

Nachhaltigkeitsinstitutionen zur Governance von Wasserinfrastruktur

– Verknüpfung deutscher und europäischer Perspektiven –

- Datum:** 27. September 2013 | 10:00 - 17:00 Uhr
- Veranstaltungsort:** Mediocampus Villa Ida, Poetenweg 28, 04155 Leipzig
- Anmeldung:** bis 3. September 2013 per Email
an geyler@wifa.uni-leipzig.de,
begrenzte Teilnehmerzahl!

Leitidee und Ziele

Der künftigen Wasserver- und Abwasserentsorgung kommt für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Umwelt eine Schlüsselstellung für eine nachhaltige Entwicklung zu. Für die Frage, wie eine nachhaltige Wasserinfrastruktur in der Zukunft konkret aussehen sollte und die Transformation dorthin zu bewältigen ist, sind Institutionen zur Steuerung von Infrastruktur von zentraler Bedeutung. Kompetenzen auf föderal gestuften Ebenen, Entscheidungsverfahren zwischen Markt und Staat sowie ökonomische Anreize und jeweilige Implementationschancen bestimmen maßgeblich über das Gelingen einer Nachhaltigkeitstransformation.

Hierbei erfordern nicht nur die sich gegenwärtig verändernden Rahmenbedingungen, z. B. demografische, klimatische, siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Wandlungsprozesse, entsprechende langfristige Anpassungsmaßnahmen bei den Infrastrukturen. Auch die steigenden gesellschaftlichen Ansprüche an die Leistungsfähigkeit und Umweltfreundlichkeit der Systeme sowie die neuen, sich durch den technischen Fortschritt, bietenden Möglichkeiten stellen die gegenwärtige Systemgestaltung infrage.

Entsprechende Herausforderungen an die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens überlagern sich zugleich mit den in der Vergangenheit noch nicht zufriedenstellend gelösten Konflikten. Die bestehende Diskussion um eine bedarfsgerechte, wirtschaftliche und kostendeckende Infrastrukturbereitstellung muss daher fortgeführt, zugleich jedoch in stärkerem Maße mit der Systemanpassung z. B. an Starkniederschläge, ökologische und kleinräumige Bedarfsänderungen in Zusammenhang gestellt werden. Die Gestaltungskompetenzen und Koordinationsmöglichkeiten von staatlichen Akteuren, Kommunen, Aufgabenträgern und Grundstückseigentümern müssen sowohl im Hinblick auf bestehende Konflikte um die Organisation der Daseinsvorsorge als auch in Bezug auf neue technologische Optionen (Dezentralisation) hinterfragt werden.

Das im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit II“ (BMBF) geförderte Verbundvorhaben InfraWass widmet sich der Frage, wie vor dem Hintergrund der Wandlungsprozesse zentrale institutionelle Stellschrauben der Wasserwirtschaft (Entgelte, Wettbewerb, Kompetenzen, Planung) angepasst werden sollten, um eine nachhaltige Entwicklung des Sektors zu begünstigen. Hierzu wurden grundsätzliche Lösungsbeiträge aus ökonomischer, juristischer und siedlungswasserwirtschaftlicher Perspektive erarbeitet und mit Bezug auf die nachhaltige Regenwasserbewirtschaftung beispielhaft

vertieft. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig sowie der Universitäten Leipzig und Kassel wirkten hierbei mit.

Nachhaltige Entgelte/Wettbewerb und Daseinsvorsorge

Entgelte nehmen eine Schlüsselstellung zur nachhaltigen Steuerung des Sektors ein. Sie bestimmen über den Grad der Refinanzierung, aber zugleich über die System- und Umweltqualität, setzen Anreize zu einem effizienten Ressourcenumgang und adressieren die Dimension der Sozialverträglichkeit. Ziel ist insoweit die Konzeption passfähiger und anreizkompatibler, zugleich erschwinglicher und rechtskonformer innovativer Finanzierungsinstrumente für eine nachhaltige Infrastruktur der Wasserwirtschaft zwischen traditionellem Gebührenrecht und Art. 9 WRRL.

Neuartige Nachhaltigkeitskonzeptionen stellen auch das System kommunaler Daseinsvorsorge in Regionalmonopolen mit Anschluss- und Benutzungszwang in Frage. Bestrebungen einer Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen von öffentlichem Interesse im Rahmen eines einheitlichen europäischen Marktes erzeugen zusätzlichen Reformdruck. Ökonomische und rechtliche Kriterien für eine zeitgemäße Grenzziehung zwischen Markt und Staat bei der Nachhaltigkeitssicherung zwischen „Modernisierung“ und „Regulierung“ sind erforderlich.

Die Governance-Architektur der Wasserwirtschaft: Organisation, Planung, Kompetenzen

Kompetenzverteilung und Organisation sind weitere wichtige Faktoren für die nachhaltige Entwicklung der Siedlungswasserwirtschaft. InfraWass hat daher typische Organisationsstrukturen darauf untersucht, ob die verantwortlichen Akteure sowohl über hinreichende Kapazität i.S.v. „können“ als auch über eine zielführende „Motivation“ i.S.v. „wollen“ verfügen, um den Zielen der Nachhaltigkeit effektiv dienen zu können, und zwar mit Blick auf die vertikale und die horizontale Aufgabenverteilung.

In der vertikalen Aufgabenverteilung ist bei grundsätzlicher Problemadäquatheit der dezentralen Erfüllungszuständigkeiten eine partielle Überforderung der kommunalen Ebene durch zunehmend anspruchsvolle kognitive Nachhaltigkeitsvoraussetzungen zu konstatieren. Verbandsmodelle mit unterstützender Aufgabenübernahme können sich in dieser Hinsicht als „nachhaltigkeitsfähiger“ erweisen.

In der horizontalen Kompetenzverteilung resultieren Nachhaltigkeitsbarrieren vor allem aus einer organisatorischen Separierung zu verbindender Aspekte der nachhaltigen Infrastrukturentwicklung. Dies betrifft insbesondere die vielerorts noch praktizierte Trennung von Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie die Trennung der wasserwirtschaftlichen Infrastrukturentwicklung von rahmensetzenden Ressorts der Stadtentwicklung, der Gewässerbewirtschaftung und der Energie- und Verkehrsentwicklung. Die große institutionelle Nachhaltigkeits-Herausforderung liegt darin, die erforderliche Integration durch ein funktionierendes System handhabbarer Ressortzuschnitte und effektiver Abstimmungsverfahren zu gewährleisten. Dabei ist es weniger der Kompetenzzuschnitt als solcher als vielmehr die intelligente Vernetzung, die für die Nachhaltigkeitsfähigkeit des Gesamtsystems entscheidend ist.

Aus diesem Grunde sind geeignete „planerische“ Ansätze, die die gründliche Ermittlung aller relevanten Aspekte und „kooperative“, abgestimmte Steuerung gewährleisten, als eine zentrale Nachhaltigkeitsinstitution der siedlungswasserwirtschaftlichen Entwicklung zu würdigen. Bestehende – landesrechtliche – Ansätze zur Planung und planerischen Koordinierung der Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsstrukturen sind daher im Rahmen von InfraWass vertieft analysiert und weitestgehend als wesentlich unzureichend bewertet wor-

den. Daran anschließend ist als eine wesentliche Projektinnovation von InfraWass ein Konzeptvorschlag für eine bundesrechtliche Wasser-Infrastrukturplanung entwickelt worden.

Zudem sind flexiblere Strukturen der Ver- und Entsorgung nötig, um den veränderten Umfeldbedingungen vor allem im ländlichen Raum gerecht zu werden. Nicht nur aus Gründen des Ressourcenschutzes, sondern auch, um Gemeindemitglieder vor übermäßigen finanziellen Belastungen durch Infrastrukturkosten zu bewahren, bedarf es der genauen Prüfung einer konzeptionellen Öffnung der herkömmlichen Systeme für andere, z. B. dezentrale Entsorgungslösungen.

Technischer und institutioneller Wandel der Infrastrukturbereitstellung im Wechselspiel: Das Beispiel Regenwasserbewirtschaftung

Die Möglichkeiten und Probleme, die sich im Zuge des technischen Wandels stellen, wurden beispielhaft für die Regenwasserbewirtschaftung und somit für den Teilbereich der Siedlungswasserwirtschaft untersucht, bei dem die Diskussion um Dezentralisierung von Teilaufgaben mittlerweile bis in den urbanen Raum hinein Realität geworden ist. Durch die Einbeziehung von dezentralen Anlagen verändern sich zwar einerseits die Lösungsmöglichkeiten für die Zielkonflikte einer nachhaltigen Regenwasserbewirtschaftung und erlauben z. B. wirtschaftlichere und gewässerverträglichere Lösungen in Hinblick auf die klimatischen, siedlungsstrukturellen und wasserrechtlichen Entwicklungen.

Andererseits ergeben sich nicht nur neue Konfliktpotentiale, so bzgl. der Systemrefinanzierung, sondern es verschieben sich darüber hinaus die Kompetenzen zwischen den beteiligten Akteuren. Für die sich hierdurch ergebenden Anreiz- und Koordinierungsaufgaben müssen geeignete institutionelle Rahmenbedingungen gefunden werden. In den vergangenen Jahren wurden durch Veränderungen von Schlüsselinstitutionen wichtige Dezentralisierungsimpulse gesetzt. Diese Änderungen sind zwar als impulsgebende erste Schritte, aber noch nicht als ausreichend anzusehen. Auf dem Workshop sollen daher der Beitrag der Institutionen zur nachhaltigen Regenwasserbewirtschaftung im urbanen Raum gewürdigt und Thesen zur Weiterentwicklung der Institutionen diskutiert werden, die eine zieladäquate Dezentralisierung im Rahmen der Stadt- und Infrastrukturentwicklung ermöglichen.

Die Europäische Perspektive

Mit dem Abschlussworkshop soll auch die europäische Dimension der siedlungswasserwirtschaftlichen Entwicklung in den Blick genommen werden. Die EU nimmt in verschiedener Hinsicht Einfluss auf die institutionellen Rahmenbedingungen, namentlich durch ihre Standards zur Trinkwasserqualität und Kommunalabwasserbehandlung, durch die Wasserqualitätsziele, die Bewirtschaftungspflichten und das Kostendeckungsgebot der Wasserrahmenrichtlinie sowie durch das Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht. Bei alledem ist bis heute kein klares europäisches Bild davon erkennbar, was von der Unionsebene aus als nachhaltige Siedlungswasserwirtschaft angestrebt wird, welche Prioritäten gesetzt werden und welche Rolle dabei die Union spielen soll. Vor diesem Hintergrund soll erörtert werden, worin wichtige Beiträge der Europäischen Union zur nachhaltigen Infrastrukturentwicklung liegen könnten und wie insoweit das Zusammenspiel mit den Mitgliedsstaaten und Regionen zu begreifen ist.

Außerdem soll besonders auch die Entwicklungsperspektive einbezogen werden, die sich in osteuropäischen Ländern stellt, wo die technischen, ökonomischen, sozialen und administrativen Ausgangsbedingungen zumeist stark von denen in Deutschland abweichen und sich daher in mancher Hinsicht die Frage nach der Übertragbarkeit von Lösungsansätzen und Erfahrungen stellt.

Programm

Einführung			
10:00	Begrüßung und Projekteinführung		Prof. Dr. Erik Gawel
Wasserwirtschaft zwischen Wettbewerb und Daseinsvorsorge Moderation: Norman Bedtke			
10:15	Impuls- referate	Nachhaltige Entgelte im Spannungsfeld von Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit	Prof. Dr. Erik Gawel
10:30		Wettbewerb und Daseinsvorsorge	Prof. Dr. Silke Laskowski
10:45		Effizienz, Wettbewerb und die Rolle der Refinanzierung	Prof. Dr. Mark Oelmann
11:00	Diskussion		
Die Governance-Architektur der Wasserwirtschaft: Organisation, Planung, Kompetenzen Moderation: Erik Gawel			
11:30	Impuls- referate	Organisation und Planung als Bausteine nachhaltiger Entwicklung	Dr. Moritz Reese
11:45		Nachhaltige Planung – Ansätze des Rechts	Prof. Dr. Martin Wickel
12:00		Flexibilisierung durch Dezentralisierung	Prof. Dr. Silke Laskowski
12:15	Diskussion		
12:45-13:30 Mittagspause			
Technischer Wandel der Infrastrukturbereitstellung am Beispiel der Regenwasserbewirtschaftung Moderation: Robert Holländer			
13:30	Impuls- referate	Beitrag der Dezentralisierung zur nachhaltigen Regenwasserbewirtschaftung – Ziele, Entwicklungen und institutionelle Implikationen	Dr. Stefan Geyler
13:45		Instrumente zur Integration dezentraler Regenwasserbewirtschaftung in die Stadtentwicklung	Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Dickhaut
14:00	Diskussion		
14:30 – 15:00 Kaffeepause			
Sustainable Water Supply and Sanitation – A European Perspective Chair: Moritz Reese			
15:00	Presen- tations	Sustainable Water Services – the European Perspective	N. N.
15:30		Current Trends and Challenges in Poland	DSc. Eng. Jan Bondaruk
16:00	Discussion		
Abschluss			
16:30	Schlusswort		Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer
ca. 17:00	Ende der Veranstaltung		

Projektpartner

Name	Organisation
Prof. Dr. Erik Gawel	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Department Ökonomie Universität Leipzig, Institut für Infrastruktur u. Ressourcenmanagement
Dipl. Vw. Norman Bedtke	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Department für Ökonomie
Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer	Universität Leipzig Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement
Dr. Stefan Geyler	Universität Leipzig, Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement
Dipl.-Ing. Sabine Lautenschläger	Universität Leipzig, Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement
Dr. Moritz Reese	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Department für Umwelt- und Planungsrecht
Prof. Dr. Silke Laskowski	Universität Kassel, Lehrstuhl öffentliches Recht mit Schwerpunkt Umweltrecht
Adam Schlüssler	Universität Kassel, Lehrstuhl öffentliches Recht mit Schwerpunkt Umweltrecht
Dr. Uwe Winkler	KWL – Kommunale Wasserwerke Leipzig (Praxispartner)
Dr. Axel Waldhoff	HamburgWasser (Praxispartner)

Gastreferenten

Name	Organisation
Prof. Dr. Mark Oelmann	Hochschule Ruhr West Wirtschaftsinstitut, Lehrgebiet Wasser- und Energieökonomik
Prof. Dr. Martin Wickel	HafenCity Universität Hamburg, Department Stadtplanung
Prof. Dr.-Ing. Wolfgang Dickhaut	HafenCity Universität Hamburg, Bauingenieurwesen und REAP
DSc. Eng. Jan Bondaruk	Gig Central Mining Institute Katowice, Department of Water Protection
N.N.	