



WASSER: PREIS & WERT

WASSER IST WERTVOLL. Dennoch sind viele Wassernutzungen derzeit gratis, z. B. im Tourismus, in der Industrie oder auch bei der Wasserkraft. Der schlechte Gewässerzustand und die ungeklärte Finanzierungssituation für gewässerökologische Sanierungsmaßnahmen machen deutlich: Eine verursachergerechte, zweckgebundene Bepreisung von Wasserdienstleistungen ist das Gebot der Stunde!

Der Schutz unserer Gewässer bringt aufgrund des vielfältigen Nutzungsdrucks zahlreiche Herausforderungen mit sich. In Österreich, wie auch den anderen EU-Mitgliedstaaten, ist der Gewässerschutz maßgeblich durch unionsrechtliche Bestimmungen vorgegeben: Als eines der zentralen Instrumente gilt die im Jahr 2000 in Kraft getretene **EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)**, welche in Österreich 2003 in nationales Recht umgesetzt wurde.¹ Rechtlich verbindliches Hauptumweltziel der WRRL ist der „gute ökologische Zustand“ bzw. das „gute ökologische Potenzial“ aller Oberflächengewässer in Österreich. Die WRRL setzt neben den Instrumenten der Umweltplanung, also den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplänen, ergänzend ganz stark auf den Einsatz ökonomischer Instrumente. So müssen nach Art. 9 der EU-WRRL alle WassernutzerInnen unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips sowie unter Einbeziehung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten einen angemessenen **Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen**

leisten. Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass zum einen „die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die BenutzerInnen darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen“ und dass zum anderen „die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind (...) einen angemessenen Beitrag (...) zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (leisten).“

Was keinen Preis hat, hat keinen Wert

In Österreich werden derzeit jedoch allein die durch die Gemeinden bereitgestellten Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen als Wasserdienstleistungen Gebührenregelungen unterworfen. Angesichts der drohenden Verfehlung der Ziele der WRRL, die durch die bisherige Maßnahmensetzung nicht „entschärft“ werden konnte, ist dringender legislativer Handlungsbedarf hinsichtlich einer weitgehenden Bepreisung von Wasserdienstleistungen gegeben und auch europarechtlich geboten.

Der hinter der Vorschreibung des Einsatzes ökonomischer Instrumente stehende Grundgedanke „Was nichts kostet, ist nichts wert“ ist getragen von der Überzeugung, dass, solange Naturgütern kein Marktwert zugeordnet ist, Menschen dazu verleitet sind, sie in einem übermäßigen Umfang zu beanspruchen und so zu schädigen. Dementsprechend wird auch in der Präambel zur WRRL ausgeführt, dass „Wasser (...) keine übliche Handelsware (ist), sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“³ Die WRRL kann somit als eine wichtige Initiative zur Stärkung der Rolle der wirtschaftlichen Instrumente in der Umweltpolitik angesehen werden und zu Recht als neues Ordnungsinstrument einer europäischen Wasser(gebühren)politik bezeichnet werden.

Zusammenfassend soll die Bepreisung von Wassernutzung **Kostenwahrheit, die Erfüllung des Verursacherprinzips und eine angemessene Anreizwirkung** bewirken.

Was kostet Wasser?

Die wahren ökonomischen Kosten für das Gut Wasser lassen sich in drei Bereiche einteilen:

- **finanzielle Kosten:** sämtliche betriebswirtschaftlichen Kosten der Produktion;
- **Ressourcenkosten:** Kosten, die entstehen, weil das Wasser nicht für eine alternative Verwendung zur Verfügung steht;
- **Umweltkosten:** z. B. Kosten für Abwasserklärung oder durch Umweltschäden, beispielsweise die Verschmutzung oder das Trockenfallen von Ökosystemen.

Eine dem Prinzip der Kostenwahrheit folgende Vergütung sollte die in der betriebswirtschaftlichen Kalkulation nicht enthaltenen Umwelt- und Ressourcenkosten vollständig abbilden. Zur Umsetzung von Artikel 9 muss – am besten auf Basis des Nationalen Gewässerbe-

wirtschaftungsplans (NGP) – zuerst eine Identifizierung von VerursacherInnen und Erhebung von umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten erfolgen. Die Mitgliedstaaten können bei dieser Analyse den „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie (...) geographischen und klimatischen Gegebenheiten“ Rechnung tragen. Solche Gegebenheiten sind für Österreich z. B. im Bereich von Hochwasserschutz anzunehmen. Im Maßnahmenprogramm des jeweiligen NGP muss immer auch als verpflichtender Bestandteil eine Auflistung jener Maßnahmen enthalten sein, die als geeignet für die Ziele des Art. 9 WRRL angesehen werden.³

Was gilt als „Wasserdienstleistung“?

Entscheidender Faktor für die Bedeutung und

Rolle, die ökonomische Instrumente nach Art. 9 WRRL einnehmen können, ist der Anwendungsbereich, den man dieser Bestimmung beimisst, also, welche Tätigkeiten konkret dem Begriff der „Wasserdienstleistung“ i. S. v. Art. 2 Z 38 WRRL zugeordnet werden. Eine enge Auslegung wird u. a. von Österreich und Deutschland vertreten, welche nur die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung durch Unternehmen bzw. durch den/die Nutzer/in selbst als Anwendungsbereich ansehen. Die Einschätzung, ob dies zulässig ist, lag als Rechtsfrage ganz zentral dem Vertragsverletzungsverfahren im berühmten **Wassergebührenfall Kommission vs. Bundesrepublik Deutschland** zugrunde: Im November 2012 hatte die EU-Kommission die Bundesrepublik Deutschland wegen der einschränkenden Auslegung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ verklagt. Deutschland habe gegen seine Verpflichtungen aus der WRRL verstoßen, indem es bestimmte Dienstleistungen (u. a. die Aufstauung für die Stromerzeugung aus Wasserkraft, die Schifffahrt und den Hochwasserschutz, die Entnahme für Bewässerung und industrielle Zwecke sowie den Eigenverbrauch) von der Anwendung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ und damit von der Wasserbepreisung ausnahm.

Das „Wassergebühren-Urteil“

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) vertrat in seinem **Wassergebühren-Urteil**⁴ zwar die Auffassung, dass sich aus dem Rahmencharakter der WRRL und dem Regelungsinstrument Maßnahmenprogramm „keine allgemeine Pflicht zur Bepreisung sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wassernutzung“ ergebe, weshalb er im Endeffekt auch die Klage der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland als unbegründet abwies. Allerdings lässt sich den Ausführungen des Gerichtshofs entnehmen, dass es – wie auch die Johannes Kepler Universität Linz (JKU) in den Ausführungen der aktuellen

fact.box

DER „GUTE ÖKOLOGISCHE ZUSTAND“ BZW. DAS „GUTE ÖKOLOGISCHE POTENZIAL“ ALS ZIELVORGABE DER EU-WRRL

Art. 4 WRRL verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, alle natürlichen Oberflächengewässer (in Österreich sind das 88 % aller Gewässer) bis spätestens 2027 zumindest in einen „guten ökologischen Zustand“ zu bringen (Verbesserungsgebot) bzw. in einem solchen Zustand zu erhalten (Verschlechterungsverbot). Die Zustandsbewertung basiert auf dem Vergleich des Status quo mit dem gewässertypspezifischen Referenzzustand (= sehr guter ökologischer Zustand), der dem weitgehend natürlichen Gewässerzustand mit höchstens sehr geringfügigen Beeinträchtigungen entspricht.

Für jene Gewässer, welche als künstlich einzustufen sind, weil sie von Menschenhand geschaffen wurden, sowie für jene natürlichen Gewässer, die durch massive Eingriffe des Menschen in ihrem Wesen nachhaltig verändert wurden (erheblich veränderte Gewässer oder sogenannte „Heavily Modified Water Bodies“), gilt als Qualitätsziel nach WRRL das „gute ökologische Potenzial“. Bei diesen Gewässern sind solche Maßnahmen zu setzen, die eine Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit gewährleisten, ohne eine signifikante Einschränkung der Nutzung des betroffenen Gewässers nach sich zu ziehen. In Österreich wurden ca. 10 % der Fließgewässer als erheblich verändert und ca. 2 % als künstlich eingestuft.

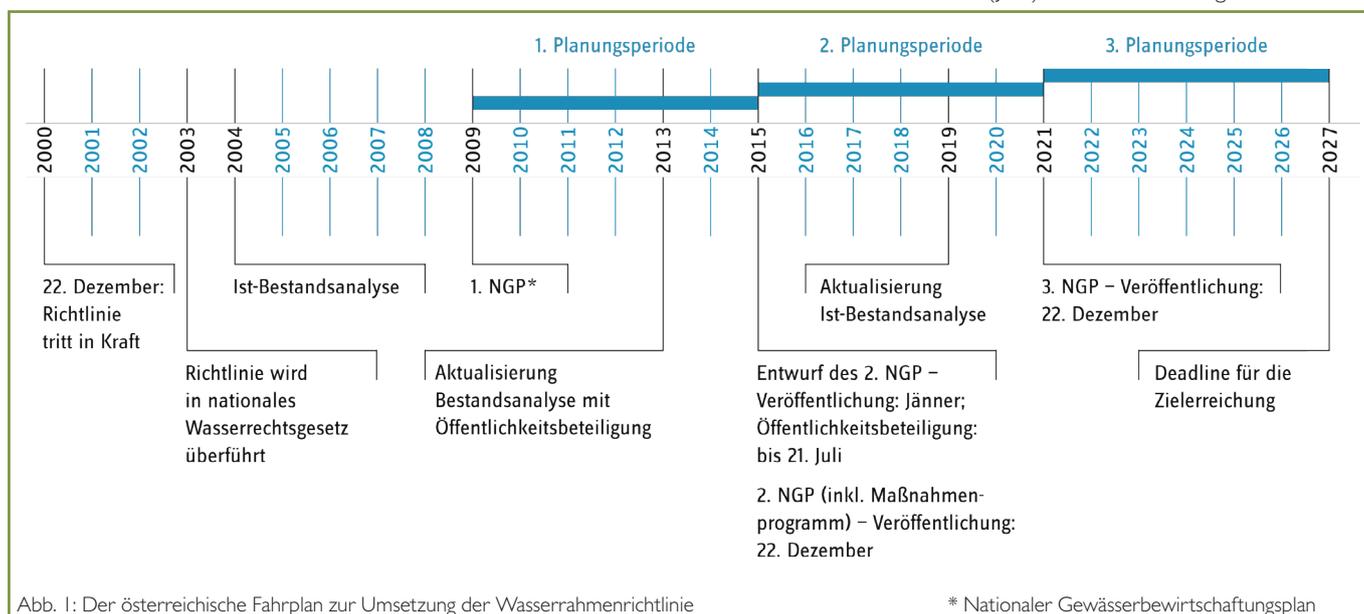


Abb. 1: Der österreichische Fahrplan zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

* Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

Wassergebührenstudie (Näheres s. S. 4) zum Schluss kommt – „sehr wohl geboten sein kann, gewisse in Art. 2 Z 38 WRRL aufgezählte Tätigkeiten dem Kostendeckungsprinzip zu unterwerfen – und zwar dann, wenn die sonstigen regulativen Maßnahmen im nationalen Recht signifikante Beeinträchtigungen auf den Wasserzustand nicht effektiv zu beseitigen vermögen.“ So sprach der EuGH in seinem Urteil aus, dass „die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen befugt sind, die Kostendeckung auf eine bestimmte Wassernutzung nicht anzuwenden, sofern dadurch die Zwecke dieser Richtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele nicht infrage gestellt werden.“⁴⁵

Weitergehende Bepreisung geboten

Der aktuelle besorgniserregende Zustand unserer Gewässer und die geringe Geschwindigkeit der sich in einer Zustandsverbesserung niederschlagenden Sanierungen zeigen ganz klar, dass bei einer bloßen Fortschreibung des derzeitigen Maßnahmenmixes – die Sanierungsprioritäten lagen vor allem in der Herstellung der aufwärtsgerichteten Fischdurchgängigkeit sowie in der schrittweisen Restwassersanierung – die Verwirklichung der Ziele der WRRL infrage gestellt ist. Entsprechend dem Urteil des EuGH sollte daher – wie auch die JKU Linz in ihrer aktuellen Wassergebührenstudie zum Schluss kommt – von einem weiten Wasserdienstleistungsbegriff ausgegangen werden.

Laut Entwurf des 2. NGP befinden sich derzeit lediglich 37 % der Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet > 10 km² in einem guten oder sehr guten ökologischen Zustand, 2 % erreichen als erheblich veränderte oder künstliche Gewässer das gute ökologische Potenzial.

Mehr als die Hälfte der natürlichen Gewässer weist aufgrund hydromorphologischer Belastungen wie Hochwasserschutzbauten, Regulierung, Wasserrichtnahmen, Stau, Wanderhindernissen oder Schwall ein sicheres oder mögliches Risiko auf, das Umweltziel bis zum Ende der Planungsperiode 2015–2021 zu verfehlen, sollten keine Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands gesetzt werden. Dass bis 2027 100 % der Gewässer im Zielzustand sind, ist mittlerweile als illusorisch anzusehen.

Wassergebühren zur Finanzierung ökologischer Sanierungsmaßnahmen

Auch aus finanziellen Erwägungen heraus ist die Nutzbarmachung umweltökonomischer Instrumente nicht von der Hand zu weisen: So bringt sich die Republik Österreich um Abgabeneinnahmen in Millionenhöhe, die zweckgebunden Maßnahmen zur dringend nötigen Verbesserung des ökologischen Zustands unserer Gewässer zugeführt werden könnten. Dies wäre im Lichte des Auslaufens der UFG-Fördermittel und einer nicht absehbaren Neueinrichtung/Verlängerung dieser Fördermöglichkeit umso mehr geboten, nicht zuletzt weil die Maßnahmen im 2. NGP nur vorbehaltlich der finanziellen Bedeckung umgesetzt werden.

fact.box

DIE NATIONALEN GEWÄSSERBEWIRTSCHAFTUNGSPLÄNE ALS ZENTRALES UMSETZUNGSINSTRUMENT

Wesentlichstes Umsetzungsinstrumentarium zur Erfüllung der Vorgaben der WRRL sind die alle sechs Jahre vom Bundesminister bzw. der Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) als Verordnung zu erlassenden Nationalen Gewässerbewirtschaftungspläne (NGP). Diese Pläne zeigen für die jeweilige Flussgebietseinheit, basierend auf einer Zustandsbewertung der Gewässer („Ist-Bestandsanalyse“), den jeweiligen Handlungsbedarf aufgrund der vorherrschenden Belastungssituation auf – in Österreich machen rund 60 % des Belastungsdrucks hydromorphologische Belastungen aus – und enthalten als Kernstück ein **Maßnahmenprogramm** zur Erreichung der Ziele nach WRRL.

Die Erreichung der Umweltziele der WRRL war grundsätzlich bis 2015, also 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL, vorgesehen. Für den Fall, dass sich das Ziel eines „guten ökologischen Zustands“ innerhalb dieses Zeitraums nicht erreichen lässt, ist in der WRRL unter bestimmten Voraussetzungen eine stufenweise Umsetzung mit einer Verlängerung der Zielerreichungsfrist um zwei weitere Planungsperioden bis maximal 2027 möglich. Alle EU-Mitgliedstaaten, so auch Österreich, haben von dieser Möglichkeit der Fristverlängerung Gebrauch gemacht und verfolgen somit die Erreichung der Zielvorgaben der WRRL in **drei Planungsperioden**:

- 1. NGP: 2009 – 2015
- 2. NGP: 2015 – 2021
- 3. NGP: 2021 – 2027

Aktuell liegt noch bis 21. Juli 2015 der Entwurf zum 2. NGP⁶ zur Stellungnahme durch die interessierte Öffentlichkeit auf.

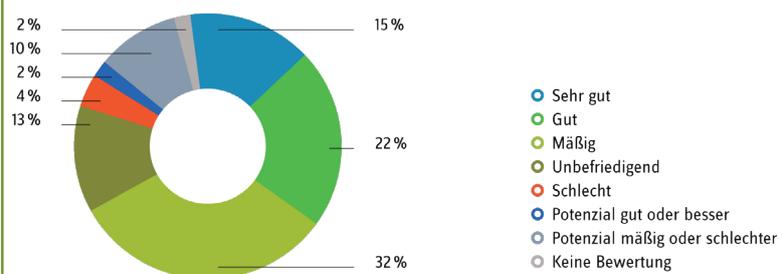
WIE WERDEN MASSNAHMEN AN UNSEREN GEWÄSSERN DERZEIT FINANZIERT?

Für die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen zur Herstellung des guten ökologischen Zustands wurden 2008 über das Umweltförderungsgesetz insgesamt 140 Mio. Euro bis 2015 bereitgestellt. Gefördert werden Maßnahmen zur:

- Verbesserung der Durchgängigkeit,
- Restrukturierung morphologisch veränderter Fließgewässerstrecken sowie zur
- Minderung der Auswirkungen von Ausleitungen, Rückstau und Schwall.

Diese Förderung kann von Gemeinden, Verbänden und Genossenschaften ebenso in Anspruch genommen werden, wie von WettbewerbsteilnehmerInnen (v. a. Wasserkraftzeugung – diese Förderung ist allerdings Mitte 2014 ausgelaufen). Gefördert werden 60 % bei kommunalen FörderwerberInnen bzw. bis Mitte 2014 15 % (25 % für KMUs) bei WettbewerbsteilnehmerInnen und als Investitionszuschuss ausbezahlt.

Als weitere mögliche Instrumente kommen Förderungen der Schutzwasserwirtschaft (WBFG Förderung + Landesförderungen) und EU Förderprogramme (z. B. LIFE, LE) in Betracht. Da der Fördertopf des UFG spätestens Ende 2015 ausgeschöpft sein wird, stellt sich die Frage der Finanzierung der weiteren notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL.



37 % der Fließgewässer >10 km² Einzugsgebiet befinden sich in einem guten oder sehr guten ökologischen Zustand, 2 % erreichen als erheblich veränderte oder künstliche Gewässer das gute ökologische Potenzial.

Quelle: Entwurf 2. Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

Abb. 2: Zustand der österr. Fließgewässer

WASSERGEBÜHRENSTUDIE: KONKRETE VORSCHLÄGE

Im Rahmen eines OeNB Jubiläumsfondsprojektes wurden gemeinsam mit der **Johannes Kepler Universität Linz (JKU)** sowie der **Wirtschaftsuniversität Wien (WU)** u. a. folgende Vorschläge zur Ausgestaltung der Einhebung von Wassergebühren im Lichte des Art. 9 WRRL erarbeitet.*

Wasserentnahmenentgelte für Industrie, Tourismus & Wasserkraft

Im Bereich der Wasserkraft können lt. Vorschlag der WU Wien Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltschäden bereits im Rahmen behördlicher Bewilligungsverfahren vorgeschrieben werden. Alternativ könnte der Staat eine Ressource-Rent-Tax erheben und die Einnahmen aus dieser Steuer für zusätzliche Vermeidungsmaßnahmen und Sanierung von Gewässern verwenden. Eine Kombination aus Steuer und Zweckbindung könnte so einen Beitrag zum Verursacherprinzip leisten und die Kosten der Gesellschaft (Kosten für Vermeidungsmaßnahmen und Sanierung von Gewässern) auf die VerursacherInnen verschieben.

Die JKU Linz schlug überhaupt die Normierung von **Wasserentnahme- und Gewässeraufstauungsentgeltgesetzen**, ausgestaltet als Gebühr, vor. Als entgeltspflichtige Vorgänge sind damit, über den Bereich der Wasserkraft hinaus, folgende Vorgänge zu normieren:

- die Wasserentnahme für die Kühlung in der Industrie,
- die Entnahme von Wasser für Bewässerungszwecke,
- im Bereich des Tourismus die Wasserentnahme für Anlagen zur Erzeugung von Schnee sowie
- die Aufstauung oder Entnahme von Wasser für den Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom.

Die Entgelthöhe soll dabei direkt mit der entnommenen Menge an Wasser verknüpft werden. Alle EntnehmerInnen bzw. AufstauerInnen haben verpflichtend Wasserzähler einzusetzen, um die konkreten Wasser- bzw. Durchflussmengen zu messen und dem oder der VerursacherIn zuordnen zu können. Auch die Eigenversorgung durch Hausbrunnen, die Aufstauung bei privaten Kleinwasserkraftanlagen oder die Direktentnahme ohne anschließende Einleitung in das Kanalsystem der Gemeinden müssen mittels Wasserzählers erfasst werden.

Abwasserabgaben für Industrieanlagen

Bei der Wassernutzung für Industrieanlagen wurde in der Studie ein differenzierter Ansatz empfohlen:

- beim Bezug von der örtlichen Wasserversorgung eine Deckung der Fixkosten von Neuinvestitionen durch Pauschalen und der variablen Kosten (laufender Betrieb, Wartung, etc.) durch volumetrische Gebühren;
- bei Ausleitung von Wasser in Werkskanälen eine (volumetrische) Besteuerung in Relation zu (mengenmäßigen) Auswirkungen mit Hebesätzen zur Berücksichtigung regionaler Unterschiede.

Die JKU Linz schlug darüber hinaus die Einführung eines **eigenen Gesetzes zur Internalisierung der mit der Abwasserentsorgung einhergehenden externen Kosten** vor: Die zweckgebundene Abwasserabgabe soll als gemeinschaftliche Bundesabgabe normiert und als Gebühr ausgestaltet werden. Die Bemessung und Einhebung der Abgabe sollen in mittelbarer Bundesverwaltung erfolgen. Bemessungsgrundlage soll die eingeleitete Abwassermenge sein. **AbgabeschuldnerInnen sollen die EinleiterInnen der Abwässer in das öffentliche Kanalsystem, die sog. IndirekteinleiterInnen, sein.** Auch die Eigenentsorgung von Abwässern in Senk- oder Sickergruben sowie die betriebliche Direkteinleitung werden als abgabepflichtige Tatbestände im Rahmen der Abwasserabgabe vorgesehen.

Schlussendlich ist auf das Risiko einer unzureichenden Umsetzung von Art. 9 WRRL als **umweltschädliche Subvention** hinzuweisen.

kommentar

Gratis-Nutzung von Wasser ist Luxus!



Franz Maier, Präsident Umweltdachverband

Österreichs Gewässer sind einem **vielfältigen Nutzungsdruck** ausgesetzt: Etwa durch die Entnahme von Wasser im Bereich des **Tourismus** – besonders für den Betrieb von Beschneigungsanlagen – durch die Verwendung von **Wasserkraft** zur Stromerzeugung oder durch die Nutzung der thermischen Kapazität des Wassers, z. B. zur Kühlung in **Industrieanlagen**. All diese Wassernutzungen sind derzeit gratis – allein die kommunale Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind in Österreich derzeit mit Gebühren belegt. Was keinen Preis hat, hat jedoch oft auch keinen entsprechenden Wert. Überbordende Nutzung oder gedankenlose Vergeudung der wertvollen Ressource Wasser sind die Folgen.

Zögerliche WRRL-Umsetzung in Österreich

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie gibt den EU-Mitgliedstaaten mit Artikel 9 ein wertvolles umweltökonomisches Instrument in die Hand. Allein, die Einführung einer den EU-Vorgaben entsprechenden **Wassergebührenpolitik wird in Österreich nur äußerst zögerlich angegangen**; auch im derzeit in Begutachtung befindlichen Entwurf zum 2. Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) sind keine weitergehenden Bepreisungsinstrumente enthalten. Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Wassergebührenfall gegen Deutschland ist der umweltpolitische Handlungsauftrag allerdings eindeutig: EU-Mitgliedstaaten sind nur dann befugt, die Kostendeckung auf eine bestimmte Wassernutzung nicht anzuwenden, „sofern dadurch die Zwecke der Wasserrahmenrichtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele nicht in Frage gestellt werden.“¹⁷

Gratis-Nutzung nicht mehr argumentierbar

Die aktuelle **Zustandsbewertung unserer Gewässer ist ernüchternd**: Dass die Einführung von Bepreisungsinstrumenten angesichts dieser Situation unionsrechtlich damit mehr als geboten ist, liegt auf der Hand.

Gleichzeitig wird im Entwurf zum 2. NGP die Maßnahmensetzung vom Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel abhängig gemacht. Angesichts der Tatsache, dass eine **entsprechende Dotierung der Mittel über das Umweltförderungsgesetz alles andere als gesichert** ist, ist die Einführung einer weitergehenden zweckgebundenen Bepreisung für Wasserdienstleistungen umso mehr dringendst geboten. Der Luxus einer Gratis-Nutzung von Wasser ist für die nahe Zukunft einfach nicht mehr argumentierbar.

Quellenangaben & Erläuterungen:

- 1 Siehe insb. Wasserrechtsgesetz 1959 idF BGBl I 2003/82.
- 2 ErwG I Präambel zur WRRL.
- 3 Vgl. Art. 11 Abs 3 lit. b. WRRL.
- 4 Urteil des EuGH v. 11.09.2014, C-525/12.
- 5 EuGH v 11.09.2014, C-525/12, Rn 57.
- 6 Der Entwurf zum 2. NGP ist abrufbar unter: wisa.bmlfuw.gv.at/fachinformation/ngp/ngp-2015.html.
- 7 EuGH v 11.09.2014, Rs C-525/12, KOM / Deutschland, Rn 57.

* **Webtipp:** Eine Zusammenfassung der Studien finden Sie auf www.umweltdachverband.at/themen/wasser/wassergebuehren