

TEXTE 02/2004

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 202 21 210
UBA-FB 000563/kurz

Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie

HANDBUCH

von

Dipl.-Volkswirt Eduard Interwies, M.A.

Dipl.-Ing. R. Andreas Kraemer

Dipl.-Geoökol. Nicole Kranz, M.S.

Benjamin Görlach, M.Sc.

Dipl.-Ing. Thomas Dworak

Ecologic, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, Berlin

Dr. habil. Dietrich Borchardt

Dipl.-Ing. Sandra Richter

Dipl.-Ing. Jörg Willecke

Institut für Gewässerforschung und Gewässerschutz e.V. an der Universität Kassel

Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Handbuch und dem dazugehörigen Forschungsbericht wird ein methodisches Konzept für das Verfahren zur Auswahl der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen nach der WRRL einschließlich seiner exemplarischen Anwendung vorgestellt.

Ausgangspunkt für die in diesem Vorhaben entwickelte Methodik ist die Bestandsaufnahme nach WRRL bis Ende 2004. Die Erfassung der Belastungssituation und der jeweiligen Verursacher führt zunächst zur Identifizierung potenzieller Maßnahmenkombinationen und unterstützender Instrumente. In einem anschließenden mehrstufigen Abwägungsprozess wird dann unter Berücksichtigung der ökologischen Wirksamkeit dieser Maßnahmenkombinationen, der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung bis 2015, des Zeithorizontes für deren Umsetzung und einer Priorisierung mittels betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Kosten die kosteneffizienteste Kombination ermittelt. Diese Vorgehensweise stellt eine erste Empfehlung für die Entscheidungsebenen in der Wasserwirtschaft dar.

Damit können die grundlegenden Schritte der Maßnahmenauswahl nachvollziehbar geleistet werden. Da mit dem Konzept in wesentlichen Punkten Neuland beschritten wurde, konnten alle detaillierten Arbeitsschritte zwar theoretisch stringent abgehandelt werden, hinsichtlich der Bestimmung eines Vorgehens für die Maßnahmenauswahl in der Praxis aber noch nicht beendet werden. Daher muss der hier dargestellte Ansatz im Zuge der praktischen Umsetzung in unterschiedlicher Hinsicht weiter angepasst, ergänzt und konkretisiert werden, insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse der bis Ende 2004 vorzulegenden Berichte zur Bestandsaufnahme.

Die Identifizierung von kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen als wichtiger Schritt bei der Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans muss aufgrund der damit verbundenen vielfältigen Fragen, für deren Beantwortung auch ein internationaler Konsens notwendig ist, frühzeitig vorbereitet werden. Das starke Interesse der Öffentlichkeit in Deutschland³¹ wie auch des europäischen Auslands³² haben dies wiederholt gezeigt und das vorliegende Material bietet dafür eine geeignete Grundlage.

Sehr bald nach der ersten Bestandsaufnahme gemäß WRRL zum Dezember 2004 muss der Prozess der Maßnahmenauswahl inhaltlich und organisatorisch festgelegt werden, damit auf dieser Basis rechtzeitig ein erster Entwurf des Maßnahmenprogramms für die Flusseinzugsgebiete erarbeitet werden kann.

³¹ Beispielsweise war die Teilnahme an einem Workshop zur Vorstellung und Diskussion eines Entwurfs des Handbuchs im September 2003 zahlreich, aktiv und konstruktiv und hat damit auch im Rahmen einer Fragebogenaktion zu einer Reihe hilfreicher Verbesserungsvorschläge geführt. Die Autoren möchten sich an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich für die konstruktive Kritik und die zahlreichen Verbesserungsvorschläge bedanken, die auf dem Workshop und danach gemacht wurden.

³² Eine englische und niederländische Version des Handbuchs werden derzeit vorbereitet.

Das Handbuch kann auch als ein Baustein des bis Ende 2004 in Brüssel vorzulegenden Berichts zur Umsetzung der ökonomischen Analyse in Deutschland verwendet werden. Auch zu diesem Zweck wird es der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (die bei der Erstellung dieses Handbuchs über einen Forschungsbegleitkreis eingebunden war) anempfohlen.

Bei den Aktivitäten, die für eine Konkretisierung des vorgeschlagenen Vorgehens notwendig sind, ist an erster Stelle eine praktische Erprobung des Handbuchs zu nennen. Dabei wäre eine größere Anzahl wie auch eine größere Bandbreite der betrachteten Fälle (unterschiedliche Größe, Hauptbelastungsarten etc.) hilfreich. Empfehlenswert wäre ebenfalls ein Pilotprojekt im Rahmen einer internationalen Flussgebietseinheit, da davon auszugehen ist, dass nur durch ein solches Projekt auch die erforderliche Lösung der anstehenden Fragen auf internationaler Ebene möglich ist.

Weitere Aufgaben, die bis zum flächendeckenden Einsatz des im Handbuch beschriebenen Ansatzes angegangen werden müssen, sind:

- Sobald die Ziele der WRRL („guter ökologischer Zustand“ etc.) operationalisiert worden sind, wären diese in das vorliegende Handbuch zu integrieren;
- Da die Ziele der WRRL im Jahr 2015 erreicht werden müssen, erscheint es sinnvoll, die Risikoanalyse für die Wasserkörper auch auf der Basis von Projektionen für das Jahr 2015 durchzuführen (wie auch im europäischen WATECO-Dokument zur ökonomischen Analyse vorgeschlagen). Diese Projektionen sollten die zentralen, abschätzbaren Veränderungen beinhalten, die für die Erreichung der Umweltziele von Relevanz sind (z.B. falls ein bedeutender Rückgang (bzw. Zunahme) der landwirtschaftlichen Aktivität in einem Betrachtungsgebiet absehbar ist, sollte die entsprechenden Auswirkungen auf die Umwelt in die Risikoanalyse aufgenommen werden). Falls eine solche Betrachtungsweise bei der weiteren Umsetzung der WRRL eine zentrale Rolle spielen sollte, ist dies in die vorliegende Methodik zu integrieren;
- Die neue Grundwasserrichtlinie wird notwendige Konkretisierungen im Bereich des Grundwasserschutzes mit sich bringen. Dementsprechend sollte nach der Verabschiedung der Richtlinie das Vorgehen um diesen Aspekt erweitert werden;
- Weiterhin sollte auf der Basis der ersten ökonomischen Analyse erarbeitet werden, welche Informationen daraus für die Auswahl von Maßnahmen bzw. für die damit verbundenen Abwägungsprozesse von Interesse sind. Bereits jetzt steht fest, dass für die konkrete Auswahl von Maßnahmen auf Ebene der Bearbeitungsgebiete, kleinräumigere Informationen, z.B. über die Bedeutung einer bestimmten Wassernutzung, notwendig sein werden.

- Die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung von Änderungen in anderen relevanten Politikbereichen (z.B. Agrarpolitik) sollte konkretisiert und direkter mit dem hier beschriebenen Ansatz gekoppelt werden. So sollte beispielsweise dargestellt werden, inwiefern sich die Änderungen im politischen Umfeld auf die Auswahl, Dimensionierung und Art der Anwendung von Maßnahmen und Instrumenten auswirken;
- Wenn konkretisiert worden ist, welche Anforderungen an die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen nach Art. 4 der WRRL zu stellen sind, sind die Arbeiten enger mit den Arbeiten zur Auswahl von Maßnahmen zu koppeln, um Doppelarbeit und Unstimmigkeiten zu vermeiden. Die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen wird voraussetzen, dass zunächst die kosteneffizientesten Maßnahmekombinationen geprüft worden sind, mit denen der „gute Zustand“ hergestellt werden könnte;
- Um die praktische Ausgestaltung der Maßnahmenauswahl zu vereinfachen, sollte möglichst bald festgelegt werden, welche Arbeitsschritte im Rahmen eines gemeinsamen Vorgehens erarbeitet werden können sowie in welchem institutionellen Rahmen (z.B. innerhalb der LAWA) dies geschehen sollte (z.B. Konkretisierung der betriebswirtschaftlichen Kosten von Maßnahmen durch die Festlegung von einheitlichen Kostenkategorien, Zinssätzen und Abschreibungszeiträumen). Sinnvoll wäre auch die Einrichtung einer zentralen Datenbank, in der lokale Erfahrungswerte zu direkten und indirekten Kosten sowie ggf. zusätzliche Informationen zu möglichen Maßnahmen ausgetauscht werden können.
- Bei der Beurteilung und Auswahl von Instrumenten wäre es hilfreich, einzelne Instrumente auf einer „höheren“ administrativen Ebene (LAWA/Bund oder - bei grenzüberschreitenden Flussgebietseinheiten - auch international) zu beurteilen. Da die Umsetzung solcher Instrumente eine lange Vorlaufzeit benötigt, sollte der entsprechende Beurteilungsprozess möglichst früh begonnen werden, ohne dabei die Umsetzung notwendiger Maßnahmen zu verschieben;
- Sobald weitere relevante Ergebnisse der CIS-Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene vorliegen, sollten diese in das vorhandene Vorgehen integriert werden³³;
- Die räumliche Dimension der Maßnahmenauswahl muss stärker beleuchtet werden, d.h. der Arbeitsschritt 7 des Vorgehens muss, auch im Rahmen internationaler Flussgebietseinheiten, konkretisiert werden; und
- nicht zuletzt sollte konkretisiert werden, in welchen Schritten des Prozesses, zu welchem Zeitpunkt, in welcher Form und mit welchem Inhalt die Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden sollte.

³³ Beispielsweise wird sich die CIS-Unterarbeitsgruppe DG ECO1 im Jahre 2004 mit der Auswahl von Maßnahmen beschäftigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Prozess einer nachvollziehbaren Auswahl von kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen nach der WRRL eine große Chance für die europäische Wasserwirtschaft darstellt, Effizienz und Transparenz im Gewässerschutz weiter zu erhöhen. Ausgehend von den Ergebnissen des Vorhabens sind dafür aber weitere Konkretisierungen des Vorgehens notwendig, die in den nächsten Jahren schrittweise und in Abhängigkeit der sich in anderen Punkten und an anderer Stelle ergebenden Konkretisierungen der Anforderungen der WRRL zu erarbeiten sind. Hierbei kann und sollte - dort wo es sinnvoll ist - auf vorhandene Erfahrungen zurückgegriffen werden, bei anderen Teilaspekten besteht noch Forschungsbedarf (z.B. im Bereich der ökologischen Gewässerentwicklung in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft). Das vorgeschlagene Vorgehen, welches auf den Grundsätzen der WRRL basiert, wird zukünftig dazu beitragen, dass die Abwägungen bei der Maßnahmenwahl zum Erreichen der Umweltziele im Gewässerschutz transparent, nachvollziehbar und unter Beteiligung der relevanten Akteure vollzogen werden können.