

Position zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie

**vorgelegt anlässlich des Verbändegesprächs im Rahmen der Umweltministerkonferenz am
27. Oktober 2006 in Berlin**

Autoren: Michael Bender und Tobias Schäfer, GRÜNE LIGA e.V. Bundeskontaktstelle Wasser, Berlin

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie gehört aus Sicht der GRÜNEN LIGA zu den ambitioniertesten Richtlinien im Umweltbereich. Die Umsetzung der WRRL in Deutschland erfolgte bislang mit nur geringen Verzögerungen, die 2005 vorgelegten Bestandsaufnahmen geben im Großen und Ganzen ein realistisches Bild der Gewässersituationen und illustrieren den immensen Handlungsbedarf beim Gewässerschutz, der – trotz aller bereits erreichten beachtlichen Erfolge etwa im Bereich der Abwasserentsorgung – in den nächsten Jahren besteht.

Die GRÜNE LIGA begleitete den Prozess der Entstehung und – in ihrer Funktion als Koordinierungsstelle des DNR-Gesprächskreises Wasser – auch die Umsetzung der WRRL in Landesrecht. Die Information und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die grenzüberschreitende NGO-Zusammenarbeit in den internationalen Flussgebieten sind für uns zentrale Aspekte.

In dem vom Umweltbundesamt und vom Bundesumweltministerium geförderten Projekt „Steckbriefe zur wirksamen WRRL-Umsetzung“ beabsichtigt die GRÜNE LIGA, positive Beispiele und Projekte wie Renaturierungsmaßnahmen, Fischpässe, u.ä. darzustellen, die bereits umgesetzt sind oder sich zumindest in einem fortgeschrittenen Planungsstadium befinden. Neben konkreten Gewässerschutzmaßnahmen haben wir dabei auch begleitende Förderprogramme sowie politische und planerische Vorgaben im Blick. Umweltverbänden und Wasserwirtschaftsverwaltungen soll damit der Blick auf die Palette von möglichen Maßnahmen, die für die Maßnahmenprogramme der WRRL in Frage kommen, geschärft werden.

Die GRÜNE LIGA bedankt sich für die Möglichkeit, sich zu einigen Kernpunkten, die wir in der aktuellen Phase der WRRL-Umsetzung für zentral halten, im Rahmen des Verbändegesprächs bei der UMK an die Umweltminister der Länder richten zu können. Diese lauten:

- 1. Bei der "1:1-Umsetzung" nicht die WRRL-Ziele umdefinieren**
- 2. Verschlechterungsverbot durchsetzen**
- 3. Gewässer als Ökosysteme betrachten und Schutzgebiete einbeziehen**
- 4. Chancen für die Umsetzung nutzen, Maßnahmen ergreifen**

Aus unserer Sicht stellen sich zudem einige Fragen zum Verhältnis von Bewirtschaftungsplanung und Hochwasserschutz (5.) sowie zur wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzungen (6.). Diese Fragen werden auf der UMK sicherlich nicht in Gänze diskutiert werden können. Über eine ausführliche Reaktion würden wir uns jedoch freuen und stehen natürlich auch für eventuelle Rücksprachewünsche zur Verfügung.

1. Bei der "1:1 – Umsetzung" nicht die WRRL-Ziele umdefinieren

Die Bestandsaufnahme zur Gewässersituation ("Bericht 2005") dokumentiert einen immensen Handlungsbedarf, da nach erster Einschätzung bundesweit über 60% der Gewässer die Ziele der WRRL derzeit verfehlen. Die beiden Hauptfaktoren hierfür sind die hohe Nährstoffbelastung (insbesondere aus der Landwirtschaft) und die Defizite in der Gewässerstruktur. Es geht daher in den folgenden Jahren darum, zur Verbesserung vor allem in diesen beiden Bereichen wirksame Maßnahmenprogramme zu erarbeiten und umzusetzen. Jüngste Äußerungen zum Charakter der "1:1-Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie" geben uns aber Anlass zur Befürchtung, dass statt dessen eher Ausnahmenprogramme zur weitgehenden Rechtfertigung des status quo in Vorbereitung sind.

Wir erinnern daran, dass der "gute Zustand" der Gewässer das zentrale, in der Tat sehr ambitionierte Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist. Die WRRL folgt dabei dem Ökosystem-Ansatz und berücksichtigt in der Zielformulierung solche anthropogenen Einflüsse, die die Integrität des Ökosystems nicht gefährden. Bei Gewässernutzungen, die aber darüber hinaus signifikante negative Auswirkungen haben, müssen Verbesserungen durchgesetzt werden. Ausnahmen davon müssen strengen Kriterien genügen; dies gilt auch bei der Ausweisung von künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern.

Die gerade beginnende Diskussion über realistische und finanzierbare Maßnahmen muss von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme ausgehen: Die Hauptbelastungen der Gewässer verursacht in der Summe v.a. die derzeitige Praxis landwirtschaftlicher Flächennutzung (einschließlich Gewässerausbau und Unterhaltung), die zugleich zu ganz erheblichen Teilen mit öffentlichen Geldern subventioniert wird. Dies darf auch bei einer "Umsetzung mit Augenmaß" nicht aus den Augen verloren werden.

Es werden an sehr vielen Stellen Änderungen in der Landwirtschaftspraxis und in der Landwirtschaftspolitik vorgenommen werden müssen, um die Ziele der WRRL zu erreichen. Dabei besteht auch ein erhebliches Potential für kostenneutrale Maßnahmen und für Einsparungen. Die Länder nutzen bislang von der EU eingeräumte Fördermöglichkeiten, etwa bei der Modulation, nicht aus.

2. Verschlechterungsverbot durchsetzen

Spätestens seit der Umsetzung der WRRL in das Wasserhaushaltsgesetz 2002 gilt ein Verschlechterungsverbot für die Gewässer. Bis zur Fertigstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen ist das Verschlechterungsverbot das wichtigste Element zur Einhaltung der WRRL-Ziele. Es spielt im behördlichen Vollzug bislang allerdings keine Rolle. Die Umweltministerien der Länder

sollten zügig darauf hinarbeiten, dass das Verschlechterungsverbot operationalisiert wird und in der Genehmigungspraxis regelmäßig zur Anwendung kommen kann. Vordringlich ist eine solche Operationalisierung in den Bereichen Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz, Gewässerausbau und Gewässerunterhaltung sowie auch Siedlungsentwicklung. Bei Bundeswasserstraßen darf die Bundeskompetenz nicht dazu führen, dass Umweltziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie durch nationale Regelungen ausgehebelt werden.

3. Gewässer als Ökosysteme betrachten und Schutzgebiete einbeziehen

Gewässerökosysteme haben landseitig i.d.R. keine klaren Grenzen. Auch die "Wasserkörper" (als Bewirtschaftungseinheiten im Sinne der WRRL) enden nicht an einer fiktiven Uferlinie (im Sinne des WHG). Um dem ökosystemaren Ansatz der WRRL gerecht zu werden ist, es zwingend notwendig, bei der Beurteilung des ökologischen Zustands der Gewässer auch die Qualität der Ufer- und Auenbereiche einzubeziehen. Die Gewässermonitoringprogramme der Länder müssen hierfür geeignete Indikatoren und Referenzen beinhalten, und auch in den Auenbereichen müssen Messstellen installiert werden.

Ohne eine naturnahe Entwicklung der Gewässerauen wird der gute ökologische Zustand mit Sicherheit nicht zu erreichen sein. In welchem Ausmaß Auenrenaturierungen notwendig sind, muss ein zentraler Aspekt bei der Diskussion um die Bewirtschaftungsplanung sein.

Ein ausdrückliches Ziel der WRRL ist es, den guten Erhaltungszustand von gewässerbezogenen Schutzgebieten zu sichern bzw. zu erreichen: Die Wasserwirtschaft ist verpflichtet, Beiträge zum Erreichen der Schutzziele in diesen Gebieten zu leisten. Die Kombination von Naturschutz- und Gewässerschutzziele macht große Effizienzgewinne möglich, erfordert aber eine detaillierte Abstimmung bei der Maßnahmenplanung. Die Umweltministerien der Länder sollten diese Chance nutzen.

4. Chancen für die Umsetzung nutzen, Maßnahmen ergreifen

Der Ablauf der technischen Lebensdauer von Deichen, Wehren, Verrohrungen etc. führt regelmäßig zur Frage von Reinvestitionen, bei denen die Sinnhaftigkeit der Bauwerke überprüft werden muss. Planungsrechtlich wären hierbei lediglich Ersatzneubauten der Regelfall. Aus Gründen der Kosteneffizienz bietet sich in diesen Fällen aber eine grundsätzliche Überprüfung der Sinnhaftigkeit der technischen Einbauten an: Sind die Gründe, die vor Jahrzehnten zu ihrer Errichtung geführt haben, im Einzelfall immer noch gegeben? In welchem Verhältnis stehen die Kosten zum angestrebten Nutzen? Kann dieser Nutzen wirklich nur durch Gewässerverbau erreicht werden? Welche Verbesserungsmaßnahmen sind für die biologische Durchgängigkeit und die Strukturverbesserung geboten? Diese Kriterien sollten bei jedem Bauwerk standardmäßig überprüft werden – schon im Vorfeld der Maßnahmenprogramme. Sonst werden viele Millionen Euro für Gewässerbeeinträchtigungen ausgegeben, die im Nachhinein wiederum kostspielige Maßnahmen erfordern.

5. Zum Verhältnis von Gewässer-Bewirtschaftungsplanung und Hochwasserschutz

Angesichts der derzeit stattfindenden Umsetzung des Artikelgesetzes zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Landesrecht äußern wir die Befürchtung, dass der Hochwasserschutz eine Sonderstellung unter den Gewässernutzungen erhält und nicht im Kontext der Bewirtschaftungsplanung für die Gewässer betrachtet wird. Dies widerspricht den Vorgaben der WRRL, die einen Rahmen für alle Gewässernutzungen etabliert. Die Chancen für eine Verbindung des vorbeugendem Hochwasserschutzes mit der ökologischen Gewässerentwicklung, also auch mit dem Naturschutz, werden vergeblich.

Wie sollte aus Sicht der UMK die Integration von Hochwasserschutzplänen (nach WHG/Landesrecht) in die Bewirtschaftungspläne (nach WRRL/Landesrecht) vorgenommen werden?

Aus Sicht der Umweltverbände sollten die Entwürfe zu Hochwasserschutzplänen in enger Abstimmung parallel zu den Entwürfen für die Bewirtschaftungspläne erarbeitet und Ende 2008/Anfang 2009 im Zuge der Erörterungen dieser Entwürfe öffentlich ausgelegt werden.

Welchen Stellenwert hat aus Sicht der UMK der eigentlich mit dem Artikelgesetz intendierte vorsorgende Hochwasserschutz z.B. durch Renaturierung von Auen?

Als ein Negativbeispiel kann das Brandenburger Wassergesetz (Entwurf vom 26. Juni 2006) gelten, das die Zielstellung der Gewässerrenaturierung und Auenentwicklung komplett auslässt.

Vgl. hierzu auch den **Beschluss der AMK/UMK** vom 13. Juni 2001 in Potsdam

*"Die AMK/UMK halten es entsprechend der LAWA-Leitlinien für erforderlich, neben technischen Hochwasserschutzmaßnahmen (...) verstärkt Maßnahmen zur **Verbesserung des natürlichen Hochwasserrückhaltes** und der **Flächenvorsorge** sowie zur **Gewässerrenaturierung und -entwicklung** zu ergreifen. Ziel ist es, die Wasserrückhaltung in der Fläche und in den Flusstälern im Sinne eines nachhaltigen, vorbeugenden Hochwasserschutzes weiter zu verbessern."*

Vgl. hierzu **§ 31b (2) Nr. 2 WHG** (geändert durch Artikelgesetz zum vorbeugenden Hochwasserschutz 2003):

"Die Länder erlassen für die Überschwemmungsgebiete die dem Schutz vor Hochwassergefahren dienenden Vorschriften, soweit dies erforderlich ist:

*1. zum Erhalt oder zur Verbesserung der **ökologischen Strukturen der Gewässer und ihrer Überflutungsflächen**, (...)"*

6. Zur wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen

Die wirtschaftliche Analyse ist gemäß WRRL sowohl die Basis für die kosteneffiziente Auswahl von Maßnahmen als auch für die Begründung von Ausnahmen. Sie soll die ökonomische Bedeutung und Entwicklung der für die Wassernutzung und Gewässerbelastung verantwortlichen Sektoren und Faktoren darstellen und bezüglich der kostendeckenden Wasserpreise auch die Umwelt- und Ressourcenkosten der Wasserdienstleistungen einbeziehen. Die Qualität der wirtschaftlichen Analyse im "Bericht 2005" bleibt weit hinter diesen Anforderungen zurück und enthält i.d.R. bundesweite, aber nur wenig flussgebietsbezogene Aussagen. Das Europäische Umweltbüro hat aus diesem Grund eine Sammelbeschwerde an die EU-Kommission eingereicht, die auch auf die Flussgebiete Donau und Elbe Bezug nimmt.

Wie wird in den Bundesländern die bislang mangelhafte ökonomische Analyse der Wassernutzungen (im "Bericht 2005") fortgesetzt?

Welche ökonomischen Aspekte werden im "Bericht 2008" an die EU ("Überblick über die wichtigsten wasserwirtschaftlichen Fragen") bearbeitet?