

# Hintergrundpapier Fachgespräch „Governance und Finanzierungsfragen“

## 1 Einleitung und Hintergrund

Mit dem vom BMU und UBU durchgeführten Nationalen Wasserdiallog (<https://www.bmu.de/wasserdiallog/>) wurden zwischen Oktober 2018 und Oktober 2020 die Herausforderungen die sich zukünftig im nachhaltigen Umgang mit den Wasserressourcen stellen, mit über 200 Expert\*innen aus Wirtschaft, Verwaltung, Praxis, Interessensvertretungen und Wissenschaft intensiv erörtert. Die Ergebnisse des Nationalen Wasserdiallogs sind ein wesentlicher Beitrag zu einer Nationalen Wasserstrategie, die das BMU im Juni 2021 vorlegen will.

Klimawandel, demografische Entwicklungen, Landnutzungsänderungen, technologische Neuerungen und verändertes Konsumverhalten bringen umfassende Veränderungen mit sich, die nicht allein durch sektorale oder lokale Maßnahmen bewältigt werden können. Zudem hat sich Deutschland auf europäischer (z. B. EU-WRRL) und auf internationaler Ebene dem nachhaltigen Schutz der Ressource Wasser verpflichtet – wie sie in den Nachhaltigkeitszielen der 2030 Agenda<sup>1</sup> („Ziele für nachhaltige Entwicklung“, SDGs) festgehalten sind. Auch setzt die Bundesregierung mit dem Nationalen Wasserdiallog Empfehlungen zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung wichtiger Akteurinnen und Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen um, die im Rahmen der Wasserdekade der Vereinten Nationen (UN) (2018-2028) vereinbart wurden.

Im Rahmen des Nationalen Wasserdiallogs wurden Themen wie „Neue Organisationsformen, Verwaltungs- und Finanzierungsstrukturen in der Wasserwirtschaft“ als Querschnittsthemen in den Diskussionen mit Stakeholdern identifiziert. Oftmals wurde angemerkt, dass mögliche gute Ideen zur Verbesserung des Gewässerzustandes und der Wasserinfrastruktur in der Umsetzung am bestehenden Rahmen scheitern oder sehr hohe Aufwendungen erfordern. Leider konnten gerade diese beiden Themen im Dialog nicht ausreichend vertieft werden.

Im Nationalen Wasserdiallog wurden gemeinsam mit den beteiligten Akteurinnen und Akteuren<sup>2</sup> wesentliche Herausforderungen, Leitlinien und Ziele identifiziert sowie Aktionen und Aktionsfelder entwickelt. Alle diese Bausteine sind darauf ausgerichtet, mit den sich ändernden Bedingungen umgehen zu können und damit die deutsche Wasserwirtschaft langfristig zukunftsfähig zu gestalten. Die Diskussionen fokussierten dabei auf die Zeitspanne bis 2030 für das Ergreifen von entscheidenden Maßnahmen mit einem Ziel- und Wirkhorizont bis zur Mitte des Jahrhunderts (2050). Soweit für die Thematik des Online Fachgesprächs relevant, werden ausgewählte Ziele und Aktionen in den entsprechenden Abschnitten dieses Hintergrundpapiers zitiert.

## 2 Zielsetzung des online Fachgesprächs

Eine der im Rahmen des Nationalen Wasserdiallogs aufgeworfenen, aber nicht abschließend beantworteten Fragen war, inwieweit die Wasserwirtschaft finanziell und organisatorisch auf die zukünftigen Herausforderungen eingestellt ist. Sind die bisherigen organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen geeignet, diese Herausforderungen zukünftig noch adäquat adressieren können?

Ziel dieses Fachgesprächs ist es, die o. g. Themen in einer eintägigen Veranstaltung zu vertiefen und detaillierter zu bearbeiten, als dies im Rahmen der Wasserdialoge und der Mid-Term Veranstaltung möglich war.

---

<sup>1</sup> Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Generalversammlung, Stand 21.10.2015. A/RES/70/1, <http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> (2.6.2020)

<sup>2</sup> Es ist anzumerken, dass nicht alle eingeladenen Stakeholder dem Aufruf zur Teilnahme gefolgt sind und dadurch sicherlich einige Sichtweisen in den Clustern (z. Bsp. fehlende Beteiligung der Landwirtschaft im Cluster 2 Schadstoffeinträge) unterrepräsentiert sind.

Das online Fachgespräch soll dazu beitragen, neue Ideen für zukunftsfähige Organisationsmodelle und Finanzierungsmöglichkeiten zu erarbeiten und gemeinsam Chancen und Risiken von verschiedenen Modellen und Lösungsvorschläge abzuwägen.

Die Diskussionsergebnisse dienen dem BMU als Material für die zu erstellende Nationale Wasserstrategie.

## 3 Governance

### 3.1 Relevanz von Governance für die Wasserwirtschaft

Die erfolgreiche Umsetzung wasser- und gewässerpolitischer Ziele ist stark von der Organisation und dem Funktionieren der Governance-Strukturen, zumeist in einem Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance), abhängig. Zu den spezifischen Merkmalen solcher Strukturen gehören:

- Wasserressourcen und Gewässer sind das verbindende Glied zwischen unterschiedlichen Sektoren (Gesundheit, Landwirtschaft, Energie, Umwelt, Raumplanung, Regionalentwicklung) auf sehr unterschiedlichen geografischen und zeitlichen Skalen. Typischerweise divergieren hydrologische Systemgrenzen (Wasser- und Gewässereinzugsgebiete) und Zuständigkeitsgrenzen administrativer Einheiten (Kommunen, Regionen, Länder). Selbst solche administrativen Einheiten, die vermeintlich hydrologischen Einheiten folgen sollen, tun dies faktisch oftmals nicht. So handelt es sich zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie oft um hybride Formen (hydrologische Grenzen werden nur innerhalb der Bundesländer berücksichtigt, aber nicht über ihre Grenzen hinweg z. B. bei Unterhaltungsverbänden).
- Die Betroffenheit einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen sowie öffentlicher und privater Stakeholder, die in Politikformulierung, Entscheidungsfindung und Projektumsetzungen eingebunden werden müssen.
- Der langfristig orientierte und kapitalintensive Bau und Betrieb von vielen Wasserinfrastrukturen und die davon abhängige Erbringung von Wasserdienstleistungen ist bei koordiniertem Zusammenwirken über verschiedene Ebenen hinweg weniger Risiken ausgesetzt und somit einfacher umzusetzen.
- Die Verteilung von komplexen und ressourcenintensiven Verantwortlichkeiten auf unterschiedlichen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen, die zu einer starken wechselseitigen Abhängigkeit zwischen diesen verschiedenen Ebenen und damit zu einem hohen vertikalen wie horizontalen Abstimmungs- und Kooperationsbedarf führt.

Der erfolgreiche Umgang mit den künftigen Herausforderungen des „Wassersektors“ bzw. der „Wasserwirtschaft“ hängt damit nicht nur von der Frage ab, „was zu tun ist“, sondern auch von den Fragen „wer hat was zu tun“, „auf welcher Ebene“ und „warum“. Um fit für die Zukunft zu sein, müssen sich Institutionen und Administrationen ständig überprüfen und sich, soweit erforderlich, den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen anpassen, ohne dabei Kontinuität und Kohärenz zu verlieren. Ebenso sollte es einen intensiven Austausch zu Governance-Strukturen und Hürden und eventuellen Sachzwängen über Ebenen und Bundesländer hinweg geben, der ein Lernen ermöglichen könnte (ohne, dass alle unbedingt das gleiche Modell anwenden müssen).

Die OECD hat im Jahr 2015 Grundsätze zur Wasser-Governance vorgelegt, die im Rahmen der „OECD Water Governance Initiative“ mit breiter Beteiligung von Regierungen, öffentlichen und privaten Institutionen sowie Non-Profit-Organisationen erarbeitet und vom Ministerrat der OECD begrüßt wurden. Den Grundsätzen zufolge sollten die (mehr oder weniger formellen, komplexen und kostspieligen) Wasser-Governance-Systeme entsprechend den zu bewältigenden Herausforderungen gestaltet werden. Aus diesem Ansatz folgt, dass die „Form“ der Wasser-Governance auf die „Funktionen“ der Wasser-Governance abgestimmt sein sollte.<sup>3</sup> Die folgende Grafik gibt einen Überblick der Grundsätze.

---

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/env/watergovernanceprogramme.htm> (1.8.2020)



Abbildung 1: Überblick über die OECD Grundsätze zur Wassergovernance

Diese Grundsätze und das inzwischen hierzu entwickelte Indikatorenset<sup>4</sup> sollen Staaten helfen, ihre Governance-Strukturen systematisch zu überprüfen und den Herausforderungen entsprechend weiter zu entwickeln und anzupassen. Einige OECD-Staaten haben dies bereits selbst organisiert (z. B. Norwegen) oder durch gemeinsam mit der „OECD Water Governance Initiative“ organisierte Peer Reviews oder nationale Dialoge (z. B. Niederlande, Argentinien, Peru) umgesetzt.

Die Verwaltung der Wasserwirtschaft in Deutschland ist vielschichtig organisiert und die staatlichen Aufgaben sind auf Bund, Länder, Kreise und Kommunen verteilt. Daneben werden die Kernaufgaben der Wasserwirtschaft von verschiedenen Unternehmensformen und Verbandsformen (Zweckverbände, Unterhaltungsverbände, sondergesetzliche Verbände, Wasser- und Bodenverbände...) und weitere Organisationsformen übernommen.

Der Vollzug wasserwirtschaftlicher Regelungen ist Aufgabe der Bundesländer, Landkreise und Kommunen (Ausnahme: Management der Bundeswasserstraßen). Einige Bundesländer haben einen zweistufigen Aufbau ohne Mittelinstanz. In den meisten Bundesländern ist die Wasserwirtschaftsverwaltung jedoch dreistufig aufgebaut (Abbildung 2).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/regional/cities/oecd-water-governance-indicator-framework.htm>

<sup>5</sup> Das Bundesland Bayern folgt einer anderen Struktur mit 17 Wasserwirtschaftsämtern als technische Fachbehörden auf der unteren staatlichen Verwaltungsebene für die Unterstützung und Beratung der Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden beim Vollzug der wasserwirtschaftlichen Aufgaben.

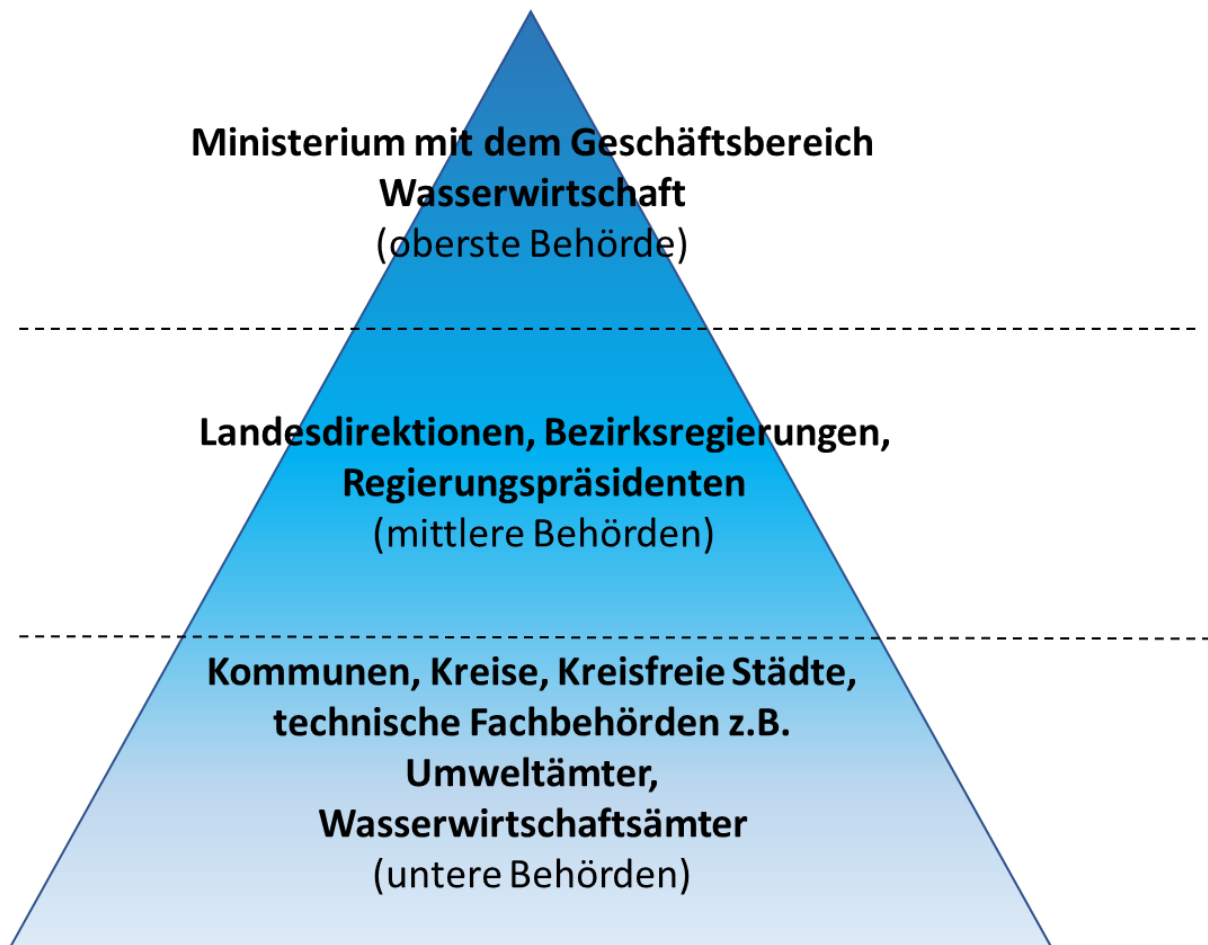


Abbildung 2: Verwaltungsaufbau in der Wasserwirtschaft in Deutschland<sup>6</sup>

Grundsätzlich sind die Steuerung der Wasserwirtschaft und die Durchführung der übergeordneten Verwaltungsverfahren Aufgabe der Ministerien. Ihnen obliegen auch die Erarbeitung der Landesgesetzgebung und die Aufsicht gegenüber den mittleren und unteren Wasserbehörden. Die mittleren Behörden befassen sich mit der regionalen wasserwirtschaftlichen Planung und mit bedeutenden wasserrechtlichen Verfahren.

Die unteren Wasserbehörden sind für eine Vielzahl von Aufgaben zuständig, beispielsweise für die Überwachung von Gewässern, die Gestattung von Gewässerbenutzungen, die Durchführung von Gewässer- und Deischauen, Genehmigungen, Bußgeld- oder Entschädigungsverfahren.

Für die umfangreichen Aufgaben der Wasserwirtschaft gibt es zudem die sogenannten Landeszentralbehörden, z. B. die Landesämter für Umweltschutz, für Wasserwirtschaft und für Wasser und Abfall. Ihnen obliegen fachliche Aufgaben, wie die Gewässerkunde, die Gewässerüberwachung, die wasserwirtschaftliche Planung, die Fachberatung und die Erarbeitung technischer Leitlinien. Üblicherweise sind die Landeszentralbehörden den obersten Behörden, also den Ministerien, direkt unterstellt.

Die Kommunen haben beim Vollzug der Umweltgesetze von Bund und Ländern wichtige Aufgaben im Umweltschutz zu erfüllen. Sie gestalten mit ihren Entscheidungen die örtliche Lebenswelt der Bürgerinnen. Die Daseinsvorsorge ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Sie umfasst u. a. die Organisation der Wasserversorgung, also die Versorgung der Allgemeinheit mit Trink- und Brauchwasser, sowie die Abwasserentsorgung. Zur Deckung der hierbei anfallenden Kosten erheben die Kommunen bzw. die kommunalen Unternehmen von den Benutzern Entgelte. Entgelte

<sup>6</sup> BMU/ UBA (Hrsg.) (2017): Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba\\_wasserwirtschaft\\_in\\_deutschland\\_2017\\_web\\_aktualisiert.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba_wasserwirtschaft_in_deutschland_2017_web_aktualisiert.pdf) (15.7.2020)

unterliegen einer umfassenden behördlichen und gerichtlichen Kontrolle. Welche Kontrollmechanismen greifen, hängt von der Art des Nutzungsverhältnisses ab (siehe Abbildung 3).<sup>7</sup>

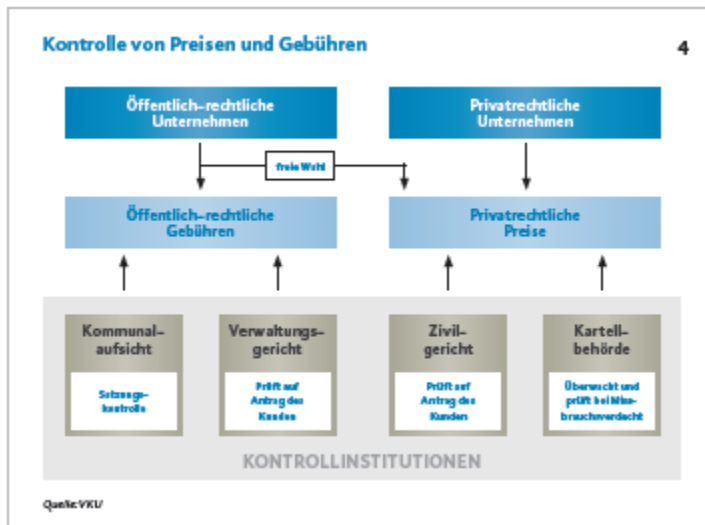


Abbildung 3: Kontrolle von Preisen und Gebühren

Weitere wichtige Aufgaben der Kommunen sind die Unterhaltung von kleineren Gewässern und die Bauleitplanung. Im Rahmen der Bauleitplanung können die Kommunen entscheidende Beiträge z. B. zur Hochwasservorsorge und zum Grundwassermanagement leisten.

Wasserwirtschaft- und Wasser- und Bodenverbände haben sich in Deutschland zur Bewältigung wasserwirtschaftlicher Aufgaben seit langem bewährt. Rechtliche Grundlage für die Wasser- und Bodenverbände ist das Wasserverbandsgesetz des Bundes, das die möglichen Aufgaben von Wasser- und Bodenverbänden sowie Anforderungen an die Organisation der Verbände und deren Entscheidungsverfahren enthält.

Eine besondere Form bilden die sondergesetzlichen Wasser- und Abwasserverbände in NRW. Charakteristisch für die Arbeit dieser Verbände ist ihre Zuständigkeit für ganze Flusseinzugsgebiete oder wesentliche Teile davon und ihr übergreifendes Tätigwerden auf den Gebieten des Wasserabflusses und der Wassergüter als „Non-Profit“-Unternehmen. Diese flussgebietsbezogene Organisationsform ist eine historisch gewachsene Besonderheit, die eine interessante Form zur Umsetzung der WRRL darstellt. Sie bewegen sich aber auch in einem besonderen Spannungsverhältnis zwischen direkter Aufsicht durch das Land, den Anforderungen ihrer (kommunalen) Mitglieder und den Erwartungen von Bürgern und Kunden.

Mit Blick auf die sich stetig wandelnden ökologischen, technologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewinnen interkommunale Kooperationsprojekte als modernes und zukunftsfähiges Modell an Bedeutung. Gleiches gilt für verbandsübergreifende Kooperationen; nicht nur für einzelne Projekte sondern auch für langfristig angelegte organisatorische Lösungen (beispielsweise die gemeinsame Aufgabenübertragung auf einen Zweckverband, eine Person auf Kreisebene oder z. B. einen bestehenden Verband mit Aufgaben mit Synergiepotenzial (z. B. einen Landschaftspflegeverband) für hydromorphologische Maßnahmen – in der Daseinsvorsorge für Trinkwasser/ Abwasserbehandlung zeugen die verschiedenen Unternehmens- und Verbandsformen davon).

Mit der Demografie-Entwicklung verändern sich zudem die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge. Der Bericht der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse hebt die Förderung der Startphase interkommunaler Zusammenarbeitsprojekte als eine Maßnahme zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen hervor.<sup>8</sup> Die Kooperation von Kommunen

<sup>7</sup>

[https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Landingpages/Branchenbild/WEB\\_brachenbild\\_dt\\_wasserwirtschaft\\_2020\\_DI\\_N\\_A4\\_24062020.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Landingpages/Branchenbild/WEB_brachenbild_dt_wasserwirtschaft_2020_DI_N_A4_24062020.pdf)

<sup>8</sup> Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (2019): Unser Plan für Deutschland- Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen.

findet bereits in unterschiedlichen Bereichen, wie dem Tourismus, dem Klimaschutz oder der Digitalisierung statt. Die Nutzung von Synergieeffekten ist Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung und eines verantwortungsbewussten Umgangs mit personellen und finanziellen Ressourcen. Es gibt viele gute Gründe, gemeinsam und partnerschaftlich die vorhandenen Aufgaben zu erfüllen und den erwünschten oder erforderlichen Standard zu halten oder zu erhöhen.<sup>9</sup>

Angeichts der Fülle der Herausforderungen im Wassersektor, deren Lösungsansätze häufig weit über das eigene Zuständigkeitsgebiet hinausreichen und nicht selten hoch spezialisierte Fachkräfte erfordern, die immer schwerer zu gewinnen sind, werden Verwaltungskooperationen in Deutschland zunehmend häufiger eingegangen. Dabei sind unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung (Kommunale, Mittel- oder Fachbehörden) oder von Gebietskörperschaften zwecks Lösung gemeinsamer Aufgaben (etwa der Daseinsvorsorge) denkbar.

Die Vorteile von Verwaltungskooperationen für die Wasserwirtschaft:

- Heterogene Strukturen können wo notwendig vereinheitlicht, die Betriebsleistungen standardisiert und die Leistungen durch Synergieeffekte insgesamt wirtschaftlicher erbracht werden.
- Verwaltungskooperationen helfen, räumliche und strukturelle Grenzen zu überwinden. Sie ermöglichen es auch, die unterschiedlichen Stärken der beteiligten Kooperationspartner gezielt zu nutzen.
- Größere Einheiten durch Kooperationen erlauben oft erst auch eine ausreichende Finanzierung z. B. um eine Fachkraft einzustellen.

Im Nationalen Wasserdiallog wurde auch auf das Erfordernis zur Schaffung von überörtlichen Kompetenzzentren hingewiesen, die Fachexpertise bündeln und diese gezielt für örtliche Entscheidungsprozesse bereitstellen und örtliche Behörden beraten und unterstützen.

Die Potenziale dieser Bündelungsmöglichkeiten sind in der öffentlichen Verwaltung noch nicht ausgeschöpft. Eine Möglichkeit der Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen besteht in dem sogenannten „Shared Service Ansatz“. Dieser Organisationsansatz fokussiert auf die Schnittmenge von Zentralität und Dezentralität: „Shared“ verbindet die Vorteile dezentraler mit den Vorteilen zentraler Elemente in einer Organisation.<sup>10</sup>

Bei der Ausgestaltung von interkommunalen Kooperationsmodellen sind allerdings vergabe- und steuerrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, die bestimmte Formen des Leistungsaustausches zwischen Kommunen nicht zulassen.

Neben den Möglichkeiten der Bildung vernetzter und intersektoraler Governance-Strukturen bestehen weitere Herausforderungen auch im Management von spezifischen Problemen, wie beispielsweise dem Hochwasserschutz, denn viele Städte und Gemeinden in Deutschland sind immer häufiger von Hochwasser- und/oder Überflutungen in Folge von Starkregen-Ereignissen betroffen. Es wird erwartet, dass die Häufigkeit und Intensität solcher Ereignisse weiter steigen. An den im Rahmen des kommunalen Daseinsvorsorge-Auftrags bereitgestellten Infrastruktursystemen und -einrichtungen können bei Hochwasserereignissen immense Schäden auftreten. Eine Beeinträchtigung dieser Einrichtungen, beispielsweise Gemeindestraßen, Abwasserkanäle und Elektrizitätswerke, hat zur Folge, dass betroffene Gemeinden wichtige Grundversorgungsaufgaben, also ihre Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht mehr wahrnehmen können. Insofern ist es von herausragender Bedeutung, das Hochwasserrisikomanagement noch viel stärker auf die Vorsorge zu fokussieren und den kommunalen Hochwasserschutz weiter auszubauen, denn Hochwasser können zwar nicht gänzlich vermieden, aber in ihren Wirkungen stark abgemildert werden.<sup>11</sup> Hierbei spielt eine verbesserte Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungen (z. B. Wasserversorgung, Abwassermanagement, Hoch- und Tiefbau, Stadtplanung, Grünflächenverwaltung) eine zunehmend wichtigere Rolle.

---

<sup>9</sup> Portal zur Interkommunalen Zusammenarbeit. <https://interkommunales.nrw/> (2.6.2020)

<sup>10</sup> Dr. jur. Ax, T.: Bündelung von Prozessen als organisatorische Alternative zum klassischen Outsourcing. InterKomm.eu, Neckargemünd. <https://interkomm.eu/buendelung-von-prozessen-als-organisatorische-alternative-zum-klassischen-outsourcing> (2.6.2020)

<sup>11</sup> UBA (2016): rechtliche Argumentationshilfe: Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe\\_daseinsvorsorge\\_und\\_anpassung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe_daseinsvorsorge_und_anpassung.pdf) (2.6.2020)

## 3.2 Ziele aus dem Wasserdiallog

Im Strategisches Ziel SZ-WG.1 werden effiziente Verwaltungsstrukturen als Voraussetzung für eine zeitnahe Umsetzung von lösungs- und ergebnisorientierten sowie kostengünstigen und wirksamen Maßnahmen genannt.

Im Strategisches Ziel SZ-WG.2 wird die interkommunale und intersektorale Zusammenarbeit in Verbindung mit dem Wissenstransfer zwischen den verantwortlichen Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene benannt.

Im Strategisches Ziel SZ-WG.3 wird thematisiert, dass die Verwaltungsstrukturen so entwickelt sind, dass sie den neuen Herausforderungen, wie der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, demografische und wirtschaftliche Entwicklungen, mit Fachpersonal und angemessener technischer sowie finanzieller Ausstattung begegnen können.

## 3.3 Relevante Aktionen aus dem Wasserdiallog

Aktion	Federführung	Mitwirkende Akteure.	Zeitraumen
R5 Evaluation der bestehenden Planungsinstrumente und Stärkung solcher, die für eine ökologische Gewässerentwicklung erforderlich sind. Des weiteren Festsetzung von Regeln und Kriterien für Prioritäten bei der Mehrfachnutzung von Flächen zur Vermeidung von Zielkonflikten unter besonderer Beachtung der Eigentumsverhältnisse.	BMU, BMEL, BMI, Vertreter von Flächeneigentümern LAWA, LANA	Betroffene Fachbehörden Wasserwirtschaft und ihre Verbände Akteure	2025
R9 Erarbeitung von Handlungsleitlinien oder Maßnahmenkataloge zur (lokalen/regionalen) Vermeidung oder Reduzierung von Konflikten zwischen Wassernutzungen und auch mit dem Naturschutz, und zur Erhöhung der Resilienz der Wassernutzungen, mit praktischen Lösungsvorschlägen (z. B. Anbau- und Produktions-verfahren, natürlicher Wasserrückhalt, Raumordnung), die auf bestehenden Erfahrungen aufbauen.	Länder Betroffene Fachbehörden und Akteure wie z. B. Wirtschaftsverbänden	VKU, Wasserversorgern, Mineral- und Heilbrunnenbetrieben und landes-bezogen betroffenen Fachbehörden.	bis 2025
U1 Die Evaluierung der administrativen und partizipativen Organisationsstrukturen in der Wasserwirtschaft und der Umweltverwaltung mit dem Ziel, Empfehlungen für eine optimierte Zusammenarbeit unter Berücksichtigung formaler und rechtlicher Gegebenheiten zu geben.	Bund (Anstoß) Länderministerien Unabhängiger Evaluators	Bund-Länder Kooperationsstrukturen (LAWA ...) Kommunale Spitzenverbände Wasserwirtschaftsverbände	Beginn: 2022 bis 2030
U2 Die Schaffung von Fachnetzwerken (und anderen Werkzeugen) zur Unterstützung von Transformationsprozessen für eine zukunftsfähige und nachhaltige Wasserwirtschaft.	BMU, Verbände des Wassersektors	Betroffene Fachbehörden Akteure	Bis 2025
U4 Bundesweite systematische Erhebung des Personalbedarfs in den Fachämtern/-Dienststellen. Basierend darauf werden gemeinsam mit Ausbildungsstätten und Berufsverbänden geeignete Konzepte erarbeitet, wie dieser Bedarf zukünftig gedeckt werden kann. Dabei werden auch die Anforderungen aus der Digitalisierung mitgedacht.	Bund Länder Berufsverbände Ausbildungsstätten	Weiterbildungsinstitutionen Runder Tisch (LAWA-UMK) Wasserwirtschaftsunter-nehmen Berufsvorstände Gewerkschaft	Beginn: 2022 bis 2025

U5 Entwicklung von Maßnahmen für eine effizientere Gewässeraufsicht (zum Beispiel ausreichende Personalausstattung) und Kontrolle der angeordneten Schutzmaßnahmen sowie dazu, wie Anreize zur Vermeidung von Gewässerverschmutzungen geschaffen werden können.

U8 Festsetzung von Regeln und einheitlichen Kriterien, wie der Ermessensspielraum anzuwenden und die Verhältnismäßigkeit abzuwägen ist. Transparenten Bewertungsrahmen (Methoden, Prozessabläufe) für das Abwägen entwickeln (z. B. gesamtgesellschaftlicher Nutzen und gesamtgesellschaftliche Kosten bei Maßnahme/keine Maßnahme, regionale Begebenheiten mit einbeziehen (Raumplanung)) unter Beachtung des Gemeinwohles. Nicht inhaltliche Vorgaben machen, sondern den Abwägungsprozess der Entscheider unterstützen und dabei Transparenz fördern. Behördenübergreifenden Erfahrungsaustausch zum Umgang mit Ermessensspielraum und Aufbau von Kompetenz fördern. Dadurch Klarheit und Transparenz im Prozess und Offenheit im Ergebnis ermöglichen. Veröffentlichung der Ergebnisse.

Einführung professionell moderierter Beteiligungsprozesse, um alle Akteure einzubinden und Umsetzungswahrscheinlichkeit zu erhöhen.

### 3.4 Leitfragen

Im Zuge des Expertengesprächs sollen die folgenden Fragen geklärt werden:

- Wie könnten effektive und effiziente Verwaltungsstrukturen auf den verschiedenen Ebenen aussehen? Was wären die Erfolgsfaktoren? Wie müssten neue Verwaltungsstrukturen aussehen und angepasst werden?
- Wie kommt man zu zukunftsfesten Strukturen in ländlichen Regionen, in denen sich die hohen Fixkosten für die Daseinsvorsorgeleistungen auf immer weniger Schultern verteilen?
- Wie könnte das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und den überregionalen Ansprüchen und Notwendigkeiten aufgehoben werden?
- Welche neuen Organisationsformen in Bezug auf die Verwaltung im Wassersektor sind geeignet?
- Welche Voraussetzungen müssen für die Zusammenarbeit zwischen den Behördlichen Zuständigkeiten innerhalb der Kommunalverwaltung, zwischen der lokalen und regionalen Ebene und den Fachbehörden geschaffen werden?
- Wie sind Akteure wie Landwirtschaftsbehörden (Ministerien, Ämter etc.) dazu zu bringen beispielsweise im Sinne der WRRL zu agieren, obwohl sie die WRRL und das WHG nicht als ihre Handlungsgrundlage und deren Ziele nicht als ihre originäre Aufgabe begreifen?

Im Aktionsfeld „Umsetzungsdefizite abbauen, Kompetenzen stärken“ wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Governancestruktur eingebracht.

- Wie werden diese Vorschläge beurteilt?



- Gibt es weitere Punkte?

## 4 Finanzierung

### 4.1 Zukünftiger Finanzierungsbedarf

Infrastrukturen spielen eine wesentliche Rolle um Wassernutzungen zu ermöglichen und Dienstleistungen bereitzustellen. Deutschland hat eine große Anzahl von Wasserinfrastrukturen<sup>12</sup>, um etwa die (Trink-) Wasserversorgung und die Abwasserreinigung und -entsorgung für Haushalte, öffentliche Gebäude, das produzierende Gewerbe, Industrie und Bergbau; sowie die Nutzung durch die Energiegewinnung, den Transport durch die Schifffahrt, die Mineralwasserabfüllung sowie Sport und Freizeiterholung zu ermöglichen.

Neben der Siedlungswasserinfrastruktur gibt es weitere wichtige technisch geprägte (oder gebaute, „graue“) Wasserinfrastrukturen wie Talsperren, Brunnen und Wasserstraßen oder Einrichtungen des technischen Hochwasserschutzes, wie Deiche und gesteuerte Polder. Im Laufe der letzten Jahre haben auch **naturnahe oder natürliche** („grüne“ und „blaue“) Infrastrukturen, z. B. Flussläufe, Gewässerentwicklungskorridore, Überschwemmungs- und Versickerungsflächen, zunehmend an Bedeutung insbesondere hinsichtlich ihres Beitrages zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Wasserhaushaltes und zum Umgang mit Extremereignissen gewonnen.

Der Zustand und die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen braucht weitere Investitionen. Laut einer Umfrage der DWA (2015) sind z. B. 7 % der Kanalnetze älter als 100 Jahre; Sanierungsbedarf ist häufig schon bei 30 Jahre alten Kanälen gegeben,<sup>13</sup> auch wenn dieses von Material, Bauweise, Belastungssituation und Instandhaltung abhängt. Deutschlandweit wird von Experten ein wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen im Bereich Wasser und Abwasser festgestellt, dessen Ausmaß im KfW-Kommunalpanel 2017 in Summe auf etwa 9,5 Mrd. € geschätzt wird, mit steigender Tendenz<sup>14</sup>.

Hier bedarf es Anstrengungen für ein kontinuierliches Monitoring sowie der Entwicklung einer nachhaltigen Sanierungsstrategie, inklusive der Finanzierung von notwendigen Neuinvestitionen, Änderungen und Rückbau. Durch die lange Nutzungsdauer gebauter Infrastrukturen sind diese weniger flexibel und können nur bedingt mit anderen Infrastrukturen vernetzt werden. Dies kann Transformationsprozesse erheblich verzögern. Es wird daher zunehmend darauf ankommen, trotz der grundsätzlichen Langlebigkeit dieser Infrastrukturen deren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit und damit ihre Resilienz zu erhöhen, wobei Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit mitzudenken sind. Eine neue Studie der OECD zur Wasserver- und Abwasserentsorgung beziffert die pro-Kopf-Ausgaben in den letzten Jahren auf knapp unter 300 € und schätzt, dass Deutschland zur Erfüllung der

<sup>12</sup> Alle langlebigen Einrichtungen und Anlagen materieller Art, die jegliche Art der Nutzung von Wasser oder anderer mit dem Wasser verknüpften Ressourcen (z. B. Energie, Fische) oder Ökosystemleistungen ermöglichen, oder die vom Wasser abhängig sind oder entscheidend davon betroffen werden können. Im Rahmen des Wasserdialogs wird der Begriff weit gefasst und beinhaltet u. a. vom Menschen geschaffene Infrastrukturen (z. B. Brunnen, Staudämme, Kanäle und Kanalnetze, Kläranlagen, Bewässerungsanlagen, Deiche, Messsysteme, digitale Infrastrukturen wie Netzwerke und Rechenzentren), und von der Natur geschaffene Infrastrukturen (z. B. Flüsse, Seen, Feuchtgebiete, Überschwemmungsgebiete, Grundwasserkörper, Quellen, Grundwasserversickerungsflächen). Nicht alle Nennungen der „wasserbezogenen Infrastrukturen“ in den Texten der Diskussionspapiere/Ziele treffen auf alle hier beschriebenen Infrastrukturen und Wasserarten zu; deshalb ist entsprechend ein „wo zutreffend“ ergänzt.

<sup>13</sup> Berger, C.; Falk, C.; Hetzel, F.; Pinnekamp, J.; Roder, S.; Ruppelt, J. (2015): Zustand der Kanalisation in Deutschland: Ergebnisse der DWA-Umfrage 2015. Hennef, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA). [https://de.dwa.de/files/\\_media/content/03\\_THEMEN/Entw%C3%A4sserungssysteme/Kanalumfrage/Zustand%20der%20Kanalisation%202015.pdf](https://de.dwa.de/files/_media/content/03_THEMEN/Entw%C3%A4sserungssysteme/Kanalumfrage/Zustand%20der%20Kanalisation%202015.pdf) (2.6.2020)

<sup>14</sup> KfW (2018): Kommunalpanel 2018. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfWKommunalpanel/Praesentation-KfW-Kommunalpanel-2018.pdf>. Die KfW-Studie ist eine Panelbefragung, bei der die Kämmerer der Kommunen befragt werden. Alle Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner werden vollständig erfasst, bei kleineren Kommunen mit 2.000 bis unter 20.000 Einwohnern wird eine geschichtete Stichprobe erhoben, die dann (soweit möglich) konstant beibehalten wird, um auch im Zeitverlauf Aussagen treffen zu können. Zur Einordnung der Wasser/Abwasser-Daten: die Kämmerer geben zu den Wasser-/Abwasserthemen in der Regel nur dann Auskunft, wenn diese Aufgaben im Haushalt der Kommune verankert sind, also dann nicht, wenn die Aufgaben durch eigenständige kommunale Unternehmen übernommen werden. Der Fokus liegt auf den Infrastrukturbereichen, die auch finanziell in der Kommune gestemmt werden und nicht durch Entgelte kostendeckend finanziert werden. Kommunale Unternehmen, die einen Großteil der Wasserversorgung und auch einen erheblichen Anteil der Abwasserentsorgung durchführen, sind entsprechend durch diese Erhebung in der Regel nicht repräsentiert. Tendenziell werden wohl eher kleinere Strukturen Teil der Abfrage sein, zumindest was den Trinkwasserbereich angeht.

Verpflichtungen der Trinkwasser- und Abwasser-Richtlinien bis 2030 mit rund 25 % Mehrinvestitionskosten (etwa 500 € pro Kopf/Jahr) zu rechnen hat, diese aber handhaben kann.<sup>15</sup>

Im Rahmen der Berichtspflicht unter der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie wurden 25.023 Maßnahmen an die EU Kommission gemeldet. Angaben zu den Kosten wurden allerdings keine gemacht<sup>16</sup>. Der Zustand vieler deutscher Gewässer bedarf ebenfalls erheblicher Investitionen und Maßnahmen verschiedener Verwaltungen und Wassernutzer, um die Ziele der Gesetzgebung (EU-WRRL) zu erreichen und die für eine nachhaltige Wasserwirtschaft benötigten Ökosystemleistungen bereitzustellen. Flüsse sind von signifikanten Beeinträchtigungen betroffen, vor allem von diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft (65 % der Wasserkörper), diffusen atmosphärischen Quellen (61 %), physischen Veränderungen durch die Landwirtschaft (39 %) und den Hochwasserschutz (31 %).<sup>17</sup> Die Finanzierung der Maßnahmen ist zum Teil durch die Kommunen und Gemeinden selbst zu tragen. In Anbetracht der finanziellen Ausstattung der Städte, Kommunen und Gemeinden wird die Umsetzung von EU-WRRL-Maßnahmen erschwert.

Im zweiten WRRL Maßnahmenprogramm sind für den Bereich Kommunen, Haushalte, Landwirtschaft und Industrie, Schifffahrt usw. sind tausende Maßnahmen geplant. Demnach werden 41,5 Prozent aller Maßnahmen innerhalb der Belastungsgruppe „Abflussregulierungen und morphologische Veränderungen“ geplant. Davon entfallen 19 Prozent auf die Morphologie, beispielsweise die Renaturierung von Gewässerabschnitten, 16,9 Prozent auf die Wiederherstellung der Durchgängigkeit und 5,6 Prozent auf den Wasserhaushalt, zum Beispiel die Gewährleistung eines Mindestabflusses im Gewässer. 38 Prozent der geplanten Maßnahmen beziehen sich auf den Belastungsschwerpunkt „Diffuse Quellen“. Diese betreffen vorrangig Maßnahmen in der Landwirtschaft, beispielsweise zur Verringerung der Bodenerosion und Abschwemmung (alternative Bodenbearbeitungen), aber auch Beratungen für die Landwirte, wie sie ihr Land gewässerschonender bewirtschaften können. Die Vermeidung von unfallbedingten Einträgen (6,5 Prozent) soll die Verschmutzung der Gewässer durch Schadstoffe aus besiedelten Gebieten, Industrie oder auch Landwirtschaft verringern. Maßnahmen zur Verringerung sonstiger diffuser Einträge (3,7 Prozent) umfassen beispielsweise Bergbau, Altlasten und Altstandorte oder bebaute Gebiete<sup>18</sup>.

Im Belastungsschwerpunkt „Punktquellen“ mit insgesamt 19 Prozent aller geplanten Maßnahmen dominieren Maßnahmen bei Kommunen und Haushalten mit 9,5 Prozent. Das betrifft hauptsächlich den Ausbau und die Optimierung von kommunalen Kläranlagen. Um die Nähr- und Schadstoffeinträge aus dem Misch- und Niederschlagswasser zu verringern (8,5 Prozent), werden häufig alte Rohrleitungen erneuert oder größere Speicherbecken für den besseren Rückhalt des Niederschlagswassers gebaut. Maßnahmen im Bereich Bergbau oder Industrie fallen mit insgesamt 1,0 Prozent kaum ins Gewicht und spielen nur in den vom Bergbau betroffenen Gebieten eine Rolle. Auch Maßnahmen im Belastungsschwerpunkt „Wasserentnahmen“ sind mit insgesamt 1,5 Prozent eher von untergeordneter Bedeutung. Sie umfassen vorrangig technische Maßnahmen zur Erhöhung der Wassernutzungseffizienz bei der Entnahme oder Bewässerung. Daneben gibt es noch eine Vielzahl von sogenannten konzeptionellen Maßnahmen, die oftmals keinem einzelnen Belastungsschwerpunkt zugeordnet werden können.<sup>19</sup> Diese große Anzahl an Maßnahmen zeigt einen immensen Finanzierungsbedarf, der aber nicht näher bestimmt werden kann<sup>20</sup>.

Persistente Spurenstoffe und Plastikpartikel werden sehr langsam abgebaut und mineralisiert, weshalb sie über einen langen Zeitraum in Gewässern nachweisbar sind. Wegen ihrer Langlebigkeit können sie die Nutzbarkeit des Wassers, wasserabhängiger Lebensräume oder die von Wasserorganismen beeinflussen, selbst wenn der Stoffeintrag

<sup>15</sup> OECD (2020): Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options, OECD Studies on Water, OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>. Seiten 12-14. (1.8.2020)

<sup>16</sup> Europäische Kommission (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT First Flood Risk Management Plans -Member State: Germany <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2019:63:FIN&qid=1551266318610&from=EN>

<sup>17</sup> Europäische Kommission (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Second River Basin Management Plans – Member State: Germany. Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Second River Basin Management Plans- First Flood Risk Management Plans.

<sup>18</sup> UBA (2015): Die Wasserrahmenrichtlinie Deutschlands Gewässer 2015, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final\\_broschure\\_wasserrahm\\_enrichtlinie\\_bf\\_112116.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_broschure_wasserrahm_enrichtlinie_bf_112116.pdf)

<sup>19</sup> UBA (2015): Die Wasserrahmenrichtlinie Deutschlands Gewässer 2015, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final\\_broschure\\_wasserrahm\\_enrichtlinie\\_bf\\_112116.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_broschure_wasserrahm_enrichtlinie_bf_112116.pdf)

<sup>20</sup> Europäische Kommission (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Second River Basin Management Plans -Member State: Germany, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2019:41:FIN&qid=1551205988853&from=EN>

eingestellt ist. Ihr Eintrag in die Küstenregionen und die marine Umwelt, in denen sich z. B. die belasteten Flusssedimente ablagern, hat sie auch in den Fokus der EU-MRSL gerückt.

Zusätzlich gelangen Stoffe wie Antibiotika und die von ihnen induzierten Resistenzen sowie Plastikpartikel in verschiedensten Erscheinungsformen wegen ihres Risikopotenzials für Mensch und Umwelt in den Blickpunkt des Interesses der Politik und der Öffentlichkeit. So können z. B. diverse Arzneistoffe und deren Rückstände in den meisten Kläranlagen mit der derzeit dort vorgeschriebenen Aufbereitungstechnologie nur geringfügig zurückgehalten werden. Die gestiegenen Ansprüche an die Abwasserreinigung – die sogenannte vierte Reinigungsstufe – könnten ebenfalls eine Erneuerung und Erweiterung der Infrastruktur erfordern, was mit weiteren Kosten verbunden ist.

## 4.2 Derzeitige Finanzierungsmechanismen

### 4.2.1 Nutzerfinanzierte Entgelte

In der Öffentlichkeit wird häufig der Begriff „Wasserpreis“ als Oberbegriff für alle Entgelte verwendet, die Kunden für die Trinkwasserversorgung entrichten. Es muss dabei aber zwischen öffentlich-rechtlichen Entgelten („Beiträge“; „Gebühren“) und privatrechtlichen Entgelten („Preisen“) unterschieden werden<sup>21</sup>. Die Gebührenbildung in Deutschland ist über die Kommunalabgabengesetze (KAG) und Gemeindeordnungen (GO) der Länder geregelt. Hiernach gelten im Wesentlichen Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens, wie das Äquivalenzprinzip (Verhältnismäßigkeit), das Kostendeckungsprinzip, das Kostenüberschreitungsverbot, der Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Durchführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Für die Kalkulation der Wasserpreise bestehen in der Regel keine speziellen gesetzlichen Vorgaben; in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes die für die Gebührenkalkulation geltenden Prinzipien auch auf die Kalkulation von Preisen entsprechend anzuwenden. Vereinzelt regeln dies auch die KAG.<sup>22</sup> Für den Bereich der Abwasserbehandlung werden ausschließlich öffentlich-rechtliche Entgelte in Form von Beiträgen und Gebühren erhoben.

### 4.2.2 Wasserentnahmeentgelte

Wasserentnahmeentgelte beziehen sich auf die Abgaben, die für Entnahme von Wasser aus Grund- und Oberflächengewässern zu entrichten sind. Eingeführt wurden die Wasserentnahmeentgelte in erster Linie zur Lenkung des vorsorgenden Ressourcenschutzes, d. h. die Gebühren refinanzieren die Erhaltung und Verbesserung der Gewässer, aus denen Wasser entnommen wird und andererseits, um dem Prinzip der Kostendeckung laut Art. 9 der EU-WRRL gerecht zu werden. Demnach decken die Abgaben die Kosten für den Verwaltungsaufwand und können, soweit die restlichen Einnahmen zweckgebunden für die Verbesserung der Gewässerzustände verwendet werden, einen Beitrag zu Erreichung des „guten Zustands“ der Gewässer leisten.<sup>23</sup>

In Deutschland erheben derzeit 13 von 16 Bundesländern Wasserentnahmeentgelte. In Bayern, Hessen und Thüringen wurden bislang keine derartigen Regelungen eingeführt.

---

<sup>21</sup> [https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Landingpages/Wasserpreise/VKU-Broschuere\\_Wasserentgeltgestaltung.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Landingpages/Wasserpreise/VKU-Broschuere_Wasserentgeltgestaltung.pdf)

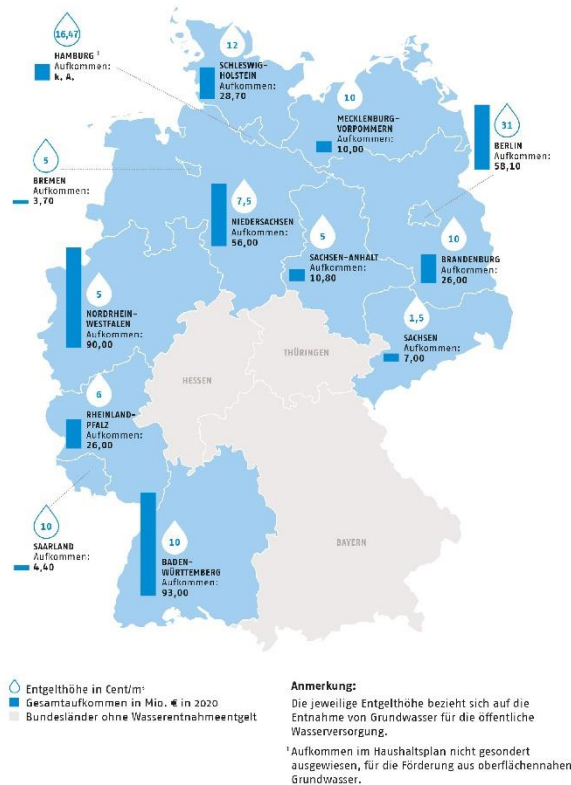
<sup>22</sup> [https://www.bdew.de/media/documents/WEB\\_brachenbild\\_dt\\_wasserwirtschaft\\_2020\\_DIN\\_A4\\_24062020\\_NEU.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/WEB_brachenbild_dt_wasserwirtschaft_2020_DIN_A4_24062020_NEU.pdf)

<sup>23</sup> Römer, J. (2019): Die Wasserentnahmeentgelte der Länder. Im Auftrag des BUND, Berlin

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/fluesse/fluesse\\_wasserentnahmeentgelt\\_studie.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/fluesse/fluesse_wasserentnahmeentgelt_studie.pdf) (2.6.2020)

## WASSERENTNAHMEENTGELTE IN DEN BUNDESLÄNDERN (STAND 2020)

Vergleich der Entgelthöhen für die öffentliche Wasserversorgung und des Gesamtaufkommens



Quelle: Haushaltspläne der Bundesländer für 2020

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Abbildung 4: Wasserentnahmeentgelte in Deutschland (quelle: VKU)

Die Landesregelungen differieren insbesondere in der Höhe der zu entrichtenden Abgabe, in den Ausnahmen von der Entgeltpflicht und hinsichtlich eventueller Ermäßigungs- oder Verrechnungsmöglichkeiten. Unterschiede bestehen auch in der Verwendung der erzielten Einnahmen. In mehr als der Hälfte der 13 Bundesländer gibt es eine Zweckbindung der Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerzustände nach Abzug der Kosten für den Verwaltungsaufwand. In den übrigen Bundesländern gibt es keine direkte Zweckbindung, sondern Sollvorschriften oder ein teilweises Vorsehen der Gelder zum Zwecke der Verbesserung der Gewässerqualität.<sup>24</sup>

In den meisten Bundesländern gibt es auch Ausnahmen oder Entgeltminderungen für den Fall, dass das entnommene Wasser wieder dem Gewässer zurückgeführt wird. Meist sind bestimmte Bereiche der Wirtschaft (z. B. Landwirtschaft, Bergbau) von der Zahlung der Abgaben ausgenommen.

Schon früher hat es Forderungen zu einer bundesgesetzlichen Regelung für Wasserentnahmeentgelte, die die Länder zur Erhebung von Wasserentnahmeentgelten nach vergleichbaren Maßstäben verpflichten würde gegeben. Ggf. wäre dies erneut zu prüfen.

### 4.2.3 Abwasserabgabe

Ein weiteres ökonomisches Instrument ist die Abwasserabgabe. Sie ist in Deutschland eine Abgabe für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer und wird durch die Bundesländer erhoben. Die Abwasserabgabe ist als Lenkungsabgabe ausgestaltet - je niedriger der eingeleitete Schadstoffeintrag ist, desto geringer fällt die Abgabe aus. Ihr Ziel ist es, wirtschaftliche Anreize zu schaffen, die Leistungsfähigkeit von Kläranlagen und Regenwasserbehandlung zu verbessern und abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren verstärkt einzuführen. Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen zweckgebunden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.<sup>25</sup> Die für diese Legislaturperiode angestrebte Novellierung des

<sup>24</sup> Römer, J. (2019): Die Wasserentnahmeentgelte der Länder. Im Auftrag des BUND, Berlin

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/fluesse/fluesse\\_wasserentnahmeentgelt\\_studie.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/fluesse/fluesse_wasserentnahmeentgelt_studie.pdf) (2.6.2020)

<sup>25</sup> § 13 des Abwasserabgabengesetzes –AbwAG-

Abwasserabgabengesetzes musste verschoben werden. Die Diskussion um wesentliche Regelungselemente wird fortgeführt.

#### 4.2.4 Umwelt- und Ressourcenkosten

Eine Reihe weiterer Abgaben und Zahlungen, die bundesweit oder landesspezifisch zur Anwendung kommen, werden in einigen Bewirtschaftungsplänen als Instrumente zur Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten bezeichnet. Bei den Umwelt- und Ressourcenkosten handelt es sich um sämtliche Kosten, die auf Basis einer wirtschaftlichen Analyse bezogen auf die Umwelt und natürliche Ressourcen ermittelt werden. Wassernutzer haben wiederum nach dem Verursacherprinzip einen angemessenen Beitrag zur Deckung entsprechender Umwelt- und Ressourcenkosten zu leisten. Beispiele sind:<sup>26</sup>

- Die bundesweit erhobenen Schifffahrtsabgaben werden in Niedersachsen unter den Instrumenten zur Internalisierung externer Kosten angeführt.
- In Baden-Württemberg werden das (zusätzlich zum „Wasserpfennig“ existierende) Wassernutzungsentgelt für Wasserkraftanlagen und auch die Fischereiabgabe als Internalisierungsinstrumente angeführt.

#### 4.2.5 Förderungen

Die Förderung des "Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums"<sup>27</sup> wird in den Mitgliedsstaaten der EU über eigene Programme umgesetzt. Dieses Programm beinhaltet auch Förderungen für zahlreiche wasserwirtschaftliche Maßnahmen in der Landwirtschaft.

Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) ist das wichtigste nationale Förderinstrument zur Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft, Entwicklung ländlicher Räume und zur Verbesserung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Im Förderbereich 7 finden sich zahlreiche Maßnahmen zur Förderung des Hochwasserschutzes und anderen Maßnahmen der Wasserwirtschaft<sup>28</sup>.

Wasserwirtschaftliche Maßnahmen können auch im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie<sup>29</sup> und Nationalen Klimaschutzinitiative Kommunalrichtlinie<sup>30</sup> gefördert werden.

Für die Gewässerrenaturierungen gibt es viele Finanzierungsinstrumente und Förderungen (siehe Abbildung unten)<sup>31</sup>, die kombiniert werden können. Zudem können Ausgleichsmaßnahmen (Naturschutz) und Finanzierungsbeiträge von Akteuren mit gleichgerichteten Interessen (z. B. Hochwasserrisikomanagement; Naturschutz, Fischerei; Wasserversorgung; Stiftungen) genutzt werden.

---

<sup>26</sup> Grüne Liga (2011): Die ökonomischen Instrumente der Wasserrahmenrichtlinie als Chance für den Gewässerschutz, Defizite und Handlungsbedarf im ersten Bewirtschaftungszeitraum, Positionspapier der GRÜNEN LIGA e. V. zu den deutschen Flussgebietsbewirtschaftungsplänen, verfügbar unter [http://www.wrrl-info.de/docs/brosch\\_dt\\_web.pdf](http://www.wrrl-info.de/docs/brosch_dt_web.pdf). (14.9.2020)

<sup>27</sup> [https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eu-foerderung\\_node.html](https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eu-foerderung_node.html)

<sup>28</sup> <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak-foerdergrundsaeetze.html>

<sup>29</sup> <https://www.bmu.de/download/foerderprogramm-fuer-massnahmen-zur-anpassung-an-den-klimawandel/>

<sup>30</sup> <https://www.klimaschutz.de/kommunalrichtlinie>

<sup>31</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/finanzierung-foerderung-von#finanzierung>

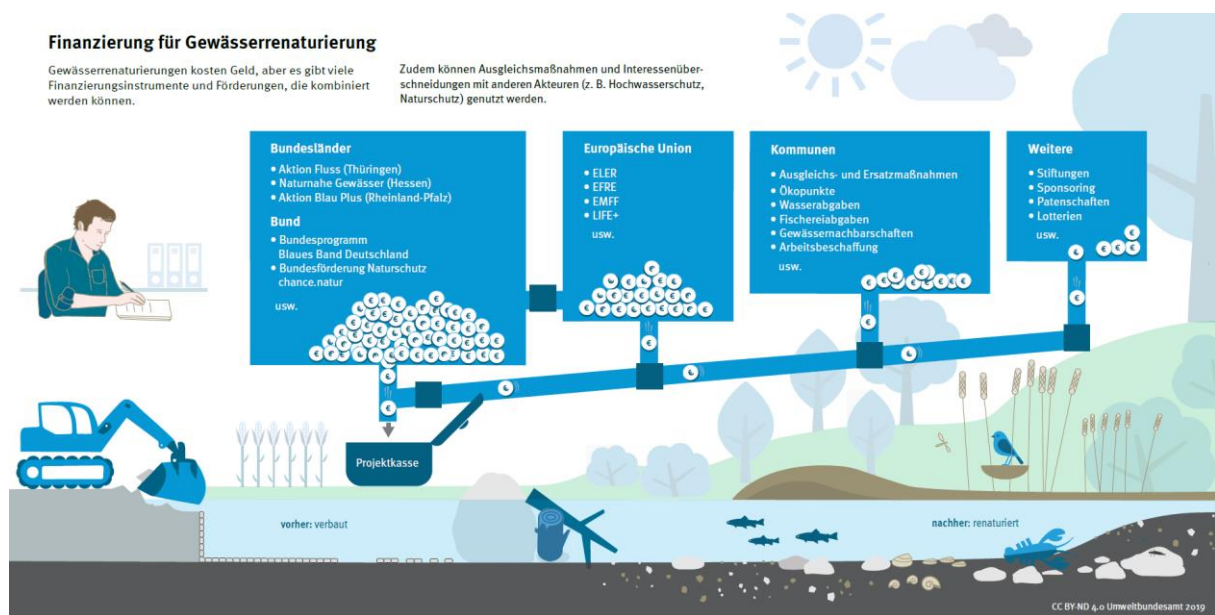


Abbildung 5: Finanzierung für Gewässerrenaturierung

Es ist allerdings anzumerken, dass die bestehenden Finanzierungsprogramme der Länder für WRRL-Maßnahmen für die anvisierten Maßnahmenträger eher selten einen Anreiz darstellen, freiwillig WRRL-Maßnahmen umzusetzen. Aufgrund der aktuellen Gesetzeslage müssten die Maßnahmenträger immer durch Eigenanteile, Personalleistung, Zinsen, oder die persönliche Arbeitsbelastung einen Beitrag zur Finanzierung leisten. Hürden der Umsetzung von Maßnahmen sind aktuell weniger die insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel als eher das Aufbringen von Eigenanteilen, bestehende aufwändige Antragsverfahren oder eine mühsame und zeitintensive Abwicklung. Insbesondere die Vorfinanzierung beschränkt die Maßnahmengröße auf die Höhe der vorhandenen flüssigen Mittel eines Maßnahmenträgers, seine Risikobereitschaft und/ oder die Verfügbarkeit von Krediten bis zur Auszahlung der genehmigten Fördermittel. Dies hindert insbesondere kleine Maßnahmenträger an der Umsetzung teurer Maßnahmen.<sup>32</sup>

Hochwasserschutz ist nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ebenso Ländersache. Nach den verheerenden Hochwassern im Juni 2013 im Elbe- und Donaugebiet wurde von der Umweltministerkonferenz (UMK) am 24. Oktober 2014 das Nationale Hochwasserschutzprogramm (NHWSP) beschlossen. Das NHWSP ist ein Programm des vorbeugenden Hochwasserschutzes, das prioritäre und überregional wirksame Maßnahmen enthält. Es wurde von Fachleuten des Bundes und der Länder erarbeitet. Im Rahmen des GAK-Sonderrahmenplans „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ stellt der Bund den Ländern derzeit jährlich bis zu 100 Millionen Euro zur Verfügung.

### 4.3 Verursacherprinzip

Im Zuge der Online Konsultation zeigt sich, dass die Teilnehmerinnen des Nationalen Wasserdialogs das in der Umweltpolitik verankerte Verursacherprinzip anerkennen. Sie haben aber unterschiedliche Sichtweisen zu dessen konkreter Ausgestaltung. Auf konsensuale Vorschläge für die weitere konkrete Ausgestaltung des Verursacherprinzips im Gewässerschutz konnten sich die Beteiligten am Wasserdialog nicht einigen. Es war weder eine Verständigung bei der konkreten Benennung von Verursachern (wie Industrie, Landwirtschaft oder Trinkwassernutzer) noch eine Einigung auf geeignete Auswahl von kosteneffizienten Instrumenten zur Implementierung des Prinzips möglich.

<sup>32</sup> [https://sustainabilitygovernancedotnet.files.wordpress.com/2020/10/nadine-schroeder\\_2020-kw-teil-1-veroeffentlichte-fassung.pdf](https://sustainabilitygovernancedotnet.files.wordpress.com/2020/10/nadine-schroeder_2020-kw-teil-1-veroeffentlichte-fassung.pdf)

## 4.4 Ziele aus dem Wasserdiallog

Im operatives Ziel OZ-VI.5.2 geht es um interkommunale und sektorenübergreifende Finanzierungsstrategien. Das Ziel sagt:

Bis 2030 sind interkommunale und sektorenübergreifende Finanzierungsstrategien sind entwickelt und von Verwaltungen und Betreibern umgesetzt. Diese berücksichtigen u.a.:

- „Verursacher-zahlt“ (Abwasserentsorgung)- und „Nutzer-zahlt“ (Wasserversorgung)-Prinzipien;
- Langfristige Sicherstellung der Bezahlbarkeit der wasserbezogenen Infrastrukturen;
- Finanzierungskapazitäten der vom Umbau oder Neubau betroffenen Gemeinden und Kreise.

Im Operativen Ziel OZ-RS 1.3 wird die Frage nach geeignete Finanzierungs- und Anreizsystemen gestellt, welche die Stoffeinträge verursachergerecht entlang der Wertschöpfungskette berücksichtigen und die zur Reduzierung der Stoffeinträge beitragen. Das Ziel lautet:

Bis 2030 bestehen geeignete Finanzierungs- und Anreizsysteme, welche die Stoffeinträge verursachergerecht entlang der Wertschöpfungskette berücksichtigen und die zur Reduzierung der Stoffeinträge beitragen.

Im OZ-GN.3.3 ist bis 2035 die Finanzierung ist im Sinne einer gemeinsamen und integrierten Gewässerentwicklung\* und -bewirtschaftung\* ausgerichtet. Maßnahmen, die Synergien\* zwischen den relevanten Bereichen unterstützen, sind prioritär und werden finanziell besonders gefördert,

## 4.5 Relevante Aktionen aus dem Wasserdiallog

	Aktion	Federführung	Mitwirkende Akteure.	Zeitraumen
U3	Entwicklung von Handlungsanleitungen für eine Vollplanung und Priorisierung hydromorphologischer Maßnahmen (Durchgängigkeit, wasserwirtschaftlicher Ausbau, Naturschutz) zur Erreichung eines guten Gewässerzustands im Rahmen der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung für die Flussgebietseinheiten. <sup>33</sup>	FGG mit Bund (BM Finanzen) Land Kommune Verbände (z.B. Wasser- und Bodenverbände) Bevollmächtigte Projektleitung.	Landwirtschaft Sportverbände („Durchgängigkeit“ für muskelbetriebenen Wassersport und weitere Nutzergruppen) Maßnahmenträger Betreiber von Wasserkraftanlagen und deren Verbände	Beginn: sofort bis 2027
F4	„Startprämie“/Anschubfinanzierung von technischen und organisatorischen Maßnahmen für neue interkommunalen Kooperationen von die Wasserver- und Abwasserentsorgung und die Erarbeitung dazugehöriger Finanzierungsstrategien, aufbauend auf den Ergebnissen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.	BMU/BMI	Wasserversorger und ihre Verbände (VKU), Abwasserwirtschaft Andere Akteure	Ab 2022

<sup>33</sup> Dazu sollen die derzeitigen Maßnahmen auch evaluiert werden, Best Practice dokumentieren und verbreitert werden. Kosten-Nutzen Verhältnisse sind aufzeigen. Daraus einen Stand der Technik entwickeln und Planungssicherheit und -klarheit vermitteln. Vollzugshinweise aus der Praxis für die unteren Behörden entwickeln (siehe neues Aktionsfeld „Genehmigungspraxis“) Mitwirkung: Klimaschutzbeauftragte (inkl. Hochwasserschutz), etc. müssen mitwirken.



D12	Förderung von Innovationen <sup>34</sup> und Nutzung von Digitalisierungsmöglichkeiten und Weiterentwicklung des Standes der Technik.		BMW, Branchenvertreter der Umweltwirtschaft, DIN/VDI/VDE, Wasserverantwortliche vor Ort (beispielsweise Wasserwirtschaftsverbände), Abwasserentsorgung Zuständigen.	
F3	Aktualisierung der Förderprogramme zur Klimaneutralität und Ressourcenschonung in Wassermanagementsystemen.	BMU	Wasserversorger und ihre Verbände Andere Akteure	Von 2022 bis 2030/2050
F5	Entwicklung eines zielgerichteten Förderprogramms für die Umsetzung hydromorphologischer Maßnahmen an Gewässern und Auen unter Berücksichtigung des Klimawandels.	Bund und Länder	Maßnahmenträger Regionale Wasserbehörden NGO Betreiber von Wasserkraftanlagen und ihre Verbände	Beginn: 2025 bis 2030
F6	Notwendigkeit von Fördermaßnahmen für die 4. Reinigungsstufe von Kläranlagen.			
F2	Weitere Umorientierung landwirtschaftlicher Fördermittel in Richtung einer nachhaltigen und effizienten Nutzung der Wasserressourcen durch die Landwirtschaft, die Ökosystemleistungen fördert und Umweltbelastungen reduziert. Dies sollte auch zum Ziel haben technische Erneuerung (Präzisionsgeräte, digitale Geräte) in der Landwirtschaft voranzubringen.	BMEL in Abstimmung und Unterstützung durch BMU	UBA DWA Agrarministerkonferenz Umwelt und Landwirtschaftsverbände Thünen Institut Bundesamt für Naturschutz BMG	Beginn in 2020, sodass in der nächsten Förderperiode der GAP erste Schritte erfolgen können.

## 4.6 Leitfragen

In dem Block geht es um die Fragen:

### 4.6.1 Zukünftige Entgelte

- Wie sollten Entgeltmodelle (Abwasser, Trinkwasser oder Weitere) künftig ausgestaltet werden? Welchen Anforderungen müssen sie genügen?
- Welche Rechtsänderungen sind dazu ggf. erforderlich (KA Gesetze; Satzungen)?
- Was kann/sollte auf EU-Ebene angestrebt werden?
- Wie könnten die bestehenden Wasserentnahmeentgelte weiterentwickelt werden. geregelt werden (z.B. bundeseinheitlich)?

<sup>34</sup> z.B.: Technologieentwicklung für Güllemassenverwertung ohne Bodenausbringung; Erarbeitung von Kennzahlen zur Abwägung des sozio-ökonomischen (bzw. gesundheitlichen) Nutzens von Stoffen oder Stoffgruppen gegenüber ihren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt.



- Welche Änderungen sind vor dem Hintergrund von jedenfalls zunehmenden Wassermangelsituationen bei den Wasserentnahmeentgelten erforderlich?

#### 4.6.2 Verursacherprinzip

Der Schutz von Oberflächengewässern und Grundwasser ist eine vielschichtige Herausforderung mit komplexen Kausalketten und Verursacherbeziehungen (summierte Immissionen, Mehrfachbelastungen (multi-pressure), synergetische Wirkungen, Langzeitwirkungen):

Die bisherige Betrachtung bezieht sich stark auf die stofflichen Belastungen als Anknüpfungspunkt für Finanzierungslösungen, entsprechend steht auf der Finanzierungsbedarfsseite die Infrastruktur zur Reduzierung stofflicher Belastungen im Fokus. Andere wasserwirtschaftliche Finanzierungsbedarfe sowie mögliche Finanzierungsbeiträge anderer Wassernutzungen sind bisher weitgehend ausgeblendet.

- An welchen Stellen in der Wertschöpfungskette könnten welche Instrumente ansetzen? Wie könnte ein Instrumentenmix aussehen, um unterschiedliche Akteure zu Maßnahmen zur Reduzierung von Belastungen in ihren jeweiligen „Teilverantwortungen“ zu veranlassen?
- Wie können unterschiedliche an der Entstehung einer Gewässerbelastung beteiligte Verursacher entlang einer Wertschöpfungs- oder Nutzungskette an der Finanzierung von Maßnahmen auf anderen Wertschöpfungs- und Nutzungsstufen beteiligt werden?
- Welche konkreten Anforderungen/Kriterien müssten Ansätze/Instrumente zur verursachergerechten Beteiligung an der Finanzierung von Maßnahmen erfüllen?
- Lassen sich Elemente der Hersteller- und Produktverantwortung auf die Reduzierung von Gewässerbelastungen übertragen?
- Welche wasserwirtschaftlichen Maßnahmenbereiche sollten vorrangig durch die öffentliche Hand aus allgemeinen Abgaben finanziert werden?
- Bedarf es neuer, zusätzlicher Finanzierungsmechanismen für an Quellen mit spezifischen hohen Abwasserbelastungen wie Krankenhäuser, Seniorenheime etc.
- Halten Sie Produktabgaben für bestimmte Produkte, die z. B. Spurenstoffe u. ä. enthalten, für einen geeigneten Weg zur Stärkung des Verursacherprinzips? Ggf. für welche Produkte?
- Wo sehen sie Spielraum für sog. Fondslösungen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Minimierung von Spurenstoffen oder weiteren Maßnahmen bei der Abwasserbehandlung?
- Wie kann die Abwasserabgabe als Direkteinleiterabgabe zur Finanzierung von Maßnahmen zur Minimierung von Spurenstoffen oder anderen neuen Maßnahmen bei der Abwasserbehandlung beitragen?
- Halten Sie eine Kombination von verschiedenen Finanzierungsformen für möglich oder erforderlich? Welche Kombinationen halten Sie ggf. für am besten geeignet?

#### 4.6.3 Zukünftige Förderungen

Im Aktionsfeld „Fördermaßnahmen initiieren“ (siehe Abschnitt 4.5) wurde eine Reihe von Förderungen zur Transformation der deutschen Wasserwirtschaft eingebracht.

- Wie werden diese Vorschläge beurteilt?
- Welche Förderung sollte die größte Priorität haben.