

Nutzen-Kosten- Analyse in der Wasserwirtschaft

Methoden im europäischen
Vergleich und die Ableitung
eines kohärenten Verfahrens
für die LAWA

Kurzbeschreibung



F+E Vorhaben im Auftrag der
Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser

Projekt Nr. O 3.14

Projektnummer: O 3.14
Laufzeit des Vorhabens: 02/2014 – 01/2015

Projektbearbeiter:

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ

Department Ökonomie
Dr. Bernd Klauer (Projektleiter)
Nina Hagemann
Dr. Johannes Schiller
Dr. Katja Sigel



Department Umwelt- und Planungsrecht
Dr. Katharina Kern

Kontakt:

Dr. Bernd Klauer
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
Department Ökonomie
Permoserstr. 15
04318 Leipzig

☎ 0341/235-1702
Bernd.Klauer@ufz.de

1 Hintergrund

In Deutschland waren 2009 circa 38 % des Grundwassers und 90 % der Oberflächengewässer in keinem guten Zustand. Das Ziel der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), durch ein aufwändiges Maßnahmenprogramm bis 2015 flächendeckend einen guten Zustand zu erreichen, ist angesichts des enormen Umfangs, mit dem Fristverlängerungen gemäß Art. 4.4 WRRL für den ersten Bewirtschaftungszyklus in Anspruch genommen werden, in die Ferne gerückt. Die Hoffnungen, eine deutliche Zustandsverbesserung herbeizuführen, ruhen jetzt auf dem zweiten und dritten Bewirtschaftungszyklus, der von 2015 bis 2021 bzw. von 2021 bis 2027 laufen wird. Allerdings steht zu befürchten, dass in sehr vielen Wasserkörpern auch nach 2027 kein guter Gewässerzustand erreicht werden kann.

Die WRRL (Art. 4 Abs. 5) bzw. das WHG (insb. § 25d) ermöglichen bei Vorliegen so genannter Ausnahmetatbestände, dass nur ein abgeschwächtes Umweltziel – der sogenannte bestmögliche Zustand – angestrebt wird. Ein möglicher Ausnahmetatbestand ist u.a. dann gegeben, wenn das Erreichen eines guten Gewässerzustandes „unverhältnismäßig hohe Kosten“ verursachen würde. Die Prüfung, ob im konkreten Fall unverhält-

nismäßig hohe Kosten vorliegen oder nicht, sollte anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien erfolgen und ist im Bewirtschaftungsplan zu dokumentieren.

Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit bzw. Unverhältnismäßigkeit von Kosten verlangt zunächst, die Kosten der Erreichung des Zielzustandes in ein Verhältnis zu einem geeigneten Vergleichsmaßstab zu setzen. Als Vergleichsobjekt kommen in erster Linie die positiven Auswirkungen der Maßnahmen – der Nutzen – in Betracht. Dementsprechend kann ein Maßnahmenbündel als un-verhältnismäßig teuer angesehen werden, wenn die Kosten den Nutzen übersteigen. Der Nutzen setzt sich zusammen aus den Verbesserungen des Gewässerzustandes durch die Maßnahmen und gegebenenfalls weiteren positiven Auswirkungen, beispielsweise auf die Erholungsfunktion der Gewässer. Als Kosten sind zunächst die Aufwendungen für die Durchführungen der Maßnahmen zu betrachten. Weiterhin können Opportunitätskosten der gegenwärtigen Nutzungen (Landnutzung, Schifffahrt, etc.) anfallen oder andere negative Nebeneffekte der Maßnahmen auftreten.

Für die Abwägung von Nutzen und Kosten steht grundsätzlich das volkswirtschaftliche Instrument der Nutzen-Kosten-Analyse zur Verfügung. Die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse macht die vielfältigen positiven und negativen Auswirkungen einer Maßnahme vergleichbar, indem sie die Wirkungen monetarisiert, d.h. in Geldeinheiten ausdrückt. Das Hauptproblem dieses Verfahrens besteht einerseits darin, dass viele Wirkungen nur ungefähr bekannt, aber nicht genau genug messbar sind, und andererseits, dass die Monetarisierung der Wirkungen häufig problematisch ist.

Während der sogenannte Leipziger Ansatz zur Bestimmung der Unverhältnismäßigkeit (Ammermüller, Klauer et al. 2011) davon ausgeht, dass zumindest bei der Maßnahmenplanung hinreichende Informationen zur quantitativen, monetären Abschätzung der Kosten vorliegen, zeigen die Erfahrungen aus dem ersten Bewirtschaftungszyklus, dass dies in vielen Bundesländern gerade nicht der Fall ist. Eine Abschätzung und Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen, die einerseits mit der bestehenden, zuweilen schwachen Datenlage auskommt, andererseits aber eine solide, rechtssichere Prüfung und ggf. Begründung der Unverhältnismäßigkeit zulässt, ist eine bisher noch nicht gelöste Herausforderung. Trotz einiger Vorarbeiten in Deutschland und in Europa fehlt bislang ein praktikables Verfahren zu Abwägung der Kosten und Nutzen von Verbesserungsmaßnahmen und zur Prüfung ihrer Unverhältnismäßigkeit.

2 Zielstellung

Das zentrale Ziel des Vorhabens besteht darin, eine Handlungsanleitung zu entwickeln, wie bei der Begründung von weniger strengen Umweltzielen die Unverhältnismäßigkeit der Kosten beurteilt und festgestellt werden kann. Das zu entwickelnde Verfahren muss verschiedene Anforderungen erfüllen:

- *Legalität*: Es muss dem Geist und dem Wortlaut der WRRL entsprechen.
- *Praktikabilität*: Es muss für die Bundesländer praktikabel sein. Seine Anwendung darf nicht zu aufwändig sein und muss berücksichtigen, welche Daten bei den Bundesländern bereits vorliegen.
- *Harmonisierung*: Es sollte in allen Bundesländern gleichermaßen angewendet werden können
- *Kosten-Nutzen-Abwägung*: Das Verfahren soll auf Abwägung von Nutzen und Kosten beruhen, wobei diese Größen nicht zwingend in quantitativ-monetärer Form eingehen müssen.

Die Grundlage der Entwicklung eines solchen Verfahrens bildet ein zu erstellender Überblick und Vergleich der bereits entwickelten oder zumindest konzipierten Verfahren. Die Entwicklung des Verfahrens erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Bundesländern und soll an mehreren Fallbeispielen (Pilotwasserkörpern oder -einzugsgebieten) getestet werden.