



Tagungsband

**– EU-Wasserrahmenrichtlinie –
Programm für die Zukunft
im Gewässerschutz**

Symposium zur Einführung der
EU-Wasserrahmenrichtlinie
am 13./14. Dezember 2000
in Schwerin



Herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)
Vorsitz: Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern

2. Auflage: Schwerin, Januar 2001

Für den Druck wurde umweltfreundliches, chlorfrei gebleichtes Papier verwendet.
Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Die vorliegende Veröffentlichung ist zu einem Preis von 15,- DM zu beziehen über den:
Kulturbuchverlag Berlin GmbH
Sprosserweg 3, 12351 Berlin
Tel: 030/661 8484; Fax.: 030/661 7828
Internet: <http://www.kulturbuch-verlag.de>
e-mail: kbvinfo@kulturbuch-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

1	<u>Begrüßung/Einführung</u>	
1.1	Grußwort des Umweltministers Mecklenburg – Vorpommern..... Herr Prof. Dr. Methling	1
1.2	Was will die EU erreichen?..... Zielsetzungen, weitere Vorhaben der EU (Stand), Konsequenzen für die EU-Mitgliedsstaaten Herr Dr. Bloech, EU-Kommission	5
1.3	Bedeutung der WRRL für die Bundesländer und Konsequenzen..... Herr Leymann, LAWA-Vorsitzender	11
1.4	Rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland..... Herr Dr. Knopp, Obmann LAWA-Unterausschuss zur rechtlichen Umsetzung der WRRL	17
1.5	Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Entstehung und der Umsetzung der WRRL..... Herr Dr. Holzwarth, BMU	23
2	<u>Erwartungen an die WRRL</u> <u>Perspektiven aus der Sicht</u>	
2.1	der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser..... Herr Fuhrmann, Obmann LAWA-EU-Kontaktausschuss	27
2.2	der Umweltverbände..... Herr Scheuer, European Environmental Bureau, Brüssel	33
2.3	der kommunalen Spitzenverbände..... Herr Lattmann, Deutscher Städtetag	39
2.4	der Wasser- und Bodenverbände..... Herr von Steinaecker, Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft (DBVW)	43
2.5	eines nordrhein-westfälischen Wasserverbandes..... Herr Wille, Wupperverband, Wuppertal	49
2.6	der Industrie..... Herr Dr. Römer, BDI	51
2.7	der Landwirtschaft..... Herr Kemper, Deutscher Bauernverband	55
3	<u>Neue Wege in der Praxis der Wasserwirtschaft? Fachliche Umsetzung</u>	
3.1	Die LAWA – Arbeitshilfe: ein pragmatisches Instrument zur fachlichen Umsetzung..... Herr Dr. H. Irmer, Obmann LAWA-Unterausschuss zur fachlichen Umsetzung der WRRL	59
3.2	Was ist an der Zustandsbewertung der Oberflächengewässer neu?..... Herr Dr. U. Irmer, Umweltbundesamt	65
3.3	Stand der ökologischen und chemischen Bewertung von Oberflächengewässern..... Herr Dr. von Keitz, Obmann LAWA-Ausschuss Oberirdische Gewässer und Küstengewässer	81
3.4	Geographische Informationssysteme und Kartendarstellungen..... Herr Ringeltaube, LAWA-Ausschuss Daten	87
3.5	Ist der Grundwasserschutz der WRRL fortschrittlich?..... Herr Jedlitschka, Obmann LAWA-Ausschuss Grundwasser und Wasserversorgung	95

3.6	Rahmenmethodik zur Umsetzung der WRRL für den Grundwasserbereich.....	101
	Herr Dr. Meinert, Hydrogeologie GmbH, Nordhausen	
3.7	Vorstellungen der LAWA zur Durchführung der wirtschaftlichen Analyse in der Flussgebietseinheit und zu den kostendeckenden Wasserpreisen	111
	Herr Budnick, Thüringen	
3.8	Probleme und Möglichkeiten einer Anlastung kostendeckender Wasserpreise.....	117
	Herr Dr. Ewringmann, Universität Köln	
4	<u>Neue Wege in der Wasserwirtschaft: organisatorische Umsetzung</u>	
4.1	Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten in Deutschland.....	119
	Herr Dr. Hagenguth, Obmann LAWA-Ausschuss Recht	
4.2	Konkretisierung durch die Bundesländer	
	Herr Dr. Bley (Baden-Württemberg / Rhein),	125
	Herr Dr. Jäschke (Sachsen / Elbe)	131
4.3	Koordinierung in internationalen Flussgebietsgemeinschaften.....	137
	Herr Stratenwerth, BMU	
5	<u>Vorstellung anderer EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten</u>	
5.1	Donau/Österreich	141
	Herr Schwaiger	
5.2	Großbritannien	145
	Herr Dr. Zabel	
5.3	Frankreich.....	151
	Herr Langenfeld	
5.4	Oder/Polen	153
	Frau Lipniacka	

Inhaltsverzeichnis

1	<u>Begrüßung/Einführung</u>	
1.1	Grußwort des Umweltministers Mecklenburg – Vorpommern Herr Prof. Dr. Methling	1
1.2	Was will die EU erreichen? Zielsetzungen, weitere Vorhaben der EU (Stand), Konsequenzen für die EU-Mitgliedsstaaten Herr Dr. Bloech, EU-Kommission	5
1.3	Bedeutung der WRRL für die Bundesländer und Konsequenzen Herr Leymann, LAWA-Vorsitzender	11
1.4	Rechtliche Umsetzung der WRRL in Deutschland Herr Dr. Knopp, Obmann LAWA-Unterausschuss zur rechtlichen Umsetzung der WRRL	17
1.5	Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Entstehung und der Umsetzung der WRRL Herr Dr. Holzwarth, BMU	23
2	<u>Erwartungen an die WRRL</u> <u>Perspektiven aus der Sicht....</u>	
2.1	der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser Herr Fuhrmann, Obmann LAWA-EU-Kontaktausschuss	27
2.2	der Umweltverbände Herr Scheuer, European Environmental Bureau, Brüssel	33
2.3	der kommunalen Spitzenverbände Herr Lattmann, Deutscher Städtetag	39
2.4	der Wasser- und Bodenverbände Herr von Steinaecker, Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft (DBVW)	43
2.5	eines nordrhein-westfälischen Wasserverbandes Herr Wille, Wupperverband, Wuppertal	49
2.6	der Industrie Herr Dr. Römer, BDI	51
2.7	der Landwirtschaft Herr Kemper, Deutscher Bauernverband	55
3	<u>Neue Wege in der Praxis der Wasserwirtschaft? Fachliche Umsetzung</u>	
3.1	Die LAWA – Arbeitshilfe: ein pragmatisches Instrument zur fachlichen Umsetzung Herr Dr. H. Irmer, Obmann LAWA-Unterausschuss zur fachlichen Umsetzung der WRRL	59
3.2	Was ist an der Zustandsbewertung der Oberflächengewässer neu? Herr Dr. U. Irmer, Umweltbundesamt	65
3.3	Stand der ökologischen und chemischen Bewertung von Oberflächengewässern Herr Dr. von Keitz, Obmann LAWA-Ausschuss Oberirdische Gewässer und Küstengewässer	81
3.4	Geographische Informationssysteme und Kartendarstellungen Herr Ringeltaube, LAWA-Ausschuss Daten	87
3.5	Ist der Grundwasserschutz der WRRL fortschrittlich? Herr Jedlitschka, Obmann LAWA-Ausschuss Grundwasser und Wasserversorgung	95

3.6	Rahmenmethodik zur Umsetzung der WRRL für den Grundwasserbereich.....	101
	Herr Dr. Meinert, Hydrogeologie GmbH, Nordhausen	
3.7	Vorstellungen der LAWA zur Durchführung der wirtschaftlichen Analyse in der Flussgebietseinheit und zu den kostendeckenden Wasserpreisen	111
	Herr Budnick, Thüringen	
3.8	Probleme und Möglichkeiten einer Anlastung kostendeckender Wasserpreise.....	117
	Herr Dr. Ewringmann, Universität Köln	
4	<u>Neue Wege in der Wasserwirtschaft: organisatorische Umsetzung</u>	
4.1	Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten in Deutschland.....	119
	Herr Dr. Hagenguth, Obmann LAWA-Ausschuss Recht	
4.2	Konkretisierung durch die Bundesländer	125
	Herr Dr. Bley (Baden-Württemberg / Rhein),	131
	Herr Dr. Jeschke (Sachsen / Elbe)	137
4.3	Koordinierung in internationalen Flussgebietsgemeinschaften.....	137
	Herr Stratenwerth, BMU	
5	<u>Vorstellung anderer EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten</u>	
5.1	Donau/Österreich	141
	Herr Schwaiger	
5.2	Großbritannien	145
	Herr Dr. Zabel	
5.3	Frankreich	151
	Herr Langenfeld	
5.4	Oder/Polen	153
	Frau Lipniacka	

1

Begrüßung / Einführung

1.1

Grußwort des Umweltministers Mecklenburg-Vorpommern

Prof. Dr. Wolfgang Methling, Umweltminister

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich, Sie hier in Schwerin zum Symposium der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, dessen Vorsitz zurzeit das Land Mecklenburg-Vorpommern hat, so zahlreich in Schwerin begrüßen zu können. Dass Sie die Mühen einer zum Teil sehr weiten Anreise auf sich genommen haben, ist sicher der brennenden Aktualität und den weitreichenden Folgen der künftigen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie geschuldet. Schwerin hat sich, um Ihnen den Aufenthalt so angenehm wie möglich zu machen, vorweihnachtlich geschmückt. Wenn Sie die langen oder sicher auch etwas trockenen Diskussionen um das nasse Element ermüdet haben, laden die vielen Schweriner Seen zum Spaziergang um ihre Ufer ein. Doch zuvor gilt es, eine umfangreiche und anspruchsvolle Tagesordnung abzarbeiten.

Das Europäische Parlament und der Europäische Rat haben die „Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ nach einem Vermittlungsverfahren am 4. September 2000 formell beschlossen. Die Zustimmung des Umweltministerrates ist erfolgt. Damit ist sie durch alle Mitgliedsstaaten umzusetzen.

Die Wasserrahmenrichtlinie geht auch auf Anregungen Deutschlands zurück, die erstmals anlässlich des Seminars der europäischen Umweltminister 1988 in Frankfurt am Main vorgetragen wurden. Die europäischen Umweltminister und Fachbeamten, hierunter auch der damalige LAWA-Vorsitzende, forderten dringend eine Reform der gemeinschaftlichen Wasserpolitik. Denn 20 verschiedene Richtlinien im Wasserbereich mit Regelungen über Trinkwasser, Badegewässer, Oberflächengewässer, Grundwasser und chemische Substanzen schreiben bislang verschiedene Messmethoden vor, unterschiedliche Umsetzungsfristen erlauben dabei zusätzlich noch Abweichungen. Alles das ist nicht kompatibel und bedarf dringend einer Harmonisierung.

Die damalige Zielstellung war, das - bisher an der Lösung von Einzelproblemen orientierte und nur wenig kohärente - Richtliniengeflecht der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Gewässerschutzpolitik durch einen sich auf alle Aspekte der Wasserwirtschaft, einschließlich der Ökologie, erstreckenden Ordnungsrahmen zu ersetzen. Dieser Ordnungsrahmen sollte, so war es damals gedacht, als eine Dachrichtlinie dienen, die die notwendigen allgemeinen Grundregeln enthält. Weitergehende Regelungen sollten in Tochterrichtlinien festgelegt werden. Der Ordnungsrahmen sollte die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf gemeinsame, nicht nur nutzungsbezogene, sondern auch ökologisch begründete Qualitätsziele für die Gewässer festlegen. Ferner sollte er die allgemeinverbindliche Anwendung des Emissionsprinzips begründen, einen sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser gewährleisten und unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die Entwicklung einer an gleichen Maßstäben orientierten Gewässerschutzpolitik in den Mitgliedsstaaten fördern.

Die ersten Reformvorschläge wurden durch die Kommission ausgearbeitet. 1994 lagen drei Vorschläge für die Novellierung der Trinkwasserrichtlinie, der Badegewässerrichtlinie sowie der Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern vor. Als Instrumentarium zur Regulierung europäischer Wasserpolitik war in dieser Zeit das Immissionsprinzip favorisiert worden. Im Oktober 1995 in Sevilla kamen die Umweltminister und das Parlament zu der Überzeugung, dass eine Rahmenregelung sinnvoller und anwendungsfreundlicher ist als die erneute Verabschiedung der verschiedensten Einzelregelungen.

Das Europäische Parlament forderte ein Aktionsprogramm zur Wasserpolitik sowie eine Wasserrahmenrichtlinie, die die bestehenden Wasserrichtlinien, die gemeinschaftlichen Regelungsinhalte und Definitionen sowie das Emissions- und Immissionsprinzip zusammenführen sollte.

Ende 1999 hatte der Umweltausschuss des Europäischen Parlamentes seine Beratungen aufgenommen und insgesamt 243 Änderungsanträge verhandelt. Davon wurden 60 Anträge im Februar 2000 durch das Europäische Parlament angenommen. Im März lehnte der Ministerrat formell die Anträge des Europäischen Parlamentes ab. Doch die Amsterdamer Verträge haben die Rolle des Parlamentes erheblich gestärkt. Erstmals musste auf europäischer Ebene der Vermittlungsausschuss – hier sind Parlament und Rat gleich stark vertreten – aktiv werden. Es gab zähe Verhandlungen, die – wie nicht anders zu erwarten – mit Kompromissen endeten. Ende Juni 2000 wurde endlich eine Einigung erzielt.

Die LAWA wurde bereits sehr früh in den Verhandlungsprozess eingeschaltet und machte die deutschen Positionen und Interessen deutlich. Aber bei einem Kompromiss muss jede Seite Zugeständnisse machen. Der Flussgebiets- (Artikel 3), Planungs- (Artikel 6, 8, 11 und 13) und Integrationsansatz in der Richtlinie wurde von den Briten, Franzosen und Niederländern unterstützt. Die Bundesrepublik war erst relativ spät erfolgreich, bestimmte Elemente in der Richtlinie so zu formulieren, dass sie mit der deutschen Rechts- und Verwaltungsstruktur zumindest im Wesentlichen kompatibel waren. Der Streit zwischen Immissions- und Emissionsprinzip konnte durch den kombinierten Ansatz in Artikel 10 beigelegt werden. Abweichungsbestimmungen im Artikel 4 gehen insbesondere auf südeuropäische Staaten zurück. Insgesamt kann festgestellt werden, dass es keine Gewinner oder Verlierer bei den Verhandlungen gab – also ein Kompromiss im wahren Sinne des Wortes.

Die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie stellen sich wie folgt dar:

- flächendeckender Gewässerschutz für Oberflächengewässer und Grundwasser,
- Erreichen bzw. Erhalten eines „guten Zustandes“ des Gewässer,
- Gewässerbewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten,
- Verschlechterungsverbot für alle Oberflächengewässer und das Grundwasser sowie Trendumkehr,
- Kombination von Abwassereinleitungsgrenzwerten und Gewässergütefestlegungen,
- Nachweis kostendeckender Preisen im Flussgebiet,
- enge Einbindung der Öffentlichkeit in Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Wesentliche Instrumente zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind die von den EU-Mitgliedsstaaten verbindlich aufzustellenden Flussgebietsbewirtschaftungspläne. Dazu werden in der Richtlinie organisatorische und inhaltliche Vorgaben gemacht. Im Rahmen dieser Bewirtschaftungspläne sind Maßnahmenprogramme aufzustellen, die auf das Ziel ausgerichtet sein müssen, innerhalb der vorgegebenen Fristen einen guten Zustand in allen Gewässern zu erreichen. Hierzu gibt es in der Wasserrahmenrichtlinie eine Vielzahl fachlicher Regelungen, die bei der Aufstellung und Durchführung der Bewirtschaftungspläne zu beachten sind. Insbesondere ist der Detaillierungsgrad in der Anlage V, wo es um die gute Qualität der Gewässer geht, erheblich.

An anderer Stelle gibt es nur wenige Vorgaben. Hier ist insbesondere die LAWA gefordert, um zu erreichen, dass es in der Bundesrepublik Deutschland einen einheitlichen Vollzug gibt. Zurzeit gilt es in der LAWA, möglichst pragmatisch alle sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Fachfragen zu bearbeiten. Die LAWA hat schon sehr früh damit begonnen und ist zurzeit dabei, die wichtigsten Fragen so aufzuarbeiten, dass möglichst schnell ein einheitliches Handlungskonzept für den Vollzug vorliegt.

Folgende drei Bereiche sind bei der Umsetzung zu unterscheiden:

- die rechtliche Umsetzung
- die administrativ-organisatorische Umsetzung und
- die materiell-fachliche Umsetzung.

Für die rechtliche Umsetzung gibt es außerordentlich enge Fristen. Innerhalb von nur drei Jahren muss die Wasserrahmenrichtlinie rechtlich umgesetzt sein. Bis dahin müssen das Wasserhaushaltsgesetz, 16 Landeswassergesetze sowie in allen Bundesländern die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen sein - eine wahrhaft gewaltige Aufgabe, wenn man weiß, wie „schnell“ in Deutschland Rechtsetzungsverfahren im Allgemeinen realisiert werden.

Die organisatorische Umsetzung wird auch nicht einfach. Die Wasserrahmenrichtlinie führt zu einer Vielzahl neuer Aufgaben, die von den Wasserwirtschaftsverwaltungen zu bewältigen und wohl kaum ohne zusätzliches Personal zu leisten sind. So sind z. B. nicht nur neue zusätzliche Daten zu sammeln und zu verarbeiten, sondern die Beschreibung und Bewertung der Gewässer sowie die Erstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für jede Flussgebietseinheit ist außerordentlich arbeitsintensiv. Außerdem sind diese Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme länderübergreifend zu koordinieren. Für die Länder bedeutet die Koordinierung eine Verpflichtung in zwei Richtungen. Zum einen ist die Koordinierung der Beiträge der Bundesländer untereinander zu leisten. Zum anderen ist bei Flussgebietseinheiten, die nationale Grenzen überschreiten, eine Koordination mit den anderen beteiligten Nationalstaaten durchzuführen.

Aufgrund dieser Aufgaben ist für die meisten Flussgebietseinheiten eine Koordinierungsstelle einzurichten. Diese Stelle muss gewährleisten, dass die Bewirtschaftungspläne und die Maßnahmenprogramme fristgerecht erarbeitet werden, dass sie dem Kohärenzgebot für den Gesamtbewirtschaftungsplan genügen und sie auch umgesetzt werden. Es wird dabei zweckmäßig sein, nicht für alle Flussgebietseinheiten identische Modelle zugrunde zu legen, sondern vielmehr nach der Größe der Flussgebietseinheit und der Anzahl der beteiligten Länder bzw. Staaten unterschiedliche Modelle zu wählen. In der Flussgebietseinheit Warnow - Peene z. B., die zu 95 % in Mecklenburg-Vorpommern gelegen ist, kann auf vorhandene Behörden zurückgegriffen werden. Die Flussgebietseinheit Rhein andererseits betrifft 9 Staaten und innerhalb der Bundesrepublik 6 Länder. Hier ist zu prüfen, ob bestehende Gremien, beispielsweise die IKSR-DEUKO, Aufgaben übernehmen können.

Welche Anforderungen ergeben sich für die fachliche Umsetzung?
Hier sind flächendeckend Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufzustellen. Der Inhalt dieser Pläne ist im Anhang VII der Wasserrahmenrichtlinie festgelegt. Bis zum November 2004 müssen Bestandsaufnahme und Analysen für die Erfassung des Ist-Zustandes erledigt sein. Auch hierzu ist eine Fülle von Vorarbeiten erforderlich, von denen nachfolgend nur zwei exemplarisch genannt seien:

1. die Einordnung der Oberflächengewässer innerhalb der Flussgebietseinheit in die Kategorien
 - künstlicher Wasserkörper
 - erheblich veränderter Wasserkörper
 - erheblich veränderter Grundwasserkörper
 - Kriterien für die Ausnahmen

und

2. die Vorgaben zur Festlegung der typspezifischen Referenzbedingungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Qualitätskomponente des Anhanges V, wobei die Bestimmung der Ökoregion und der Typologien sowie die Referenzbedingungen für Flüsse, für Seen, für Übergangsgewässer und für Küstengewässer jeweils getrennt zu erfolgen hat.

Viele dieser Aufgaben sind, wie bereits erwähnt, völlig neu. Zahlreiche LAWA-Arbeitsgruppen sind mit der Bearbeitung der Fragen befasst. Über die bisherigen Ergebnisse wird die LAWA heute und morgen berichten und mit Ihnen in eine spannende und hoffentlich ertragreiche Diskussion treten.

Leider sind die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung von Umwelt-richtlinien zum Teil eher schmerzhaft. So hat kein Mitgliedsland der EU für die tatsächliche Um-setzung der Kommunalabwasserrichtlinie derartig viel Geld ausgegeben wie die Bundesrepu-blik. Trotzdem wurde die Bundesrepublik wegen Nichtumsetzung dieser Abwasserrichtlinie ver-klagt. Ähnlich erging es ihr mit anderen Umweltrichtlinien. Dabei ging es häufig nur um formale Umsetzungsfehler. Es fällt dem föderalen Deutschland offensichtlich besonders schwer, einzu-sehen, dass europäisches Recht auch dann formal exakt umgesetzt ist, wenn die materielle Umsetzung unproblematisch oder sogar bereits erfolgt ist. Entscheidungen in Deutschland treffen letztlich 17 deutsche Parlamente. Damit sind die Möglichkeiten, formale Fehler zu ma-chen, logischerweise ungleich größer als in allen anderen EU-Mitgliedsländern. Mit der Stär-kung der Europäischen Gesetzgebung auf vielen Bereichen muss sicher künftig in Deutschland grundsätzlich überlegt werden, wie Europäisches Recht effektiver als bislang in nationales Recht umgesetzt werden kann.

Meine Damen und Herren,
die Wasserwirtschaftsverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland stehen sicherlich vor ei-nem Umbruch. Es beginnen spannende Zeiten. Inwieweit die ehrgeizigen Ziele der Wasser-rahmenrichtlinie europaweit greifen, bleibt abzuwarten. Befassen Sie sich mit der Problematik. Die Richtlinie ist fachlich sehr hochwertig. Wenn sie befolgt wird, wird sie auch für unsere Ge-wässer Gutes bringen und dafür sorgen, dass auch nachfolgende Generationen hier mit Freu-den leben können. Ich wünsche dem Symposium einen guten Verlauf und interessante Diskus-sionen mit vielen Anregungen zur Umsetzung.

Prof. Dr. Wolfgang Methling
Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern
Schlossstrasse 6-8
19053 Schwerin

1.2 Europäische Wasserrahmenrichtlinie – Was will die EU erreichen?

Dr. Helmut Blöch

Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt

Überblick

Die Europäische Union hat ihre Wasser- und Gewässerschutzpolitik völlig neu ausgerichtet. Die EU Wasser-Rahmenrichtlinie ist im September 2000 vom Europäischen Parlament und Ministerrat endgültig verabschiedet worden.

Die Wasser-Rahmenrichtlinie betritt in mehrfacher Hinsicht europäisches Neuland:

- umfassende Umweltschutzziele
- Entwicklung als gemeinsamer Prozeß mit allen Beteiligten und Interessierten
- Umsetzung als gemeinsamer Prozeß zwischen Mitgliedstaaten, Europäischer Kommission und den Beteiligten

Hauptziele der neuen EU Wasser-Rahmenrichtlinie werden sein:

- Gewässerschutz für alle Gewässer
- Pflicht zur Erreichung eines "guten Zustandes" innerhalb von 15 Jahren
- Wasserwirtschaft auf Grundlage von Flußeinzugsgebieten, Emissions- und Immissionskriterien, plus "phasing out" von Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen bei bestimmten besonders gefährlichen Stoffen
- Preise für Wasserdienstleistungen
- engere Einbindung der Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse
- Straffung der Gesetzgebung

Gleichzeitig bringt die Richtlinie

- keinerlei Eingriff in politische oder Verwaltungsstrukturen;
- keinerlei Eingriffe in Eigentumsstruktur und/oder Fragen der Liberalisierung des Wassermarktes;
- keinerlei Eingriff in Hoheitsrechte an Wasserressourcen.

Mehr Schutz für Europas Gewässer, mehr Beteiligung für den Bürger: die neue europäische Wasserpolitik

Die neue europäische Wasserpolitik wurde von Anfang an in Zusammenarbeit mit allen Interessierten und Beteiligten erarbeitet. Als ersten Schritt veröffentlichte die Kommission im Februar 1996 ihre "Mitteilung zur Europäischen Wasserpolitik". Damit sollten Rat und Europäisches Parlament über die Problemstellung informiert werden, gleichzeitig aber alle interessierten Gruppen und Bürger. Zahlreiche Organisationen und Einzelpersonen haben darauf reagiert, wobei die meisten Kommentare das Grundsatzpapier der Kommission begrüßten.

Höhepunkt dieses offenen Prozesses war im Mai 1996 eine 2tägige Wasserkonferenz der Kommission, mit Vertretern von Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Behörden, Vollziehungsbehörden, Wasserversorgungsunternehmen, Industrie, Landwirtschaft, und - last but not least - Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen.

Erst nach dieser weitreichenden Konsultation präsentierte die Kommission ihre Vorschläge für eine Wasser-Rahmenrichtlinie.

Ausdehnung des Gewässerschutzes

Alle Gewässer Europas werden dem Schutz nach der Wasser-Rahmenrichtlinie unterliegen, Grundwasser und Oberflächengewässer (derzeit ist nach europäischem Recht nur eine beschränkte Anzahl von Gewässern geschützt).

"Guter Zustand" für alle Gewässer innerhalb festgelegter Zeiträume

Ein "guter Zustand" ist innerhalb von 15 Jahren zu erreichen bzw. zu erhalten. Die Mitgliedstaaten müssen gleichzeitig systematisch die Qualität und Quantität ihrer Grundwässer und Oberflächengewässer überwachen.

Einbindung der Bürger

Bei der Verbesserung der Gewässergüte wird die Rolle von Bürgern und Bürgergruppen ganz wesentlich sein. Die Sorge um Europas Gewässer wird mehr Beitrag von Bürgern, interessierten Gruppen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) erfordern. Für dieses Ziel wird Information und Konsultation der Beteiligten verpflichtend sein, wenn die Flußgebietspläne ausgearbeitet werden. Weiters wird die Europäische Kommission alle zwei Jahre eine Wasser-Konferenz veranstalten, sowie regelmäßig Veranstaltungen für den Austausch von Information und Erfahrung aus der ganzen Gemeinschaft organisieren.

Wasserwirtschaft auf Grundlage von Flußgebieten

Gewässer halten sich nicht an Verwaltungsgrenzen oder politische Grenzen. Darum wird, gestützt auf vorhandene Erfahrungen z.B. an Rhein und Bodensee, Wasserwirtschaft auf Grundlage von Flußgebieten erfolgen, weil diese Einzugsgebiete die natürliche geographische und hydrologische Einheit sind.

Gleichzeitig wird aber nicht in die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten eingegriffen; sie können entscheiden, mit welchen Strukturen sie die Ziele erreichen.

Maßnahmenprogramme, "kombinierter Ansatz", Einstellung von Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen bei bestimmten gefährlichen Stoffen

Im Mittelpunkt jedes Flußgebietsplanes wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten stehen, ein Maßnahmenprogramm auszuarbeiten, um das Ziel des guten Zustandes in allen Gewässern des Einzugsgebietes sicherzustellen. Startpunkt eines solchen Programmes wird die volle Umsetzung aller relevanten nationaler, regionalen und EU Gesetzgebung sein, einschließlich horizontaler Maßnahmen wie UVP- und der IVU-Richtlinie. Falls diese grundlegenden Maßnahmen nicht ausreichen um das Ziel guter Zustand zu erreichen, muß das Programm um alle die Maßnahmen ergänzt werden, die notwendig sind. Diese können strengere Vorgaben für Emissionen aus Industrie oder Landwirtschaft ebenso umfassen wie kommunale Abwasserquellen.

Die Richtlinie legt einen "kombinierten Ansatz" bei der Bekämpfung der Verunreinigung fest

- durch Emissionsgrenzwerte,
- durch Festlegung von Immissions(Wassergüte)ziele.

Die Emissionsgrenzwerte sind in Übereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht, nationaler und regionaler Gesetzgebung festzulegen, u.a. mit der IVU-Richtlinie und der Richtlinie kommunale Abwasserbehandlung für Anlagen und Einleitungen, die diesen Richtlinien unterliegen. Für relevante Schadstoffe und Verschmutzungsquellen, die noch nicht von EU Gesetzgebung erfaßt sind, wird die neue Wasser-Rahmenrichtlinie Rat und Parlament verpflichten, gemeinschaftsweite Emissionsbegrenzungen festzulegen, in Übereinstimmung mit festgelegten Prioritätskriterien.

Zusätzlich - und dies ist ein Erfolg der Forderungen des Europäischen Parlaments, unterstützt durch die Europäische Kommission - ist für bestimmte besonders gefährliche Stoffe ein Mechanismus für die Eliminierung aus der "Wasser" Umwelt vorgesehen, d.h. rechtsverbindliche Maßnahmen für die Einstellung von Ableitungen, Emissionen und jeglichen anderen Freisetzungen.

Wasserquantität angesprochen

Die Rahmenrichtlinie ist das erste Stück europäischer Wassergesetzgebung, das auch die Frage der Wasserquantität anspricht. Sie sieht vor, daß das Maßnahmenprogramm für jedes Flußgebiet ein Gleichgewicht zwischen Entnahme und Wiederanreicherung von Grundwasser sicherstellen muß. Diese Vorgaben, zusammen mit der Verpflichtung zu Preisen, werden dazu beitragen, das Wasser als eine Ressource zu schützen.

Preise für Wasser als Beitrag zum sorgsamem Umgang mit Wasser

Preise für Dienstleistungen wie Trinkwasserversorgung und Abwassersammlung und -reinigung, die zum Gewässer- und Ressourcenschutz beitragen. Während dieser Grundsatz in vielen Regionen eine lange Tradition hat, war dies in anderen bislang nicht der Fall. Ab 2010 wird es damit eine europäische Verpflichtung geben, Preise für diese Dienstleistungen festzulegen in einer Höhe, die zum Umwelt- und Ressourcenschutz beiträgt, aber auch die Frage der Zumutbarkeit berücksichtigen kann.

Straffung der Gesetzgebung: sieben alte Richtlinien werden aufgehoben

Die Rahmenrichtlinie wird die Wassergesetzgebung der Gemeinschaft übersichtlicher machen, indem sieben Rechtsnormen aus den 70er und 80er Jahren wegfallen werden. Die operativen Vorgaben dieser Richtlinien werden in die Rahmenrichtlinie übernommen, sodaß sie später aufgehoben werden können.

Was die Wasser-Rahmenrichtlinie nicht bringt:

- keinerlei Eingriff in politische oder Verwaltungsstrukturen; jeder Mitgliedstaat soll seine Erfahrungen und Traditionen einbringen können;
- keinerlei Eingriff in Eigentumsstruktur: es bleibt die Entscheidung jedes Landes, ob es z.B. seine Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung weitgehend in kommunaler Verantwortung organisiert, oder (teil)privatisiert, usw.

Entwicklung der politischen Debatte in den europäischen Institutionen

- Vorschläge der Kommission 1997/98¹;
- 1. Lesung im Europäischen Parlament Februar 1999;
- Gemeinsamer Standpunkt des Ministerrates Oktober 1999²;
- 2. Lesung im Europäischen Parlament Februar 2000;
- Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat Mai/Juni 2000;
- endgültige Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat im September 2000³.

Zu den wesentlichen Punkten, wo es zwischen Parlament und Rat Differenzen gab, gehörten u.a.

- Verbindlichkeit der Umweltziele, sowie Fristen für die Erreichung des Zieles "guter Zustand"
- Ausnahmeregelungen (Nachfristen; Kriterien)
- Grundwasserqualität (Ziel; Kriterien für Handlungsverpflichtung)
- Preise / Gebühren für wasserbezogene Dienstleistungen
- Gefährliche Stoffe

Die nächste Herausforderung:

Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie

Die Wasser-Rahmenrichtlinie setzt ambitionierte Ziele für den Gewässerschutz und dies in einem sehr anspruchsvollem Zeitrahmen, besonders in den ersten 9 Jahren der Vorbereitung. Verpflichtungen betreffen dabei

- sowohl die Mitgliedstaaten (nicht nur formale Umsetzung in nationales Recht, sondern auch u.a. Charakteristika der Flußgebiete, ökonomische Analyse)
- wie die Europäische Kommission (z.B. Tochter-Richtlinie für gefährliche Stoffe, Tochter-Richtlinie für Grundwasser; Interkalibrierung).

EU-Umweltkommissarin Wallström hat deshalb im September 2000 vorgeschlagen, die erfolgreiche Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Richtlinie auch in der - alles entscheidenden - Umsetzungsphase fortzuführen. Sie hat sich dabei für ihre Person und die Kommission zu jeder möglichen Art der Zusammenarbeit bekannt.

Als Ergebnis sind bereits im Oktober 2000 die führenden Wasserwirtschafts-Beamten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission übereinkommen, gemeinsam eine Strategie zur Umsetzung der Richtlinie bis April/Mai 2001 zu erarbeiten.

Dabei sollen u.a. Prioritäten definiert, für ausgewählte Themenbereiche Arbeitsgruppen eingesetzt und Leitlinienpapiere als Grundlagen der Umsetzung erarbeitet werden. Die beschränkten organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen können so am besten genutzt und eine optimale Umsetzung vorbereitet werden.

Zusammenfassung

Europas Gewässer brauchen mehr Schutz, und sie brauchen Schutz über Landesgrenzen hinaus. Dies ist nach 25 Jahren europäischer Gewässerschutzanstrengungen eine Forderung nicht bloß der Wissenschaftler und Experten, sondern in einem stets zunehmenden Umfang auch

eine Forderung von Bürgern und Umweltschutzorganisationen. Viel ist in den vergangenen Jahren schon geschehen, aber nicht genug und nicht überall in Europa mit dem gleichen Nachdruck. Der jüngst erschienene Bericht der Europäischen Umweltagentur unterstreicht dies^{4 5}.

Deutschland, mit seiner Erfahrung und seinen herzeigbaren Erfolgen im Gewässerschutz, kann von ambitionierten europäischen Regelungen nur profitieren, weil Grundsätze wie das Verursacherprinzip, Emissions- und Immissionsregelungen usw. dann in der ganzen EU gelten, aber auch für die Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa und dem Mittelmeerraum die bindende Verhandlungsgrundlage darstellen. Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Oktober 2000 über die Wichtigkeit des Umweltschutzes im Rahmen der Erweiterung, aber auch bloß kurze Übergangsfristen für die Beitrittsstaaten, ist in diesem Zusammenhang sicherlich politisch bedeutsam.

Nehmen wir die Herausforderung des Gewässerschutzes an, eine der großen Herausforderungen für die Europäische Union an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, aber auch an der Schwelle zu einer neuen Erweiterung der Union.

Dr. Helmut Blöch
Europäische Kommission
Leiter des Bereiches Gewässerschutz
BU-9 03/158, Rue de la Loi / Wetstraat 200
B-1049 Brüssel / Bruxelles

Dieser Beitrag stellt die Meinung des Verfassers dar, und nicht unbedingt jene der Europäischen Kommission.

¹ Europäische Kommission: Vorschläge für eine Wasser-Rahmenrichtlinie vom 26.02.1997, KOM(97)49, ABl. C184 vom 17.06.1997, vom 26.11.1997, KOM(97)614, ABl. C16 vom 20. 1.1998, und vom 17.02.1998, KOM(98)76, ABl. C108 vom 7.4.1998

² Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 22.10.1999, ABl. C 343 vom 30.11.1999

³ Endfassung noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, Veröffentlichung vorgesehen vor Jahresende 2000; Text derzeit erhältlich über die Europäische Kommission, e-mail: env-water@cec.eu.int

⁴ Europäische Umweltagentur: Umwelt in der Europäischen Union - an der Wende des Jahrhunderts, Luxembourg 1999

⁵ European Environment Agency: Sustainable Use of Water ?, Copenhagen 2000 (derzeit nur in Englisch)

1.3 Bedeutung der Wasserrahmenrichtlinie für die Bundesländer und Konsequenzen

Günther Leymann, LAWA-Vorsitzender

Begrüßung

Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Mit diesem Satz beginnt die Präambel der Richtlinie 2000/60 EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; kurz Wasserrahmenrichtlinie. Die WRRL legt zentrale Prinzipien des Gewässerschutzes auf europäischer Ebene fest und beseitigt zumindest teilweise die Defizite des bisherigen gewässerschutzrelevanten Regelwerkes.

Welche Folgen hat diese Richtlinie für die Gewässerschutzpolitik der einzelnen Bundesländer, welche Bedeutung und welche Konsequenzen? Nun – es gibt nur wenige Methoden, zuverlässig in die Zukunft zu schauen, aber einige Folgen sind ganz klar prognostizierbar. Die Umsetzung dieser WRRL erfordert die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes und die Novellierung von 16 Landeswassergesetzen. Die Anhänge II und V dieser Richtlinie sind in Form von 16 gleichlautenden Länderverordnungen umzusetzen. Ich glaube man muss nicht besonders skeptisch sein, um vorauszusagen, dass die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung infolge formeller Fehler verklagt werden wird; die Zahl der Fallstricke ist einfach zu hoch.

Die WRRL wird ein erheblichen Einschnitt allein aufgrund des hohen Umsetzungsaufwandes für die Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder bedeuten. Das ist unstrittig. Unstrittig ist aber auch, dass der Gewässerschutz der Bundesrepublik Deutschland nicht mit der Umsetzung dieser EU-Richtlinie beginnt. Die WRRL sollte aber als große Chance für die Weiterentwicklung und Fortschreibung einer verantwortungsvollen Gewässerschutzpolitik verstanden und begrüßt werden. Natürlich gibt es auch Befürchtungen, die ich gleich vorwegnehmen will:

z.B.:

- Die Vision, dass die Wasserbehörden sich in den nächsten neun Jahren - dies ist die Frist für die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen – sich ausschließlich mit der Erarbeitung dieser Pläne befassen und sich dadurch ihrer Außenwirkung berauben, ist durchaus realistisch. Hier muss von Anfang an gegengesteuert werden.

oder:

- In Anbetracht der schwer überschaubaren organisatorischen und gesetzgeberischen Notwendigkeiten werden die Protagonisten wider des Föderalismus Morgenluft wittern und mehr Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft fordern.

Ich meine, gerade das föderale System ist mit seiner internen Konkurrenz zwar kein billiges, aber doch ein ideales Instrument, um in schnellster Zeit optimale Lösungen zu finden. Dass man damit einer Verurteilung vor dem EU-Gerichtshof nicht ausweichen kann, mag daran liegen, dass jahrzehntelang die Umsetzung von europäischen Umweltrichtlinien zu mindestens in Deutschland eher als minderwichtig eingestuft wurde und man kann es der Kommission daher nicht verdenken, dass sie zunächst vorwiegend Informationen darüber haben will, ob die Richtlinien umgesetzt und befolgt werden und weniger darüber, in welchem Zustand sich die Gewässer befinden. Doch das wird sich mit der WRRL ändern. Nicht nur die Kommission, auch die Öffentlichkeit ist künftig über den Gewässerzustand regelmäßig zu unterrichten.

Wie bereits gesagt, der Gewässerschutz in der Bundesrepublik beginnt nicht mit der WRRL. Eine Politik, die tatsächlich an den vorhandenen Defiziten ihres Gewässerschutzes interessiert ist, um aufgrund dieses Wissens dann gezielt zu handeln, braucht diese Richtlinie nicht unbedingt. Ich glaube nicht, dass z. B. die Stadt Brüssel erst nach In-Kraft-Treten der EU-Richtlinie „Kommunales Abwasser“ erstaunt festgestellt hat, dass sie gar keine vernünftige Kläranlage hat. Es geht eben nicht nur um den Gewässerschutz, es geht auch um europaweit gleiche Standortbedingungen und die weitestgehende Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

Es mag zwar den Protest des einen oder anderen auslösen, aber eine Kostenschätzung zur Umsetzung der WRRL halte ich auch heute schon jederzeit für möglich. Als Ziel ist ein „guter Zustand“ zu erreichen, - d.h., zunächst muss der „sehr gute Zustand“, d. h. der Referenzzustand definiert werden und dann ist für jedes Flussgebiet festzustellen, wie groß ist die Kluft zwischen dem Ziel und der Bestandsaufnahme, welche dann durch ein zu entwickelndes Maßnahmenprogramm zu schließen ist. Mit diesen Aufgaben kann man sich jahrelang trefflich ohne jegliche Außenwirkung beschäftigen.

Ich glaube, die Wasserbehörden wissen in der Regel auch schon heute ohne zusätzliches Monitoring und ohne den Referenzzustand kostenträchtig erforschen zu müssen, was ihre Gewässer vom Idealzustand trennt und was erforderlich wäre, um diesen Zustand zu erreichen. Denken Sie doch nur an die Jahrzehnte alte Diskussion über die Nährstoffbelastung unserer Gewässer, die steigenden Nitratkonzentrationen im Grundwasser, die Artenarmut usw. Was unseren Gewässern fehlt, ist bekannt: eine strengere Diät, d. h. deutlich weniger Nährstoffe!

Aber nicht nur wir Fachleute, auch die Politik hat sich an vorhandene Defizite gewöhnt, zu groß waren die Erfolge der vergangenen Jahre, die ich hiermit auch nicht kleinreden möchte. Die Politik der vergangenen Jahre hat es ermöglicht, kaum mehr glaubbare Erfolge beim Gewässerschutz zu erzielen. Aber der alte Schwung ist hin. Ein Umweltminister, der neoprengeschützt einen Kopfsprung in den Rhein wagt, wird heute allenfalls auf Grund der vermuteten niedrigen Wassertemperatur bewundert. Dem Risiko gesundheitlicher Schäden setzt er sich glücklicherweise nicht mehr aus. Rhein, Ems, Weser, Elbe und alles was dazwischen fließt ist wieder „sauber“ – um einen medienwirksamen Begriff zu benutzen. Der politische Druck, um weitere Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren lässt sich nur noch schwer erzeugen. Und auch Politiker, immer bestrebt dem Willen des Wählers vorauszulaufen, fällt es zunehmend schwerer, weitere Mittel für den Gewässerschutz zur Verfügung zu stellen. Und zu diesem Zeitpunkt wird uns die WRRL mit ihrem ökologischen, ganzheitlichen Bewertungsansatz geschenkt. Wer es mit dem Gewässerschutz ernst meint, muss hierüber herzlich erfreut sein. Die WRRL kommt wie gerufen!

Es gibt genug zu tun. Mit dem „Großreinemachen“ sind wir fertig, der Zustand der Gewässer der Bundesrepublik Deutschland hat sich dramatisch verbessert. Die Belastung mit leichtabbaubaren Kohlenstoffverbindungen, Schwermetallen und die Einträge des Pflanzennährstoffes Phosphat sind deutlich geringer geworden. Trotzdem sind die meisten Gewässer noch weit von dem Zustand entfernt, der in § 1a WHG so schön beschrieben ist. Das meine ich mit „Großreinemachen“. Genauso wie ein leeres Haus, aus dem der größte Dreck beseitigt wurde, trotzdem noch unwohnlich ist, genauso ist es um eine Vielzahl unserer Gewässer bestellt.

Die WRRL verlangt europaweit ökologische und ganzheitliche Bewertungsansätze, Flussgebietsplanung usw. Ich hoffe, diese Ansätze geben den notwendigen politischen Schwung, um das begonnene Werk „gesunde Gewässer“ zu vollenden. Die WRRL setzt enge Fristen und verlangt mit allen Verlängerungsmöglichkeiten kompromisslos für alle Gewässer spätestens in 27 Jahren einen ökologisch guten Zustand. Ein sehr ehrgeiziges Ziel, denn die WRRL definiert auch sehr exakt, was darunter zu verstehen ist. Das ist deutlich mehr als „Großreinemachen“, das ist tatsächlich ein Gewässer so wie es im § 1a WHG gefordert wird, also ein Gewässer als Bestandteil des Naturhaushaltes und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen.

Die WRRL ist kein unmittelbar anwendbares Recht, sie muss in das jeweilige nationale Recht umgesetzt werden. Diese Umsetzung muss so erfolgen, dass es den zuständigen Behörden möglich ist, die Ziele der WRRL zu erreichen, d. h. die jeweils rechtlichen Instrumente müssen auch so gestaltet werden, dass dieser verlangte „gute Zustand“ auch realistisch durchgesetzt werden kann. Das erfordert aber oft Entscheidungen, die weit über den aquatischen Bereich hinausgehen. Was will ich damit sagen?

Die Wasserwirtschaftsverwaltung wird vielerorts heute als technische Umweltbehörde bezeichnet im Gegensatz zu den „richtigen“ Umweltbehörden, den Naturschützern. Wer die WRRL aufmerksam liest, stellt sehr schnell fest, hier geht es um deutlich mehr als um technischen Umweltschutz. Die WRRL verlangt zunächst die Erstellung von Flussgebietsplänen und daraus entwickelte Maßnahmenprogramme, die sicherstellen, dass der „gute Zustand“ bzw. ein „gutes ökologisches Potential“ innerhalb einer gesetzten Frist erreicht wird. Diese Ziele werden aber mit rein technischen Maßnahmen, die sich ausschließlich auf den aquatischen Bereich beschränken, d. h. mit dem Regelungsinhalt des Wasserhaushaltsgesetzes, nicht zu erreichen sein.

Dies ist nicht erst seit heute bekannt, doch die EU macht Druck und verlangt von allen Vertragsstaaten, das sie ihre Gewässer in einen „guten Zustand“ versetzen. Das bedeutet, dass die nationalen Gesetzgeber entsprechende rechtliche Instrumente schaffen müssten, die es den Wasserbehörden ermöglicht, sehr viel wirksamer als bisher z. B. gegen diffuse Einträge von Nährstoffen vorzugehen. In Kenntnis der zahlreichen diffusen Belastungspfade, über die unseren Gewässern Schadstoffe zugeführt werden, wird deutlich, dass diese gesetzlichen Instrumentarien dem komplexen Beziehungs- und Wirkungsgefüge zwischen Wasser, Boden, Luft und Lebewesen Rechnung tragen müssen. Aber diese Ziele der WRRL wird man nur dann erreichen, wenn zusätzlich zu den rechtlichen auch die personellen und sachlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Die heutigen vorhandenen Instrumente reichen hierfür ausdrücklich nicht aus. Auch aus diesem Grunde begrüße ich die WRRL und hoffe, dass sie Aufbruchstimmung verbreitet.

Zurzeit sind zahlreiche Ausschüsse und Unterausschüsse der LAWA am Werk, um Arbeitshilfen für die fachliche, rechtliche und organisatorische Umsetzung der WRRL zu erarbeiten und der LAWA-Vorsitzende hat regelmäßig gegenüber der Amtschefkonferenz über den Stand der Vorbereitung zu berichten. Die Amtschefkonferenz hat in Anbetracht einer sicherlich berechtigten Furcht, dass der Gewässerschutz noch sehr viel Geld kosten wird, die LAWA beauftragt, darzustellen, welche Bandbreite bei der Umsetzung der WRRL möglich ist. Ein heikler Auftrag! Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat sich zu dieser Bandbreite schon gewissermaßen geäußert. In seinem Umweltgutachten vom Frühjahr dieses Jahres kritisiert der SRU das geradezu schrankenlose Ermessen, welches die WRRL den Mitgliedstaaten eröffnet. Bei fehlender Bereitschaft, den Gewässerschutz ernst zu nehmen, könnte dies sogar zu einer Senkung des bislang erreichten Gewässerschutzniveaus in der EU führen. Diese Einschätzung ist sicherlich nicht ganz abwegig. Die WRRL kann unterlaufen werden. Die zahlreichen Ausnahmetatbestände wie z. B. die Einführung des Begriffes „stark veränderte Gewässer“ in Verbindung mit einer Vielzahl bisher nicht gebräuchlicher „unbestimmter Rechtsbegriffe“ machen die WRRL – wenn man es denn will – zu einem etwas stumpfen Instrument des Gewässerschutzes. Wenn also der politische Wille da ist, den Gewässerschutz auf dem heutigen Status einfrieren zu wollen, die WRRL könnte dieses nicht verhindern. Auf der anderen Seite bietet die WRRL die Chance, Gewässer so zu entwickeln, dass sie wieder als Lebensraum auch für künftige Generationen erlebenswert erhalten bleiben und das wird politischen Mut und Geld kosten. Hier sind also klare politische Entscheidungen erforderlich!

Wesentliches Instrument der WRRL sind die Bewirtschaftungspläne und die daraus zu entwickelnden Maßnahmenprogramme. Auch das Wasserhaushaltsgesetz enthält in § 36 b dieses

Planungsinstrument. Ein Bewirtschaftungsplan soll insbesondere dann aufgestellt werden, wenn Konflikte bei Gewässerbenutzungen zu regeln sind. Das klassische Beispiel: „Es ist verboten, in den Bach zu pinkeln, der König will Bier brauen“ dokumentiert weit vor der Zeit des WHG und der WRRL einen Nutzungskonflikt und nennt auch gleichzeitig ein angemessenes Maßnahmenprogramm; ein beispielhaft prägnanter Bewirtschaftungsplan.

Pläne an sich verbessern die Gewässer ja nicht und wie bereits gesagt, muss eine Bürokratisierung des Gewässerschutzes verhindert werden. Die WRRL enthält sehr weitreichende Planungsanforderungen, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen werden. Der Aufwand für die Planung muss sich daher an den für den Gewässerschutz und die Gewässerbewirtschaftung tatsächlich notwendigen orientieren und darf nicht mit weitreichenden Detailangaben überfrachtet werden.

Diese Bewirtschaftungspläne und die daraus abzuleitenden Maßnahmenprogramme müssen allerdings deutlich mehr leisten als Bewirtschaftungspläne nach WHG. Ein Bewirtschaftungsplan nach WHG schöpft die gesamte Regelungspalette aus, die das WHG zur Verfügung stellt, aber auch nicht mehr, d. h. Bewirtschaftungspläne können nur auf die Regelungsbereiche Einfluss nehmen, die Gegenstand der Wassergesetzgebung sind. Um das Ziel „guter Zustand“ aber erreichen zu können, sind medienübergreifende Problemlösungen erforderlich. Eine wasserwirtschaftliche Planung, die z. B. die landwirtschaftliche Nutzung der Talauen nicht beeinflussen kann, ist unzureichend.

Betrachtet man z. B. die Gewässer Mecklenburg-Vorpommerns und dies dürfe in anderen Bundesländern nicht anders sein, gelangt man trotz unterschiedlichster Belastungssituation und unterschiedlicher hydrogeologischer Verhältnisse meist zu sehr einförmigen Ergebnissen: Wie bei einem Agrarland nicht anders zu erwarten, leiden unsere Gewässer, nachdem die meisten Punktquellen saniert wurden, trotzdem noch an Überdüngung. Welche Rolle kann und muss hier eine wasserwirtschaftliche Fachplanung spielen? Eine Planung, die in erster Linie eine Minimierung der Einflüsse konkreter Gewässerbenutzungen zum Ziel hat, ist hier überflüssig. In diesem aufzustellenden Plänen müssen künftig alle erforderlichen wasserwirtschaftlichen aber auch sonstigen Maßnahmen und Regelungen enthalten sein, die erforderlich sind, um das vorgegebene Schutzziel zu erreichen.

Die WRRL verlangt die Herstellung eines guten ökologischen Zustandes. Und wenn man diesen ökologischen Zustand politisch auch will, ist die WRRL ein fachlich hervorragend ausgearbeiteter Fahrplan, um diese Ziele auch zu erreichen. Aber der politische Wille, diese Richtlinie auch tatsächlich umzusetzen, muss da sein. Die Vorgängerrichtlinien zum Gewässerschutz waren sicher auch alle gut gemeint, kollidierten aber mit einer europäischen Agrarpolitik, die eine Umsetzung in höchsten Maße erschwert hat. Dieses Schicksal droht auch der WRRL, wenn die Mitgliedsländer nicht jetzt den politischen Mut aufbringen, wirksame Instrumente zur Reduzierung der diffusen Einträge zur Verfügung stellen.

Wenn die europäische Agrarpolitik genauso weiter fährt wie bisher, werden wir in 10 Jahren auf hohem Niveau und mit bis dahin flächendeckend erstellten Bewirtschaftungsplänen feststellen, dass unsere Gewässer an Überernährung leiden, weil die diffusen Nährstoffeinträge zwar etwas niedriger, aber immer noch zu hoch sind. Die jüngsten Ereignisse, Stichwort „BSE“, haben eine erhebliche politische Hektik ausgelöst. Die Erkenntnis, dass eine rein produktionsorientierte Landwirtschaft kein Zukunftsmodell ist, setzt sich plötzlich mehr und mehr durch. Eine dem Rinderwahn verfallene Kuh hat hier mehr bewirkt als überdüngte Flüsse und Meere. Gewässerschutz ist kein Selbstzweck, er ist Selbstschutz. Gewässerschutz ist Teil des Umweltschutzes mit dem Ziel, den Menschen in seiner jeweiligen Umwelt vor schädlichen Einwirkungen zu schützen, eine intakte Kulturlandschaft dauerhaft zu sichern und so ihre langfristige Erhaltung und Nutzbarkeit auch für künftige Generationen zu gewährleisten. Aber ohne eine Änderung der europäischen Agrarpolitik werden die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht zu erreichen sein. Die EU-subventionierte Erzeugung von Überschüssen und die Abwendung und

Reparatur bereits eingetretener schwerwiegender Umweltschäden sind integrale Probleme, die integraler Lösungen bedürfen.
Wenn wir es denn politisch wollen, zeigt uns die Wasserrahmenrichtlinie den richtigen Weg aus diesem Dilemma. Wenn wir ihn gemeinsam gehen, wird es zu schaffen sein.

Herr Leymann
Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern
Abteilung „Wasser und Boden“
Schlossstrasse 6-8
19053 Schwerin

1.4 Rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland

Dr. Günther-Michael Knopp,
Obmann LAWA-Unterausschuss
zur rechtlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

1. Vorbemerkungen

Deutschland erlässt die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Wasserrahmenrichtlinie spätestens ab dem 22. Dezember 2003 nachzukommen (Artikel 24 Abs. 1, Unterabsatz 1). Das ist angesichts der kurzen Umsetzungsfrist eine große Herausforderung, nachdem in der Frist nicht nur das Wasserhaushaltsgesetz (WHG), sondern auch die Landeswassergesetze und ggf. andere Fachgesetze im erforderlichen Umfang anzupassen sind. Bei aller anzustrebenden Parallelvorbereitung kann die eigentliche Arbeit der Landesgesetzgeber erst beginnen, wenn sich die WHG-Anpassungen im Gesetzgebungsverfahren soweit verdichtet haben, dass sie nicht mehr Gegenstand von Änderungen im weiteren Verfahren sind, die auf die Landesgesetzgebung Auswirkungen haben werden.

Um den Zeitdruck etwas abzumildern, hatte aufgrund eines LAWA-Beschlusses der EU-K-Unterausschuss zur rechtlichen Umsetzung der WRRL die entsprechenden Vorarbeiten für die Gesetzesänderungsentwürfe bereits Anfang 1999 aufgenommen. Um dieser Zeitvorgabe von drei Jahren gerecht zu werden, kommt einem reibungslosen Zusammenwirken bei der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern größte Bedeutung zu.

Bei der Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern für die Umsetzung der WRRL in deutsches Wasserrecht ist zu beachten, dass gesetzliche Vorschriften zum Wasserhaushalt unter die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Grundgesetz (GG) fallen. Schon bisher gibt es im WHG Planungsinstrumente (vgl. §§ 18a Abs. 3 (Abwasserbeseitigungspläne), 27 (Reinhalteordnung), 36 (wasserwirtschaftliche Rahmenpläne), 36b (Bewirtschaftungspläne)). Die Umsetzung des Maßnahmenprogramms als Teil des Bewirtschaftungsplans erfolgt mit dem bereits bestehenden wassergesetzlichen Vollzugsinstrumentarium. Die beim WHG durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Ergänzungen und Anpassungen sind deshalb keine die Struktur des WHG wesentlich ändernden Vorschriften. Nachdem im Bereich des Wasserhaushalts auch in der künftig notwendigen WHG-Gestaltung die Erforderlichkeit im Sinne der neuen Fassung des Artikels 72 Abs. 2 GG besteht, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, ist eine Ersetzung des WHG, auch in dem zu ergänzenden bzw. anzupassenden Bereich, der nicht vom Wasserhaushaltsgesetz abgetrennt werden kann, durch Landesrecht nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 GG nicht vertretbar.

Weiter findet für die bis zum 15.11.1994 gegoltene Fassung des WHG, zwischenzeitlich in der Fassung des 6. Änderungsgesetzes vom 11.11.1996, der Artikel 125a Abs. 2 GG Anwendung. Solches Bundesrahmenrecht gilt, auch wenn es nach Artikel 75 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnte, weil Rahmenvorschriften nunmehr nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen, fort. Nachdem die durch die Wasserrahmenrichtlinie erforderliche Ergänzungen und Anpassungen, wie bereits oben ausgeführt, keine die Struktur des WHG wesentlich ändernden Vorschriften darstellen und sowohl quantitativ als auch qualitativ als Ausnahmen zu gewichten sind, sind sie wie der fortbestehende Teil des Wasserhaushaltsgesetzes zu werten und fallen damit auch unter diese Fortgeltung.

2. Anpassungen im Wasserhaushaltsgesetz

Einleitend ist herauszustellen, dass bei den Anpassungen in den Wassergesetzen eine möglichst wortgetreue Übernahme des Richtlinien textes zu erfolgen hat.

2.1 Nachhaltige Entwicklung bei der Gewässerbewirtschaftung

Aufgrund des Artikels 1 WRRL, der die Ziele dieser Richtlinie aufführt, ist § 1a WHG (Grundsatz) in Absatz 1 um das Ziel der Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung bei der Bewirtschaftung der Gewässer zu ergänzen. Damit kommt zum Ausdruck, dass bei der Bewirtschaftung der Gewässer den Entwicklungsbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen zu entsprechen ist.

2.2 Neue Begriffe im Wasserhaushaltsgesetz

Die Begriffsbestimmungen in § 1 WHG sind um die Definitionen des Grundwassers („alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“), des Einzugsgebiets, des Teileinzugsgebiets und der Flussgebietseinheit entsprechend den Begriffsbestimmungen des Artikels 2 zu ergänzen. Da diese Begriffe künftig von der WRRL geprägt im Wasserhaushaltsgesetz verwendet werden, sind sie auch entsprechend den Definitionen im WHG zu verwenden.

Im Zusammenhang mit der Definition des Küstengewässers in § 1 Abs. 1 Nr. 1a WHG als „das Meer zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres“ ist noch zu prüfen, in welchem Umfang sie mit der Definition in Artikel 2 Nr. 7 WRRL übereinstimmt, wonach Küstengewässer „die Oberflächengewässer auf der landwärtigen Seite einer Linie (sind), auf der sich jeder Punkt eine Seemeile seewärts vom nächsten Punkt der Basislinie befindet, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird, ggf. bis zur äußeren Grenze eines Übergangsgewässers“, um sie dann im erforderlichen Umfang anzupassen.

2.3 Die Koordinierungspflicht

Entsprechend Artikel 3 WRRL ist im WHG eine neue Vorschrift zur Festlegung der Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten und zur Koordinierung durch die Länder der Flussgebietseinheit zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele aufzunehmen. In dieser neuen Vorschrift sind auch die Flussgebietseinheiten in Deutschland aufzuführen. Die Flussgebietseinheiten und die ihnen von den Ländern innerhalb ihrer Landesgrenzen zugeordneten Einzugsgebiete werden in einer Karte nachrichtlich als Anlage zum WHG dargestellt. „Einzugsgebiet“ ist ein Gebiet, aus dem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt (Artikel 2 Nr. 13 WRRL).

Die WRRL will mit ihrem Artikel 3 nicht in die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten eingreifen. Sie können selbst entscheiden, mit welchen Strukturen sie die Ziele der Richtlinie erreichen wollen. Regionen und Flussgebiete wie jene an Rhein und Bodensee haben mit ihrer Zusammenarbeit und ihrer gemeinsamen Setzung von Zielen als positive Beispiele für diesen Ansatz in der Wasserwirtschaft gedient. Die zu wählende Struktur hat jedoch zu gewährleisten, dass die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme fristgerecht erarbeitet werden und dass die dem Kohärenzgebot für den Gesamtbewirtschaftungsplan genügen und in den Ländern die Maßnahmenprogramme umgesetzt werden.

2.4 Bewirtschaftungsziele und -anforderungen

Entsprechend Artikel 4 WRRL werden im WHG jeweils gesondert in dessen Zweiten Teil (Bestimmungen für oberirdische Gewässer) für oberirdische Gewässer und in dessen Vierten Teil (Bestimmungen für das Grundwasser) die Bewirtschaftungsziele und -anforderungen - u.a. die Erhaltung bzw. Erreichung eines guten Zustands - aufgenommen.

Klar herausgestellt werden durch eine gesonderte Vorschrift die künstlichen und erheblich veränderten Oberflächenwasserkörper und ihre Bewirtschaftung - u.a. die Erhaltung bzw. Erreichung eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands -. Zunächst wird hier jedoch jeweils zu prüfen sein, ob nicht im Rahmen von Fristverlängerungen ein guter Zustand erreichbar ist, bevor von einem erheblich veränderten Wasserkörper ausgegangen wird. Diese Vorschriften zur Umsetzung des Art. 4 Abs. 3 WRRL werden auch die Definition im Sinne von Artikel 2 Nr. 8 und Nr. 9 für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper enthalten. Erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper können im Einzelfall z.B. Schifffahrtsstraßen, Stauhaltungen und Stadtdurchgänge sein.

Zu den in Artikel 4 Abs. 1 Buchst. c) WRRL angesprochenen Schutzgebieten, wonach „die Mitgliedstaaten spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie alle Normen und Ziele erfüllen, sofern die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die einzelnen Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten“, sind u.a. auch die entsprechenden Regelungen in den Landeswassergesetzen und im Gesundheitsrecht bezüglich der Wasser- und Heilquellenschutzgebiete unter Berücksichtigung der Vorgaben der Trinkwasserrichtlinie und im Naturschutzrecht hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Schutzgebiete noch zu überprüfen. Ein Beispiel ist die Frage, ob in Gewässern in FFH-Gebieten die Fischfauna in Richtung eines guten Zustands durch entsprechende Maßnahmen entwickelt werden kann, wenn der Schutzzweck des Gebiets dem nicht entspricht.

Weitere Vorschriften im WHG werden die in Artikel 4 WRRL enthaltenen Fristverlängerungen sowie die Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen und -anforderungen regeln.

2.5 Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

Der die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen regelnde Artikel 9 WRRL ist in seinem Absatz 1 Satz 1 bereits größtenteils durch das Abwasserabgabengesetz und die landesrechtlichen Ausführungsvorschriften, durch die landesrechtlichen Regelungen zu den Abgaben für Wasserentnahmen und durch die Kommunalabgabengesetze der Länder umgesetzt. Hinzuweisen ist in dem Zusammenhang, dass Art. 9 WRRL nicht Wasserbenutzungen durch Eigenverbraucher, z.B. unmittelbare Wasserentnahmen für landwirtschaftliche Nutzungen erfasst.

2.6 Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm

Artikel 11 WRRL (Maßnahmenprogramm) und Artikel 13 WRRL (Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete) werden durch die Einfügung entsprechender Vorschriften im WHG umgesetzt. Gleichzeitig werden Planungsvorschriften der §§ 18a Abs. 3, 27, 36 und 36b WHG aufgehoben. Die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms gemäß Artikel 11 WRRL, einschließlich der Angaben dazu, wie die Ziele gemäß Artikel 4 dadurch zu erreichen sind, ist, wie sich aus Anhang VII Teil A Nr. 7 WRRL (Bewirtschaftungspläne für

die Einzugsgebiete) ergibt, Teil des Bewirtschaftungsplans, der innerhalb von 9 Jahren ab Inkrafttreten der WRRL zu erstellen ist. Wie im neuesten Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen ausgeführt wird, darf der Bewirtschaftungsplan nicht mit weitreichenden Detailangaben überfrachtet werden.

In der neuen Vorschrift im WHG für die Bewirtschaftung wird entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen, dass für jede Flussgebietseinheit ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen ist, sowie welche Angaben der Bewirtschaftungsplan zu enthalten hat. Im WHG wird beim Maßnahmenprogramm, das dazu dient, die zu erreichenden Ziele festzulegen, die Unterscheidung zwischen grundlegenden und, soweit erforderlich, ergänzenden Maßnahmen entsprechend Artikel 11 Abs. 2 WRRL aufgenommen. Bei den grundlegenden Maßnahmen wird darauf hingewiesen werden, dass dies alle Maßnahmen sind, die der Erfüllung von Anforderungen an den Wasserhaushalt, den Boden, den Pflanzenschutz, den Naturschutz, den Immissionsschutz, der Abfallentsorgung sowie den Umgang mit Chemikalien und Düngemitteln dienen und zur Verwirklichung der in Umsetzung des Artikel 4 WRRL im WHG festgelegten Ziele beitragen. An dieser Stelle ist über die wassergesetzlichen Anforderungen hinauszugehen, die z.B. die Rückführung von Ackerflächen in unmittelbarer Gewässernähe und in Überschwemmungsgebieten in Grünlandflächen, den Rückbau von Dränagen zum Schutz der Gewässer, die intensive Kontrolle von Abwasserkanälen auf ihre Dichtheit oder die landesrechtliche Einführung von Technischen Regeln für den Bau und den Betrieb von Kleinkläranlagen, die auch einheitliche Kriterien für die Eigenüberwachung und Wartung von Kleinkläranlagen enthalten. Diese umfassende Sicht der Maßnahmen ist erforderlich, da die Ziele, die sich z.B. an die diffusen Einträge richten, nur unter Einbeziehung der einschlägigen Anforderungen aus den weiteren genannten Rechtsmaterien erreichbar sind. Dies gilt auch für die Risikogebiete bei Grundwasserkörpern (vgl. Nr. 2.1 und 2.2 im Anhang II), wo für die Immissionsreduzierungen ein Konzept gemeinsam mit der Landwirtschaftsverwaltung zu entwickeln ist, die auch zu präzisieren hat, was in den einzelnen Bereichen unter ordnungsgemäßer Landbewirtschaftung zu verstehen ist.

Für die länderverbindliche Umsetzung der in Art. 4 WRRL genannten Bewirtschaftungsziele und -anforderungen reicht eine Organisationsstruktur in der Flussgebietseinheit aus, mit der sich die Länder verpflichten, das Maßnahmenprogramm in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Eine solche Rechtsverbindlichkeit für die Länder reicht aus, so dass das Maßnahmenprogramm auch nicht Gegenstand einer Rechtsverordnung sein wird.

Die Länder werden die Umsetzung mit ihrem bestehenden Rechtsinstrumentarium für den Vollzug der Wassergesetze vornehmen. Im Wasserrecht sind das z.B. entsprechende wasserrechtliche Genehmigungen, Genehmigungsänderungen sowie gewässeraufsichtliche Anordnungen. Soweit die gesetzlichen Vorschriften dafür in Einzelbereichen nicht ausreichen, z.B. für die Festsetzung von Gewässerschutzstreifen in den Landeswassergesetzen, sind sie anzupassen.

Da die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie es erfordert, dass auch bestehende wasserrechtliche Bescheide an die festgelegten Bewirtschaftungsziele und -anforderungen angepasst werden, ist noch zu prüfen, in welchem Umfang die Rechtsinstrumente für die bundesgesetzlichen Säulen der wasserrechtlichen Ausgestaltung - die Benutzungen, die Unterhaltung und der Ausbau - zu aktualisieren sind. Bei der Gewässerunterhaltung wird z.B. in § 28 Abs. 1 WHG aufzunehmen sein, dass den Bewirtschaftungsgrundsätzen des § 1a WHG sowie dem Maßnahmenprogramm Rechnung zu tragen ist. Die Landeswassergesetze sehen bereits heute eine Gewässerunterhaltung vor, für die die Erhaltung und Förderung der biologischen Wirksamkeit maßgebend ist.

2.7. Öffentlichkeitsbeteiligung

Artikel 14 legt zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit in Absatz 1 fest, dass die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete fördern. Die hier angesprochene Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Artikel 14 noch im einzelnen präzisiert wird, bezieht sich auf den Bewirtschaftungsplan für die gesamte deutsche Flussgebietseinheit. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird sinnvollerweise von den Ländern für ihre Bereiche in der Flussgebietseinheit vorgenommen werden. Teil des Bewirtschaftungsplans nach Anhang VII Abschnitt A Nr. 9 ist die „Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans.“ Damit bekommt auch der Art und Weise, wie mit den Äußerungen in der Anhörung umgegangen wird, eine große Bedeutung zu.

Neu ist zusätzlich, dass für den Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm die Planumweltverträglichkeitsrichtlinie Anwendung findet und damit die Information und Anhörung der Öffentlichkeit sich nicht nur auf die Zusammenfassung der Maßnahmen, sondern auf das Maßnahmenprogramm in seiner Gesamtheit bezieht.

3. Anpassungen in den Landeswassergesetzen

Folgende Anpassungen sind u.a. vorzunehmen:

3.1 Zuordnung der Einzugsgebiete innerhalb des Landes zu einer Flussgebietseinheit

In Ergänzung zu der neuen Vorschrift im WHG in Umsetzung des Artikels 3 WRRL (Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten) ist im Landeswassergesetz eine Vorschrift aufzunehmen, wonach die Einzugsgebiete innerhalb des Landes der einschlägigen Flussgebietseinheit zugeordnet werden. Hierbei sind von den Ländern die Vorgaben des Artikels 3 Abs. 1 WRRL zu beachten, wonach kleine Einzugsgebiete ggf. mit größeren Einzugsgebieten zusammengelegt werden oder mit benachbarten kleinen Einzugsgebieten eine Flussgebietseinheit bilden. Grundwässer, die nicht in vollem Umfang in einem einzigen Einzugsgebiet liegen, sind genau zu bestimmen und der am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit zuzuordnen. Auch die Küstengewässer sind zu bestimmen und der bzw. den am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit zuzuordnen.

3.2 Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie schon im Zusammenhang mit den durch Artikel 14 veranlassten Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes ausgeführt wurde, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung und dem Erlass der Maßnahmenprogramme nach Artikel 11, bezogen auf das Gesamtmaßnahmenprogramm einer Flussgebietseinheit, um einem ortsnahen Vollzug gerecht zu werden, von den Ländern für ihre Bereiche in der Flussgebietseinheit vorzunehmen. Das jeweilige Landeswassergesetz wird Aussagen dazu treffen, wie diese Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfolgen hat einschließlich der Festlegung der zuständigen Behörde. Von Bedeutung ist in dem Zusammenhang, dass es sich um ein informelleres Verfahren handelt und nicht um die förmliche deutsche Öffentlichkeitsbeteiligung, so dass z.B. auch kein Erörterungstermin vorgesehen ist.

3.3 Austausch von Informationen und Daten sowie der Zugang zu ihnen für die Berichterstattung gegenüber der Kommission

In die Landeswassergesetze ist eine Vorschrift zum Erlass einer Rechtsverordnung aufzunehmen und eine entsprechende Vorschrift zu erlassen, die den Austausch von Informationen und Daten sowie den Zugang zu ihnen für die Umsetzung bindender Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft und zwischenstaatlicher Vereinbarungen im Vollzug des Artikels 15 WRRL regelt. In Artikel 15 sind die für das Einzugsgebiet durchgeführten Analysen gemäß Artikel 5 WRRL angesprochen. Die darin aufgeführte wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung verlangt Informationen und Daten auch von Dritten.

3.4 Umsetzung des Anhangs II und V

Durch Rechtsverordnung werden die Anhänge II (Beschreibung und Charakterisierung der Gewässer) und V (Festlegung von ökologischen Zielen, Umweltqualitätszielen, Überwachung, Güteklassifikation und Darstellung der Überwachungsbefunde) der Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt. Nachdem diese Rechtsverordnung sich an den Wortlaut der genannten Anhänge halten wird, dürfte es nicht schwierig sein, gleichlautende Verordnungen in den Ländern und damit für alle deutschen Bereiche von Flussgebietseinheiten zu erlassen. Die Koordinierung der Maßnahmen in einer Flussgebietseinheit zwischen den Ländern und mit den angrenzenden Mitgliedstaaten ist ein hiervon zu trennender weiterer Schritt.

4. Ausblick

Die Neugestaltung und Anpassung des deutschen Gewässerschutzrechts an die am 22.12.2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie ist leistbar, ohne dass damit die bewährten Bewirtschaftungsstrukturen über Bord geworfen werden müssen. Der Gewässerschutz wird aus dem Prozess der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in deutsches Recht gestärkt hervorgehen.

Herr Dr. Knopp
Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Abteilung 5 Wasserwirtschaft
Ref. 52 - Wasserrecht
Rosenkavalierplatz 2
81925 München

1.5 Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Entstehung und der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Dr. Fritz Holzwarth

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Es wird im Moment noch viel über unerfüllte Wünsche in der Wasserrahmenrichtlinie diskutiert. Einige Stimmen sind angedeutet worden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beklagt sich über den Inhalt der Richtlinie. Das europäische Umweltbüro ist auch nicht ganz zufrieden. Der Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft sagt, dass die Richtlinie weit hinter den ursprünglichen Zielsetzungen zurückfällt. Andere Einrichtungen wie z.B. Wasserverbände meinen, die Wasserrahmenrichtlinie wird einen kostenintensiven und massiven Handlungsdruck produzieren, der möglicherweise, wenn dem so wäre, den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge hätte. Diese Art von Diskussion ist sicher bald zu Ende. Die Richtlinie ist da. Die Uhr wird ab Januar 2001 laufen und das bedeutet, dass wir uns nicht mehr intensiv über die Frage unterhalten werden können, was wir gerne gewünscht hätten und was noch in dieser Richtlinie hätte stehen sollen.

Vielmehr stellt sich die Frage: Was müssen wir in der Bundesrepublik Deutschland tun, damit diese Richtlinie fachlich und rechtlich vernünftig umgesetzt wird. Hierfür bringen wir gute Voraussetzungen mit. Es gab eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Zeit der Entstehung der Richtlinie. Dies ist ein gutes Zeichen auch dafür, dass wir uns während der Entstehungszeit der Richtlinie nicht primär mit der Frage beschäftigt haben, wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aussieht, sondern was aus Sicht der Bundesrepublik in dieser Richtlinie stehen muss, damit wir dann am Ende dieses Prozesses dieser Richtlinie auch zustimmen können. Diese Richtlinie wird einiges an Anstrengungen von uns erfordern. Wir werden, wenn wir die Bestandsaufnahme machen, auch feststellen müssen, dass es unsererseits großer Anstrengungen bedarf, die Richtlinie fachlich umzusetzen. Die Defizitanalyse wird es an der einen oder anderen Stelle zu Tage treten lassen. Es ist notwendig, diesen Diskussionsprozess, den wir zwischen Bund und Ländern, aber auch den Diskussionsprozess, den wir zwischen Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission geführt haben, fortzusetzen und ergebnisorientiert wie bei der Entstehung der Richtlinie in konkrete Umsetzungsschritte münden zu lassen.

Bund und Länder waren im Entstehungsprozess der Richtlinie auf einer Linie. Wir waren nicht auseinander zu dividieren, haben eine gemeinsame Linie verfolgt und in Brüssel vertreten. Jetzt geht es in der weiteren Diskussion darum, dieser gemeinsamen Linie auch treu zu bleiben und zu sehen, wie wir die Umsetzung schaffen.

Wir sollten nicht schon jetzt darüber nachdenken, ob eine mangelnde rechtliche Umsetzung zu einem Klageverfahren führt. Wir müssen dies aber im Hinterkopf behalten. Aufgrund der Kompetenzlage im Grundgesetz macht es keinen Sinn, jetzt lange Kompetenzdiskussionen zu führen. Diese „Messe“ ist bei der Änderung des Artikel 75 Grundgesetz gesungen worden. Es wird in einer überschaubaren Zeit an dieser Stelle kaum zu einer Neuauflage kommen. Dieses bedeutet aber für Bund und Länder, dass die Anforderungen für eine Umsetzung steigen, die gemeinsam zu erfüllen sind. Es reicht nicht, dass wir buchstabengetreu umsetzen. Hier vertraue ich auf unsere bewährten Wasserjuristen, sie werden dafür sorgen, dass die Richtlinie buchstabengetreu in die Landeswassergesetze und in das Wasserhaushaltsgesetz überführt wird. Sie muss vollständig umgesetzt werden. Auch dieses ist nicht so schwierig. Aber, und hier wird der entscheidende Prüfstein sein für die Länder und den Bund: Wir müssen diese Richtlinie national kohärent umsetzen. Bei der Entstehung dieser Richtlinie sind diese Worte immer wieder gefallen. Wir können nicht einerseits begrüßen, dass es eine stärkere Harmonisierung im Rahmen von Europa gibt - und damit ein Stück des bisherigen Flickenteppichs beseitigt wird

– und andererseits dann national aufgrund der Situation, dass wir 16 Bundesländer haben, den beseitigten Flickenteppich in Europa in eine Art Flickenteppich der Bundesrepublik überführen. Die kohärente Umsetzung ist fachlich und rechtlich die entscheidende Herausforderung. Dieses kann möglicherweise eine Nagelprobe dafür werden, ob die verfassungsrechtliche Kompetenzdiskussion in ein paar Jahren erneut eröffnet wird oder nicht.

Fachliche Umsetzung bedeutet, dass wir wie in vielen anderen Bereichen in einer Kaskade denken müssen. Die erste Stufe der Kaskade muss sein, dass wir bundeseinheitlich vorgehen. Dieses bundeseinheitliche Vorgehen bietet dann die Möglichkeit, flussgebietspezifisch weiterzugehen. Diese Kaskade muss klar sein, wenn wir auch die fachliche Kohärenz sicherstellen wollen. Wir müssen die Querverbindungen zu Landwirtschaft, Raumplanung und Naturschutz herstellen. Ich war sehr erstaunt über die Resonanz, die die Einladung des Bundesumweltministeriums gefunden hat, Vertreter der Agrarministerien der Länder und der Umweltministerien an einen Tisch zu bringen, um dieses Thema zu diskutieren. Die Agrarministerkonferenz hat dieses bemerkenswerterweise zu einem herausragenden Thema gemacht. Die Resonanz auf diese Einladung ging aber eher gegen Null. An dieser Stelle kann es keine Einbahnstraße geben. Es kann nicht so sein, dass nur die Umweltseite sich um die Umsetzung der Richtlinie zu kümmern hat. Auch die anderen betroffenen Ressorts sind zur Teilnahme an der Diskussion und zum eigenen Handeln aufgerufen, wenn wir die Richtlinie zeitgerecht und kohärent umsetzen wollen. Ich hoffe sehr, dass diese Auftaktveranstaltung für den Kontakt mit der Landwirtschaft bei der zweiten Veranstaltung im Februar eine etwas bessere Resonanz bringt, denn ich glaube, dass es auch für die Landwirtschaft nicht besonders attraktiv ist, sich dann bei weiter fortgeschrittenen Diskussionen im zentralen Bremserhäuschen des Umweltschutzes wiederzufinden. Ich glaube, dass sie ihre Chance hat, an der Stelle mitzuwirken und sie sollte das auch tun.

Wir haben genug Aufgaben, die zu bewältigen sind. Diese Aufgaben müssen wir auch in einem Kontext sehen, der den Blick auf die anderen Mitgliedsstaaten nicht vernachlässigt. Wir wissen, dass es in dieser Richtlinie einige Bereiche gibt, wo wir Präzisionsbedarf haben. Wo wir daran arbeiten müssen, ist, ein gemeinsames Verständnis in Europa zu finden. Ich finde es richtig, dass die Europäische Kommission bereit ist, an dem Umsetzungsprozess aktiv mitzuwirken. Ich sehe in dieser Bereitschaft nicht, das, was gelegentlich hinter vorgehaltener Hand gesagt wird, dass diese Art der Mitwirkung ja nur bedeutet, dass die Kommission in die Umsetzung der Mitgliedsstaaten hineinreden will. Wenn wir wollen, dass wir in Europa einheitlich umsetzen, dann bedeutet es auch, dass wir sehen müssen, dass wir unter den Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission ein gemeinsames Verständnis der Richtlinie entwickeln.

Folgende Fragen sind dabei u.a. zu klären:

- Wie gehen wir in den Mitgliedsstaaten und in der Bundesrepublik mit dem Thema stark veränderte Gewässer um?
- Wie wollen wir das Thema Grundwasser weiter behandeln?
- Was ist mit dem Thema Küstengewässer?
Es scheint national wie international dringend notwendig zu sein, die Sprachlosigkeit zwischen den Süßwasserleuten und den Salzwasserleuten zu beenden. Wir können nicht einfach einen Strich ziehen und dann sagen die Meeresleute, was die Flussgebietsleute machen interessiert uns nicht und umgekehrt. Hier brauchen wir ebenfalls dringend einen Dialog. Hierfür brauchen wir auch das Engagement der Bundesländer, die Küstengewässer haben. Aber wir müssen auch als Bundesrepublik mit den Anrainern, die Küstengewässer haben, mit den Niederländern, mit den Dänen, mit den Schweden u.a. dieses Stichwort thematisieren.
- Auch bei dem Thema ökonomische Analyse müssen wir einigermaßen einheitlich vorgehen. Es muss Vergleichbarkeit und Transparenz geschaffen werden.
- Es muss ein gemeinsames Verständnis für die Ausnahmen, die nach der Richtlinie möglich sind, entwickelt werden. Damit kommen wir zur Frage, welche Spielräume die Wasserrahmenrichtlinie bei ihrer Umsetzung überhaupt offen lässt. Bei dem Thema der Bandbreite oder was das Mindestniveau ist, das wir einhalten müssen, um diese Richtlinie

umzusetzen, kann ein Schlachtfeld eröffnet werden, von dem ich glaube, dass es uns im Kern nicht weiterführen wird. Der Versuch, die Richtlinie darzustellen als eine Richtlinie, die das derzeitige Schutzniveau unterschreiten könnte, wird fehlschlagen. Dieser Versuch wird all diejenigen Lügen strafen, die versuchen, an dieser Stelle Luft oder Spielraum zu schaffen. Die Ausnahmen – um bei diesem Beispiel zu bleiben – sind in Artikel 4 der Richtlinie geregelt. Hier gibt es zudem die Möglichkeit, bei bestimmten Begründungen die Umsetzungsfristen zu verlängern. Die Richtlinie stellt aber strenge Anforderungen an die Inanspruchnahme der Ausnahme- und Verlängerungsmöglichkeiten, die man sich genau ansehen sollte. Artikel 4 (5) besagt z.B., dass die Erreichung bestimmter Umweltziele technisch und finanziell machbar sein muss, aber diejenigen, die an dieser Stelle besonders intensiv nachhaken und diskutieren, hatten überlesen, dass das Verschlechterungsverbot natürlich auch an dieser Stelle gilt.

In der LAWA haben wir mit den Facharbeitsgruppen eine gute Grundlage, um die genannten Fragen zu beantworten und um die fachliche und rechtliche Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen. Auch mit Einrichtung der EU-Koordinierungsgruppe wurde ein flexibles Instrument geschaffen, welches Bund und Länder gemeinsam in die Lage versetzt, auch bei den Umsetzungsdiskussionen auf europäischer Ebene substantiell Input zu leisten. Die beiden Unterausschüsse zur fachlichen und rechtlichen Umsetzung in dem EU-Kontaktausschuss der LAWA stellen ebenfalls sicher, dass rechtliche und fachliche Umsetzung nicht nebeneinander her laufen, sondern dass die Querverbindungen hergestellt werden. Ebenso ist die intensive fachliche Einbindung der Ausschüsse „Oberirdische Gewässer und Küstengewässer“ und „Grundwasser“ zusammen mit dem Umweltbundesamt erforderlich.

Die Richtlinie bietet eine Möglichkeit, den Gewässerschutz auch bei uns noch einmal zu verbessern und neue Akzente zu setzen. Wir müssen uns aber auch klar machen, dass der Gewässerschutz nicht mit der Wasserrahmenrichtlinie anfängt. Es gibt Vorarbeiten und viele Erfolge im Gewässerschutz, wenn wir zurückdenken und wenn wir z.B. die Entwicklung der Gewässergütekarte über die Jahre hinweg betrachten. Aber es reicht eben nicht aus. Und es ist wichtig, dies zu sehen. Die Verantwortung der LAWA und des Bundes gemeinsam liegt darin, den meisten von Ihnen handhabbare fachliche und rechtliche Vorgaben zu geben, damit Sie im Vollzug so weit wie möglich fachliche und rechtliche Sicherheit haben. Denn nur dann werden wir in der Lage sein, nicht nur in Brüssel nachzuweisen, dass wir in den ersten Jahren alle Bestandsaufnahmen gemacht haben, sondern wir werden danach, wenn es um die Umsetzung der Maßnahmenprogramme geht, dafür verantwortlich sein, wirklich nachzuweisen, dass der Vollzug in den jeweils zuständigen Verwaltungsebenen dazu beiträgt, dass wir die gute Gewässerqualität erreichen.

Ich denke, dass diese Veranstaltung den Auftakt bilden muss für weitere Veranstaltungen, um auch über den Fortgang der fachlichen und rechtlichen Arbeit zu informieren. Ich kann hierzu nur alle einladen, sich an dieser Diskussion zu beteiligen. Diese Richtlinie ist nicht primär eine Last für die Wasserwirtschaftsverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Diese Richtlinie ist eine große Chance, dem Thema Wasserwirtschaft in der Bundesrepublik ein neues Profil zu geben.

Herr Dr. Holzwarth
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

2

Erwartungen an die WRRL

2.1

Perspektiven aus der Sicht der LAWA

Peter Fuhrmann,
Obmann des EU-Kontaktausschusses

1. Einführung

Beim Durchblättern eines Magazins fiel mir ein Bild ins Auge, auf dem ein Schwarzafrikaner sitzend mit einer Blechbüchse aus einem Tümpel Wasser in einen Kunststoffkanister schöpfte. Die Überschrift lautete: "700 Mio. Menschen auf der Erde haben nicht genügend Wasser". Nun sind die klimatischen Verhältnisse und der volkswirtschaftliche Entwicklungsstand zwischen Afrika und Europa sehr unterschiedlich. Der nächste Gedanke, der mir kam war, "Was wäre wenn Afrika als Kontinent eine gemeinsame Wasserpolitik formuliert hätte?" Sicherlich wäre die Zusammenarbeit und die Möglichkeiten eines dringend benötigten Technologietransfers innerhalb Afrikas und nach Afrika ausgeprägter. Ein nachhaltiger Gewässerschutz, also ein verantwortungsvoller Umgang mit der Ressource Wasser, der den jetzt lebenden aber auch den kommenden Generationen sauberes Wasser in ausreichender Menge zur Verfügung stellt, wäre gerade auf dem afrikanischen Kontinent besonders wichtig. Europa hat es mit der EG- Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹⁾ geschafft, eine einheitliche Wasserpolitik zu formulieren und diese auf die nachhaltige Ressourcennutzung auszurichten.

2. Bisherige Wasserpolitik in Europa und in Deutschland

Sowohl die europäische als auch die deutsche Wasserpolitik waren lange Zeit auf einen nutzungsspezifischen und sektoralen Gewässerschutz ausgerichtet. Die bisherige Ausrichtung wird in verschiedenen EWG/EG-Richtlinien wie z.B. zur Trinkwassergewinnung²⁾, zur Badewasserqualität³⁾, zu Fisch-⁴⁾ und Muschelgewässern⁵⁾, über gefährliche Stoffe⁶⁾, zur kommunalen Abwasserbehandlung⁷⁾ und zur Nitratverunreinigung⁸⁾ deutlich. Ein zentrales Handlungsinstrumentarium des deutschen Gewässerschutzes ist § 7a WHG, der die Grundlage für eine anlagenbezogenen Vorgehensweise bildete. Breitere, integrative Ansätze für die Erhaltung oder Entwicklung von Fließgewässern wurden erst mit der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes⁹⁾ im Jahr 1996 und der Richtlinie für die integrierte Vermeidung und Verringerung von Umweltbelastungen¹⁰⁾ (IVU- Richtlinie) sichtbar.

3. Bisherige Erfolge im Gewässerschutz

Die durch Anwendung eines sektoralen Ansatzes erzielten Erfolge in Deutschland sind beträchtlich. Die in den letzten Jahrzehnten insbesondere durch den konsequenten, aber auch kostenintensiven Ausbau der kommunalen Kläranlagen bis zur Nährstoffelimination (Investitionssumme in B.-W. 1977 – 1998 : ca. 15. Mrd. DM; Anschlussgrad der Bevölkerung: 97 %) und der industriellen Abwasserreinigung erreichten Verbesserungen in der Qualität der Fließgewässer (Beispiel Baden- Württemberg) sind beeindruckend:

Gegenüber Mitte der 70er Jahre :

- ist die Belastung mit sauerstoffzehrenden Stoffen (Kenngrößen CSB, BSB₅, und Ammonium) um nahezu 80 % gesenkt worden. Hierdurch ist eine erhebliche Verbesserung der für die Gewässerorganismen lebensnotwendigen Sauerstoffverhältnisse erreicht worden.

- ist die Belastung mit dem Pflanzennährstoff Phosphor um bis zu 90% reduziert worden. Weniger ausgeprägt ist der Rückgang bei Nitrat mit bis zu 20 %, da wesentliche Anteile diffus, also aus der Fläche (Landwirtschaft) in das Grundwasser und die Oberflächengewässer eingetragen werden.
- konnte die Belastung mit gefährlichen Stoffen, wie z.B. Schwermetallen oder den aus toxikologischer Sicht bedenklichen organischen Halogenverbindungen (Kenngröße AOX) um bis zu 90% zurückgeführt werden.
- In den neuen Bundesländern ist zeitversetzt um einige Jahrzehnte eine ähnliche Entwicklung absehbar. Die Elbe, die bis Ende der 80er Jahre noch extreme Sauerstoff-Minima aufwies, hat mittlerweile einen ausgeglichenen – für die meisten Fische ausreichenden – Sauerstoffhaushalt. Die Salzbelastung – vor allem in Werra und Weser ist deutlich zurückgegangen. Klassische Schadstoffe wie Schwermetalle und organische Mikroverunreinigungen sind durch abwassertechnische Maßnahmen und Produktionsumstellungen kontinuierlich reduziert worden.

Durch die Verbesserungen in der Wasserbeschaffenheit ist vielerorts wieder eine Zunahme in der Artenvielfalt festzustellen. Ehemals stark belastete Gewässer, wie der Rhein weisen heute mehr als dreimal so viele Kleinlebewesen auf, wie noch Mitte der 70er Jahre. Auch die früher häufig anzutreffenden Wanderfische erobern langsam den Rhein zurück. So ist der symbolträchtige Lachs unterhalb der Staustufen schon seit einiger Zeit wieder anzutreffen. Aber auch weniger bekannte Arten, wie das Meerneunauge oder der Nordseeschnäpel sind seit kurzem wieder im Rhein zuhause.

Zahlenmäßig sind wieder viele Tiere und Pflanzen in unseren Gewässern vertreten. Allerdings fehlen teilweise noch die "anspruchsvollen" Arten. Häufig wurden sie durch wenig anspruchsvolle (Ubiquisten) oder durch neu eingewanderte Arten (Neophyten /Neozoen) ersetzt.

Beim Grundwasser sind die Erfolge weniger deutlich. Besonders gravierend ist die Nitratbelastung des Grundwassers. Im Bundesdurchschnitt weisen zwar 75.% der Messstellen weniger als 25 mg/l Nitrat auf. Etwa ein Drittel aller Messstellen hat sogar Nitratgehalte < 1mg/l. Ursache sind meist sauerstofffreie, deduzierende Verhältnisse mit daraus resultierenden Denitrifikationsprozessen. Bei etwa einem Viertel der Messstellen werden jedoch 25 mg/l Nitrat überschritten. Mehr als 10% der Messstellen haben sogar Gehalte von mehr als 50mg/l Nitrat. Die bis jetzt angelaufenen Maßnahmen zur Minderung der Nitratreinträge haben sicherlich zu einer Verbesserung in einigen Bereichen beigetragen. Eine allgemeine und umfassende Trendumkehr kann aber noch nicht festgestellt werden.

Erfolge sind dort zu verzeichnen, wo die Quellen gänzlich zum Versiegen gebracht werden können, so z.B. beim Atrazin, für das seit 1991 ein bundesweites Anwendungsverbot besteht. Zwar ist Atrazin auch heute noch in vielen Messstellen nachweisbar – die Konzentrationen gehen aber deutlich zurück.

Als bisher ungelöste Probleme stehen insgesamt weiterhin die diffusen Belastungen und eine breitere Ökologisierung von Gewässern auf der Tagesordnung. Hier muss man eingestehen, dass Konzepte und Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme bisher nur in Teilaspekten zur Verfügung standen.

4. Ziele der WRRL

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) schafft einen Ordnungsrahmen zum Schutz aller Gewässer, also der Oberflächengewässer und des Grundwassers. Sie erfasst somit alle Aspekte des Gewässerschutzes.

Sie beinhaltet im wesentlichen folgende Ziele:

- Herstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustands der oberirdischen Gewässer einschließlich der Küstengewässer. Für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer das Erreichen eines guten ökologischen Potentials und eines guten chem. Zustands
- Schrittweise Reduzierung der Verschmutzung der Oberflächengewässer durch prioritäre Stoffe. Prioritär gefährliche Stoffe sollen aus den Gewässern gänzlich eliminiert werden.
- Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser
- Trendumkehr der Verschmutzung beim Grundwasser, Herstellung eines guten chemischen und quantitativen Zustands
- Berücksichtigung des Verursacher- und des Kostendeckungsprinzips bei der Gestaltung der Wasserpreise, Berücksichtigung der finanziellen Kosten, der Umwelt und Ressourcenkosten und Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen nach Kosteneffizienzkriterien

Durch die WRRL werden zudem insgesamt 7 EU- Richtlinien, die auf einen sektoralen, nutzungsspezifischen Gewässerschutz abzielen, nach Übergangsfristen aufgehoben, was zu einer Verschlinkung des europäischen Wasserrechts führt.

5. Welche fachlich neuen Ansätze sieht die WRRL vor?

Die WRRL nimmt eine gesamtschauliche Betrachtung der Gewässer vor und sie verfolgt zudem gegenüber der bisherigen Sichtweise spezifischere Ansätze. Beide Aspekte zeigen sich insbesondere im

- konsequent flächenhaften, einzugsgebietsweiten Ansatz

Sämtliche Belastungen der Gewässer wie z.B. signifikante punktuelle, linienhafte oder diffuse Verschmutzungen, Wasserentnahmen bis hin zu Abflussregulierungen und morphologische Veränderungen sind zu erfassen und in ihrer Auswirkung auf das Ökosystem Gewässer zu bewerten. Dies bedeutet gegenüber dem bisherigen eher punktbezogenen Ansatz eine deutliche Erweiterung der Betrachtungsweise, insbesondere um die diffusen Schadstoffquellen.

Die WRRL sieht als neues Planungsinstrument den für das gesamte Einzugsgebiet einer (in-) nationalen Flussgebietseinheit abzustimmenden Bewirtschaftungsplan incl. der dazugehörigen Maßnahmenprogramme vor. Eine neue Qualität des Gewässerschutzes wird zudem dadurch erreicht, dass die Maßnahmenprogramme eines Einzugsgebietes zum einen sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen Ländern als auch zwischen Staaten und zum anderen nach Kosteneffizienzkriterien abzustimmen sind.

- gewässertypenspezifischen Ansatz

Bisher in D eingesetzte Gewässerbewertungssysteme haben zwischen verschiedenen Gewässertypen nicht unterschieden. Der Oberlauf eines Gewässers in einem basenarmen und damit sauren Granit wurde mit seiner Talform und seinen geologischen und hydrochemischen Bedingungen genauso bewertet, wie der Mittellauf eines Gewässers in einer sehr basenreichen Lösslandschaft. Die WRRL sieht dagegen einen gewässertypenspezifischen Ansatz vor. Dies bedeutet, dass die Referenzbedingungen für den "sehr guten Zustand" sich zwischen Gewässertypen unterscheiden werden, was eine sachgerechtere und präzisere Vorgehensweise ermöglicht.

- breiteren ökologischer Bewertungsansatz

Der Gewässerzustand wurde bisher anhand von zwei Bewertungssystemen eingeschätzt: Dem Saprobienindex, welchem die Sauerstoffverfügbarkeit für Gewässerorganismen zu Grunde liegt, und der Gewässerstrukturgütekartierung.

Das nach der EU- WRRL vorgesehene Bewertungssystem beinhaltet einen deutlich erweiterten ökologischen Ansatz. Für das Erreichen des "guten" Zielzustandes ist die gewässertypenspezi-

fische Artenzusammensetzung von insgesamt vier Organismengruppen (Fische, Gewässertiere (Makrozoobenthos), Wasserpflanzen, Algen) maßgebend.

Es wird nicht mehr nur das Wasser selbst, oder das Gewässer als Schlauch bewertet, sondern alle das Gewässer im Einzugsgebiet beeinflussenden Faktoren.

- kombinierten Ansatz der Betrachtung von Schadstoffen (Emission/Immission) und der einzelstoffbezogenen Betrachtungsweise (RL 76/464, Prioritäre Stoffe)

Die stoffliche Belastung von Gewässern wurde in der Bundesrepublik Deutschland (D) bisher vorrangig über die emissionsseitige Betrachtung von Summen- (CSB, BSB) Einzelparametern und nur in Einzelfällen nach Immissionsgesichtspunkten bewertet. Die Wasserrahmenrichtlinie sieht dagegen sowohl Emissionsbegrenzungen über die Definition der "besten verfügbaren Technik" bzw. der "besten verfügbaren Umweltpraxis" als auch einzelstoffbezogene Immissionsgrenzwerte vor. EU-weit ist nunmehr der im jeweiligen Einzelfall einer Einleitung weitergehende Ansatz zu wählen.

6. Erwartungen an die WRRL und Konsequenzen

- Grundwasser und Oberflächengewässer sind mit ihren gegenseitigen Einflüssen stärker als bisher zu betrachten. Für die anzugehenden Maßnahmen sind verstärkt bodenkundliche und geologische Kenntnisse in den Bewertungs- und Entscheidungsprozess einzubinden.
- der flächenhafte Ansatz der WRRL wird einen weitaus stärkeren Umgang mit Flächeninformationen erfordern. Es werden Konzepte zu entwickeln sein, wie aus einer Verschneidung flächenhafter Informationen linienhafte und kleinflächige wasserwirtschaftliche Maßnahmenbündel zu entwickeln sind. Eine zu beantwortende Frage wird z.B. sein: Welche flächenhafte Informationen sind einzubeziehen, um einen Gewässerrandstreifen an einem optimalen Ort einzurichten ?
- Die bisher oft an Verwaltungs- und Landesgrenzen orientierte Betrachtung wird zu einer flussgebietsweiten Betrachtung werden. Maßnahmen sind im gesamten Flussgebiet abzustimmen, wofür ganzheitliche Bewirtschaftungsansätze (ein Flussgebietsplan!) zu entwickeln sein werden. Es werden Entscheidungsmechanismen zu entwickeln sein, um festzulegen, ob und wie eine erforderliche Maßnahme in der Gemeinde A, B oder C, der Gemeinde A, dem Landkreis B oder dem Land C am Kosten/Nutzen-effektivsten durchgeführt werden kann. Der flächenhafte Ansatz wird deutliche Einflüsse auf die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen Staaten, Ländern, Kommunen und Fachverwaltungen und deren Organisationsformen haben.
- Maßnahmenbündel werden durch die WRRL vergleichbar und sind disziplinübergreifend auszuwählen. Ausgehend von der Frage: "Was kostet es, 1 kg Phosphat vom Gewässer fernzuhalten ?" ist z.B. auszuwählen zwischen dem weiteren Ausbau einer Kläranlage über die bestehenden gesetzlichen Anforderungen hinaus, der Anlage eines Pufferstreifens am Gewässer, um den Eintrag P-haltigen Bodenmaterials ins Gewässer zu verringern, oder der erosionsvermindernden Maßnahme auf der Ackerfläche.
- Ein wichtiges Entscheidungskriterium wird hierbei die Kosteneffizienz der Maßnahmen sein. Hierfür sind jedoch die Kosten der Maßnahmen und vor allem die Wirksamkeit v.a. von flächigen oder linienhaften Maßnahmen genauer zu erforschen.
- Aufgrund des flächenhaften Ansatzes wird das Ordnungsrecht insgesamt als überwiegend einzusetzendes Instrumentarium an Bedeutung verlieren.

- Soll das Ordnungsrecht weiterhin eingesetzt werden, so sind flächenhaft wirksame Instrumentarien zu entwickeln, die z.B. auf eine Begrenzung von Nähr- und Schadstoffbilanzüberschüssen abzielen. Besonderes Augenmerk ist der Entwicklung von in der Fläche wirksamen Kontrollmechanismen zu schenken.
- Zusätzlich zu den ordnungsrechtlichen Instrumentarien wird neben der Stärkung der Eigenverantwortung für das Gewässer ein deutlicher Schwerpunkt in der Anpassung und Schaffung von Förderprogrammen liegen, die kongruent zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie sein müssen.
- In diesem Zusammenhang werden auch die Förderprogramme anderer Disziplinen und auf allen Ebenen (EU bis Länderebene) zumindest auf diametrale Gegensätze zu den Zielen der WRRL unter die Lupe zu nehmen sein.
- Eine verstärkt flächenhafte und gesamtschaulich wirkungsorientierte Betrachtungsweise und daraus folgend kosten-/nutzenoptimierte Maßnahmen, insbesondere im Bereich der diffusen Einträge in Grund- und Oberflächengewässer und im Bereich der Gewässerstruktur, wird neue Formen der Beteiligung betroffener Berufsgruppen und der Öffentlichkeit erfordern. Dies wird weit über die bisherige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit hinaus gehen müssen.
- Geänderte Bewirtschaftungsweisen im Bereich der Landwirtschaft müssen weitaus stärker durch ein verbessertes Beratungsangebot einerseits und durch massive Bewusstseinsbildung der Bevölkerung andererseits erreicht werden. Der volkswirtschaftliche Wert ökologisch intakter Gewässer muss weitaus besser dargestellt werden.
- Für eine großflächige Rückführung der Gewässer in einen naturnahen Zustand sind Kooperationen mit anderen interessierten Bereichen anzugehen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an eine Zusammenarbeit mit Programmen zur Schaffung von Naturparks, dem Agendaprozess und auch an eine Zusammenarbeit mit Programmen zur Tourismusförderung unter dem Stichwort "Lebens- und Erlebnisraum Gewässer"

7. Fazit

Einzelmaßnahmen mit dem Ziel der Schaffung naturnaher Oberflächengewässer wurden seit geraumer Zeit durch die EG- und die nationale Gesetzgebung verfolgt.

Durch die WRRL werden die Maßnahmen weitaus systematischer und stärker auf die Erreichung des nach gesamtökologischen Kriterien definierten Ziels "guter Zustand" ausgerichtet. Durch die flussgebietsbezogene Betrachtungsweise wird ein massiver Anreiz geschaffen, die Gründe für einen noch unzureichenden Zustand des Gewässers in einer gesamtschaulichen Diagnose festzustellen.

Die bisherigen Denk- und Arbeitsweisen in der Wasserwirtschaft werden sich mit der WRRL beträchtlich verbreitern müssen, um zu einem flächenhaften und gewässerspezifischen Gewässerschutz zu kommen.

Herr Fuhrmann
Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg,
Hauptstätter Str. 67
70178 Stuttgart

Literatur

- ¹⁾ Richtlinie 2000 /60/ EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, (WRRL)
- ²⁾ Richtlinie Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung 75/440/EWG
- ³⁾ Richtlinie Badegewässerqualität 76/160/EWG
- ⁴⁾ Richtlinie Fischgewässer 78/659/EWG
- ⁵⁾ Richtlinie Muschelgewässer 79/923/EWG
- ⁶⁾ Richtlinie über die Ableitung gefährlicher Stoffe in Gewässer 76/464/EWG
- ⁷⁾ Richtlinie kommunale Abwasserbehandlung 91/271/EWG
- ⁸⁾ Richtlinie Verunreinigung Nitrat aus landw. Quellen 91/676/EWG
- ⁹⁾ Wasserhaushaltsgesetz, 12. Nov. 1996, BGBl. I S. 1695
- ¹⁰⁾ Richtlinie für die integrierte Vermeidung und Verringerung von Umweltbelastungen 96/61/EG

2.2

Perspektiven aus der Sicht der Umweltverbände

Die Wasserrahmenrichtlinie – Europäischer Gewässerschutz ohne Standards?

Stefan Scheuer, Brüssel

Nach fast einem Jahrzehnt lebhafter politischer und technischer Diskussion wurde nun die europäische Wassergesetzgebung umstrukturiert: Europäisches Parlament und Rat haben im September 2000 die Wasserrahmenrichtlinie (WRR) angenommen. Keine Frage, diese Richtlinie ist ein komplexes und in Teilen schwer verständliches Gesetzespaket.

Europäische Umweltverbände konnten sich aktiv und qualifiziert an dem Gesetzgebungsprozeß beteiligt. Und die Forderungen der Umweltverbände an die WRR bleiben aktuell und werden die nachfolgenden Prozesse beeinflussen.

Die zwei wichtigen Ziele der WRR sind der Schutz und die Verbesserung der aquatischen Umwelt und der Beitrag zu einer nachhaltigen, ausgewogenen und gerechten Wassernutzung.

Diese Ziele stellen in Anbetracht der Lage der Gewässer in Europa eine riesige Herausforderung dar. Den Berichten der Europäischen Umweltagentur zu Folge hat sich die Gewässerverschmutzung seit 1980 nicht generell verbessert und vor allem bei kleineren Fließgewässern und Grundwasser hat sich die Situation sogar verschlimmert. Die Bewässerungsflächen im Süden werden weiter ausgedehnt, und in vielen Küstenregionen findet eine Grundwasserversalzung statt. Und dies alles, obwohl die EU mit mehr als 25 Richtlinien und Verordnungen die Gewässer zu schützen versucht.

Zwei wichtige Gründe für dieses Scheitern sind zu nennen:

- inkohärente, widersprüchliche und nicht integrierte Gesetzgebung; sowie
- mangelhafte Implementierung und Vollzug europäischen Umweltrechts, v.a. aufgrund häufig zu knapper personeller und finanzieller Kapazitäten.

Die WRR kombiniert eine Reihe von neuen und alten Instrumenten, um unsere Gewässer zu schützen und ihren Zustand zu verbessern und hebt dabei die alten Richtlinien aus den Siebziger Jahren auf. Damit ist die europäische Gesetzgebung sicherlich kohärenter und weniger widersprüchlich geworden. Doch stellt die WRR nur einen ersten Schritt zu einer gemeinsamen und vereinheitlichten Gestaltung des Gewässerschutzes dar. Entweder wurden keine verbindlichen und klaren Ziele sowie Standards in der WRR aufgestellt oder entsprechende Maßnahmen nicht ausformuliert. Dies wird den nachfolgenden politischen Prozessen als auch den technischen Umsetzungsprozessen überlassen.

Eine zentrale Rolle hierbei spielt die Erarbeitung der Flußgebietspläne. Der Erfolg der WRR hängt daher von dem Integrationsvermögen der vielen Netzwerke und Experten-Ausschüsse ab, die Guidelines und Standards entwickeln sowie von den nationalen Behörden, die letztendlich Flußgebietspläne unter der Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeiten. Wichtig wird auch sein, ob die Synergien genutzt werden können, die sich aus den verschiedenen Instrumenten der WRR ergeben.

Die Netzwerke und Experten-Ausschüsse dürfen ihre Entscheidungen nicht hinter verschlossenen Türen treffen. Die Erfahrung hat gezeigt, das die frühzeitige Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit und NRO-Interventionen die Qualität der Maßnahmen, der Umsetzung und des Vollzugs verbessern.

Dieser Punkt führt aber zurück zu der vorhin erwähnten Hürde für eine erfolgreiche und vollständige Umsetzung und Vollzug der Anforderungen der WRR - die beschränkten finanziellen Kapazitäten und personellen Ressourcen.

Ein Erfolg der WRR ist nicht umsonst zu haben: Schon allein für die zufriedenstellende Durchführung der alten Richtlinien wären größere Anstrengungen notwendig gewesen. Die ambitio-

nierte und umfassend wirksame WRR dürfte sich als noch wesentlich arbeitsintensivere Richtlinie erweisen.

Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Ebenen – eine Voraussetzung für den Erfolg der WRR

Die WRR verlangt insbesondere eine Förderung der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung der Flußgebietspläne. Dies beinhaltet auch die Beteiligung an der Analyse der Flußgebiete bis zum Oktober 2004.

Wie kann eine Beteiligung der Öffentlichkeit ausreichend sichergestellt werden?

Die kompetenten Flußgebietsbehörden sollten im eigenen Interesse für ein Maximum an Transparenz ihrer Arbeit und ein Maximum an Partizipation sorgen. Das ist nur zu erreichen, wenn die Behörde über ausreichende Kompetenzen verfügt. Die Länder der Bundesrepublik müssen sich daher die Frage stellen, wie und ob sie im jetzigen Kompetenzendschub klare und für die Öffentlichkeit durchschaubare Entscheidungsregelungen treffen wollen.

Doch die Mühe ist es wert, denn es gibt viele gute und überzeugende Gründe für die deutsche Wasserwirtschaft, sich einer solchen Übung zu unterziehen. Der öffentliche Beitrag wird die Bewirtschaftungspläne in ihrer Qualität verbessern und die Legitimation als auch die Akzeptanz erhöhen. Wie wollen ansonsten die Behörden die schwierige Frage lösen, welches Gewässer „so schwer verändert“ ist, dass keine Renaturierung stattfinden soll? Mit marktwirtschaftlichen Instrumenten allein kann diese Entscheidung sicher nicht getroffen werden, denn der Wert einer naturnahen Landschaft wird außerhalb rationaler ökonomischer Berechnung von der Bevölkerung festgelegt. Auch werden schwierige Fragen aufgeworfen: Soll zum Beispiel die aus klimapolitischen Gründen erwünschte Stromerzeugung kleiner Wasserkraftwerke eine Renaturierung verhindern oder nicht? Eine solche umweltpolitische Güterabwägung kann sicher nicht allein auf Behördenebene getroffen werden, sondern erfordert zwingend einen öffentlichen Diskurs.

Ein Ende der Freisetzung gefährlicher Stoffe

In Anlehnung an die OSPAR Strategie schafft die WRR die Möglichkeit, unter Anwendung des Vorsorgeprinzips die Freisetzung bestimmter gefährlicher Stoffe innerhalb einer Generation einzustellen. Europas Umweltverbände haben sich dafür eingesetzt. Über Artikel 4 und 16 der WRR ist nun sichergestellt, dass die EU als auch jeder einzelne Mitgliedstaat die Verpflichtung hat, jegliche Freisetzung gefährlicher Stoffe, welche auf der Liste prioritärer Stoffe gekennzeichnet werden, spätestens 20 Jahre nach der Festlegung von entsprechenden Maßnahmen zu beenden.

Diese Vorgabe ist nichts anderes als die Integration des OSPAR-Ziels in die europäische Wasserpolitik und damit ein erster Schritt, um die OSPAR Versprechen der EU und fast aller Mitgliedstaaten umzusetzen. Es muß daher noch einmal mit aller Eindeutigkeit gesagt werden, was unter gefährlichen Stoffen in diesem Zusammenhang zu verstehen ist: Anders als unter den herkömmlichen und ineffektiven Risikobewertungsverfahren werden Stoffe anhand ihrer intrinsischen Eigenschaften, also anhand von Eigenschaften, die im Labor getestet werden können, als gefährlich eingestuft. Grenzwerte für diese intrinsischen Eigenschaften sind z.B. unter OSPAR für die toxischen, bioakkumulativen und persistenten Eigenschaften aufgestellt worden, um Stoffe mit großem Gefahrenpotential zu identifizieren. Darüber hinaus müssen auch Eigenschaften, wie hormonelle Störwirkungen etc... nach vorhandenem Wissensstand, berücksichtigt werden.

Stoffe mit diesen gefährlichen Eigenschaften können nicht mit dem üblichen Risikomanagementansatz kontrolliert werden. Eine Beendigung der Freisetzung dieser gefährlichen Stoffe ist zum heutigen Zeitpunkt die einzige sichere Lösung.

Die Problematik eines eventuellen Nullemissionsgebots für natürlich vorkommende Stoffe oder Nebenprodukte ist uns bekannt und die Diskussion ob „Null gleich Null“ ist, wird in den nächsten 20 Jahren noch praktikable Lösungsansätze liefern.

Ökologische Oberflächengewässerbewertung – ein großes Konzept mit viele offenen Fragen

Die Menschheit benutzt Wasser in unterschiedlichster Weise, und es wird dabei oft vergessen, dass auch die Umwelt und in besonderer Weise Feuchtgebiete von der ausreichenden Versorgung mit qualitativem gutem Wasser abhängen. Ökosysteme sind ein bedeutender Teil des Wasserkreislaufs und ihr Funktionieren ist die Voraussetzung für die Versorgung der Menschheit mit sauberem Wasser. Es wäre daher fatal, den Wasserbedarf der Umwelt in Konkurrenz mit der urbanen, industriellen und landwirtschaftlichen Wassernutzung zu sehen.

Die WRR versucht daher, die biologische und hydromorphologische Integrität der aquatischen Ökosysteme zu schützen und damit zugleich die Basis für die menschliche Wassernutzung zu sichern. Die Bewertung der ökologischen Qualität der Oberflächengewässer und das Aufstellen eines guten ökologischen Zustands als Ziel sind daher von großer Bedeutung.

Die Anhänge V und II der WRR bieten trotz ihrer Ausführlichkeit nur einen ersten Anhaltspunkt für die ökologische Bewertung. Viele Fragen bleiben offen, und die Mitgliedstaaten sind gefordert, in enger Zusammenarbeit praktikable Lösungen zu finden.

Wie werden die Referenzbedingungen aufgestellt werden? Was bedeuten „keine oder nur geringfügige anthropogene Änderungen“? Hängen wir die Meßlatte zu hoch, haben wir keine natürlichen Gewässer, um die Referenzbedingungen mit ausreichender Genauigkeit bestimmen zu können. Hängen wir sie zu tief, wird eventuell das Ziel des „guten Zustands“ abgeschwächt. Was sind „signifikanten Mengen“ von Stoffeinleitungen in die Gewässer? Sind es Mengen, die einen signifikanten Einfluß auf die biologischen Parameter haben, oder x kg eines beliebigen Stoffes pro Jahr? Die Referenzbedingung hängt von dieser vagen Formulierung der WRR ab! Was sind die Klassengrenzen zwischen sehr gutem und gutem Zustand? Ist es ein Umweltqualitätsverhältnis von 0,99 oder 0,70? Gilt der Wert für den schlechtesten Parameter oder für den Mittelwert aller Parameter? Und noch wichtiger, was ist die Grenze zwischen gutem und mäßigem Zustand?

Es muß sicher gestellt werden, dass das Referenzsystem die bestmögliche Annäherung an die Werte ungestörter biologischer Bedingungen repräsentiert. Mitgliedstaaten müssen von Anfang an zusammenarbeiten, um eine Vergleichbarkeit der ökologischen Bewertung zu ermöglichen. Das Ergebnis, dargestellt in den Qualitätskarten für Oberflächengewässer, muß die Vergleichbarkeit des hohen, guten oder mäßigen Zustandes eines Flusses in Schweden mit einem Fluß in Deutschland oder Italien erlauben. Die Ausweisung der „erheblich veränderten oder künstlichen Gewässer“ darf nur stattfinden, wenn es absolut notwendig und unvermeidbar ist.

Lückenhafter und widersprüchlicher Schutz der Grundwasserqualität

Europäischer Grundwasserschutz beruht hauptsächlich auf der Grundwasserrichtlinie (80/68/EWG), der Nitratrichtlinie (91/676/EWG), der Pestizidrichtlinie (91/414/EWG) und der Abfalldeponie Richtlinie (1999/31/EG).

Trotz dieser Richtlinien bleiben die Grundwasservorkommen stark gefährdet, und die Entnahmen wurden bisher überhaupt nicht angesprochen. 1995 erkennt der Rat die besondere Bedeutung des Grundwassers als einen wichtigen Bestandteil des Wasserkreislaufs und der Ökosysteme und als eine der wichtigsten Trinkwasserressourcen an. Der Rat beschloß in seiner Resolution, dass Grundwasserschutz auf den folgenden Prinzipien basieren soll:

- Erhalt der Qualität von unverschmutztem Grundwasser;
- Vermeidung weiterer Verschmutzung; und
- Verbesserung von verschmutztem Grundwasser.

Es ist nicht nur für Umweltverbände enttäuschend, dass die WRR diesen Anforderungen in keiner Weise gerecht werden kann und darüber hinaus die Beschlussfassung über Kriterien und Maßnahmen zum Grundwasserschutz vertagte.

Eine Reihe von Fragen bleibt daher offen und müssen auf EU und nationaler Ebene geklärt werden.

An erster Stelle des Grundwasserschutzes steht die Vermeidung weiterer Verschmutzung. Daher muß dafür gesorgt werden, dass das Prinzip der Vermeidung der Einleitung gefährlicher Stoffe der Liste 1 der Grundwasserrichtlinie in die Anforderungen der Tochtrichtlinie unter Artikel 17 aufgenommen wird bzw. eindeutig geklärt wird. Darüber hinaus müssen unbelastete Grundwasser besser geschützt und in ihrem Zustand erhalten werden (Nichtverschlechterungsprinzip). Damit das Nichtverschlechterungsprinzip in der WRR überhaupt eine Wirkung entfalten kann, sind mehr als nur zwei Statusklassen für das Grundwasser notwendig - mit entsprechend ambitionierten Standards für den „guten“ chemischen Zustand, und einer sehr guten Zustandklasse für unbelastete Grundwasser. Darüber hinaus muß klar gestellt werden, ab welchem Zeitpunkt die Nichtverschlechterung zu erreichen ist. Da die WRR kein spezielles Datum dafür nennt, kommen je nach Auslegung zwei Termine in Frage: Entweder drei Jahre nach Inkrafttreten der WRR, also wenn die Umsetzung in nationales Recht abgeschlossen ist, oder bis Oktober 2004, wenn die Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers nach Anhang II abgeschlossen ist. Weiterhin ist zu klären, was ein signifikanter und anhaltender Trend einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser bedeutet und für welche Schadstoffe die Trendumkehr eingeleitet werden muß. Prinzipiell legt die europäische Umweltgesetzgebung keine Qualitätsstandards für Grundwasser fest. Auf welche wird also in der WRR im Artikel 17(5) Bezug genommen?

Die WRR schränkt das Nichtverschlechterungsprinzip und den Schutz, die Verbesserung und Sanierung von Grundwasser spezifisch auf „Grundwasserkörper“ ein, d.h. Grundwasservorkommen, die entweder einen nennenswerten Grundwasserstrom aufweisen oder die Entnahme erheblicher Grundwassermengen erlauben. Mitgliedstaaten können durch diese Regelung bequem bestimmte Grundwasservorkommen von den Zielen der Richtlinie ausschließen und den europäischen Grundwasserschutz noch löchriger als bisher gestalten. Es muß daher kargestellt werden, mit welcher Begründung bestimmte Grundwasser nicht als Grundwasserkörper klassifiziert werden.

Die WRR mit dem „Kompromiß“ Artikel 17 vertagt Kriterien und Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der chemischen Qualität des Grundwassers.

Die Grundwasserrichtlinie von 1980 (80/68/EWG) bleibt daher das Hauptinstrument der europäischen Gemeinschaft zum Schutz des Grundwasser gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe.

Nachhaltiges mengenmäßiges Grundwassermanagement gefordert

Im Vergleich zu den reichlich ernüchternden Ergebnissen beim Grundwasserqualitätsschutz unter der WRR, stellt der mengenmäßige Grundwasserschutz ein klares und weitreichendes Ziel zur Verfügung.

Ein guter mengenmäßiger Zustand eines Grundwasserkörpers beinhaltet die Anforderung, daß die verfügbare Grundwasserressource (langfristige mittlere jährliche Grundwasserneubildung abzüglich des langfristigen jährlichen Abflusses, der für die ökologischen Ziele für die Oberflächengewässer notwendig ist) nicht von der langfristigen mittleren jährlichen Entnahme überschritten wird.

Das heißt, daß bis spätestens Oktober 2003 (bzw. Oktober 2004) Grundwasserkörper, welche einen guten mengenmäßigen Zustand aufweisen, mengenmäßig nicht verschlechtert werden dürfen und einen besonderen Schutz erhalten.

Bis 2015 müssen dann alle Grundwasserkörper dieses Ziel erreicht haben.

Schlußbemerkungen: Herausforderung integrierte Wasserwirtschaft

Die WRR stellt ein komplexes Paket alter und neuer Instrumente dar, welches die europäische Wasserpolitik vereinheitlichen soll. Maßnahmen und Programme werden auf EU- und nationaler Ebene koordiniert. In einem zweiten Schritt müssen jetzt aber klare Ziele, Guidelines etc. aufgestellt werden, damit die Ziele der WRR Gestalt annehmen können. Der öffentlichen Beteiligung muß auf allen Ebenen der Umsetzung in nationales Recht und des Vollzugs der Anforderungen der WRR höchste Priorität beigemessen werden, um die Qualität und Akzeptanz der Maßnahmen zum Erreichen der Ziele zu erhöhen. Um nicht die gleichen schlechten Erfahrungen wie bei der Umsetzung z.B. der Gefährlichen Stoffe-Richtlinie oder Nitrat-Richtlinie zu machen, müssen hinreichende personelle und finanzielle Kapazitäten bereitgestellt werden. Der Erfolg der WRR wird sich nicht von alleine einstellen.

Einzugsgebietsorientiertes Planen und Handeln muß sich in der Wasserwirtschaft durchsetzen. Starres Denken in administrativen Grenzen muß aufgegeben und grenzüberschreitende Kooperation für gemeinsamen Ressourcenschutz selbstverständlich werden. Zudem ist eine Integration der Umweltschutzbelange der Wasserwirtschaft in andere Politikbereiche unumgänglich, um die Ziele der WRR zu erreichen.

Wir werden vielleicht erst in einem Jahrzehnt die Auswirkungen der neuen EU-Wasserpolitik auf unsere aquatische Umwelt ausmachen können, doch dazu sind schon heute die richtigen ersten Schritte in Richtung einer integrierten und transparenten Wasserbewirtschaftung nötig. Die Herausforderung ist groß: Erforderlich ist nichts weniger als ein radikaler Neubeginn in Wasserpolitik und Wasserverwaltung. Dazu werden viele Beteiligte über ihren eigenen Schatten springen müssen, insbesondere um die geforderte Beteiligung der Öffentlichkeit zulassen zu können. Dieser Sprung ins kalte Wasser lohnt sich aber: schließlich stehen die Bereitstellung ausreichend sauberen Wassers für die heutigen und zukünftigen Generationen und eine lebenswerte aquatische Umwelt auf dem Spiel.

Herr Scheuer
European Environmental Bureau
Boulevard De Waterloo, 34
B-1000 Brussels

2.3 Perspektiven aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände

Herr Lattmann, Deutscher Städtetag

Thesen zur Umsetzung aus kommunaler Sicht

1. Am 06. September 2000 hat das EU-Parlament den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates angenommen. Die EU-Mitgliedstaaten haben dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens am 14.09. zugestimmt. Die Richtlinie ist innerhalb von 3 Jahren in nationales Recht umzusetzen.

Im Kompromiss zwischen Parlament und Kommission sind noch einmal erhebliche Änderungswünsche des Europaparlaments berücksichtigt worden. Allerdings wird Wasser auch künftig nicht als „übliche Handelsware“ betrachtet. Wasser ist in der Richtlinie weiterhin ein Gut der Umwelt und der Gesellschaft. Die Wasserversorgung ist deshalb eine Leistung der Daseinsvorsorge im Sinne der Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“. Dieses Ergebnis begrüßt der Deutsche Städtetag ausdrücklich.

2. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie beabsichtigt neben der Vereinheitlichung von mehr als 30 bestehenden Richtlinien und Verordnungen die
 - Schaffung eines gemeinschaftlichen Ordnungsrahmens
 - Festlegung eines gemeinsamen Konzeptes und gemeinsamer Ziele
 - Festlegung grundlegender Maßnahmen und Begriffsbestimmungen.

Es wird die Förderung der nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen „Ressourcen“ angestrebt. Grundlage für die künftige Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung ist die Flussgebietseinheit. Verschmutzung soll künftig zweigleisig, d. h. an der Quelle und durch die Festlegung von Umweltqualitätszielen bekämpft werden. Alle 6 Jahre ist künftig ein Bewirtschaftungsplan mit koordinierten Maßnahmenprogrammen zu erstellen. Maßnahmenprogramme der Mitgliedstaaten, die sich an den regionalen und lokalen Bedingungen orientieren, sollen dabei Vorrang genießen. Spätestens 10 Jahre nach in Kraft treten der Richtlinie sind die diese Konzepte zu veröffentlichen, spätestens 16 Jahre nach in Kraft treten sind sie zu überprüfen und zu aktualisieren. Danach sollen sie alle 6 Jahre aktualisiert und überprüft werden. Damit gilt das Jahr 2015 als faktischer Umsetzungszeitpunkt für die Wasserrahmenrichtlinie.

3. Festzuhalten ist, dass das Gewässer künftig ganzheitlich betrachtet wird, d. h. es werden nicht nur Segmente oder die biologische Qualität des Oberflächen- bzw. Grundwassers bewertet, sondern auch deren chemischer Zustand und die Gewässermorphologie. Dieses Vorgehen dient dem Ziel, eine „integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft“ zu entwickeln. Allerdings wird aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in der Gemeinschaft und vor dem Hintergrund des unterschiedlichen Bedarfs auch die Option für spezifische Lösungen eröffnet. In den Erwägungsgründen heißt es weiter: „Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Informationen, Konsultationen und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer.“ Damit werden sich auch Bewirtschaftungsanforderungen an die Gewässer und das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden verändern, denn Artikel 1 der Richtlinie will u. a. „zu einer schrittweisen Erreichung des Ziels der Beendigung von Emissionen, Einleitungen und Freisetzungen gefährlicher Stoffe bis zum Jahr 2020“ kommen.

4. Künftig sollen Wasserpreise einen Anreiz für effiziente Wassernutzung bieten. Dies wird als Schritt in Richtung kostendeckender Preise für Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung der finanziellen Kosten sowie der Umwelt- und Ressourcenkosten angesehen. Bis 2010 sollen die Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen ergreifen, die entsprechende Anreize für Verbraucher liefern. Allerdings können Mitgliedstaaten auch auf Kostendeckung verzichten, wenn dies auf Grundlage feststehender nationaler Praktiken geschieht.

Hier liegt zweifellos ein problematisches Moment der Richtlinie, da aus den Wasserpreisen z. B. in der derzeitigen Diskussion in Deutschland häufig ohne Rücksicht auf die einbezogenen Kosten Schlussfolgerungen in Richtung Privatisierung/Liberalisierung gezogen werden. Die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss betreffend die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen liegt seit dem 1. August 2000 vor. Damit will die Kommission „Leitlinien“ für die Umsetzung und Ausgestaltung vorgeben. Faktoren für eine umweltorientierte Preisgestaltung sollen sein:

- strenge Anwendungen des Prinzips der Kostendeckung,
- breite Anwendung von anreizbietenden Preisstrukturen und Förderung von Wassermaßeinrichtungen,
- Ermittlung der wichtigsten Umweltlasten und soweit durchführbar, Internalisierung dieser Kosten in die Verbraucherpreise,
- transparente Politik unter Einbeziehung von Nutzern und Verbrauchern zur Steigerung der Akzeptanz.

5. Damit kommt dem Art. 9 (Gebührensystern und Deckung der Kosten der Wasserdienstleistung) für die lokale Ebene eine besondere Bedeutung zu. Ab dem Jahr 2010 sollen die Mitgliedstaaten der Kommission darüber berichten, ob und wenn ja wie ihr Gebührensystem einen Beitrag zur nachhaltigen Ressourcenschonung darstellt und damit einen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele dieser Richtlinie. Es werden wirtschaftliche Analysen der Wassernutzung abgefordert (vergleiche Anhang III), vor allem für die Sektoren Haushalte, Industrie und Landwirtschaft, auf deren Grundlage die einzelnen Bereiche einen angemessenen Beitrag zur Deckung aller Kosten der Wasserdienstleistungen leisten. Die Anforderungen an die wirtschaftliche Analyse sind relativ detailliert, sie enthalten folgende Elemente:

- Schätzung der Wassernutzung,
- Preise und alle Kosten von Wasserdienstleistungen,
- langfristige Vorausschätzungen von Angebot und Nachfrage
- Berechnung der erforderlichen Investitionen und Kosten für die in den Bewirtschaftungsplänen vorgeschlagenen Maßnahmen,
- geschätzter Nutzen der Durchführung der in den Bewirtschaftungsplänen vorgeschlagenen Maßnahmenprogramme,
- Berechnung der Kostenwirksamkeit und/oder Indikatoren für die Kosten-Nutzen-Analyse der in den Bewirtschaftungsplänen vorgeschlagenen Maßnahmenprogramme.

Dennoch wird in Anhang III festgehalten, dass „die Verfahren zur Sammlung der relevanten Informationen an die lokalen, hydrologischen, sozioökologischen und institutionellen Bedingungen angepaßt (werden), um sicherzustellen, dass die Kosten für die Datensammlung in einem angemessenen Verhältnis zur Genauigkeit der gesammelten Informationen entstehen“. Es bleibt abzuwarten, ob hier möglicherweise Änderungen bei den Grundlagen für die Ermittlung von Preisen, Kosten und Gebühren vorgenommen werden müssen, mit denen die Städte bisher arbeiten, auch unter Berücksichtigung der Aspekte der „Angemessenheit“. Hier sind sicher noch Gespräche mit dem Bund und den Ländern zu führen.

6. In Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine bestehende nationale oder internationale Stelle als zuständige Behörde im Sinne dieser Richtlinie bestimmen können. Komplizierter wird es vor allen Dingen dann, wenn es sich dabei um das Flussgebietsmanagement zwischen mehreren EU-Mitgliedern und/oder Nicht EU-Mitgliedern handelt. Aber selbst von „Teileinzugsgebieten“ werden entsprechende Bewirtschaftungskonzepte abverlangt. Die administrative Organisation des Flussgebietsmanagements wollen die Länder übernehmen, einschl. der grenzüberschreitenden Aufgaben. Dazu wird man sicherlich einen Staatsvertrag schließen, der hoffentlich in geeigneter Weise Kompetenzen, Organisationsformen und Finanzierungsfragen regelt. Die jeweilige zuständige Stelle sieht sich dann umfangreichen Abstimmungs-, Berichts-, Informations- und Kontrollaufgaben ausgesetzt. Obwohl die Maßnahmen zur Bewirtschaftung flussgebietsbezogen sind, können derartige Anforderungen auch auf die unteren Wasserbehörden als lokale Ebene zukommen. Vor diesem Hintergrund bedürfen die Anforderungen an die Umweltqualitätsziele für die Oberflächen- und Grundwasser und das damit verbundene „Datenmanagement“ auch im nationalen Kontext weiterer Präzisierung. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die europäische Wasserrahmenrichtlinie das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörde auch im Bezug auf Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung einschränkt. Einerseits wird eine Verschlechterung der Gewässerqualität bei den Gewässern ausgeschlossen, andererseits ein Sanierungszeitraum für die Verbesserung der Gewässerqualität verbindlich festgelegt, der präzise definierten Güteanforderungen entsprechen muss.
- Überall müssen deshalb Bewirtschaftungspläne für Flussgebietssysteme aufgestellt werden, die die rechtzeitige Erfüllung der Qualitätsziele sicher stellen. Zwar wird das Regime für „heavily modified waterbodies“ relativiert, im übrigen durch punktuell zu gewährende Nachfristen oder Befreiungen auf Dauer gelockert. Aber der Rechtfertigungszwang, der einerseits gegenüber der Kommission, andererseits gegenüber den Bürgern besteht, wird möglicherweise die Spielräume der Länder erheblich einschränken, von allzu großzügigen Ermessensentscheidungen weiter Gebrauch zu machen. Zu befürchten ist deshalb auch aus der Sicht der Kommunen, dass dies das „Einfallstor“ für weitere, kostenträchtige Erhöhungen von Qualitätsstandards werden könnte.
7. In Art. 14 (Information und Anhörung der Öffentlichkeit) heißt es: „Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit einschließlich den Nutzern zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann“. Die Aufzählung entspricht einem ganzen Pflichtenkatalog von der Zeitplanung bis zur Diskussion der vorliegenden Bewirtschaftungspläne. Außerdem wird „auf Antrag Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfes herangezogen wurden.“ Aus kommunaler Sicht stellt sich dabei die Frage nach der Antragsberechtigung und nach der für die Annahme der Anträge zuständigen Stellen. Muss die lokale Ebene dafür Daten bereitstellen? Wenn ja, welche? Damit Informationsaufwand und Kosten in einem angemessenen Verhältnis bleiben, ist zumindest zu klären, welche Kosten für welche Daten auf die verschiedenen Benutzer und ihre Bedürfnisse umzulegen sind. Darüber hinaus sind auch die einzelnen Standards für das Monitoring und die Maßstäbe für die Dokumentation festzulegen. Die Strukturen der Abwicklung sind nicht von der Frage der Kostentragung zu trennen.

8. Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie sind allein schon zur Verankerung der Ziele und Begriffsbestimmungen (z. B. Flussgebietseinheit) Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erforderlich. Hinzu kommen weitere Vorschriften und Verordnungen zur Präzisierung z.B. der Umweltziele und Maßnahmenprogramme oder der Anhänge II und V. Ein großer Teil der Instrumente des WHG und der Landeswassergesetze steht damit auf dem Prüfstand. Auf dem Prüfstand steht aber auch die Form der weiteren Umsetzung. Die Kommunen waren bisher an den Beratungen nicht beteiligt. Eine entsprechende Beteiligung wurde bisher von Bund und Ländern immer mit der Begründung abgelehnt, dass die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht die kommunale Ebene nicht berührt. Wir halten dies aus den genannten Gründen für falsch. Für uns besteht dringender Klärungsbedarf bezüglich
- der Rolle der unteren Wasserbehörden und der öffentlichen Ver- und Entsorgungseinrichtungen,
 - des Umfangs möglicher Aufgabenübertragung durch die Länder und die damit verbundenen Kosten für die Städte und die Frage ihrer Erstattung.

In diesem Zusammenhang muss auch über ein differenziertes Nutzerkonzept geredet werden, dass zur Ausgestaltung des Art. 14 und der Festlegung der finanziellen Beteiligung der Nutzer von großer Bedeutung für die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie ist.

Herr Lattmann
Deutscher Städtetag
Straße des 17. Juni 112
D-10623 Berlin

2.4 Perspektiven aus der Sicht der Wasser und Bodenverbände

Herr von Steinaecker
Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft

Veränderung des Begriffs Gewässerunterhaltung und die Folgen

I. Wasser- und Bodenverbände - Unterhaltungsverbände - heute

In den Bundesländern Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Bremen gibt es nach Einzugsgebieten gesetzlich gegründete Wasser- und Bodenverbände mit der Aufgabe der Gewässerunterhaltung. Auf die spezifischen Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern wird nicht eingegangen. Der Vortrag bezieht sich ausschließlich auf diese Verbandsstrukturen in den vorgenannten Bundesländern.

Nach allem, was wir bis heute von der Wasserrahmenrichtlinie wissen, wird sie mittelfristig erhebliche Veränderungen sowohl in der Organisationsstruktur wie auch in der Aufgabenstellung dieser Verbände nach sich ziehen.

1. Heutiger Inhalt der Gewässerunterhaltung gem. § 28 WHG

Der heutige materiell rechtliche Begriff der Gewässerunterhaltung ist im § 28 WHG festgelegt. Die Bundesländer haben in ihren Ausführungsgesetzen diesen Begriff ausgefüllt. Im Kern wird sowohl der geographische wie auch der sachlich fachliche Inhalt der Gewässerunterhaltung umschrieben. Danach hat die Unterhaltung den Wasserabfluß zu gewährleisten und die Aspekte des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Es handelt sich grundsätzlich um eine „Erhaltungspflicht“. Ein Verbesserungsgebot ist aufgrund der Vorgabe des § 28 WHG nicht möglich. Wo dies bereits heute der Fall ist (Landeswassergesetze), werden seitens der Landesregierungen oder sonstiger Dritter öffentliche Mittel für diese Verbesserungsmaßnahmen den Unterhaltungspflichtigen zur Verfügung gestellt.

Diese Verbände können neben der klassischen Aufgabe der Gewässerunterhaltung auch andere Aufgaben in ihre Satzungen aufnehmen, wie z.B. Hochwasserschutz oder landwirtschaftliche und / oder kommunale Sonderaufgaben, soweit dies durch § 2 WVG (und den Ausführungsgesetzen der Länder) gedeckt ist.

2. Beitragsstruktur in den Verbänden

- Kostenverteilung für die Unterhaltung der Gewässer -

Die Beitragsstruktur in den Unterhaltungsverbänden ist bis auf Schleswig-Holstein gleich. Es gilt für die Aufgabe der Gewässerunterhaltung als Beitragsverteilungsschlüssel der Flächenmaßstab. Das heißt, alle Flächen im Niederschlagsgebiet des Verbandes (durch Landesgesetz festgelegt) haben den gleichen Beitrag zu bezahlen. (Gesamtkosten : Fläche = Hektarbeitrag) Der Vorteilsmaßstab des WVG ist hier durch die gesetzliche Vorgabe des Flächenmaßstabes ausgeschaltet. Diese Rechtslage ist durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG IV C 33.70/III OVG Lbg. A 32/69) bestätigt. Auch die heutigen Prozesse, insbesondere der Waldeigentümer gegen diesen Beitragsmaßstab blieben bisher erfolglos.

Insbesondere ab Mitte der 70iger bis Anfang der 90iger Jahre wurde in den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein diese Kostenstruktur von den Beitragspflichtigen stark angegriffen. Einerseits wollte man einen modifizierten Beitragsmaßstab haben und andererseits sahen die Verbandsmitglieder - überwiegend Landwirte - nicht ein, daß sie die zunehmend in

die Gesetze integrierten Aufgaben der Berücksichtigung ökologischer Belange mitfinanzieren sollten.
Begründung:
Die Vorteile dieser Auflagen kämen nicht den Flächennutzern, sondern der Gesamtgesellschaft zugute.

In Schleswig-Holstein wurde ein modifizierter Flächenbeitrag eingeführt, in Niedersachsen wurden Wald- und Naturschutzflächen durch einen Sonderzuschuß des Landes entlastet. Der Flächenmaßstab wurde aber aufrecht erhalten.
Der „Vorteil“ der Allgemeinheit wurde durch einen Landeszuschuß für die Betroffenen „erträglich“ gemacht. (Dieser ist heute aber weitgehend wieder gestrichen, die Auflagen sind geblieben!)

II. Gewässerunterhaltung unter der Perspektive der EU-WRRL

1. Qualitätsmanagement

Wenn man die Aufgaben dieser gesetzlich gegründeten Gewässerunterhaltungsverbände unter den Perspektiven der EU-Wasserrahmenrichtlinie sieht, so wird deutlich, daß der Begriff der Gewässerunterhaltung nicht mehr mit dem heutigen Begriff vergleichbar sein wird.

Das Gesamtziel der EU-WRRL ist ein flusseinzugsgebietsbezogenes Management mit dem Ziel eines guten hydromorphologischen, ökologischen und chemischen Zustandes der Oberflächen-gewässer sowie eines guten chemischen und mengenmäßigen Zustandes des Grundwassers.

Unter dieses Gesamtziel ist daher auch die zukünftige Gewässerunterhaltung zu subsumieren.

Zunächst wird die „klassische“ Gewässerunterhaltung nach wie vor durchzuführen sein. Da aber die Gewässergüte in den Vordergrund treten wird und die Gewässergüte nicht nur aus einer „Ökologisierung“ des Gewässerbetts und seines unmittelbaren Umfeldes verbessert werden kann, sondern hier insbesondere auch das gesamte Niederschlags-/Einzugsgebiet eines Gewässers von erheblicher Bedeutung ist, wird der bisherige geographische Begriff des Gewässers auf das gesamte Einzugsgebiet, zumindest aber auf das Talauengebiet ausgedehnt werden. Hier werden neben dem Management der punktuellen Einleitungen, insbesondere auch die Fragen der diffusen Einleitungen und sonstiger Aspekte, die Einfluß auf die Gewässergüte haben, zu berücksichtigen sein. Das Verbandswesen hat in diesem Bereich bereits erhebliche Erfahrungen. Die Wasserbeschaffungsverbände (überwiegend in gleicher Rechtsform) haben zum Schutz des Grundwassers in den Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten bereits heute Kooperationen mit den Flächennutzern (überwiegend Landwirte) gegründet, um die Belastung des Grundwassers mit Schadstoffen zu minimieren. Aus diesen Erfahrungsschätzen können auch die Unterhaltungsverbände durch Kooperation schöpfen. Sie werden also in Zukunft in der Lage sein, die entsprechenden ökologischen Ziele über ein

Qualitätsmanagement

zu erreichen.

2. Mengenmanagement

- Abflußregulierung / Hochwasserschutz -

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der „klassische“ Inhalt der heutigen Gewässerunterhaltung aufrecht zu erhalten ist, da der Abfluß und die Rückhaltung des Wassers stets gewährleistet werden müssen! Neben diese Tätigkeit tritt aber immer deutlicher die des Hochwasser-managements.

Wenn man aufgrund der heutigen Niederschlagsveränderungen und der Hochwasser- und Überschwemmungshäufigkeiten die Betroffenheit verschiedener - auch kleinerer - Flußgebietsregionen betrachtet, so wird die Gewässerunterhaltung immer schwerer von dem Begriff des

Hochwasserschutzes im Binnenland zu trennen sein. Letztendlich wird es hier eine Verschmelzung geben.

3. Zwischenergebnis

Die EU-WRRL führt dazu, daß der klassische Begriff der Gewässerunterhaltung, wie er heute im § 28 WHG (und in den Ausführungsgesetzen der Bundesländer) umschrieben ist, neu formuliert werden muß.

Die Gewässerunterhaltung wird daher in Zukunft aus zwei näher zu definierenden Begriffen bestehen:

- Mengenmanagement (Abfluß, Rückhaltung, Hochwasserschutz)
- Qualitätsmanagement (Gewässergüte - Oberflächen - Grundwasser)

Diese Begriffe und eine ähnliche Umschreibung des Begriffs der Gewässerunterhaltung verwenden bereits unsere niederländischen Kollegen in den dortigen Verbänden.

4. Folgen: Kosten- / Beitragsveränderungen

Die Vermengung von Gewässerunterhaltung und Hochwasserschutz, wie auch die Kostenentwicklung im Bereich der klassischen Gewässerunterhaltung aufgrund der zunehmenden Berücksichtigung ökologischer Belange und der Rückzug des Staates aus einer Bezuschussung dieser Faktoren führt dazu, daß die Finanzierung einer neu definierten Gewässerunterhaltung ebenfalls neu zu definieren ist.

Ich halte es aus meiner fast 25jährigen Erfahrung für unrealistisch, auf Finanzierungen oder Finanzierungszuschüsse des Bundes oder der Länder zu setzen. Darüber hinaus halte ich es auch für unrealistisch, entsprechende Finanzmittel von der EU zu erwarten. Diese wird durch die Osterweiterung sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel hierfür verbrauchen. Wir werden daher letztendlich bezüglich der Finanzierung dieser uns durch die EU aufgegebenen Maßnahmen alleine stehen.

Es müssen also realistische Lösungswege diskutiert und gefunden werden (ggf. könnten EU-Mittel für eine umweltverträgliche Landwirtschaft hier eingebunden werden).

5. Neue Beitragsstrukturen

Wir werden also in den einzelnen EU-Staaten und Bundesländern - weitgehend - auf eine Eigenfinanzierung angewiesen sein, wenn wir denn die Auflagen aus der Rahmenrichtlinie tatsächlich umsetzen wollen - was wir nach dem Wortlaut der Richtlinie durchaus müssen.

Lösungsansatz:

Hier bietet sich aus der Sicht der bestehenden Unterhaltungsverbände folgender Lösungsansatz an.

(Ich bitte, diesen Gedankenansatz nicht als fertiges Instrumentarium zu betrachten, sondern als einen in der Diskussion stehenden Lösungsweg.)

5.1 Modifizierter Flächenbeitrag

Wenn wir davon ausgehen, daß die zukünftige Gewässerunterhaltung in dem von mir eben beschriebenen Umfang in Zukunft gesetzlich festgelegt werden wird, so wird nach wie vor der jeweilige Flächennutzer einen entsprechenden Vorteil aus der Gewässerunterhaltung ziehen. Dieser Vorteil wird sich aber nur aus der Nutzung seiner Grundstücke ergeben. Da die Gewässerunterhaltung aber weitere Aspekte zu berücksichtigen haben wird, ist es nicht mehr möglich, den gesamten Kostenbereich von den Flächennutzern allein einzuwerben. Auch wird es nicht mehr möglich sein, die Flächennutzer mit einem einheitlichen Flächenmaßstab zu belegen. Hier wird eine, wenn auch grobe, Differenzierung entsprechend der Nutzung vorzunehmen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wir heute, zumindest aber morgen, in der Lage sein werden,

die einzelnen Grundstücke entsprechend ihrer Nutzung parzellenscharf digital erfassen zu können. Dies wird die Beitragseinschätzung und die Beitragshebung entsprechend einem differenzierten Flächenmaßstab möglich machen, ohne einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand zu erzeugen.

5.2 Wertmaßstab als Beitragsschlüssel

Neben diesen Flächenbeitrag wird ein - wie auch immer - gestalteter Hochwasserschutzbeitrag treten. Dieser kann entsprechend der Gefährdung des Wertes von Grundstück, Gebäude pp. nach dem Wertmaßstab ermittelt werden. Diesen Wertmaßstab (Grundsteuermeßbetrag) wenden wir bereits heute im Bereich der Küstenschutzverbände an. Er ist durchaus auf diesen Bereich übertragbar. Allerdings müssen die Grundstücke entsprechend eingeschätzt werden. Hier werden sicherlich nur solche Grundstücke in Frage kommen, die Hochwasser gefährdet sind, bzw. solche die Vorteile vom Hochwasserschutz haben. Allerdings müssen wir auch erkennen, daß durch die unterschiedliche Handhabung der Gewässer im Ober- und Unterlauf durchaus eine Risikoverlagerung von oben nach unten zu verzeichnen ist. Verstärkte Maßnahmen zur schnelleren Wasserabführung können im Oberlauf Überschwemmungsrisiko minimieren, dies aber im Unterlauf erhöhen. Auch diese Faktoren müssen bei einer entsprechenden Beitragsgestaltung berücksichtigt werden.

5.3 Pro-Kopf-Beitrag

Letzter Bereich ist das Qualitätsmanagement, also die Gewässergüte. Auch hier muß zunächst entsprechend dem Verursacherprinzip vorgegangen werden. Punktuell verursachte Gewässerverschmutzungen müssen beitragsmäßig erfaßt werden. Diffuse Einleitungen werden im Einzelfall kaum justitiabel erfaßbar sein.

Einerseits werden diese - soweit sie aus der Landwirtschaft stammen - durch eine verstärkte Verkrautung und damit aktive Unterhaltung erfaßt und auch beitragsmäßig über den Vorteils-/modifizierten Flächenmaßstab bewertet. Andererseits wird die Gewässergüte aber im wesentlichen durch die Anzahl der Menschen, die in einem Einzugsgebiet leben und wirtschaften, geprägt. Insofern muß auch darüber nachgedacht werden, ob hier nicht eine Art „Pro-Kopf-Beitrag“ eingeführt wird, der über die Kommunen einzutreiben und an den Unterhaltungspflichtigen zur Erledigung der Aufgabe zu übergeben ist.
(Neuorientierung der Abwasserabgabe?)

6. Zusammenfassung „Neues Beitragsgefüge“

Das neue Beitragsgefüge zur neuen Gewässerunterhaltung wird sich daher aus 3 Beitragschwerpunkten ergeben:

1. modifizierter Flächenmaßstab
2. Hochwasserschutzanteil zum Beitrag (Wertmaßstab)
3. Gewässergütebeitrag/Pro-Kopf-Beitrag

Eine ähnliche Beitragsstruktur haben bereits heute die niederländischen Waterschappen, soweit es sich nicht ausschließlich um die Abwasserreinigung in Kläranlagen handelt. Eine solche Beitragsstruktur, die sicherlich im einzelnen noch fachtechnisch und juristisch fundiert werden muß, würde aber einerseits die finanziellen Mittel zur Umsetzung der durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Maßnahmen sozial verträglich auf die Betroffenen verteilen und andererseits die staatlichen Instanzen in die Lage versetzen, die Maßnahmen auch tatsächlich umsetzen zu können. Im Verwaltungsvollzug wird sich nichts ändern müssen, da hier nur der operative Bereich betroffen ist.

Inwieweit sich die öffentliche Hand bei der Umsetzung dieser Maßnahmen im einzelnen finanziell beteiligen wird, muß ggf. auf Bundes- oder Landesebene erkundet und festgelegt werden.

7. Strukturveränderung der bestehenden Verbände

Die innere Struktur der Unterhaltungsverbände würde sich sicherlich in einem solchen Veränderungsprozeß auch erheblich verändern müssen - analog der veränderten Beitragsstruktur.

Die Verbände müssen eine Größenstruktur bekommen, in welcher sie in der Lage sind, diese gesamte Aufgabenstruktur einzugsgebietsbezogen umzusetzen. Ob dies über Zusammenschlüsse der vorhandenen Verbände erfolgt oder über entsprechende Dach- oder Hauptverbände soll zunächst dahinstehen. Wichtig ist, daß - aus Betroffenheitsprinzip - der Kern des Verbandswesens erhalten bleibt.

Die Verbände selbst würden aber in ihren Entscheidungsstrukturen eine durchaus - gegenüber der heutigen Lage - andere Besetzung bekommen. Nicht mehr überwiegend die Landwirte oder Kommunen als Mitglieder würden das Geschehen im Verband bestimmen, sondern eine Dreigliederung würde an diese Stelle treten.

Zunächst würden die Flächennutzer entsprechend dem Flächenbeitrag in einer Verbandsversammlung vertreten sein. Als nächste würden diejenigen, die aufgrund der Maßnahmen des Hochwasserschutzes Vorteile erlangen ebenfalls eine Mitsprachegruppe bilden. Zum Schluß würden alle diejenigen, die über einen Pro-Kopf-Beitrag erfaßt werden, ggf. über die Kommunen in die Entscheidungsgremien einzubinden sein.

8. Zusammenfassung

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie wird den Begriff der Gewässerunterhaltung verändern. Eine Neuformulierung auf Bundes- und Landesebene ist notwendig. Die bestehenden Gewässerunterhaltungsverbände sind Organisationsinstrumente, die der neuen Aufgabenherausforderung gewachsen sein werden, wenn sie ihre Struktur entsprechend anpassen. Durch die Einbindung aller Flächennutzer in diesen Verbänden (Einzelmitgliedschaft) ist stets ein unmittelbarer Kontakt zu allen direkten oder indirekten Verursachern in Bezug zur Gewässergüte gegeben. Die Erfahrungen für einen „flächendeckenden“ Gewässerschutz liegen bereits im Bereich der Kooperationen in Wasserschutzgebieten vor.

Die neu zu definierende und zu begründende Beitragsstruktur gibt allen Bundesländern die Möglichkeit, die auf sie zukommenden Aufgaben vorteilsgerecht und sozialverträglich zu finanzieren. Die bestehenden Verwaltungsstrukturen in den (unterschiedlichen) Bundesländern werden entsprechend einbezogen. Kosten für die Bundesländer entstehen an diesen Verbandsstrukturen nicht.

Das Verbandswesen bietet sich aufgrund seiner Erfahrungen aus der Vergangenheit, seiner Bestandskraft in der Gegenwart für die Lösung der Aufgaben in der Zukunft an.

Herr v. Steinaecker
Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft
Am Mittelfelde 169
30519 Hannover

2.5 Perspektiven aus der Sicht eines nordrhein-westfälischen Wasserverbandes

Kritische Würdigung der Richtlinie, erste Erfahrungen mit dem Flussgebietsmanagement

Bernd Wille, Vorstand Wupperverband

1. Kritische Würdigung der Richtlinie

Der vorliegende Entwurf, der EU- Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) soll in rechtlicher und verwaltungsstruktureller Hinsicht die Grundlage dafür schaffen, den naturwissenschaftlich begründeten ganzheitlichen Ansatz für einen nachhaltigen Gewässerschutz in Europa umzusetzen. Um das Kernziel der Richtlinie, einen „guten Zustand“ aller Oberflächengewässer und des Grundwassers zu erreichen, ist vorgesehen, eine flussgebietsumfassende Gewässerbewirtschaftung, das sogenannte Flussgebietsmanagement, einzuführen.

Die Entwürfe der EU-WRRL wurden im Verlaufe ihrer Entstehung in den zuständigen Verwaltungen, aber auch von den gesetzlichen Wasserverbänden heftig diskutiert. Grundsätzlich besteht Zustimmung zum Vorhaben der EU. Neben der Hoffnung auf Rationalisierungs- und Synergieeffekte gibt es aber auch Befürchtungen, dass durch die Einführung der Richtlinie beträchtliche Zusatzleistungen der Wasserwirtschaft ausgelöst werden könnten, Themen für Klärungsbedarf sowie Problempunkte bei der Umsetzung werden aufgezeigt.

Die Verbände schlagen ein gemeinsames Handeln mit der Verwaltung vor und bieten ihre Mithilfe bei der Umsetzung der EU-WRRL an. Die Einführung der Richtlinie bietet die Chance, die Gestaltung der Wasserwirtschaft in Deutschland gemeinsam zu entwickeln.

2. Erste Erfahrungen mit dem Flussgebietsmanagement für die Wupper

Der Wupperverband ist einer der großen gesetzlichen Wasserverbände in Deutschland, der sich bereits seit langer Zeit für einen nachhaltigen und integralen Gewässerschutz einsetzt. Das Gebiet des Wupperverbandes (813 km²) ist in den letzten Jahrhunderten, ganz besonders im Zuge der Industrialisierung, anthropogen geprägt worden. Es ist deshalb erforderlich, unter Beachtung der gewollten Nutzungen Entwicklungsziele festzulegen, die in erreichbarer Zeit mit vertretbaren Kosten verwirklicht werden können.

Der Wupperverband hat 1998 mit der Einführung des Flussgebietsmanagements begonnen. Aus dem Vergleich des Ist- und Soll-Zustandes lassen sich erforderliche Maßnahmen ableiten. Über erste Erfahrungen bei der Aufstellung des geforderten Bewirtschaftungsplanes sowie hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Abstimmung mit den Aufsichts- und Fachbehörden soll berichtet werden.

Herr Wille
Vorstand Wupperverband
Zur Schafbrücke 6
D-42283 Wuppertal

