

- II. Lenkungserfolg und Weiterentwicklung bestehender Wassernutzungsabgaben

# Wasserentnahmeentgelte

**Marcel Fälsch**  
Dipl. Wirtschaftsingenieur



**UNIVERSITÄT LEIPZIG**

# Übersicht

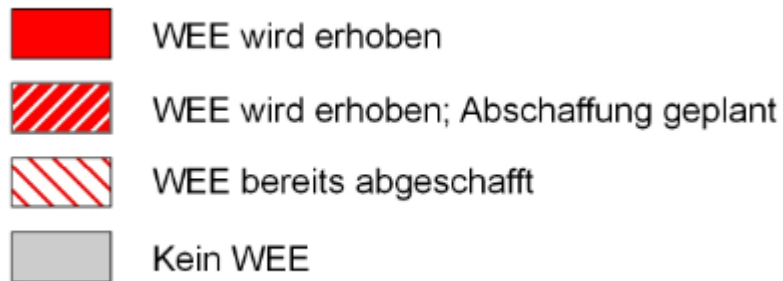
- Wasserentnahmeentgelte in Deutschland
- Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte
- Zum Lenkungsauftrag „*Ressourcenschonung*“
- Optionen zur Intensivierung der  
Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte

# Übersicht

- **Wasserentnahmeentgelte in Deutschland**
- Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte
- Zum Lenkungsauftrag „*Ressourcenschonung*“
- Optionen zur Intensivierung der  
Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte

# Wasserentnahmeentgelte in Deutschland

## Überblick



Daten: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, ©GeoBasis-DE/BKG [2010]  
Kartographie und GIS: A. Kindler

# Wasserentnahmeentgelte in Deutschland

## Unterschiedliche Ausgangslage

**Unterschiede zwischen Bundesländern  
entstehen u.a. aus:**

- WEE vorhanden / nicht vorhanden
- Differenzierung Grundwasser und Oberflächenwasser
- Differenzierung nach Verwendungszwecken
- Freibetragsregelungen
- Befreiungstatbestände
- Verwendung des Abgabenaufkommens
- u.v.m.

# Wasserentnahmeentgelte in Deutschland

## Abgabensätze

	Baden-Württemberg	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen (läuft bis 2018 aus)	Saarland (bis 2012)	Sachsen	Schleswig-Holstein	
Stand der Rechtsvorschrift <sup>(1)</sup>												
	29.07.2010	06.06.2008	15.07.2010	31.08.2010	21.10.2010	12.07.2010	17.12.2010	08.12.2009	01.05.2008	19.10.2010	13.12.2007	
Oberflächenwasserentnahmeentgelt (€/m <sup>3</sup> )	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	-	ksA*	0,005 (1 bzw. 10 - 500 Mio m <sup>2</sup> )	-	ksA*	0,05113	ksA*	-	0,015	ksA*
	Kühlwasser(-zwecke)	ksA*	-	0,005	-	-	ksA*	0,01023	0,024/0,0024	-	0,005	ksA*
	Bewässerung(-szwecke)	-	-	ksA*	-	-	ksA*	0,00511	-	-	0,005	ksA*
	Produktion(-szwecke)	ksA*	-	2 Ct./m <sup>3</sup>	0,03 (>500 Mio m <sup>2</sup> )	-	ksA*	ksA*	ksA*	-	ksA*	ksA*
	Fischhaltung	-	-	-	-	-	ksA*	ksA*	-	-	-	ksA*
	Sonstige Zwecke	0,010	-	0,010 <sup>(2)</sup>	-	-	0,020 <sup>(2)</sup>	0,02045	0,036	-	0,020	0,0077
Grundwasserentnahmeentgelt (€/m <sup>3</sup> )	Öffentliche Wasserversorgung	0,051	A*	ksA*	0,050	ksA*	ksA*	0,05113	ksA*	0,070	0,015	0,05 / 0,11
	Kühlwasserzwecke	ksA*	A*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556	0,024/0,0024	0,030	0,076	ksA*
	Bewässerungszwecke	-	A*	ksA*	0,005	ksA*	-	0,00511	-	0,006	0,025	0,020
	Produktion	ksA*	A*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*	ksA*
	GW-Absenk./Haltung	ksA*	A*	ksA*	0,025	ksA*	ksA*	0,02556 <sup>(3)</sup>	ksA* / <sup>(3)</sup>	0,030	0,015 <sup>(3)</sup>	0,020 <sup>(3)</sup>
	Wärmegewinnung	-	A*	-	-	ksA*	-	0,3 Ct./m <sup>3</sup>	-	-	-	-
	Fischhaltung	-	A*	-	0,0025	ksA*	-	0,00256	-	0,006	-	0,020
	Sonstige Zwecke	0,051	0,010	0,010 <sup>(2)</sup>	0,060	0,13/0,14	0,050 <sup>(2)</sup>	0,06126	0,036	0,080	0,076	0,070

<sup>(1)</sup> Entspricht gültigem Rechtsstand, Januar 2011

<sup>(2)</sup> Einschränkung der Bemessungsgrundlage bei unmittelbarer Gewässerrückführung

<sup>(3)</sup> tlw. Befreiung bei Abbau von Bodenschätzen

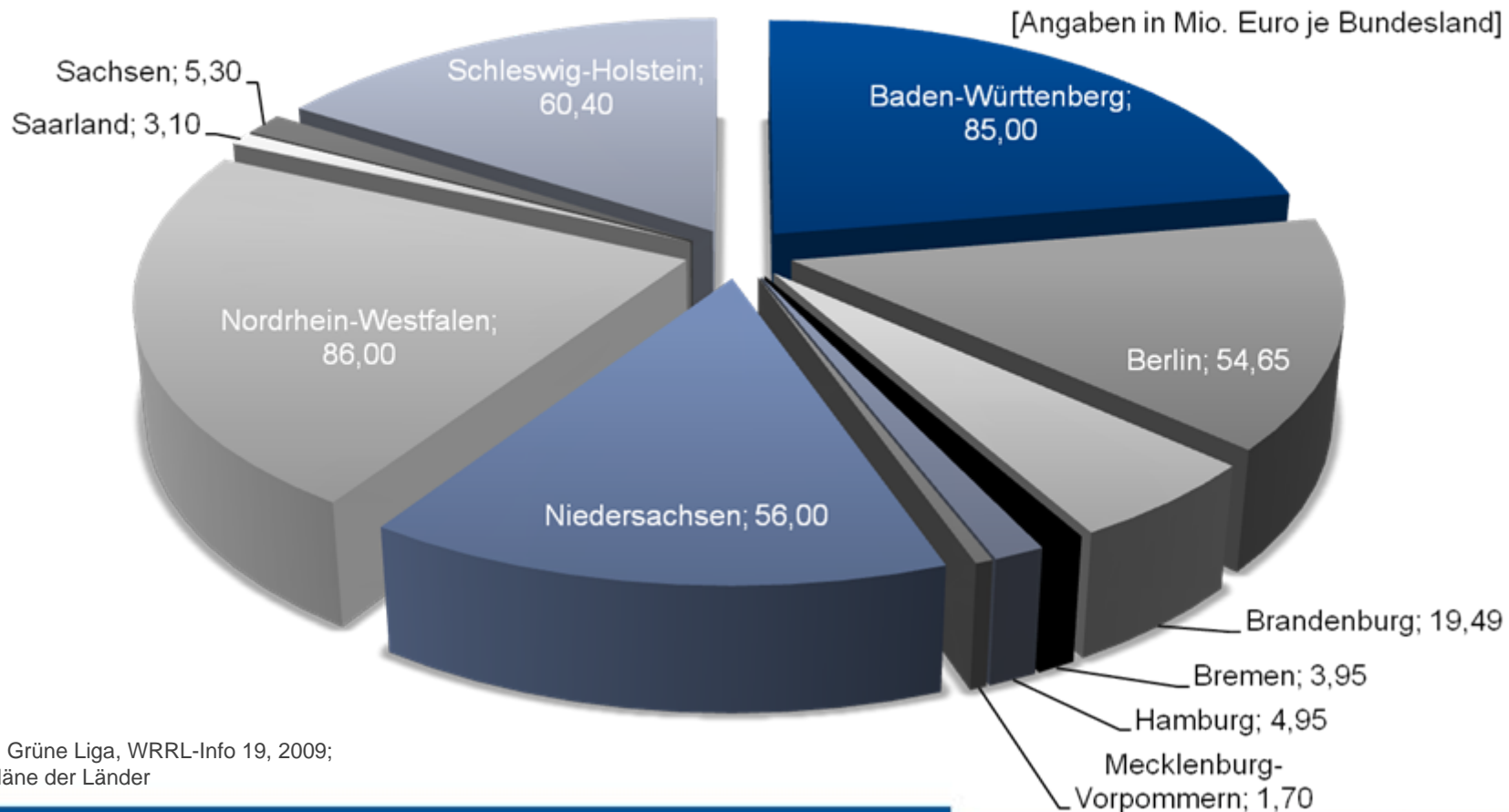
ggf. real abweichende Abgabensätze durch verschiedene Freibetragsregelungen

\* keine spezifische Angabe; Verwendungszweck unterliegt i. d. R. dem Abgabensatz für sonstige Zwecke

# Wasserentnahmeentgelte in Deutschland

## Höhe des Aufkommens

**Aufkommen WEE in Deutschland 2008**  
insgesamt ca. 381 Mio. Euro



Daten: Gaulke, A., Grüne Liga, WRRL-Info 19, 2009;  
Basis: Haushaltspläne der Länder

# Übersicht

- Wasserentnahmeentgelte in Deutschland
- **Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte**
- Zum Lenkungsauftrag „*Ressourcenschonung*“
- Optionen zur Intensivierung der  
Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte



# Lenkungserfolg

## Funktionen eines WEE

Eigenständige Abgabenlösung beabsichtigt ...

- **Effiziente Strukturierung** der Entnahmen durch Anlastung externer Ressourcenkosten
- **Mindernutzung** beanspruchter Wasserressourcen durch zurückhaltendes Entnahmeverhalten
- **Langfristiger Strukturwandel** wasserbasierter Konsum- und Produktionsprozesse bei knappen Umweltressourcen
- Kontinuierliche Aktivierung von **Innovationspotential** bei der Ressourcennutzung
- Schaffung von **Aufkommen**, ggf. zur Finanzierung wassergütemwirtschaftlicher Maßnahmen

**Einschränkung** durch Verschränkung mit ordnungsrechtlichen und verteilungspolitischen Vorgaben **im Policy Mix**; Beschränkung der Abgabenfunktionen auf Bereich der zulässigen Restnutzung

# Lenkungserfolg

## empirische Evidenzen

- **Substitutionseffekte** im Bereich der **gewerblichen Eigenversorger**
  - insgesamt deutlicher **Anstieg der Wasserproduktivität** im verarbeitenden Gewerbe seit Anfang der 1990er Jahre
  - **unterschiedliche Produktivitätssteigerungen** zwischen verschiedenen Branchen
- **Überwälzung** auf Verbraucher im Bereich der **öffentlichen Wasserversorgung** (nachgelagerte Einkommenseffekte)
  - Insgesamt deutlicher **Rückgang der Trinkwassernachfrage** seit Anfang der 1990er Jahre
  - **Beitrag der WEE** am Nachfragerückgang vereinzelt belegt (als Anteil der WEE-Erhebung an Preissteigerung)
  - **Räumlich** sowohl bei den Trinkwasserentgelten wie auch beim Trinkwasserverbrauch deutliche **Unterschiede** zu beobachten

# Lenkungserfolg

## empirische Evidenzen

- WEE im **Instrumentenverbund** eingebettet
- Ursachen für Substitutionseffekte i.d.R. vielfältig und dynamisch
- dezidierte Detailanalysen ermöglichen ggf. weitergehende Erkenntnisse
- Wirkung empirisch oft allein bei **Lenkungslast** verortet, jedoch **breites Abgabewirkungsfeldes** entscheidend
- **Sichtbarkeit** der Abgabewirkung keine Frage des Instruments, sondern in erster Linie dessen **konstruktiver Ausgestaltung**

# Übersicht

- Wasserentnahmeentgelte in Deutschland
- Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte
- **Zum Lenkungsauftrag „*Ressourcenschonung*“**
- Optionen zur Intensivierung der  
Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“

## Argumente für ein WEE

### Grundlegende Rechtfertigung von WEE:

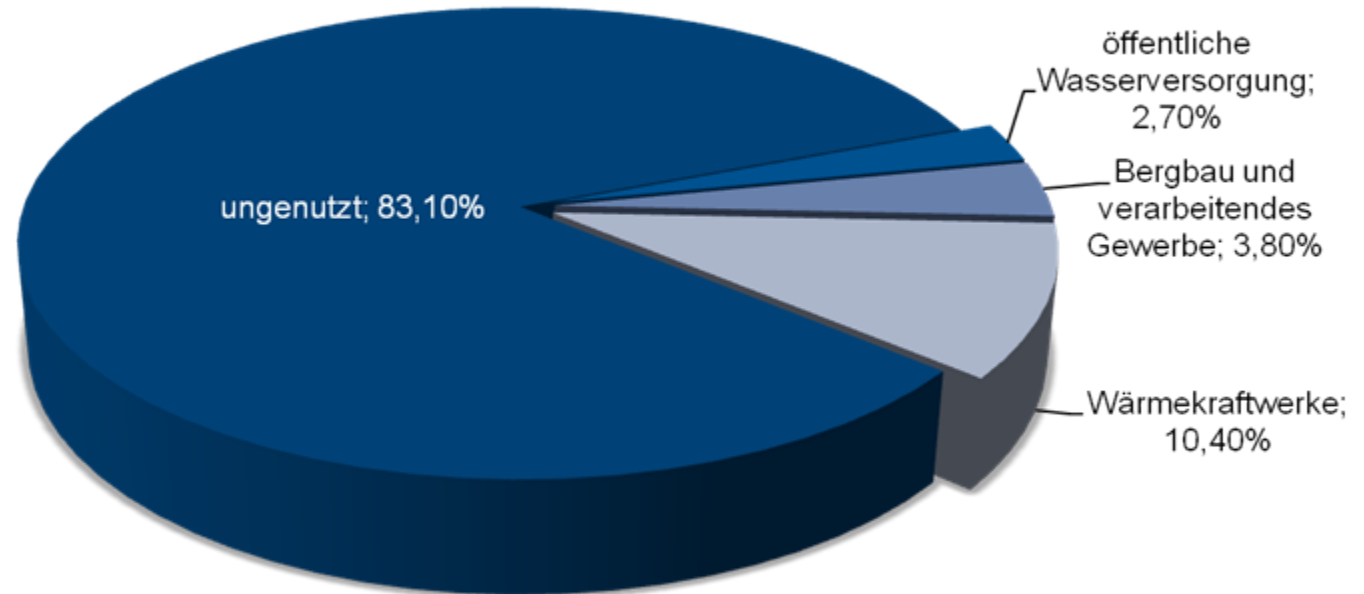
- **Nachhaltigkeitsorientierte Vorsorge** durch Entlastung des Wasserhaushaltes
- Abgeltung des mit der Ressourcennutzung (Wasserentnahme) einhergehenden wirtschaftlichen Vorteils (**Sondervorteilsabschöpfung**)

### außerdem

- Anforderungen **Art. 9 WRRL** (Kostendeckung, Anreizgebot zur effizienten Ressourcennutzung)
- Auswirkungen des **globalen Klimawandels** auf den nationalen Wasserhaushalt
- **Finanzierung**serfordernisse im Gewässerschutz

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“

## Wasserdargebot und Wassernutzung in Deutschland (2007)



# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ Kritik

Soll durch die Beibehaltung von WEE auch weiterhin lenkend auf die **Mindernutzung von Wasserressourcen** hingewirkt werden, muss dafür auch ein **umweltpolitisches Erfordernis** bestehen.

## Gegenargumente:

- „**Wassersparen**“ ist im Hinblick auf das Wasserdargebot in Deutschland **überflüssig**
- Weitere Reduzierung des Wasserverbrauchs  
... verursacht **steigende Kosten** für den Betrieb der **Infrastrukturen**
  - ... geht zu Lasten **konkurrierender umweltpolitischer Ziele**
  - ... führt zu einem **nachhaltigkeitsblinden Wassersparen** um jeden Preis

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“

**Dargebot als homogene Größe –  
reicht diese Vorstellung aus?**



# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ hydrologische u. ökonomische Knappheit

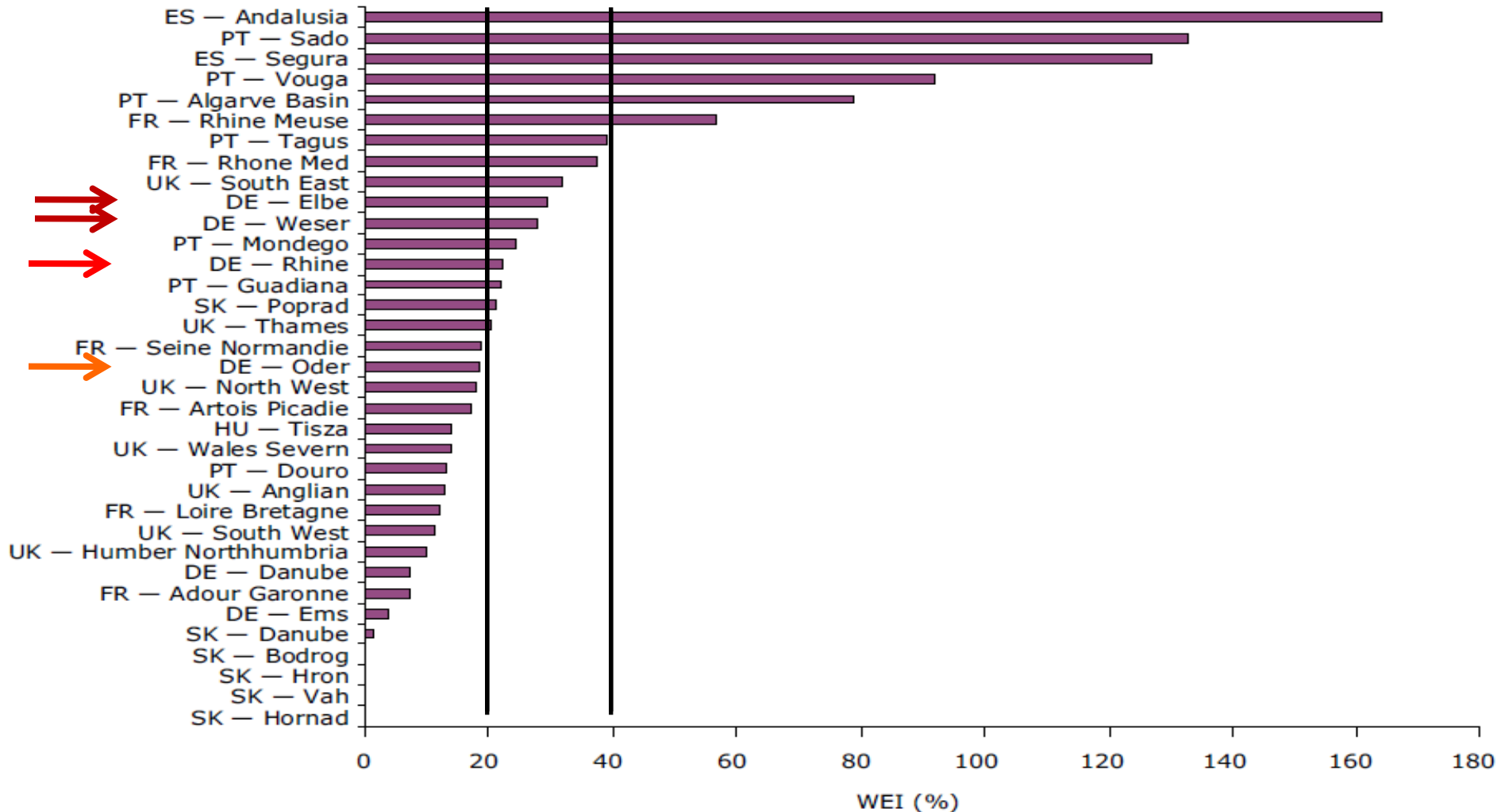
- **Potentiell**es Dargebot als hypothetische Größe;  
als **Bezugsgröße** für **Wasserverfügbarkeit** i.d.R.  
ungeeignet
- Kritisch: ist **vollumfassende Nutzung des Wasserdargebots**  
für anthropogene Zwecke (ohne zusätzliche  
Umwelt- und Ressourcenkosten) möglich?
- Nutzungsmöglichkeiten **determiniert** durch **Verfügbarkeiten**  
... an einem bestimmten **Ort**  
... zu einer bestimmten **Zeit**  
... in einer bestimmten **Qualität**

(durch potentiell

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ hydrologische u. ökonomische Knappheit

- Bezugsgröße: **Streß-Indikator**  
Bsp. Water exploitation index (WEI):
  - WEI > 20%: „Wasserstreß“
  - WEI > 40%: akuter „Wasserstreß“ (unsustainable use)
- **Effektiv verfügbares Dargebot** nur (**Bruch-)**Teil des Dargebots;  
abhängig von **veränderlichen Umfeldbedingungen**:
  - technische Anforderungen an die Nutzbarmachung
  - Kosten der Inanspruchnahme
  - Zahlungsbereitschaft der Nutzer
  - Ökologische / hydrologische Folgen
  - Rechtsnormen

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ hydrologische u. ökonomische Knappheit



Quelle: EEA 2009; Daten: EU-Kommission 2007

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ hydrologische u. ökonomische Knappheit

- Wasser als ökonomisch knappes Gut, weil
  - ... **Vorrat erschöpflich** (zumindest temporär);
  - ... **Nutzbarmachung** mit Anstrengung verbunden;
- Wassernachfrage gerichtet gegen **raum-zeitlich** und **funktional** spezifizierte Wasserleistungen,
- **Nutzungsansprüche** nur **begrenzt durchsetzbar**:
  - anderen Entnahmen
  - sonstigen Nutzungen (Einleitungen, Gewässernutzungen, etc.)
  - ökosystemare Funktionen
  - künftige Nutzungsansprüche  
(Erhaltung von Optionswerten, Vorsorge)

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“

## Indizien für ökonomische Knappheit

- Trinkwasser aus **Oberflächengewässern** statt Grundwasser
- **Fernwasserbezug** statt Nutzung ortsnaher Vorkommen
- Nutzungseinschränkungen bei **Niedrigwasser**
- Steigende Umweltkosten bei lokaler **Überinanspruchnahme**

### Dazu kommt:

- Veränderung auf **Angebotsseite**: Verschärfung **regionaler und saisonaler Knappheitsereignisse** durch Auswirkungen des globalen Klimawandels

# Lenkungsauftrag „Ressourcenschonung“ Legitimierung

- **Berechtigung** für lenkenden Eingriff der WEE **besteht fort**,
- **Knappheitssignal** bei Ressourcennutzung
  
- weitere **Verringerung** der Ressourcennutzung **nicht „überflüssig“**
  
- durch **technische Folgen** der Infrastruktursysteme **kein Widerspruch** zur Lenkungszielsetzung
  
- Vordergründig: **nachhaltige** und **vorsorgende Ressourcenbewirtschaftung** (gestärkt durch WRRL)
- Abschaffung vor Hintergrund **Art. 9 WRRL** argumentativ **kaum tragfähig**

# Übersicht

- Wasserentnahmeentgelte in Deutschland
- Zum Lenkungserfolg der Wasserentnahmeentgelte
- Zum Lenkungsauftrag „*Ressourcenschonung*“
- **Optionen zur Intensivierung der  
Lenkungswirkung der Wasserentnahmeentgelte**

# Intensivierungsoptionen WEE

## Funktionelle Harmonisierung

### Bisherige Defizite:

- **heterogene Strukturen** zwischen Bundesländer (Abgabensätze, Befreiungstatbestände, Differenzierung, Mittelverwendung, etc.)
- **Regionalisierung** basiert nicht auf gewässerökologischen Notwendigkeiten
- fragliche umweltpolitische **Anreize** und wirtschaftspolitische **Verzerrung**



# Intensivierungsoptionen WEE

## Funktionelle Harmonisierung

### Handlungsempfehlung:

- Konzeptionelle bzw. funktionelle **Harmonisierung**
- Einführung** WEE in bisher entgeltfreien Bundesländern
  
- Länderspezifische Besonderheiten** und ökologisch orientierte, **regionale Differenzierung**,
- Justierung nach **bundesweit einheitlichen Kriterien** (Abgabensätze, Freibeträge, Befreiungen, Ermäßigungen etc.)

# Intensivierungsoptionen WEE

## Anpassung der Abgabensätze

**Bisherige Defizite bei der Höhe der Abgabensätze:**

- Kriterien zur **Festsetzung der Abgabensätze** unklar
- Entfaltung eigenständiger Lenkungswirkung mit Blick auf die Abgabensätze weitestgehend zweifelhaft
- Entwertung der Abgabensätze durch **inflatorische Wirkung** im Zeitverlauf

# Intensivierungsoptionen WEE

## Anpassung der Abgabensätze

### Handlungsempfehlung:

- Anpassung der Abgabensätze mit Blick auf eine **Stärkung der Lenkungswirkung** der WEE
- Lenkungskonforme **Justierung** der Abgabensätze, orientiert an:
  - Umwelt- und Ressourcenkosten (entstehend durch Wasserentnahmen)
  - nutzer- und verbraucherspezifische Vermeidungskosten
  - (pragmatischer) Ansatz anhand der Kosten der Maßnahmenprogramme nach WRRL (verursacheranteilig)
- Ausgleich der **inflationistischen Entwertung** im Zeitverlauf

# Intensivierungsoptionen WEE

## Kreis der Abgabepflichtigen

**Defizite mit Blick auf den Kreis der Abgabepflichtigen:**

- **Unterschiedliche Ermäßigungs- und Ausnahmeregelungen**
- **umweltpolitisch fraglich**
  - **immissionsseitige Begründungen** scheiden i.d.R. aus, (negative Umwelteffekte, Verfehlung der Gewässerzustandsziele)
  - unterschiedliche **Vermeidungskosten** der Nutzungen nicht zu erkennen
- **Verzerrungen auf intersektoraler (sowie intrasektoraler) Ebene**

# Intensivierungsoptionen WEE

## Kreis der Abgabepflichtigen

### Handlungsempfehlung:

- zwischenzeitliche **Zugriffs- und Nutzungsmöglichkeit** einer bst. Entnahmemenge **relevant** für Abgabenzugriff;
- Differenzierung zwischen Oberflächen- und Grundwasser plausibel
- **Verwendungszweck** nicht entscheidend
  
- Stärkung der Lenkungswirkung durch **Anpassung der Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände**
- insbesondere Überprüfung von Nutzungen mit Relevanz für **Verfehlen der Gewässerschutzziele**

# Intensivierungsoptionen WEE

## sonstige Optionen

- **Zweckbindung** des Abgabenaufkommens, insbesondere im Hinblick auf die Kosten der Maßnahmenprogramme der WRRL, aber auch zur generellen Stärkung der Lenkungseffekte
- Steigerung der **Transparenz** hinsichtlich erzielttem Abgabenaufkommen und Mitteleinsatz, auch zur Vereinfachung der Analyse von Lenkungserfolgen

# Fazit

- sehr **heterogene Erhebungsstruktur** bei WEE in Deutschland
- schwache **Lenkungswirkung** der WEE spricht nicht gegen das Instrument als solches, sondern deutet auf **mangelhafte Ausgestaltung**
- mit Blick auf eine begrenzte Wasserverfügbarkeit besteht anhaltender **Bedarf zur Ressourcenschonung**,
- umfasst auch verminderte Inanspruchnahme
- für konstruktive **Stärkung der Lenkungsfunktion** im Fokus stehen:
  - funktionelle Harmonisierung
  - Anpassung der Abgabensätze
  - Anpassung der Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände

# Vielen Dank für Ihr Interesse!

Marcel Fälsch

[faelsch@wifa.uni-leipzig.de](mailto:faelsch@wifa.uni-leipzig.de)

[faelsch@wifa.uni-leipzig.de](mailto:faelsch@wifa.uni-leipzig.de)



**INSTITUT FÜR  
INFRASTRUKTUR UND  
RESSOURCENMANAGEMENT**

**UNIVERSITÄT LEIPZIG**