
 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)	
2 Die wirtschaftliche Analyse Inhalt und Bedeutung der wirtschaftlichen Analyse Stand der Umsetzung Empfehlungen zur Berücksichtigung in der Praxis	11
3 Kostendeckung der Wasserdienstleistungen Inhalt und Bedeutung des Kostendeckungskriteriums Stand der Umsetzung Ausblick	20
4 Kosteneffizienz von Maßnahmen Inhalt und Bedeutung kosteneffizienter Maßnahmenprogramme Stand der Umsetzung Empfehlungen zur Berücksichtigung in der Praxis	29
5 Unverhältnismäßigkeit von Kosten im Kontext von Ausnahmen Einordnung und Inhalt des Kriteriums der Unverhältnismäßigkeit Stand der Umsetzung Ausblick	38
 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)	
6 Ökonomische Anforderungen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) Inhalt und Bedeutung Stand der Umsetzung Ausblick	48
7 Fazit	53
8 Referenzen und weiterführende Literatur 1: Einleitung 2: Wirtschaftliche Analyse 3: Kostendeckung der Wasserdienstleistungen 4: Kosteneffizienz von Maßnahmen 5: Unverhältnismäßigkeit von Kosten 6: Ökonomische Anforderungen der MSRL	55

Tabellen

Tabelle 1:	Ökonomische Anforderungen der WRRL
Tabelle 2:	Ökonomische Anforderungen der MSRL
Tabelle 2.1:	Schritte der wirtschaftlichen Analyse und ihr Hintergrund
Tabelle 2.2:	Beispiel für Daten der wirtschaftlichen Analyse des niedersächsischen Teils der FGE Rhein (Vechte)
Tabelle 3.1:	Kostendeckungsgrade der niedersächsischen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen (2007)
Tabelle 5.1:	Gemeinsame Positionen der Wasserdirektoren zur Prüfung der Unverhältnismäßigkeit
Tabelle 6.1:	Vergleich ökonomischer Anforderungen MSRL und WRRL

Abbildungen

Abbildung 1.1:	Ebenen bei der Entwicklung von Leitlinien und Dokumente im Umsetzungsprozess der WRRL
Abbildung 2.1:	Zentrale Leitlinien und Dokumente zur Umsetzung der wirtschaftlichen Analyse auf den unterschiedlichen Ebenen
Abbildung 2.2:	DPSIR Modell
Abbildung 2.3:	Das Baseline Szenario der wirtschaftlichen Analyse
Abbildung 2.4:	Beispiel: Faktoren um die Landwirtschaft
Abbildung 3.1:	Das Verursacherprinzip
Abbildung 3.2:	Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen
Abbildung 3.3:	Zentrale Leitlinien und Dokumente zum Thema Kostendeckung
Abbildung 3.4:	Tarifgestaltung im Kommunalabgabengesetz
Abbildung 3.5:	Okertalsperre. Trinkwasserversorgung und Hochwasserschutz als Wasserdienstleistungen?
Abbildung 3.6:	Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit der Gerdau bei Verhorn
Abbildung 4.1:	Zentrale Leitlinien zur Kosteneffizienz von Maßnahmen
Abbildung 4.2:	Der prozessorientierte Ansatz zum Nachweis der Kosteneffizienz
Abbildung 4.3:	Ebenen der Kosteneffizienz bei der Maßnahmenplanung
Abbildung 4.4:	Empfehlung für ein Prüfschema für die Abschätzung der Kosteneffizienz auf der Ebene der Maßnahmenumsetzung
Abbildung 5.1:	Anwendungsbereich für das Kriterium der Unverhältnismäßigkeit
Abbildung 5.2:	Systematisierung der Unverhältnismäßigkeit im Kontext Ausnahmen
Abbildung 5.3:	Zentrale Leitlinien und Dokumente zur Unverhältnismäßigkeit von Kosten
Abbildung 5.4:	CIS-Prüfschema für das Vorgehen in den verschiedenen Planungszyklen
Abbildung 5.5:	Beispiel für Wasserkörper mit geringeren Umweltzielen
Abbildung 5.6:	Renaturierungsmaßnahmen an der oberen Ems
Abbildung 6.1:	Überschneidung Regelungsbereiche WRRL und MSR

Kästen

- Kasten 1.1: Ökosystemdienstleistungen
- Kasten 1.2: Kostenbegriff in der WRRL
- Kasten 2.1: Aufgaben der wirtschaftlichen Analyse
- Kasten 2.2: Das Beispiel der Energieversorgung als Wassernutzung
- Kasten 3.1: Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) in der WRRL
- Kasten 3.2: Der Kennzahlenvergleich Wasserversorgung Niedersachsen
- Kasten 3.3: Niedersächsische Instrumente für eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung
- Kasten 3.4: Szenarien für Niedersachsen im Zusammenhang des Vertragsverletzungsverfahrens zu Wasserdienstleistungen
- Kasten 3.5: Schifffahrt als Wasserdienstleistung?
- Kasten 4.1: Effizienz oder Effektivität - eine Begriffsklärung
- Kasten 4.2: Maßnahmen in der WRRL
- Kasten 4.3: Methoden zur Bestimmung der Kosteneffizienz von Maßnahmen
- Kasten 4.4: Organisatorische Effizienz
- Kasten 4.5: Wichtig vor Ort für die Kostenwirksamkeitsanalyse
- Kasten 5.1: HMWB und Unverhältnismäßigkeit von Kosten

Anhang:

- Anhang 1: Darstellung des niedersächsischen allgemeinen Prüfschemas für Ausnahmen

Einleitung

Anlass

Ökonomische Anforderungen fanden erstmals explizit mit der Verabschiedung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) Eingang in die europäische Gewässerpolitik. Hiermit wurde die ganzheitliche und integrative Betrachtung der Ressource Wasser in der europäischen Gewässerschutzpolitik fest verankert, um sämtliche Funktionen, Werte und Nutzungsformen der Ressource zusammenführen und miteinander ins Verhältnis zu setzen. Als Nachhaltigkeitsrichtlinie trägt die WRRL damit den drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales Rechnung. Somit finden sich erstmals in einer europäischen Richtlinie zum Gewässerschutz ökonomische Prinzipien, Instrumente und Methoden, die es zu berücksichtigen gilt. Auch die aktive Einbindung der Öffentlichkeit spielt eine Rolle.

Die Aufnahme der ökonomischen Anforderungen in der WRRL stellte zwar in der Gewässerschutzpolitik eine Neuerung dar, ist im Gesamtkontext der europäischen Umweltpolitik allerdings kein Paradigmenwechsel. Vielmehr sind zum einen eine gesunde Umwelt und der schonende Umgang mit den natürlichen Ressourcen Voraussetzung für eine langfristig stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Zum anderen bietet sich im methodischen Spektrum der Ökonomie eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Erreichung der Schutzziele der Richtlinien zu unterstützen, das Handeln also effizient zu gestalten. Die integrative und ganzheitliche Idee der WRRL fand in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL), die im Jahr 2008 verabschiedet wurde, ihren weiteren konsequenten Niederschlag.

Zu den Zielen der WRRL zählt, den guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu erreichen. Bei der MSRL ist dies analog der Fall für die Meeresgewässer. Der inhaltliche und zeitliche Ablauf der Umsetzung ist bei beiden Richtlinien analog gestaltet. So beginnen die Umsetzungsarbeiten bei der WRRL mit einer Bestandaufnahme (Anfangsbewertung bei der MSRL), die zu einer Bewirtschaftungsplanung mit entsprechenden Maßnahmen zur Zielerreichung führen. Aufgabe der ökonomischen Anforderungen ist es in diesem Kontext, die Erreichung der Ziele zu unterstützen. Ökonomie ist somit kein Selbstzweck, sondern dient einzig und allein der Unterstützung der effizienten Umsetzung der Richtlinie.

Die ökonomischen Anforderungen der Richtlinien beinhalten ein Spektrum an Prinzipien, Instrumenten und Methoden (WATECO 2003). Die ökonomischen Anforderungen in der WRRL (vgl. Tabelle 1) schreiben die wirtschaftliche Analyse im Rahmen der Bestandaufnahme als Grundlage für die weitere (Maßnahmen-) Planung vor. Dazu bildet die Zusammenstellung wirtschaftlicher Aktivitäten im Flusseinzugsgebiet sowie ihrer Auswirkungen auf die Gewässer die Grundlage. Mit Hilfe der wirtschaftlichen Analyse sollen kosteneffiziente Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele identifiziert und Daten für den Nachweis der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen bereitgestellt werden. Auch sollen ausreichend Anreize für einen effizienten Umgang mit Wasser nachgewiesen werden. Weiterer Bestandteil der ökonomischen Anforderungen ist die Feststellung des Kriteriums der Unverhältnismäßigkeit von Kosten. Liegt ein solcher Fall methodisch belegbar vor, besteht unter bestimmten Umständen die Möglichkeit, Ausnahmen von der Zielerreichung in Anspruch zu nehmen. Ausnahmen sind dabei definiert als Fristverlängerungen oder weniger strenge Umweltziele.

Tabelle 1: Ökonomische Anforderungen der WRRL
Quelle: Eigene Darstellung

Ökonomische Anforderung der WRRL	Artikel WRRL	in diesem Handbuch
Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen	Art. 5 in Zusammenhang mit Anhang III	Kapitel 2
Kostendeckung der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten (URK); Schaffung von Anreizen für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen	Art. 9 in Verbindung mit Anhang III	Kapitel 3
Kosteneffizienz von Maßnahmen	Art. 11	Kapitel 4
Unverhältnismäßigkeit von Kosten als Kriterium bei Ausnahmeregelungen	Art. 4	Kapitel 5

Zu den ökonomischen Anforderungen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) zählen eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Analyse der Meeresnutzungen sowie eine Abschätzung der Kosten einer Verschlechterung der Meeresumwelt. Des Weiteren sind Folgeabschätzungen einschließlich Kosten-Nutzen-Analysen vorgesehen. Diese müssen im Gegensatz zur WRRL auch vor der Einführung einer jeden Maßnahme durchgeführt werden. Ausnahmen

können geltend gemacht werden, wenn kein angemessenes Verhältnis von den Kosten zu den Gefahren für die Meeresumwelt festgestellt werden kann. Anders als in der WRRL werden soziale und wirtschaftliche Belange bereits bei der Festlegung der Ziele berücksichtigt. Hinzu kommt die Möglichkeit, Managementmaßnahmen für die Schaffung von Anreizen zur Erreichung des guten Umweltzustandes aufzunehmen.

Tabelle 2: Ökonomische Anforderungen der MSRL
Quelle: Eigene Darstellung

Ökonomische Anforderungen in der MSRL	Artikel	in diesem Handbuch
Anfangsbewertung: wirtschaftliche und gesellschaftliche Analyse der Meeresnutzungen sowie Kosten der Verschlechterung der Meeresumwelt	Art. 8 (1) c)	Kapitel 6
Folgeabschätzungen einschl. Kosten-Nutzen-Analysen: wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von geplanten Maßnahmen Kostenwirksamkeit von Maßnahmen	Art. 13 (3)	
Ausnahmen: angemessenes Verhältnis von Kosten zu den Gefahren für die Meeresumwelt	Art. 14 (4)	
Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Belange bei der Festlegung der Umweltziele	Art. 10 (1)	
Aufnahme von Managementmaßnahmen für die Schaffung von Anreizen für die Nutzer der Meeresumwelt, den guten Umweltzustand zu erreichen	Anhang IV 9	

Der integrative und ganzheitliche Ansatz findet bei der MSRL einen weitergehenden Niederschlag in der expliziten Aufnahme des Begriffs der Ökosystemdienstleistung (ÖSD). Hinter diesem Ansatz verbirgt sich eine ökonomische Methode, mit Hilfe derer Dienstleistungen der Natur für den Menschen transparent und ggf. sogar messbar gemacht werden können (vgl. Kasten 1.1).

Der Umsetzungsprozess europäischer Richtlinien folgt einem bestimmten Schema, da die bewusst offen formulierten Anforderungen im Wortlaut einer Richtlinie interpretiert und ausgelegt werden müssen. Die Formulierungen der Richtlinie werden in der Regel zunächst auf europäischer Ebene in dafür eingerichteten Arbeitsgruppen besprochen. Im Rahmen des Prozesses der gemeinsamen Umsetzungsstrategie (Common Implementation Strategy, kurz: CIS) der WRRL sind seit Verabschiedung der Richtlinie ein gutes Dutzend Dokumente zur Auslegung und Interpretation der ökonomischen Anforderungen entstanden (vgl. Abbildung 1.1). Auf nationaler Ebene beschäftigt sich die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) oder auch das Umweltbundesamt (UBA) mit den Umsetzungsmöglichkeiten der ökonomischen Anforderungen auf nationaler Ebene.

Auf dieser Ebene liegen ebenfalls bereits einige Dokumente mit weitergehenden Informationen vor. Die Möglichkeiten eines regional und lokal angepassten Vorgehens werden auf Landesebene in bislang zwei Dokumenten wahrgenommen, eines davon ist das vorliegende

Handbuch. Für die MSRL hat ein ähnlicher Umsetzungsprozess bereits begonnen. Die analoge Entwicklung von Dokumenten für ein gemeinsames Verständnis der neuen Aufgaben, die mit den ökonomischen Anforderungen einhergehen, wird auf allen Ebenen erwartet.

Die beschriebenen ökonomischen Anforderungen sind im Einzelnen und methodisch gesehen keine wissenschaftlichen Neuheiten. Allerdings trifft die Aufforderung der weitergehenden Ausschöpfung der methodischen Bandbreite der Ökonomie in Kombination mit dem ganzheitlichen und integrativen Charakter der Richtlinie auf die bestehenden wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozesse. Damit entstehen auch neue Fragen zum Vorgehen. Die Erfahrungen zeigen, dass wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland bereits seit langer Zeit einen integrativen Charakter hat und damit ein Abwägungsprozess regulärer Bestandteil der Planung ist. Allerdings fehlte es bislang an einem expliziten, systematischen, methodisch fundierten und transparenten Abwägungsprozess zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Zielen. Die ökonomischen Anforderungen dienen unter anderem dazu, diese Lücke zu schließen.

Die Umsetzung der ökonomischen Anforderungen kann ergänzend zum bisherigen Vorgehen als Querschnittsaufgabe die Integration der unterschiedlichen Sektoren und Interessen weiter verbessern. Die Anforderungen bieten besonders im lokalen und regionalen Kontext

Kasten 1.1: Ökosystemdienstleistungen

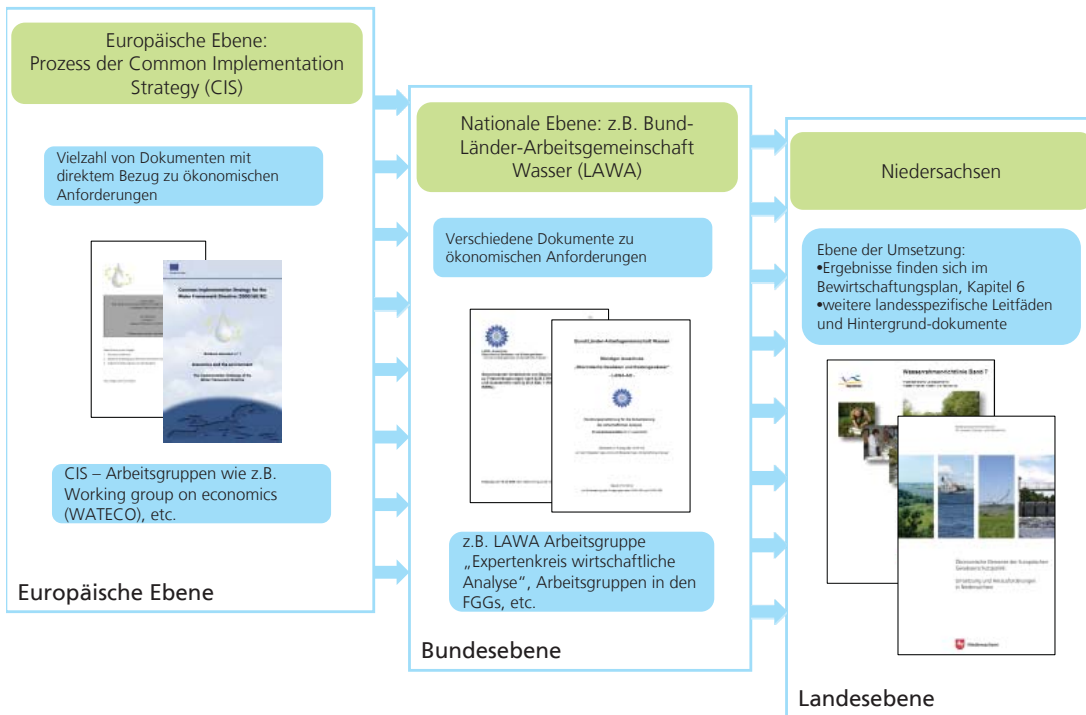
Einer substantiierten Entscheidungsfindung können die Erfassung, die Bewertung und der Einbezug von Ökosystemdienstleistungen (ÖSD) helfen.

ÖSD bezeichnen Dienstleistungen, die Menschen von Ökosystemen erhalten. Dazu gehören bereitstellende ÖSD (z.B. Nahrungsmittel, Brennstoffe) regulierende ÖSD (z.B. Hochwasserrückhalt), kulturelle ÖSD (z.B. Freizeiträume), und allgemein unterstützende ÖSD (z.B. Photosynthese).

Die Einschätzung und Bewertung von ÖSD gehören explizit zu den Anforderungen der MSRL. In der WRRL wird die gleiche Herangehensweise über ökonomischen Anforderungen verfolgt.

Die internationale Studie The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) zur Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität hat das erklärte Ziel, Möglichkeiten für die systematische Berücksichtigung des Wertes natürlicher Ressourcen und der biologischen Vielfalt in ökonomischen Entscheidungen zu finden. Weitergehende Informationen finden sich unter www.teebweb.org, Quelle: TEEB (2012)

Abbildung 1.1: Ebenen bei der Entwicklung von Leitlinien und Dokumente im Umsetzungsprozess der WRRL
 Quelle: Eigene Darstellung



eine Chance, die Transparenz in der Maßnahmenplanung deutlich zu erhöhen und die Entscheidungsfindung mit weiteren Fakten zu unterstützen. Die Folge aus der verbesserten Integration ökonomischer Instrumente kann unter Umständen auch einen einfacheren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten einschließen. Weiter werden neue Möglichkeiten für Interessen- und Zahlungsausgleiche unter unterschiedlichen Akteuren eröffnet. Die ökonomischen Anforderungen aus WRRL und MSRL stellen so eine Verknüpfung her mit der zunehmenden Diskussion um die Einbeziehung volkswirtschaftlicher Kosten (vgl. Kasten 1.2) und der Inwertsetzung von Ökosystemdienstleistungen (vgl. Kasten 1.1).

Ziel dieses Handbuchs

Die Berichtspflicht gegenüber der Europäischen Kommission gilt als fortlaufend. Die bisherigen Ergebnisse der Umsetzung der ökonomischen Anforderungen finden sich in den Bewirtschaftungsplänen für den ersten Bewirtschaftungszyklus WRRL und der Anfangsbewertung MSRL. Neben der Notwendigkeit der regelmäßigen Aktualisierung von zum Beispiel statistischen

Daten ist bislang auch eine Reihe von Fragen offen geblieben und das Potenzial der ökonomischen Anforderungen gilt aus verschiedenen Gründen als noch nicht ausgeschöpft.

Dieses Handbuch ist als niedersächsischer Beitrag in den europäischen Umsetzungsprozess zu den ökonomischen Anforderungen einzuordnen (vgl. Abbildung 1.1). Gleichzeitig ist das Handbuch Ausdruck der niedersächsischen Strategie der Begegnung und der konsequenten Nutzung der mit den ökonomischen Anforderungen einhergehenden Potentiale. Das bedeutet zum einen, die ökonomischen Anforderungen für die Stakeholder transparent zu machen und darüber zu informieren. Zum anderen gilt es, gleichzeitig eine praxistaugliche und zielorientierte Art der Umsetzung gemeinsam mit den Akteuren vor Ort zu finden. Die eigentliche Existenzbegründung der ökonomischen Anforderungen, nämlich die Unterstützung bei der Erreichung der Ziele der Richtlinie, gilt als noch nicht ausgeschöpft. Als zentrale Frage steht im Raum: Wie kann die Umsetzung der ökonomischen Anforderungen ausgestaltet werden, um für die wasserwirtschaftliche Praxis sinnvoll und zielorientiert genutzt werden zu können?

Kasten 1.2: Kostenbegriff in der WRRL

Der Kostenbegriff in der WRRL umfasst nicht nur die betriebswirtschaftlichen Kosten der Wassernutzung, sondern auch die volkswirtschaftlichen Kosten.

Volkswirtschaftliche Kosten sind auch bekannt als externe, soziale oder gesellschaftliche Kosten. Sie entstehen immer dann, wenn ein gesellschaftlicher Akteur Handlungsentscheidungen so trifft, dass Auswirkungen (i.d.R. Nachteile) für andere Mitglieder der Gesellschaft oder für zukünftige Generationen entstehen. Nur wenn die Kosten für diese Auswirkungen berücksichtigt werden, kann - so die volkswirtschaftliche Theorie - von effizientem Handeln gesprochen werden. Effizientes Handeln wiederum führt zu dem höchstmöglichen gesellschaftlichen Nutzen, oder auch der „gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt“. In demokratischen Gesellschaften wird man deshalb versuchen, diese volkswirtschaftlichen Kosten zu „internalisieren“. Das heißt, dass diese Kosten Bestandteil der Kosten-Nutzen-Abwägung werden und, z.B. über Kompensationsmaßnahmen, minimiert werden sollen.

Beispiele für diese Internalisierung gibt es nicht nur in der Wasserwirtschaft, sondern über alle Sektoren hinweg: Die Kompensation von Bürgern, die in der Nähe eines Flughafens wohnen oder die Wasserentnahmegebühr, durch die verhindert werden soll, dass ein Akteur Wasser nutzt, ohne dabei an den Bedarf Anderer zu denken. Die Internalisierung externer Kosten ist Bestandteil von Lösungsprozessen bei Interessenskonflikten und geschieht während gesellschaftlicher Auseinandersetzungen (z.B. im Parlament oder an Runden Tischen) oder durch Rechtsprechung.

Der Richtlinien text der WRRL wählt für die volkswirtschaftlichen Kosten das Begriffspaar „Umwelt- und Ressourcenkosten“, dessen Definition und Auslegung in Kapitel 3 detailliert dargestellt wird.

Ziel dieses Handbuchs ist es somit, die ökonomischen Anforderungen im Einzelnen vorzustellen. Neben dem Stand der Umsetzung soll ein Bezug zwischen den formalen Anforderungen der Richtlinien und dem möglichen Nutzen des Einsatzes von ökonomischen Instrumenten und Methoden in der Praxis hergestellt werden. Nicht sämtliche Anforderungen können und sollen von den Akteuren in der Fläche erfüllt werden, daher werden nur dort wo es zum jetzigen Zeitpunkt als sinnvoll und zielführend eingestuft wird, auch Handlungsempfehlungen gegeben.

Im vorliegenden Handbuch werden die vorhandenen Dokumente und Handlungsempfehlungen genutzt, um die Bedeutung und den Hintergrund der ökonomischen Elemente in den beiden Richtlinien zu präsentieren. Der Status quo der Umsetzung der ökonomischen Anforderungen wird nach Möglichkeit am Beispiel Niedersachsen dargestellt. Als Basis dienen die Informationen aus den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen der niedersächsischen Flusseinzugsgebiete sowie der Anfangsbewertung der MSRL von Nord- und Ostsee.

Das Handbuch richtet sich an alle mit der Umsetzung der WRRL und der MSRL befassten Personen und Institutionen. Die Inhalte sollen dazu beitragen, die ökonomischen Anforderungen in die Praxis der Gewässerbewirtschaftung

weiter zu integrieren und die unterschiedlichen Akteure zu ermutigen, die ökonomischen Instrumente für die Entscheidungsfindung zu nutzen. Für die WRRL liegen aufgrund des bereits mehr als 10-jährigen Umsetzungsprozesses neben den praktischen Erfahrungen umfassende Hintergrunddokumente und Leitfäden vor. Deshalb werden im Folgenden die einzelnen Anforderungen der WRRL ausführlich in den Kapiteln 2 bis 5 dargestellt. Kapitel 6 fasst die Anforderungen und den Umsetzungsstand in Bezug auf die im Vergleich neueren Anforderungen der MSRL zusammen. Mit einem Fazit schließt Kapitel 7 die Broschüre ab. Eine Übersicht zu den Referenzen und zu weiterführender Literatur finden sich, den einzelnen Kapitel zugeordnet, im Literaturverzeichnis (Kapitel 8). Eventuelle Redundanzen einzelner Inhalte zwischen den Kapiteln ergeben sich aus dem Charakter der Anforderungen, die allesamt miteinander verknüpft sind bzw. aufeinander aufbauen. Diese Redundanzen wurden bewusst beibehalten, um ein einfacheres Nachschlagen zwischen einzelnen Kapiteln zu erleichtern. Empfehlungen für die Berücksichtigung der Anforderungen in der wasserwirtschaftlichen Praxis werden nur an den Stellen gegeben, wo sie als sinnvoll und praktikabel in Ergänzung zur Berichtspflicht gegenüber der Kommission eingestuft werden.

Die wirtschaftliche Analyse

Worum geht es?

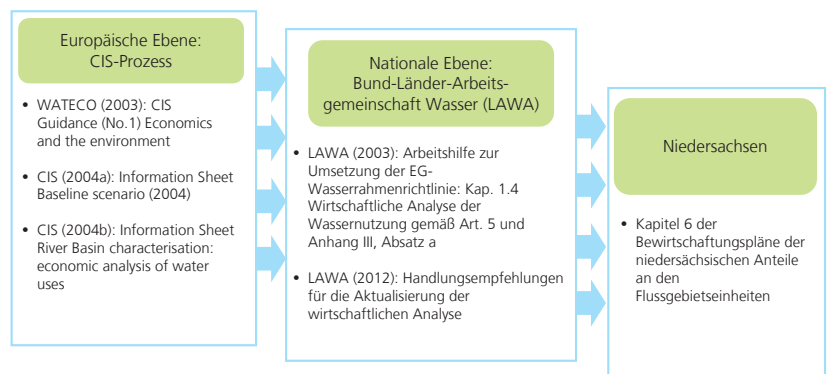
Die wirtschaftliche Analyse wurde für die niedersächsischen Teile der Flussgebietseinheiten vom Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz durchgeführt. Die Daten werden auf Ebene des jeweiligen Flussgebiets oder für die gesamte Landesfläche dargestellt. Die wirtschaftliche Analyse kann als Ausgangspunkt genutzt werden, um vor Ort detailliertere Analysen der unterschiedlichen Wassernutzungen durchzuführen. Denn auch für die planenden und umsetzenden Ebenen stellen sich die für die wirtschaftlichen Analyse relevanten Fragen: Was ist die wirtschaftliche Bedeutung von Wasser in der Region? Welches sind die wichtigsten wirtschaftlichen Sektoren, die Einfluss auf die ökologischen Belastungen und andere Wassernutzungen ausüben? Wie wird die Entwicklung dieser Sektoren eingeschätzt, und wie wirkt sich diese auf die Belastungen aus? Wie entwickeln sich Wassernachfrage und -angebot und welche Probleme dürften sich daraus ergeben?

Inhalt und Bedeutung der wirtschaftlichen Analyse

Die in Art. 5 WRRL geforderte wirtschaftliche Analyse stellt das ökonomische Pendant zur naturwissenschaftlichen Charakterisierung der Flussgebiete dar und unterstreicht den ganzheitlichen und damit integrativen Charakter der WRRL. Die Analyse beinhaltet eine Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Wassernutzungen im Einzugsgebiet. Sie liefert somit die inhaltliche Grundlage für alle anderen ökonomischen Anforderungen (vgl. auch Kapitel 3, 4 und 5 dieses Handbuchs). Die wirtschaftliche Analyse wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme im Jahr 2005 erstmalig durchgeführt und in den Bewirtschaftungsplänen 2009 aktualisiert. Die Daten werden danach alle 6 Jahre (bis 2021) geprüft und ggf. aktualisiert.

Die Anforderungen für die wirtschaftliche Analyse ergeben sich formal aus Art. 5 in Zusammenhang mit Anhang III WRRL. Die Bestimmungen der Richtlinie sind sehr allgemein verfasst, so dass auf Ebene der Europäischen Kommission (EU) und in nationalstaatlichen Prozessen Arbeitshilfen zur praktischen Umsetzung der Anforderungen erarbeitet wurden (vgl. auch Abbildung 2.1). Gemäß der europäischen Arbeitsgruppe „Water and Economics“ (kurz: WATECO) erfüllt die wirtschaftliche Analyse

Abbildung 2.1: Zentrale Leitlinien und Dokumente zur Umsetzung der wirtschaftlichen Analyse auf den unterschiedlichen Ebenen.
Quelle: Eigene Darstellung.



der Wassernutzungen zwei übergeordnete Ziele: (i) Sie soll bewerten, wie wichtig der Faktor Wasser für die Wirtschaft und die sozio-ökonomische Entwicklung im Einzugsgebiet ist und (ii) soll sie die Grundlage für die Identifizierung der signifikanten Wassernutzungen und für die Analyse unverhältnismäßig hoher Kosten schaffen (WATECO 2003).

Im Rahmen des Abstimmungsprozesses zwischen den Bundesländern hat die LAWA verschiedene Dokumente mit Empfehlungscharakter erarbeitet, unter anderem für eine praxisorientierte Durchführung der wirtschaftlichen Analyse (LAWA 2003) sowie eine Handlungsempfehlung für die Aktualisierung der

wirtschaftlichen Analyse (LAWA 2012). Die wirtschaftliche Analyse hat die Aufgabe, den ökonomischen Hintergrund der gegenwärtigen Nutzungen und Belastungen der Gewässer zu beleuchten, um ursachengerechte und wirksame Maßnahmen planen und umgekehrt auch die ökonomischen Auswirkungen möglicher Maßnahmen auf die Wassernutzung beachten zu können (vgl. Kapitel 3, zur Erläuterung der unterschiedlichen Arten der wirtschaftlichen Aktivitäten). Gleichzeitig wird auch unter Bezug auf Anhang III WRRL darauf hingewiesen, dass auch die Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten berücksichtigt werden sollen.

Die theoretische Basis für die wirtschaftliche Analyse bildet das DPSIR-Modell.¹ Dieser systemanalytische Ansatz zur Behandlung von Umweltproblemen beginnt mit den sozialen, wirtschaftlichen oder sonstigen Ursachen als „treibende Kräfte“, die im Zusammenhang mit der Nutzung der Ressource(n) stehen und Druck auf die Umwelt ausüben (vgl. Abbildung 2.2). Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Einflussgrößen sind in Abbildung 2.2 mit Pfeilen dargestellt.

In Anhang III WRRL werden die weiteren Aufgaben der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung konkretisiert: Sie muss demnach die nötigen Informationen beschaffen, um erstens den Anforderungen des Art. 9 WRRL zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen Rechnung zu tragen und zweitens die kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen zu identifizieren.

Die LAWA weist darauf hin, dass die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung gemäß WRRL von weiteren ökonomischen Analysen zu unterscheiden ist, die bei der Planung von Maßnahmen eine Rolle spielen können. So werden zur Ermittlung von kosteneffizienten Maßnahmen u. U. Kostenwirksamkeitsanalysen durchgeführt (vgl. auch Kapitel 4) und zur Begründung abweichender Ziele Kosten-Nutzen-Analysen eingesetzt (vgl. Kapitel 5). Für diese speziellen Analysen liefert die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung die Daten- und Beurteilungsgrundlage. Sie findet im Rahmen der Berichterstattung für die Europäische Kommission in der Regel auf der räumlichen Ebene von (Teil-)Flusseinzugsgebieten statt, während weitergehende ökonomische Analysen oftmals einzelfallbezogen, z.B. auf Ebene der Planung und Umsetzung einzelner Maßnahmen, ausgeführt werden (vgl. Kapitel 2 und Kapitel 4). Die einzelnen in der wirtschaftlichen Analyse durchzuführenden Schritte sind in Tabelle 2.1 entsprechend LAWA (2003) dokumentiert.

Durch die Darstellung der Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und der Zielerreichung der WRRL findet die Betrachtung der Umweltziele der WRRL (Art. 4) im Kontext des übergeordneten Ziels einer nachhaltigen (langfristigen) Gewässerbewirtschaftung (Art. 1b WRRL) statt. Im Vordergrund der Betrachtung stehen bei der wirtschaftlichen Analyse die von Menschen verursachten Belastungen an den Gewässern. Die wirtschaftliche Analyse beschreibt sowohl die Wirkungsweise des jeweiligen Wirtschaftssektors auf die Belastung als auch die gesellschaftliche Abhängigkeit vom Faktor Wasser.

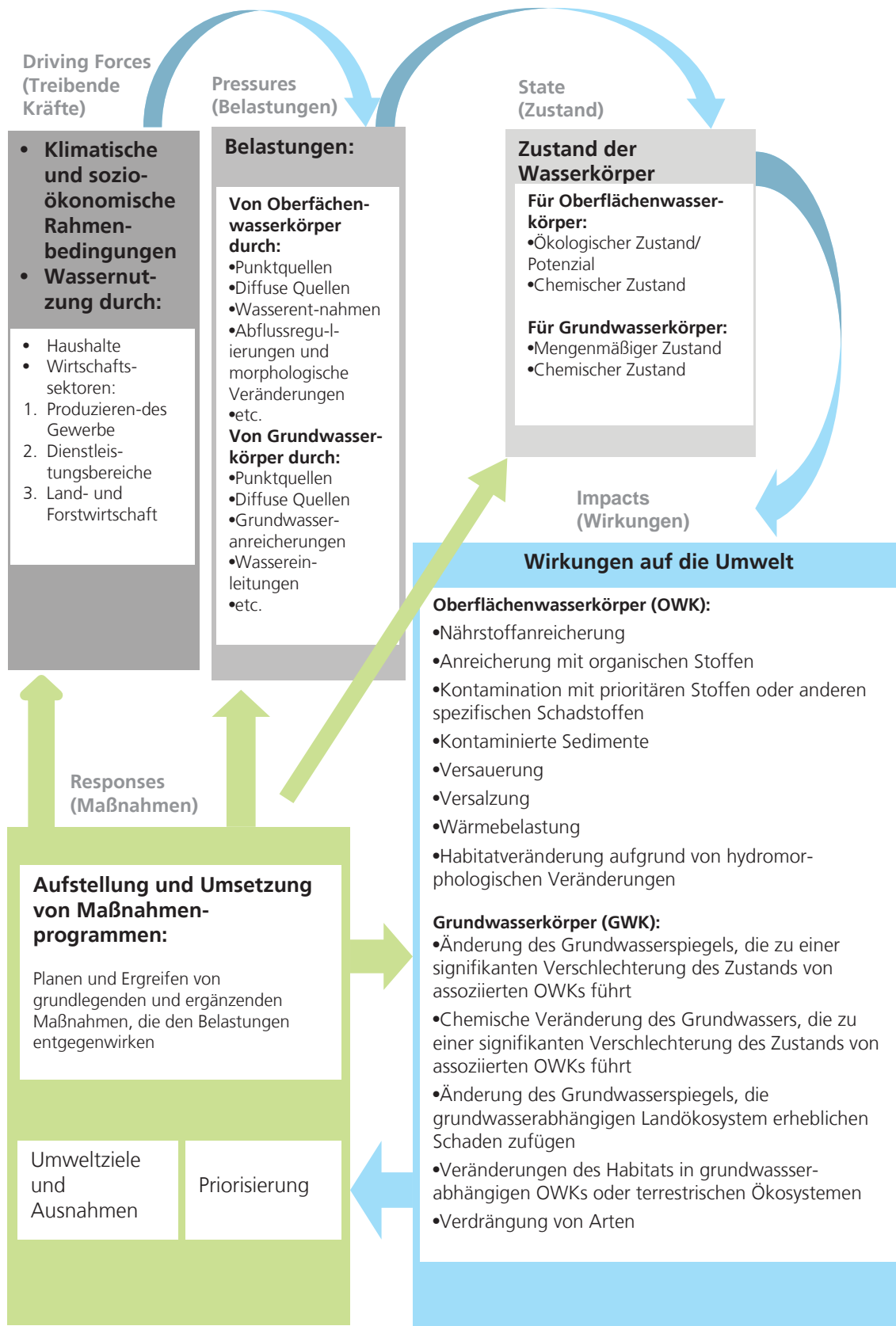
Kasten 2.1: Aufgaben der wirtschaftlichen Analyse

Aufgaben der wirtschaftlichen Analyse als inhaltliche Grundlage aller anderen ökonomischen Anforderungen:

- 1) Darstellung der Bedeutung des Faktors Wassers für die sozio-ökonomische Entwicklung
- 2) Darstellung des ökonomischen Hintergrunds der gegenwärtigen Nutzungen und Belastungen der Gewässer
 - a. Grundlage zur Identifizierung signifikanter Wassernutzungen
- 3) Grundlage für die Planung von Maßnahmen und Maßnahmenprogrammen
 - a. Grundlage zur Beurteilung der kosteneffizienten Maßnahmen(kombinationen)
 - b. Analyse unverhältnismäßig hoher Kosten zur Begründung von Ausnahmetatbeständen
- 4) Darstellung der Informationen zum Nachweis der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Art. 9 WRRL)

¹ Die Abkürzung steht für die Kausalkette von Einflussgrößen Driving forces – Pressures – State – Impact – Responses (Treibende Kräfte – Belastungen – Zustand – Wirkungen – Maßnahmen).

Abbildung 2.2: DPSIR Modell
Quelle: LAWA (2012)



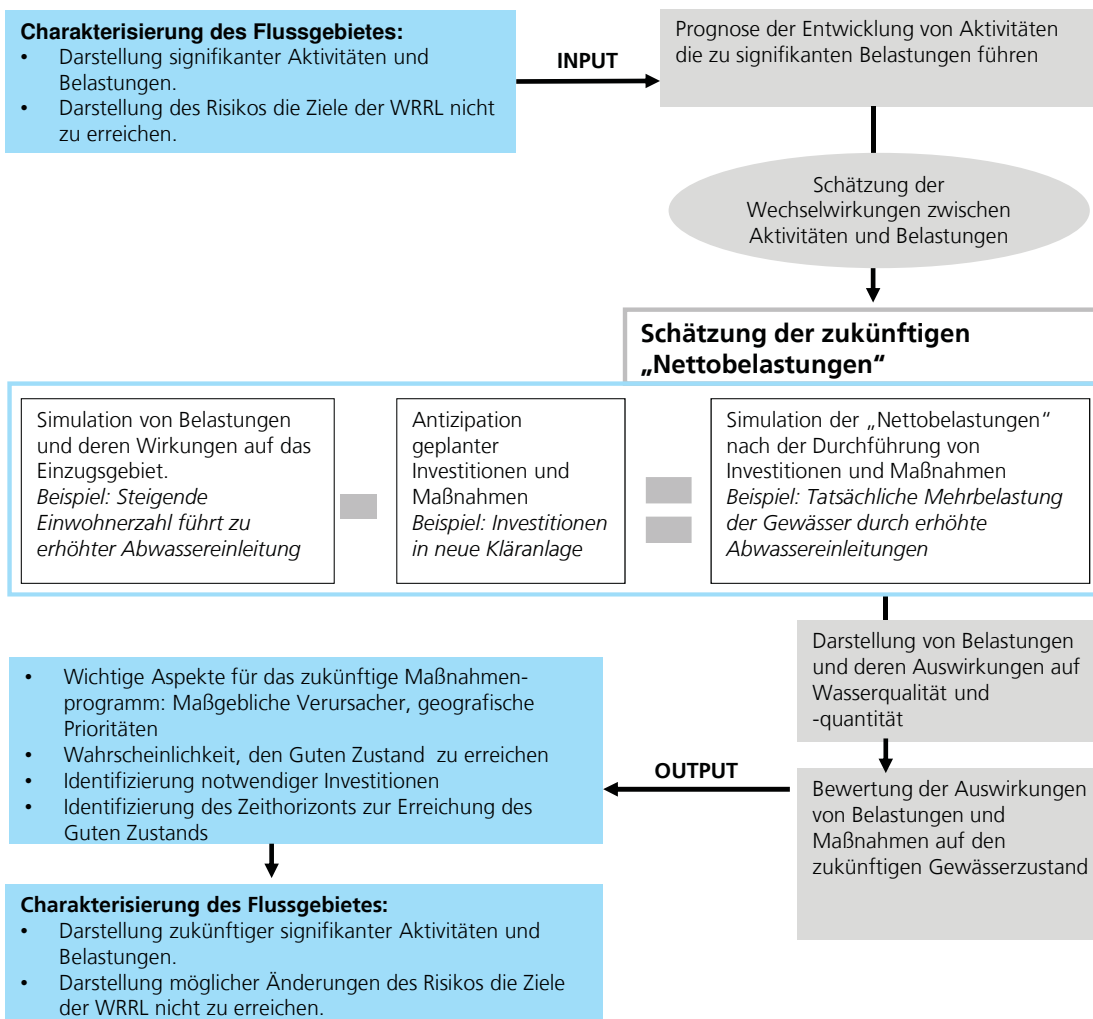
2

Tabelle 2.1: Schritte der wirtschaftlichen Analyse und ihr Hintergrund
Quelle: LAWA (2003)

Schritte der wirtschaftlichen Analyse	Hintergrund
1. Allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit und der wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen	Darzustellen ist anhand von Daten und Erläuterungen, welche ökonomische Bedeutung den einzelnen Wassernutzungen im Flussgebiet zukommt. Theoretische Basis für die Beschreibung ist das DPSIR-Modell.
2. Erstellen eines Baseline Szenarios	Aufbereitete Daten sollen auch „langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser“ ermöglichen (Anhang III a) WRRL). WATECO (2003) empfiehlt deshalb die Anfertigung eines Baseline Szenarios, in dem wirtschaftliche Faktoren bestimmt werden, die relevanten Einfluss auf die zukünftige Entwicklung des Gewässerzustands haben („Key economic drivers“). Diese Faktoren sollten dann in die Beschreibung der Entwicklung der Gewässer einbezogen werden. Für die Abschätzung der zukünftigen Entwicklungen sollten immer auch die Auswirkungen des Klimawandels im Auge behalten werden.
3. Bereitstellung von Daten zur Ermittlung der Kostendeckung der Wasserdienstleistung inklusive Umwelt- und Ressourcenkosten	Aus Anhang III a) WRRL ergibt sich die explizite Verbindung zwischen der Wirtschaftlichen Analyse und Artikel 9 WRRL. Details zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen werden in Kapitel 3 dieses Handbuchs beschrieben.
4. Bereitstellung von Informationen, die eine Abschätzung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen erlauben	Aus Anhang III b) ergibt sich die explizite Verbindung zwischen der Wirtschaftlichen Analyse und der Aufstellung des Maßnahmenprogrammes nach Artikel 11 WRRL. Details werden in Kapitel 4 dieses Handbuchs beschrieben.

Abbildung 2.3: Das Baseline Szenario der wirtschaftlichen Analyse
 Quelle: CIS (2004a)

Das Baseline Szenario der wirtschaftlichen Analyse



Die Auswahl der relevanten Wassernutzungen wird in den jeweiligen Flussgebieten in Verbindung mit der Identifizierung der signifikanten anthropogenen Belastungen nach Anhang II WRRL (wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen) vorgenommen. Die umfassende Erhebung und Bewertung von Belastungen und Auswirkungen soll absichern, dass die Gewässerüberwachung

auf alle signifikanten Belastungen der Gewässer ausgerichtet wird. Um nicht nur eine Momentaufnahme zu erhalten, werden mit dem sogenannten Baseline-Szenario (vgl. Abbildung 2.3) auch erkennbare Entwicklungen und Risiken von Belastungen und ihren Ursachen vorsorglich bei der Planung berücksichtigt werden.

Tabelle 2.2: Beispiel für Daten der wirtschaftliche Analyse des niedersächsischen Teils der FGE Rhein (Vechte)

Die Wirtschaftliche Analyse: Niedersächsischer Teil der FGE Rhein (Vechte)	
Belastungen	<ul style="list-style-type: none"> • Belastungen der Struktur der Gewässer (insbesondere ihrer Durchgängigkeit). • Belastungen durch Bauwerke und Maßnahmen der Abflussregulierung zum Gewinn von nutzbaren Flächen (insbesondere im Geestbereich). • Nährstoffeinträge (Stickstoff und Phosphor), überwiegend aus diffusen Quellen.
Wasserentnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Jährlich werden 10,13 Mio. m³ Wasser zur öffentlichen Wasserversorgung entnommen. • Der durchschnittliche Anschlussgrad beträgt 99%. • Der größte Anteil des Wassers wird aus Grundwasser entnommen (ca. 10,12 Mio. m³). • Quellwasser steht mit 11.000 m³ an zweiter Stelle. • Zusätzlich werden durch Industrie und Landwirtschaft jährlich ca. 3,7 Mio. m³ Wasser selber gewonnen.
Abwassereinleitung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Jahresabwassermenge der öffentlichen Abwasserbeseitigung beträgt ca. 8,3 Mio. m³ (9 Kläranlagen). • Der Anschlussgrad privater Haushalte an die öffentliche Kanalisation und an kommunale Abwasserbehandlungsanlagen beträgt 94 %. • Die öffentliche Abwasserbeseitigung beseitigt das Abwasser für das Kleingewerbe. • 6% Prozent der Einwohner entsorgen ihr Abwasser über Kleinkläranlagen (ca. 200.000 Anlagen). • Die nicht-öffentliche Wasserableitung ist in erster Linie durch Einleitungen der Industrie gekennzeichnet.
Sektor Private Haushalte	<ul style="list-style-type: none"> • Private Haushalte sind Nutzer von Wasserdienstleistungen und Einleiter von Abwässern in die öffentliche Abwasserbeseitigung. • Die Nutzung von Einzugsgebietsflächen als Siedlungsgebiete hat häufig Gewässerstrukturen verändert sowie Flächen zum Teil großräumig versiegelt. <p><i>Prognostizierte Entwicklung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niedersächsische Bevölkerung steigt ggf. leicht, damit ggf. auch die Flächenversiegelung • Der Pro-Kopf-Verbrauch sinkt wahrscheinlich weiterhin leicht.
Sektor Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Die Landwirtschaft nutzt Wasser nahezu ausschließlich zu Beregnungs- oder Bewässerungszwecken. • Nutzung der an Gewässer angrenzenden Flächen wirkt sich auf den morphologischen Zustand der Gewässer aus. • Strukturelle Belastungen durch Befestigungsmaßnahmen und Querbauwerke. • Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in Niedersachsen liegt bei ca. 1,7%, ca. 3 Mrd. Euro. • Bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung sind die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln (und somit auch die angrenzende Ernährungswirtschaft), die Pflege der Kulturlandschaft und der Erhalt der Strukturen im ländlichen Raum relevant. • In Niedersachsen werden etwa 2,6 Mio. ha Fläche (ca. 61% der Landesfläche) landwirtschaftlich genutzt. <p><i>Prognostizierte Entwicklung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nutzungsdruck steigt, Flächenpreise für Naturschutz steigen • Anbau von Energiepflanzen steigt ggf. • Gesamtentwicklungen abhängig von Gemeinsamer Europäischer Agrarpolitik
Sektor Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Die Wirtschaft nutzt Wasser in Form von Entnahmen für die industrielle Kühlung und als Einleiter von Abwasser. • Verursachung stofflicher und hydraulischer Belastungen sowie Belastungen durch Wärme. • Niedersachsenweit ist die Höhe des Wasseraufkommens sowie der Abwassereinleitungen kontinuierlich gesunken. • Der Anteil des Produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung in Niedersachsen beträgt 26,2% (ca. 48 Mrd. Euro). <p><i>Prognostizierte Entwicklung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Annahme eines weiterhin rückläufigen Trend des Wasserverbrauchs in der Wirtschaft durch Vorschriften wie z. B. dem Grundwasserbewirtschaftungserlass und durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt zur Einführung wassersparender Technologien. • Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2015 der Bundesrepublik Deutschland: Leichte Veränderungen einzelner Bereiche am Anteil des insgesamt steigenden Bruttoinlandsproduktes (Landwirtschaft sinkt, Produzierendes Gewerbe sinkt, Dienstleistungen steigen)

Stand der Umsetzung

Erstellung der wirtschaftlichen Analyse in Niedersachsen

Die wirtschaftliche Analyse wurde in Niedersachsen erstmals im Rahmen der Bestandsaufnahme im Jahr 2005 durchgeführt. Für die Bewirtschaftungspläne wurden die Daten, soweit möglich und vorhanden, aktualisiert. Im Jahr 2013 erfolgt die nächste Aktualisierung. Den Empfehlungen der LAWA folgend, wurde in Niedersachsen für die ökonomische Bestandsaufnahme größtenteils auf vorhandene Erhebungen und Daten der amtlichen Statistik mit wasserwirtschaftlichem Bezug zurückgegriffen.

Die Analysen in den Bewirtschaftungsplänen aus dem Jahr 2009 basieren in erster Linie auf den Daten der amtlichen Statistik mit Wasserbezug aus dem Jahr 2007.² Wenn für die einzelnen niedersächsischen Teile der Flussgebietseinheiten keine Daten zur Verfügung standen, z. B. weil die Daten dem statistischen Geheimhaltungsgebot unterliegen, wurde auf gesamt-niedersächsische oder bundesweite Daten zurückgegriffen. Zusätzlich zu den statistischen Daten in der wirtschaftlichen Analyse wurden auch Hinweise und Informationen aus den öffentlichen Anhörungen aus dem Jahr 2009 berücksichtigt.

Eine wesentliche Herausforderung bei der Erstellung der wirtschaftlichen Analyse bestand in der Datenerfassung und -aufbereitung, da die statistische geografische Bezugsgröße „Flussgebietseinheit“ in der amtlichen Statistik nicht existierte. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter erheben im Rahmen ihrer Umweltstatistik, Agrarstatistik, Gemeindefinanzstatistik etc. eine Vielzahl von Daten, die

für die wirtschaftliche Analyse von Bedeutung sind. Daten der amtlichen Statistik werden nach festgelegten Verwaltungseinheiten erhoben, wobei die Landesebene die höchste und die Gemein-/ Kommunalebene die niedrigste ist. Eine Aufbereitung der Daten auf Flussgebietsebene oder auf Ebene der WRRL-Bearbeitungsgebiete erfolgte bislang nicht standardmäßig. Um eine Datenabgrenzung für die niedersächsischen Teile der einzelnen Einzugsgebiete vorzunehmen, erfolgte eine Zuordnung von auf den auf Gemeindeebene vorliegenden Daten zu den einzelnen Flussgebietseinheiten nach Flächenschwerpunkten. Dabei wurde ausschließlich auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen. Tabelle 2.2 zeigt einige der Daten und Ergebnisse, die für den niedersächsischen Teil der Flussgebietseinheit Rhein (Vechte) aufbereitet wurden. In Niedersachsen wurden die von der LAWA empfohlenen Schritte zur Durchführung der wirtschaftlichen Analyse durchgeführt (Tabelle 2.1). Die allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit erfolgte auf Basis von Daten der Bevölkerungsstatistik, der Erwerbstätigenstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (insb. sektorenspezifische Daten). Hierbei wurde i. d. R. die Bruttowertschöpfung der Sektoren (Dienstleistungsbereiche, Produzierendes Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft mit Fischerei und Fischzucht) betrachtet.

Als Belastungen wurden für die niedersächsischen Teile der Flussgebietseinheiten Rhein (Vechte), Ems, Weser, und Elbe insbesondere die mangelhafte Struktur der Gewässer sowie diffuse Quellen identifiziert. Relevante Wassernutzungen, die diese Belastungen beeinflussen sind a) die Wasserentnahmen für die öffentliche Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung als Wasserdienstleistungen und b) die sonstige Wassernutzung durch die Landwirtschaft, Industrie, Energiewirtschaft, Bergbau und Schifffahrt.

² Die Daten der öffentlichen und nicht-öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung werden im Rahmen der Erhebungen des Umweltstatistikgesetzes im dreijährlichen Turnus erhoben.

2

Kasten 2.2: Das Beispiel der Energieversorgung als Wassernutzung

Im Bereich der Energieversorgung sind im Wesentlichen die Erzeugung von Energie aus Wärmekraft und Wasserkraft relevant für die wirtschaftliche Analyse. Über die Einleitung von Kühlwasser aus Wärmekraftwerken sowie über Talsperren und

Querbauwerke zum Stau von Gewässern durch Wasserkraftwerke hat dieser Bereich Einfluss auf die Gewässer. Die Nutzung von Wasserkraft hat in Niedersachsen aufgrund des niedrigen Gefälles der Gewässer eine geringere Bedeutung als in anderen Bundesländern oder europäischen Mitgliedsstaaten.

Bei der Entwicklung des Baseline-Szenarios wurde in den Bewirtschaftungsplänen von 2009 die prognostizierte Entwicklung der Wassernutzungen für Niedersachsen bis in das Jahr 2015 dargestellt.

Die Datenbasis bildeten zum einen Fortschreibungen von Wirtschaftsforschungs- und Beratungsgesellschaften. Zum anderen wurden aufgrund der hohen Anzahl der Einflussfaktoren für einige Sektoren längerfristige Prognosen deskriptiv dargestellt. Die Komplexität der Einflussgrößen ist in Abbildung 2.4 am Beispiel der Landwirtschaft dargestellt.

Zwei besondere Herausforderungen wurden bei der Arbeit an der Erstellung der wirtschaftlichen Analyse deutlich: Die in der wirtschaftlichen Analyse verwendeten Daten und Zahlen wurden im ersten Bewirtschaftungszyklus nur bedingt direkt mit den Informationen zu Belastungen und ihren Auswirkungen verknüpft. Die LAWA empfiehlt deshalb, diese Verknüpfung in der Aktualisierung 2013 nach Möglichkeit herzustellen bzw. die Schwierigkeiten einer solchen Verknüpfung darzustellen (LAWA 2012). Letztere bestehen darin, dass ausschließlich aus den existierenden Daten eine direkte Verknüpfung zu den Belastungen und/oder den Verursachern i.d.R. nur bedingt hergestellt werden kann. Die Erhebung neuer Daten oder die Erstellung von Modellen zur Schätzung zukünftiger Entwicklung würde die Verwaltung vor erhebliche Herausforderungen stellen und zudem die Vorgaben gemäß Anhang III WRRL, nach dem auch die Kosten für die Erhebung der Daten verhältnismäßig sein müssen, entgegenstehen.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Herausarbeitung von ökonomischen und den sozialen Vorteilen des Gewässerschutzes. Die explizite Betrachtung des Nutzens von mehr Gewässerschutz für Umwelt und Gesellschaft wird in der WRRL nicht zwingend gefordert, entspricht aber dem Geist der Richtlinie und wird deswegen von der europäischen Kommission angeregt. Methodische Möglichkeiten hierfür bietet zum Beispiel der Ökosystemdienstleistungs-Ansatz (Kasten 1.2).

Abbildung 2.4: Beispiel: Faktoren um die Landwirtschaft
Quelle: Eigene Darstellung



Empfehlungen zur Berücksichtigung in der Praxis

Die Federführung für die Erstellung der wirtschaftlichen Analyse als Teil des Berichtswesens gegenüber der Europäischen Kommission wird für diese aggregierte Darstellung Niedersachsens auch in Zukunft beim Land liegen. Gleiches gilt auch für die Prüfung und Aktualisierung der Daten. Als Mittel einer nachhaltigen – d.h. ökologisch, sozial und ökonomisch ausgewogenen – Wasserwirtschaft gilt es dennoch, die Anforderungen der wirtschaftlichen Analyse nach Möglichkeit auch in der regionalen und lokalen Ebene zu berücksichtigen. In erster Linie bedeutet dies, dass sämtliche Daten und somit auch die Interessen der Wassernutzer und aller sonstigen Akteure mit Wasserbezug in Planungen und Entscheidungen vor Ort mit einbezogen und ggf. abgewogen werden sollen. Die Umsetzungsarbeiten haben gezeigt, dass die Berücksichtigung dieser Anforderung in Niedersachsen implizit bereits weitestgehend vorgenommen wird. So ist die Beteiligung der Akteure vor Ort regulärer Bestandteil wasserwirtschaftlicher Planungen und Entscheidungen. Beispiele hierfür sind die Erstellung von Fließgewässerentwicklungsplänen oder auch Abstimmungen

und Entscheidungen über Einzelmaßnahmen zur Fließgewässerentwicklung etc. Hier werden in der Regel sämtliche relevanten Belange beachtet und ggf. berücksichtigt. Eine explizite (methodisch substantiierte) Berücksichtigung aller Interessen, z.B. über die Darstellung von Bruttowertschöpfungen, wird bisher noch nicht standardmäßig durchgeführt.

Es wird empfohlen, die Beteiligung von Interessenvertretern vor Ort durch die Berücksichtigung von ökonomischen Daten mit Wasserbezug zu verbessern. Grundlage dafür können sowohl Daten der amtlichen Statistik als auch anerkannte Daten von Verbänden, aus eigenen Erhebungen oder Befragungen sein. Eine systematische Einbeziehung der Daten und somit auch der Interessen der Wassernutzer und aller sonstigen Akteure mit Wasserbezug in Planungen und Entscheidungen vor Ort würden den integrativen Charakter der Gewässerbewirtschaftung deutlich stärken.

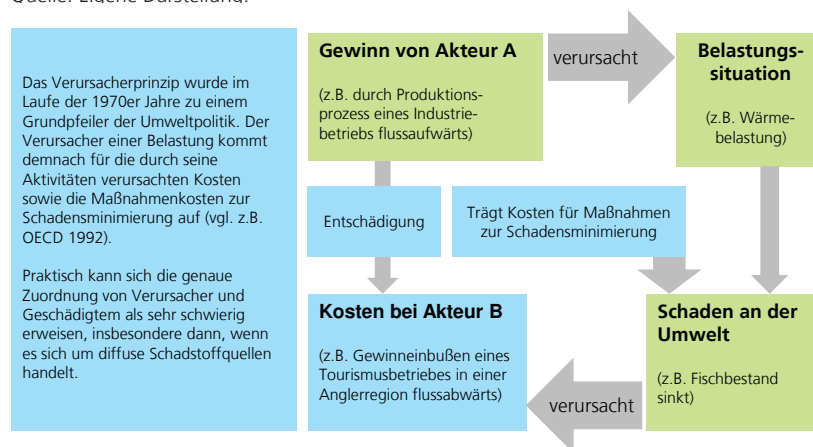
Dieses Vorgehen sollte auch die Abschätzung zukünftiger Entwicklungen vor Ort beinhalten und würde damit die Anforderungen an das Baseline-Szenario bedienen. Die unterstützende Funktion der ökonomischen Anforderungen für den langfristigen Planungsprozess spiegelt sich insbesondere hier wider.

Kostendeckung der Wasserdienstleistungen

Worum geht es?

Das ökonomische Prinzip der Kostendeckung ist gemäß des Wortlauts von Artikel 9 der WRRL für die Wasserdienstleistungen nachzuweisen. Explizit werden die Berücksichtigung des Verursacherprinzips und die Einbeziehung von Umwelt- und Ressourcenkosten in die Kostenrechnung gefordert. Im Vordergrund steht die Frage, ob die unterschiedlichen Nutzer der Ressource Wasser für die durch sie verursachten Kosten aufkommen. Kosten werden im Sinne der WRRL auch dadurch verursacht, dass die aquatische Umwelt durch menschliche Aktivitäten belastet wird und dadurch andere Akteure - heute wie in der Zukunft - die Ressource Wasser aufgrund der Belastungen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt für ihre Aktivitäten nutzen können. Bei der Umsetzung des Grundsatzes der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen sind praktische Fragen relevant: Wie hoch sind diese Kosten für die aktuellen Wasserdienstleistungen und wie können sie berechnet werden? Wer kommt für sie auf, und wie hoch ist der Kostendeckungsgrad?

Abbildung 3.1: Das Verursacherprinzip
Quelle: Eigene Darstellung.



Inhalt und Bedeutung des Kostendeckungskriteriums

Der Grundsatz der Kostendeckung (Art. 9 in Verbindung mit Anhang III WRRL) fordert, dass unter Einbeziehung der Daten der wirtschaftlichen Analyse (vgl. Kapitel 2) und unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten (URK) gewährleistet wird. Ziel dieser Anforderungen ist zum einen, den Umsetzungsprozess von Maßnahmen zu unterstützen und zum anderen, diejenigen Akteure, die die

Gewässer belasten, angemessen in die Verantwortung zu nehmen. Denn diese müssen gemäß des Verursacherprinzips (vgl. Abbildung 3.1) für die Kosten, die aufgrund der Beeinträchtigung von Gewässern entstehen, aufkommen. Die Mitgliedsstaaten waren bis zum Jahr 2010 dazu aufgefordert, mittels der Wassergebührenpolitik Anreizmechanismen für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen zu schaffen, soweit dies noch nicht geschehen war. Damit sollte sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Wassernutzer (Industrie, Haushalte und Landwirtschaft) unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten.

Zentrale Herausforderungen bei der Umsetzung der Anforderungen des Artikel 9 WRRL sind hierbei die Abgrenzung der Begriffe Wassernutzung und Wasserdienstleistung (Abbildung 3.2), die Definition und Berücksichtigung der URK (Kasten 3.1) und das Zugrundelegen des Verursacherprinzips in der Praxis. Diese zentralen Themen wurden im Rahmen des CIS-Prozesses in unterschiedlichen Arbeitsgruppen und Veröffentlichungen diskutiert, z.B. WATECO Drafting Group ECO1, Drafting Group ECO2

(vgl. Abbildung 3.3). Trotzdem besteht weiterhin keine Übereinkunft bzgl. der praktischen Umsetzung dieser Herausforderungen. So bestehen z.B. bei der Abgrenzung der beiden Begriffe Wassernutzung und Wasserdienstleistung grundlegende Differenzen im Verständnis zwischen Deutschland und der Europäischen Union, die auch Auswirkungen auf die zukünftige Umsetzung der Anforderung aus Art. 9 WRRL haben können (vgl. folgende Abschnitte).

Kasten 3.1: Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) in der WRRL

Umwelt- und Ressourcenkosten (URK) stellen im weitesten Sinne volkswirtschaftliche Kosten der Wasserdienstleistung dar, also die Kosten die der Gesellschaft - gerade auch zukünftig - durch die Inanspruchnahme von Wasserdienstleistungen entstehen. Die traditionelle betriebswirtschaftliche Ermittlung von Kostendeckungsgraden, also die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, soll um die Kosten für den weiteren Schutz der Ressourcen ergänzt werden (z.B. zur Vermeidung von Wasserknappheit). Im europäischen Umsetzungsprozess (CIS) wurde der Begriff detaillierter beschrieben - allerdings sind die in diesem Rahmen erarbeiteten Definitionen nicht deckungsgleich. Im Zuge der bundesweiten Harmonisierung orientiert sich die LAWA an den Definitionen aus WATECO (2003). URK werden demnach als Begriffspaar behandelt, d.h. in der Berichterstattung erfolgt keine weitere Differenzierung und wie folgt definiert (LAWA 2012):

Umweltkosten: Kosten für Schäden, die die Wassernutzung für Umwelt, Ökosysteme und Personen, die die Umwelt nutzen, mit sich bringt.

Ressourcenkosten: Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden.

Abbildung 3.2: Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen. Quelle: Eigene Darstellung

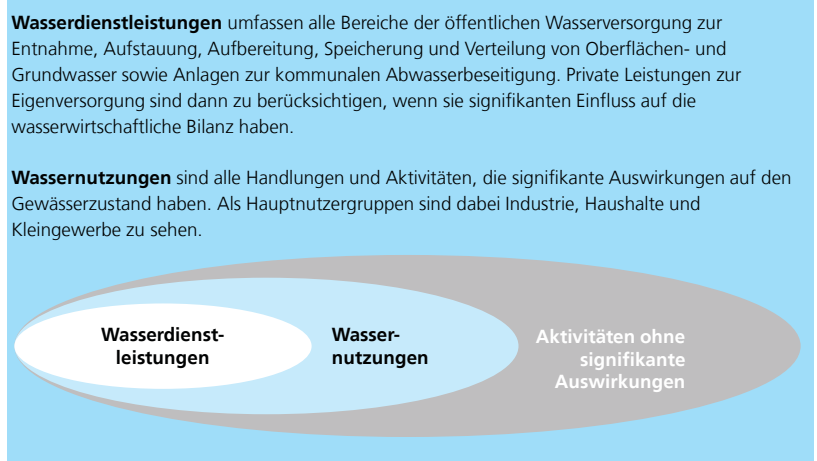
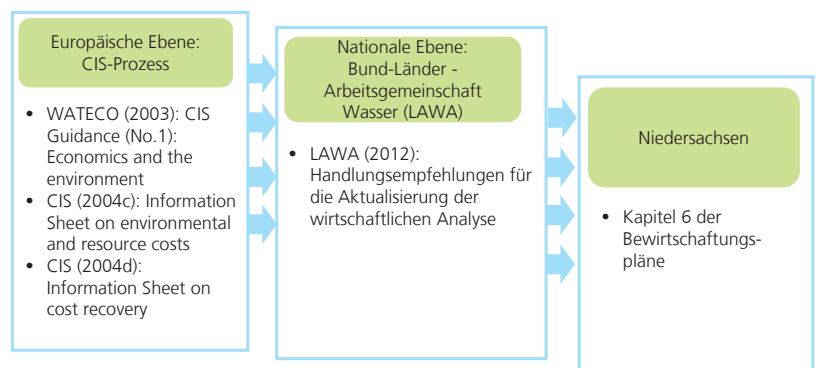


Abbildung 3.3: Zentrale Leitlinien und Dokumente zum Thema Kostendeckung. Quelle: Eigene Darstellung



Stand der Umsetzung

Grundsätzlich wird in der Bundesrepublik Deutschland davon ausgegangen, dass die Kostendeckung durch ordnungspolitische Instrumente gewährleistet ist. Auch in Niedersachsen verpflichtet das Kommunalabgabengesetz zur Deckung der betriebswirtschaftlichen Kosten in der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Durch die Einnahmen und Erträge aus der Wasserentnahmegebühr nach §§ 47 ff. NWG und der Abwasserabgabe nach dem AbwAG verfügt das Land über Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerschutzes.

In Niedersachsen wurden bei der Bewertung der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen im Kontext der WRRL-Berichterstattung insbesondere die betriebswirtschaftlichen Kosten der öffentlichen Wasserversorgung und der kommunalen Abwasserbeseitigung betrachtet. Die Benutzungsgebühren (Einnahmen) werden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen der Kostenrechnung ermittelt. Dabei gilt das Kostendeckungsprinzip (zu unterscheiden vom Grundsatz der Kostendeckung im Sinne der WRRL), wonach das Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten nicht übersteigen darf (Kostenüberschreitungsverbot) und in den Fällen der Pflichtgebühren in der Regel decken soll (Kostendeckungsgebot). Die Berechnung der Kostendeckungsgrade in den beiden Bereichen der öffentlichen Wasserversorgung und der kommunalen Abwasserbeseitigung erfolgte durch die flächendeckende Ermittlung von Erträgen und Kosten auf Basis der amtlichen Statistik, die im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse erhoben wurden (vgl. auch Kapitel 2).

Hieraus ergibt sich das in Tabelle 3.1 dargestellte Bild für die Kostendeckungsgrade der niedersächsischen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen. Die (auch gesetzlich vorgeschriebene) betriebswirtschaftliche Kostendeckung konnte in Niedersachsen demnach nachgewiesen werden. Eine darüber hinausgehende Einschätzung der Leistungsfähigkeit wurde bisher im Rahmen des Kennzahlenvergleichs der Wasserversorgung durchgeführt (vgl. Kasten 3.2).

Kasten 3.2: Der Kennzahlenvergleich Wasserversorgung Niedersachsen

In 2012 wurde der zweite landesweite „Kennzahlenvergleich Wasserversorgung Niedersachsen“ erfolgreich abgeschlossen. Das Projekt dient dem Erkennen von Optimierungspotenzialen für die Unternehmen aber auch dem Erfahrungsaustausch. Die Besonderheiten des zweiten Kennzahlenvergleichs waren die Schwerpunktthemen Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz. Die Leistungen der Unternehmen in den Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales sowie Nachhaltigkeitsmaßnahmen wurden verglichen. Besonders hervorzuheben ist das positive Ergebnis des Vergleichs beim nachhaltigen Ressourcenschutz. Bei den erhobenen Kenngrößen hat die Wirtschaftlichkeit der Wasserdienstleistungen Wasserversorgung und/oder Abwasserentsorgung eine besondere Bedeutung. Wenn der Kennzahlenvergleich auch vornehmlich zur Stärkung der wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit der Unternehmen initiiert wurde, so ergeben sich aus diesem Projekt eine Vielzahl ökonomischer Daten und Informationen, die auch für die wirtschaftliche Analyse und die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen von Belang sein können. Das positive Ergebnis der Unternehmen bzgl. des Ressourcenschutzes zeigt, dass der Grundgedanke der WRRL, nämlich der schonende Umgang mit der Ressource Wasser, in den Wasserversorgungsunternehmen Niedersachsens bereits fest verankert ist. Weitere Informationen: www.kennzahlen-h2o.de/

Tabelle 3.1 Kostendeckungsgrade der niedersächsischen Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen (2007).

Quelle: Eigene Darstellung von aufbereiteten Daten der amtlichen Statistik

Kostendeckungsgrade der öffentlichen Wasserversorgung (2007)				
Nds. Teil der Fluss- gebietseinheit (FGE)	Unternehmen	Einnahmen	Ausgaben	Kosten- deckungsgrad
	Anzahl	Euro	Euro	%
Rhein	2	15.972.612	15.547.035	102,7
Ems	23	57.697.392	56.806.890	101,6
Weser	97	435.555.917	426.990.231	102,0
Elbe	15	49.299.692	48.158.921	102,4
insgesamt	137	558.525.613	547.503.077	102,0

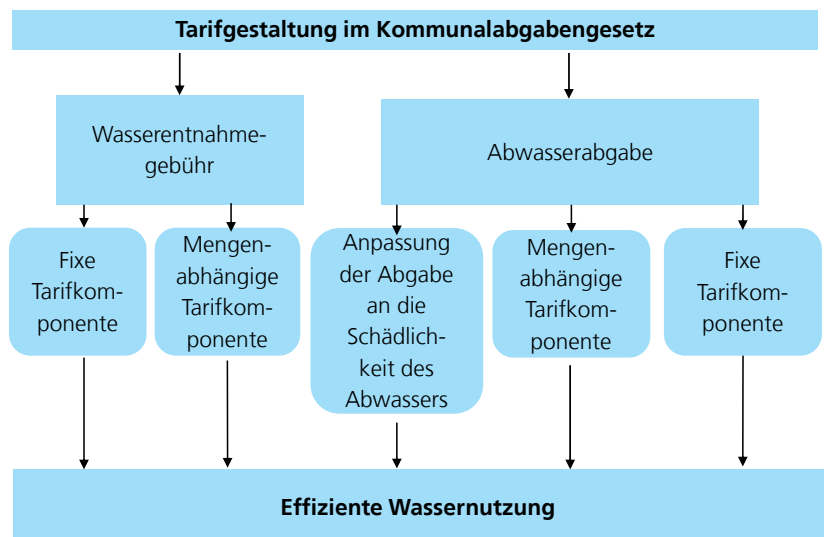
Kostendeckungsgrade der kommunalen Abwasserbeseitigung (2007)				
Nds. Teil der Fluss- gebietseinheit (FGE)	Unternehmen	Einnahmen	Ausgaben	Kosten- deckungsgrad
	Anzahl	Euro	Euro	%
Rhein	5	11.637.073	11.199.177	103,9
Ems	62	154.584.168	135.248.139	114,3
Weser	220	802.401.405	760.295.398	105,5
Elbe	63	121.653.577	109.828.567	110,8
insgesamt	350	1.090.276.223	1.016.571.281	107,3

Wasserpreispolitik und Anreize zur effizienten Wassernutzung

Die Wasserpreispolitik in Deutschland und in Niedersachsen setzt umfangreiche und wirkungsvolle Anreize für eine effiziente Ressourcennutzung. Das zeigt sich auch im europäischen Vergleich, bei dem Deutschland z.B. beim Trinkwasserverbrauch einen sehr niedrigen Pro-Kopf-Verbrauch hat (LAWA 2012). Diese Anreize werden durch die mengenabhängige Tarifkomponente der Wasserentnahmegebühr und die Anpassung der Abwasserabgabe an die Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers gegeben. Die Wasserentnahmegebühr wird auf Landesebene festgesetzt, für das Abwasserabgabengesetz ist der Bund zuständig. Letzteres enthält an mehreren Stellen Ermächtigungen für Detailbestimmungen durch die Länder.

In Niedersachsen (wie auch in den anderen Bundesländern) ist das Kommunalabgabengesetz (NKAG) die wichtigste Rechtsgrundlage für die Erzielung öffentlich-rechtlicher Einnahmen der Gemeinden und anderer kommunaler Gebietskörperschaften. Das NKAG enthält Vorgaben und Grundsätze zur Preis- und Gebührenbildung, die von den Ver- und Entsongern einzuhalten sind. Im Bereich der Wasserversorgung existiert ein zweigeteiltes Tarifsystem, das sich aus einer verbrauchabhängigen und einer fixen, mengenunabhängigen Komponente zusammensetzt (vgl. Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4: Tarifgestaltung im Kommunalabgabengesetz
Quelle: Eigene Darstellung



Insbesondere die verbrauchsabhängige Komponente stellt einen hohen Anreiz zur effizienten Wassernutzung dar. Zusammen mit dem Einsatz wassersparender Haushaltsgeräte und Armaturen wird die Tarifgestaltung als Grund für den bundesweit nachweislich rückläufigen Wasserverbrauch gesehen. Im Bereich der Abwasserbeseitigung wird die Abwasserabgabe als Lenkungsinstrument eingeordnet. Der zu betreibende Aufwand für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur für Abwässer (Kläranlagen und Leitungsnetz) richtet sich nach Art und Menge der Einleitungen. Die angemessene Beteiligung von Abwassereinleitern erfolgt deshalb zum einen über eine Grundgebühr (zur Abdeckung der Fixkosten) und zum anderen über eine mengenmäßige Abrechnung. Zudem variiert die Höhe der Abgabe mit der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers und setzt somit Anreize für die Verminderung der eingeleiteten Schadstofffracht. Neben dem Kommunalabgabengesetz finden sich in weiteren niedersächsischen Gesetzen und Verordnungen zahlreiche Anreize und Vorschriften zur effizienten Wassernutzung (Kasten 3.2).

Weitergehende Untersuchungen prüfen derzeit bundesweit und auch in Niedersachsen, inwieweit neue Impulse gefunden und ggf. Änderungen der bestehenden Vorgaben vorgenommen werden müssen, um eine richtlinienkonforme Umsetzung der Anforderungen der WRRL zu gewährleisten.

Kasten 3.3: Niedersächsische Instrumente für eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung.

- Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), insbesondere
 - § 48 NWG Festsetzung von Wasserschutzgebieten
 - § 49 NWG Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten
 - § 95 NWG Einbringen und Beförderung von Stoffen (oberirdische Gewässer)
 - § 137 NWG Reinhaltung des Grundwassers
 - § 146 NWG ortsnahe Wasserversorgung
- Verordnung über Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten (SchuVO)
- Verordnung über die Finanzhilfe zum kooperativen Schutz von Trinkwassergewinnungsgebieten
- Runderlass zur mengenmäßigen Bewirtschaftung des Grundwassers
- Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Vorhaben des Trinkwasserschutzes in Trinkwassergewinnungsgebieten im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes (Kooperationsprogramm Trinkwasserschutz)
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der kommunalen Abwasserbeseitigung
Quelle: Niedersächsischer Beitrag zum Bewirtschaftungsplan Weser (2009)

Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten in Niedersachsen

Im Rahmen der bisherigen Berichtspflicht gegenüber der Europäischen Kommission wurde bundesweit zunächst davon ausgegangen, dass die Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Ermittlung der Kostendeckung berücksichtigt, also internalisiert wurden. Die Internalisierung erfolgt über bestehende Instrumente wie die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Einnahmen und Erträge aus Wasserentnahmegebühr und Abwasserabgabe. Ein Teil der durch Abgaben generierten Einnahmen fließen in Niedersachsen wiederum in Maßnahmen für den Gewässerschutz. Damit erfolgt zumindest eine teilweise Internalisierung im Sinne der WRRL. Ob und inwieweit dieses Vorgehen gegenüber der Europäischen Kommission zur vollständigen Internalisierung bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Verursacherprinzips ausreicht, ist noch nicht geklärt.

Das weitere Vorgehen hierzu ist insbesondere abhängig von der Entscheidung über die Abgrenzung von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen. Eine weitergehende Bestimmung der Kosten zur Beseitigung und Vermeidung von Belastungen der Gewässer stellt die Mitgliedstaaten vor hohe Herausforderungen. Dennoch stehen pragmatische Herangehensweisen in der Diskussion. Vor dem Hintergrund der bereits ausgeschöpften Anreizwirkungen der Wasserpreispolitik schlägt die LAWA eine Abschätzung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten vor (LAWA 2012). Als Untergrenze zur Bestimmung der Umwelt- und Ressourcenkosten werden hierbei diejenigen Kosten angesetzt, die durch bereits geplante und umgesetzte Maßnahmen angefallen sind und den Wasserdienstleistungen zuzurechnen sind, z.B. durch Nutzungseinschränkungen in Trinkwassergewinnungsgebieten. Es wird davon ausgegangen, dass die geplanten Maßnahmen zur Zielerreichung der WRRL genau die Schäden vermeiden, die laut Definition (Kasten 3.1) vermieden werden

sollen. Die Kosten werden durch den jeweiligen Maßnahmenträger übernommen und so internalisiert. Solche kostenbasierte Ansätze sind gegenüber nutzenorientierten Ansätzen einfacher handhabbar und mit geringerem Aufwand und besserer Datenverfügbarkeit umsetzbar.

Dieses empfohlene Vorgehen wurde im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung auf seine Anwendbarkeit in Niedersachsen überprüft und als nicht praktikabel bzw. nicht zielführend im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Richtlinie eingestuft (Pröger; Buchs 2012). Der Prozess der Maßnahmenidentifizierung und -auswahl (vgl. auch Kapitel Kosteneffizienz von Maßnahmen) im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Richtlinie ist ein dynamischer Prozess, in dem fortlaufend Maßnahmen entwickelt bzw. angepasst werden. Die Gesamtheit der Maßnahmenkosten – und somit auch die Untergrenze der Umwelt- und Ressourcenkosten – zu bestimmen, ist bei einem solchen Ansatz nur bedingt möglich und führt zu keiner fundierten Aussage. Vor diesem Hintergrund prüft Niedersachsen weitere Möglichkeiten der Quantifizierung und Monetarisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten, erste Ergebnisse werden voraussichtlich im Jahr 2013 in einem Hintergrunddokument zusammengefasst erscheinen. Dabei werden auch die möglichen Szenarien der Auslegung von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen berücksichtigt. Neue Herausforderungen sind hier die Zuordnung einer Belastung zu einem einzelnen Verursacher oder einer Verursacherguppe, die Feststellung der Kosten der Beseitigung von Belastungen und auch der Umgang mit historischen Altlasten.

Ausblick

Bezüglich der Abgrenzung von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen wurde, den formalen Vorgaben des Richtlinien textes entsprechend, der Nachweis der Kostendeckung im ersten Bewirtschaftungsplan erbracht. Dabei unterscheidet sich die deutsche rechtliche Auslegung des Begriffs Wasserdienstleistungen von der der Europäischen Kommission. Im Mai 2012 wurde gegen Deutschland aufgrund der engen Auslegung des Begriffs der Wasserdienstleistungen und des sich daraus ergebenden Verdachts auf Nicht-Erfüllung des Art. 9 WRRL ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof eröffnet.

In dem laufenden Vertragsverletzungsverfahren bezeichnet die Kommission die bisherige Auslegung des Begriffs Wasserdienstleistungen als zu eng und fordert eine Erweiterung der Betrachtung auf diverse Wassernutzungen wie z.B. Wasserkraft, Hochwasserschutz, Schifffahrt etc. Deutschland hat auf die Kritik der Kommission reagiert und ein parlamentarisches Verfahren zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes eingeleitet, so dass die Definitionen von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen entsprechend Art. 2, Nr. 38 WRRL aufgenommen werden. Die Gesetzesänderung ist noch nicht beschlossen und auch das Ergebnis des Vertragsverletzungsverfahrens steht aus.

Für Niedersachsen würde eine solche Erweiterung des Begriffs der Wasserdienstleistungen bedeuten, dass in den zukünftigen Bewirtschaftungsplänen dargelegt werden müsste, inwiefern z.B. Schifffahrt (Kasten 3.5), Hochwasserschutz und Wasserkraftnutzer angemessen an den von ihnen verursachten Kosten beteiligt werden (Kasten 3.4). Heute ist noch nicht absehbar, inwieweit dies tatsächlich praktisch über bestehende ordnungspolitische Auflagen hinaus umgesetzt werden kann – die Einführung neuer Abgaben wird derzeit bundesweit als fragwürdig eingestuft (vgl. auch Ausführungen zum Gutachten des Umweltbundesamtes weiter unten).

Bezüglich der Wasserpreispolitik wird auf Bundesebene und auch in Niedersachsen geprüft, ob weiterer Handlungsbedarf besteht. So ist derzeit noch fraglich, ob vorab beschriebene rein betriebswirtschaftliche Betrachtung der Kosten im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen zielführend ist und inwieweit die Kostendeckung für andere Wassernutzungen (entsprechend des Verursacherprinzips) miteinbezogen und besser bestimmt werden kann. Denn gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 2 WRRL sollen alle Wassernutzungen (private Haushalte, Landwirtschaft, Industrie) angemessen und den von ihnen verursachten Belastungen entsprechend an der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen beteiligt werden.

Kasten 3.4: Szenarien für Niedersachsen im Zusammenhang des Vertragsverletzungsverfahrens zu Wasserdienstleistungen

Szenario 1:	Szenario 2:
Wasserdienstleistungen in Art. 9 WRRL bleiben Wasserdienstleistungen entsprechend dem deutschen Recht - damit wäre die Anforderung weitestgehend in den Bewirtschaftungsplänen erfüllt.	Der Begriff der Wasserdienstleistungen wird nach entsprechender Rechtsprechung ausgeweitet: Sämtliche Akteure müssten für die von ihnen verursachten Beeinträchtigungen von Gewässern bezahlen. Heute ist noch nicht absehbar, inwieweit dies tatsächlich praktisch über bestehende ordnungspolitische Auflagen hinaus umgesetzt werden kann. Es müsste in den Bewirtschaftungsplänen dargelegt werden, wie Nutzungen wie z.B. Schifffahrt, Hochwasserschutz und Wasserkraftnutzer angemessen an den von ihnen verursachten Kosten beteiligt werden.

Dazu wird empfohlen, für die zukünftigen Umsetzungszyklen der WRRL unmittelbare und mittelbare Auswirkungen von Wassernutzungen auf Wasserdienstleistungen weiter zu differenzieren: Unmittelbar wirken Indirekteinleitungen und Wasserentnahmen, mittelbar dagegen diffuse Stoffeinträge (z.B. aus der Landwirtschaft), die zu einem erhöhten Aufbereitungsaufwand in der Wasserversorgung führen. Für Indirekteinleiter und Wasserentnahmen bietet das oben beschriebene gestaffelte Tarifsysteem der Wasserver- und Abwasserbeseitigung (Abbildung 3.4) ein angemessenes Instrument, um unterschiedliche Arten der Nutzung von Wasserdienstleistungen an der Kostendeckung zu beteiligen (LAWA 2012). Bezüglich der diffusen Quellen hingegen konnte bisher kein ökonomischer Anreizmechanismus in Form eines abgabenrechtlichen Instrumentes (z.B. einer Stickstoffabgabe) geschaffen werden. In einem Rechtsstaat bedürfte es hierfür einer exakten, individuellen Zuordnung der Verursachung (LAWA 2012). Bisher gibt es lediglich eine Reihe von Instrumenten im Ordnungsrecht oder auch freiwillige Kooperationsvereinbarungen, die auf die Verhinderung von Stoffeinträgen gerichtet sind und auf einen vorsorgenden Schutz der Gewässer gerichtet sind, und somit indirekt zu einer teilweisen Anlastung der Kosten beim Verursacher führen.

Kasten 3.5: Schifffahrt als Wasserdienstleistung?

Müsste die Schifffahrt zukünftig als Wasserdienstleistung eingestuft werden, so wäre sicherzustellen, dass auch in diesem Sektor der Grundsatz der Kostendeckung garantiert ist. Das hieße zum einen, dass mindestens die betriebswirtschaftlichen Kosten, z.B. für Ausbau- und Instandhaltung von Bundeswasserstraßen und Häfen durch die Nutzer wie Reedereien, gedeckt sein müssten.

Die Schifffahrtsgebühr wird derzeit von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes erhoben. Bislang sind Rhein, Donau, Elbe und Oder abgabenfrei. Für die Hafennutzung erheben die Kommunen ein Entgelt, dessen Höhe bereits jetzt kostendeckend sein muss. Inwiefern- und in welcher Höhe durch die Schifffahrt Umwelt- und Ressourcenkosten verursacht und ggf. bereits internalisiert werden, müsste für dieses Szenario neu geprüft werden.

3

Abbildung 3.5: Okertalsperre. Trinkwasserversorgung und Hochwasserschutz als Wasserdienstleistungen?
Foto: Rudolf Gade



Abbildung 3.6: Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit der Gerdau bei Verhorn
Foto: Rudolf Gade



Ein vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten zur „Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe“ (UBA 2011) bestätigte, dass Wasserentnahmeentgelte im Landesrecht und die Abwasserabgabe im Bundesrecht wichtige Lenkungs- und Finanzierungsmittel sind, um die Bewirtschaftungsziele der WRRL zu erreichen. Zur besseren Ausgestaltung der Abwasserabgabe empfiehlt das Gutachten die Aufnahme zusätzlicher Schadstoffe, die Ausrichtung der Abgabe an die tatsächlich eingeleiteten Konzentrationen, die Anpassung der Abgabesätze an die Inflation und die Reduzierung von Ausnahme- und Verrechnungsmöglichkeiten als Stellschrauben für eine größere Wirksamkeit. Kritisch beurteilt wird, dass sich die Landwirtschaft bisher kaum an den Kosten der Wasserdienstleistungen, insbesondere den Aufbereitungskosten für durch Nitrat und Pestizide verunreinigtes Wasser, beteiligt. Das Gutachten weist hier auf Wertungswidersprüche zwischen der Subventionierung der Landwirtschaft auf der einen Seite und der Forderung nach deren Kostenbeteiligung auf der anderen Seite hin. Bei der Wasserkraftnutzung und der Binnenschifffahrt sieht das Gutachten Abgabenslösungen als weniger zielführend an, da diese kaum Vorteile gegenüber dem Ordnungsrecht haben, die Steuerungswirkung begrenzt und Zielkonflikte mit anderen Umweltschutzziele vorprogrammiert wären. In einem Folgegutachten werden die praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung geprüft. Die Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 2013 erwartet und anschließend mit allen beteiligten Interessensvertretungen diskutiert.

Kosteneffizienz von Maßnahmen

Worum geht es?

Für die Erreichung der Umweltziele der WRRL im Rahmen einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung ist die Umsetzung von Maßnahmen(kombinationen) ein wesentlicher Baustein: Soweit unterschiedliche Maßnahmenoptionen bestehen, sollen die kosteneffizienten ausgewählt werden. In der Praxis müssen dabei grundlegende Entscheidungen gefällt werden: Werden einzelne Wasserkörper oder die gesamte Flussgebietseinheit betrachtet? Kann eine Kosten-Wirksamkeits-Analyse für ein gesamtes Maßnahmenprogramm oder nur für Einzelmaßnahmen durchgeführt werden? Kann die Wirksamkeit unterschiedlicher Maßnahmentypen eingeschätzt und miteinander verglichen werden? Welche Nebenbedingungen (z.B. Flächenbedarf) müssen die Maßnahmen für ihre Umsetzbarkeit erfüllen?

Inhalt und Bedeutung kosteneffizienter Maßnahmenprogramme

Die Maßnahmenprogramme für die Flussgebietseinheiten stellen das zentrale Mittel zur Erreichung der Zielvorgaben der WRRL dar. Die Programme mussten entsprechend Art. 11 Abs. 1 WRRL erstellt und als Teil des ersten Bewirtschaftungsplans bis Ende 2009 veröffentlicht werden. Spätestens am Ende des Jahres 2015 und danach alle 6 Jahre sind die Maßnahmenprogramme zu überprüfen und ggf. zu ergänzen.³

Im Zuge der Entwicklung der Maßnahmenprogramme muss auch das ökonomische Kriterium der Kosteneffizienz zur Entscheidungsfindung herangezogen werden (vgl. Kasten 4.1). Grundlage dafür sind die Daten aus der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III WRRL. Wie alle Mitgliedsstaaten der EU steht auch Deutschland in der Pflicht, die Berücksichtigung der Kosteneffizienz in den Maßnahmenprogrammen nachzuweisen. Dies findet seinen Niederschlag in der Oberflächengewässerverordnung (OGewV § 12 (2) Nr. 2) sowie der Grundwasserverordnung (GrwV § 14 (2) Nr. 2). Auf europäischer und nationaler Ebene wurden zur Ermittlung der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen Leitfäden und andere Handlungsempfehlungen entwickelt (vgl. Abbildung 4.1).

Ein Vergleich der unterschiedlichen Handbücher und Empfehlungen, die innerhalb der Mitgliedsstaaten entwickelt worden waren, kam zu dem Ergebnis, dass einheitliche Vorgaben zum Nachweis der Kosteneffizienz weder erwartet werden sollten noch empfehlenswert sind: Unterschiedliche Ausgangssituationen in Bezug auf die Gewässersituation und unterschiedliche wasserwirtschaftliche Kooperations- und Verwaltungsstrukturen erfordern auch unterschiedliche Herangehensweisen bei der Maßnahmenaufstellung und -auswahl sowie für den Nachweis der Kosteneffizienz (CEA 2006). Ein einheitliches methodisches Vorgehen zur Prüfung der Kosteneffizienz wurde nicht festgelegt. Vielmehr gibt es ein weites Spektrum an Vorschlägen, wie die Kosteneffizienz von Maßnahmen zu beurteilen ist (vgl. Kasten 4.3). Erste Handlungsempfehlungen für die unterschiedlichen Entscheidungsebenen in Deutschland finden sich in einem Handbuch des Umweltbundesamtes (UBA) wieder. Das Handbuch basiert auf einer Studie zu den Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen in Deutschland. In den Ausführungen wird darauf hingewiesen, dass eine Weiterentwicklung und Konkretisierung des vorgeschlagenen Vorgehens wie auch der Abgleich mit lokalen Gegebenheiten und Erfahrungen weiterhin erforderlich bleibt (UBA 2004).

³ Zur Maßnahmenplanung sind im Leitfaden D vom NLWKN (2011), auch im Hinblick auf die Kosteneffizienz, weitergehende Informationen zu finden.

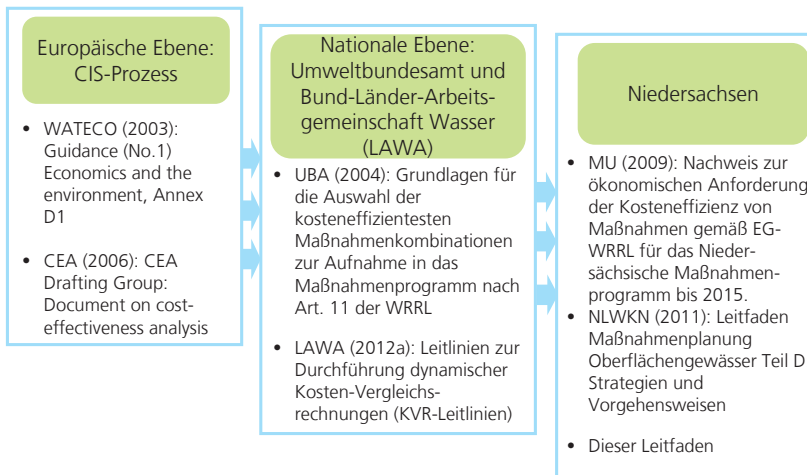
4

Kasten 4.1: Effizienz oder Effektivität - eine Begriffsklärung

Der englische Richtlinien text fordert für die Aufstellung des Maßnahmenprogramms „the most cost-effective“ Maßnahmenkombinationen. „Cost-effective“ lässt sich sowohl mit kostenwirksam, kosteneffektiv oder aber kosteneffizient übersetzen, wobei in der deutschen Fassung der letztgenannte Ausdruck gewählt wurde. Die Wahl des Superlativs für dieses absolute Adjektiv in beiden Fassungen ist aus sprachlicher und ökonomischer Perspektive missverständlich:

Effizienz stellt ein Entscheidungskriterium dar, bei dem Aufwand und Nutzen eines Vorhabens zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Effizienz ist also ein Maß für die Wirtschaftlichkeit. Effizient ist bei der Maßnahmenauswahl im Kontext der WRRL die Alternative, bei der ein vorgegebenes Nutzenniveau – also der angestrebte Zustand – unter Abwägung aller entscheidungsrelevanten Parameter mit dem geringsten Aufwand erreicht wird. Im Vergleich der drei Maßnahmen A, B und C kann also nur eine Maßnahme kosteneffizient im Hinblick auf die Erreichung des jeweiligen Zieles sein.

Abbildung 4.1 Zentrale Leitlinien zur Kosteneffizienz von Maßnahmen
Quelle: Eigene Darstellung



Kasten 4.2: Maßnahmen in der WRRL

Die WRRL unterscheidet nach Art. 11 Abs. 2 grundlegende und ergänzende Maßnahmen. Grundlegende Maßnahmen entsprechen der Umsetzung von EU Recht in nationales Recht.

Ergänzende Maßnahmen sind alle zusätzlichen Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele nach Art. 4 WRRL erforderlich sind.

Die europäische Arbeitsgruppe WATECO empfiehlt die Anwendung einer Kostenwirksamkeitsanalyse (KWA) (WATECO 2003). Praktisch stellen sich aber besondere Herausforderungen, die im Folgenden für die Fragen nach einem angemessenen Betrachtungsraum und der Definition und Einbeziehung volkswirtschaftlicher Kosten in die Kostenanalyse exemplarisch dargestellt werden.

Der ideale Betrachtungsraum

Aus ökonomischer Sicht stellt die Flussgebiets-einheit den idealen Betrachtungsraum für die KWA dar (WATECO 2003). Da laut Richtlini-entext nicht einzelne Maßnahmen, sondern Maßnahmenkombinationen für das Maßnahmenprogramm der Prüfung auf Kosteneffizienz unterzogen werden sollen, erscheint diese ganzheitliche Betrachtung zunächst sinnvoll. Der Blick wird dadurch deutlich auf die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen gelenkt – sowohl was die unterschiedlichen Belastungssituationen betrifft, als auch bezogen auf den geografischen Betrachtungsraum (NLWKN 2011). Aus praktischer Sicht ist eine KWA für einen derart großen Betrachtungsraum in der Regel nicht durchführbar. Das Handbuch des UBA zieht deshalb den Wasserkörper als Betrachtungsraum vor, zumal die Zielerreichung der WRRL anhand der einzelnen Wasserkörper ermittelt wird (UBA 2004). Diese disaggregierte Betrachtung ließe zwar eine Überprüfung unterschiedlicher Maßnahmenkombinationen auf Kosteneffizienz zu. Es wäre gleichwohl sehr zeit- und kostenintensiv, würde diese Prüfung für jeden einzelnen Wasserkörper vorgenommen.⁴

Zudem lässt die räumlich begrenzte Betrachtung nur bedingt eine ex ante Beurteilung des Wirkens von Maßnahmen über den einzelnen Wasserkörper hinaus zu. Im Handbuch wird daher empfohlen, zunächst das kosteneffiziente Maßnahmenprogramm für die Ebene der Teileinzugsgebiete zu erstellen und diese in einem weiteren Schritt mit den anderen Teileinzugsgebieten abzustimmen und zu koordinieren. Als Mittelweg empfiehlt eine europäische Arbeitsgruppe wiederum, den Betrachtungsraum der jeweiligen Belastungsart anzupassen (CEA 2006). Die Wiederherstellung der Durchgängigkeit oder diffuse Belastungen wäre dementsprechend für größere Einzugsgebiete zu bearbeiten. Punktquellen abbaubarer oder verdünnbarer Belastungen wären eher kleinräumiger zu betrachten.

Definition der volkswirtschaftlichen Kosten

Eine weitere methodische Herausforderung besteht bezüglich der Definition der volkswirtschaftlichen Kosten (vgl. auch Kasten 1.2). Gemäß der Arbeitsgruppe WATECO soll die Kosteneffizienz in Kosten pro Einheit Effektivität beurteilt werden (WATECO 2003). Die Kosten sind als die betriebswirtschaftlichen Kosten zuzüglich aller externen wasserbezogenen und nicht-wasserbezogenen Umweltkosten- und Ressourcenkosten definiert. Es kann zwischen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten unterschieden werden. Die Ermittlung der betriebswirtschaftlichen Kosten kann mit Hilfe der LAWA-Richtlinien zur Kostenvergleichsrechnung (KVR-Richtlinien), (LAWA 2012a) geschehen, die methodisch an den Bereich der Wasserwirtschaft angepasst werden (UBA 2004). Die volkswirtschaftliche Kosten sollen aufgrund der aufwändigen Datenerhebung und ihrer Auswertung nur dann näher betrachtet werden, wenn:

1. Eine Priorisierung von Maßnahmen allein aufgrund der betriebswirtschaftlichen Kosten nicht möglich ist.
2. Von signifikanten volkswirtschaftlichen Kosten mindestens einer der favorisierten Maßnahmen ausgegangen werden muss (UBA 2004).

⁴ In Niedersachsen gibt es über 1.500 Wasserkörper.

4

Im UBA-Handbuch wird weiter empfohlen, eine Vorabschätzung der signifikanten volkswirtschaftlichen Kosten vorzunehmen, aufbauend auf der Zusammenstellung der Nutzungen in der Erstbeschreibung. Kommt diese zu dem Ergebnis, dass von signifikanten volkswirtschaftlichen Kosten auszugehen ist, wird eine detaillierte Untersuchung nötig, um die Auswirkungen der Maßnahme ökonomisch bewerten zu können. Dies kann in Form eines monetären Wertes geschehen, aber auch durch eine qualitative Abschätzung (UBA 2004). Derartige wirtschaftliche Studien sind allerdings sehr zeit- und kostenintensiv und auch hier liegt keine einheitliche Methodik zur Bewertung der volkswirtschaftlichen Kosten vor.

Für Niedersachsen gelten aufgrund der bisherigen Erfahrungen aus dem Umsetzungsprozess folgende Annahmen über die volkswirtschaftlichen Kosten:

- ◆ Auf Ebene der Einzelmaßnahme sind die volkswirtschaftlichen Kosten in der Regel gering bzw. die Erhebung steht in keinem Verhältnis zum Aufwand der Erfassung und die Kosten sind damit in der Regel vernachlässigbar.
- ◆ Für die Gesamtfläche Niedersachsens ist ein näherungsweise Versuch der Bewertung der volkswirtschaftlichen Kosten entsprechend der Vorgaben der Richtlinie unternommen worden. Auch hier zeigt sich, dass es (noch) Einschränkungen bei Methodik und Datenverfügbarkeit für die Erfassung gibt.

Kasten 4.3: Methoden zur Bestimmung der Kosteneffizienz von Maßnahmen

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist zum einen als Oberbegriff für verschiedene Bewertungsmethoden zu verstehen, die Kosten und Nutzen zueinander ins Verhältnis setzen. Im engeren Sinne stellt die Kosten-Nutzen Analyse eine Methode dar, in der gesellschaftliche Kosten und Nutzen monetär bewertet und zueinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse stellt eine Variante der Kosten-Nutzen-Analyse dar. Um Kosten und Nutzen zu vergleichen, werden Teilziele definiert, die mit unterschiedlichen Gewichtungen ein Gesamtziel konstituieren. Für die Teilziele werden Indikatoren festgelegt, anhand derer die Wirksamkeit einer Maßnahme quantifiziert wird. Die Wirkungsgrade unterschiedlicher Maßnahmenalternativen werden in Matrizenform gegenübergestellt und erlauben einen Rückschluss auf die relative Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme.

Die Nutzwertanalyse vergleicht die Teilziele einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse miteinander, auch wenn deren Indikatoren in unterschiedlichen Dimensionen gemessen werden. Die Bewertung der Wirksamkeit einer Maß-

nahme erfolgt über ein Punktesystem. Jeder Maßnahme kann so ein Nutzwert zugewiesen werden, über den dann der Vergleich und das Ranking der Maßnahmen erfolgt. Über negative Nutzwerte können auch die Kosten für eine Maßnahme mit in die Entscheidung einfließen.

Die multikriterielle Analyse (Multi Criteria Analysis, MCA) ist ein Verfahren zur Analyse von Entscheidungs- oder Handlungsmöglichkeiten. Die unterschiedlichen Verfahren der MCA zeichnen sich dadurch aus, dass sie kein einzelnes übergeordnetes Kriterium, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien nutzen, um Optionen oder Alternativen für die Entscheidungsfindung aufzubereiten. Die MCA in ihrer ursprünglichen Form wurde als analytischer Hierarchieprozess (AHP) mit fünf Schritten entwickelt:

1. Aufstellen einer Zielhierarchie,
2. Bestimmung der Prioritäten der Elemente der Zielhierarchie,
3. Berechnung von Gewichtungsvektoren entsprechend der Prioritäten,
4. Konsistenzprüfung,
5. Berechnung einer Gesamthierarchie.

Stand der Umsetzung

Der Nachweis der Kosteneffizienz wurde für die niedersächsischen Flussgebietseinheiten auf der Ebene der Maßnahmenprogramme für den ersten Bewirtschaftungszyklus (2010-2015) vom Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz im Rahmen der Berichtspflicht gegenüber der Europäischen Kommission erbracht. Die Erfüllung der Kosteneffizienz-Anforderung wurde für die Bewirtschaftungspläne 2009 erstmalig vorgenommen. Sie ist eine fortlaufende Aufgabe, da auch fortlaufend Maßnahmen identifiziert und ausgewählt werden.

Für die nächsten Bewirtschaftungszyklen kann eine sinnvolle Einschätzung der Kosteneffizienz auf der Ebene der Maßnahmenprogramme nur dann erfolgen, wenn auch die planenden und umsetzenden Ebenen das Kriterium stärker berücksichtigen und dokumentieren. Daher werden im Folgenden zum einen die Herausforderungen, die mit der Umsetzung in Niedersachsen einhergehen, skizziert, und zum anderen der heutige Stand vorgestellt. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass es sich hier um das derzeitige Verständnis und die daraus resultierende Umsetzung handelt. Die zukünftige Handhabung dieser Anforderung in der Praxis ist nicht abschließend geklärt. Zurzeit wird auf vielen Ebenen (z.B. Wissenschaft, Niedersächsische Verwaltung, Europäische Kommission) an der Weiterentwicklung und Harmonisierung gearbeitet.

Kasten 4.4: Organisatorische Effizienz

Der Ansatz der organisatorischen Effizienz stammt aus der Organisationstheorie. Hierbei wird davon ausgegangen, dass eine Organisation die ihr übertragenen Aufgaben – hier die Maßnahmenauswahl zur Erreichung der WRRL-Ziele – dann effizient erfüllen kann, wenn sie eine bestimmte Struktur hat und bestimmten Regeln folgt. Zur Bewertung werden Effizienzkriterien aufgestellt, wie z.B. die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit, Führbarkeit und Koordinationsaufwand, Organisatorische Lernfähigkeit und Informationsverarbeitung.

Zwei Ansätze des Nachweises von Kosteneffizienz:

- ◆ Betrachtung von Einzelmaßnahmen auf Basis von Kostenwirksamkeitsanalysen (vgl. 4.3)
- ◆ Prozessorientierter Ansatz der Betrachtung des Gesamttraums Niedersachsens über wasserwirtschaftliche Strukturen und Prozesse.

Die Bewertungsparameter einer Maßnahme müssen im Falle der Feststellung von Kosteneffizienz ex ante, also vorab, festgestellt werden. Dieses Vorgehen kann in der Praxis zum einen ggf. mit zusätzlichem Aufwand und zum anderen mit ggf. hoher Unsicherheit verbunden sein. Der Prozess der Maßnahmenidentifizierung und der Maßnahmenauswahl ist in Niedersachsen bislang geprägt durch einen programmatischen Ansatz. Das bedeutet, dass potenzielle Maßnahmen in dafür geeigneten wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozessen identifiziert und ausgewählt werden. Die tatsächliche Umsetzung einzelner Maßnahmen aus diesem so entstandenen Pool unterliegt zum einen den planerischen Verwaltungsprozessen und zum anderen den Umständen einer möglichen Umsetzung der Einzelmaßnahme. Eine Überprüfung sämtlicher Einzelmaßnahmen aus dem Maßnahmenkatalog auf Kosteneffizienz vorab ist unverhältnismäßig im Hinblick auf Zeit und Kosten, insbesondere weil auf dieser allgemeinen Ebene nur eine sehr grobe Einschätzung von Wirkung und Kosten vorgenommen werden kann und Ergebnisse somit nicht eindeutig sind.

In Niedersachsen erscheint für die hohe Anzahl der Wasserkörper eine detaillierte Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA) für alle Maßnahmen nicht umsetzbar. Deshalb wurden für den ersten Bewirtschaftungszyklus parallel zwei Ansätze für den Nachweis der Kosteneffizienz geprüft. Es wurde unterschieden zwischen der Ebene des gesamten Maßnahmenprogramms

und der Ebene der Einzelmaßnahme bzw. der Ebene des Wasserkörpers. Exemplarisch wurde die KWA anhand zweier Einzelmaßnahmen als die auch von der Arbeitsgruppe WATECO vorgeschlagene Methode angewandt (WATECO 2003). Weil eine KWA nur bedingt für dynamische Prozesse geeignet ist, wurde parallel der gesamte Identifizierungs- und Auswahlprozess für Maßnahmen in Niedersachsen analysiert, und somit ein prozessorientierter Ansatz zum Nachweis der Kosteneffizienz mithilfe des Metakriteriums organisatorische Effizienz angestrebt (Kasten 4.4).

Der prozessorientierte Ansatz bildet schematisch und abstrahiert die wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozesse ab, die bei der Maßnahmenfindung und -auswahl zum tragen kommen. Potenzielle Maßnahmen vor Ort werden auf der Ebene von Interessenvertretern oder Maßnahmenträgern identifiziert und gemeldet. Wesentlich beteiligt an der Maßnahmenaufstellung waren die für die Umsetzung der WRRL gegründeten Gebietskooperationen in den einzelnen Bearbeitungsgebieten. Die Auswahl, Beratung und Begleitung sowie Erfolgskontrolle der Maßnahmen werden auf der Ebene der zuständigen Behörden durchgeführt. Der Prozess der Maßnahmenauswahl lief nicht in allen Bearbeitungsgebieten einheitlich ab. Es gab insbesondere auf der Ebene der Maßnahmenträger regionale Besonderheiten sowie Rückkopplungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Stufen (vgl. Abbildung 4.2). Die drei Ebenen wurden anhand unterschiedlicher Kriterien bewertet. Auf der Ebene der Einzelmaßnahme (bzw. des Maßnahmenvorschlags) wurden exemplarisch Kostenwirksamkeitsstudien durchgeführt. Die grundlegenden Arbeitsstrukturen der Gebietskooperationen wurden mit Hilfe des Metakriteriums organisatorische Effizienz auf ihren Einfluss auf die Auswahl kosteneffizienter Maßnahmen untersucht. Auf der Ebene des Landes wurde überprüft, ob der vom NLWKN erstellte Kriterienkatalog zur Maßnahmenauswahl die Auswahl effizienter Maßnahmen unterstützt.⁵

⁵ Weitere Ausführungen zum prozessorientierten Ansatz in Niedersachsen finden sich in MU (2009) und NLWKN (2011).

Zu den ersten Erkenntnissen bei der Überprüfung der Möglichkeiten des Nachweises von Kosteneffizienz zählt, dass sich Kosteneffizienz in den unterschiedlichen Gewässerkategorien nicht nach einheitlichen Kriterien ermitteln und beurteilen lässt. Ein Ergebnis für den Bereich der Maßnahmenidentifizierung im Grundwasser ist, dass Kosteneffizienz in der Praxis derzeit nicht das alleinige und letztendliche Entscheidungskriterium für die Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen sein kann. Vielmehr hängen fachlich sinnvoll geplante Maßnahmen von verschiedensten Rahmenbedingungen und einzelnen Parametern ab. Dazu zählen zum Beispiel die Akzeptanz, die Administrierbarkeit sowie die Überprüfbarkeit von Maßnahmen. Im Bereich der Oberflächengewässer zeigt sich, dass eine direkte Übertragung von etablierten Methoden der Ökonomie auf die bestehenden und die bereits angepassten Strukturen der niedersächsischen Wasserwirtschaft sowie den dort eingebetteten Prozess der Maßnahmenidentifizierung und der Maßnahmenauswahl eine Herausforderung darstellt. Daher wurde eine separate Betrachtung der einzelnen Prozessstufen (Analyseebenen) vorgenommen und mögliche Methoden zur Anwendung gebracht.

Zu den Ergebnissen der zweiteiligen Vorgehensweise zum Nachweis der Kosteneffizienz zählt, dass die Anpassung des bestehenden Prozesses der Maßnahmenaufstellung an die Vorgaben der EG-WRRL sich gut etabliert hat und Ergebnisse im Sinne der Anforderungen der EG-WRRL liefert. Kosteneffizienz lässt sich auf der Ebene der Einzelmaßnahmen nachweisen. Eine breite und flächendeckende Anwendung etablierter Methoden auf einzelne Maßnahmen erscheint zu diesem Zeitpunkt mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden, so dass nach neuen Lösungen zur weitergehenden Einbettung des Nachweises zur Kosteneffizienz in den Maßnahmenidentifizierungs- und Maßnahmenauswahlprozess gesucht wird. Zu den weiteren Untersuchungsfragen zählt, ob und inwieweit die im Land geschaffenen Rahmenbedingungen und Arbeitsstrukturen für die Auswahl von kosteneffizienten Maßnahmen noch weiter zu optimieren sind.

Abbildung 4.2: Der prozessorientierte Ansatz zum Nachweis der Kosteneffizienz
Quelle: Eigene Darstellung

Prozess der Maßnahmenidentifizierung und -auswahl

Schematische Darstellung des bisherigen Prozesses



4

Empfehlungen zur Berücksichtigung in der Praxis

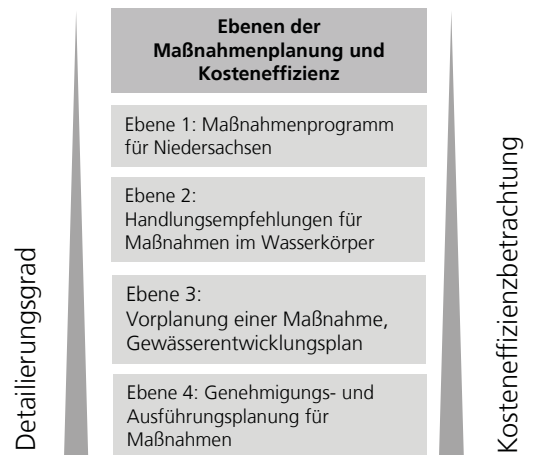
Die Auswahl kosteneffizienter Maßnahmen wird in Niedersachsen auf den verschiedenen Verwaltungs- und Umsetzungsebenen in unterschiedlicher Weise unterstützt. Der Nachweis der Kosteneffizienz des Maßnahmenprogrammes gegenüber der Europäischen Kommission erfolgt weiterhin auf der übergeordneten Ebene durch das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz. Zukünftig sollte dieser Nachweis der Kosteneffizienz auf der Ebene der Maßnahmenprogramme dadurch substantiiert werden, dass unterstützend auch die planenden und umsetzenden Ebenen das Kriterium der Kosteneffizienz berücksichtigen und dokumentieren. Denn die letztendliche Bearbeitung und Sicherstellung der Kosteneffizienz ergibt sich erst in der Umsetzungsphase des Maßnahmenprogrammes. Wie im „Leitfaden D zur Maßnahmenplanung“ (NLWKN 2011) dargestellt, lassen sich insgesamt vier Ebenen der Kosteneffizienzbetrachtung unterscheiden (vgl. Abbildung 4.3).

Kasten 4.5: Wichtig vor Ort für die Kostenwirksamkeitsanalyse

Eine KWA für Einzelmaßnahmen muss nicht in jedem Fall explizit durchgeführt werden.

Eine genaue Betrachtung und Darstellung der Kosten einer Maßnahme sowie des damit verbundenen Nutzens können aber bei der Entscheidungsfindung helfen und die Transparenz im Entscheidungsfindungsprozess erhöhen.

Abbildung 4.3: Ebenen der Kosteneffizienz bei der Maßnahmenplanung.
Quelle: NLWKN (2011)



Auf der obersten Ebene der Maßnahmenplanung (Ebene 1, Abbildung 4.3) genügt aufgrund des programmatischen Ansatzes des Maßnahmenprogrammes weiterhin eine grobe methodische Prüfung der Kosteneffizienz mit Hilfe des Metakriteriums organisatorische Effizienz - eine explizite Kosten-Wirksamkeits-Analyse für das gesamte Programm wird nicht vorgenommen.

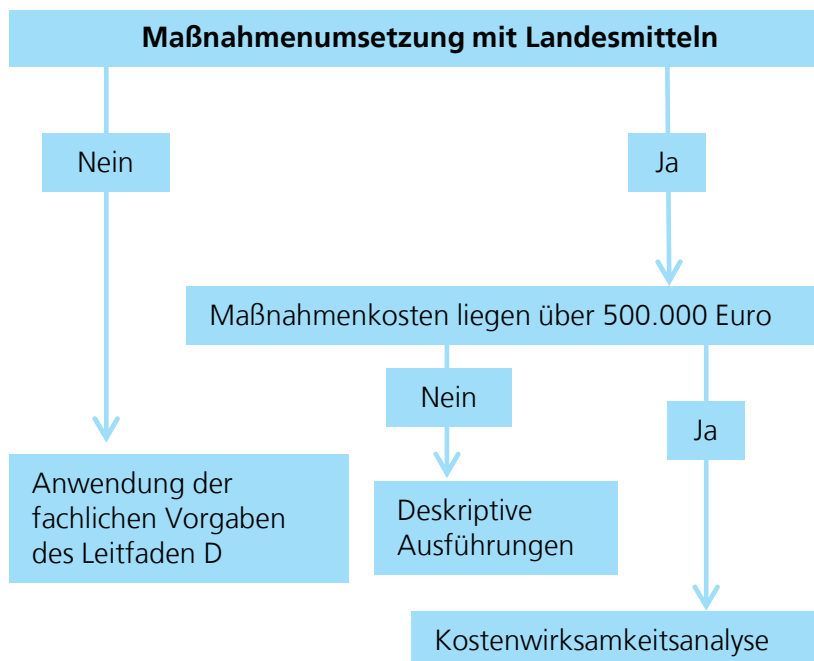
Bei der Handlungsempfehlung (Ebene 2) wird der gesamte Wasserkörper hinsichtlich der Defizite betrachtet. Darauf aufbauend werden Maßnahmen empfohlen, ggf. verbunden mit einem Ranking. Auf dieser Ebene lassen sich noch keine aussagekräftigen Angaben und Einschätzungen insbesondere hinsichtlich der Kosten vornehmen, da diese Gesamtplanung noch zu grob ist und sich die Maßnahmen i.d.R. noch nicht verorten lassen. Die ganzheitliche Betrachtung des Wasserkörpers basiert insbesondere auf fachlichen Grundlagen, so dass die fachliche Wirksamkeit der Maßnahmen Voraussetzung für Kosteneffizienz ist.

Die Anforderung der WRRL, nur kosteneffiziente Maßnahmen umzusetzen, betrifft also insbesondere die Ebene der Konkretisierung der Gesamtplanung für den Wasserkörper (Ebene 3) und die umsetzungsorientierte Planungsebene (Ebene 4). Auf diesen Ebenen findet die letztendliche Betrachtung der Kosten der Maßnahmen statt, so dass insbesondere die Maßnahmenträger, wie z.B. die Kommune oder der Unterhaltungsverband, in der Pflicht stehen, unterschiedliche Maßnahmenalternativen bzgl. ihrer Kosten und ihrer Wirksamkeit gegeneinander abzuwägen.

Die Kosteneffizienz der Maßnahmen sollte in der Planungsphase ins Blickfeld gerückt werden. Also dann, wenn Maßnahmen genau vertortet werden, in der Vorplanung oder auch bei der Aufstellung von Gewässerentwicklungsplänen. Eine Vielzahl von Kriterien, die letztendlich zur Kosteneffizienz von Maßnahmen führen, können bereits im Rahmen der Planung nach aktuellem Sachstand und dem Einbezug aller benötigten Fachkenntnisse erfüllt werden.

Die Handlungsempfehlungen (Ebene 2) umfassen je nach Situation am betrachteten Wasserkörper verschiedene Maßnahmengruppen und/oder Maßnahmensteckbriefe. Zwischen diesen vorgeschlagenen Maßnahmengruppen und Maßnahmensteckbriefen ist die Prüfung auf Kosteneffizienz vorzunehmen. Aussagen zur Kosteneffizienz einer Maßnahme sind methodisch nur dann möglich, wenn mindestens zwei Maßnahmenalternativen betrachtet werden können. Gibt es keine Alternativen, steht die Maßnahme zunächst fest. Eine Überprüfung von Kosteneffizienz kann je nach Art und Umfang der Maßnahme zum einen als Entscheidungshilfe dienen und zum anderen die Transparenz bei der Planung erhöhen. Letzteres kann im Falle der Beantragung von Fördermitteln vom Land die Bewilligung unter Umständen erleichtern. Aufgrund des mit einer Kosteneffizienzprüfung verbundenen Aufwandes wird die Durchführung einer expliziten KWA lediglich für Maßnahmen, deren Kosten 500.000 € überschreiten, empfohlen (vgl. Abbildung 4.4). Eine detaillierte Beschreibung der Methodik findet sich im Anhang des Leitfadens D zur Maßnahmenplanung (NLWKN 2011).

Abbildung 4.4: Prüfschema für die Abschätzung der Kosteneffizienz auf der Ebene der Maßnahmenumsetzung
Quelle: NLWKN (2011)



5

Unverhältnismäßigkeit von Kosten im Kontext von Ausnahmen

Worum geht es?

Fristverlängerungen und weniger strenge Umweltziele

Die WRRL sieht unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme von Ausnahmen vor. Diese Möglichkeit impliziert, dass unter Umständen die Erreichung der Ziele der WRRL hinter andere gesellschaftliche Ziele angestellt werden muss. Im Vordergrund stehen hier die Möglichkeiten, Fristverlängerungen oder weniger strenge Umweltziele als Ausnahmen geltend zu machen. Wichtig ist, dass der Weg der Entscheidungsfindung zur Priorisierung konkurrierender gesellschaftlicher Ziele (z.B. Naturschutz, Nahrungsmittelsouveränität, Hochwasserschutz etc.) transparent und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit vollzogen wird. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit spielt bei dieser Abwägung eine entscheidende Rolle. Das Kriterium der unverhältnismäßigen Kosten bildet deshalb einen der möglichen Begründungstatbestände für die Inanspruchnahme von Ausnahmen.

Abbildung 5.1: Anwendungsbereich für das Kriterium der Unverhältnismäßigkeit.
Quelle: Eigene Darstellung

Unverhältnismäßigkeit von Kosten			
HMBW Art. 4.3	Ausnahmen		
	Fristverlängerungen Art. 4.4	Weniger strenge Umweltziele Art. 4.5	Physische Veränderungen und neue, nachhaltige Entwicklungstätigkeiten Art. 4.7

Kasten 5.1: HMWB und Unverhältnismäßigkeit von Kosten

Die Ausweisung von Wasserkörpern als „erheblich verändert“ oder „künstlich“ erfordert gemäß CIS-Leitfaden Nr. 4 eine 8-stufige Prüfung bezüglich spezifischer, für die Ausweisung notwendiger Kriterien. (CIS 2003 und LAWA 2013).

Im letzten Prüfschritt (Nr. 8) ist grundsätzlich zu prüfen, ob die Ziele, denen die künstlichen oder veränderten Merkmale des Gewässers dienen, mit sogenannten „anderen Möglichkeiten“ zu erreichen sind. Diese sind dahingehend zu prüfen, ob sie technisch durchführbar sind und ob sie bei technischer Durchführbarkeit die wesentlich bessere Umweltoption darstellen. Wenn auch dies zu bejahen ist, steht die Prüfung an, dass die anderen Möglichkeiten nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein dürfen.

Einordnung und Inhalt des Kriteriums der Unverhältnismäßigkeit

Mit der Festlegung der Umweltziele der WRRL werden in Artikel 4 der Richtlinie auch die Ausnahmeregelungen (Art. 4.4 bis 4.7 WRRL) gelistet. Diese ermöglichen den Mitgliedsstaaten, unter bestimmten Rahmenbedingungen die Frist für die gesetzten Umweltziele zu verlängern oder aber weniger strenge Umweltziele festzulegen. Unter Umständen kann auch eine Verschlechterung des Gewässerzustandes aufgrund physikalischer Veränderungen neuer, nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen zulässig sein. Des Weiteren besteht die Möglichkeit erheblich veränderte Wasserkörper (in Englisch: Heavily Modified Water Bodies, kurz HMWB) auszuweisen, die eine eigene Wasserkörperkategorie darstellen und für die das gute ökologische Potenzial anstelle des guten ökologischen Zustands erreicht werden muss (Art. 4.3 WRRL). Das Kriterium der Unverhältnismäßigkeit der Kosten ist ein Begründungstatbestand im Rahmen der Ausnahmen, als auch für die Ausweisung der HMWB relevant (vgl. Abbildung 5.1).

Eine erste Differenzierung der Unverhältnismäßigkeit erfolgt bezüglich des zu prüfenden Sachverhaltes: Entweder stehen die Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässer im Vordergrund, oder es sollen Alternativen der Wassernutzung geprüft werden, die nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten einhergehen dürfen (LAWA 2013).

Im Themenkomplex Ausnahmen wurde das Kriterium Unverhältnismäßigkeit bislang insbesondere im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen (Art. 4.4 WRRL) und weniger strengen Umweltzielen (Art. 4.5 WRRL) behandelt. Es findet sich auch im Wortlaut des Art. 4.7 WRRL, in ihm wird die Möglichkeit gewährt, unter bestimmten Bedingungen auch eine Verschlechterung des Gewässerzustandes zuzulassen. Begründungen sind in diesem Fall Änderungen der physischen Eigenschaften (hydromorphologische Veränderungen) des Wasserkörpers oder neue, nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen, durch die sich der Zustand eines Wasserkörpers von „sehr gut“ auf „gut“ verringert. Hier gilt es frühzeitig mögliche Alternativen und deren Kosten gegenüber der neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen abzuwägen. Im Hinblick auf Themen wie z.B. die Energiewende oder auch den Klimawandel wird den Inhalten von Art. 4.7 WRRL eine wichtige zukünftige Rolle zugesprochen. Allerdings liegt der Schwerpunkt der bisherigen Umsetzungsarbeiten auf Art. 4.4 WRRL und Art. 4.5 WRRL.

Im Folgenden wird die Rolle der Unverhältnismäßigkeit von Kosten insbesondere für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen und weniger strengen Umweltzielen betrachtet.

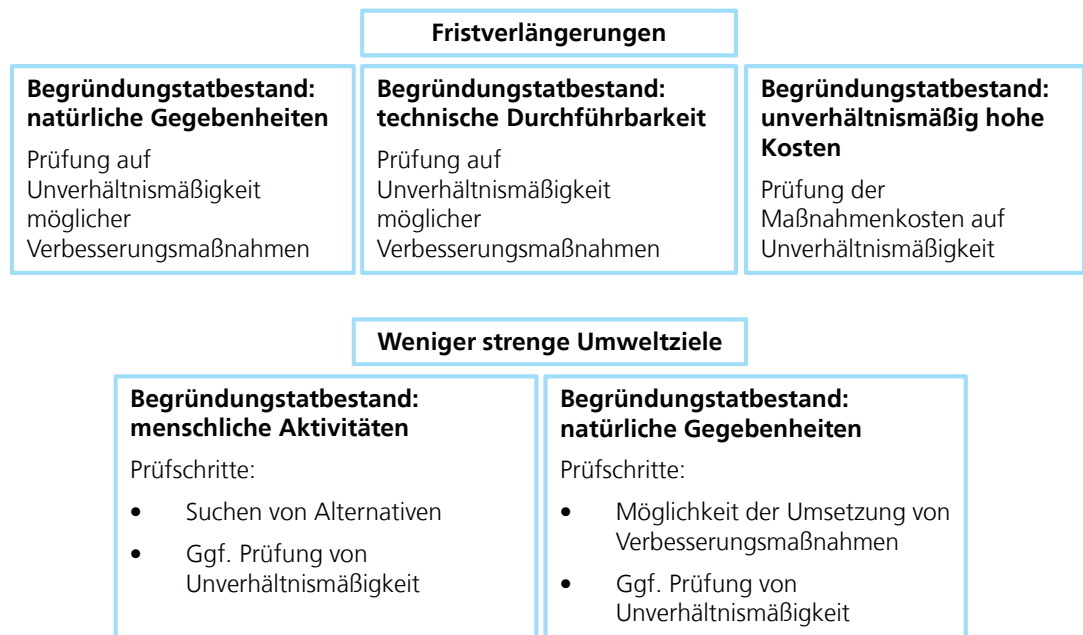
Für die Begründung von Fristverlängerungen stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten zur Verfügung: Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes müssen a) technisch nicht durchführbar, b) mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden oder c) aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht durchführbar sein.

Bei Fristverlängerungen bezieht sich das Kriterium der unverhältnismäßig hohen Kosten auf Maßnahmen am Wasserkörper. Es ist dabei sowohl ein eigener Begründungstatbestand, muss aber auch bei den anderen zwei Begründungen als Bestandteil eines Prüfverfahrens angewandt werden (vgl. Abbildung 5.2 und Anhang). Werden die Ziele der WRRL in einem Wasserkörper voraussichtlich bis zum Jahr 2027 nicht erreicht, so gilt es, eine Prüfung bezüglich weniger strenger Umweltziele durchzuführen.

Weniger strenge Umweltziele können in Anspruch genommen werden, wenn aufgrund der zwei Begründungstatbestände „Beeinträchtigungen durch menschliche Tätigkeiten“ und „natürliche Gegebenheiten“ die Ziele der WRRL nicht erreicht werden können (vgl. Abbildung 5.2). Für den ersten Begründungstatbestand gilt es zu prüfen, ob sozioökonomische oder umweltbedingte menschliche Aktivitäten, die die Zielerreichung behindern, nicht durch andere Maßnahmen ersetzt werden könnten. Diese anderen Maßnahmen sollten eine umweltgerechtere Lösung darstellen, sie müssen praktisch umsetzbar und dürfen nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein. Können besagte menschliche Aktivitäten nicht durch alternative umweltgerechtere Maßnahmen ersetzt werden, so wird ein weniger strenges Umweltziel in Anspruch genommen und es ist in Folge zu prüfen, ob zusätzlich gänzlich andere Maßnahmen eingeleitet werden können, die zumindest eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustandes verhindern oder diesen ggf. sogar verbessern.

Wird der Begründungstatbestand „natürliche Gegebenheiten“ in Anspruch genommen, muss auch hier geprüft werden, inwieweit Maßnahmen für ein bestmögliches Bewirtschaftungsziel umgesetzt werden können. Bei beiden Begründungstatbeständen findet bei Verdacht auf zu hohe Kosten eine Prüfung auf Unverhältnismäßigkeit statt.

Abbildung 5.2: Systematisierung der Unverhältnismäßigkeit im Kontext Ausnahmen
Quelle: Eigene Darstellung



Zentrale Herausforderung bei der Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit liegt in der methodischen Fundierung für die Beurteilung, ob die Kosten für eine Maßnahme oder für eine alternative Nutzungsform der Gewässer verhältnis- oder unverhältnismäßig sind. Die Operationalisierung des Kostenbegriffs der WRRL (vgl. Kasten 1.2) und die Entwicklung einer geeigneten Methodik stehen dabei im Vordergrund.

Zum Kostenbegriff in diesem Zusammenhang

Grundsätzlich ist der Begriff der Kosten im Rahmen der WRRL sehr weit gefasst. Kosten sind nicht nur die betriebswirtschaftlichen Kosten für die Durchführung von Maßnahmen, sondern auch Kosten wie z.B. Gewinneinbuße oder Schadenskosten. Gleichzeitig zählen zu den zu betrachtenden Kosten auch diejenigen, die zukünftig entstehen, weil heute keine Maßnahmen oder Nutzungsänderungen zum Schutz der Ressource Wasser vorgenommen werden. Diese

Kosten umfassen sowohl potenzielle Maßnahmenkosten als auch sogenannte entgangene Nutzen als Kosten (Opportunitätskosten). Beispielsweise entsteht dieser entgangene Nutzen dann, wenn bei in Konkurrenz zueinander stehenden Nutzungsformen (z.B. Sportangeln vs. Wasserkraftbetrieb) eine Akteursgruppe oder ein Akteur seiner Tätigkeit nicht nachgehen kann und damit monetäre (z.B. Gewinn/Einkommen) oder nicht-monetäre (z.B. Verringerung der Lebensqualität) Nutzeneinbußen einhergehen.

Methodische Ansätze

Der Begriff der Verhältnismäßigkeit stammt ursprünglich aus der Rechtswissenschaft und soll eine Beziehung zwischen dem Zweck, der mit einer Maßnahme verfolgt wird, und den dazu eingesetzten Mitteln herstellen (Hecht et al. 2010). Verhältnis- bzw. Unverhältnismäßigkeit von Kosten wird von vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst und stellt immer einen Abwägungsprozess dar.

Das Instrument zur Bestimmung von Unverhältnismäßigkeit ist die Kosten-Nutzen-Analyse. Übersteigen die Kosten den Nutzen, dann sind Ressourcen nicht sinnvoll eingesetzt und die Kosten unverhältnismäßig. Praktisch ist die Bestimmung von Nutzen und Kosten mit vielen Unsicherheiten belastet (vgl. Kapitel 4). Bei der Betrachtung komplexer und dynamischer Systeme wie aquatischer Ökosysteme, nehmen diese Unsicherheiten eine entscheidende Rolle ein. So ist der Einfluss der vielen Faktoren, die die Gewässerqualität bestimmen, nur in Grenzen bekannt und auch das Wissen um die Bedeutung von Gewässerqualität für das langfristige Wohlbefinden von Menschen ist begrenzt (Hecht et al. 2010). Zudem ist, wie auch schon in den vorherigen Kapiteln beschrieben, die Bewertung von Kosten und Nutzen methodisch schwer fassbar und die Durchführung der Bewertung selbst mit hohen Kosten verbunden. Kosten-Nutzen-Analysen erfordern in der Regel eine Monetarisierung sämtlicher Nutzen. In der Praxis lässt sich Nutzen in dieser Form oftmals nicht quantifizieren. Zur qualitativen Abschätzung von Kosten und Nutzen stehen Methoden wie die Kostenwirksamkeitsanalyse oder die Multikriterienanalyse zur Verfügung (vgl. Kasten 4.3). Im Fall einer Unverhältnismäßigkeitsprüfung müssen nicht unterschiedliche Maßnahmenalternativen zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, sondern die Kosten der kosteneffizienten Maßnahme im Vergleich zu einer Kostenschwelle beurteilt werden. Im theoretischen Fall entspräche diese Schwelle dem Nutzen der Maßnahme. Praktisch stellt die Festsetzung dieser Schwelle aber keine ökonomische Aufgabe dar.

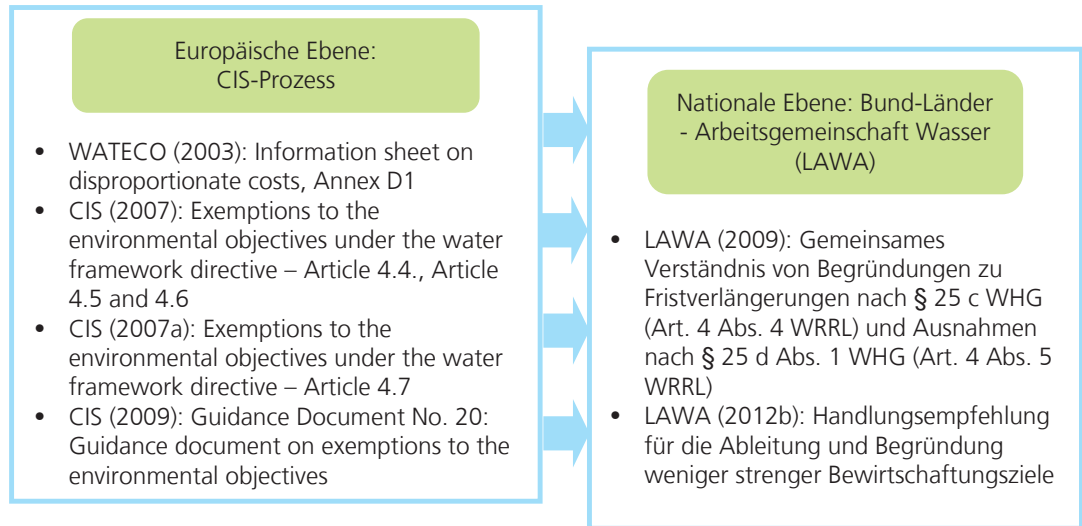
Die zum Thema Unverhältnismäßigkeit in der WRRL verfassten Leitfäden (vgl. Abbildung 5.3) weisen deshalb darauf hin, dass die Frage nach Unverhältnismäßigkeit letztendlich immer auf politischer Ebene beurteilt wird, die Entscheidung muss durch ökonomische Informationen unterfüttert und transparent dargestellt sein (CIS 2009). Die Diskussion um die Unverhältnismäßigkeit von Kosten muss also gemeinsam mit den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und Interessenvertretern geführt

werden. Es sollten nicht nur Informationen über Kosten und Nutzen von Maßnahmen dokumentiert werden, sondern insbesondere auch eine allgemein gültige und nachvollziehbare Vorgehensweise definiert werden. Auf CIS-Ebene wurde deshalb ein allgemeines Prüfschema entwickelt, das eine Einordnung des Unverhältnismäßigkeitskriteriums in die unterschiedlichen Planungsschritte erlauben. Auf LAWA-Ebene sowie auch in Niedersachsen wurde dieses Schema für die praktische Planung weiterentwickelt und konkretisiert. Die Frage nach Unverhältnismäßigkeit stellt dabei immer nur einen Schritt in einem größeren Prüfverfahren dar. In diesem einen Schritt soll durch das Abwägen von Kosten und Nutzen eine Bewertung der Verhältnis- bzw. Unverhältnismäßigkeit von Kosten erfolgen.

Stand der Umsetzung

Auf europäischer Ebene wurden zum Gesamthemenkomplex Ausnahmen Empfehlungen erarbeitet, von denen auch einige Aspekte der Anwendung des Unverhältnismäßigkeitskriteriums behandeln. Zum generellen und zeitlichen Vorgehen zur Ausweisung von Ausnahmen wurden konkrete Prüfschritte erarbeitet. Wie aber in den einzelnen Schritten die Unverhältnismäßigkeit von Kosten nachgewiesen werden soll, bleibt den Mitgliedsstaaten offen. Im Folgenden werden zunächst die bislang erarbeiteten Empfehlungen aus dem CIS-Prozess zum Themenkomplex Ausnahmen vorgestellt und der Beschluss der Wasserdirektoren zur Unverhältnismäßigkeit aus dem Jahr 2008 wiedergegeben (Wasserdirektoren 2008).

Abbildung 5.3: Zentrale Leitlinien und Dokumente zur Unverhältnismäßigkeit von Kosten
Quelle: Eigene Darstellung

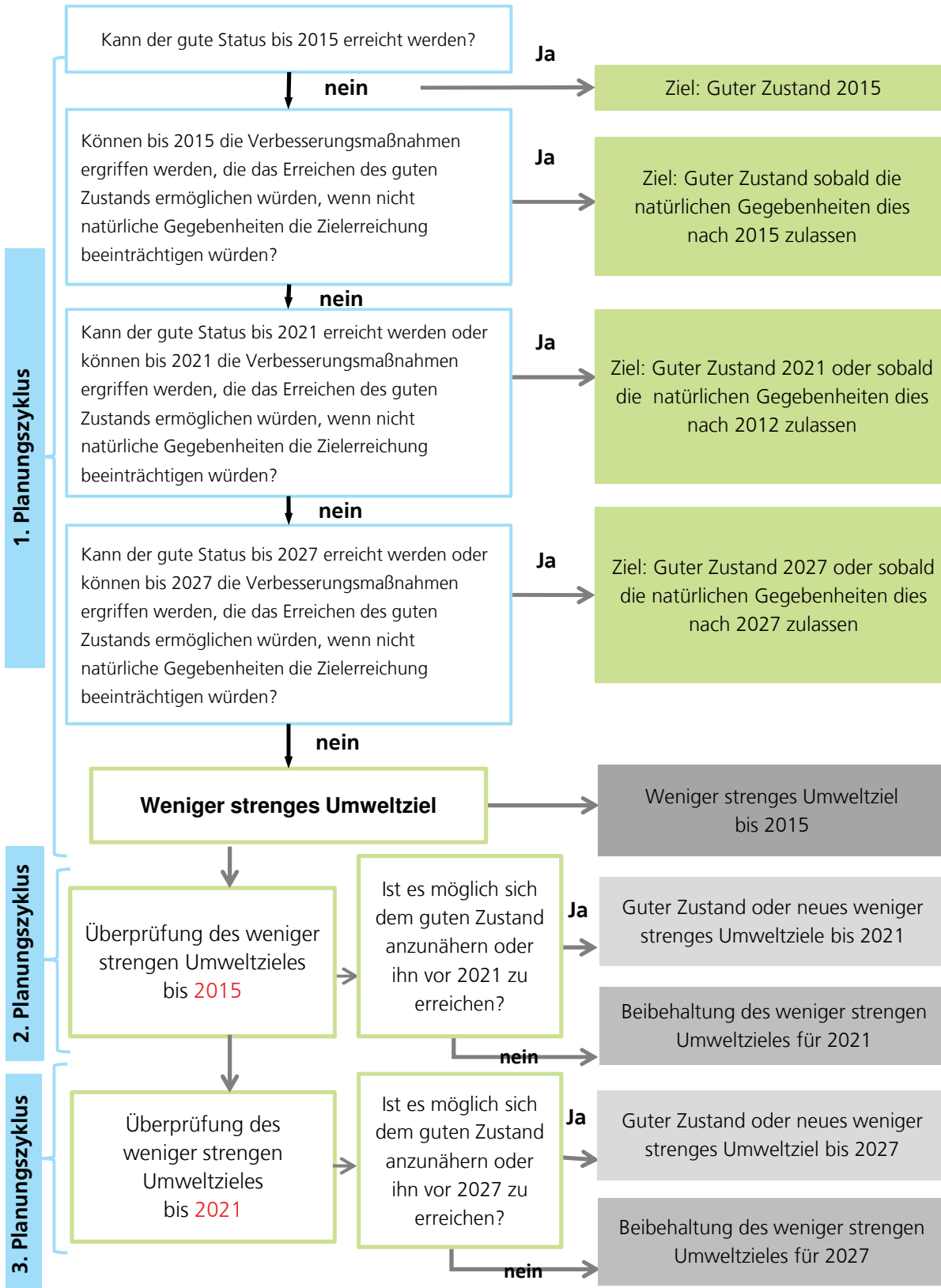


CIS Dokumente

Die Unverhältnismäßigkeit von Kosten wurde im Rahmen des CIS-Prozesses in drei Papieren explizit behandelt (vgl. Abbildung 5.3). Das im CIS-Prozess erarbeitete Prüfschema schlägt ein schrittweises Vorgehen zur Inanspruchnahme von Ausnahmen vor (vgl. Abbildung 5.4). Als notwendige Bedingung sind die Anforderungen der Sorgfaltspflicht und des Schutzniveaus der Absätze 8 und 9 des Artikels 4 WRRL einzuhalten. Das bedeutet, dass trotz Ausnahmen die Umsetzung der Ziele der WRRL an anderen Wasserkörpern, die auch zur betroffenen Flussgebietsgemeinschaft gehören, nicht permanent beeinträchtigt oder verhindert werden dürfen. Außerdem müssen genehmigte Ausnahmen mindestens die Anforderungen vorhandener Kommunalgesetze erfüllen. Ausnahmen sollen nicht zur Regel werden und das Erreichen der Ziele der WRRL nicht behindern. Alle Wasserkörper, in denen der gute ökologische Zustand bis 2015 nicht erreicht wird, müssen deshalb - entsprechend begründet - in den Bewirtschaftungsplänen dokumentiert werden.

Begründete Ausnahmeregelungen können nur einmalig greifen, sie sind in den beiden darauffolgenden sechsjährigen Planungszeiträumen erneut zu prüfen. Ist absehbar, dass ein betroffener Wasserkörper seinen guten ökologischen Zustand innerhalb des geplanten Zyklus aufgrund ineffektiver Maßnahmen oder trotz bereits genehmigter Ausnahmeregelungen nicht erreichen kann, so ist es möglich, ein neues Verfahren im darauffolgenden Zyklus im Sinne von Art. 4.4 und 4.5 WRRL anzustreben und/oder die bereits getroffene Inanspruchnahme vertiefend zu begründen. Ein Beispiel hierfür wäre die Verlängerung einer ursprünglichen Inanspruchnahme genommener Fristverlängerung von 2015 auf 2021 oder ggf. die Umwandlung in die Inanspruchnahme eines weniger strengen Umweltzieles. Andererseits ist es ebenso möglich, Fristverlängerungen oder weniger strenge Umweltziele in einem späteren Planungszyklus auszusetzen und zur ursprünglichen Zielsetzung zurückzukehren, sollte sich abzeichnen, dass die Inanspruchnahme der Ausnahme nicht mehr zwingend nötig ist.

Abbildung 5.4: CIS-Prüfschema für das Vorgehen in den verschiedenen Planungszyklen
 Quelle: CIS (2009)



Beschluss der Wasserdirektoren: Unverhältnismäßigkeit

Die Treffen der Wasserdirektoren (Water Directors) stellen eine maßgebliche informelle Versammlung der wichtigsten politischen Entscheidungsträger für die Wasserpolitik der verschiedenen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission dar. Seit dem Jahr 2000 haben diese Treffen die Umsetzung der WRRL durch die Mitgliedstaaten im Rahmen CIS-Strategie als hauptsächliches Ziel.

Die Wasserdirektoren stimmten den Inhalten der CIS-Strategiepapiere über die Ausnahmen der Kommission in vielen Punkten zu. Die

gemeinsamen Positionen wurden in den Bericht „Schlussfolgerungen über Ausnahmen und unverhältnismäßig hohe Kosten“ (Wasserdirektoren 2008) zusammengefasst (vgl. Tabelle 5.1).

Dabei stellen die Wasserdirektoren besonders die Bedeutung einer Priorisierung beschlossener Maßnahmen, deren Bewertung im Hinblick auf die Auslegung des Begriffs „unverhältnismäßig hohe Kosten“ sowie die Transparenz im Entscheidungsprozess heraus. Darüber hinaus machen sie wichtige Angaben zu möglichen juristischen bzw. administrativen Einschränkungen. Die wichtigsten Punkte sind in Tabelle 5.1 kurz dargestellt.

Tabelle 5.1: Gemeinsame Positionen der Wasserdirektoren zur Prüfung der Unverhältnismäßigkeit

Thema	Gemeinsame Position der Wasserdirektoren
Transparenz	Die Öffentlichkeit muss zumindest über die Gründe und Kriterien für die Anwendung von Ausnahmen aufgeklärt werden, und zwar bezogen auf jeden Wasserkörper, auf den Ausnahmen angewendet werden.
Kosten der grundlegenden Maßnahmen	Die Kosten der unter dem bestehenden Gemeinschaftsrecht erforderlichen Maßnahmen, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie bereits vereinbart waren, können bei der Entscheidung über unverhältnismäßig hohe Kosten nicht berücksichtigt werden.
Allgemeine Ansätze/ Priorisierungsansätze	Eine proportionale Auswahl von verschiedenen Analyseverfahren kann nützlich sein, um fundierte Entscheidungen zu treffen. Priorisierungsansätze für das Festlegen einer Rangfolge von Maßnahmen, die technologisch durchführbar sind, können erste operative Schritte bei der Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit der Kosten darstellen.
Alternative Finanzierungsmechanismen	Wenn eine Fristverlängerung mit dem Argument der Erschwinglichkeit begründet wird, sollte die Möglichkeit zur Nutzung passender alternativer Finanzierungsmöglichkeiten vollständig ausgelotet werden. Alternative Finanzierungsmechanismen könnten die Verteilung der Kosten auf die Verursacher und Nutzer beinhalten, öffentliche Haushalte (der verschiedenen Ebenen), europäische Fonds, usw.
Verlängerung von Fristen im Hinblick auf Erschwinglichkeit	Erschwinglichkeit kann unter bestimmten Bedingungen ein Bestandteil der Begründung einer Entscheidung über Fristverlängerung sein.
Administrative / juristische Einschränkungen	Notwendige Veränderungen des institutionellen Rahmens können bei hohen Kosten Fristverlängerungen rechtfertigen.

Für den ersten Bewirtschaftungsplan und die Maßnahmenprogramme in Deutschland wurden - als Folge der dargestellten Herausforderungen - vorerst insbesondere Fristverlängerungen in Anspruch genommen und diese mit den beiden Tatbeständen „natürliche Gegebenheiten“ und „technische Unmöglichkeit“ weitestgehend begründet (LAWA 2009). Auf Bundesebene formulierte die LAWA im Jahr 2009 erste Empfehlungen, die auf einem gemeinsamen Verständnis zu Fristverlängerungen und Ausnahmen aufbauen. Für die „Ableitung und Begründung weniger strenger Bewirtschaftungsziele, die den Zustand der Wasserkörper betreffen“ erarbeitete die LAWA im Jahr 2012 eine weitere Handlungsempfehlung. Die Kernaussagen der im CIS-Prozess erarbeiteten Positionen wurden in diese Handlungsempfehlungen und das Wasserhaushaltsgesetz mit aufgenommen.

Grundsätzlich gilt, dass der gute Zustand bzw. das gute Potenzial bis Ende 2015 erreicht und die entsprechenden Maßnahmen zur Zielerreichung durchgeführt werden sollen. Weniger strenge Bewirtschaftungsziele können nicht generell, sondern nur für einzelne Wasserkörper festgelegt werden (§§ 30 und 47 Abs. 3 Satz 2 WHG). Zudem ist die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Diese Voraussetzungen müssen geprüft, nachvollziehbar dargelegt und im Bewirtschaftungsplan begründet werden (§ 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG). In vielen Fällen, in denen der gute Zustand oder das gute Potenzial in der jeweils betrachteten Bewirtschaftungsperiode (6 Jahre) nicht erreicht werden kann, wird man zunächst die Frist zur Zielerreichung verlängern (§ 29 WHG). So besteht z. B. die Möglichkeit, den Aufwand für die erforderlichen Maßnahmen auf mehrere Perioden zu verteilen oder neuartige (Sanierungs-)Verfahren zu nutzen.

Auf dieser Basis wurden in Deutschland bislang insbesondere Fristverlängerungen in Anspruch genommen. Nur wo es sicher erschien, dass Ziele auch bis 2027 nicht erreicht werden können, wurde von der Ausnahme eines weniger strengen Umweltziels bereits im ersten Bewirtschaftungsplan Gebrauch gemacht. Für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten setzte die LAWA in Übereinstimmung mit den CIS-Empfehlungen zwei Vergleichsmaßstäbe an: 1. der Vergleich von Kosten und Nutzen der Maßnahmen, und 2. die finanzielle Belastbarkeit derjenigen, die die Kosten tragen (Kostenträger). Insbesondere der zweite Aspekt der finanziellen Belastbarkeit gilt hierbei als geeignetes und zweckmäßiges Argument (LAWA 2012).

Abbildung 5.5: Beispiel für Wasserkörper mit geringeren Umweltzielen
Foto: Rudolf Gade



5

Für das Vorgehen für die Inanspruchnahme weniger strenger Umweltziele gab es in Deutschland noch keine vorhandenen Lösungen, auf die zurückgegriffen werden konnte. Im Auftrag mehrerer Bundesländer wurde als erster Schritt im Rahmen eines Forschungsprojektes ein Verfahren zur „Nicht-monetären Kosten-Nutzen-Abwägung im Umsetzungsprozess der WRRL“ entwickelt. In dem Handbuch „Kosten-Nutzen-Abwägung zur Feststellung von Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten“ (Ammermüller et al. 2011) lässt sich dieser Ansatz schrittweise nachvollziehen. Dieses Vorgehen benötigt zahlreiche Informationen und Daten (z.B. zur Maßnahmenwirksamkeit, Maßnahmenkosten und Durchschnittskosten von Maßnahmen auf Länderebene) die bislang nicht flächendeckend zur Verfügung stehen oder nur schwer zu ermitteln sind. Aufgrund des hohen Aufwands und einer Vielzahl von Prämissen, die mit dem Ansatz verbunden sind, gilt er nur bedingt als flächendeckend anwendbar. Als zusätzliche Herausforderung bedarf es zur Anwendung dieses Verfahrens der Definition von

Kostenschwellen. Es muss also vorab definiert werden, ab welcher Kostenhöhe Maßnahmenkosten im Verhältnis zum Nutzen für unverhältnismäßig erklärt werden. Der Ansatz schlägt hier beispielsweise als Vergleichsmaßstab, der einen Anfangsverdacht auf Unverhältnismäßigkeit ggf. rechtfertigen soll, die landesweiten Durchschnittskosten für Maßnahmen vor. In einigen Bundesländern wird dieses Verfahren derzeit erprobt.

Auch in Niedersachsen wird geprüft, welche Methoden sich zur Beurteilung einzelner Maßnahmen in der Praxis eignen. Im für Niedersachsen entwickelten allgemeinen Prüfschema für Ausnahmen (vgl. Anhang) wurde die Verhältnismäßigkeitsprüfung mit den anderen Begründungstatbeständen entsprechend der Vorgaben des CIS-Prozesses miteinander verknüpft. Das Prüfschema zeigt für Fristverlängerungen und weniger strenge Umweltziele differenziert auf, an welcher Stelle gegebenenfalls eine Unverhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen hat.

Abbildung 5.6: Renaturierungsmaßnahmen an der oberen Ems
Foto: Rudolf Gade



Ausblick

Es ist zu erwarten, dass dem Thema der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen und weniger strenger Umweltziele im zweiten Bewirtschaftungsplan wesentlich mehr Arbeitsaufwand einzuräumen ist als im ersten Durchlauf, das hat die EU-Kommission gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bereits deutlich angemerkt. Die 100%ige Erreichung der Ziele der Richtlinie in allen Wasserkörpern Niedersachsens bis 2015 bzw. 2027 ist zwar nicht realistisch; ein Nicht-Handeln soll und muss vermieden werden, es sei denn, es ist eindeutig und umfassend sowie nachvollziehbar begründet. Es scheint zunächst unerheblich, welcher der drei Begründungstatbestände - natürliche Gegebenheiten, technische Möglichkeiten oder die Unverhältnismäßigkeit von Kosten – letztendlich für die Begründung herangezogen wird. Dennoch liegt besonderes Augenmerk auf der Unverhältnismäßigkeit von Kosten als Begründung.

Die bislang vorliegenden Vorgaben und Handlungsempfehlungen zu diesem Thema enthalten Informationen für einen ersten Ansatz zur Entwicklung einer Vorgehensweise. Sämtliche vorliegenden Informationen und Empfehlungen wurden im vorherigen Abschnitt vorgestellt. Aus diesen wurden unter anderem auch der niedersächsische Vorschlag zum Prüfverfahren entwickelt. Dieser Vorschlag dient bislang in erster Linie der Übersicht über die Möglichkeiten der Argumentation und damit gleichzeitig der Darstellung der Komplexität der Thematik. Sämtliche bislang vorgeschlagene Prüfverfahren beinhalten Kosten-Nutzen-Betrachtungen (z.B. Kostenwirksamkeitsanalysen, Multikriterienanalyse, Nutzwertanalysen etc.) als einen wichtigen Schritt der Prüfung.

Die vorliegenden Herangehensweisen und Prüfverfahren (wie z.B. die vorab erwähnte Nicht-monetäre Kosten-Nutzen-Abwägung von Ammermüller et al. 2011) sind wissenschaftlich

fundiert und theoretisch sehr begrüßenswert. Bisherige Praxistests der Prüfverfahren und der darin enthaltenen Schritte in Niedersachsen zeigen, dass die vorliegenden Vorschläge für Vorgehensweisen und Verfahren in der praktischen Anwendung sehr zeitaufwendig und ressourcenintensiv verlaufen. Weiter zeigt sich, dass im Rahmen der vorliegenden Prüfverfahren kaum standardisierte und flächendeckend einsetzbare Lösungen zu erwarten sind. Vielmehr sind selbst die Ergebnisse solcher Verfahren noch mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet und die Durchführung der Verfahren selbst ist ebenfalls mit verhältnismäßig hohen Kosten verbunden. Derzeit wird auf verschiedenen Ebenen an Entscheidungshilfen, die einfacher in der Anwendung und besser an die praktischen Notwendigkeiten angepasst sind, gearbeitet. Bis dahin gilt, die Situation am Gewässer, falls insbesondere die Notwendigkeit einer Zielabsenkung absehbar ist, umfassend zu betrachten und zu dokumentieren. Die Dokumentation sollte nach Möglichkeit sämtliche Kosten- und Nutzenaspekte der Situation am Gewässer bzw. von bereits theoretisch identifizierten, ggf. nicht praktisch durchführbaren Maßnahmen enthalten. Diese Informationen können somit möglichen zukünftigen Anforderungen der Belegpflicht für die Unverhältnismäßigkeit der Kosten dienen.

Aus ökonomischer Perspektive ist festzustellen, dass eine grundlegende Entscheidung seitens der zuständigen Behörden (EU, Bund, Länder) noch aussteht. Denkbar sind einerseits standardisierte Systeme bzw. Prüfverfahren oder vor-Ort- und von-Fall-zu-Fall-Entscheidungen. Zu diesem Zeitpunkt gibt es hierzu keine Tendenz, da es entweder noch zu wenige Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der vorhandenen Vorgehensweisen gibt oder die vorgeschlagenen Vorgehensweisen nicht zu den Gegebenheiten der Praxis passen. Es wird erwartet, dass der europäische CIS-Prozess in der 3. Phase (ab 2013) hierzu befriedigende Hinweise und Antworten gibt.

Ökonomische Anforderungen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

Inhalt und Bedeutung

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG, MSRL) ist neben der WRRL ein weiterer wichtiger Pfeiler in der europäischen Gewässerschutzpolitik. Durch die MSRL wurde ein einheitlicher Ordnungsrahmen für den Umweltzustand der Meeresgewässer der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geschaffen. Ähnlich der WRRL beinhaltet die MSRL eine Reihe von expliziten ökonomischen Anforderungen. Hintergrund ist wie bei der WRRL ein ganzheitlicher, integrativer Ansatz, der auf der Vereinbarkeit von der Erreichbarkeit ökologischer Ziele und ökonomischen Grundsätzen basiert. In den deutschen Meeresgebieten treffen besonders intensiv verschiedene Schutz- und Nutzungsinteressen aufeinander. Intention der ökonomischen Anforderungen der Richtlinie ist eine verbesserte und gleichzeitig methodisch fundierte Abwägung zwischen diesen Interessen mit Hinblick auf die Ziele der Richtlinie.

Ziel der MSRL ist, bis zum Jahr 2020 einen guten Umweltzustand in den Meeresgewässern zu erreichen. Zur Erreichung dieses Ziels sollen miteinander abgestimmt nationale Meeresstrategien erarbeitet werden. Folgende Verfahrensschritte gelten für die Entwicklung der Meeresstrategien:

- Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands
- Beschreibung eines guten Umweltzustands
- Festlegung von Umweltzielen und dazu gehörenden Indikatoren
- Erstellung und Durchführung eines Überwachungsprogramms für die laufende Bewertung und regelmäßige Aktualisierung der Ziele der Richtlinie
- Erstellung eines Maßnahmenprogramms zur Erreichung oder Aufrechterhaltung eines guten Umweltzustands
- praktische Umsetzung des Maßnahmenprogramms.

Für den Ablauf dieser Verfahrensschritte gibt es einen Zeitplan, der die Erstellung der entsprechenden Dokumente vorsieht. Zu den Berichten zählen eine Anfangsbewertung (analog der Bestandaufnahme WRRL) sowie die Beschreibung des guten Umweltzustands und die Festlegung der Umweltziele, die bis zum Jahr 2012 erstellt werden mussten. Die anschließende Aufstellung von Maßnahmenprogrammen wird bis zum Jahr 2015 vorgegeben.

Ökonomische Anforderungen sind wiederum Bestandteil der zu erstellenden Berichte und Programme. Die Anforderungen umfassen ein weites Spektrum von ökonomischen Instrumenten, Methoden und Verfahren. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Anforderungen:

1. die wirtschaftliche und gesellschaftliche Analyse der Nutzung der betreffenden Gewässer sowie die Kosten einer Verschlechterung der Meeresgewässer gemäß Art. 8 Abs. 1c);
2. die Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Belange bei der Festlegung der Umweltziele und der dazugehörigen Indikatoren gemäß Art. 9;
3. bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme müssen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden. Dies beinhaltet Kostenwirkungsuntersuchungen sowie Folgeabschätzungen vor jeder neuen Maßnahme inklusive Kosten-Nutzen-Analysen gemäß Art. 13 Abs. 3.

Zudem sollen gemäß Anhang VI in die Maßnahmenprogramme Managementmaßnahmen mit aufgenommen werden, die wirtschaftliche Anreize für eine nachhaltige Nutzung der Meeresökosysteme setzen;

4. die Möglichkeit von Ausnahmetatbeständen, wenn die Kosten der Maßnahme nicht im angemessenen Verhältnis zu den Gefahren für die Meeresumwelt stehen gemäß Art. 14 Abs. 4.

Auch wenn die ökonomischen Anforderungen denen der WRRL in weiten Teilen entsprechen, gibt es dennoch Unterschiede (vgl. Tabelle 6.1):

Zu den besonderen Herausforderungen bei der Umsetzung der ökonomischen Anforderungen zählen die Verfügbarkeit von geeigneten Daten und deren Eignung für die Nutzung oder gar ihre Generierung. Daten bilden die Grundlage für die Durchführung von Analysen und für die Anwendung von Methoden. Statistische Daten über Meeresnutzungen oder Werte einzelner Komponenten des Ökosystems Meer mit dem direkten Bezug auf eine Meeresregion sind nur bedingt Bestandteil regulärer amtlicher Erhebungen. Zudem gibt es Überschneidungen mit dem Bereichen der WRRL zwischen der Basislinie und der 3 Seemeilen-Zone.

Tabelle 6.1: Vergleich ökonomischer Anforderungen MSRL und WRRL

Anforderung MSRL	Entsprechung WRRL
Wirtschaftliche Analyse	x
Gesellschaftliche Analyse	Keine explizite Entsprechung
Kosten einer Verschlechterung der Meeresumwelt	Keine direkte Entsprechung, ggf. Analogie zu Umwelt- und Ressourcenkosten
Kostenwirksamkeit von Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analysen	x (allerdings unter dem Begriff von Kosteneffizienz)
Managementmaßnahmen zum Setzen wirtschaftlicher Anreize plus Einsatz ökonomischer Instrumente	x (im besonderem unter dem Aspekt der Kostendeckung, Art. 9 WRRL)
Ausnahmen aufgrund der Unverhältnismäßigkeit von Kosten	x
Gebührende Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Belange bei der Festlegung der Ziele	Keine Entsprechung

6

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

Abbildung 6.1: Überschneidung Regelungsbereiche WRRL und MSR
Quelle: MU



Stand der Umsetzung

Analog zur WRRL ist der Wortlaut des Richtlinientextes der MSRL relativ offen formuliert und muss somit weiter konkretisiert und auf die damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten hin geprüft werden. Verschiedene Arbeitsgruppen haben sich seit der Verabschiedung der Richtlinie mit den Möglichkeiten von gemeinsamen Definitionen, von Vorgehensweisen und des Spektrums an Methoden befasst. Auf internationaler Ebene arbeitet die „Working Group on Economic and Social Analysis (kurz: ESA) seit 2009 unter der Leitung von Schweden und Großbritannien an den Gestaltungsmöglichkeiten der ökonomischen Anforderungen. Zum Output der Arbeitsgruppe zählt ein Leitfaden für die Erstellung der Anfangsbewertung: „Economic and Social Analysis for the initial assessment for the MSFD: A Guidance Document – a legally non-binding document“. Hinzukommt hat die Europäische Kommission eine Studie zur Festlegung des Untersuchungsrahmens in Auftrag gegeben: „Scoping study on the requirements for economic assessment in the Marna Strategy Framework Directive – Final Report“ (EU KOM DG Umwelt 2010).

Die MSRL sieht vor, dass bisherige Arbeiten und Ergebnisse der regionalen Meeresübereinkommen sowie weiterer relevanter Abkommen in den Umsetzungsarbeiten der Richtlinie ein- und zusammenfließen. Für Nord- und Ostsee sind dies die Arbeiten der Kommission des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (Oslo-Paris-Kommission - OSPAR) sowie die der ebenfalls zwischenstaatlichen Kommission zur Durchführung des Helsinki-Abkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (HELCOM).

Beide Kommissionen richten ihre Aktivitäten anhand der Vorgaben der MSRL aus. Dies betrifft auch die Umsetzung der ökonomischen Anforderungen. Ein eigens dafür eingerichtetes Komitee beschäftigt sich bei OSPAR mit dem Einfluss der menschlichen Aktivitäten auf die Meeresumwelt. Weitergehende Arbeiten im Sinne der sozio-ökonomischen Betrachtungen werden in einer eigens dafür eingerichteten Arbeitsgruppe durchgeführt. Die Kommissionen bieten sich als bereits etablierte Plattform zur Unterstützung und Koordinierung der eigentlichen Umsetzungsarbeiten der MSRL für die Mitgliedsstaaten an. So hat OSPAR zum Beispiel einen Bericht zur strategischen Unterstützung für die regionalen Analysen erarbeiten lassen (Eftec 2012).

Die nationale ad-hoc Arbeitsgruppe zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Analyse der Meeresnutzungen hat die Vorgehensweise für die Umsetzung der Anforderungen in Deutschland erarbeitet und die Grundlagen für die Analyse der Meeresnutzungen zusammengestellt.

Diese Vorarbeiten führten zur Vergabe des „Gutachtens zur Erstellung der ökonomischen Anfangsbewertung im Rahmen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)“ (Marggraf et al. 2011) durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Dieses Gutachten bildete die Grundlage für Umsetzung der ökonomischen Anforderungen im Rahmen der Anfangsbewertung.

Die Anfangsbewertung wurde von Deutschland fristgerecht im Jahr 2012 an die Kommission übermittelt. Bestandteil der Anfangsbewertung sind die ökonomischen Anforderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Analyse der Meeresnutzungen sowie die Kosten einer Verschlechterung der Meeresumwelt. Die Berichte zur Anfangsbewertung sind nach Meeresregion differenziert veröffentlicht unter:

www.meeresschutz.info/index.php/berichte.html.

Zu den im Rahmen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Analyse betrachteten Sektoren und sonstigen Nutzungsarten der Meeresgewässer zählen:

- Schifffahrt
- Offshore-Windenergie
- Offshoreförderung von Öl und Gas
- marine Rohstoffgewinnung (insb. Sand- und Kiesgewinnung)
- Unterwasserkabel und -leitungen
- Fischerei
- Marikultur
- Einträge aus Industrie (Kühl- und Abwasser) und Landwirtschaft
- Altlasten (z.B. ehemalige Versenkung von Munition)
- Tourismus
- sonstige wirtschaftliche Aktivitäten mit externen Effekten auf die Meeresumwelt (z.B. Verkehr).

In der deutschen Anfangsbewertung bildet der von der WG ESA vorgeschlagene Ansatz der sogenannten „Marine Water Accounts“ in einer erweiterten Form die Grundlage aller Umsetzungsarbeiten. Entsprechend wurden wirtschaftliche Kennzahlen der Nutzungsarten (z.B. Beschäftigungszahlen, Bruttowertschöpfung für die Fischerei; Umschlag, Schiffsankünfte, Beschäftigungszahlen für die Schifffahrt etc.) zusammengestellt und die Auswirkungen

der Nutzungen auf die Meeresumwelt weitestgehend identifiziert und analysiert. Für die Darstellung der Kosten einer Verschlechterung der Meeresumwelt wurde der von der internationalen Arbeitsgruppe vorgeschlagene „Thematic Approach“ in einer modifizierten Form gewählt. Dabei bilden die oben genannten Nutzungsbereiche den (thematischen) Ausgangspunkt der Analyse. Mit der Anwendung dieses modifizierten Ansatzes lässt sich (perspektivisch) zeigen, welche Kosten durch die Nutzungsarten entstehen, sofern eine Quantifizierung der Auswirkungen auf fachlicher Grundlage vorliegt. In der Praxis ist dies zu diesem Zeitpunkt noch nicht umfassend der Fall, so dass aufgrund der Arbeit am ökonomischen Teil der Anfangsbewertung andere fachliche Lücken wie z.B. naturwissenschaftliche Zusammenhänge innerhalb des Ökosystems Meer identifiziert werden konnten.

Bis zum Jahr 2015 müssen die Maßnahmenprogramme erstellt werden. Der Fokus der weitergehenden Arbeiten liegt somit unter anderem auf der Untersuchung der Herausforderungen, die hiermit für die Ökonomie einhergehen. Zu den Anforderungen zählen der Nachweis der Kostenwirksamkeit von Maßnahmen sowie die Folgenabschätzung vor Durchführung einer Maßnahme einschließlich Kosten-Nutzen-Analysen. Hierzu gibt es bereits erste Arbeiten und Studien. So hat das Umweltbundesamt ein Forschungsvorhaben zur Entwicklung von Leitlinien für eine praktikable Methodik in Auftrag gegeben. In der im Jahr 2013 erschienenen Studie „Methodische Grundlagen für sozio-ökonomische Analysen sowie Folgeabschätzungen von Maßnahmen einschließlich Kosten-Nutzen-Analysen nach EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie“ (UBA 2013) wird untersucht, welcher ökonomische Nutzen durch Maßnahmen zur Reduktion von Belastungen entsteht. Des Weiteren wird untersucht, wie der Nutzen einer Maßnahme zur Verbesserung der Meeresgewässer quantifiziert und dann in eine Analyse einbezogen werden kann. Es wurde ein methodisches Vorgehen entwickelt, das an zwei Fallbeispielen (marine Abfälle und Eutrophierung) getestet wurde.

Ausblick

Im Gegensatz zur WRRL finden sich die Umsetzungsarbeiten der MSRL noch in einer frühen Phase, gleichzeitig stehen die Verantwortlichen vor einer Reihe neuer Herausforderungen. Dennoch zeigen die bisherigen Arbeiten, dass es viele Parallelen zur Umsetzung der ökonomischen Anforderungen der WRRL gibt. Dazu zählen ein hoher Arbeitsaufwand bei der Anwendung der vorgeschlagenen Methoden und signifikante Unsicherheiten durch die Notwendigkeit von Annahmen. Zudem besteht häufig eine schlechte Datenverfügbarkeit.

Sämtliche Wirkzusammenhänge im Ökosystem zu identifizieren, ist bereits häufig eine Herausforderung für die Naturwissenschaften. Für die Ökonomie ist diese Herausforderung nicht geringer, sondern wird vielmehr um die Komplexität der Beziehungen zwischen Ökologie und Sozio-Ökonomie noch vergrößert. Mit der Datenlage gehen zudem Unsicherheiten einher. Um ökonomische Verfahren anzuwenden, müssen häufig Annahmen getätigt werden, um Datenlücken zu überbrücken und Wirkzusammenhänge darzustellen. Ein hoher Arbeitsaufwand entsteht zudem durch die zum Teil schlechte Datenverfügbarkeit. Eine systematische Erhebung von Daten der Meeresregionen unabhängig von administrativen Zuständigkeiten findet nur im Einzelfall bzw. für einzelne Sektoren statt. Wenn bei den fachlichen Grundlagen Lücken auftreten, fehlen ebenso die Daten für die Anwendung ökonomischer Instrumente. Im Rahmen der Erstellung der Anfangsbewertung konnten aufgrund dieser Abhängigkeit bereits Wissenslücken und fehlende Informationen identifiziert werden.

Der Ökonomie ist auch bei der MSRL in erster Linie eine unterstützende Rolle bei der Erreichung der Ziele der Richtlinie zugeordnet. Somit hat die Ökonomie die Rolle einer unterstützenden Wissenschaft, kann aber gleichzeitig wie dargestellt Optimierungspotenziale bei

anderen Fragen der Umsetzung der Richtlinie aufzeigen. In Erweiterung zu den Anforderungen der WRRL werden bei der MSRL durch die ausdrückliche Aufnahme des Ökosystemdienstleistungsansatzes (ÖSD) und weitere Punkte der ganzheitliche und integrative Ansatz der Richtlinie und die letztendliche Aufgabe der Ökonomie im Kontext noch deutlicher. Ökonomische Verfahren, Instrumente und Methoden stellen eine Möglichkeit dar, Interessen verschiedener Gruppen methodisch substantiiert darzustellen und gegeneinander abzuwägen. Hinzukommend bietet die Disziplin die Möglichkeit ökologische Wertvorstellungen und ökonomische Grundsätze zu vereinen.

Die anstehenden Arbeiten betreffen vordergründig die Beurteilung der Maßnahmen im Rahmen der Erstellung der Maßnahmenprogramme. Hier kommt eine weitere Besonderheit der MSRL im Gegensatz zur WRRL zum Tragen, nämlich die Unterscheidung zwischen Zuständigkeiten und damit den Möglichkeiten der Umsetzung. Die zu ergreifenden Maßnahmen werden in erster Linie abhängig sein von den Belastungen. Der Umgang bzw. die Regelung von Maßnahmen zur Begegnung dieser Belastungen wiederum liegt damit in unterschiedlichen administrativen Zuständigkeitsbereichen. So werden zum Beispiel Maßnahmen im Bereich Schifffahrt ausschließlich auf Bundesebene zu regeln sein, wohingegen Stoffeinträge vom Land eher der Regelung der Länder unterliegen werden. Vor dem Hintergrund des bei der WRRL entwickelten, prozessorientierten Ansatzes zum Nachweis der Kosteneffizienz in Abhängigkeit der wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozesse werden die Herausforderungen somit komplexer. Zu diesem Zeitpunkt gibt es für die Praxis vor Ort somit noch keine klaren Empfehlungen. Vielmehr bleibt abzuwarten, welche weiteren Herausforderungen sich in der praktischen Anwendung ergeben werden.

Fazit

Die bisherige Befassung mit der Umsetzung der ökonomischen Anforderungen der WRRL und der MSRL haben gezeigt, dass es in der Fläche und bei den Akteuren zum Thema Ökonomie eine gewisse Skepsis bis hin zu regelrechten Ressentiments gibt. Häufig wird die Gefahr gesehen, dass rein monetäre Betrachtungen fachlich sinnvolle Entscheidungen überregeln könnten. Die Ökonomie und damit die hier vorgestellten ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik bieten allerdings ein weitaus größeres, insbesondere über rein monetäre Betrachtungen hinaus gehendes Repertoire an Methoden, Instrumenten und Verfahren. Zudem dienen die ökonomischen Anforderungen ausschließlich der Unterstützung bei der Erreichung der Ziele der Richtlinien. Damit ist die Erfüllung der Anforderungen kein Selbstzweck. Vielmehr wurden die ökonomischen Anforderungen in die Richtlinien mit aufgenommen, um die zielgerichtete und effiziente Erreichung der Ziele methodisch zu unterstützen. Hinzukommend unterstützt die Aufnahme der ökonomischen Anforderungen den ganzheitlichen Charakter der Richtlinien. Die Ökonomie bietet Möglichkeiten, um sämtliche am Gewässer relevante Aspekte methodisch fundiert mit in die Betrachtung einzubeziehen. Damit ist die Ökonomie ein wichtiges Element in der politischen Entscheidungsfindung.

Seit Verabschiedung der WRRL sind zahlreiche Leitfäden, Informationsblätter und sonstige Dokumente zu den ökonomischen Anforderungen erschienen. Hinzukommend gibt es eine breite Forschungslandschaft in Europa, die sich mit den Möglichkeiten der Anforderungen und ihrer Ausgestaltung befassen. Ein ähnlich umfangreicher Prozess wird im Laufe der fortschreitenden Umsetzung der MSRL erwartet.

Die bewusst offen formulierten Anforderungen einer Richtlinie müssen interpretiert und ausgelegt werden. Charakteristisch ist, dass ökonomische Anforderungen erstmals ausdrücklich aufgenommen wurden und somit auch explizit und konsequent im Verwaltungshandeln berücksichtigt werden müssen. Die Ausführungen in diesem Handbuch zeigen die besonderen Herausforderungen, bei denen bisherige wissenschaftliche Ansätze teilweise an ihren Grenzen stoßen, wenn es um Lösungen für das notwendige Verwaltungshandeln geht oder auch bei der Abbildung der praktischen Situation vor Ort. Die Umsetzung der ökonomischen Anforderungen ist somit einerseits ein Balanceakt zwischen der Erfüllung dieser und den Anforderungen aus der Praxis. Andererseits handelt es sich wiederum um einen Drahtseilakt zwischen wissenschaftlich Möglichem und praktisch Notwendigem.

Ziel des vorliegenden Handbuches ist es zunächst, über die Inhalte und mögliche Interpretationen der Anforderungen sowie den aktuellen Stand der Umsetzung zu informieren. Des Weiteren ist es Ziel, den Weg zu ebnen, um mit den wasserwirtschaftlichen Akteuren gemeinsam die unterstützende Funktion der ökonomischen Anforderungen zu untersuchen und nach Möglichkeit im Einklang mit den vorhandenen wasserwirtschaftlichen Strukturen und Prozessen im Land auszubauen.

Durch den Einsatz ökonomischer Instrumente, Methoden und Verfahrensweisen sollte perspektivisch kein zusätzlicher Aufwand bei der Umsetzung der Richtlinien vor Ort entstehen.

Innerhalb der Phase der Lösungsfindungen allerdings wird dies zunächst kaum vermeidbar sein. So sind Pilot- und Forschungsprojekte von besonderer Bedeutung für die zukünftige Wasserwirtschaft. Die teilnehmenden Akteure haben hierdurch in der Regel zunächst einen Mehraufwand. Dieser Aufwand entsteht im Dienste der Sache und führt perspektivisch zu neuen Lösungen und praxisorientierten Herangehensweisen. Die zuständigen Behörden sind daher angewiesen auf die Erfahrungen vor Ort, die Mithilfe und die Kommunikation durch die wasserwirtschaftlichen Akteure. In den vergangenen Jahren konnte bereits viel Wissen dank dieser Zusammenarbeit in Niedersachsen generiert werden. Das Handbuch stellt folglich einen weiteren Meilenstein dieser gemeinsamen Arbeit im fortlaufenden und evolvierenden Umsetzungsprozess dar.

Perspektivisch wird die Bedeutung der Ökonomie sowie ökonomischer Anforderungen in der politischen Entscheidungsfindung steigen, egal ob im Bereich des Mediums Wasser oder anderen Bereichen wie z.B. dem Naturschutz. So enthält zum Beispiel die Hochwasserrisiko-management-Richtlinie ebenfalls explizite ökonomische Anforderungen. Die Anwendung des Ökosystemdienstleistungsansatzes wird in der MSRL empfohlen, ist aber ebenfalls bereits großer Bestandteil im Naturschutz. Ökonomische Elemente sind somit heute schon regulärer Bestandteil von politischen Entscheidungen.

Dieses Handbuch lädt ein, die Möglichkeiten der gemeinsamen Gestaltung der Anforderungen zu nutzen und mögliche Potenziale der Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

Referenzen und weiterführende Literatur

1. Einleitung

Rechtsakte

MSRL: Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt

WRRL: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Europäische und internationale Referenzen

CIS (2003a): Planning Process. Guidance Document No. 11. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

CIS (2009a): Reporting under the WFD. Guidance Document No. 21. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

CIS (2009b): River Basin Management in a changing climate. Guidance Document No. 24. Common Implementation Strategy for the WFD (2000/60/EC)

TEEB (2012): The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Local and Regional Policy and Management. Earthscan London

TEEB – Deutscher Kurzfaden; verfügbar unter www.naturkapitalteeb.de

WATECO (2003): Economics and the environment, Guidance Document No. 1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

Nationale Referenzen

LAWA (2003): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie

Niedersächsische Referenzen

Kapitel 6 der niedersächsischen Bewirtschaftungspläne, verfügbar für die einzelnen Flussgebietseinheiten unter www.nlwkn.niedersachsen.de

NLWKN (2011): Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer. Teil D. Strategien und Vorgehensweisen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele an Fließgewässern in Niedersachsen. Wasserrahmenrichtlinie, Band 7

Regierungskommission Klimaschutz (2012): Empfehlung für eine niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels



2. Wirtschaftliche Analyse

Europäische Referenzen

CIS (2004a): Information Sheet on the methodology to prepare a baseline scenario

CIS (2004b): Information Sheet on River Basin Characterization: Economic analysis of water uses (Art 5 Annex III)

WATECO (2003): Economics and the Environment, Guidance Document No. 1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

Nationale Referenzen

LAWA (2003): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie

LAWA (2012): Handlungsempfehlungen für die Aktualisierung der Wirtschaftlichen Analyse

UBA (2001): Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Analyse der relevanten Regelungen und erste Schritte zur Umsetzung

UBA (2004): Ökonomie und Umwelt, Aufgaben und Herausforderungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Niedersächsische Referenzen

Kapitel 6 der niedersächsischen Bewirtschaftungspläne, verfügbar für die einzelnen Flussgebietseinheiten unter www.nlwkn.niedersachsen.de/

3. Kostendeckung der Wasserdienstleistungen

Rechtsakte

Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Neubekanntmachung vom 23. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 41 - VORIS 20310 01 00 00 000 -). Zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2012 (Nds. GVBl. S. 279)

Parlamentarisches Verfahren zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes zur Änderung der Definitionen von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen entsprechend Art. 2, Nr. 38 WRRL

Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Erfüllung von Art. 9: vor dem Europäischen Gerichtshof

Internationale Referenzen

CIS (2004a): Information Sheet on the methodology to prepare a baseline scenario

CIS (2004c): Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive. Information Sheet

CIS (2004d): Information Sheet on the Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterization Report (Art 9). Common Implementation Strategy Working Group 2B: Drafting Group ECO1

OECD (2008): The Polluter Pays Principle

WATECO (2003): Economics and the environment. Guidance Document No. 1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

Nationale Referenzen

Ammermüller, B. (2010): *Assessing Cost Recovery*, Peter Lang Verlag

Hecht, D. et al. (2010): Verfahren zur Bewertung wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen. Studie. Dynaklim – Publikation 02/ Okt. 2010

LAWA (2012): Handlungsempfehlungen für die Aktualisierung der Wirtschaftlichen Analyse. Produktdatenblätter 2.1.1 und 2.5.2

UBA (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe

Niedersächsische Referenzen

Kapitel 6 der niedersächsischen Bewirtschaftungspläne, verfügbar für die einzelnen Flussgebietseinheiten unter www.nlwkn.niedersachsen.de/

Landesweiter Kennzahlenvergleich Wasserversorgung Niedersachsen 2012. Erhebungsjahr 2011

Pröger, T.; Buchs, A.K. (2012): Maßnahmekosten als untere Grenze für Umwelt- und Ressourcenkosten gemäß Art. 9 WRRL – eine praktische Überprüfung am Beispiel Niedersachsens. In: Lauterbach, F. et al. (2012): *Handbuch zu den ökonomischen Anforderungen der europäischen Gewässerpolitik*, ibidem Verlag

4. Kosteneffizienz von Maßnahmen

Rechtsakte

Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OgewV). vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1429)

Europäische Referenzen

CEA (2006): Final Draft Document on Cost Effectiveness. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

WATECO (2003): Economics and the Environment. Guidance Document No. 1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

Nationale Referenzen

LAWA (2012): Handlungsempfehlungen für die Aktualisierung der Wirtschaftlichen Analyse. Produktdatenblätter 2.1.1 und 2.5.2

LAWA (2012a): Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen, 8. überarbeitete Auflage. Ausgabe: 07 2012

UBA (2004): Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie. Handbuch. Texte Nr. 02/2004



Niedersächsische Referenzen

Kapitel 6 der niedersächsischen Bewirtschaftungspläne, verfügbar für die einzelnen Flussgebietseinheiten unter www.nlwkn.niedersachsen.de

Nds. Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) (2009): Hintergrunddokument: Nachweis zur ökonomischen Anforderung der Kosteneffizienz von Maßnahmen gemäß EG-WRRL für das Niedersächsische Maßnahmenprogramm bis 2015

NLWKN (2011): Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer. Teil D. Strategien und Vorgehensweisen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele an Fließgewässern in Niedersachsen. Wasserrahmenrichtlinie Band 7

5. Unverhältnismäßigkeit von Kosten

Europäische Referenzen

CIS (2003): Leitfaden Nr. 4. zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern. CIS Arbeitsgruppe 2.2.

CIS (2005): Environmental Objectives under the Water Framework Directive. Policy Summary and Background Document

CIS (2007): Policy Paper: Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive – Article 4.4 (extensions of deadlines), 4.5 (less stringent objectives) and 4.6 (temporary deterioration)

CIS (2007a): Policy Paper on Exemptions to the environmental objectives under the WFD allowed for new modifications or new sustainable human development activities (Article 4.7)

CIS (2009): Exemptions to the environmental objectives. Guidance Document No. 20. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

WATECO (2003): Economics and the Environment. Guidance Document No. 1. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)

Wasserdirektoren (2008): Schlussfolgerungen über Ausnahmen und unverhältnismäßig hohe Kosten. Treffen der Wasserdirektoren im Rahmen der slowenischen Präsidentschaft. Brdo, 16.-17. Juni 2008

Nationale Referenzen

Ammermüller, B. et al. (2011): Kosten-Nutzen-Abwägung im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Methodik zur Begründung von Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten. Studien zu Infrastruktur und Ressourcenmanagement

Hecht, D. et al. (2010): Verfahren zur Bewertung wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen. Studie. Dynaklim – Publikation 02/ Okt. 2010

LAWA (2009): Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 25 c WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und Ausnahmen nach § 25 d Abs. 1 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL)

LAWA (2012b): Handlungsempfehlung für die Ableitung und Begründung weniger strenge Bewirtschaftungsziele, die den Zustand der Wasserkörper betreffen. LAWA-Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung. Produktdatenblatt 2.4.4.

LAWA (2013): Empfehlung zur Ausweisung HMWB/AWB im zweiten Bewirtschaftungsplan in Deutschland

Niedersächsische Referenzen

Kapitel 4 der niedersächsischen Bewirtschaftungspläne, verfügbar für die einzelnen Flussgebietseinheiten unter www.nlwkn.niedersachsen.de

Hinweise/ URLs WRRL:

Sämtliche CIS-Dokumente finden sich hier:

www.ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm

Sämtliche online verfügbaren LAWA-Dokumente finden sich hier:

www.lawa.de/Publikationen.html

oder unter auf der Bund-Länder-Informations- und Kommunikationsplattform Wasserblick:

www.wasserblick.net

6. Ökonomische Anforderungen der MSRL

Rechtsakte

MSRL: Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)

Referenzen

BLMP (2009): Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, Bestandaufnahme und Handlungsbedarf

Eftec (2012): Strategic Support for the OSPAR Regional Economic and Social Analysis

Europäische Kommission DG Umwelt (2010): Scoping study on the requirements for economic assessment in the Marine Strategy Framework Directive – Final Report

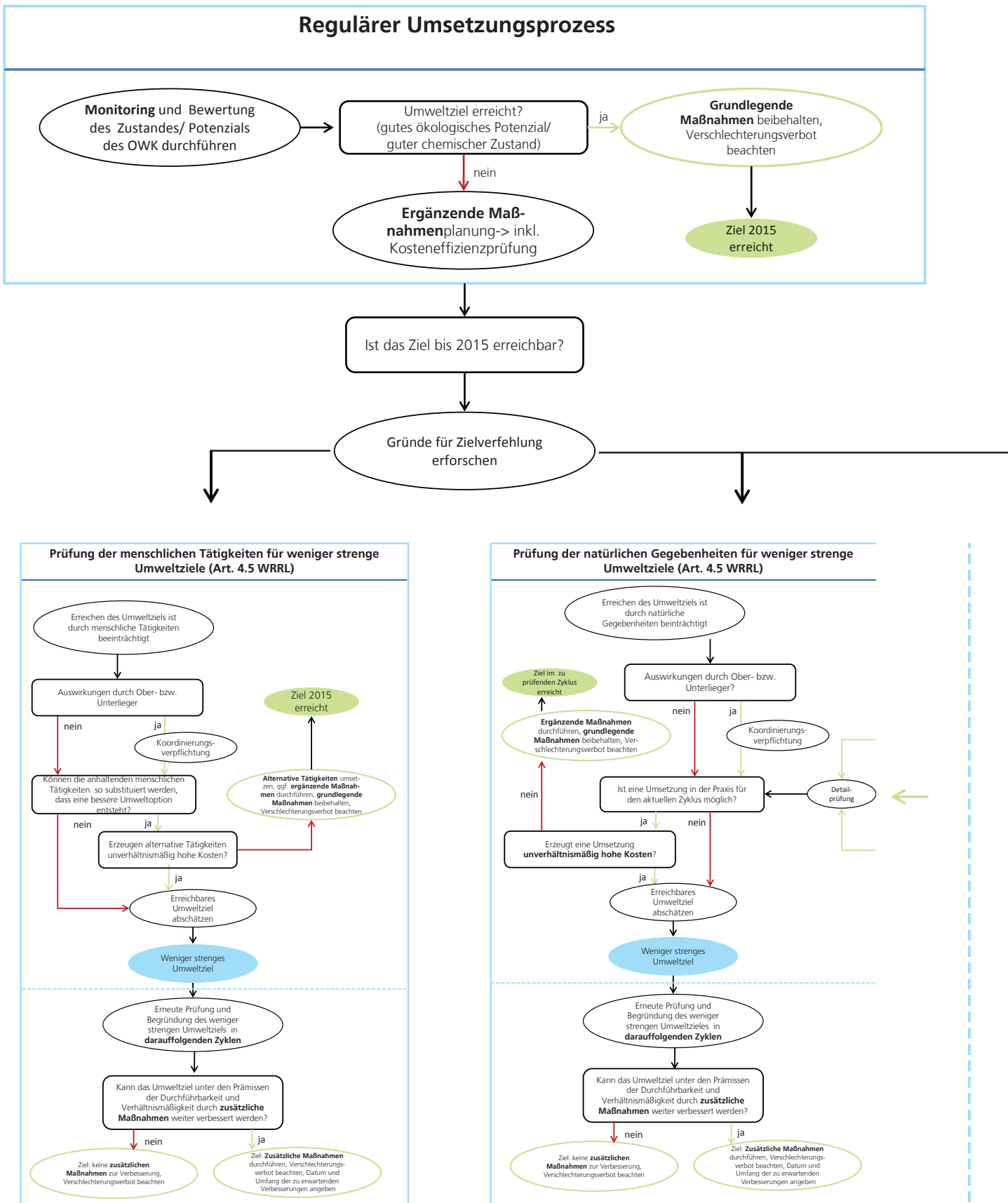
Krause et al. (2011): Die Vorbereitung der Umsetzung deutscher Meeresstrategien

Marggraf et al. (2011): Gutachten zur Erstellung der ökonomischen Anfangsbewertung im Rahmen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

UBA (2013): Methodische Grundlagen für sozio-ökonomische Analysen sowie Folgeabschätzungen von Maßnahmen einschließlich Kosten-Nutzen-Analysen nach EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

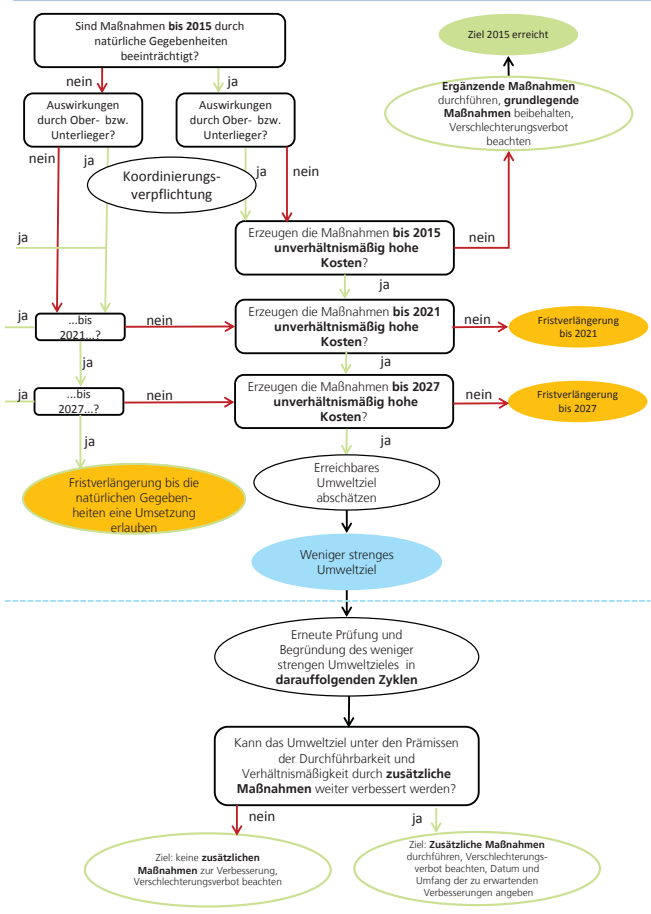
WG ESA (2010): Economic and Social Analysis for the initial assessment for the MSFD: A Guidance Document – a legally non-binding document

Anhang 1: Darstellung des niedersächsischen allgemeinen Prüfschemas für Ausnahmen

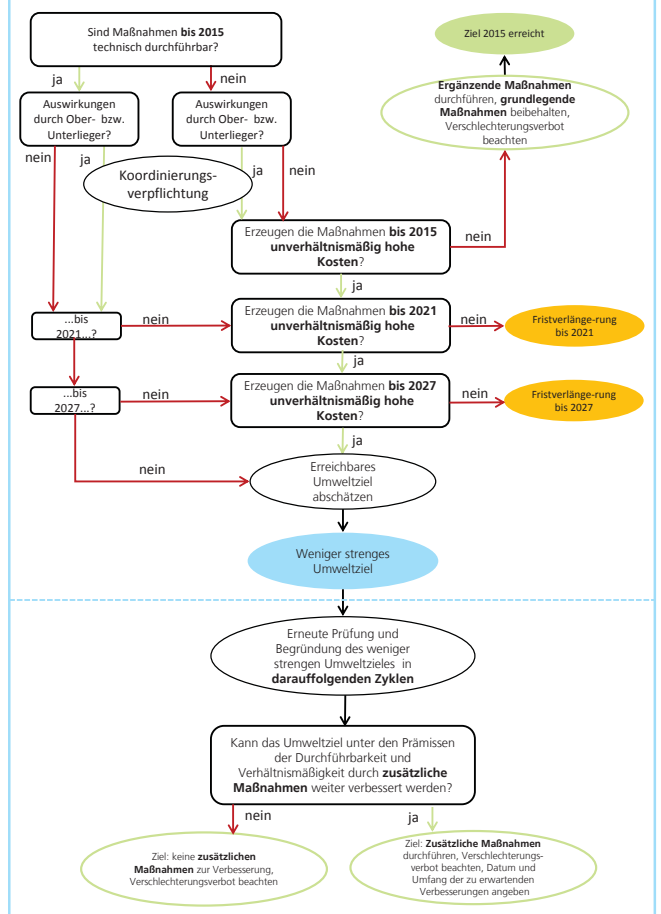




Prüfung der natürlichen Gegebenheiten über Fristverlängerungen (Art. 4.4 WRRL)



Prüfung der technischen Durchführbarkeit für Fristverlängerungen (Art. 4.4 WRRL)



Herausgeber:
Niedersächsisches Ministerium
für Umwelt, Energie und Klimaschutz
Referat Kommunikation, Presse,
Öffentlichkeitsarbeit
Archivstraße 2
30169 Hannover

August 2013

poststelle@mu.niedersachsen.de
www.umwelt.niedersachsen.de