

Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der Wasserrahmenrichtlinie

An der Praxis vorbei

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist momentan eines der wichtigsten Vorhaben im Umweltschutz. Sie sieht die Integration von ökonomischen Aspekten in Entscheidungsabläufe vor. Allerdings decken sich die von der EU erarbeiteten Definitionen von Umwelt- und Ressourcenkosten wenig mit der bisherigen Bewertungspraxis in Deutschland.

Mit der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurde im Jahr 2000 ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für den Gewässerschutz in Europa geschaffen, der alle Arten von Gewässern umfasst. Dabei wurden zahlreiche, weit reichende Weichenstellungen für den Gewässerschutz in Europa vorgenommen. Unter anderem sieht die WRRL vor, dass für verschiedene Umsetzungsschritte ökonomische Betrachtungsweisen in die Entscheidungsfindung integriert werden sollen. In diesem Artikel soll näher auf den Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten eingegangen werden. Bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie sind die Umwelt- und Ressourcenkosten vor allem für die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen von Belang. Artikel 9 der WRRL sieht vor, dass „die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten berücksichtigen.“ Dies dient gemäß der WRRL insbesondere den beiden folgenden Zielen:

- „dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen“ und
- dass dafür gesorgt wird, dass „die verschiedenen Wassernutzungen [...] einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“ Auf diese Weise soll das Prinzip der Kostendeckung zur Berücksichtigung des Verursacherprinzips beitragen.

Um den Begriff der Umwelt- und Ressourcenkosten weiter zu präzisieren und um praktische Möglichkeiten für die Bewertung von Umwelt- und Ressourcenkosten zu diskutieren, wurde im September 2003 auf europäischer Ebene eine Unterarbeitsgruppe (Drafting Group DG Eco 2) eingerichtet. Dieser Beitrag fasst die wichtigsten

*Benjamin Görlach
und Eduard Interwies*

Ergebnisse dieser Unterarbeitsgruppe zusammen und diskutiert die Frage, wie die Ergebnisse der DG Eco 2 in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland Nutzen bringend angewendet werden könnten. Dieser Text greift auf Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zurück, das Ecologic im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführt hat.

► Die Ergebnisse der DG Eco 2

Das Informationspapier der DG Eco 2 beinhaltet folgende Neuerungen:

- Das Dokument enthält klarere Definitionen der Begriffe Umweltkosten und Ressourcenkosten. Insbesondere wird ausführlicher auf die Unterschiede und die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Umweltkosten und Ressourcenkosten eingegangen.
- Insbesondere im Falle der Ressourcenkosten stellt das Informationspapier eine bedeutende Entwicklung im Vergleich zu vorangegangenen Definitionen dar. Die DG Eco 2 folgt dabei einer anderen Logik als der WATECO-Leitfaden. Demnach entstehen Ressourcenkosten durch die Fehlallokation von Wasserressourcen und nicht durch deren Übernutzung.
- Hinsichtlich der Frage, welche Methoden für die Abschätzung der Umwelt- und Ressourcenkosten anzuwenden seien, liefert das Dokument einige Ausführungen. Demnach können Umwelt- und Ressourcenkosten in Form von Umweltschadenskosten oder in Form von Schadensvermeidungskosten oder Umweltschutzkosten ausgedrückt werden. Dabei enthält das Dokument jedoch wenige Hinweise für deren praktische Bewertung oder für die Verwendung der Ergebnisse. Insbesondere werden die Schwierigkeiten einer flächendeckenden Abschätzung der Umwelt- und Ressourcenkosten in allen Mitgliedstaaten nicht näher erläutert.
- Das Informationspapier geht auf verschiedene Bereiche des WRRL-Umsetzungsprozess ein,

in denen Umwelt- und Ressourcenkosten eine Rolle spielen könnten. Dazu gehören vor allem die Kostendeckung nach Artikel 9 WRRL sowie die Auswahl kosteneffizienter Kombinationen von Maßnahmen nach Artikel 11 WRRL und die Entscheidung über Ausnahmetatbestände nach Artikel 4 WRRL. Damit spricht sich die DG Eco 2 für einen breit gefassten Anwendungsbereich des Begriffes der Umwelt- und Ressourcenkosten aus, der sich nicht auf die Kostendeckung beschränkt.

► Wirkungen auf WRRL in Deutschland

Auf politischer Ebene überwiegen in Deutschland pragmatischere Ansätze zur Bewertung von Umwelt- und Ressourcenkosten. Hierfür gibt es verschiedene Gründe:

- Die Berechnung der Umwelt- und Ressourcenkosten ist kein zwingender Bestandteil der Berichterstattung über die wirtschaftliche Analyse für das Jahr 2004. Für diesen Bericht müssen Kostendeckung und Quersubventionen zwischen Wassernutzungen lediglich abgeschätzt werden. Detailliertere Berechnungen zu den Umwelt- und Ressourcenkosten sind daher nicht zu erwarten.
 - In einigen Bundesländern bestehen zudem Zweifel daran, ob die Umwelt- und Ressourcenkosten zur Beurteilung der Kostendeckung eine zentrale Rolle spielen werden. Daher ist es unklar, ob der Aufwand zur Abschätzung der Umwelt- und Ressourcenkosten gerechtfertigt ist. Dies gilt insbesondere für die Ressourcenkosten, die in Deutschland bislang kaum thematisiert werden, da Wasserknappheit in Deutschland kein vordringliches Problem ist.
- In Deutschland stützt sich die Berichterstattung 2004 zur Bestimmung des Kostendeckungsgrads lediglich auf Berechnungen in den Pilotregionen Mittelrhein, Lippe und Regierungsbezirk Leipzig (1). In diesen Regionen sind die Umwelt- und Ressourcenkosten bisher nur als internalisierte Umwelt- und Ressourcenkosten bestimmt worden, das heißt als der Anteil der Kosten, der durch Umweltsteuern und -abgaben bereits abgedeckt wird, wie beispielsweise Abwasserabgaben und Wasserentnahmeentgelte sowie Ausgleichsabgaben für Naturschutz und Freizeitsicherung.
- Für einen Ansatz, der auf vorhandene Abgaben und Entgelte zurückgreift, um so den bereits internalisierten Anteil der Umwelt(schutz)kosten zu bemessen, gelten jedoch verschiedene Vorbehalte:

● Gemäß DG Eco 2 ist ein Ansatz, der auf die internalisierten Kosten abzielt, nur dann ausreichend, wenn mit den vorhandenen Maßnahmen das Umweltziel der WRRL erreicht werden kann das heißt der gute ökologische Zustand bis 2015. Da dies mit den vorhandenen Maßnahmen in Deutschland nicht garantiert werden kann, müssen zudem auch die nicht internalisierten Umwelt- und Ressourcenkosten berücksichtigt werden.

● Aus ökonomischer Sicht ist der Teil der Gesamtkosten, der nicht durch bestehende Abgaben oder Entgelte abgedeckt wird, das heißt die externen Kosten, für die Kostendeckung und die Entscheidungsfindung relevanter, da das Vorhandensein externer Effekte auf Marktversagen und auf mögliche Verstöße gegen das Verursacherprinzip hinweist.

● Die gegenwärtig in Deutschland berücksichtigten Gebühren und Abgaben wie Abwasserabgaben und Grundwasserentnahmeentgelte tragen zudem wesentlichen Belastungen, wie den diffusen Belastungen oder den morphologischen Veränderungen, keine Rechnung.

● Außerdem lässt sich bezweifeln, ob die Höhe der Umweltsteuern und -abgaben in Deutschland die tatsächlichen Kosten der Umweltschäden wiedergibt. Vielmehr wird das Niveau von Umweltsteuern und -abgaben in erheblichem Maß von politischen Sachzwängen und Haushaltsengpässen bestimmt. Daher hat das Steueraufkommen als Indikator nur einen begrenzten Informationswert.

► Perspektiven

Welcher Ansatz in Deutschland verfolgt werden soll, ist derzeit noch nicht klar. Wie auch die übrigen Teile der WRRL-Umsetzung, fällt dies in die Zuständigkeit der Länder. Aller Voraussicht nach werden sich die meisten Länder für einen zweistufigen Ansatz entscheiden: Während die bereits internalisierten Kosten anhand der Abwasserabgaben, Grundwasserentnahmeentgelte und Ausgleichszahlungen für den Naturschutz ermittelt werden, wie bereits für die Berichterstattung 2004 geschehen, werden die übrigen (externen) Kosten durch eine ökonomische Bewertung ermittelt.

In der Diskussion über mögliche Methoden zur Bestimmung der Umwelt- und Ressourcenkosten wurde auch der dafür erforderliche Aufwand thematisiert: Dieser muss sich am tatsächlichen Nutzen der erlangten Informationen orientieren. Als eine mögliche Lösung wird die Nutzenwertübertragung (benefits transfer) in Betracht gezogen,

bei der ökonomische Informationen aus anderen Bewertungsstudien übernommen werden und für den lokalen Kontext angepasst werden. Allerdings ist die hierfür vorhandene Datenbasis recht begrenzt, was einen fundierten benefits transfer erschwert.

► Ermittlung von Ressourcenkosten

Die oben angesprochenen Methoden und Ansätze beziehen sich in erster Linie auf die Abschätzung der Umweltkosten. Die Vorgehensweise zur Bestimmung der Ressourcenkosten ist dagegen noch weit gehend unklar. Nach der LAWA-Arbeitshilfe zur Umsetzung der WRRL können „Umwelt- und Ressourcenkosten [...] als Begriffspaar verwendet werden, welche die gesamten externen Effekte der Wasserdienstleistungen beinhalten“. Das Informationspapier der DG Eco 2 spricht sich dagegen für eine eindeutige Unterscheidung von Umweltkosten und Ressourcenkosten aus, stellt aber auch fest, dass zwischen ihnen ein enger Zusammenhang besteht.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Ressourcenkosten, wie er anfangs in der deutschen Diskussion verstanden wurde, von der Definition der DG Eco 2 abweicht. Nach letzterer Definition entstehen Ressourcenkosten, wenn Ressourcen nicht optimal genutzt werden, so dass alternative Wassernutzungen einen höheren Wert schaffen würden. Demnach sind Ressourcenkosten das Ergebnis einer Fehlallokation der knappen Ressource Wasser. Sie entstehen beispielsweise, wenn die touristische Entwicklung in einem Gebiet behindert wird, weil die begrenzten Wasserressourcen zur Bewässerung verwendet werden. In diesem Fall würden die entgangenen zusätzlichen Einnahmen der Tourismusbranche als Ressourcenkosten gelten – unter der Voraussetzung, dass durch den Tourismus ein höherer Ertrag je Kubikmeter Wasser erwirtschaftet wird als durch die Landwirtschaft.

Im Gegensatz dazu werden im WATECO-Leitfaden die Ressourcenkosten als Ergebnis einer Nutzung knapper Wasserressourcen über die natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus bezeichnet, wie zum Beispiel in Verbindung mit einer übermäßigen Grundwasserentnahme. Im Einklang mit dieser Definition folgte die deutsche Diskussion einer Begriffsauslegung, die auf Übernutzung und eine dadurch bedingte Knappheit der Wasserressourcen abzielt. In Anlehnung an diese Interpretation wird häufig argumentiert, dass den Ressourcenkosten in Deutschland kei-

ne große Bedeutung zukommt, da kaum Knappheitssituationen durch eine Übernutzung von Wasserressourcen bestehen.

In der Berichterstattung für das Jahr 2005 werden die Ressourcenkosten nicht getrennt behandelt, sondern als Teil der gemeinsamen Kategorie der Umwelt- und Ressourcenkosten. Ausgehend von der „alten“ Auslegung, der zufolge Ressourcenkosten durch Übernutzung bedingt sind, könnte angeführt werden, dass das Grundwasserentnahmeentgelt internalisierte Ressourcenkosten darstellt. Doch nach der „neuen“ Interpretation, die Ressourcenkosten als Kosten einer Fehlallokation von Wasserressourcen versteht, trifft dies nicht unbedingt zu.

Die von der DG Eco 2 vorgeschlagene Definition des Begriffs Ressourcenkosten wird in den Ländern mit gewisser Skepsis aufgenommen. Um den von DG Eco 2 vorgeschlagenen Ansatz auf lokaler Ebene verfolgen zu können, wären Daten über Effizienz und Produktivität der Wassernutzungen auf Unternehmens- und Haushaltsebene erforderlich. Allerdings bestehen Zweifel, ob sich die Kosten für die Erfassung dieser Daten durch die so gewonnenen Erkenntnisse rechtfertigen lassen.

Anmerkung

(1) Pielen, B./ Interwies, E.: The Economic Analysis according to the WFD – Status of Implementation. Berlin 2004.

Die Autoren

Benjamin Görlach und Eduard Interwies sind wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Ecologic.

Kontakt: Ecologic, Pfalzbürger Strasse 43-44, 10717 Berlin. 030-868800, E-Mail: goerlach@ecologic.de, interwies@ecologic.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.