

STANDPUNKT: WASSERNUTZUNGSABGABEN ERHALTEN UND WEITERENTWICKELN!



Prof. Dr. Erik Gawel ist stellvertretender Leiter des Departments Ökonomie am UFZ und Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Finanzwissenschaft sowie die Umwelt- und Institutionenökonomik, insbesondere im Bereich der Ökonomie des Gewässerschutzes. Er leitet das UBA-Forschungsprojekt zur Zukunft der Wassernutzungsabgaben.

e-mail: erik.gawel@ufz.de

Wasser wird für so unterschiedliche Zwecke wie Nahrungsmittelanbau, Industrieproduktion, Energiebereitstellung oder Gebrauch im Haushalt benötigt. Menschlicher Wassergebrauch greift dabei in den natürlichen Wasserhaushalt ein und schließt alternative Nutzungen aus – Wassernutzung „kostet“ uns also etwas, Wasser ist ökonomisch „knapp“. Diese Knappheit darf nicht mit „Wassermangel“ verwechselt werden. Auch bei Brot oder Mobiltelefonen herrscht in Deutschland gewiss kein „Mangel“, wohl aber ökonomische Knappheit dieser Güter, die genau deshalb zu Recht einen Preis tragen: Dieser zeigt den Wert an, der den entgangenen Nutzungsmöglichkeiten der in ihnen verarbeiteten Ressourcen zukommt. Preise machen eine effiziente Lösung von Knappheitskonflikten möglich. Dies bedeutet, dass sich Nutzungen mit dem höchsten Überschuss des wirtschaftlichen Vorteils über die gesellschaftlichen Kosten durchsetzen.

Kostendeckende Wasserpreise leisten eine solche „effiziente“ Zuteilung, indem sie jedem Nutzer den vollen Werteverzehr anzeigen, den gerade seine Nutzung für die Gesellschaft bedeutet. Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) greift diesen Gedanken auf: Danach soll die Wasserpreispolitik der EU-Mitgliedsstaaten das Prinzip der vollen Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen wie Abwassereinleitung oder Wasserentnahme berücksichtigen. Neben den bloßen Bereitstellungskosten der Dienstleistungen gehören dazu ausdrücklich auch die Umwelt- und Ressourcenkosten, also die ökologischen Auswirkungen der Wassernutzung, die ein Ver- oder Entsorger typischerweise betriebswirtschaftlich nicht „einpreist“.

Weltweit werden Wasserprobleme durch Verstoß gegen diese Kostendeckungsregel verschärft: Zu einem verschwenderischen Umgang mit knappem Wasser tragen gerade niedrige, vielfach subventionierte Wasserpreise bei – insbesondere in der landwirtschaftlichen Bewässerung, wo fast 70 Prozent allen weltweit entnommenen Wassers eingesetzt werden. Wasserpreise haben jedoch nicht nur die Funktion, Nutzer zu effizienten Verbrauchsentscheidungen anzuhalten. Zugleich bringen sie die Finanzierungsmittel auf, die eine Bereitstellung von Wasserdienstleistungen überhaupt erst ermöglichen. Auf der an-

deren Seite entziehen sie den Nutzern Kaufkraft, was bei sozial schwächeren Wassernutzern zu Problemen der Erschwinglichkeit führen kann und einer weltweiten Anwendung der Strategie kostendeckender Wasserpreise enge Grenzen setzt.

In Deutschland richtet sich der Auftrag kostendeckender Preise aus Artikel 9 der WRRL zunächst an die kommunalen Abwassergebühren und Trinkwasserentgelte, wo (betriebswirtschaftliche) Kostendeckung zumindest formal seit langem zum Standard gehört. Von besonderem Interesse sind daher Instrumente zur verursachergerechten Anlastung der zusätzlichen Umweltkosten. Deutschland verfügt mit der Bundes-Abwasserabgabe und den in derzeit elf Bundesländern erhobenen Wasserentnahmeentgelten weit vor der WRRL über derartige Preis-Instrumente. Das Abwasserabgabengesetz von 1976 kann sogar – lange vor Öko-Steuer und Emissionshandel – als Pionier des Einsatzes von Umweltanreizinstrumenten in der Praxis gelten. Ebenso lange währt freilich die kritische Begleitung dieser Instrumente in Wissenschaft und Politik: Forderungen nach einer Revitalisierung der als zu lasch empfundenen Lenkungsinstrumente stehen dabei wiederholten Rufen nach ihrer Abschaffung gegenüber. Dass bei der Kritik die organisierten Interessen der zur Zahlung Verpflichteten (kommunale Unternehmen, industrielle Direkt-einleiter und Eigenförderer) in der ersten Reihe stehen, kann kaum überraschen. Die Wassernutzungsabgaben erfüllen jedoch eine wichtige Funktion bei der Anlastung von Umweltkosten, die sie unersetzlich machen: Zwar müssen die Ver- und Entsorger im Interesse des Gewässerschutzes kostenträchtige ordnungsrechtliche Vorgaben beachten, die bereits einen Teil der „externen Lasten“ verursachergerecht zuordnen. Die verbleibenden Wassernutzungen bleiben aber grundsätzlich unentgeltlich. Hier setzen die Abgaben an.

Für die deutsche Debatte um die Zukunft der Wassernutzungsabgaben ist damit klar: Ein Bekenntnis zu marktwirtschaftlicher Umweltpolitik und zu effizienter Zielerfüllung im Gewässerschutz muss zugleich ein Bekenntnis zu einer spürbaren Zahl-last auf die „Restnutzung“ einer Wasserressource darstellen. Nur so kann das Kostendeckungsprinzip vollständig umgesetzt werden. Und dieser Anreiz kann nur durch Abgaben bereitgestellt werden, nicht jedoch durch ordnungsrechtliche Anforderungen und auch nicht durch Gebühren oder Entgelte. Wassernutzungsabgaben bieten deshalb im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Gewässerschutzpolitik einen einzigartigen Mehrwert. Sie gehören also mitnichten abgeschafft, wie viele aus durchsichtigen Motiven meinen; sie sollten vielmehr künftig zu dem werden, was sie von Anfang an sein sollten: ein marktwirtschaftlicher Faktorpreis, der das knappe und lebenswichtige Gut Wasser genauso behandelt wie alle anderen Güter auch, die wie selbstverständlich ihren Knappheitspreis tragen und so Produzenten und Konsumenten im Gemeinwohlinteresse zu effizienten Ressourcen-Entscheidungen anhalten.