



Foto: Mathias Scholz / UFZ

Die Begründung von Ausnahmen mit „unverhältnismäßigen Kosten“ – eine Analyse der Bewirtschaftungspläne

Frauke Bathe, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Hofgeismar, 26.05.2011

Die Kosten der WRRL

- Die Verwirklichung des „guten Zustands“ stellt die Mitgliedstaaten vor große (finanzielle) Herausforderungen.
- „Mehraufwand“ durch WRRL 2010-2015: rund 9,4 Mrd. Euro (BMU 2010).
 - Kategorie der „unverhältnismäßigen Kosten“ als Begründung für Ausnahmen von den Umweltzielen.



Foto: André Künzelmann / UFZ

Welche Rolle spielt die Begründungskategorie der „unverhältnismäßigen Kosten“ in der Bewirtschaftungsplanung?

Analyse der Bewirtschaftungspläne

- Wann darf die Begründungskategorie der „unverhältnismäßigen Kosten“ herangezogen werden?
- Welche Informationen über die Anwendung dieser Begründungskategorie sind in den Bewirtschaftungsplänen enthalten (oder auch *nicht* enthalten)?
- Wie wurde die Begründungskategorie von den Bundesländern „interpretiert“?

Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme in Deutschland

	Donau		Eider		Elbe		Ems		Maas		Oder		Rhein		Schlei/Trave		Warnow/Peene		Weser	
	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP	BP	MP
Nationale Ebene (B-Berichte):	■	■			■	■	■	■			■	■	■	■	■	■			■	■
Länderebene (C-Berichte):																				
Baden-Württemberg	■	■											■	■						
Bayern	■	■			■	■							■	■					■	■
Berlin					■	■														
Brandenburg					■	■					■	■								
Bremen																			■	■
Hamburg					■	■														
Hessen													■	■					■	■
Mecklenburg-Vorpommern					■	■					■	■			■	■	■	■		
Niedersachsen					■	■			■	■			■	■					■	■
Nordrhein-Westfalen								■	■	■	■			■	■				■	■
Rheinland-Pfalz													■	■						
Saarland													■	■						
Sachsen					■	■						■	■							
Sachsen-Anhalt					■	■													■	■
Schleswig-Holstein			■	■	■	■									■	■				
Thüringen					■	■							■	■					■	■

6 Internationale
Bewirtschaftungspläne
und
25 nationale
Bewirtschaftungspläne
auf Länder- oder
Flussgebietsebene

■ Bericht vorhanden
■ Bericht nicht vorhanden

Kriterium der „unverhältnismäßigen Kosten“ in der WRRL

- Bei der Ausweisung von künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern (Art. 4 Abs. 3 WRRL)
- Bei der Anwendung von Ausnahmen
 - Verlängerung der Fristen zur Zielerreichung (Art. 4 Abs. 4 WRRL)
 - Festlegung weniger strenger Umweltziele (Art. 4 Abs. 5 WRRL)
 - Nichterreichen der Umweltziele oder Verschlechterungen des Gewässerzustands aufgrund neuer Entwicklungstätigkeiten (Art. 4 Abs. 7 WRRL)



Foto: Olaf Büttner / UFZ

Unverhältnismäßigkeit

- Eine Prüfung der (Un-)Verhältnismäßigkeit von Kosten erfordert, die Kosten in ein Verhältnis zu einem Vergleichsmaßstab zu setzen.
- Mögliche Vergleichsmaßstäbe sind
 - der (volkswirtschaftliche) Nutzen einer Maßnahme (→ Kosten-Nutzen-Analyse),
 - die positiven Auswirkungen einer Maßnahme (→ Kosten-Effektivitäts-Analyse),
 - die Zahlungsfähigkeit privater oder staatlicher Kostenträger.

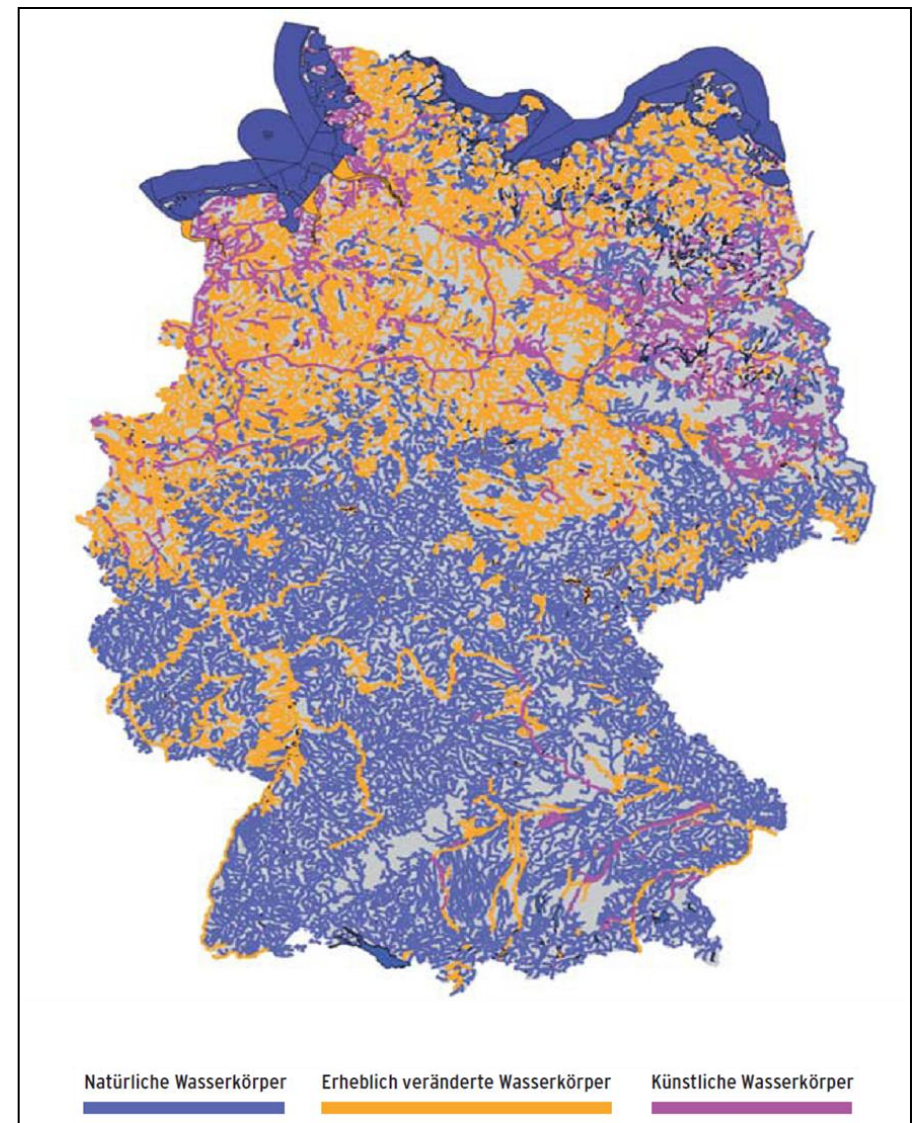
CIS-Leitfaden zur Anwendung von Ausnahmen:

- Anwendung der Begründungskategorie setzt Identifikation der kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen voraus.
- Kosten für Maßnahmen, die in anderem Gemeinschaftsrecht festgeschrieben und bereits vor WRRL verbindlich waren, können nicht zur Begründung herangezogen werden.

Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper

Kriterien für die Ausweisung:

- Maßnahmen zur Verwirklichung des guten Zustands hätten signifikant negative Auswirkungen auf vorhandene Nutzungen;
 - Ziele dieser Nutzungen können nicht durch **alternative Möglichkeiten** erreicht werden, die
 - technisch durchführbar und
 - **nicht unverhältnismäßig teuer** sind und zudem
 - eine bessere Umweltoption darstellen.
- Gründe für Ausweisung im Bewirtschaftungsplan im Einzelnen darzulegen



Quelle: BMU 2010

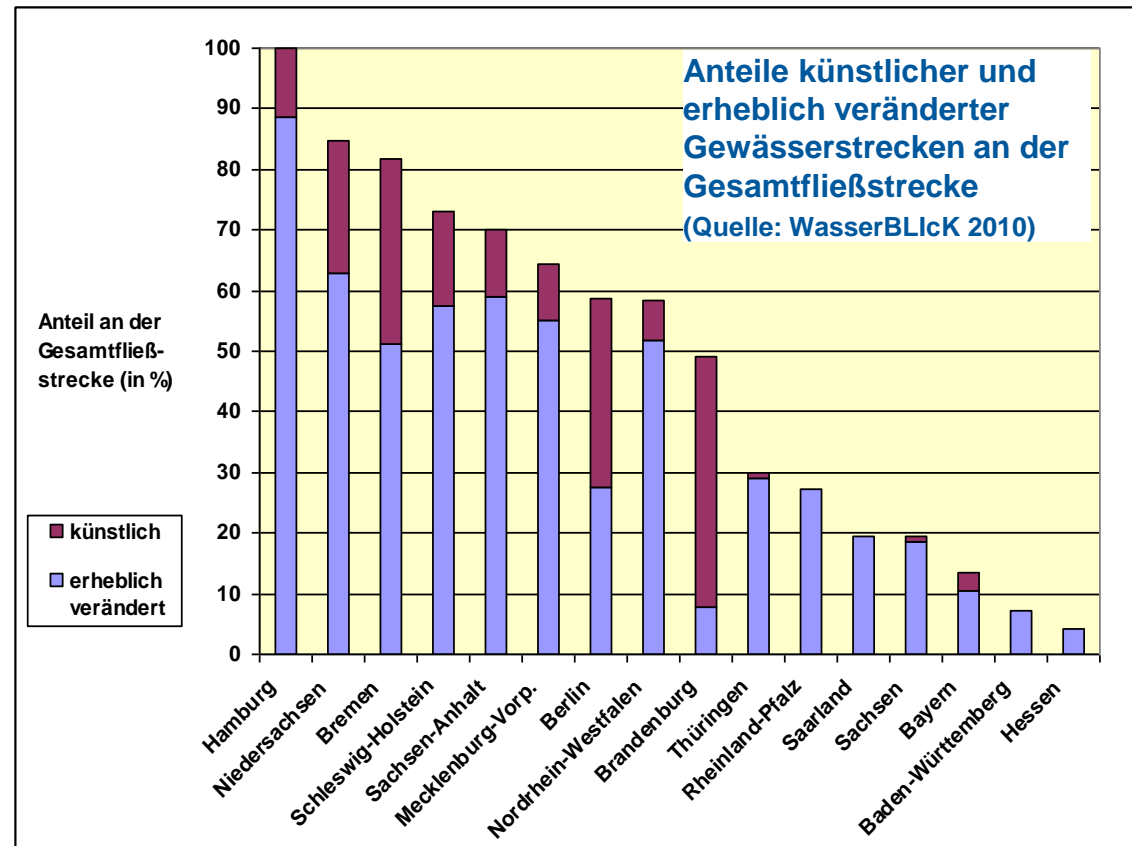
Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper

Informationsgehalt der Bewirtschaftungspläne:

- Fast alle Pläne beinhalten Angaben darüber, *welche* und *wie viele* Wasserkörper als künstlich oder erheblich verändert ausgewiesen wurden.

Aber:

- Wasserkörperspezifische Begründungen für die Ausweisung (z.B. Ausweisungsbögen) zumeist nicht frei zugänglich.
- Konkrete Ausweisungsgründe somit nur für einzelne Wasserkörper überprüfbar.
- Es ist weitgehend unklar, wie bzw. *ob* die Alternativenprüfung (Prüfung der besseren Umweltoption) durchgeführt wurde.



Fristverlängerungen und weniger strenge Umweltziele

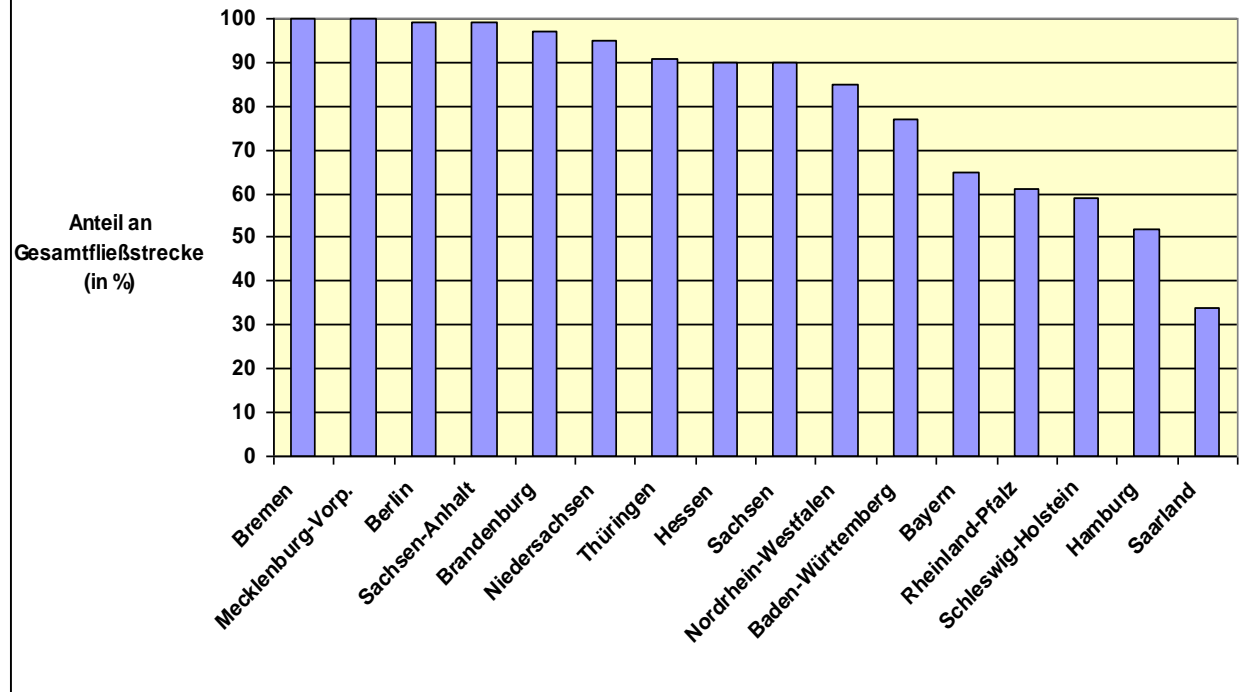
Kriterien für die Inanspruchnahme:

- Erforderliche Gewässerverbesserungen sind **technisch** nicht oder nicht fristgerecht möglich.
- Umweltziele werden durch **natürliche Gegebenheiten** nicht oder nicht fristgerecht erreicht.
- Verwirklichung der Umweltziele oder ihr fristgerechtes Erreichen ist mit **unverhältnismäßig hohen Kosten** verbunden.

- Erwägungsgrund (29)
WRRL:

Mitgliedstaaten können Maßnahmen priorisieren, um Kosten auf einen größeren Zeitraum zu verteilen.

Anteile der Gewässerstrecken mit Fristverlängerungen an der Gesamtließstrecke
(Quelle: WasserBLiCK 2010)



Begründung von Fristverlängerungen mit unverhältnismäßigen Kosten (LAWA-Eckpunktepapier 2009):

Fallgruppen		Einzelkriterien
U1a	Überforderung der nichtstaatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung	zu hohe Abgabenbelastung
		Streckung der Bereitstellung von Mitteln
		Fehlende alternative Finanzierungsmechanismen
U1b	Überforderung der staatlichen Kostenträger, erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung	Streckung für Bereitstellung öffentlicher Mittel
		Fehlende alternative Finanzierungsmechanismen
		Bestehende Konkurrenz zu öffentlichem Finanzierungsbedarf in anderen Politikfeldern
U1c	Verfassungsrechtlich festgelegte, demokratiebedingte Finanzautonomie von Maßnahmenträgern	finanzielle Selbstverwaltungshoheit der Kommunen
U2	Kosten-Nutzen-Betrachtung Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen	Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Bewertung
		Überschreitung definierter Kosten-Wirksamkeitsschwellen
		Berücksichtigung Schwerpunkt-/Vorranggewässerkonzept
U3	Unsicherheit über die Effektivität der Maßnahmen zur Zielerreichung	Methodische Defizite
		Einhaltung der Umweltqualitätsnorm kann aufgrund zu hoher Bestimmungsgrenzen nicht überprüft werden
		Die Ergebnisse der erstmaligen biologischen Untersuchung sind wegen ausstehender Interkalibrierung und bisher nicht vorliegender belastbarer Bewertungsverfahren unsicher
		Unsicherheit aufgrund von Witterungseinflüssen beim Monitoring
		Unsicherheit bezüglich Repräsentativität der Messung
		Bestehende Abhängigkeiten von anderen Maßnahmen
U4	Begrenzende Faktoren aus Marktmechanismen	Flächen sind nicht verfügbar bzw. nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten
		Kapazitätsengpässe bzw. mangelnde Verfügbarkeit qualifizierter Dienstleister für die Erstellung der erforderlichen Fachplanungen (Gutachter, Fachplaner, Ingenieur- und Bauleistungen oder sonstiger Sachverstand)

Fazit

- Geringe Informationslage über die Auslegung des Begründungstatbestandes der „unverhältnismäßigen Kosten“ in den Bewirtschaftungsplänen.
- Deutliche Zurückhaltung bei der Anwendung der Begründungskategorie.
 - In der Praxis offenbar Verunsicherung, wie Unverhältnismäßigkeit festgestellt und nachgewiesen werden kann.
 - Eher „strategische“ Interpretation der Begründungstatbestände.
- ➔ Wissenschaftliches Interesse muss sich auch auf die Anwendbarkeit ökonomischer Bewertungsverfahren in der Verwaltungspraxis richten!
- ➔ Konzepte müssen von der Praxis auch aufgegriffen bzw. mitentwickelt werden!
- ➔ Abwägungsprozesse der Verwaltung müssen für die Öffentlichkeit transparenter werden!





Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!