

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Ökonomische Instrumente der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie

Masterthesis von

Günther Kusterer

sofia-Studie zur Institutionenanalyse 10-1,
Darmstadt 2010

ISBN: 978-3-933795-98-2

Sofia-Studien
zur Institutionenanalyse
Nr. 10-1

ISSN 1439-6874

ISBN 978-3-933795-98-2

Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaft
Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel
Fachbereich Wirtschaft

Masterthesis

**Ökonomische Instrumente
der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**

Referenten:
Prof. Dr. Markus Spiwoks
Prof. Paul-Gerhard Capelle

vorgelegt von
Günther Kusterer

Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis

0 Abstract:	7
1 Einführung:	8
1.1 Gegenstand der Untersuchung.....	14
1.2 Untersuchungsmethodik.....	21
1.3 Aufbau der Untersuchung.....	22
2 Die Wasserrahmenrichtlinie – hin zu einem ganzheitlichen wasserpolitischen Ordnungsrahmen	23
2.1 Chronologische Entwicklung der WRRL.....	23
2.2 Der europäische Umsetzungsprozess.....	24
2.2.1 Mitteilungen der Kommission.....	25
2.2.1.1 Mitteilung der Kommission zur Wasserpreisgestaltung.....	25
2.2.1.2 Mitteilung der Kommission zur ersten Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.....	27
2.2.2 Grundlagendokumente der gemeinsamen Umsetzungsstrategie.....	
(Common Implementation Strategy).....	29
2.2.2.1 <i>Water economics and the environment (WATECO) – Leitfaden No. 1</i>	29
2.2.2.2 <i>Assessment of the Recovery of Costs for Water Services - Information Sheet der Drafting Group Eco 1 zu Artikel 9 WRRL</i>	32
2.2.2.3 <i>Assessment of Environmental and Resource Costs - Information Sheet Drafting Group Eco 2</i>	33
2.2.2.4 <i>Economic analyses of water use - Information Sheet Drafting Group Eco 1 zu Artikel 5 und Anhang III WRRL</i>	34
2.2.2.5 <i>Methodology to prepare a baseline scenario - Information Sheet Drafting Group Eco 1 zu Artikel 5 WRRL</i>	34
2.2.2.6 <i>Guidance for Exemptions of the environmental objectives - Leitfaden No. 20 zu Artikel 4 WRRL</i>	34
2.2.2.7 <i>Guidance for reporting under WFD - Leitfaden No. 21 zu den Berichtspflichten</i>	35
2.3 Die rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland.....	36
2.3.1 Die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG).....	36
2.3.1.1 <i>Begriffsdefinitionen, Umweltziele und Koordination zwischen den Bundesländern</i>	36
2.3.1.2 <i>Die Ausnahmeregelungen nach Artikel 4 WRRL</i>	38
2.3.1.3 <i>Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 WRRL</i>	39
2.3.1.4 <i>Bewirtschaftungspläne nach Artikel 13 WRRL</i>	41
2.3.1.5 <i>Die Berücksichtigung ökonomischer Instrumente und die Umsetzung der Kostendeckung nach Artikel 9 WRRL</i>	42

2.3.1.6 Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Artikel 14 WRRL	43
2.3.2 Die Neuregelung des Wasserhaushaltsgesetz vom 19. Juni 2009 ..	44
2.3.3 Die Umsetzung der Detailregelungen der WRRL im Rahmen der Novellierung der Länderwassergesetze	45
2.3.4 Die Koordinierung der Umsetzungsarbeiten durch die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)	46
2.4 Zwischenergebnis.....	48
3 Ökonomische Begriffsbestimmungen bezogen auf die WRRL	51
3.1 Die Berücksichtigung negativer externer Effekte als	51
Umweltschadenskosten	51
3.2 Das „Effizienz-Prinzip“ nach Anhang III WRRL	52
3.3 Der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff	53
3.3.1 Der wertmäßige Kostenbegriff	54
3.3.2 Der pagatorische Kostenbegriff	54
3.3.3 Der Kostenbegriff der WRRL.....	54
3.3.4 Die umweltpolitischen Grundprinzipien	59
3.3.4.1 Das Verursacherprinzip	60
3.3.4.2 Das Gemeinlastprinzip im herkömmlichen Sinne	62
3.3.4.3 Das Nutznießerprinzip.....	63
3.4 Der Begriff der „Wasserdienstleistungen“ nach Artikel 2 und 9 der WRRL	65
3.4.1 Der Begriff der „Wassernutzung“ nach Artikel 2 WRRL	67
3.4.2 Die „Kostendeckung“ der Wasserdienstleistung nach Artikel 9.....	68
WRRL.....	68
3.5 Zwischenergebnis.....	74
4 Implizite ökonomische Instrumente der EU-WRRL	77
4.1 Durchführung der wirtschaftlichen Analyse nach Artikel 5 WRRL	77
4.2 Ermittlung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen nach Artikel 11 WRRL	79
4.2.1 Der Investitionsbegriff im Sinne der WRRL	79
4.2.2 Monetäre Verfahren der Investitionsrechnung	82
4.2.3 Statische Investitionsrechenverfahren	83
4.2.3.1 Statische Kostenvergleichsrechnung.....	84
4.2.3.2 Gewinnvergleichsrechnung.....	90
4.2.4 Dynamische Investitionsrechenverfahren.....	93
4.2.4.1 Kapitalwertmethode.....	94
4.2.4.2 Projektkostenbarwertmethode.....	94
4.2.4.3 Annuitätenmethode	100
4.2.4.4 Dynamische Finanzrechnung vs. statische Finanzrechnung ..	102

4.2.5 Eingangsparemeter bei den dynamischen.....	
Investitionsrechenverfahren.....	108
4.2.5.1 Berücksichtigung der Inflation (Geldentwertung).....	108
4.2.5.2 Berücksichtigung von Kostensteigerungen.....	108
4.2.5.3 Festlegung des Diskontierungszinssatzes.....	108
4.3 Ermittlung der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen nach Artikel 9 WRRL.....	110
4.4 Ausnahmetatbestände nach Artikel 4 WRRL.....	119
4.4.1 Fristverlängerungen nach Artikel 4 Abs. 4a Ziffer ii WRRL.....	119
4.4.2 Weniger strenge Umweltziele nach Artikel 4 Abs. 5 WRRL.....	126
4.5 Explizite ökonomische Instrumente der WRRL (Umweltabgaben).....	127
4.6 Zwischenergebnis.....	132
5 Zusammenfassung.....	136

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Verknüpfung der ökonomischen Elemente der WRRL	10
Abbildung 2	Modell einer umweltkostenorientierten Umweltpolitik auf Grundlage umweltökonomischer Instrumenten.....	12
Abbildung 3:	Annual Equivalent Cost Method.....	29
Abbildung 4:	WATECO-Kostenbegriffe.....	31
Abbildung 5:	Berechnung Kostendeckungsgrad.....	33
Abbildung 6:	Vorschlag für eine 2-stufige Ermittlung der Umweltkosten nach Artikel 9 und 11 WRRL.....	57
Abbildung 7:	Auszug aus Artikel 2 WRRL (Definition „Wasserdienstleistung“).....	65
Abbildung 8:	Auszug aus Artikel 2 WRRL (Definition „Wassernutzung“).....	67
Abbildung 9:	Wasserdienstleistung und Wassernutzungen nach der WRRL.....	68
Abbildung 10:	Auszug aus Artikel 5 WRRL (Bestandsaufnahme).....	78
Abbildung 11:	Auszug aus Anhang III WRRL (Wirtschaftliche Analyse).....	78
Abbildung 12:	Auszug aus Artikel 11 WRRL (Maßnahmenprogramm). ..	79
Abbildung 13:	Kumulierter Kostenbarwert alternativer Abwasserentsorgungssysteme.....	81
Abbildung 14:	Statische Kostenvergleichsrechnung.....	85
Abbildung 15:	Annual Equivalent Cost Method.....	87

Abbildung 16:	Berechnung des Projektkostenbarwerts.....	96
Abbildung 17:	Formel zur Akkumulation (Aufzinsung).....	96
Abbildung 18:	Formel zur Diskontierung (Abzinsung).....	97
Abbildung 19:	Berechnung des Projektkostenbarwertes.....	97
Abbildung 20:	Anwendungsbeispiel der dynamischen Projektkostenbarwertmethode, Fischeaufstiegshilfen.....	98
Abbildung 21:	Anwendungsbeispiel der dynamischen Projektkostenbarwertmethode, Gewässerrenaturierung	99
Abbildung 22:	Formel zur Berechnung der Annuität.....	101
Abbildung 23:	Darstellung kumulierter Kostenbarwert eines Maßnahmenprogramms als Grundlage für eine dynamischen Finanzrechnung.	106
Abbildung 24:	Auszug aus Artikel 9 WRRL (Kostendeckung)	110
Abbildung 25:	Auszug aus § 10 HKAG	111
Abbildung 26:	Schema zur Ermittlung des Selbstkostenpreises nach VO PR 30/53	113
Abbildung 27:	Auszug aus Artikel 4 Abs. 4 WRRL	120
Abbildung 28:	Kenngrößen zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit.	123
Abbildung 29:	Auszug aus Artikel 4 Abs. 5 WRRL	126

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rechts- und Organisationsformen sowie Rechnungslegungsvorschriften der Wasserdienstleistungsunternehmen	69
Tabelle 2:	Übersicht der monetären Verfahren der Investitionsrechnung	83
Tabelle 3:	Statische Kostenvergleichsrechnung verschiedener Abwasserentsorgungsalternativen	88
Tabelle 4	Beispiel für eine Gewinnvergleichsrechnung bei einem landwirtschaftlichen Unternehmen:.....	91
Tabelle 5	Fiktives Beispiel für eine gesamtwirtschaftliche Gewinnvergleichsrechnung	91
Tabelle 6:	Fiktives Beispiel für eine Deckungsbeitragsrechnung	92
Tabelle 7:	Einfluss der Opportunitätskosten aus Abbildung 21 auf die Höhe des Projektkostenbarwertes.....	100
Tabelle 8:	Vergleich der Projektkostenannuitäten für die Kostenbarwerte des Beispiels aus Abbildung 13	101

Tabelle 9:	Beispiel für eine Kostenübersicht eines Maßnahmenprogramms nach Artikel 11 WRRL	102
Tabelle 10:	Kosten für das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 WRRL nach potentiellen Maßnahmenträgergruppen	104
Tabelle 11:	Vergleich der dynamischen Kostenberechnung und der statischen Kostenberechnung	105
Tabelle 12:	Übersicht jährlicher Finanzbedarf für den Zeitraum 2009 – 2027, Vergleich Annuitätenmethode	107
Tabelle 13:	Kalkulation der Benutzungsgebühr nach § 10 KAG	115
Tabelle 14:	Ermittlung der Kostendeckungsgrade nach der KAG- und WATECO-Methode	117
Tabelle 15:	Ermittlung Kostendeckungsgrad gemäß KAG-, HGB- und WATECO-Methode auf Grundlage einer vereinfachten Gewinn- und Verlustrechnung	118
Tabelle 16:	Ermittlung von Kenngrößen für die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Artikel 4 WRRL	125
Tabelle 17:	Übersicht der in Deutschland bestehenden Systeme zur Erhebung der Wasserentnahmeabgabe sowie das Mittelaufkommen für das Jahr 2006	128
Tabelle 18:	Schätzung jährlicher Mittelbedarf und jährliches Mittelaufkommen für die Umsetzung der Maßnahmenprogramme für Deutschland bis 2027	132

0

Abstract:

Mit der Einführung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Jahr 2000 wurde ein einheitlicher europäischer Ordnungsrahmen für eine nachhaltige Wasserwirtschaft geschaffen mit dem Ziel bis zum Jahr 2015 im Gemeinschaftsgebiet den guten Zustand für Gewässer zu erreichen.

Die WRRL enthält erstmals umfassende ökonomische Regelungen, die in der vorliegenden Arbeit näher untersucht werden. In der Arbeit werden praxisorientierte Methodenvorschläge für deren Umsetzung entwickelt.

Die wichtigsten ökonomische Instrumente der WRRL sind:

Die Ausarbeitung der kosteneffizientesten Maßnahmenprogramme nach Artikel 11 WRRL: Hierzu werden die statischen und dynamischen Investitionsrechenverfahren untersucht und es werden Handlungsvorschläge für die Auswahl der geeigneten Kostenvergleichsverfahren gegeben.

Die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) nach Artikel 9 WRRL: In Deutschland wird zum Nachweis der Kostendeckung bisher auf die Regelungen der Kommunalabgabengesetze (KAG) verwiesen, die allerdings wegen der divergierenden Länderregelungen für die Gebührenermittlung in den Bundesländern uneinheitlich sind. Für einen rechtsformunabhängigen und damit vergleichbaren Kostendeckungsgrad wird empfohlen, diesen nach einheitlichen handelsrechtlichen Grundsätzen zu ermitteln.

Die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen nach Artikel 4 WRRL ist bei Vorliegen unverhältnismäßig hoher Kosten möglich. Hierzu bedarf es jedoch der politischen Festlegung eines entsprechenden Verhältnismäßigkeitsmaßstabs, der aus ökonomischen Größen, z.B. aus der Beurteilung der Zahlungsfähigkeit der Maßnahmenträger, abgeleitet werden kann.

Die Wirtschaftliche Analyse nach Artikel 5 WRRL soll die ökonomischen Grundlagendaten erheben. Sie ist bisher nicht bundeseinheitlich geregelt. Die Umsetzung der Verordnungsermächtigung nach § 23 Abs. 1 Ziffer 12 WHG (neue Fassung) zur wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung eröffnet erstmals die Möglichkeit, den erforderlichen Datenumfang und die ökonomischen Methoden bundeseinheitlich festzulegen.

Nur durch eine vollständige Betrachtung aller in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen ökonomischen Instrumente ist es möglich, ein umweltkostenoptimales Umsetzungsniveau im Sinne einer rational ausgerichteten Umweltpolitik zu formulieren, das die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt maximiert.

1

Einführung:

Mit Inkrafttreten der „Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik“¹ soll eine schrittweise Verbesserung der Gewässerqualität in der europäischen Gemeinschaft erreicht werden.²

Bis zum Jahr 2015 soll für alle Oberflächengewässer³ im Gemeinschaftsgebiet der „gute ökologische und chemische Zustand“ und für Grundwasser⁴ der „gute chemische und mengenmäßige Zustand“ erreicht werden.⁵

¹ 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 (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/105/EG (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84). Die sogenannte Wasserrahmenrichtlinie wird im Folgenden als „WRRL“ bezeichnet.

² Vgl. Erwägungsgrund 19 der WRRL: „Ziele der vorliegenden Richtlinie sind die Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt in der Gemeinschaft, wobei der Schwerpunkt auf der Güte der betreffenden Gewässer liegt.“ Ebenso Erwägungsgrund 23: „Es werden allgemeine Grundsätze benötigt, um Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Verbesserung des Gewässerschutzes in der Gemeinschaft hinsichtlich der Wassermenge und -güte zu koordinieren, einen nachhaltigen Wassergebrauch zu fördern, einen Beitrag zur Lösung der grenzüberschreitenden Wasserprobleme zu leisten, aquatische Ökosysteme und die direkt von ihnen abhängigen Land-Ökosysteme und Feuchtgebiete zu schützen und das Nutzungspotential der Gewässer der Gemeinschaft zu erhalten und zu entwickeln.“

³ Vgl. Artikel 2 Nr. 1 WRRL: Als *Oberflächengewässer* werden alle Binnengewässer mit Ausnahme von Grundwasser, der Übergangsgewässer (salzhaltige Oberflächengewässer im Übergangsbereich zu den Küstengewässern) und den Küstengewässer bezeichnet.

⁴ Vgl. Artikel 2 Nr. 2 WRRL: *Grundwasser* ist alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht.

⁵ Die Umweltziele sind in Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe a WRRL für Oberflächengewässer und b) für Grundwasser festgelegt. Ebenso ein Verschlechterungsverbot sowie das Ziel „guter Zustand“ bei Oberflächenwasserkörpern, das Ziel „gutes ökologisches Potential“ bei künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörpern sowie eine schrittweise Reduzierung prioritärer Stoffe gemäß Art. 16 WRRL. Umweltziele für Grundwasser sind in Art. 4 Abs. 1 Buchstabe b WRRL festgelegt. Ebenso das Verschlechterungsverbot, das Ziel „guter chemischer und mengenmäßiger Zustand“ bei Grundwasserkörpern sowie die Umkehr signifikanter und anhaltend steigender Trends der Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser.

Um dieses Ziel zu erreichen müssen die Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2009 auf Ebene der Flussgebietseinheiten⁶ Maßnahmenprogramme verbindlich aufstellen und diese bis zum Jahr 2012 umsetzen.⁷ Darin sind für den Bereich der Wassernutzungen nur die **kosteneffizientesten Maßnahmen** im Hinblick auf die Zielerreichung festzulegen und anschließend umzusetzen.⁸

Des Weiteren müssen die Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2010 dafür Sorge tragen, dass **kostendeckende Wasserpreise** (die auch die Umwelt- und Ressourcenkosten decken) für die Inanspruchnahme der Wasserdienstleistungen (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) erhoben werden.⁹

Die Gebührenpolitik der Mitgliedsstaaten soll zudem angemessene Anreize für eine effiziente Wasserressourcennutzung beinhalten.¹⁰

In der Literatur wird die Wasserrahmenrichtlinie als die **erste** europaweit verbindliche Regelung beschrieben, die ausdrücklich den **Einsatz ökonomischer Instrumente** zur Erreichung der umweltpolitischen Zielsetzungen verlangt.¹¹ Die Anwendung dieser Instrumente im zeitlichen Ablauf ihrer Umsetzung bis zur Erreichung der Qualitätsziele zeigt Abbildung 1.¹²

⁶ Vgl. Artikel 2 Nr. 15 WRRL: Eine *Flussgebietseinheit* ist ein als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet. Der *Fluss* ist ein Binnengewässer, das größtenteils an der Erdoberfläche fließt, teilweise aber auch unterirdisch fließen kann.

⁷ Vgl. Artikel 11 Abs. 4 WRRL.

⁸ Vgl. Artikel 2 Nr. 39 WRRL: *Wassernutzung* sind alle Wasserdienstleistungen (Abwasserentsorgung, Wasserversorgung) sowie Handlungen, die signifikante Auswirkungen auf den Wasserzustand haben.

⁹ Vgl. Artikel 9 WRRL. *Wasserdienstleistungen* sind alle Leistungen, die im Zusammenhang mit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung stehen. Vgl. Artikel 2 Nr. 38 WRRL.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000). In der Mitteilung zur Preisgestaltung wird auf Seite 1 festgestellt, dass „ein aus quantitativer und qualitativer Sicht nachhaltiger Umgang mit Wasserressourcen in vielen Einzugsgebieten Europas keineswegs gewährleistet ist. Eine sinnvolle Wasserpreisgestaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Wasserpolitik.“ Die Wasserpreisermittlung soll sowohl die finanziellen als auch die Umwelt- und Ressourcenkosten berücksichtigen.

¹¹ Vgl. Umweltbundesamt (Umweltpolitik, 2004), S. 89 ff. Die Erreichung ökologischer Zielvorgaben verlangt die umfassende Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte nicht nur in Bezug auf marktwirtschaftliche und wettbewerbspolitische Überlegungen, sondern auch in Bezug auf die Anwendung ökonomischer Steuerungsinstrumente, bspw. die Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips. Hierbei sollen stets Kosten-Nutzen-Analysen bei der Beurteilung der ökologischen Zielerreichung sowie gleichermaßen bei der Begründung von Abweichungen eingesetzt werden. Im Rahmen der „Umweltökonomie“ werden ökonomische Methoden betrachtet, die den gesellschaftlichen Wohlstand unter Berücksichtigung der Wohlfahrtskomponente „hohe Umweltqualität“ maximieren sollen. Vgl. Wicke, L. (Umweltökonomie, 1989). S. 623.

¹² Der in der Abbildung 1 dargestellte Bewirtschaftungszyklus muss sofern die Ziele der WRRL z.B. aus Kostengründen nicht bis zum Jahr 2015 erreicht werden können ggfls. mehrfach durchlaufen werden.

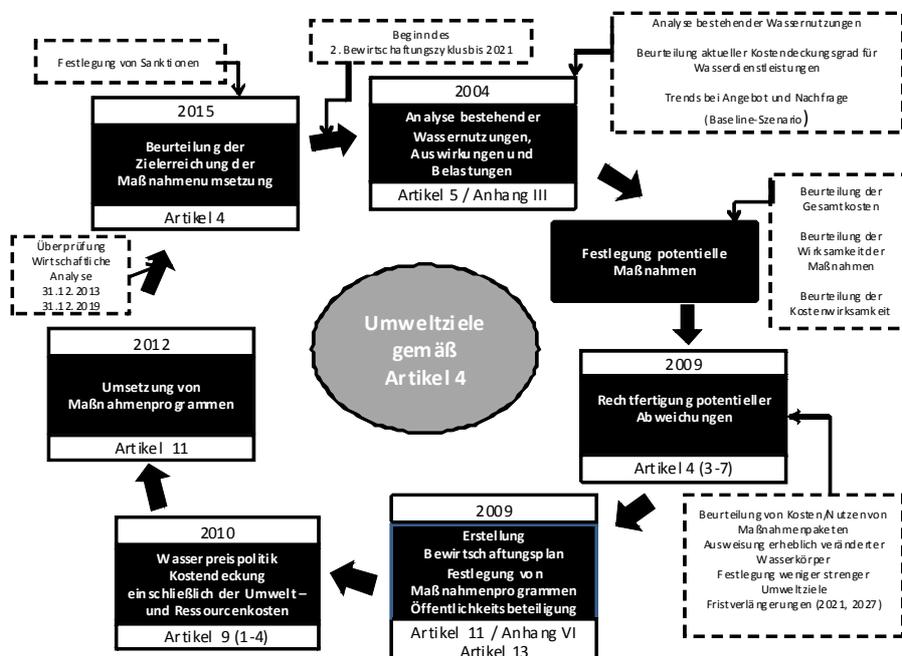


Abbildung 1 Verknüpfung der ökonomischen Elemente der WRRL (verändert nach WATECO)

Die WRRL betont auch die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung von Wasser für die öffentliche Daseinsvorsorge: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern stellt ein ererbtes Gut dar, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“¹³

Ziel der WRRL ist es, durch die Schaffung einer ordnungspolitischen Rahmenvorgabe zu einer schrittweise Verbesserung des Gewässerzustands bezogen auf die Grund- und Oberflächengewässer sowie den mit ihnen in Verbindung stehenden wassergebundenen Landökosysteme zu kommen.¹⁴ Die Rahmenvorgaben der WRRL sind von den Mitgliedsländern bis zum Jahr 2003 in nationales Recht umzusetzen.¹⁵

Durch die Umsetzung der WRRL soll eine effizientere Ressourcennutzung von Wasser sowie ein nachhaltiges Wasserbewirtschaftungsmanagement erreicht

¹³ Erwägungsgrund 1 der WRRL. Danach ist Wasser als „öffentliches Gut“ von den privaten Gütern abzugrenzen. Zum Öffentlichen-Gut-Problem vgl. z.B. Mankiw, N.G./Tayler, M.P. (Volkswirtschaftslehre, 2008), S. 253 ff. Danach wären Umweltgüter „Gesellschaftliche Ressourcen(-güter)“, da deren Güternutzung zwar eine konkurrierende Nutzung aufweisen kann, diese aber nicht gegeneinander ausschließbar sind.

¹⁴ Erwägungsgrund 29 der WRRL: „...können die Mitgliedsstaaten eine *stufenweise* Durchführung des Maßnahmenprogramms vorsehen, um so die Durchführungskosten auf einen größeren Zeitraum zu verteilen.“

¹⁵ Zur Umsetzung der WRRL in deutsches Recht vgl. Kapitel 2.3.

werden.¹⁶ Hierdurch sollen die im Gemeinschaftsgebiet existierenden Wasserprobleme gelöst werden. Mögliche Beispiele sind die Reduzierung von Gewässerverschmutzungen durch den Bau zusätzlicher Abwasserreinigungsanlagen, die Verminderung der, insbesondere in den südlichen europäischen Mitgliedsländern durch übermäßige landwirtschaftliche Wasserentnahmen regelmäßig auftretenden Wasserknappheitszustände, die Einführung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftungs- und Wasserpreispolitik, die Reduzierung von diffusen Grundwasserbelastungen infolge zu hoher, zumeist landwirtschaftlicher Nährstoffeinträge durch die Ausweisung zusätzlicher Wasserschutzgebiete oder durch eine flächendeckende Anwendung grundwasser-schutzorientierter landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsmethoden.¹⁷

Durch die in der WRRL geforderte **Einbeziehung umweltökonomischer Instrumente** in die Problemlösung wird auch eine **kostenmäßige Betrachtung** der Umweltbelastungen gefordert. Der Vergleich der zu erreichenden Zielzustände und der hierfür aufzuwendenden Kosten ermöglicht eine umweltpolitische Ausrichtung am **Umwelkostenoptimum** (vgl. Abbildung 2).¹⁸

Schädigungen der Umweltgüter und hier speziell Schädigungen der aquatischen Umweltgüter gehen auf **negative externe Effekte** zurück.¹⁹ Bei einem externen Effekt handelt es sich um Auswirkungen ökonomischen Handelns des Einen auf die Wohlfahrt eines unbeteiligten Dritten, für die niemand bezahlt oder für die niemand einen Ausgleich erhält.²⁰ Ist der Effekt für den Dritten (z.B. die Allgemeinheit) schädigend, so spricht man von einem negativen externen Effekt. Durch die „Nicht-Einpreisung“ des externen Effektes in die internen Umweltschutzkosten (d.h. in die Produktionskosten) des Schädigers entstehen **volkswirtschaftliche Kosten** für die Beseitigung des Umweltschadens.

Durch die Erhebung einer **Umweltabgabe** können solche volkswirtschaftlichen Kosten auf die Ebene des Schädigers verlagert (**internalisiert**) werden.²¹ Der Schädiger kann diese Kosten vermeiden, in dem er z.B. verstärkt umweltfreundlichere Produktionsverfahren einsetzt und kann so weitere Umweltschädigungen vermindern.²² Zwar erhöhen sich dadurch die Kosten für die

¹⁶ Vgl. Artikel 1 WRRL Ziffer e): „Ziel: ...Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren, ...“.

¹⁷ Wasserschutzorientierte landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden werden ausführlich in einer Studie der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL, 2007) behandelt.

¹⁸ Vgl. Wicke, L (Umweltökonomie, 1989), S. 20.

¹⁹ Vgl. Fritsch, M./ Wein, T./ Ewers H.-J. (Marktversagen, 2007), S. 157. In Abbildung 2 wird dieser Zustand im Bereich $Kub > Kuv$ ausgedrückt.

²⁰ Vgl. Mankiw, N.G./ Tayler, M.P. (Volkswirtschaftslehre, 2008), S.229.

²¹ Die Internalisierung der Umweltkosten wird z.B. im Rahmen des Artikels 9 WRRL gefordert. Umweltabgaben können als zusätzliche Maßnahmen im Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 WRRL berücksichtigt werden.

²² Vgl. Wicke, L. (Umweltökonomie, 1989), S. 20.

Umweltschutzmaßnahmen auf der Ebene des Schädigers – indessen reduzieren sich aber (überproportional) die volkswirtschaftlichen Kosten.²³

Ziel einer rational ausgerichteten Umweltpolitik sollte es daher sein, ein **Umweltkostenoptimum** (vgl. Abbildung 2) zu erreichen, bei dem sich die volkswirtschaftlichen Kosten für die Umweltbelastung und die einzelwirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes möglichst entsprechen.²⁴ Eine über dieses Optimum hinausgehende zusätzlich Umweltqualitätsverbesserung würde zu einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten verbunden mit einem Wohlfahrtsverlust führen, da für den zusätzliche Umweltnutzen überproportional hohe Umweltschutzkosten seitens des Schädigers aufzuwenden wären.²⁵

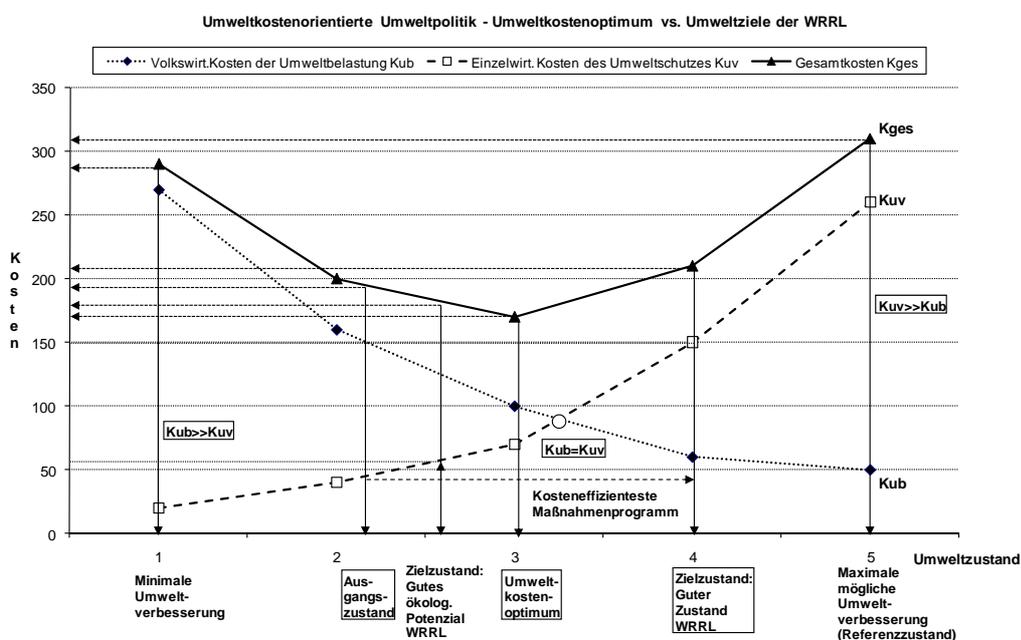


Abbildung 2 Modell einer umweltkostenorientierten Umweltpolitik auf Grundlage umweltökonomischer Instrumenten²⁶

²³ In Abbildung 2 wäre das der Bereich $Kub >> Kuv$ bis zum Punkt $Kub=Kuv$.

²⁴ In Abbildung 2 mit Umweltkostenoptimum bezeichnet, das jedoch mit dem Punkt $Kub=Kuv$ nicht zusammenfallen muss.

²⁵ Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers H.-J. (Marktversagen, 2007), S. 160. In der Abbildung 2 entspricht dieser Bereich, dem Bereich oberhalb des Umweltkostenoptimums (Kosten Umweltschutzmaßnahmen >> Kosten Umweltbelastung). Das Umweltkostenoptimum und der nach der WRRL zu erreichende Zielzustand sollten im Idealfall zusammenfallen. Falls der zu erreichende WRRL Zielzustand „guter Zustand“ weit über dem Umweltkostenoptimum liegt, kann nach Artikel 4 WRRL hierfür die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen (Fristverlängerung oder weniger strenge Umweltziele) geprüft werden, sofern sie technisch und/oder ökonomisch begründet werden kann. Dadurch können Umweltkostenoptimum und Zielzustand auf einer wohlfahrtsorientierten Bewertungsgrundlage angeglichen werden.

²⁶ In Anlehnung an Wicke, L. (Umweltökonomie, 1989), S. 20. Inhaltlich übertragen auf die Problemstellung der WRRL.

Wie Abbildung 2 weiter zeigt erfordert die WRRL den kontinuierlichen Abgleich der umweltpolitischen Zielvorgaben und deren ökonomischen Auswirkungen. Ein solcher Abgleich ist möglich, da die WRRL nicht nur das zu erreichende Umweltschutzniveau (guter Zustand oder gutes ökologisches Potenzial) festlegt, sondern auch eine monetäre Bewertung des Maßnahmenprogramms hinsichtlich der Kosten für die zu beseitigenden Umweltschäden („**Monetarisierung**“) verlangt. Die WRRL enthält auch Ausnahmeregelungen für die Zielerreichung bei Vorliegen unverhältnismäßig hoher Maßnahmenkosten.²⁷ Durch den Vergleich der in Geldeinheiten ausgedrückten Kosten für die erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen und des durch die Umsetzung der Maßnahme erhaltenen Umweltnutzens kann die **Kosteneffizienz** der Maßnahme bewertet werden. Die Bewertung der Kosteneffizienz ist erforderlich, da nach der WRRL nur die **kosteneffizientesten Maßnahmen** umgesetzt werden sollen.²⁸

Nach der WRRL kann eine **ökonomische Bewertung der Verhältnismäßigkeit** der Maßnahmenkosten durchgeführt werden, sofern die Ausnahmeregelungen in Artikel 4 WRRL, eine Fristverlängerung für die Zielerreichung oder die Festlegung niedrigerer Umweltziele in Anspruch genommen werden sollen.²⁹

Die ökonomischen Regelungen der WRRL unterstützen eine rational ausgerichtete Umweltpolitik, da der erforderliche Kosteneffizienzvergleich zu einer näherungsweise Angleichung an das Umweltkostenoptimum führt.

Eine umfassende Anwendung der in der WRRL enthaltenen umweltökonomischen Instrumente und der betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Methoden (z.B. Kostenvergleichsrechnung, Investitionsrechenverfahren sowie Kosten-Nutzen-Analysen) dienen nicht nur der Ermittlung des erforderlichen Investitionsbedarfs, sondern sind auch eine wichtige Entscheidungsgrundlage bei der Prioritätenfestlegung und bei der Ausgestaltung einer kosteneffizienten Maßnahmenplanung im Sinne einer rational ausgerichteten Umweltpolitik.

Die WRRL macht über die Anwendung der ökonomischen Methoden sowie die Detailliertheit der durchzuführenden ökonomischen Untersuchungen **keine** abschließenden Vorgaben. Lediglich bei der Erstellung der wirtschaftlichen Analyse wird gefordert, dass die Informationen „unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten“ zu ermitteln sind.³⁰

²⁷ Dieses Erfordernis ergibt sich auch aus der Wirtschaftlichen Analyse nach Artikel 5 in Verbindung mit Anhang III WRRL. Die Ausnahmeregelungen für Fristverlängerungen und weniger strenge Umweltziele können bei unverhältnismäßig hohen Kosten ökonomische begründet werden. Vgl. Artikel 4 WRRL.

²⁸ Vgl. Artikel 11 WRRL.

²⁹ Vgl. Artikel 4 WRRL.

³⁰ Vgl. Anhang III WRRL.

Aufgrund der Unbestimmtheit des ökonomischen Untersuchungsrahmens müssen die in der WRRL benannten ökonomischen Instrumente sowie die betriebs- und volkswirtschaftlichen Ermittlungsmethoden zunächst durch Auslegung des Richtlinien textes in Bezug auf dessen umweltpolitische Zielwirkung näher bestimmt werden. Hierzu bedarf es der Konkretisierung der in der Richtlinie genannten ökonomischen Begriffe und Verfahren hinsichtlich ihres rechtlichen Bestimmungsinhaltes. Zudem müssen sie in einen sinnvollen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kontext gestellt werden. Darauf aufbauend können geeignete ökonomische Methoden für die operative Umsetzung der WRRL abgeleitet werden.³¹

Die Erstellung des Maßnahmenprogramms schließt auch eine Analyse bereits eingeführter ökonomischer Instrumente (bspw. Umweltabgaben) mit ein und enthält auch Vorschläge für eine ggf. erforderliche Erweiterung des Instrumentenspektrums.³²

Im Hinblick auf die gebotene wettbewerbsneutrale und EU-weit einheitliche Umsetzung der WRRL erscheint es zudem wichtig, eine möglichst vergleichbare Anwendung der ökonomischen Methoden im Geltungsbereich der WRRL auf europäischer Ebene anzustreben.³³

1.1

Gegenstand der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit den ökonomischen Aspekten der Wasserrahmenrichtlinie. Die Richtlinie verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz und geht grundsätzlich davon aus, dass sich ökologische Wertvorstellungen und ökonomische Grundsätze nicht gegenseitig ausschließen.³⁴ Die WRRL verlangt die Anwendung ökonomischer Steuerungsinstrumente, beispielsweise die Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten in einen kostendeckenden Wasserpreis unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips.³⁵ Die Richtlinie fordert von den Mitgliedsstaaten bis spätestens zum Jahr 2010 eine nachhaltige Wasserpreispolitik umzusetzen, bei der sich alle Kosten, die mit der Nutzung der Ressource „Wasser“ einhergehen im Wasserpreis wiederfinden und von den Wassernutzern angemessen vergütet werden.

³¹ In den Begriffsbestimmungen des Artikels 2 WRRL werden als Begriffe mit ökonomischem Sachbezug lediglich „Wasserdienstleistungen“ (vgl. Artikel 2 Nr. 38 WRRL) und „Wassernutzungen“ (vgl. Artikel 2 Nr. 39 WRRL) definiert.

³² Vgl. Anhang VI B WRRL.

³³ Wobei es derzeit kein einheitliches Umsetzungsniveau gibt.

³⁴ Vgl. Umweltbundesamt (Oekonomie, 2005); <http://www.umweltbundesamt.de> -> Wasser -> Themen -> Oekonomie -> oekonomische_instrument.htm vom 02.01.2005, (Abruf: 02.06.2009).

³⁵ Vgl. Artikel 9, Artikel 11 WRRL i.V.m. Anhang III sowie Anhang VI B WRRL.

Durch die Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten im Geltungsbereich des Wasserdienstleistungssektors (Wasserversorgung sowie Abwasserbeseitigung) soll ein ressourcenschonender Umgang mit dem Wasser im Gemeinschaftsgebiet erreicht werden.³⁶

Das angestrebte Ziel der europäischen Wasserpolitik ist es, den guten Zustand der Gewässer mit einem geringst möglichen finanziellen Mitteleinsatz zu erreichen.³⁷

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen des Artikels 4 WRRL können ebenfalls ökonomisch begründet werden, falls eine Fristverlängerung für das Erreichen der Umweltziele oder bei unverhältnismäßigen Kosten eine Zielabsenkung beantragt werden soll.

Die Regelungen der WRRL sollen EU-weit vergleichbare Umweltstandards im Wasserbereich schaffen und müssen von den Mitgliedsländern bis zum Jahr 2003 in nationales Recht umgesetzt werden.³⁸

Die Mitgliedsländer haben bis zum Jahr 2009 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufzustellen, die bis 2012 stufenweise umzusetzen sind.³⁹ Die Maßnahmenprogramme müssen hierbei die **Kosteneffizienz** der Maßnahme in Bezug auf die beabsichtigte Zielwirkung berücksichtigen.⁴⁰ Die Kosteneffizienz kann nach dem Verständnis des „Ökonomischen Prinzips“ zwei Ausprägungen haben: Das **Minimalprinzip** und das **Maximalprinzip**.⁴¹ Die Erreichung eines vorgegebenes Ziel-/Leistungsniveaus mit geringst möglichem Mitteleinsatz (Kosten) beschreibt das Minimalprinzip. Bei gegebenem Mitteleinsatz (Kosten) ein maximales Leistungsniveau zu erreichen, beschreibt das Maximalprinzip.⁴² Daneben unterliegen die durch die WRRL geforderten Maßnahmen dem allgemeinen Vernunftprinzip (Rationalprinzip), wonach ein

³⁶ Vgl. Erwägungsgrund 23 WRRL: „Es werden allgemeine Grundsätze benötigt, um Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Verbesserung des Gewässerschutzes in der Gemeinschaft hinsichtlich der Wassermenge und –güte zu koordinieren und einen nachhaltigen Wassergebrauch zu fördern, um einen grenzüberschreitenden Beitrag zur Lösung der Wasserprobleme zu leisten, ...“.

³⁷ Dieses Prinzip beschreibt das Minimalprinzip, vgl. hierzu Kapitel 3.2.

³⁸ Die Umsetzung der WRRL in nationales Recht erfolgte in Deutschland durch die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) im Jahr 2002. § 1b WHG normiert die Gewässer nach den Vorgaben des Artikel 3 WRRL sowie die Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten. Auf Länderebene erfolgt die Zuordnung zu den Teileinzugsgebieten. Als Teileinzugsgebiete werden hydrologische Einzugsgebiete der in einen Strom (bspw. Rhein) mündenden oberirdischen Gewässer (bspw. Main) einschließlich ihrer Zuflüsse bezeichnet (bspw. Kinzig); vgl. hierzu Artikel 2 Satz 14 WRRL; § 1 Abs. 4 WHG. Zu den rechtlichen Grundlagen des WHG vgl. Palm, N. J (Ökonomische Instrumente, 2006), S. 8 ff.

³⁹ Vgl. Erwägungsgrund (29) WRRL: „... bei der Aufstellung des entsprechenden Maßnahmenprogramms können die Mitgliedsstaaten eine stufenweise Durchführung des Maßnahmenprogramms vorsehen, um die Durchführungskosten auf einen größeren Zeitraum zu verteilen. Die Fristverlängerung ist gemäß Artikel 4 zu begründen.“

⁴⁰ Vgl. Artikel 11 WRRL.

⁴¹ Vgl. Wöhe, G./Döring, U. (Betriebswirtschaftslehre, 2008), S. 1.

⁴² Vgl. Desens, S. (Wasserpreisgestaltung, 2008), S. 105.

bestimmtes Ziel mit geringst möglichem finanziellen Mitteleinsatz erreicht werden soll.⁴³

Bezogen auf die WRRL kommt damit dem **Minimalprinzip** eine besondere Bedeutung zu, da das zu erreichende Zielniveau nämlich der „gute Zustand“ durch die Richtlinie vorgegeben wird. Aufgrund dieser Fixierung, gilt es das zu erzielende Leistungsniveau mit geringst möglichem Mitteleinsatz zu erreichen.⁴⁴

Die in der WRRL aufgeführten ökonomischen Instrumente können in **implizite** und **explizite ökonomische Instrumente** unterschieden werden.⁴⁵ Die **impliziten** ökonomischen Instrumente beziehen sich auf die ökonomischen Aspekte, die nach der WRRL **zwingend** zu berücksichtigen sind. Diese sind die Erstellung der **wirtschaftlichen Analyse** der Wassernutzungen, die Ermittlung der **Kostendeckung der Wasserdienstleistungen**, die Ermittlung der **kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen** sowie eine **ökonomische Begründung der Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen** bei Fristverlängerungen oder bei der Beanspruchung von niedrigeren Umweltzielen.⁴⁶

Bei den **expliziten** ökonomischen Instrumenten handelt es sich im Wesentlichen um die im Anhangs VI B der WRRL aufgeführten **ergänzenden Maßnahmen**, die in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen sind, sofern die **grundlegenden Maßnahmen** nicht zur Zielerreichung führen. Hierbei handelt es sich um **wirtschaftliche Maßnahmen** (z.B. Erhebung von Umweltabgaben) und **administrative Maßnahmen** (z.B. Auflagen).⁴⁷

Der **Schwerpunkt der Arbeit** wurde bewusst auf den Bereich der **impliziten ökonomischen Instrumente** gelegt, da sie letztendlich auch die Grundlagen für die Beurteilung der expliziten ökonomischen Instrumente legen.

Im Rahmen der impliziten ökonomischen Instrumente werden folgende Aspekte näher untersucht:

- Kostendeckung nach Artikel 9 WRRL:

Für die Ermittlung der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen, insbesondere in Zusammenhang mit der Ermittlung der **Umwelt- und Ressourcenkosten**, sind noch **keine praxistauglichen** Ermittlungsmethoden eingeführt.⁴⁸ Zwar

⁴³ Vgl. Wöhe, G./Döring, U. (Betriebswirtschaftslehre, 2008), S.1.

⁴⁴ Wobei die theoretische Vorstellung eines möglichst hohen Leistungsoutputs bei minimalen Inputkosten dem Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht entspricht, da zur Erfolgsmessung entweder die Input-Größe oder die Output-Größe fixiert werden muss.

⁴⁵ Vgl. V. Keitz, S./Schmalholz, M. (EU, 2004), S. 265.

⁴⁶ Vgl. Kapitel 4.1 bis Kapitel 4.4.

⁴⁷ Vgl. Kapitel 4.5.

⁴⁸ Bgl. BT-Drucksache 14/7755 vom 07.12.2001, URL: <http://www.dip.bundestag.de/extrakt/14/019/14019750.htm> (Abruf 22.02.2009), Begründung zur 7. Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, S. 15: "Hier ist zu berücksichtigen, dass Artikel 9 WRRL die Erhebung kostendeckender Wassergebühren einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten ver-

werden Umwelt- und Ressourcenkosten auf der Grundlage von **indirekten Verfahren** abgeleitet, doch sind diese Verfahren zumeist sehr kostenintensiv, zeitaufwändig und wenig praxistauglich. Indirekte Verfahren werden daher zumeist bei Einzelfalluntersuchungen eingesetzt. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können nicht ohne weiteres auf andere Einsatzbereiche übertragen werden.⁴⁹ Für die Ermittlung der Umweltkosten anhand **direkter Verfahren** gibt es ebenfalls noch keine einheitliche Erhebungsmethodik für die zu lösenden Fragestellungen der WRRL.⁵⁰

Für die Ermittlung der **Wasserpreise**⁵¹ bzw. der Wassergebühren und den hierfür zugrunde zu legenden **Kostenrechnungsverfahren** gibt es auf EU-Ebene ebenfalls keine allgemein verbindliche Ermittlungsmethodik.⁵²

langt. Die Berechnung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist noch nicht geklärt, insofern besteht noch Forschungsbedarf. Erst nach Vorliegen der Forschungsergebnisse können der ggf. erforderliche Regelungsbedarf und die Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau abgeschätzt werden. Bis 2010 soll, vorbehaltlich einiger Ausnahmeklauseln, die Wassergebührenpolitik nach Artikel 9 WRRL Anreize für die Benutzer bieten, die Wasserressourcen effizient zu nutzen, und die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft sollen bis zu diesem Zeitpunkt einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Wasserpreise in Deutschland die betriebswirtschaftlichen Kosten bereits abdecken.“

⁴⁹ Vgl. Göhrlich, B. Interwies E. (Umwelt- und Ressourcenkosten, 2004), S. 14 ff.

⁵⁰ Die Monetarisierung der Umweltschäden kann aus Zahlungsbereitschaftsanalysen abgeleitet werden, die entweder durch **direkte** Befragungen (kontingente Bewertungsmethoden: „Willingness to accept“, akzeptierte Kosten für die Umweltverschlechterung oder „Willingness to pay“, Zahlungsbereitschaft für die Umweltverbesserung) oder mittels **indirekter** Verfahren durchgeführt werden können. Hierzu zählen hedonistische Preisermittlungsverfahren (Preisermittlung alternativer Umweltzustände, z.B. Mietpreise) sowie die Reisekostenmethode (Zeitaufwandsermittlung für die Umweltgüternutzung). Vgl. Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (Marktversagen, 2007), S. 162 ff. Einen Überblick der Methoden zur Bewertung externer Effekte gibt auch Lange, C. u.a. (Methodenkonzeption, 2007), Anhang B, S. 147 ff. Einen Überblick über neue durchgeführte Bewertungsstudien gibt Göhrlich, B. Interwies E. (Umwelt- und Ressourcenkosten, 2004), S. 16. Speziell für die Bewertung von Klimaschäden vgl. Umweltbundesamt (Umweltkosten, 2007), S.65 ff.

⁵¹ Der Begriff „Wasserpreis“ wird nach der Mitteilung der Kommission zur Wasserpreisgestaltung als Grenz- oder Gesamtbetrag definiert, der von den Verbrauchern für alle in Anspruch genommenen Wasserdienstleistungen (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) einschließlich der ökologischen Kosten zu entrichten ist. Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission zur Wasserpreisgestaltung (KOM (2000) 477 – nicht im Amtsblatt veröffentlicht). Insofern handelt es sich hierbei um einen volkswirtschaftlichen Begriff, der in Deutschland den Begriff des „Wasserpreises“ (privatrechtliche Unternehmen) und die „Wassergebühr“ (öffentlich-rechtliche Unternehmen) umfasst. Wobei nach der WRRL die ökologischen Kosten erst nach 2012 vollumfänglich in den „Wasserpreisen“ enthalten sein sollen.

⁵² Für Deutschland gilt: Wird die Trägerschaft der Wasserdienstleistung in einer öffentlich-rechtlichen Unternehmensform im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft (z.B. Kommune zumeist in Form nichtrechtsfähiger Eigen- oder Regiebetriebe) durchgeführt, wird die Dienstleistung in Form einer „Gebühr“ abgegolten. Die Gebührenerhebung richtet sich nach öffentlichem Recht (Kommunalabgabengesetze der Länder). Wird die Trägerschaft der Wasserdienstleistung dagegen in einer privatrechtlichen Unternehmensform, z.B. GmbH oder AG durchgeführt, wird die Dienstleistung in Form eines „Wasserpreises“ abgegolten und in Rechnung gestellt. Die Wasserpreisermittlung erfolgt nach Zivilrecht. Wobei die Höhe des Endkundenpreises bei Wasserversorgungsunternehmen in privatrechtlicher Rechtsform durch die zuständige Kartellbehörde auf Grundlage des § 103 Abs. 5 des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Verbindung mit § 22 Abs. 4 und 5 (GWB) (jeweils alte

Die Preisermittlung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen unterscheidet sich grundsätzlich von der Preisermittlung von privatrechtlichen Unternehmen. Die Ermittlung der Wasser- und Abwassergebühren bei **öffentlich-rechtlichen Unternehmen** erfolgt nach den Vorgaben der **Kommunalabgabengesetze** der jeweiligen Bundesländer. Die Buchführung bei Regiebetrieben erfolgt nach **kameralen Rechnungslegungsvorschriften** auf der Grundlage der kommunalen Haushaltsordnungen.⁵³ Für andere öffentlich-rechtliche Organisationsformen (z.B. Eigenbetriebe, Wasser- und Bodenverbände, Zweckverbände) kann die Rechnungslegung auch nach **kaufmännischen Buchführungsvorschriften** erfolgen.⁵⁴ Bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen variieren zudem die bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigenden Kostengrößen (bspw. Abschreibungsgrundlage nach den Anschaffungskosten oder nach Wiederbeschaffungszeitwerten, Berücksichtigung von Investitionskostenzuschüssen) je nach den zugrundeliegenden Kommunalabgabengesetzen der Länder.⁵⁵

Bei den **privatrechtlichen Unternehmensformen** (GmbH, AG) erfolgt die Wasserpreisermittlung nach dem **Zivilrecht** oder auf der Grundlage einer **Selbstkostenpreiskalkulation** unter Einschluss eines Gewinnzuschlags.⁵⁶ Die Rechnungslegung der Kapitalgesellschaften erfolgt grundsätzlich nach **handelsrechtlichen Vorschriften**.⁵⁷ Die Höhe des Endkundenpreises kann in Deutschland bei privatrechtlich organisierten Versorgungsunternehmen (GmbH und AG) durch die zuständige **Kartellbehörde** auf Grundlage des § 103 Abs. 5 des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Verbindung mit § 22 Abs. 4 und 5 (GWB) (jeweils alte Fassung) überprüft und ggf. nach unten angepasst (reguliert) werden.⁵⁸

Fassung) überprüft werden kann. Vgl. hierzu auch den Beschluss des OLG Frankfurt a.M. vom 18. November 2008 (Az. II W 23/07). Die Überprüfung der Wassergebühr unterliegt dagegen der Kommunalaufsicht. Zur Preiskalkulation privater Wasserversorgungsunternehmen ausführlich Reif, T. (Preiskalkulation, 2002), S. 43 ff.

⁵³ Bei dem kameralen Rechnungswesen handelt es sich um eine reine Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung, die lediglich Geldbewegungen darstellt. Der Werteverzehr (Aufwand) und Wertezuwachs (Ertrag) sind nicht erkennbar. Vgl. VV- zu § 7 BHO Abrufbar unter URL: <http://www.olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung> (Abruf 27.11.2009). In Hessen erfolgt seit 01.01.2008 die Rechnungslegung einheitlich nach den kaufmännischen Rechnungslegungsvorschriften.

⁵⁴ In Anlehnung an die handelsrechtliche Vorschriften des §§ 238 ff Handellgesetzbuches (HGB).

⁵⁵ Insofern gibt es in Deutschland keine einheitliche Ermittlungsgrundlage für die Ermittlung der Kostendeckung öffentlich-rechtlicher Unternehmen. Hierzu ausführlich Kapitel 3.4.2 und Kapitel 4.3.

⁵⁶ Vgl. Dierkes, M./Hamann, R. (Preisrecht, 2009), S. 233. Materielle Grundlage für eine Selbstkostenpreisbildung bildet § 8 VO PR Nr. 30/53.

⁵⁷ Vgl. HGB, Drittes Buch §§ 238 – 342a HGB. Die Cashflow-Berechnung (Ein- und Auszahlungen) entspräche der kameralen Darstellung.

⁵⁸ In Hessen wurde durch das Wirtschaftsministerium die Senkung der Wasserpreise der Mainova AG Frankfurt um 37 Prozent verfügt. Daneben wurde auch gegen weitere hessische Wasserversorger Kartellverfahren wegen zu hoher Wasserpreise eingeleitet. Vgl. hierzu o.V. (Preissenkung, 2007) S. 13. Eine Übersicht der zum Stichtag 01.05.2005 in Hessen im Bereich der Wasserversorgung abgeschlossenen oder noch laufenden Kartellverfahren kann unter URL:

Für eine vergleichbare d.h. rechtsformunabhängige Beurteilung der Kostendeckung bei Wasserdienstleistungsunternehmen wären die zu berücksichtigenden Kalkulationsgrundlagen (u.a. Abschreibungsgrundlagen nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten oder nach dem Wiederbeschaffungszeitwert, Höhe der Kapital- und Eigenkapitalverzinsung, Behandlung der Investitionskostenzuschüsse) einheitlich festzulegen. Hierbei wäre zu klären, was unter dem Kostendeckungsgrundsatz bei den Wasserdienstleistungen überhaupt zu verstehen ist und welche Kosten- und Erlösarten (Gebühren und Subventionen) in welcher Höhe auf Ebene der Wasserdienstleistungen bei der Wasserpreisermittlung berücksichtigt werden müssen.⁵⁹ Des Weiteren ist zu klären, welche umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten auf Ebene der Wasserdienstleistungsunternehmen berücksichtigt werden müssen und wie ein angemessener Beitrag der Wassernutzer zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen bestimmt werden kann.

- Kosteneffizienzermittlung und Maßnahmenkosten nach Artikel 11 WRRL:

Für die Ermittlung der **Kosteneffizienz der Maßnahmen** sowie der Höhe der **Maßnahmenkosten** nach Artikel 11 WRRL existieren derzeit ebenfalls weder auf Ebene der EU noch auf Bundesebene einheitlich festgelegte Ermittlungsmethoden. Für die speziellen Anforderungen der WRRL wurde bereits in 2004 ein Handbuch zu der Ermittlung der „**Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen**“ im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin (UBA) entwickelt.⁶⁰ Darin wird für die Ermittlung der Maßnahmenkosten die Anwendung **dynamischer Kostenvergleichsrechnungsverfahren** empfohlen, die in einer weiteren Publikation der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser inhaltlich erläutert werden.⁶¹ Des Weiteren liegt für den Bereich Klimaschutz eine **Methodenkonvention** zur ökonomischen Bewertung von Umweltschäden vor.⁶² Danach können für die Ermittlung der Schadenskosten statische und/oder dynamische Kosten- und Investitionsrechenverfahren eingesetzt werden.⁶³ Für deren Anwendung sind allerdings hinsichtlich der zu berücksichtigenden Eingangsparameter noch keine allgemein verbindlichen Vorgaben festgelegt. Bei der Anwendung der dynamischen Investitions-Rechenverfahren wären bspw. die Höhe des Diskon-

<http://www.wirtschaft.hessen.de> → Energiewirtschaft → Strom-/Gas-/Wasserpreise → Preiskontrolle bei Wasser abgerufen werden (Abruf: 26.11.2009).

⁵⁹ Öffentliches-rechtliches Unternehmen vs. privatrechtliches Unternehmen.

⁶⁰ Vgl. Umweltbundesamt (Handbuch, 2004).

⁶¹ Vgl. Umweltbundesamt (Handbuch, 2004), S. 53. Zu den dynamischen Kostenvergleichsrechnungen ausführlich Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (KVR-Leitlinien, 2005).

⁶² Vgl. Umweltbundesamt (Umweltkosten, 2007), S. 65 ff. Die Bewertungsansätze zur Schätzung der externen Kosten werden in Bewertungsverfahren mit Marktpreisen (Wertschöpfungsmethode, Schätzung der Kosten der Schadensverringerung, Aufwendungen zur Kompensation von Umweltschäden), indirekte Bewertungsverfahren (Hedonistische Bewertungsmethode, Aufwands- und Reisekostenmethode), direkte Bewertungsverfahren (z.B. Contingent valuation) sowie Vermeidungskosten-bewertungsverfahren unterschieden.

⁶³ Vgl. Umweltbundesamt (Umweltkosten, 2007), S. 65.

tierungszinssatzes, die Länge des zu betrachtenden Investitionszeitraums sowie ein einheitlicher Bezugszeitpunkt festzulegen.

Ebenfalls ist zu untersuchen, nach welchen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Methoden die Umwelt – und Ressourcenkosten (URK) im Rahmen der WRRL ermittelt werden können.

- Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen nach Artikel 4 WRRL:

Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen (**Gewährung von Fristverlängerungen**) oder der ökonomischen Begründung **weniger strenger Umweltziele** werden für die Ermittlung der **Kostenverhältnismäßigkeit** in der Richtlinie ebenfalls keine Ermittlungsmethoden vorgegeben.

Gerade bei der Festlegung von Ausnahmetatbeständen erscheint jedoch eine Standardisierung EU-weit vergleichbarer ökonomischer Methoden geboten, damit es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen infolge der Anwendung divergierender (nationalstaatlicher) Ermittlungsmethoden kommt. Des Weiteren würde eine einheitliche Vorgehensweise eine Vergleichbarkeit der erstellten Maßnahmenprogramme im fachlich-ökologischen Kontext sowie im ökonomischen Kontext ermöglichen.

Hierbei wäre zu untersuchen, welcher **Verhältnismäßigkeitsmaßstab** an die Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände angelegt werden kann, der es erlaubt, „verhältnismäßige“ von „unverhältnismäßig hohen“ Kosten zu unterscheiden.

Der Untersuchungsgegenstand der expliziten ökonomischen Instrumente gibt einen Überblick der im Anhang VI B der WRRL genannten wirtschaftlichen Instrumente. Bezogen auf Deutschland sind dies die **Abwasserabgabe**, die für die Einleitung von Abwasser in die oberirdische Gewässer zu entrichten ist, sowie die **Wasserentnahmeabgabe** für die Entnahme von Grund- und/oder Oberflächenwasser.⁶⁴ Die Erhebung v.g. Umweltafgaben soll zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung beitragen, indem sie die Kosten für die Umweltnutzung an den Wassernutzer weiterreichen.

Ökonomische Instrumente sollen neben der **Informationsfunktion** („Wasser hat seinen Preis“) eine **Lenkungsfunktion** entfalten, indem sie über die Höhe des Wasserpreises die Nachfragemenge beeinflussen. Z.B. betrug in den neuen Bundesländern der durchschnittliche Trinkwasserverbrauch in 2005 nur 93 Liter je Einwohner und Tag und lag damit rd. 25 % niedriger als der vergleichbare Trinkwasserverbrauch in den alten Bundesländern, der in 2005 bei rd. 125 Litern pro Einwohner und Tag lag.⁶⁵ Dagegen liegen die in den neuen

⁶⁴ Vgl. BR-Drucksache 704/01 (Beschluss), S. 13. Abrufbar unter URL: <http://www.dip.bundestag.de/extrakt/14/019/14019750.htm> (Abruf 29.11.2009).

⁶⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 2.1, Umwelt – Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung- (2007), S. 18.; URL: <http://www.destatis.de> → Startseite →

Bundesländern zu entrichtenden Wasserpreise um rd. 30 % deutlich über dem Preisniveau der alten Bundesländer.⁶⁶

Des Weiteren haben Umweltabgaben auch eine **Finanzierungsfunktion**, da die den öffentlichen Haushalten zufließenden Abgabemittel in Form von Investitionskostenzuschüssen an die Wasserdienstleistungsunternehmen wieder zurückfließen. Auch kann die Abwasserabgabe Anreize für Neuinvestitionen schaffen, da die Abgabe mit den Investitionsausgaben verrechnet werden kann, sofern die Neuinvestitionen zu einer mindestens 20 %igen Reduzierung der Schadstofffrachten führen.⁶⁷ Neben den wasserrechtlichen Abgabementrumenten wird auch die **naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe** thematisiert.

1.2 Untersuchungsmethodik

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich im Wesentlichen um eine theoretische Untersuchung, die neuere wissenschaftliche Literatur- und Forschungsergebnisse zum Thema auswertet und diese auf den Untersuchungsgegenstand (WRRL) bezieht. Aufbauend auf die Analyse werden praktische Umsetzungsvorschläge für eine einheitliche Methoden Anwendung erarbeitet. Ziel der Untersuchung ist es, die gewonnenen Erkenntnisse bezüglich eines wirkungsvolleren Einsatzes ökonomischer Instrumente einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, damit im Rahmen der Umsetzung der WRRL und in Hinblick auf die erforderliche Vergleichbarkeit künftig verstärkt auf eine sachlich fundierte Methodenauswahl geachtet wird.

Einige der Methodenvorschläge wurden bereits vom Verfasser im Rahmen von Twinning-Projekten praktisch erprobt.⁶⁸

Publikationen → Fachveröffentlichungen → Umwelt → Umweltstatistische Erhebungen → Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Abruf: 10.10.2009). In Deutschland liegt der durchschnittliche Trinkwasserverbrauch im Jahr 2007 bei 122 Liter je Einwohner und Tag.

⁶⁶ Bezogen auf den Frischwassermaßstab beträgt die durchschnittliche Abwassergebühr im Jahr 2005 für Gesamtdeutschland 2,28 EUR/m³, für die neuen Bundesländer 2,87 EUR/m³ und für die alten Bundesländer 2,16 EUR/m³. Beim gesplitteten Gebührenmaßstab beläuft sich die durchschnittliche Schmutzwassergebühr für Gesamtdeutschland auf 2,05 EUR/m³, für die neuen Bundesländer auf 2,43 EUR/m³ und für die alten Bundesländer auf 1,91 EUR/m³. Vgl. BGW (2005), Wirtschaftsdaten der Abwasserentsorgung 2005, URL: <http://www.bdew.de> → Zahlen/Markt Daten → Kennzahlen; Download: Wirtschaftsdaten-Abwasser%202005.pdf (Abruf: 10.10.2009).

⁶⁷ Nach § 10 Abs. 3 Abwasserabgabengesetz kann der Aufwand für eine Neuinvestition über einen Zeitraum von 3 Jahren rückwirkend zur Inbetriebnahme mit der Abwasserabgabe verrechnet werden, sofern die Investition zu einer Reduzierung der Schadstofffracht in Höhe von 20 % führt. Außerdem vermindert sich auf Dauer die zu entrichtende Abwasserabgabe durch das reduzierte Schadstofffrachtniveau.

⁶⁸ Bei den Twinningprojekten handelt es sich um Partnerschaftsprojekte zwischen künftigen EU-Beitrittsländern und eines oder mehrerer Mitgliedsstaaten, bei denen Expertenwissen auf Verwaltungsebene ausgetauscht. Der Bearbeiter der vorliegenden Untersuchung konnte bei mehreren Twinningprojekten mitwirken. So wurden im Rahmen des Twinningprojektes Slovenien

1.3

Aufbau der Untersuchung

In Kapitel 2 werden die **rechtliche Entwicklung der europäischen Wasserpolitik** sowie der aktuelle Stand der wichtigsten Grundlagendokumente im Rahmen des **europäischen Umsetzungsprozesses** dargestellt. Für Deutschland wird die **nationale Umsetzung der WRRL** in den bundes- und landesrechtlichen Regelungen im Hinblick auf weiteren Regelungsbedarf beschrieben.

In Kapitel 3 werden die wesentlichen **ökonomischen Begriffsbestimmungen** der WRRL untersucht.

In Kapitel 4 werden die **impliziten ökonomischen Instrumente** der WRRL erläutert. Hierunter fallen die wirtschaftliche Analyse, die Kostendeckung bei den Wasserdienstleistungen, die kosteneffizientesten Maßnahmen-Kombinationen bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme sowie die Kostenverhältnismäßigkeit bei der Begründung von Ausnahmetatbeständen. Das Kapitel gibt auch einen kurzen Überblick über die derzeit in Deutschland existierenden **expliziten ökonomischen Instrumente** (Abwasserabgabe und Wasserentnahmeabgabe) der WRRL.⁶⁹

Die Kapitel 1 bis 4 schließen jeweils mit einer Zusammenfassung ab.

In Kapitel 5 werden abschließend die wesentlichen Untersuchungsergebnisse zusammengefasst. Es werden **Handlungsempfehlungen** für den praktischen Einsatz insbesondere hinsichtlich der eingehend untersuchten impliziten ökonomischen Aspekte für die betroffenen Umsetzungsebenen der EU sowie für die nationalstaatlichen Umsetzungsebenen (Bundes-, Landes- und kommunale Ebene) gegeben.

2007/2008 (vgl. URL <http://twinning.izvrs.si>) die ökonomischen Elemente der WRRL in einem Flusseinzugsgebiet praktisch angewandt. Im Twinningprojekt Serbien 2008 (vgl. URL <http://www.twinning-serbia.org>) wurde auf Grundlage von Kostenrichtwerten und statischer Investitionsrechenverfahren der landesweite Investitionsbedarf für die Abwasserentsorgung ermittelt. Im Twinningprojekt Kroatien 2009 (vgl. URL <http://www.wfd-croatia.eu>) wird das Maßnahmenprogramm ebenfalls auf Grundlage statischer und barwertorientierter Verfahren ermittelt. In den v.g. Projekten konnten auch wasserbezogene Abgabeninstrumente (bspw. für Kroatien die Abwasserabgabe, Wasserregulierungsabgabe, Sand- und Kiesabbauabgabe, landwirtschaftliche Drainage- und Bewässerungsabgabe) untersucht werden, welche in Deutschland (noch) nicht erhoben werden.

⁶⁹ Abwasserabgabe, Wasserentnahmeabgabe und naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe.

2

Die Wasserrahmenrichtlinie – hin zu einem ganzheitlichen was-serpolitischen Ordnungsrahmen

2.1

Chronologische Entwicklung der WRRL

Bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie am 22. Dezember 2000 wurde ein um-fassender Gesetzgebungsprozess durchlaufen.⁷⁰ Bereits am 15. April 1997 leg-te die Kommission einen ersten Richtlinienvorschlag für eine Rahmenrichtlinie im Bereich der Wasserpolitik vor.⁷¹ Der Vorschlag bezog sich auf die Einfüh-rung verbindlicher Gewässerschutzziele, die Bewirtschaftung nach Flussein-zugsgebieten, die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen, die Öffentlich-keitsbeteiligung sowie die Ablösung der bis dato noch geltenden qualitätsbezogenen EG-Richtlinien.⁷²

Nach zwei von der Kommission eingebrachten Änderungsvorschlägen⁷³ wurde mit dem Rat der Europäischen Union am 16. Juni 1998 ein „politisches Ein-vernehmen“ für einen Richtlinienentwurf erzielt.⁷⁴ Die erste Lesung des Ent-wurfs im Europäischen Parlament erfolgte am 11. Februar 1999 und kurz dar-auf verständigten sich die Mitgliedsstaaten am 11. März 1999 im Rat auf den gemeinsamen Standpunkt (Entwurf), der am 22. Oktober 1999 beschlossen wurde.⁷⁵ Die zweite Lesung des Richtlinienentwurfs erfolgte am 16. Februar 2000.⁷⁶ Daran schloss sich ein 2-monatiges Vermittlungsverfahren bis zum 26. Juni 2000 an, in dessen Verlauf noch einige Änderungen in die Richtlinie aufgenommen wurden, bspw. die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhe-

⁷⁰ Zur chronologischen Entwicklung der Wasserrahmenrichtlinie vgl. ausführlich Desens, S. (Wasserpreisgestaltung, 2008), S. 34ff. sowie Brockmann, C. (Handlungsfähigkeit, 2003).

⁷¹ Vgl. KOM (97) 49 endg.; ABl. Nr. C 184 vom 17.06.1997, S. 20 ff. Alle europarechtlichen Regelungen (Richtlinien, Mitteilungen und Beschlüsse) sind unter der URL: <http://www.eurlex.europa.eu/de> abrufbar.

⁷² Dem Vorschlag gingen bereits zwei weitere Initiativen für eine europäische Wasserpolitik voraus: Die Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Wasserpolitik der Europäischen Union (vgl. Ratsdokument 5939/96 KOM (96) 59 endg. vom 21.02.1996 sowie der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die ökologische Qualität von Gewässern (vgl. KOM (93) 680 endg. 94/0152 (SYN).

⁷³ Zum 1. Änderungsvorschlag vom 26. November 1997 vgl. ABl. Nr. C 16 vom 20.01.1998, S. 14 ff. Zum 2. Änderungsvorschlag vom 17. Februar 1998 vgl. ABl. Nr. C 108 vom 07.04.1998, S. 94 ff.

⁷⁴ Zum „Political Agreement“ vgl. Ratsdokument 97/10/98 ENV 300PRO-COOP 104 vom 26.06.1998.

⁷⁵ Vgl. Entwurf: Ratsdokument 6404/99 – ENV 68 PRO-COOP 46 vom 02.03.1999. Beschluss: Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 41/1999, ABl. EG Nr. C 343, S. 1 ff.

⁷⁶ Vgl. Europäisches Parlament, in der Sitzung vom 16. Februar 2000 angenommene Texte A5-0027/2000, S. 25 ff.

bung kostendeckender Wasserpreise oder die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen.⁷⁷

Nach der abschließenden Billigung des Vermittlungsergebnisses durch das Europäische Parlament am 09. September 2000 und durch den Rat am 14. September 2000 konnte die Richtlinie mit der Veröffentlichung im Amtsblatt am 22. Dezember 2000 in Kraft treten. Vom ersten Vorschlag der Kommission bis zur Annahme der Richtlinie durch das Europäische Parlament lagen somit rd. 3,5 Jahre.

2.2

Der europäische Umsetzungsprozess

Auf europäischer Ebene wird die Umsetzung der Richtlinie für die Mitgliedsstaaten durch einen umfassenden europäischen Umsetzungsprozess (**CIS-Prozess**) begleitet.⁷⁸ Im Rahmen dieses Prozesses wirken eine Vielzahl von Experten aus den jeweiligen Mitgliedsstaaten mit und erarbeiten zu den verschiedenen Themenstellungen der WRRL für den verwaltungsrechtlichen Vollzug mehr oder weniger konkrete Lösungsvorschläge. Die Ergebnisse dieses Konsultationsprozesses werden in sog. **Guidance-Dokumenten** zusammengefasst und im **EU-Internetportal CIRCA** veröffentlicht.⁷⁹ Die Dokumente sind für die Mitgliedsstaaten nicht rechtlich verbindlich und haben daher nur empfehlenden Charakter. Die Grundlagendokumente entfalten dennoch eine praktische Bedeutung, da die Mitgliedsländer an der Erstellung der Dokumente direkt mitarbeiten und deren Ergebnisse bei der nationalen Umsetzung der WRRL für den Verwaltungsvollzug berücksichtigen. Neben dem CIS-Prozess unterstützen auch die **Mitteilungen der Kommission** den Umsetzungsprozess der WRRL. In den Mitteilungen werden spezifische Fragestellungen, bspw. Empfehlungen zur Wasserpreispolitik, in fachlicher Tiefe behandelt und die in den Richtlinien aufgeführten unbestimmten Begriffsbestimmungen teilweise konkretisiert. Die Mitteilungen können somit ebenfalls für die Auslegung des Richtlinientextes herangezogen werden. Die Mitteilungen sind für die Mitgliedsländer nicht rechtsverbindlich, jedoch werden sie häufig zur Klärung von Auslegungsstreitigkeiten durch die Gerichte, insbesondere vom Europäischen Gerichtshof, herangezogen.

⁷⁷ Vgl. Desens, S. (Wasserpreisgestaltung, 2008), S. 44 ff.

⁷⁸ CIS: Common Implementation Strategy.

⁷⁹ CIRCA-Bibliothek: URL: http://www.circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive&vm=detailed&sb=Title → c-Published Guidance Documents (11.07.2009). EU-Dokumente mit Wasserbezug werden unter den Verzeichnissen a bis w sachgebietsbezogen veröffentlicht. Die wichtigsten WRRL-Dokumente finden sich unter a) Legislative texts and implementation report, b) Common Implementation Strategy, c) Published Guidance Documents sowie e) National Implementations Documents.

Die wichtigsten für die WRRL-bezogenen Guidance-Dokumente und Mitteilungen der Kommission, welche die ökonomischen Aspekte der WRRL behandeln, werden nachfolgend vorgestellt. In den nachfolgenden Kapiteln 3 bis 4 wird zu den einzelnen Dokumenten nochmals konkreter Bezug genommen.

2.2.1 Mitteilungen der Kommission

2.2.1.1 Mitteilung der Kommission zur Wasserpreisgestaltung

Schon kurz nach dem Vermittlungsverfahren der WRRL veröffentlichte die Kommission am 26. Juli 2000 eine Mitteilung mit dem Titel „**Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasser**“.⁸⁰ In diesem Dokument werden die wesentlichen Anforderungen an eine nachhaltige Wasserpreispolitik vorgestellt. Die Mitteilung wendet sich ausdrücklich an die Mitgliedsstaaten, wobei sie keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber diesen entfalten kann.⁸¹

„Die Mitgliedsstaaten werden dennoch ersucht, die Mitteilung gründlich zu prüfen und sich an ihren Kernbotschaften zu orientieren.“⁸²

Die Mitteilung findet im Rahmen des europäischen Umsetzungsprozesses der WRRL insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des Artikels 9 WRRL (Kostendeckende Wasserpreise) Beachtung, da sie wesentliche ökonomische Grundlagenbegriffe in Bezug auf die Ermittlung kostendeckender Wasserpreise bereits zu einem frühen Zeitpunkt konkretisiert.⁸³

Es werden die, bei der Wasserpreisermittlung zu berücksichtigenden **Kostenarten** definiert.⁸⁴ Außerdem enthält die Mitteilung Hinweise zur Berechnung des Gesamtwasserpreises unter Berücksichtigung variabler Preiselemente.⁸⁵ Daneben finden sich in der Mitteilung noch weitergehende Hinweise für die

⁸⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2000), 477 endgültig vom 26. Juli 2000, nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

⁸¹ Vgl. Desens, S. (Wasserpreisgestaltung, 2008), S. 90.

⁸² Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 4.

⁸³ Beispielsweise wurden die Begriffsbestimmungen der bei der Wasserpreisermittlung zu berücksichtigende Kostentypen (1) finanzielle Kosten, (2) Umweltkosten und (3) Ressourcenkosten in den Informations-Sheets der WATECO-Unterarbeitsgruppen DG Eco 1 und DG Eco 2 übernommen.

⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 10 ff: Zu berücksichtigende Kostentypen sind: Finanzielle Kosten (Verwaltungskosten, Betriebs- und Wartungskosten, Kapitalkosten (Abschreibungs- und Zinsaufwand) sowie ggf. Eigenkapitalrendite) sowie Umwelt- und Ressourcenkosten. Als Umweltkosten sind alle Kosten, die für Schäden die der Wasserverbrauch für das Ökosystem mit sich bringt, zu verstehen. Ressourcenkosten sind Kosten für entgangene Nutzungsmöglichkeiten.

⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 10. Demnach soll der Gesamtwasserpreis (P) für den Verbraucher nach der Formel $P=F+a*Q+b*Y$ ermittelt werden mit F=Fixkosten, a=Gebühr pro Einheit Wasserverbrauch, Q= Gesamtmenge des verbrauchten Wassers, b=Gebühr pro Einheit verschmutzten Wassers und Y= Gesamtverschmutzung.

nach Artikel 5 WRRL durchzuführende wirtschaftliche Analyse der Wasserdienstleistungen und der Wassernutzungen, die Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei der Kostenzuordnung sowie die Berücksichtigung sozio-ökonomischer Auswirkungen bei der Wasserpreisgestaltung.⁸⁶

Der Bemessung eines kostendeckenden Wasserpreises kommt in Bezug auf einen nachhaltigen Umgang mit den Wasserressourcen nach der Mitteilung eine entscheidende Rolle zu.⁸⁷ Die Wasserpreise sollen neben den „**finanziellen Kosten**“ (Betriebs- und Wartungskosten, Verwaltungskosten, Abschreibungsaufwand und Zinsaufwand sowie ggf. Eigenkapitalrendite) auch die „**Umweltkosten**“ sowie die „**Ressourcenkosten**“ decken.⁸⁸ Auf das Verursacherprinzip, wonach jeder Wassernutzer grundsätzlich für die Kosten seines Wasserverbrauchs aufkommen soll, wird in der Mitteilung ebenfalls hingewiesen. Ebenso werden die Subventionspolitiken der Mitgliedsstaaten kritisch betrachtet, insbesondere für den Bereich der südlichen Mitgliedsländer. Die aktuelle Subventionspolitik führt in diesen Ländern dazu, dass insbesondere im Agrarsektor zu niedrige Wasserpreise bezahlt werden, die wiederum eine ineffiziente Wassernutzung bewirken.⁸⁹ Gerade in diesen Ländern kommt es regelmäßig zu Wasserknappheitszuständen, die aufgrund zu hoher landwirtschaftlich bedingter Wasserentnahmen verursacht werden.⁹⁰

Für die Ausgestaltung einer nachhaltigen Preisgestaltungspolitik sollen geeignete Methoden zur Wasserverbrauchsmessung entwickelt werden. Zur Wasserpreisermittlung sollten zudem zusätzliche Daten zur Preiselastizität der Wassernachfrage, zu den finanziellen Kosten der Wasserversorgung sowie den Umwelt- und Ressourcenkosten ermittelt werden.⁹¹ Die Mitteilung regt an, dass Wasserpreise neben einem fixen Preiselement auch ein variables (anreizorientiertes) Preiselement enthalten sollen, damit die Verbraucher einen

⁸⁶ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 17. „Insgesamt sollte sichergestellt werden, dass die am stärksten verschmutzenden und am wenigsten effizienten Sektoren für ihre Verschmutzung und ihren Wasserverbrauch aufkommen.“ Wobei aber auch sozioökonomische Gesichtspunkte (z.B. Erschwinglichkeit der Wasserpreise) zu berücksichtigen sind und kostendeckende Wasserpreise aus diesem Grund nur schrittweise eingeführt werden können.

⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 4: „Die Wasserpreisgestaltung ist kein Instrument, das ganz alleine die auftretenden Probleme mit Wasserressourcen lösen kann (oder wird).“

⁸⁸ Im Sinne einer strengen Anwendung des Kostendeckungsprinzips. Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 3 ff.

⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 11.

⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 11.

⁹¹ Die Preiselastizität ist ein Maßstab dafür, welche relative Änderung sich bei der Angebots- bzw. Nachfragemenge ergibt, wenn eine relative Preisänderung eintritt. Vgl. z.B. Mankiw, N.G./Taylor, M.P. (Volkswirtschaft, 2008), S. 105 ff.

zusätzlichen ökonomischen Anreiz erhalten, Wasser sparsamer zu verwenden oder die Verschmutzung zu verringern.⁹²

2.2.1.2 Mitteilung der Kommission zur ersten Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

In 2007 veröffentlichte die Kommission einen ersten Erfahrungsbericht zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.⁹³ Die Mitteilung basiert auf der Analyse der Berichterstattung der Mitgliedsstaaten gemäß Artikel 5 WRRL i.V.m. Anhang II zu der Bestandsaufnahme bis Dezember 2004.

Danach besteht für Deutschland bei **ca. 60 % der Oberflächenwasserkörper ein Risiko** bezüglich einer fristgerechten Erreichung der nach Artikel 4 WRRL zu erreichenden Umweltziele. Nur bei etwa 15 % der Oberflächenwasserkörper können die Umweltziele bis zum Jahr 2015 sicher erreicht werden. Bei ca. 25 % der Oberflächenwasserkörper kann aufgrund des Datenmangels zum Berichtszeitpunkt noch keine Aussage bezüglich der Zielerreichung gegeben werden.⁹⁴

Gefährdete Wasserkörper sind vor allem in dicht besiedelten Gebieten oder Regionen mit intensiver und/oder nicht nachhaltiger Wassernutzung anzutreffen.⁹⁵ Folgende Belastungsbereiche werden in der Mitteilung für eine Verfehlung der Zielerreichung als wesentlich betrachtet:

1. Die Verschmutzung von Oberflächengewässern aus **Punktquellen**, insbesondere durch nicht oder nur unzureichend gereinigte kommunale und industrielle Abwässer, besonders aus Einzugsgebieten, die in empfindliche Gebiete entwässern.⁹⁶
2. Die **diffuse Verschmutzung** des Grundwassers aus landwirtschaftlichen Quellen sowie die übermäßige Wasserentnahmen für die landwirtschaftliche Bewässerung.
3. Die fehlende oder noch nicht vollständig ausgeprägte Internalisierung von Umweltkosten im Rahmen der Wasserpreisermittlung, und da-

⁹² Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 10 ff. Variable Preiselemente können beispielsweise an die Höhe der verbrauchten Wassermenge oder an die Höhe des Verschmutzungsgrades gekoppelt werden. Zur Preisermittlung vgl. Fußnote 85.

⁹³ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, KOM (2007) 128 endgültig.

⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission (Erste Stufe, 2007), S. 4. Umweltbundesamt (Bestandsaufnahme, 2005). Abrufbar unter URL: http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/wrrl/wrrl_bestand.htm (Abruf: 26.06.2009).

⁹⁵ Vgl. Europäische Kommission (Erste Stufe, 2007), S. 4.

⁹⁶ Als empfindliche Gebiete werden nährstoffsensible Küstengewässer mit geringem Wasseraustausch, wie z.B. die Nord- und Ostsee sowie das Schwarze Meer eingestuft. Die Definition empfindlicher bzw. weniger empfindlicher Gebiete sind in der Richtlinie zur Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG) vom 21. Mai 1991 ausgewiesen. Vgl. ABl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40), zuletzt geändert durch Richtlinie 98/15/EG vom 27.02.1998, ABl. L 67 vom 07.03.1998, S. 28.

durch bedingt die Erhebung zu **niedriger Wasserpreise**, die kaum Anreize für eine nachhaltigere Wassernutzung bieten.

In Deutschland sind die Oberflächengewässer neben den o.g. Punkten noch durch nachteilige Veränderungen der **Gewässermorphologie**, durch eine mangelnde aquatische Durchgängigkeit infolge der bestehenden Querbauwerke für Wasserkraftnutzung und Trinkwasserspeicher sowie durch hohe Nährstoffbelastungen aus diffusen Quellen (u.a. Landwirtschaft) beeinträchtigt.⁹⁷

Als eine der größten **Schwachstellen** wird in der Mitteilung auch die in den Berichten zur Bestandserhebung der Mitgliedsländer noch gänzlich fehlende oder noch unzureichende Datenerhebungen zur **wirtschaftlichen Analyse** beschrieben. Insbesondere bei der Analyse der Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sowie bei der **Bestimmung des Kostendeckungsgrades** wird noch Verbesserungspotenzial in der Berichterstattung gesehen.⁹⁸

Die Mitgliedsstaaten werden in der Mitteilung ausdrücklich dazu aufgefordert alle in der Richtlinie vorgesehenen wirtschaftlichen Instrumente (Wasserpreisermittlung, Kostendeckung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten, Berücksichtigung des Verursacherprinzips) zu nutzen. Denn nur „die völlige Ausschöpfung dieser Instrumente wird zu einer wirklich nachhaltigen Wasserbewirtschaftung beitragen.“⁹⁹

Erstmals wird in der Mitteilung auch darauf hingewiesen, dass durch die Mitgliedsstaaten **ausreichende Finanzmittel** für die Umsetzung der Maßnahmen bereitstellen werden müssen. Neben den nationalen Finanzierungs-Instrumenten sollten hierfür die von der EU bereitgestellten Mittel bestmöglich genutzt werden.¹⁰⁰

Ziel der Kommission ist es, den **Einsatz wirtschaftlicher Instrumente** durch einen verstärkten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und durch anderer bewährte Verfahren, wie die stärkere Heranziehung vorhandener Leitlinien sowie die Durchführung von Benchmarking-Projekten bei Wasserdienstleistern verstärkt zu fördern.¹⁰¹

⁹⁷ Vgl. Umweltbundesamt (Bestandsaufnahme, 2005).

⁹⁸ Für Deutschland wurde nach der LAWA-Arbeitshilfe der Kostendeckungsgrad lediglich für drei Pilotgebiete ermittelt. Vgl. Fußnote 176.

⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission (Erste Stufe, 2007), S. 10.

¹⁰⁰ Vgl. Europäische Kommission (Erste Stufe, 2007), S. 10.

¹⁰¹ Vgl. Europäische Kommission (Erste Stufe, 2007), S. 10. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt AQUAMONEY des Sechsten Rahmenprogramms. URL: <http://www.aquamoney.org>.

2.2.2 Grundlagendokumente der gemeinsamen Umsetzungsstrategie (Common Implementation Strategy)

2.2.2.1 *Water economics and the environment (WATECO¹⁰²)* – Leitfaden No. 1

Der Leitfaden aus dem Jahre 2003 gibt einen Gesamtüberblick über alle im Rahmen des Umsetzungsprozesses zu lösenden ökonomischen Fragestellungen. Er wendet sich prinzipiell an alle, die mit der Umsetzung ökonomischer Instrumente in der WRRL befasst sind und legt den Schwerpunkt auf die Erfordernisse der ersten bis 2004 durchzuführenden wirtschaftlichen Analyse mit Hinweisen für die Berichterstattung. Die Definition der maßgeblichen Kostenbegriffe im WATECO-Leitfaden orientiert sich an den Ausführungen der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung zur Preisgestaltung.¹⁰³

Die **Kostendeckung der Wasserdienstleistung** bezieht sich auf die Deckung der finanziellen Kosten sowie der Umwelt- und Ressourcenkosten.

Unter den **finanziellen Kosten** werden die Betriebs- und Wartungskosten, Kapitalkosten für (neue) Investitionen, Abschreibungen, Eigenkapitalrendite bzw. Opportunitätskosten für das eingesetzte Kapital, Verwaltungskosten sowie weitere externe Kosten verstanden. Zu beachten ist, dass internalisierte Umwelt- und Ressourcenkosten (bspw. Abwasserabgabe, Wasserentnahmeabgabe) als direkte Kosten unter den finanziellen Kosten ausgewiesen werden.¹⁰⁴

$$AEC = \frac{NPV_{investemert} \times i}{1 - (1 + i)^{-lifetime}}$$

Mit	
AEC	= Annual Equivalent Cost (Jährliches Investitionskostenäquivalent)
NPV	= Net Present Value of Investment (Investitionskostenbarwert)
i	= discount rate (Kalkulationszinssatz)
lifetime	= Lebensdauer der Investition in Jahren

Abbildung 3: Annual Equivalent Cost Method (in Anlehnung an WATECO)

¹⁰² Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 1: Water Economics Guidance Document No 1: Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Working Group 2.6 – WATECO.

¹⁰³ Vgl. Europäische Kommission (Preisgestaltung, 2000), S. 10.

¹⁰⁴ Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 118: "Financial costs in this context are the costs of providing and administering water services. They can be broken down in a number of cost elements, ...".

Speziell für die Ermittlung des jahresbezogenen Investitionskostenanteils wird die Anwendung der **Annual Equivalent Cost Method (AEC)** empfohlen. Mit dieser Methode wird der Kostenbarwert einer Investition in eine **jährliche Kostenannuität** umgerechnet (Vgl. Abbildung 3). Zum Vergleich dazu wird in den in Deutschland angewandten Kostenrechnungsverfahren der jahresbezogene Investitionsanteil aus der Höhe der **Abschreibungsbeträge für die Neuinvestition** abgeleitet.

Umweltkosten sind nach dem WATECO-Leitfaden definiert als „Kosten der Schäden, die der Wasserverbrauch [die Wassernutzung]¹⁰⁵ für Umwelt, Ökosysteme und Personen, die die Umwelt nutzen, mit sich bringt (z.B. durch Verschlechterung der ökologischen Qualität von aquatischen Ökosystemen oder durch die Versalzung oder die qualitative Verschlechterung von Anbauflächen).“¹⁰⁶ **Umweltkosten lassen sich somit als Schadenskosten bzw. entgenerer Nutzen interpretieren.**¹⁰⁷ Hierbei ist zu beachten, dass sich der Umweltbegriff des WATECO-Leitfadens auf die gesamte Umwelt und nicht nur auf die aquatische Umwelt bezieht.

Ressourcenkosten werden im Leitfaden definiert als “Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden (z.B. bei einer übermäßigen Grundwasserentnahme).“¹⁰⁸

Ressourcenkosten entstehen nach dieser Definition erst infolge einer **Übernutzung der Ressource**. Sie können somit auch als **absolute Knappheitskosten** interpretiert werden, da die zur Verfügung stehende Ressource aufgrund ihrer eingeschränkten Regenerationsfähigkeit nur begrenzt genutzt werden kann. Die Ressourcenkosten werden in diesem Zusammenhang auch als **Opportunitätskosten** bezeichnet.¹⁰⁹

Abbildung 4 zeigt die nach dem WATECO-Leitfaden zu berücksichtigenden Kostenkategorien.

¹⁰⁵ Dieser Begriff wurde in der deutschen Übersetzung zur Mitteilung der Kommission fälschlicherweise mit „Wasserverbrauch“ übersetzt. Vgl. Desens, S (Wasserpreisgestaltung, 2008), S. 129 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 121: “Environmental costs represent the costs of damage that water uses impose on the environment and ecosystems and those who use the environment (for example, a reduction in the ecological quality of aquatic ecosystems or the salinisation and degradation of productive soils). This loss in welfare may encompass lost production or consumption opportunities as well as non-use values (such as the value produced by contemplating a clean lake at dusk), which are harder to quantify.”

¹⁰⁷ Bezüglich der Methoden für die Schadenskostenermittlung siehe Kapitel 4.2.

¹⁰⁸ Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 120: “Resource costs represent the costs of foregone opportunities that other uses suffer due to the depletion of the resource beyond its natural rate of recharge or recovery (e.g. costs related to groundwater overabstraction).”

¹⁰⁹ Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 120: “If markets function well, the opportunity costs of resources are reflected in the financial costs of resources.”

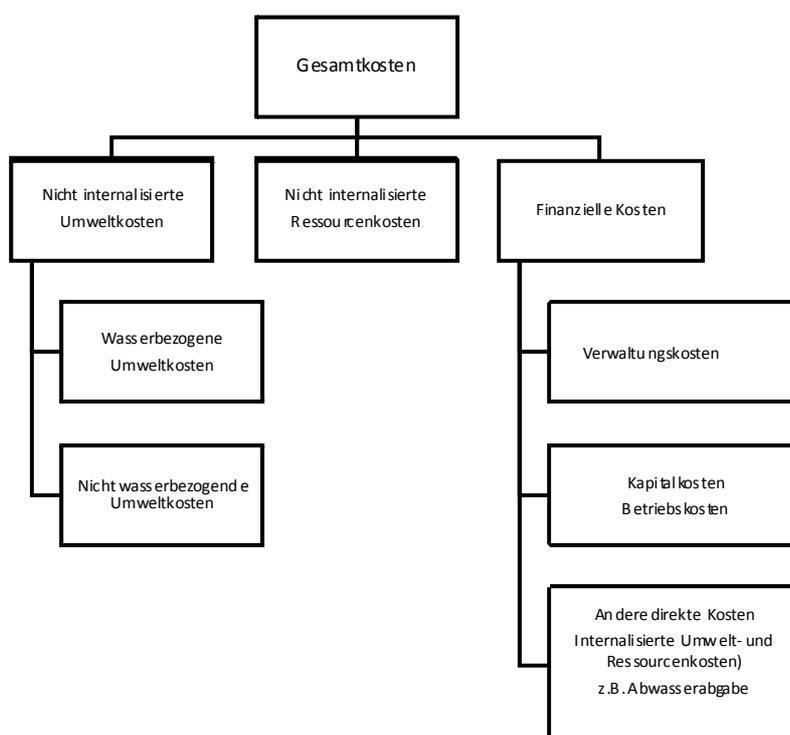


Abbildung 4: WATECO-Kostenbegriffe¹¹⁰

Der WATECO-Leitfaden unterscheidet zwischen internalisierten und nicht internalisierten Umwelt- und Ressourcenkosten. Hierbei werden internalisierte Umwelt- und Ressourcenkosten (z.B. Abwasserabgabe) den finanziellen Kosten zugeordnet. Die nicht internalisierten Kosten unterliegen ebenfalls der Kostendeckung. Diese müssten auf der Ebene der Wasserdienstleistungen ebenfalls in die Kostenrechnung einbezogen werden. Hierzu bedarf es allerdings der Vereinbarung von Kostenübernahmeregelungen, die zwischen Wasserdienstleistern und den für die Umsetzung der WRRL zuständigen Behörden getroffen werden müssten.¹¹¹

¹¹⁰ Quelle: Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S.118.

¹¹¹ Die Wasserdienstleister können die Maßnahmen "freiwillig" durchführen oder auf Anordnung durch die zuständige Wasserbehörde. Die Kosten werden dann auf den Wasserpreis umgelegt.

2.2.2.2 Assessment of the Recovery of Costs for Water Services - Information Sheet der Drafting Group Eco 1 zu Artikel 9 WRRL¹¹²

In Rahmen einer WATECO-Unterarbeitsgruppe wurde im Jahr 2004 ein weiterer ökonomischer Leitfaden erstellt, der sich speziell mit Fragen der Kostendeckung gemäß Artikel 9 WRRL befasst. Im Leitfaden werden die Begriffe **Wasserdienstleistungen** und **Wassernachfrage** definiert sowie die auf der Ebene der Wasserdienstleistungen für die Wasserpreisermittlung zu berücksichtigenden **Kostentypen** beschrieben. Der Leitfaden folgt den Ausführungen im WATECO-Leitfaden, wonach bei der Wasserpreisermittlung neben den finanziellen Kosten, die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen sind.

Unter den **finanziellen Kosten** werden Betriebs- und Wartungskosten,¹¹³ Kapitalkosten,¹¹⁴ Verwaltungskosten¹¹⁵ sowie Steuern und Subventionen¹¹⁶ zu-

¹¹² Vgl. Common Implementation Strategy (Recovery, 2004): CIS-Arbeitsgruppe 2B, Drafting Group ECO 1, Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art. 9), Final version vom 5. Mai 2004.

¹¹³ Vgl. Common Implementation Strategy (Recovery, 2004), S. 6: "Operating costs are those that relate to providing the service and include, amongst others, employment costs, energy costs, chemical costs and the costs of employing third parties. Maintenance costs relate to keeping the assets in serviceable condition throughout their economic life."

¹¹⁴ "Capital costs are the costs of the principal and interest payments (and cost of capital as appropriate) associated with expenditure on assets that is externally financed through loans, bonds, equity and also other financial mechanisms. The treatment of depreciation is a complex issue and the treatment of this will vary across water services within Member States as well as between Member States. Different organisations have different depreciation policies, e.g. based on historical cost or replacement value, and different depreciation timescales. For 2004 the requirement is to use existing data and to ensure maximum transparency. Therefore, it is necessary to set out clearly how depreciation, including the valuation of capital values (accounting or economic methods) are treated in financial costs and how this affects cost recovery."

¹¹⁵ Vgl. Common Implementation Strategy (Recovery, 2004), S. 6: "Administrative costs are related to the costs of regulating the water service, e.g. through a water abstraction licensing system. Be sure that these costs are identified and included, since there are often more costs and organisations involved in the provision of water services than the one that is directly responsible for the act of providing the supply of water to or collecting wastewater from a user. For example in England and Wales to privatize the water companies and pay for licence for water abstraction and wastewater discharge which cover the environment agency's costs for carrying out their regulatory duties in these areas. The licence charges form part of the bills to water customers."

¹¹⁶ Vgl. Common Implementation Strategy (Recovery, 2004), S. 7: "Taxes & subsidies: It is important to distinguish general taxes from those used to correct for externalities, e.g. environmental taxes. For the article 5 report general taxes should at least be clearly identified in the financial costs with a separate identification of those related environmental taxes. Later analysis of cost recovery based on the economic rather than financial costs would need to remove general taxes and other transfers but retain those related to environmental damages. Subsidies can take a range of forms, being direct or indirect. Subsidies can be in the form of direct investments from other levels of government or straightforward payments or grants from, for instance, Europe, central government or the municipality to the service provider. These could be related to capital investments and/or operating expenditures. They can take the form of soft loans and accelerated depreciation allowances and such subsidies are not always easily identifiable. It is therefore recommended that Member States ensure that the appropriate financial and economic expertise is applied to the analysis of water service provider financial costs for the 2004 assessment and that the analysis undertaken is clearly explained. In addition to the sub-

sammengefasst. Der Kostendeckungsgrad berechnet sich dann nach folgender Formel:

$$\text{Kostendeckungsgrad} = \frac{(\text{Gesamteinnahmen} - \text{Subventionen})}{\text{Gesamtausgaben}} \times 100$$

Abbildung 5: Berechnung Kostendeckungsgrad
(aus Information Sheet Recovery of Costs¹¹⁷)

Bei der Berechnung des Kostendeckungsgrades sollen Investitionskostenzuschüsse (Subventionen) unberücksichtigt bleiben. Bezüglich der Ermittlung der **Umwelt- und Ressourcenkosten** verweist der Leitfaden auf das Information Sheet der Drafting Group Eco 2, das nachfolgend vorgestellt wird.

2.2.2.3 Assessment of Environmental and Resource Costs - Information Sheet Drafting Group Eco 2¹¹⁸

Der Leitfaden aus dem Jahr 2004 befasst sich nochmals speziell mit der Thematik der **Umwelt- und Ressourcenkosten**. Dabei wird eine Abgrenzung zwischen den Begriffen Umweltkosten und Ressourcenkosten vorgenommen.

Die **Umweltkosten** werden weiterhin entsprechend dem Begriffsverständnis des WATECO-Leitfadens als **Schadenskosten** definiert. Allerdings wird der Umweltbegriff gegenüber dem WATECO-Leitfaden enger gefasst und nur auf Schadenskosten der **aquatischen Umwelt** bezogen, die durch Wassernutzungen verursacht werden.¹¹⁹

Der Ressourcenkostenbegriff wird gegenüber der Definition im WATECO-Leitfaden ebenfalls konkretisiert. Demnach entsprechen die **Ressourcenkosten** der (wertmäßigen) Differenz zwischen dem ökonomischen Wert der derzeitigen Wassernutzung und dem ökonomischen Wert der „besten“ alternativen Wassernutzung. Diese können in diesem Sinne wertmäßig als **Opportunitätskosten** der entgangenen Möglichkeiten einer (besseren) alternativen Wassernutzung interpretiert werden. Nach dieser Definition entstehen somit Ressourcenkosten nicht erst –entgegen der Definition im WATECO-Leitfaden- bei

sidy payments that may be made to water service providers crosssubsidy between users (i.e. households, agriculture, industry) can also occur.”

¹¹⁷ Vgl. Common Implementation Strategy (Recovery, 2004), S. 10 ff. Wobei in einigen der im Leitfaden vorgestellten Beispiele, z.B. Frankreich S.11, Norwegen S.15 Subventionen nicht als Abzugsposten in der Formel berücksichtigt werden. Frankreich berechnet den Kostendeckungsgrad getrennt nach den Bereichen (1) Investitionen inkl. Subventionsanteil (Kostendeckungsgrad 85%) und (2) Betriebs-, Wartungs- und Kapitalkosten (Kostendeckungsgrad 150%).

¹¹⁸ Vgl. Common Implementation Strategy (Resource Costs, 2004): CIS-Arbeitsgruppe 2B: Drafting Group ECO 2: Information Sheet on Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive, Final draft vom Juni 2004.

¹¹⁹ Vgl. Common Implementation Strategy (Resource Costs, 2004), S. 2.

einer Übernutzung, sondern bereits bei einer nicht „optimalen“ Nutzung (Fehlallokation) der Wasserressource.¹²⁰

Analog zum WATECO-Begriffsverständnis wird der Umweltkostenbegriff in eine **interne und externe Umweltkostenkomponente** untergeteilt.¹²¹ Unter der externen Komponente wird der (bisher) nicht kompensierte Wohlfahrtsverlust eines Dritten verstanden, bspw. ein verminderter Fischertrag infolge der Gewässerverschmutzung. In der Literatur werden externe Kosten auch unter dem Begriff „externe Effekte“ subsumiert. Im Sprachgebrauch des Leitfadens wären danach interne Umweltkosten internalisierte „externe Effekte“.¹²²

2.2.2.4 Economic analyses of water use - Information Sheet Drafting Group Eco 1 zu Artikel 5 und Anhang III WRRL¹²³

Der Leitfaden befasst sich mit den Grundlagen für die Erstellung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5. Die wirtschaftliche Analyse soll auch die Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen liefern.¹²⁴

2.2.2.5 Methodology to prepare a baseline scenario - Information Sheet Drafting Group Eco 1 zu Artikel 5 WRRL¹²⁵

Der Leitfaden befasst sich mit der Erstellung des **Baseline-Szenarios**. Es soll dazu dienen, den Gewässerzustand im Hinblick auf die Zielerreichung unter Berücksichtigung der künftigen Gewässernutzungsentwicklungen und Umweltbedingungen (z.B. Niederschlagszunahme bzw. -abnahme infolge des Klimawandels) zu prognostizieren.

2.2.2.6 Guidance for Exemptions of the environmental objectives - Leitfaden No. 20 zu Artikel 4 WRRL¹²⁶

Der Leitfaden Nr. 20 befasst sich mit den Ausnahmeregelungen des Artikels 4 WRRL. Die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen kann mit **unverhältnismäßig** hohen Kosten für die umzusetzenden Maßnahmen begründet werden. Im Leitfaden findet sich hierzu eine Definition. Danach erfolgt die Kate-

¹²⁰ Vgl. Lange, C. u.a. (Methodenkonzeption, 2007), S. 40.

¹²¹ Vgl. Common Implementation Strategy (Resource Costs, 2004), S. 5. "An external cost exists when the following two conditions prevail: An activity by one agent causes a loss of welfare to another agent and the loss of welfare is uncompensated."

¹²² Vgl. Common Implementation Strategy (WATECO, 2003), S. 117.

¹²³ Vgl. CIS Common Implementation Strategy (Water use, 2004): CIS-Arbeitsgruppe 2B: Drafting Group ECO 1: Information Sheet on River Basin characterization: Economic analysis of water uses (Art 5 Annex III), Final version May 5, 2004.

¹²⁴ Vgl. Common Implementation Strategy (Water use, 2004), S. 1.

¹²⁵ Vgl. Common Implementation Strategy (Baseline scenario, 2004): CIS-Arbeitsgruppe 2B: Drafting Group ECO 1: Information Sheet on the methodology to prepare a baseline scenario, Final version May 5, 2004.

¹²⁶ Vgl. Common Implementation Strategy (Exemption, 2009): Guidance Document No. 19, Guidance on exemption on the environmental objectives, Technical report, 2009.

gorisierung der Kosten, die als unverhältnismäßig anzusehen sind im Rahmen einer **politischen Festlegung**, die wiederum auf der Grundlage ökonomischer Daten und auf Basis einer Kosten- Nutzenanalyse erfolgen soll.¹²⁷

Es wird nochmals betont, dass aufgrund der bestehenden Umsetzungspflichten für die grundlegenden Maßnahmen nach Artikel 11 (2) WRRL keine „unverhältnismäßig“ hohen Kosten abgeleitet werden können, d.h. grundlegende Maßnahmen sind in jedem Fall umzusetzen.¹²⁸

2.2.2.7 Guidance for reporting under WFD - Leitfaden No. 21 zu den Berichtspflichten¹²⁹

Der Leitfaden No. 21 befasst sich mit den Reporting-Anforderungen der WRRL. Die Berichtspflichten werden in Form der elektronischen Datenübermittlung durchgeführt. Der Leitfaden listet die hierfür erforderlichen Übermittlungsdaten auf.

Danach sollen die Mitgliedsländer jeweils für den Mitgliedsstaat oder bezogen auf die Einzugsgebiete die **Gesamtkosten der Maßnahmenprogramme** mitteilen.

Die Gesamtkosten sind nochmals nach den **Kosten für grundlegende Maßnahmen**, getrennt nach den Kosten, die sich auf Artikel 11 (3), Ziffer a) WRRL, § 11 (3) Ziffer b-I WRRL und Anhang VI, Teil A WRRL beziehen, sowie nach den **Kosten für ergänzende Maßnahmen**, die sich auf Artikel 11 (Abs. 4-5) WRRL und dem Anhang IV, Teil B WRRL beziehen, aufzuteilen.¹³⁰

Eine Klassifikation der Gesamtkosten nach Kostenkategorien, Kostenberechnungsmethoden sowie Bezugszeitpunkt auf Ebene von Maßnahmengruppen soll ebenfalls möglich sein.¹³¹

Für die Berichtspflichten des Artikels 9 WRRL (Kostendeckung) sowie des Artikels 11 WRRL (kosten-effizienteste Maßnahmenkombinationen) werden im Leitfaden zusätzliche Anforderungen gestellt. Danach sind für den Sektor der Wasserdienstleistungen auch **Wasserbedarfsprognosen** sowie Schätzungen zur **Wasserpreisentwicklung** sowie **Schätzungen zu den geplanten Investitionskosten** durchzuführen. Der **Kostendeckungsgrad** auf Ebene der Wasserdienstleistungen ist ebenfalls zu melden. Schließlich umfassen die Berichtspflichten auch Informationen zur Berücksichtigung des **Verursacherprinzips**.¹³²

¹²⁷ Vgl. Common Implementation Strategy (Exemption, 2009), S. 13.

¹²⁸ Vgl. Common Implementation Strategy (Exemption, 2009), S. 13.

¹²⁹ Vgl. Common Implementation Strategy (Reporting, 2009): Guidance Document No. 21, Guidance for reporting under the Water Framework Directive, Technical report, 2009.

¹³⁰ Vgl. Common Implementation Strategy (Reporting, 2009), S. 57.

¹³¹ Vgl. Common Implementation Strategy (Reporting, 2009), S. 57.

¹³² Vgl. Common Implementation Strategy (Reporting, 2009), S. 62 ff.

2.3

Die rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland

Die Umsetzung der Richtlinienvorgaben in nationales Recht erfolgte durch das 7. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (im Folgenden als WHG (alte Fassung) bezeichnet), das am 25. Juni 2002 in Kraft getreten ist.¹³³ Des Weiteren durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, das im Bundesrat am 10. Juli 2009 beschlossen wurde (im Folgenden als WHG bzw. WHG (neu) bezeichnet) und am 01.03.2010 in Kraft treten wird.¹³⁴

Da dem Bund lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz nach Artikel 72 GG obliegt bezieht sich die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf Ebene des Bundesgesetzes nur auf die Einführung rahmenrechtlicher Vorgaben.¹³⁵

Für die Umsetzung der rechtlichen Details der WRRL sind die Bundesländer zuständig. Diese haben die jeweiligen Landeswassergesetze hinsichtlich der geforderten Detailregelungen der WRRL angepasst.¹³⁶

2.3.1 Die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 25. Juni 2002

Mit der Verabschiedung der 7. Novelle wurden nur die wesentlichen Eckpunkte der WRRL umgesetzt. Die Regelung gibt einen bundeseinheitlichen Handlungsrahmen für die Umsetzung der WRRL für die Landesgesetzgeber vor und setzt die in den nachfolgenden Unterkapiteln 2.3.1.1 bis 2.3.1.6 beschriebenen Anforderungen der WRRL in nationales Recht um:

2.3.1.1 Begriffsdefinitionen, Umweltziele und Koordination zwischen den Bundesländern

In den § 1 WHG (alte Fassung) wurden grundlegende **Begriffsdefinitionen** aus der WRRL, z.B. „Einzugsgebiet“, „Teileinzugsgebiet“ oder „Flussgebietsein-

¹³³ Vgl. 7. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetz, BGBl. I S. 1914.

¹³⁴ Zur Neuregelung des Wasserrechts vgl. BR-Drucksache 280/09. Das Gesetz wurde in der Bundesratssitzung am 10. Juli 2009 beschlossen (vgl. BR-Drucksache 595/09) und tritt am 01. März 2010 in Kraft. Vgl. BGBl. Jahrgang 2009 Teil 1 Nr. 51, S. 2585 ff.

¹³⁵ Nach Artikel 72 Abs. 2, Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 GG dient die Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz entweder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Vgl. Begründung zur 7. Novelle (Bundestagsdrucksache 14/7755).

¹³⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 14/7755, S. 3. Die Anpassung der Landeswassergesetze erfolgte durch die Umsetzung einer durch die LAWA erstellten Muster-Verordnung (Muster-VO). Sie setzt die Detailregelungen der Anhänge II und V der WRRL in Landesrecht um. Quelle: URL: <http://www.wasserblick.net> → Öffentliches Forum → LAWA-Info → Materialien der LAWA → Entwurf der LAWA-Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL. Darüberhinaus haben 10 von 16 Bundesländern die LAWA-Musterverordnung bezüglich der Umsetzung des Anhangs III (Wirtschaftliche Analyse) ergänzt. In den Bundesländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen und Berlin sind die Regelungen des Anhangs III bisher nicht rechtlich umgesetzt.

heit“¹³⁷ übernommen und erläutert. Die in der WRRL enthaltenen Begriffe mit ökonomischem Sachbezug wurden dagegen weder in die Novellierung des WHG noch in die aktuelle WHG-Neuregelung übernommen.¹³⁸ In § 1a WHG (alte Fassung) wurde erstmalig auch der Schutz der von den Gewässern direkt abhängigen Landökosysteme und der Feuchtgebiete aufgenommen. Auf die besondere Sorgfaltspflicht im Umgang mit Wasser und die besondere Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung wird in den Absätzen 2 und 3 hingewiesen.

§ 1b WHG (alte Fassung) enthält eine Auflistung der in Deutschland liegenden 10 Flusseinzugsgebiete sowie Regelungen zu den Mitwirkungspflichten der Bundesländer bei der **Koordination** der aus der Richtlinie resultierenden Maßnahmen auf nationaler sowie auf internationaler Ebene.¹³⁹

Die **Umweltziele** des Artikel 4 Abs. 1 WRRL werden in den Bewirtschaftungszielen des § 25a WHG (alte Fassung) aufgeführt. Die Umweltziele für Oberflächengewässer sind in §§ 25a und 25b WHG (alte Fassung),¹⁴⁰ für Küstengewässern in § 32c WHG (alte Fassung) und für Grundwasser in § 33a WHG (alte Fassung) geregelt. Die Fristenregelung für die Zielerreichung wird nach § 25c WHG (alte Fassung) durch **Landesrecht** festgelegt. Zu beachten ist, dass mit der Neuregelung des Wasserrechts nach § 29 WHG (neu) für alle Bundesländer einheitlich festgelegt wird, dass die Bewirtschaftungsziele bis zum 22. Dezember 2015 zu erreichen sind.

Der Umfang der Gewässerunterhaltung nach § 28 Abs. 1 S. 1 und § 31 Abs. 1 S. 3 WHG (alte Fassung) sowie in §§ 8 Abs. 1 und 12 Abs. 7 des Bundes-

¹³⁷ Einige der Begriffsbestimmungen des Artikel 2 WRRL werden im WHG in § 1 Abs. 4 WHG Ziffer 1 wörtlich übernommen: „Einzugsgebiet“ (entspricht Artikel 2, Ziffer 13 WRRL), Ziffer 2 „Teileinzugsgebiet“ (entspricht Artikel 2, Ziffer 14 WRRL) und Ziffer 3 „Flussgebietseinheit“ (entspricht Artikel 2, Ziffer 15 WRRL). Des Weiteren werden in § 1 Abs. 1 WHG die Begriffsbestimmungen für oberirdische Gewässer, Küstengewässer und Grundwasser fast wortgleich aus der Richtlinie übernommen. Der Begriff der „Umweltziele“ entspricht im WHG dem Begriff „Bewirtschaftungsziele“. Eine umfassende Erweiterung der Begriffsbestimmungen wurde im Gesetzentwurf zur Neuregelung des Wasserrechts in § 3 WHG (neu) vorgenommen. Allerdings werden auch in der aktuellen Fassung wichtige Begriffsbestimmungen des Artikels 2 WRRL, z.B. Wasserdienstleistung und Wassernutzung nicht näher bestimmt.

¹³⁸ Bspw. die Begriffsdefinitionen in Artikel 2, Ziffer 33 (Verschmutzung), Ziffer 38 (Wasserdienstleistungen), Ziffer 39 (Wassernutzung) WRRL. Im Gesetzentwurf zur Neuregelung des Wasserrechts wird im § 3 WHG (neu) der Begriff „Schädliche Gewässeränderungen“ definiert als „Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben“.

¹³⁹ In Deutschland gibt es zehn Flussgebietseinheiten: Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene.

¹⁴⁰ § 25a Abs. 1 WHG bezieht sich auf oberirdische Gewässer, die nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden. Hier gilt als Ziel die Erhaltung oder Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustands. § 25b WHG bezieht sich auf künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer. Hier gilt als Ziel die Erhaltung oder Erreichung eines guten ökologischen Potentials und des guten chemischen Zustands.

wasserstraßengesetzes (WaStrG) wurde ebenfalls neu geregelt, so dass sich Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen an Gewässern nunmehr auch an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a-25d WHG (alte Fassung) ausrichten müssen. Insofern trifft den Gewässerunterhaltungspflichtigen eine unmittelbare Verpflichtung einer an den Zielen der WRRL ausgerichteten Gewässerunterhaltung. Diese Verpflichtung wird durch diverse Zusatzregelungen im WHG (neu) nochmals erweitert.¹⁴¹

2.3.1.2 Die Ausnahmeregelungen nach Artikel 4 WRRL

Die Ausnahmetatbestände des Artikels 4 WRRL werden in der WHG-Novelle vollständig übernommen. Die Kriterien für die Ausweisung und Behandlung von künstlichen und erheblich veränderten Gewässern werden in § 25b WHG (alte Fassung) geregelt. Die Möglichkeiten der Fristverlängerung werden in §§ 25c Abs. 2 und 3 WHG (alte Fassung) für oberirdische Gewässer, in § 32c WHG (alte Fassung) für Küstengewässer und in § 33a Abs. 4 S. 3 WHG (alte Fassung) für Grundwasser geregelt.

Zu beachten ist, dass durch die Neuregelung des § 29 WHG (neu) klarstellt wird, dass grundsätzlich nur die zuständige Behörde eine Fristverlängerung gewähren kann.¹⁴² Voraussetzung für die Gewährung einer Fristverlängerung ist allerdings, dass keine Verschlechterung des Gewässerzustandes eintritt.¹⁴³ Eine Fristverlängerung kann zweimal für einen Zeitraum von jeweils 6 Jahren also bis zum Jahr 2027 ausgesprochen werden.¹⁴⁴

Die Festlegung weniger strenger Umweltziele wird in §§ 25d Abs. 1 WHG (alte Fassung) für oberirdische Gewässer, in § 32c WHG (alte Fassung) für Küstengewässer und in § 33a Abs. 4 WHG (alte Fassung) für Grundwasser durch die zuständigen Landesbehörden ermöglicht. Weniger strenge Umweltziele (Bewirtschaftungsziele) können die zuständigen Landesbehörden nach § 25d WHG (alte Fassung) allerdings nur festlegen, sofern die folgenden Tatbestandsmerkmale alle erfüllt werden:¹⁴⁵

1. Die Gewässer sind durch menschliche Tätigkeiten so beeinträchtigt oder ihre natürlichen Gegebenheiten so beschaffen, dass die Erreichung der Ziele unmöglich ist oder mit **unverhältnismäßig** hohem Aufwand verbunden ist.
2. Die ökologischen und **sozioökonomischen** Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen, können nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswir-

¹⁴¹ Vgl. Kapitel 2.3.2.

¹⁴² In Deutschland sind das die Umweltministerien der jeweiligen Bundesländer.

¹⁴³ Vgl. § 25c Abs. 2 Satz 1 WHG (alte Fassung).

¹⁴⁴ Vgl. § 29 (3) WHG. Können die Bewirtschaftungsziele aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht bis zum Jahr 2027 erreicht werden, sind weitere Fristverlängerungen möglich.

¹⁴⁵ Vgl. Kapitel 4.4.

kungen auf die Umwelt hätten und nicht mit unverhältnismäßig hohem **Aufwand** verbunden sind.¹⁴⁶

3. Weitere Verschlechterungen (nicht vorübergehender Art) des Gewässerzustands vermieden werden.
4. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Gewässereigenschaften, die infolge der Art der menschlichen Tätigkeiten nicht zu vermeiden waren, der bestmögliche ökologische Zustand oder das bestmögliche **ökologische Potenzial** und der **best-mögliche chemische Zustand** erreicht wird.

Vorübergehende Verschlechterungen werden in §§ 25d Abs. 2 WHG (alte Fassung) für oberirdische Gewässer, in § 32c WHG (alte Fassung) für Küstengewässer und in § 33a Abs. 4 WHG (alte Fassung) für Grundwasser erfasst. Verschlechterungen können aufgrund der **Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung** durch §§ 25d Abs. 3 WHG (alte Fassung) für oberirdische Gewässer, § 32c WHG (alte Fassung) für Küstengewässer und § 33a Abs. 4 WHG (alte Fassung) für Grundwasser als Ausnahmen anerkannt werden.

2.3.1.3 Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 WRRL i.V.m. Anhang VI

Um die Ziele der WRRL zu erreichen, sieht die WRRL die Erstellung national und international koordinierter Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne vor. Die Maßnahmenprogramme müssen bis Ende 2009 aufgestellt werden. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms, die „grundlegende“ und „ergänzende“ Maßnahmen beinhalten sollen wird in § 36 WHG (alte Fassung) festgelegt.

Die WHG-Novelle gibt allerdings die Fristen, innerhalb derer die Maßnahmenprogramme aufzustellen, durchzuführen, zu überprüfen und zu aktualisieren sind, nicht selbst vor, sondern verpflichtet dazu die jeweiligen Landesgesetzgeber durch den § 36 Abs. 7 WHG (alte Fassung). Diese Regelung wird durch die Neuregelung des § 29 WHG (neu) aufgehoben. Nunmehr müssen alle Bundesländer einheitlich für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele bis zum 22. Dezember 2015 sorgen.¹⁴⁷

Die Aufstellung des Maßnahmenprogramms wird in § 36 WHG (alte Fassung) geregelt. Die Aufstellung des Maßnahmenprogramms erfolgt nach Landesrecht unter Beachtung der Absätze 2 bis 6. In § 36 (3) WHG (alte Fassung) werden die **grundlegenden Maßnahmen** und in Abs. 4 die **ergänzenden Maßnahmen** im Sinne des Artikels 11 Abs. 4 WRRL in Verbindung mit Anhang VI Teil B übernommen.

¹⁴⁶ Das WHG verwendet den Begriff „unverhältnismäßig hohem Aufwand“ synonym für den Begriff „unverhältnismäßig hohe Kosten“ des Artikels 4 WRRL.

¹⁴⁷ Die zuständige Behörde kann nach § 29 WHG eine Fristverlängerung gewähren.

Die Umsetzung der „grundlegenden“ Maßnahmen des Anhangs VI Teil A WRRL waren schon vor Inkrafttreten der 7. Novelle durch deutsches Wasserrecht erfasst.¹⁴⁸

Hinsichtlich der Berücksichtigung der „ergänzenden“ Maßnahmen wurden in der WHG-Novelle keine Regelungen getroffen, da es sich bei dem im Anhang VI Teil B der WRRL aufgeführten Maßnahmenumfang um **keine** abschließende Aufzählung von erforderlichen Maßnahmen handelt. Das bedeutet, dass die **Auswahl** der jeweils geeigneten Maßnahme zur Zielerreichung in das „**Ermessen**“ des Maßnahmenprogramm-Erstellers gestellt wird.¹⁴⁹ Der Maßnahmenkatalog der ergänzenden Maßnahmen beinhaltet daher eine nicht abschließende Aufzählung von Maßnahmen, wie z.B. Rechtsinstrumente, administrative Instrumente, wirtschaftliche Instrumente, die Aushandlung von Umweltübereinkommen, die Beachtung von Verhaltenskodizes für die gute fachliche Praxis, die Umsetzung technologischer Maßnahmen, Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben oder Fortbildungsmaßnahmen.¹⁵⁰

Unter Verweis auf die wirtschaftliche Analyse gemäß Anhang III Abs. b) sind jedoch „in Bezug auf die Wassernutzung nur die **kosteneffizientesten Kombinationen** in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen.“¹⁵¹ Insofern wäre das Maßnahmenprogramm in Bezug auf die Wassernutzung ebenfalls unter Effizienzgesichtspunkten aufzustellen. Eine solche Prüfung würde der v.g. Ermessensentscheidung bei der Auswahl der ergänzenden Maßnahmen Grenzen setzen.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass der Anhang III WRRL in der WHG-Novelle nicht direkt umgesetzt wird, und daher auch die „Effizienzerfordernis“ in Bezug auf die Wassernutzungen in der WHG-Novelle nicht ausdrücklich erwähnt wird. Diese Regelungslücke wird durch die Neuregelung des Wasserrechts in

¹⁴⁸ So die Pflicht zur Genehmigung oder Registrierung von Schadstoffeinleitungen verbunden mit Emissionsbegrenzungen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. g WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 4, 7 und 7a WHG i.V.m. der Abwasserverordnung); die Pflicht zur Genehmigung von Aufstauungen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. e WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 Abs. 3, 31 WHG); die Pflicht zur Genehmigung von Wasserentnahmen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. e WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 6 WHG); die Genehmigung von künstlichen Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern gem. Art. 11 Abs. 3 lit. f WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG); das Verbot der Direkteinleitung von Schadstoffen in das Grundwasser gem. Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL (bereits enthalten in § 6a WHG i.V.m. der Grundwasserverordnung, § 34 Abs. 1 WHG); die Störfallvorsorge gem. Art. 11 Abs. 3 lit. l WRRL (bereits enthalten in den §§ 19g ff WHG); die Einhaltung der geltenden EG-Wasserschutzvorschriften gem. Art. 11 Abs. 3 lit. a i.V.m. Anhang VI WRRL (z.B. TrinkwasserRL, BadegewässerRL, NitratRL, kommunales Abwasser RL, IVU-RL, UVP-RL, Seveso-II-RL) (bereits umgesetzt durch diverse deutsche Umweltschutzgesetze und -verordnungen).

¹⁴⁹ Vgl. Begründung 7. Novelle, S. 12.

¹⁵⁰ Vgl. Anhang VI B WRRL.

¹⁵¹ Vgl. Anhang III WRRL.

§ 82 (2) WHG geschlossen, indem ausdrücklich auf die **Kosteneffizienz wassernutzungsbezogener Maßnahmen** hingewiesen wird.¹⁵²

2.3.1.4 Bewirtschaftungspläne nach Artikel 13 WRRL

Die 7. Novelle des WHG legt in § 36b WHG (alt Fassung) die Inhalte des Bewirtschaftungsplans entsprechend des Artikel 13 WRRL fest.¹⁵³ In den Bewirtschaftungsplänen werden die wesentlichen Inhalte des Anhangs VII WRRL in zusammengefasster Form dargestellt.

Nach der WRRL müssen die aufzustellenden Bewirtschaftungspläne folgendes enthalten:

- Beschreibung der Merkmale der Gewässer in der Flussgebietseinheit.
- Zusammenfassung der signifikanten Auswirkungen und Einwirkungen auf den Zustand der Gewässer.
- Darstellung der von den Gewässern direkt abhängenden Schutzgebiete.
- Darstellung der Überwachungsnetze und der Überwachungsergebnisse.
- Darstellung der Bewirtschaftungsziele und ggf. der in Anspruch genommenen Ausnahmen sowie die Begründung etwaiger vorübergehender Verschlechterungen.¹⁵⁴
- Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs.¹⁵⁵
- Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme.¹⁵⁶
- Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie deren Ergebnisse und die darauf zurückgehenden Änderungen.¹⁵⁷
- Benennung der zuständigen Behörden.¹⁵⁸
- Benennung von Anlaufstellen und das Verfahren für den Zugang zu Hintergrunddokumenten und Hintergrundinformationen.¹⁵⁹

¹⁵² Sieben Bundesländer haben den Anhang III WRRL in ihren Länderverordnungen zur Umsetzung der WRRL aufgenommen damit auf die Effizienzerfordernis des Maßnahmenprogramms in Bezug auf die Wassernutzungen ausdrücklich hingewiesen.

¹⁵³ Im neuen Wasserrecht vgl. § 83 WHG.

¹⁵⁴ Bezieht sich auf Artikel 4 WRRL.

¹⁵⁵ Die Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs bezieht sich sinngemäß auf die Umsetzung des Anhangs III der WRRL.

¹⁵⁶ Bezieht sich auf Artikel 11 WRRL.

¹⁵⁷ Bezieht sich auf Anhang VII, Ziffer 9 WRRL.

¹⁵⁸ Bezieht sich auf Anhang VII, Ziffer 10 WRRL sowie Anhang I WRRL.

¹⁵⁹ Bezieht sich auf Anhang VII, Ziffer 11 WRRL.

- Die Einstufung oberirdischer Gewässer als künstlich oder erheblich verändert sowie die gewährten Fristverlängerungen und die Gründe hierfür.¹⁶⁰

Die Detailregelungen des Anhang III sind jedoch in der WHG-Novellierung nicht übernommen worden. Ebenso findet der nach Anhang VII WRRL unter Ziffer 7.2 geforderte „**Bericht über die praktischen Schritte und Maßnahmen zur Anwendung der Kostendeckung der Wassernutzung gemäß Artikel 9**“ in der WHG-Novellierung des § 36 b WHG (alte Fassung) keine Erwähnung.¹⁶¹

2.3.1.5 Die Berücksichtigung ökonomischer Instrumente und die Umsetzung der Kostendeckung nach Artikel 9 WRRL

Der in Artikel 9 der WRRL enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Kostendeckung bei den Wasserdienstleistungen einschließlich der Deckung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten im Rahmen ihrer Wasserpolitik zu berücksichtigen, wird in der WHG-Novelle in **§ 42 Abs. 2 WHG (alte Fassung)** Entsprochen.¹⁶²

Im Wortlaut des § 42 (2) WHG (alte Fassung) heißt es: „*Die Länder stellen sicher, dass die Bestimmungen des Artikels 9 der Richtlinie 2000/60/EG unbeschadet bundesrechtlicher Vorschriften bis spätestens zum Jahr 2010 in den landesrechtlichen Vorschriften umgesetzt werden.*“ Demnach werden die inhaltlichen Regelungserfordernisse zur Umsetzung des Artikels 9 an die Bundesländer weitergereicht. Für die Umsetzung des Artikels 9 bedarf es jedoch der vorhergehenden Durchführung einer wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III WRRL, deren inhaltliche Umsetzung allerdings in der WHG-Novellierung nicht geregelt wurde.¹⁶³

Der Artikel 9 WRRL beinhaltet des Weiteren, dass bis zum **Jahr 2010** dafür Sorge zu tragen ist, dass die Wassergebührenbemessung einen angemessenen Anreiz zur effizienten Wassernutzung leisten und die Wassernutzungssektoren Haushalt, Industrie und Landwirtschaft einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten sollen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser **Kostendeckungsregelung** in Bezug auf eine bundeseinheitliche Umsetzung sind weder in der WHG-

¹⁶⁰ Bezieht sich auf Anhang VII, Ziffer 5 WRRL.

¹⁶¹ Auch die LAWA-Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V enthält hierzu keine Berichtserfordernis.

¹⁶² Vgl. BT-Drucksache 14/7755 (2001), S. 31: „Ein pauschaler Verweis auf Artikel 9 der Wasser-Rahmenrichtlinie ist im Bundesrecht weder erforderlich noch sachdienlich. Die in Artikel 9 enthaltenen Anforderungen sind erst Ende 2010 einzuhalten. Insoweit sind noch viele inhaltliche Fragen offen, die derzeit auf nationaler und internationaler Ebene diskutiert werden. Sobald konkrete Ergebnisse vorliegen, ist zu prüfen, ob und inwieweit auf Bundes- oder Landesebene neue Rechtsvorschriften erlassen oder bestehende Vorschriften angepasst werden müssen.“

¹⁶³ In § 36b (2) WHG (alt) wird lediglich bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplan die „Zusammenfassung einer wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs“ gefordert.

