

Vorwort

1990 gründeten Umweltbewegte in der DDR die GRÜNE LIGA e.V. als Netzwerk Ökologischer Bewegungen unter dem Motto „Visionen haben – Netzwerk knüpfen – Handeln anregen“. Das Thema Wasser bildet heute einen der bundesweiten Arbeitsschwerpunkte, denen sich die GRÜNE LIGA widmet. Mit den anderen bundesdeutschen Umweltverbänden koordinieren wir die wasserbezogenen Positionen – insbesondere hinsichtlich der EU-Gesetzgebung – im Gesprächskreis Wasser des Deutschen Naturschutzrings (DNR).

Die GRÜNE LIGA führt seit April 2002 das Projekt „Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie“ durch. Es wird finanziell vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt gefördert. Zentrales Anliegen des Projektes ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit – insbesondere der NGOs und Bürgerinitiativen – für die durch die Wasserrahmenrichtlinie eingeräumten Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten. In dem Projekt, das federführend von der Bundeskontaktstelle Wasser der GRÜNEN LIGA bearbeitet wird, sollen die vorhandenen Verbandsstrukturen für die Schaffung von Koordinationszentren für Flusseinzugsgebiete und Untereinzugsgebiete genutzt werden.

Die GRÜNE LIGA veranstaltete im Rahmen des Projekts von September 2002 bis Dezember 2003 bundesweit 12 Seminare in Kooperation mit verschiedenen Partnern. Die zusammengefassten Seminarbeiträge bilden den Hauptinhalt der Projekt-Dokumentation, die aus zwei Handbüchern bestehen wird. Der erste Band gibt eine inhaltliche Einführung zur EG-Wasserrahmenrichtlinie. Anschließend werden Bewertungsmethoden und -ansätze vorgestellt. Weiterhin konzentriert sich der erste Band auf Themen wie Naturschutz, Hochwasserschutz und die Revitalisierung von Flussläufen, die während der Seminare vielfältig zur Sprache kamen. Den Abschluss bildet ein Kapitel zu den Bemühungen um die Revitalisierung des Restrheins. Es verdeutlicht, dass die Tücke – wie so oft – im Detail liegt.

Für den zweiten Band sehen wir vor, nach Einführungen zum Grundwasser und zu den prioritären Stoffen weitere Seminarbeiträge flussgebietsbezogen aufzubereiten und die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Bundesländern zu beleuchten.

Die Vorträge selbst können auf der Internetseite des Projekts www.wrrl-info.de unter dem Menüpunkt „Unsere Angebote > Seminare“ eingesehen werden. Mit der Website zur Wasserrahmenrichtlinie schuf die GRÜNE LIGA im Laufe der Projektzeit einen Informationspool, der Bürgern bei der Einarbeitung in die komplexe Thematik der Wasserrahmenrichtlinie sowie beim Kennenlernen und Wahrnehmen der damit verbundenen Partizipationsrechte hilft.

Regelmäßige Informationen zur Wasserpolitik der Europäischen Union, insbesondere zur Wasserrahmenrichtlinie, zur Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft und zu internationalen Wasserthemen stellt die GRÜNE LIGA Bundeskontaktstelle Wasser über ihre E-Mail-Verteiler bereit, die Sie unter wasser@grueneliga.de bestellen können.

Berlin, im Januar 2004

Michael Bender

1 Die EG-Wasserrahmenrichtlinie aus Umweltverbandssicht

1.1 Die Wasserrahmenrichtlinie – Einführung

„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“

[Wasserrahmenrichtlinie, 1. Erwägungsgrund]

Einordnung

Am 7. September 2000 verabschiedete das Europäische Parlament die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, die mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 20.12.2000 in Kraft trat. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) richtet sich an die Mitgliedsstaaten der EU und muss binnen dreier Jahre in nationales Recht umgesetzt werden.

Der Wirkungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf Oberflächenwasser (Flüsse und Seen), Grundwasser, den Küstenbereich und Übergangsgewässer (zwischen Fluss und Meer). Zum Teil bezieht sie auch Feuchtgebiete mit ein.

Die wasserwirtschaftliche Verwaltung soll sich künftig nicht mehr nach administrativen Grenzen richten, sondern nach Flusseinzugsgebieten. Grundwasserkörper werden möglichst sinnvoll den Flusseinzugsgebieten zugeordnet.

Grundsätzlich soll innerhalb von 15 Jahren ein „guter Zustand“ der Gewässer erreicht werden. Zu diesem Zweck sind von den – bis Ende 2003 zu benennenden – zuständigen Behörden Flussgebietsbewirtschaftungspläne aufzustellen und der Öffentlichkeit zur Kenntnis und Kommentierung vorzulegen. Die entsprechenden Maßnahmenprogramme sollen bis zum Jahre 2012 umgesetzt werden. Gleichzeitig gilt ein Verschlechterungsverbot.

Die Wasserrahmenrichtlinie nimmt unter anderem Bezug auf die Badegewässerrichtlinie, die Nitratrichtlinie, die Richtlinie zur Behandlung kommunaler Abwässer, die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Rl) und die Vogelschutzrichtlinie. Sie ersetzt perspektivisch 13 Einzelrichtlinien der EG, die im Jahr 2007 respektive 2013 aufgehoben werden.

Umweltziele

Für Oberflächengewässer legt Artikel 4 (WRRL) den „guten chemischen und ökologischen Zustand“ als Umweltziel fest, soweit sie nicht als „künstlich“ oder „erheblich verändert“ eingestuft werden. In diesem Fall tritt das „gute ökologische Potential“ an die Stelle des „guten ökologischen Zustands“, der auf Grund hydromorphologischer Änderungen nicht mehr erreichbar ist. Mit dieser Bestimmung bleiben Gewässernutzungen, wie Schifffahrt, Wasserkraft- und Trinkwassergewinnung, Hochwasserschutz etc. weiterhin möglich, soweit dafür keine insgesamt weniger umweltbelastenden Alternativen bestehen. Dabei spielen auch die Verhältnismäßigkeit der Kosten und die technische Durchführbarkeit eine abzuprüfende Rolle.

Gewässerkörper

Aus dem englischen Ausdruck „water bodies“ abgeleitete Bezeichnung für Gewässer oder Teile von Gewässern. Zuweilen können auch mehrere kleine Gewässer oder Gewässerabschnitte zu einem Gewässerkörper zusammengefasst werden. Für jeden Gewässerkörper gilt genau eine einheitliche Zustandsbeschreibung.

Beim Grundwasser soll ein „guter mengenmäßiger und chemischer Zustand“ erreicht werden.

Guter chemischer Zustand – prioritäre Stoffe

Für die Einhaltung eines „guten chemischen Zustands“ einigten sich EU-Parlament und EU-Minister rat am 20. November 2001 auf eine Liste von 33 prioritären Stoffen bzw. Stoffgruppen, für die innerhalb von zwei Jahren EU-weite Regelungen zur Begrenzung von Einleitungen und Emissionen von der EU-Kommission vorgeschlagen werden. Von diesen Stoffen und Stoffgruppen soll die Emission „gefährlicher prioritärer Stoffe“ in die aquatische Umwelt innerhalb von 20 Jahren – nach Annahme der Kommissionsvorschläge durch Parlament und Rat auf Null sinken. Maßnahmen zur Eindämmung anderer Substanzen regeln die Staaten auf der Ebene der Flusseinzugsgebiete.

Die Kommission kann auch Strategien zur Reduzierung weiterer Schadstoffe oder Schadstoffgruppen erarbeiten.

Guter ökologischer Zustand der Oberflächengewässer

Während sich die bisherigen EG-Gewässerschutz-Richtlinien, die z. B. die Qualität der Fischgewässer oder der Muschelgewässer regeln, vorrangig mit den chemischen Einträgen beschäftigen, macht die Wasserrahmenrichtlinie die biologische Artenvielfalt selbst zum Ziel des Handelns. Für verschiedene Organismengruppen ermitteln Experten die im Referenzgewässer zu erwartende Artenvielfalt unter Berücksichtigung der Häufigkeit und bei Fischen auch der Altersstruktur. Die Referenzbedingungen entsprechen dem „sehr guten Zustand“. Abgeleitet davon weicht der „gute Zustand“ nur geringfügig von diesen Bedingungen ab.

Für Oberflächengewässerkörper muss der „gute chemische und biologische Zustand“ bis 2015 erreicht werden. Anlage V der Richtlinie enthält genauere Bestimmungen, wie Gewässer zu klassifizieren sind. Als „sehr gut“ stuft sie ein vom Menschen nahezu unbeeinflusstes Gewässer ein.

Über geringe Beeinträchtigungen „gut“ und „mäßig“ reicht die fünfstufige Skala bis hin zu „schlecht“. Die Zielgröße bildet dabei die Artenvielfalt und -zusammensetzung sowie bei Fischen die Altersstruktur. Weitere allgemeine, hydro-morphologische und physikalisch-chemische Qualitätskomponenten werden ergänzend aufgeschlüsselt. Besteht ein „guter ökologischer Zustand“ trotz Defiziten in diesen Bereichen, muss allerdings das Messsystem validiert werden. Die Vorgaben für die prioritären Stoffe sind unabhängig vom „guten ökologischen Zustand“ einzuhalten.

Die Oberflächengewässer werden ökoregionsspezifisch in verschiedene Gewässertypen eingeteilt, für die jeweils der „sehr gute Zustand“ als Referenz zu ermitteln ist. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Ökosysteme dynamisch verhalten. Die Häufigkeit verschiedener Arten unterliegt auch bei nicht anthropogen beeinflussten Gebieten gewissen Schwankungen.

Biologische Qualitätskomponenten		
Flüsse und Seen	Übergangsgewässer	Küstengewässer
Phytoplankton Makrophyten und Phytobenthos Benthische wirbellose Fauna Fischfauna	Phytoplankton Großalgen Angiospermen Benthische wirbellose Fauna Fischfauna	Phytoplankton Großalgen Angiospermen Benthische wirbellose Fauna
Hydromorphologische Qualitätskomponenten		
Flüsse	Seen	Übergangs- und Küstengewässer
Wasserhaushalt Durchgängigkeit des Flusses Morphologie	Wasserhaushalt Morphologie	Tidenhub Morphologie
Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten		
Allgemeine Bedingungen	Flüsse und Seen	Übergangs- und Küstengewässer
	Nährstoffkonzentration Temperatur Salzgehalt Sauerstoffgehalt Versauerungszustand Sichttiefe (Seen)	Nährstoffkonzentration Temperatur Salzgehalt Sauerstoffgehalt Sichttiefe
Spezifische synthetische und nichtsynthetische Schadstoffe	Stoffe gemäß Anhang X (prioritäre Stoffe) und Stoffe, die in signifikanten Mengen eingeleitet werden	

Qualitätskomponenten für die Einstufung des ökologischen Zustands von Flüssen, Seen, Übergangs- und Küstengewässern nach Anhang V (WRRL)

Zu den biologischen Qualitätskomponenten

Angiospermen	bedecktsamende Pflanzen
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)	wirbellose Tiere der Gewässersohle, die mit bloßem Auge sichtbar sind, z. B. Krebse, Larvenstadien von Insekten
Großalgen	makroskopisch sichtbare, mehrzellige Algen, z. B. Rot- oder Braunalgen
Makrophyten	höhere Sumpf- und Wasserpflanzen, z. B. Armleuchteralgen, Moose
Phythobenthos	Lebensgemeinschaft der am Gewässergrund lebenden bzw. wurzelnden pflanzlichen Organismen, z. B. benthische Algen
Phytoplankton	frei im Wasser schwebende, mikroskopisch kleine, pflanzliche Organismen, die sich nicht gegen stärkere Wasserbewegung durchsetzen können, z. B. Blaualgen

Für die voraussichtlich 24 Fließgewässertypen, für verschiedene Seentypen, für Küsten- und Übergangsgewässer gilt es, Referenzgewässer zu finden, die ein vom Menschen nahezu unbeeinflusstes Ökosystem aufweisen; ein – zumindest für große Tieflandflüsse in Deutschland – nicht ganz einfaches Unterfangen. Daher können zur Bestimmung der Referenzbedingungen auch Modellrechnungen oder historischen Daten herangezogen werden. Von diesen Referenzbedingungen (Faktor = 1) wird für jeden Gewässertyp der „gute ökologische Zustand“ abgeleitet. Als Faustregel gilt, der Faktor 0,8 darf für kein Kriterium unterschritten werden.

Interkalibrierung

Die Mitgliedsstaaten der EU haben insgesamt 915 Gewässerabschnitte in 22 Ländern gemeldet, mit denen ein europaweit einheitliches Verständnis zur biologischen Gewässerqualität befördert werden soll. Der entsprechende Entwurf des europäischen Forschungsinstituts JRC vom 17. November 2003 legt parameterorientiert den Grundstein für die Festlegung der Grenze zwischen dem „sehr guten“ und dem „guten Zustand“ bzw. zwischen dem „guten“ und dem „mäßigen Zustand“. Laut WRRL muss bis 2006 auch ein EU-weit abgestimmtes Monitoringsystem errichtet werden.

Die von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) entworfene Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V (WRRL) enthält die Beschreibung der Gewässertypen.

Für vom Menschen stark veränderte Gewässer wird der verschlechterte strukturelle Zustand in die Referenzdefinition des „maximalen ökologischen Potentials“ einbezogen. Da sich die Zieldefinition des „guten ökologischen Potentials“ von dieser Referenz ableitet (in Analogie zur Definition des „guten Zustands“ aus dem „sehr guten Zustand“), können die Sanierungsziele je nach Ausbauzustand des Gewässers erheblich unter dem „guten Zustand“ liegen. So kann bei entsprechend starker Verbauung ein „mäßiger Zustand“ dem „guten Potential“ entsprechen (siehe Darstellung von Dr. Ulrich Imer, Kapitel 1.3).

Die europäischen Umweltverbände fordern strenge Maßstäbe für die Ausweisung solcher Gewässer. Ansonsten könnten die Mitgliedsländer gut 90 Prozent ihrer Gewässer als stark verändert deklarieren, da diese Festlegung in ihrem Ermessen liegt. Damit würde sich die Rahmenrichtlinie selbst matt setzen und könnte örtlich sogar zu einer Verschlechterung der Situation führen. Allerdings sieht die Richtlinie vor, auch bei vorhandener nachhaltiger Gewässernutzung Maßnahmen zu ergreifen, die umweltschädliche Auswirkungen verhindern und die biologische Durchgängigkeit verbessern.

Für die Einstufung von Oberflächengewässern als vom Menschen „erheblich verändert“ bedarf es klarer Regeln. (Bundes-)Wasserstraßen fallen z. B. nur dann in diese Kategorie, wenn die Überführung in den „guten Zustand“ mit erheblichen Beeinträchtigungen der Schifffahrt verbunden wäre. Allgemein gilt auch dann: Wenn die mit dem ausgebauten Zustand verfolgten Ziele mit einer praktikablen Alternativ-Lösung wesentlich umweltverträglicher erreicht werden können, darf der Ausnahmetatbestand „erheblich verändert“ nicht angewendet werden.

Guter mengenmäßiger Zustand des Grundwassers

Als Umweltziel legt Artikel 4 (WRRL) den „guten chemischen Zustand“ des Grundwassers fest. Darüber hinaus verankert die Wasserrahmenrichtlinie die Herstellung des Gleichgewichts zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung für alle Grundwasserkörper im „guten mengenmäßigen Zustand“. Die Gewässerentnahmen dürfen weder zu „signifikanten“

Qualitätsbeeinträchtigungen verbundener Oberflächengewässer noch zu einer entsprechenden Schädigung der unmittelbar abhängigen Landökosysteme oder zum Zustrom von Salzwasser führen.

Gleichzeitig gilt das Verbot der Verschlechterung des Zustands. Die Richtlinie kennt allerdings nur den „guten“ oder den „schlechten Zustand“ des Grundwassers, bleibt hier also wesentlich undifferenzierter als bei den Regelungen zum Oberflächenwasser.

Daneben müssen die Mitgliedsstaaten Maßnahmen ergreifen, um alle „signifikanten und anhaltenden“ Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen umzukehren, soweit diese nicht natürlichen Ursprungs sind. Die entscheidende Frage wird hier sein, welche Schadstoffe überhaupt gemessen werden müssen.

Ein Blick auf die im Anhang V geregelten Details zeigt außerdem, dass im Messverfahren die verschiedenen Einzelwerte eines Grundwasserkörpers gemittelt werden. Damit können Problemzonen aus der Erfassung herausfallen.

Artikel 17 (WRRL) legt darüber hinaus lediglich fest, dass die EU-Kommission innerhalb von zwei Jahren spezielle Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung vorschlägt, um das Ziel eines „guten“ Grundwasserzustands zu erreichen. Das bedeutet: eine EG-Grundwasserrichtlinie steht an.

Mit neunmonatiger Verspätung beschloss die EU-Kommission am 19. September 2003 den Entwurf für diese Tochterrichtlinie zur WRRL. Neben den Grenzwerten zu Nitrat (50 mg/l) und Pestiziden (0,1 µg/l) enthält das Papier die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, selbst Schwellenwerte für die Stoffe zu bestimmen, die das Erreichen des chemischen Zustands der Grundwasserkörper gefährden.

Ohne eine Wende in der Agrarpolitik der EU kann weder im Grundwasserschutz noch bei der Oberflächengewässerqualität der entscheidende Durchbruch erzielt werden.

Ausnahmen von den Umweltzielen müssen in den Bewirtschaftungsplänen dargelegt und begründet werden. Die geminderten Ziele werden alle sechs Jahre überprüft und dürfen die Verwirklichung der Umweltziele in anderen Wasserkörpern nicht gefährden. „Un-

verhältnismäßig hohe Kosten“ und die nicht gegebene technische Durchführbarkeit können regelmäßig als Begründung für eine Fristverlängerung zur Erreichung der Umweltziele von bis zu zweimal sechs Jahren herangezogen werden. Insgesamt bleiben den Mitgliedsstaaten bis zu 27 Jahre Zeit, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Entgegenstehende natürliche Gegebenheiten erlauben sogar einen unbegrenzten Fristaufschub.

Wenn sich ökologische oder sozioökonomische Erfordernisse ausschließlich mit Mitteln erreichen lassen, die mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Gewässer einhergehen, können die Mitgliedsstaaten geringere Umweltziele als den „guten Zustand“ oder das „gute ökologische Potential“ festlegen.

Die Verschlechterung des Gewässerzustandes kann zulässig sein, wenn der Nutzen für die menschliche Gesundheit oder Sicherheit bzw. die nachhaltige Entwicklung größer ist als der mit der Erreichung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie verbundene Nutzen.

Ökonomische Betrachtungen

Nach dem eingangs zitierten ersten Erwägungsgrund verbietet sich die Wasserrahmenrichtlinie als Instrument zur Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft. Der Versuch, das Diskussionspapier der EU-Kommission zur Definition kostendeckender Preise vom Juli 2000 in ein privatisierungsförderndes Pamphlet umzudeuten, scheiterte im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments.

Wasserpreise

Wasserpreise sollen – unter Berücksichtigung sozialer Aspekte – die Kosten der Wasserversorgung einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten widerspiegeln und dem Verursacherprinzip genüge tun. Die Wassergebühren sollen bis zum Jahre 2010 angemessene Anreize zur effizienten Nutzung der Wasserressourcen bieten und sichern, dass zumindest die Sektoren Industrie, private Haushalte und Landwirtschaft einen angemessenen Beitrag zur Deckung der durch sie entstehenden Kosten leisten.

Zeitplan

Bereits vor der in Artikel 14 (WRRL) explizit ausgeführten Möglichkeit, Zeitplan und Arbeitsprogramm

der Bewirtschaftungspläne zu kommentieren, fallen wichtige Entscheidungen, die das EU-weit anzustrebende Gewässerschutzniveau wesentlich mitbestimmen. Bereits jetzt laufen die Klassifizierung der Gewässer und die Bestimmung der Referenzbedingungen sowie die Bestandserhebung zur Analyse der Flussgebiete. In den Übersichtsplänen zu den Charakteristika der Einzugsgebiete (2004) wird eine ökonomische Analyse der Gewässernutzung ebenso enthalten sein wie eine Liste der Schutzgebiete (Natura 2000, Vogelschutzgebiete, Trinkwasserschutzgebiete usw.) Unklar ist noch, ob auch nationale Schutzgebiete aufgenommen werden oder nicht. Die Landeswassergesetze und Verordnungen hätten bis Ende 2003 erlassen sein müssen.

Erweiterte Bürgerbeteiligung

Prinzipiell soll bis zum Jahre 2009 für jedes Flussgebiet ein (ggf. international) abgestimmter Bewirtschaftungsplan erstellt und dann alle sechs Jahre überprüft und aktualisiert werden. Die Entwürfe zu den Bewirtschaftungsplänen müssen mindestens ein Jahr zuvor der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Für schriftliche Bemerkungen zu den Unterlagen bleiben Einwendern mindestens sechs Monate Zeit. Der Bewirtschaftungsplan enthält neben der allgemeinen Beschreibung des Flusseinzugsgebiets Karten zum Gewässerzustand, zur Einschätzung der Gefährdung, eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms, ein Verzeichnis über detailliertere Programme und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Umweltverbände müssen sich bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie möglichst frühzeitig einmischen und sich an der Diskussion um Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne beteiligen. Die GRÜNE LIGA strebt die verbandsübergreifende Vernetzung der NGOs in den Flusseinzugsgebieten an.

Michael Bender

1.2 Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Die Common Implementation Strategy

Bei den bisherigen Gewässerschutzrichtlinien lief das Verhalten der EU-Kommission auf das folgende Schema hinaus:

- Richtlinie vorschlagen und vom Ministerrat beschließen lassen, abwarten, Umsetzung anmahnen, Mitgliedsstaaten verklagen und Strafgebühren verhängen.

Mit diesem Modell erreichte das Umwelt- und speziell das Wasserrecht den Status des am schlechtesten umgesetzten EG-Rechts. Beispielsweise setzten die Bundesländer die Richtlinie 76/464/EG erst im Jahr 2001 formal in ihren Wassergesetzen um, d. h. ein Vierteljahrhundert nach Erlass. Wegen Nichtumsetzung der Nitratrichtlinie laufen mehrere Verfahren gegen Mitgliedsstaaten – die Kommission ging auch gegen Deutschland vor.

Bei der EG-Wasserrahmenrichtlinie geht die EU-Kommission in zweierlei Hinsicht neue Wege:

1. Die WRRL war die erste EG-Richtlinie, die im Co-Decision-Verfahren erlassen wurde, d. h., der EU-Ministerrat konnte nicht mehr allein beschließen. Das Europäische Parlament war nicht nur beratend und zur Kenntnis nehmend beteiligt, sondern mitentscheidend. Das führte allerdings letztendlich auch zu teilweisen Inkonsistenzen innerhalb der Richtlinie.
2. Die andere große Neuerung ist, dass die Kommission die Umsetzung nicht dem Selbstlauf überlässt, sondern eine Strategie zur abgestimmten Umsetzung fährt, die ein bisher unbekanntes Maß an Transparenz und an Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet.

Die EU-Kommission richtete eine Reihe von Arbeitsgruppen ein, um für verschiedene Aspekte der WRRL ein europaweit einheitliches Verständnis zu befördern. Die Arbeitsgruppen (Working Groups, WG) setzten sich aus Vertretern der Kommission, der Mitglieds- bzw. Erweiterungskandidaten-Staaten, der Industrie, der Wasserwirtschaft und der Umweltverbände zusammen. Im Ergebnis entstanden Leitfäden, auf die bei der fachlichen Umsetzung Bezug genommen werden kann. Für einen Teil dieser Leitfäden liegt eine

deutsche Übersetzung vor. Der Großteil des Materials, wie Fallbeispiele und Auswertungen von Pilotstudien, existiert jedoch nur in englischer Sprache. Diese Leitfäden haben für die Mitgliedsländer keinen verbindlichen, sondern empfehlenden Charakter.

Arbeitsgruppen für CIS-Leitfäden auf EU-Ebene

Water Directors
Strategic Implementation Group
Working Groups

Expert Advisory Fora:
Priority Substances
Groundwater
Reporting

- 1 Sharing Information**
 - 1.1 Tools for Information
 - 1.2 Raising Awareness
- 2 Develop Guidance**
 - 2.1 Analysis of Pressures and Impacts
 - 2.2 Heavily Modified Water Bodies
 - 2.3 Reference Conditions Inland Surface Waters
 - 2.4 Typology, Classification of Transitional and Coastal Waters
 - 2.5 Intercalibration
 - 2.6 Economic Analysis
 - 2.7 Monitoring
 - 2.8 Tools on Assessment, Classification of Groundwater
 - 2.9 Best Practices in River Basin Planning
- 3 Information Management**
 - 3.1 Geographical Information Systems
- 4 Working Group Action**
 - 4.1 Integrated Testing in Pilot River Basins

Die Wasserdirektoren der EU-Mitgliedsstaaten verabschiedeten im November 2002 folgende Leitfäden:

- Belastungen und Risiken (WG 2.1: Analysis of pressures and impacts)
- Ausweisung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer (WG 2.2: Artificial and Heavily Modified Water Bodies)
- Küsten- und Übergangsgewässer (WG 2.4: Transitional and Coastal Waters)
- Abstimmung der Vergleichbarkeit (WG 2.5: Intercalibration)
- Monitoring (WG 2.7: Monitoring)
- Öffentlichkeitsbeteiligung (WG 2.9: Public Participation)
- Gemeinsames Geographisches Informationssystem (WG 3.1: GIS).

Der Leitfaden zu den ökonomischen Instrumenten der Richtlinie (WG 2.6: Guidance document on Water and Economics) wurde bereits im Juni 2002 beschlossen. Ein weiterer zu den Referenzbedingungen der Oberflächengewässer kam später hinzu.

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die Handhabbarkeit der Leitfäden sollen 2003/04 europaweit in verschiedenen Flussgebieten (Pilot River Basins, siehe Karte auf der nächsten Seite) getestet werden. Für Deutschland gehören dazu das Mosel/Saar-Einzugsgebiet (Rheinland-Pfalz und Saarland) und die Neiße (Sachsen und Brandenburg).

Nach Erarbeitung der Leitlinien sind die EU-weiten Arbeitsgruppen zu folgenden Themen zusammengefasst worden:

- Ökologischer Zustand (WG 2A)
- Integrierte Flussgebietsplanung (WG 2B)
- Grundwasser (WG 2C)
- Berichterstattung (WG 2D).

Neben den Arbeitsgruppen gibt es weiterhin die Expertenteams (Expert Advisory Fora) zu Grundwasser und Berichterstattung (siehe Abbildung unten).

Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland

Da der Bund in Wasserfragen nur die Rahmengesetzgebungskompetenz innehat, gestaltet sich die konsis-

tente rechtliche Umsetzung der Richtlinie in Deutschland schwierig.

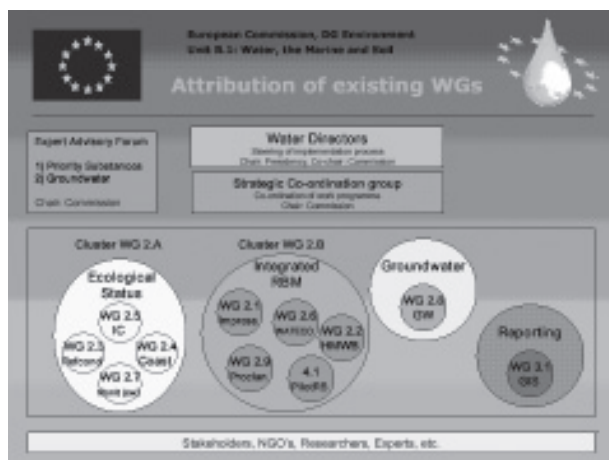
Mit der im Juli 2002 verabschiedeten 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) ist es nicht getan. Zusätzlich müssen 16 Landeswassergesetze geändert werden. Zur vollständigen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gehört mindestens noch eine Verordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V. Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) unterzog im November 2002 die entsprechende Musterverordnung der Verbandsanhörung.

Schleswig-Holstein nimmt eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der WRRL ein. Der Landtag verabschiedete das Landeswassergesetz bereits im Juli 2003. Außerdem werden die Verbände auf verschiedenen Ebenen umfassend beteiligt. Die meisten anderen Bundesländer hielten die am 22.12.2003 abgelaufene Frist zur Umsetzung der WRRL nicht ein.

Die Neufassung des WHG veröffentlichte das Bundesumweltministerium im Internet bei www.bmu.de unter dem Stichwort „Gewässerschutz“.

Inwiefern außer den bereits vorgenommenen weiteren Änderungen im Bundesrecht (Wasserstraßengesetz, Raumordnungsgesetz) zusätzlich gesetzliche Regelungen erlassen oder geändert werden müssen, ist noch nicht abschließend geklärt.

Neue Arbeitsgruppen zur Umsetzung der WRRL auf EU-Ebene



Working Groups

Cluster Working Group 2A

- 2.3 Reference Conditions Inland Surface Waters
- 2.4 Typology, Classification of Transitional & Coastal Waters
- 2.5 Intercalibration
- 2.7 Monitoring

Cluster Working Group 2B

- 2.1 Analysis of Pressures and Impacts
- 2.2 Heavily Modified Water Bodies
- 2.6 Economic Analysis
- 2.9 Best Practices in River Basin Planning
- 4.1 Integrated Testing in Pilot River Basins

Groundwater

- 2.8 Tools on Assessment, Classification of Groundwater

Reporting

- 3.1 Geographical Information Systems

Quelle: Patrick Murphy; Head of the Water, Marine and Soil Unit, European Commission, DG Environment; Vortrag auf dem Seminar des European Environmental Bureau (EEB) am 29.11.2002



In 15 Pilotflussgebieten testen die Mitgliedsstaaten die Handhabbarkeit der Leitfäden für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Karte verändert nach JRC – Institute for Environment and Sustainability

Die LAWA unterhält eine Reihe von Fachausschüssen, denen auch die bundesweite Abstimmung der fachlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie obliegt. Im Unterschied zu den EU-Arbeitsgruppen handelt es sich hier um verwaltungsinterne Gremien, die hinter verschlossenen Türen die Eckpfeiler der WRRL-Umsetzung für Deutschland festlegen. Der Vorsitz der Ausschüsse wechselt turnusmäßig. Als Koordinierungsstellen für Flusseinzugsgebiete werden – voraussichtlich mit Staatsvertrag oder Länderkooperationsvereinbarungen – Abteilungen innerhalb bestehender Behörden benannt.

Außerdem hat die LAWA eine umfassende Arbeitshilfe für die Wasserbehörden erarbeitet. Deren jeweils neueste Version ist unter der Internet-Adresse www.wasserblick.net zu finden, sobald sie von der Umweltministerkonferenz befürwortet wurde (ca. sechs Monate nach Erstellung). Ein Teil der EU-Leitlinien wird in diese Arbeitshilfe eingearbeitet. Eine Verbandsbeteiligung gab es dabei nur hinsichtlich der ökonomischen Instrumente.

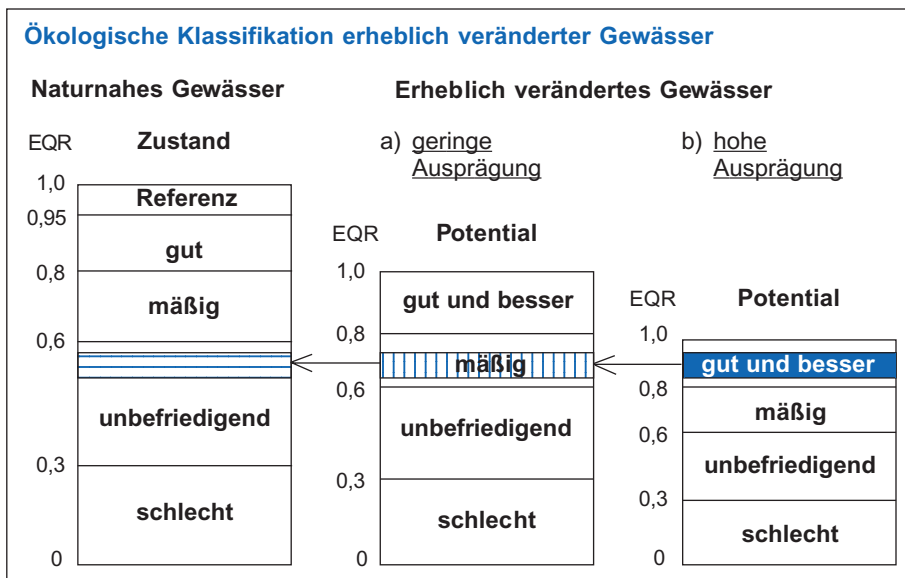
Michael Bender

1.3 Künstliche oder erheblich veränderte Oberflächengewässer

Für die Definition von künstlichen Gewässern lässt der auf EU-Ebene vereinbarte Leitfaden nur einen geringen Spielraum. Sie dürfen nur dort ausgewiesen werden, wo vorher kein Gewässer war und erst durch menschliche Einwirkung entstanden ist. Die Verlagerung eines Flusses in ein neues Bett oder die Verwandlung eines Flusses in einen Stausee kann für die Kategorie „erheblich verändertes“ Gewässer zutreffen, darf jedoch laut Leitfaden nicht zur Ausweisung von künstlichen Gewässern führen.

plan aus, den sie erstmals bis zum Jahr 2009 erstellen. Artikel 4 (WRRL) geht davon aus, dass es soziale und sozioökonomische Erfordernisse gibt, die den Erhalt eines nicht natürlichen Ausbauszustands rechtfertigen. Allerdings muss der Ausbaugrad auf das zum Erreichen der Erfordernisse notwendige Maß beschränkt werden.

Dazu sind alle finanziellen und technisch darstellbaren Maßnahmen zu ergreifen, die die Gewässerbeeinträchtigung minimieren, insbesondere hinsichtlich der biologischen Durchgängigkeit und der Fischlaichplätze. Wenn sich der „gute Zweck“, dem der Gewässerverbau dient, auch mit praktikablen, wesentlich umweltfreundlicheren Mitteln erreichen lässt, schließt die Wasserrahmerichtlinie die Ausweisung als „erheblich veränderten“ Gewässerkörper zwingend aus!



Für „erheblich veränderte“ Gewässer gelten niedrigere Qualitätsziele als für „naturnahe“ Gewässer (EQR: Ecological Quality Ratio). Grafik verändert nach Dr. Ullrich Irmer; Umweltbundesamt

Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Ausweisungsprozedere dazu dient, Gewässer zu klassifizieren, in denen die Erreichung des „guten ökologischen Zustands“ auf Grund ihres künstlichen Charakters oder ihrer – auch in Zukunft aufrechtzuerhaltenden – „erheblich veränderten“ morphologischen Beschaffenheit nicht möglich ist. Mit dem „guten ökologischen Potential“ wird regelmäßig ein geringeres Umweltziel definiert als mit dem „guten ökologischen Zustand“. Das gilt bis auf eine Ausnahme: wenn sich durch Eingriff des Menschen die Kategorie des Gewässers geändert hat. In diesem Falle könnte das „gute Potential“ dem „guten Zustand“ eines mit der aktuellen Kategorie vergleichbaren natürlichen Gewässers entsprechen. Die Mitgliedsstaaten weisen die künstlichen und „erheblich veränderten“ Gewässer im Bewirtschaftungs-

der künstlichen oder „erheblich veränderten“ Gewässer. Dabei halten die Behörden es für unmöglich, bereits zu diesem Zeitpunkt eine Überprüfung der Sinnhaftigkeit anhand der beschriebenen Kriterien vorzunehmen.

Zum Teil enthalten die für die EU-Arbeitsgruppe 2.2 (Heavily Modified Water Bodies) angefertigten Pilotstudien konkrete Vorschläge zur vorläufigen Einteilung der Gewässerkörper anhand der vorhandenen Verbauung.

Da sich jedoch die gleichen Bauwerke in verschiedenen Gewässern möglicherweise in unterschiedlich starkem Maße auf die Gewässerökologie auswirken, wurde von europaweit einheitlichen Vorgaben letztlich abgesehen.

In Deutschland geht jedes Bundesland unter Berücksichtigung der vorhandenen Datenlage nach einer eigenen Faustformel vor. Dabei finden die Ergebnisse der Strukturgüte, die Lage der Deiche sowie die Anzahl und Dichte der Querbauwerke und des durch sie verursachten Rückstaus Berücksichtigung. Die Bestimmung der „erheblich veränderten“ Fließgewässer hängt auch von der Länge des zu einem Gewässerkörper zusammengefassten Abschnitts ab. In der Pilotstudie zur Seefelder Aach konnten die Experten der Universität Kassel zeigen, dass kurz unterhalb einer Talsperre nicht zwingend eine schlechtere Artenvielfalt vorhanden sein muss als bei einem vergleichbaren Gewässer ohne Talsperre.

Hochwasserschutz und neue Flusspolitik im Lichte der Wasserrahmenrichtlinie

Anhand der Kriterien für die Ausweisung der „erheblich veränderten“ Gewässer lässt sich der Vorrang des ökologisch verträglichen Hochwasserschutzes vor den anderen, technischen Methoden begründen. Die ökologische Funktion der Flussaue und die ökonomischen Gratsleistungen, z. B. bei der Gewässerreinigung, müssen bei der Entscheidung über die bessere Umweltoption und die Verhältnismäßigkeit der Kosten einbezogen werden.

Im Artikel 1 (WRRL) wird die Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren ausdrücklich als Ziel der Wasserrahmenrichtlinie benannt. Ansonsten konzentriert sich die Richtlinie bei der Gewässernutzung auf den langfristigen Ressourcenschutz und setzt den „guten Zustand“ als übergeordnetes Umweltziel für Oberflächengewässer und das Grundwasser. Sie wirft die grundsätzliche Frage auf, ob bestimmte Nutzungsbeschränkungen der Flussaue kostengünstiger und praktikabler sind als technische Hochwasserschutzmaßnahmen und ob durch geringere Hochwasserschutzziele in bestimmten Bereichen (landwirtschaftliche Flächen, Naturschutzgebiete!) ein besserer Schutz besonders sensibler Bereiche (z. B. der Innenstädte von Köln, Dresden oder Wittenberge) erreicht werden kann. Entsprechende Maßnahmen, wie die bei Lenzen geplante Deichrückverlegung an der Elbe, hätten zugleich Einfluss auf die Artenvielfalt und Populationsdichte im Fließgewässer.

Nach den Hochwasserereignissen des Jahres 2002 verabschiedete die Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern ein vielversprechendes Fünf-

Punkte-Programm. Wichtige Elemente des Programms sind:

- Flüsse wieder mehr Raum geben
- Deiche rückverlegen
- Retentionsflächen schaffen
- Landwirtschaftliche Nutzungen anpassen
- Bauen in Überschwemmungsgebieten stärker unterbinden.

Darauf aufbauend wurde im Bundesumweltministerium der Entwurf zu dem Artikelgesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes erarbeitet, mit dem unter anderem überschwemmungsgefährdete Gebiete im WHG und im Baugesetzbuch verankert werden.

Schifffahrt

Die Schifffahrt – eine der Hauptnutzungen von Flüssen, die damit verbundene Instandhaltung und der weitere Ausbau der Flussläufe zu Wasserstraßen hat erhebliche Auswirkungen auf die Gewässermorphologie.

Das bisherige Konzept der rechtlichen Umsetzung läuft bei Bundeswasserstraßen darauf hinaus, EG-Recht (WRRL) mittels Landesrecht (Landeswassergesetze) gegenüber Bundesrecht (Bundeswasserstraßengesetz) durchzusetzen. Das ist eine zumindest fragwürdige Konstruktion. Zusätzlichen Zündstoff enthält das Verhältnis der Beschäftigten in der Wasserstraßenverwaltung zu denen in der deutschen Binnenschifffahrt von mittlerweile 4:1. Neben dem Abbau überzähligen Personals stellt sich auch hier die Frage der Umwidmung bestehender Strukturen und bereitstehender Mittel, etwa in den Bereich des Deichbaus (Rückverlegung).

Kritische Fragestellungen für die Schifffahrt

- Ist der Aufwand für den Fluss- und Kanalausbau durch die transportierten Mengen und tatsächlichen Wirtschaftlichkeitsvorteile im Einzelfall überhaupt gerechtfertigt?
- Welche Bundes- und Landeswasserstraßen könnten ohne weiteres entwidmet oder heruntergestuft werden?
- Wie lässt sich in solchen Fällen die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern oder Land und Kommune praktikabel regeln (die Gesamtkosten sinken ja)?

Michael Bender

1.4 Öffentlichkeitsbeteiligung zur Wasserrahmenrichtlinie

Artikel 14 (WRRL) legt die Förderung der aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie fest. Für die konkrete Ausgestaltung erging in der Bundesrepublik Deutschland ein Regelungsauftrag an die Länder.

Für den Bereich der flussgebietsweiten Bewirtschaftungspläne und ihrer Entwürfe bestimmt die Richtlinie ausdrücklich eine Informations- und Anhörungspflicht.

Gängige Auffassung des Bundesumweltministeriums ist allerdings, dass kein Erörterungstermin stattfinden muss und gegen den fertigen Plan auch keine Möglichkeit der Klage besteht. Rechtsmittel würden nach dieser Lesart erst greifen, wenn Planungsverfahren zu den einzelnen Maßnahmen eingeleitet werden.

Außerdem scheinen die Bundesländer dazu zu neigen, nur die Minimalvorgaben des Artikel 14 (WRRL) in ihre Landeswassergesetze zu übernehmen. Dieser Eindruck entsteht jedenfalls beim Studium der – von der LAWA entworfenen – Musterbausteine, an denen sich die Umsetzung der WRRL in die Landeswassergesetze orientiert. Der interessierten Öffentlichkeit hat die LAWA diese Musterbausteine jedoch nicht vorgestellt.

Wesentlich ambitionierter liest sich dagegen der Entwurf der Handlungsempfehlung, auf den sich die EU-Arbeitsgruppe 2.9 (Best Practice) geeinigt hat. Das Dokument steht im Internet auf der Seite www.wrrl-info.de unter dem Menüpunkt „Partizipation“ zum Herunterladen bereit. In dem Papier werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, sofort und nicht erst 2006 mit der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beginnen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst die aktive Beteiligung, die Anhörung und den Zugang zu Informationen. Die aktive Beteiligung kann im besten Fall bis zur Mitentscheidung reichen. Bei der Anhörung gilt die Möglichkeit zur schriftlichen Äußerung als Minimalvorgabe.

Zur besseren Verdeutlichung der wesentlichen Schwerpunkte für die Mitwirkung der Umweltverbände bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 hilft ein Blick auf die Zeitplan-Grafik.



Fristen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015, Grafik: verändert nach Stephan Gunkel

Die Frage der Zuständigkeiten von Landesbehörden hinsichtlich der Koordination der Teileinzugs- und Bearbeitungsgebiete scheint mittlerweile flächendeckend geklärt. Damit sind auch die Ansprechpartner für den Zugang zu Informationen benannt. Der Umgang mit „interessierten Stellen“, zu denen sich auch die Umweltverbände rechnen dürfen, unterscheidet sich jedoch von Bundesland zu Bundesland deutlich.

Bei den Verbandsinformationen zur Wasserrahmenrichtlinie und zum WHG, die das Bundesumweltministerium in Bonn veranstaltete, fanden sich

reihenweise Vertreter des Verbands der Chemischen Industrie, der Landwirtschaft und der IHK. Deren Interessenlage stimmt nicht notwendig mit den Umweltzielen der WRRL überein. Eine ähnliche Konstellation findet sich auch bei den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Richtlinie, soweit sie auf Landesebene oder auf Ebene der Bearbeitungsgebiete eingerichtet wurden. Die entsprechenden personellen Kapazitäten sind für die Umweltverbände nur bei übergreifender Kooperation und Absprache zu bewältigen.

Der zweite Band unseres Projekthandbuchs wird einige Beispiele der Öffentlichkeitsbeteiligung näher beleuchten. Außerdem werden die Ansprechpartner in den verschiedenen Flusseinzugsgebieten und Bundesländern benannt.

Michael Bender