

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie – eine Herausforderung für die Wasserwirtschaft in Bayern *)

Werner WAHLISS

Warum eine europäische Rahmenrichtlinie für die Wasserpolitik?

Die Wasserrahmenrichtlinie – Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – ist am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten [1].

Die Europäische Gemeinschaft hat seit 1975 über zwanzig Richtlinien zum Gewässerschutz erlassen. Die nun vorliegende Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ordnet und koordiniert die bisherige europäische Wassergesetzgebung. Sie ersetzt zunächst sieben und bindet die übrigen bestehenden bleibenden Einzelrichtlinien in ihren rechtlichen Rahmen ein.

Die Wasserrahmenrichtlinie schafft aber nicht nur eine rechtliche Neuordnung, sondern auch einen neuen fachlichen Rahmen. Sie gibt der Wasserwirtschaft ein kohärentes Zielsystem vor und stellt einen europäisch einheitlichen Gewässerschutz auf einem hohen Niveau her.

1. Das Ziel: Integrierter Gewässerschutz

Die Wasserrahmenrichtlinie zielt auf einen *integrierten* Gewässerschutz. Dieser reicht über den Schutz der Wasserqualität vor Schadstoffen hinaus und umfasst den Schutz der Gewässer als aquatische Ökosysteme. Das schließt auch den Wasserhaushalt der direkt von Gewässern abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete ein. Die Richtlinie umfasst neben dem *qualitativen* Schutz der aquatischen Umwelt auch das Ziel einer nachhaltigen *quantitativen* Bewirtschaftung der Wasserressourcen.

Die Eckpunkte der Wasserrahmenrichtlinie sind:

- Ein neuer ökologischer Maßstab für die Qualität der Gewässer
- Das Kernziel für die Gewässerqualität in Europa: der gute Zustand
- Strategien und Maßnahmen gegen die Verschmutzung von Gewässern
- Internationale Planung und Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Flussgebieten
- Ein verbindlicher Zeitrahmen für die Umsetzung der Richtlinie innerhalb von 15 Jahren.

1.1 Das Kernziel: Der gute Zustand der Gewässer

Die WRRL gilt für das Grundwasser, die Seen, die Fließgewässer von den Quellen bis zur Mündung ins Meer und für die Küstengewässer der ersten Seemeile.

Das Leitbild der Wasserrahmenrichtlinie für die Gewässer ist der natürliche Zustand des jeweiligen Gewässertyps: Das bedeutet, die natürliche Vielfalt und Fülle des Gewässerlebens, die natürliche Gestalt und Wasserführung der Flüsse und Bäche und die natürliche Qualität des Wassers, frei von menschlichen Beeinträchtigungen. Gewässer, ohne oder mit nur sehr geringfügigen Abweichungen vom natürlichen Zustand, sind im *sehr guten Zustand*.

Das zentrale Handlungsziel der WRRL ist, die Gewässer bis in spätestens 15 Jahren in einen guten Zustand zu versetzen. D.h., Abweichungen vom sehr guten Zustand sind zulässig. Gewässer im guten Zustand dürfen im gewissen Maße belastet oder verändert sein aber nur soweit, dass die ökologischen Funktionen des Gewässers dadurch nicht oder allenfalls geringfügig beeinträchtigt werden.

Der Oberbegriff Zustand umfasst bei den Oberflächengewässern den *ökologischen* und den *chemischen* Zustand. Ein Oberflächenwasserkörper im *guten Zustand*

- weicht nur geringfügig vom natürlichen ökologischen Zustand seines Gewässertyps ab
- erfüllt alle einschlägigen EG-Normen zur chemisch-physikalischen Wasserqualität.

Beim Grundwasser umfasst der Oberbegriff Zustand sowohl den *mengenmäßigen* als auch den *chemischen* Zustand. Ein Grundwasserkörper im *guten Zustand*

- unterliegt keinen ökologisch schädlichen Veränderungen des Grundwasserspiegels
- erfüllt alle einschlägigen EG-Normen zur chemisch-physikalischen Wasserqualität.

Der *gute Zustand* ist künftig der Qualitätsstandard des europäischen Gewässerschutzes. Die Mitgliedsstaaten haben die Wasserkörper zu diesem Zweck zu schützen, zu verbessern und zu sanieren. Für alle Oberflächenwasserkörper – auch die künstlichen und

*) Vortrag auf der ANL-Fachtagung „Die EU-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Auswirkungen auf den Naturschutz“ am 22. Januar 2003 in Erding (Leitung: Dr. Christoph Goppel).

Umweltziele:

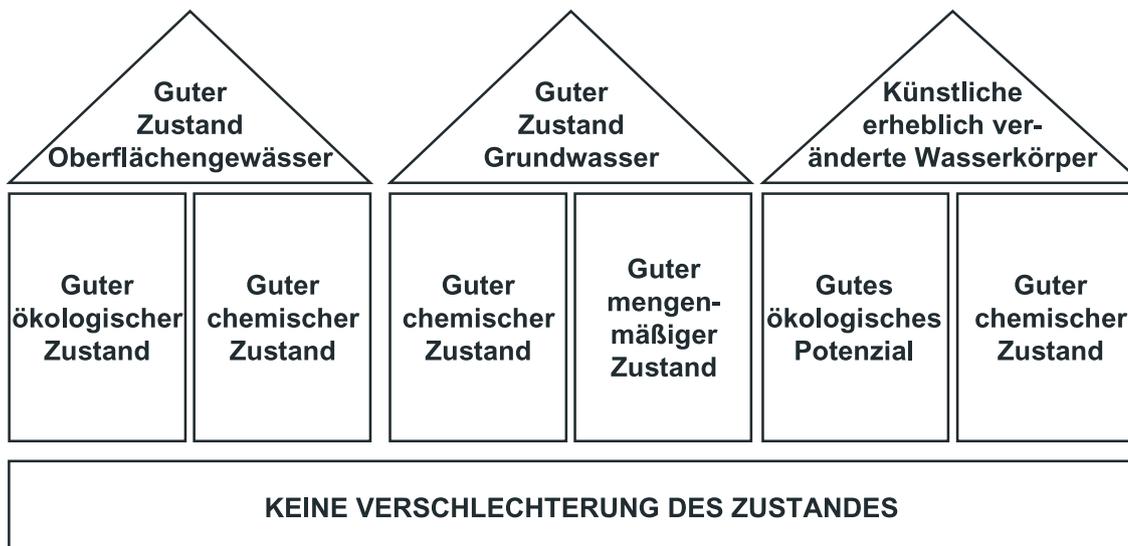


Abbildung 1

erheblich veränderten – und ebenso für alle Grundwasserkörper sind die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um eine Verschlechterung des Zustands zu verhindern. Das gilt auch für Gewässer, die bereits in einem sehr guten Zustand sind.

In begründeten Ausnahmefällen, z. B. wenn ein übergeordnetes öffentliches Interesse dem guten Zustand entgegensteht, lässt die WRRL zwar auch weniger strenge Umweltziele oder verlängerte Fristen zu. Die Inanspruchnahme solcher Ausnahmen ist jedoch an strenge Voraussetzungen und Bedingungen gebunden.

1.2 Die Bewertung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer

Da es keinen einheitlichen ökologischen Maßstab für alle Gewässer gibt, werden künftig sämtliche Bewertungen auf *Gewässertypen* bezogen. In Deutschland sollen etwa zwei Dutzend Typen von Fließgewässern und etwa ein Dutzend Seentypen unterschieden werden (Beispiel: kalkalpine Gewässer).

Die Wasserrahmenrichtlinie führt ein umfassendes System ein, zur Beschreibung, Einstufung und Beurteilung des Gewässerzustands anhand von biologischen, physikalischen, chemischen, hydromorphologischen und mengenmäßigen Merkmalen. Den Ausschlag für die Gesamtbeurteilung eines Gewässers geben die biologischen Qualitätsmerkmale. Die physikalisch-chemischen und hydromorphologischen Parameter unterstützen die Bewertung. Sie müssen so beschaffen sein, dass unter diesen Bedingungen die biologischen Qualitätsansprüche an den guten Zustand erreicht werden können.

Der ökologische Zustand der Oberflächengewässer wird künftig in fünf Klassen eingestuft:

- Sehr guter,
- guter,
- mäßiger,
- unbefriedigender und
- schlechter Zustand.

Der sehr gute Zustand entspricht dem natürlichen Zustand des jeweiligen Gewässertyps und dient als Referenzzustand. Der gute Zustand lässt geringfügige Abweichungen in der Biologie vom natürlichen Zustand zu. Jede weitere niedrigere Zustandsklasse bedeutet eine immer stärkere Abweichung des Gewässers vom Leitbild.

Die Richtlinie enthält allerdings nur normative Begriffsbestimmungen für den Zustand und seine Unterteilung in Zustandsklassen. Diese abstrakte Systematik müssen die Mitgliedsstaaten auf ihre Gewässertypen anwenden und selbst konkrete Parameter und Klassengrenzen ausarbeiten. Zu jedem Gewässertyp sind Referenzgewässer für den sehr guten Zustand festzulegen. Die Beschreibungen des ökologischen Zustands werden dann numerisch ausgedrückt, durch einen „ökologischen Qualitätsquotienten“ zwischen Eins und Null. Der Referenzzustand entspricht dem Wert Eins. Damit die Bewertung der Gewässer in den Mitgliedsstaaten vergleichbar bleibt, muss für jeden Gewässertyp ein internationales Netz von Messstellen für eine Eichung (Interkalibrierung) eingerichtet werden.

Der Zustand der Oberflächengewässer wird in Karten durch Farbkennungen dargestellt, wie es bisher schon für die Gewässergüte nach dem Saprobien-system üblich war. Allerdings ist das Bewertungsverfahren der Wasserrahmenrichtlinie wesentlich umfangreicher und differenzierter als das herkömmliche Saprobien-system. Alleine die *biologische* Bewertung

Bewertung des ökologischen Zustands:

➤ Leitbildbezogene Bewertung für Gewässertypen

➤ Biologische Qualitätskomponenten: **Flora und Fauna**

■ Phytoplankton



■ Makrophyten und Phytobenthos



■ Makrozoobenthos



■ Fische.

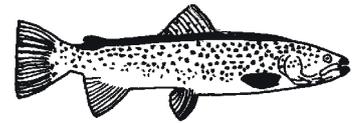


Abbildung 2

beruht nun auf der Zusammensetzung der Gewässerflora – Phytoplankton, Phytobenthos und Makrophyten – der wirbellosen Fauna und den Fischarten.

Das heißt zusammengefasst, die Bewertung der Gewässer wird von Grund auf erneuert und die Einstufung aller Gewässer nach diesem neuen System muss – auch in Bayern – mit großem Aufwand erst noch durchgeführt werden.

1.3 Künstliche und erheblich veränderte Gewässer

Eine Besonderheit bei den Oberflächengewässern bildet die Kategorie der *künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörper*. Gewässer können als Solche ausgewiesen werden, wenn

- die Verwirklichung des guten ökologischen Zustands eine signifikante negative Auswirkung auf Nutzungen hätte, wie z.B. die Schifffahrt, die Wasserversorgung, die Stromerzeugung oder den Hochwasserschutz oder aber auch auf die Umwelt insgesamt
- die Nutzungsziele, die der Veränderung der Gewässer zugrunde liegen, nicht auch durch andere Mittel erreicht werden können, die technisch und wirtschaftlich durchführbar sind und weniger Nachteile für die Umwelt haben.

Für Gewässer, die nach einer Prüfung als *erheblich verändert* eingestuft werden, setzt die Richtlinie anstelle des guten ökologischen Zustands als Ziel das *gute ökologische Potenzial*. Das Leitbild ist nun nicht mehr der natürliche Zustand des ursprünglichen Gewässertyps, sondern das *beste ökologische Potenzial* desjenigen Gewässertyps, dem der veränderte Wasserkörper nun am ähnlichsten ist. Ein Beispiel für ei-

ne Änderung des Gewässertyps ist Umwandlung einer Flussstrecke in einen See durch eine Talsperre.

Das *beste ökologische Potenzial* eines Gewässers ist der beste biologische Zustand, der zu erreichen ist, wenn zwar die Nutzung des Gewässers aufrecht erhalten bleibt aber die damit verbundenen physikalischen Veränderungen des Gewässers so weit wie möglich beschränkt werden. Um das *gute ökologische Potenzial* zu erreichen, werden in der Praxis vor allem Maßnahmen im Vordergrund stehen, die in bestmöglicher Annäherung die ökologische *Durchgängigkeit* der Gewässer, insbesondere für Wanderungsbewegungen der Fauna sicherstellen sowie angemessene Laich- und Aufzuchtgründe.

Im Übrigen müssen auch die künstlichen oder erheblich veränderten Gewässer alle Anforderungen des *guten chemischen Zustands* erfüllen.

1.4 Schutzgebiete

Die Wasserrahmenrichtlinie bezieht in ihre Schutzziele auch mehrere Typen von Schutzgebieten ein. Die in diesen Schutzgebieten geltenden Normen und Ziele sind dann ebenfalls bis in spätestens 15 Jahren zu erfüllen. Das gilt für Trinkwasserschutzgebiete und für Schutzgebiete, die nach Gemeinschaftsrecht ausgewiesen wurden für

- wirtschaftlich bedeutende aquatische Arten (Fischgewässerrichtlinie)
- Badegewässer (Badegewässerrichtlinie)
- nährstoffsensible Gebiete (Nitratrichtlinie)
- empfindliche Gebiete (Richtlinie für kommunales Abwasser)
- „wasserabhängige“ Natura-2000-Gebiete (FFH- und Vogelschutzrichtlinie).

1.5 Kostendeckung für Wasserdienstleistungen

Eine wesentliche Neuerung der Wasserrahmenrichtlinie sind ökonomische Instrumente, die der Förderung einer nachhaltigen und umweltgerechten Wassernutzung dienen. Bis 2010 ist bei Wasserdienstleistungen zur *Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung* dafür zu sorgen,

- dass die Wassergebührenpolitik Anreize schafft, Wasser effizient zu nutzen und
- die verschiedenen Wassernutzungen (Industrie, Haushalte, Landwirtschaft) entsprechend dem Verursacherprinzip angemessen zur *Kostendeckung* der Dienstleistungen beitragen.

In die Kostendeckung sind auch die verursachten Umwelt- und Ressourcenkosten einzubeziehen. Als Planungsgrundlage ist eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung innerhalb einer Flussgebietseinheit anzufertigen.

1.6 Der Schutz der Gewässer vor Schadstoffen

Einen Schwerpunkt in der Wasserrahmenrichtlinie bilden die Strategien und Maßnahmen gegen die Gewässerverschmutzung durch Schadstoffe. Drei Regelungen sind hervorzuheben:

Der kombinierte Ansatz:

Die grundlegende Strategie der Wasserrahmenrichtlinie gegen Schadstoffbelastungen von Oberflächengewässern besteht aus zwei kombinierten Anforderungen. Verlangt werden

- Begrenzungen von Einleitungen und Emissionen in die Gewässer
- Qualitätsnormen für die Schadstoffkonzentrationen in den Gewässern.

Die schärfere Anforderung aus dieser Kombination von Emissions- und Immissionsnormen ist jeweils maßgebend. Der *kombinierte Ansatz* folgt damit der deutschen Praxis, mit Gewässerschutzmaßnahmen vorrangig an den Ursachen, also den Verschmutzungsquellen anzusetzen. Die neuen Qualitätsziele sind eine zusätzliche Kontrolle in den Gewässern, ob tatsächlich alle relevanten Schadstoffquellen erfasst wurden. Das sichert die Wirksamkeit des Gewässerschutzes ab.

Die Liste der prioritären Stoffe:

Die Wasserrahmenrichtlinie führt in Europa einheitliche Schutzvorschriften ein gegen Schadstoffe, die ein erhebliches Risiko für die Gewässer bilden. Besonders gefährlich sind Schadstoffe, die giftig sind, nicht abbaubar sind und die sich in Organismen anreichern. Sie sind damit besonders für die Meeresumwelt schädlich. Diese Substanzen werden entsprechend ihres Risikopotentials eingestuft und in einer Liste der sogenannten *prioritären Stoffe* geführt. Die Freisetzung dieser Stoffe in die Umwelt ist schrittweise zu verringern. Für die Untergruppe der *prioritär gefährlichen Stoffe* sind darüber hinaus alle Ein-

leitungen, Emissionen und Verluste innerhalb von maximal 20 Jahren schrittweise ganz zu beendigen.

Die EU-Kommission hat inzwischen eine Liste von 33 *prioritären Stoffen* festgesetzt. Sie umfasst Schwermetalle wie Cadmium und Quecksilber, Pflanzenschutzmittel wie Atrazin und Diuron und Chemikalien wie Tributylzinn und PAKs. Von diesen Stoffen wurden 11 als *prioritär gefährlich* und damit für eine Nullemission eingestuft. Das Europäische Parlament und der Rat werden noch spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch *prioritäre Stoffe* beschließen.

Für weitere Schadstoffe, die zwar weniger riskant sind als die prioritären Stoffe, die aber in signifikanten Mengen in die Gewässer eingeleitet werden, müssen die Staaten selber Qualitätsnormen festsetzen.

Die Trendumkehr im Grundwasser:

Die besondere Empfindlichkeit des Grundwasser gegen Verschmutzungen erfordert besondere Vorsorge. Zum Schutz des Grundwassers sind direkte Einleitungen von Schadstoffen zu untersagen. Steigt dennoch die Konzentration eines Schadstoffs im Grundwasser signifikant an, z. B. durch Einträge aus diffusen Quellen, muss die *Trendumkehr* eingeleitet werden und zwar spätestens dann, wenn die Konzentration eines Schadstoffes im Grundwasser 75% des zulässigen Grenzwertes erreicht hat.

Die Kommission arbeitet zur Zeit noch an Kriterien für den guten chemischen Zustand des Grundwassers und für die Ermittlung signifikant ansteigender Trends. Der Entwurf einer Tochterrichtlinie zum Grundwasser liegt inzwischen vor.

2. Der Weg zum Ziel: Flussgebietsmanagement

2.1 Planen in natürlichen Einheiten

Die WRRL setzt nicht nur die Ziele des Gewässerschutzes fest, sondern gibt auch detailliert den Weg vor, um diese Ziele anzugehen, und bis wann sie zu verwirklichen sind. Das zentrale Instrument zur Umsetzung ist eine umfassende Planung für ganze Flussgebiete.

Eine der wesentlichsten Neuerungen der Wasserrahmenrichtlinie ist die Pflicht, die Gewässer künftig in *Flussgebietseinheiten* zu bewirtschaften. Das Einzugsgebiet des Rheins von den Alpen bis zur Nordsee, mit allen Nebenflüssen, wie Main und Mosel, sowie einschließlich des gesamten Grundwassers und der Küstengewässer ist ein Beispiel für eine Flussgebietseinheit.

Diese räumliche Integration liegt in der Konsequenz eines ganzheitlichen Gewässerschutzes: Die Gewässer eines Flussgebietes bilden zusammen mit dem Grundwasser eine hydrologische Einheit. Sie sollen deshalb künftig, über alle Verwaltungs- und politische Grenzen hinweg, auch als Einheit bewirtschaftet werden. Der Gewässerschutz wird so innerhalb

eines Flussgebietes zu einem zielgerichteten Handeln vernetzt. Die Flussgebietsplanung ist andererseits eine regionalisierte Planung, die es erlaubt, auf unterschiedliche ökologische, wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten in den Flussregionen Rücksicht zu nehmen.

Für jede Flussgebietseinheit ist ein *Bewirtschaftungsplan* aufzustellen. Wenn eine Flussgebietseinheit mehrere Mitgliedsstaaten übergreift, was der Normalfall ist, ist dieser Plan international zu koordinieren. Reicht die Flussgebietseinheit über das Gebiet der Gemeinschaft hinaus, müssen sich die Mitgliedsstaaten sogar um eine Koordinierung mit den Nicht-EU-

Staaten bemühen. Das trifft insbesondere auf die Donau zu, die laut EU-Kommission das „internationalste Gewässer der Welt“ ist.

Deutschland ist an 10 Flussgebietseinheiten beteiligt, wovon fünf international sind. Bayern hat als europäische Kernregion Anteil an den drei internationalen Flussgebieten der Donau, des Rheins und der Elbe sowie in geringem Maße auch Anteil am nationalen Flussgebiet der Weser. Bayern leistet durch seine Mitwirkung am Ziel des *guten Zustands* für diese europäischen Ströme einen Beitrag zum Schutz der Meeresumwelt in der Nordsee und im Schwarzen Meer.

10 Flussgebiets- einheiten in Deutschland:

Donau	} Bayern
Rhein	
Elbe	
Weser	
Maas	
Ems	
Oder	
Eider	
Schlei / Trave	
Warnow / Peene	



Abbildung 3

2.2 Die Phasen der Flussgebietsplanung

Bestandsaufnahme:

Ausgangspunkt der Planung ist eine umfangreiche Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Zustands der Gewässer bis Ende 2004. An die systematische Beschreibung und Typisierung der Gewässer schließen Erhebungen über ihre Belastungen und deren Auswirkungen an. Eine Defizitanalyse soll zu einer ersten Einschätzung führen, ob die Gewässer schon im *guten Zustand* sind, bzw. wie hoch das Risiko ist, dass sie die Umweltziele bis 2015 nicht erreichen.

Die Richtlinie verfolgt auch bei der Bestandsaufnahme einen umfassenden Ansatz: Sie verlangt, ein Gesamtbild von der Belastung der Gewässer aufzuneh-

men, sowohl auf Seiten der Emissionen als auch der Immissionen. Die Erhebungen beschränken sich also nicht nur auf die Messergebnisse der Gewässerüberwachung, die in den einzelnen Staaten mehr oder weniger umfangreich vorliegen mögen. Zusätzlich sind systematisch in den Einzugsgebieten alle signifikanten Belastungen zu erfassen, denen die Gewässer unterliegen können, und die möglichen Auswirkungen auf die Gewässer zu beurteilen. Dazu sind z. B. auch die flächigen Belastungen aus der Landnutzung aufzunehmen, wie Stickstoffbelastungen aus der Düngung. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dienen der Planung der nun folgenden Überwachungs- und Maßnahmenprogramme.

Überwachungsprogramme:

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, bis Ende 2006 *Überwachungsprogramme* einzurichten, die einen zusammenhängenden und umfassenden Überblick über den Zustand der Gewässer geben und erlauben, später die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu kontrollieren. Wenn die Bestandsaufnahme ergibt, dass die Umweltziele an einem bestimmten Gewässer gefährdet sind, muss die Überwachung dort „maßgeschneidert“ verdichtet werden. Unterschieden werden drei Stufen der Überwachung:

- *Überblicksweise Überwachung* für den Gesamtzustand der Gewässer
- *Operative Überwachung* zur verdichteten Kontrolle von gefährdeten Gewässern
- *Überwachung zu Ermittlungszwecken* zur Erkundung bestimmter Belastungsursachen.

Die problemorientiert gestaffelte Überwachung der Gewässer bildet zusammen mit den oben beschriebenen Erhebungen von möglichen Belastungsquellen im Einzugsgebiet ein doppeltes Beobachtungsnetz, um *Wasserprobleme* zuverlässig aufzuspüren.

Maßnahmenprogramme:

Das Kernstück der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsplanung bis Ende 2009 ist schließlich das *Maßnahmenprogramm*. Durch diese Maßnahmen sollen Defizite beseitigt und der *gute Zustand* der Gewässer hergestellt werden. Maßnahmen können legislativer, administrativer, technischer oder wirtschaftlicher Art sein:

- Die Wasserrahmenrichtlinie gibt einen Katalog *grundlegender Maßnahmen* als verbindliche Mindestanforderungen vor. Dabei geht es teils um den Vollzug von EG-Vorschriften und teils um Regelungen oder Verbote, die die Mitgliedsstaaten selber zu erlassen haben.
- „*Ergänzende Maßnahmen*“ sind nötigenfalls zu ergreifen, um die Ziele wirksamer zu erreichen. Die WRRL enthält hierzu eine Liste rechtlicher, administrativer, technischer, wirtschaftlicher und weiterer möglicher Maßnahmen. Auch freiwillige Vereinbarungen sind in diesem Rahmen möglich.

Die Maßnahmenprogramme sind bis 2009 auf nationaler Ebene aufzustellen und innerhalb der gesamten Flussgebietseinheit – gegebenenfalls auch international – zu koordinieren. Im föderalen Deutschland müssen die Programme zuvor zwischen den Ländern abgestimmt werden.

Die Maßnahmenprogramme sind bis 2009 aufzustellen und bis 2012 umzusetzen. Sie sollen bis 2015 den guten Zustand der Gewässer herstellen und werden danach alle 6 Jahre überprüft und nötigenfalls aktualisiert. Gegenüber der EU-Kommission besteht eine umfangreiche Berichtspflicht.

3. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Bayern

Die wasserwirtschaftliche Planung von der Bestandsaufnahme bis zum Maßnahmenprogramm verlangt

eine sehr weitgehende Abstimmung zwischen allen Beteiligten. Der Erfolg der Wasserrahmenrichtlinie wird daher entscheidend von der Bereitschaft zur Zusammenarbeit über Länder- und Staatsgrenzen hinweg abhängen.

3.1 Fachliche Umsetzung

Um eine möglichst weitgehend einheitliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Europa zu gewährleisten, hat sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der „Common Implementation Strategy - CIS“ auf die Erarbeitung von fachlichen Leitlinien (guidance documents) zu zehn Themen verständigt, die von internationalen Arbeitskreisen aufgestellt werden. Die meisten dieser Arbeitsanleitungen liegen inzwischen vor.

In Deutschland besteht ebenfalls das Ziel, eine möglichst einheitliche Umsetzung in den Flussgebieten mit deutscher Beteiligung sicherzustellen. Dies ist auch wichtig in Hinblick auf unsere beschränkten Ressourcen. Dazu kommt, dass die Aufgaben innerhalb sehr kurzer Zeiträume durchzuführen sind. Die Länder sind dadurch einem sehr starken Zeitdruck ausgesetzt. Wird die Wasserrahmenrichtlinie nicht fristgemäß und ordnungsgemäß umgesetzt, drohen Vertragsverletzungs- und Zwangsgeldverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser – LAWA – hat eine *Arbeitshilfe* zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erstellt, um

- die komplexe Struktur der Richtlinie für den Vollzug anschaulicher zu gestalten,
- eine einheitliche Herangehensweise bei der Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten
- und Doppelarbeit in den Ländern zu vermeiden.

Die Arbeitshilfe richtet sich insbesondere an die Verantwortlichen zur Erstellung des Bewirtschaftungsplanes vor Ort. Sie enthält einheitliche fachliche Vorgaben und abgestimmte Handlungsanleitungen. Die Anwendung dieser Kriterien wird in mehreren Pilotprojekten der Länder erprobt, so z. B. im Main-Pilotprojekt (siehe unten).

Auch die großen Flussgebietskommissionen haben Arbeitsgruppen eingerichtet, die flussgebietspezifische Vorgaben für die kohärente Umsetzung der Richtlinie liefern sollen.

3.2 Die Planung in Bayern

Zuständigkeiten:

Die Wasserrahmenrichtlinie wird in Bayern unter der administrativen und fachlichen Federführung des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen umgesetzt, zusammen mit anderen betroffenen Ressorts wie dem Innen- dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsministerium.

Zur Planung der einzelnen Schritte für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in rechtlicher, or-

10 Planungsräume

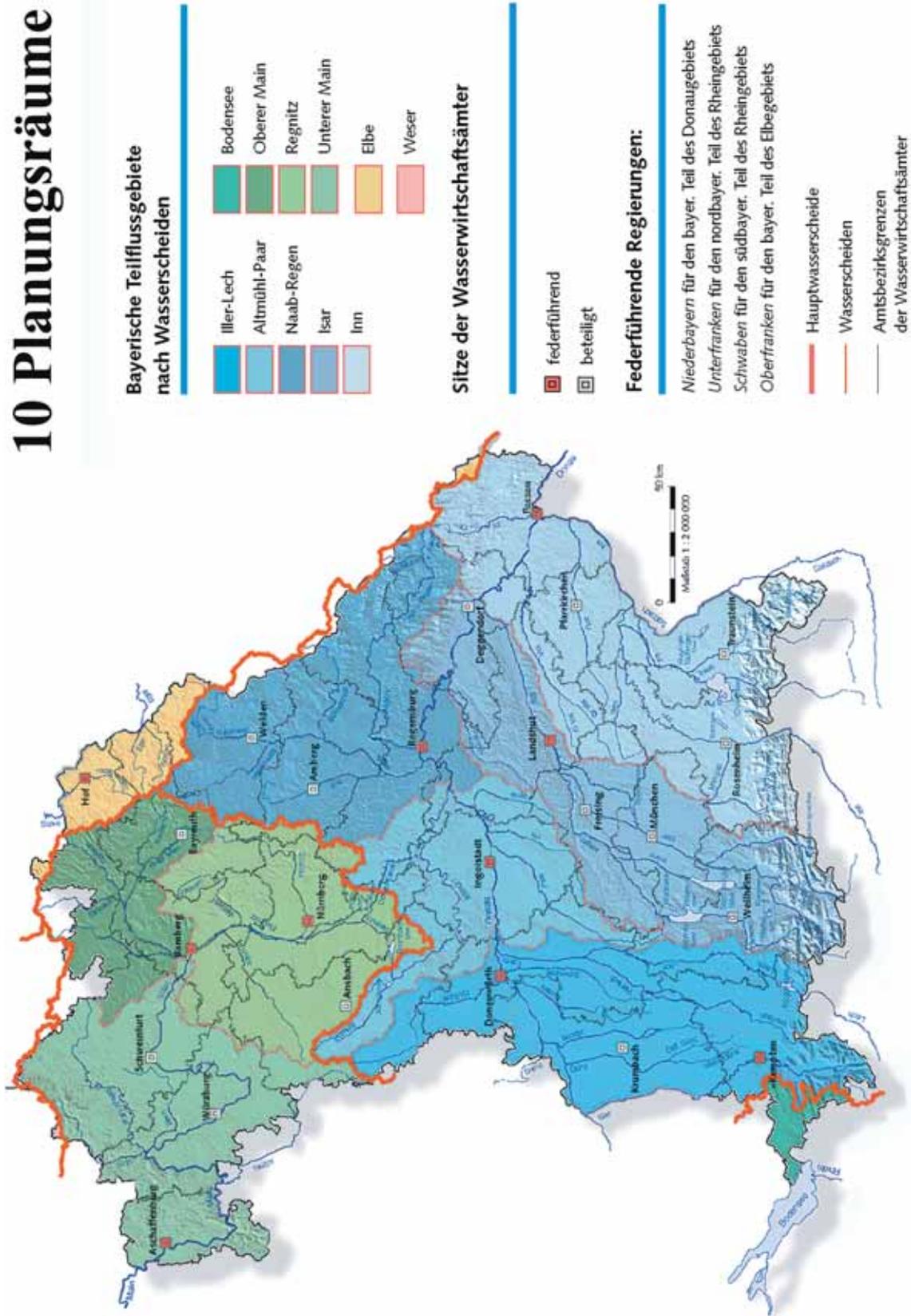


Abbildung 4

ganisatorischer und fachlicher Hinsicht wurde am Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen eine Lenkungsgruppe ins Leben gerufen, in der neben dem Ministerium auch Vertreter der Bezirksregierungen, der Wasserwirtschaftsämter und des Landesamtes für Wasserwirtschaft mitarbeiten.

Die Behörden werden bei der Umsetzung die Beteiligten und ihre Verbände einbeziehen, z.B. die Träger von Unterhaltungslasten an Gewässern, die Träger der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung sowie weitere Gewässernutzer. Eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung der Ziele der Richtlinie ist das kooperative Engagement für den Gewässerschutz bei den Beteiligten in Wirtschaft, Landwirtschaft und bei den Kommunen. Im Dezember 2002 wurde deshalb das „Wasserforum Bayern“ eingerichtet, das die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie begleiten soll (siehe unten).

Gliederung und Koordinierung der Planung:

Die Verwaltungsgrenzen in Bayern orientieren sich nicht an Flussgebieten. Dennoch soll die Wasserrahmenrichtlinie in Bayern mit den vorhandenen Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden. Dadurch werden neue Schnittstellen zwischen der Wasserwirtschaftsverwaltung und der sonstigen inneren Verwaltung vermieden. Dem Bürger bleiben neue Anlaufstellen und Zuständigkeiten erspart. Die Zuordnung von Flussgebieten und Verwaltungszuständigkeiten in Bayern wird *innerhalb* der wasserwirtschaftlichen Planung geleistet.

Nach wiederholter Aussage der zuständigen Fachleute in der Generaldirektion XI der Europäischen Kommission, greift die Wasserrahmenrichtlinie (Artikel 3) nicht in bestehende Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten ein. Sie lässt offen, in welcher Organisationsform die Gewässer einer Flussgebietseinheit bewirtschaftet werden. Gefordert ist lediglich, alle Maßnahmen innerhalb der Flussgebietseinheit zu koordinieren.

Zur modularen Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ist es erforderlich und zweckmäßig, die großen Flussgebiete innerhalb von Bayern nochmals zu untergliedern. Die Gliederung Bayerns nach Teilflussgebieten ergibt 10 Planungsräume:

- 5 Planungsräume im Flussgebiet der Donau *Iller-Lech, Altmühl-Paar, Naab-Regen, Isar und Inn.*
- 4 Planungsräume im Flussgebiet des Rheins, davon 3 im Maingebiet, *Oberer Main, Unterer Main und Regnitz,* und der Planungsraum *Bodensee*
- 1 Planungsraum *Saale-Eger* im Flussgebiet der Elbe.

Darüber hinaus hat Bayern geringe Anteile an den Flussgebieten Neckar (Rhein), Fulda und Werra (Weser) und der Moldau (Elbe). Diese Gebiete in der Größenordnung von einigen -zig Quadratkilometern

sind jeweils Bestandteile von Planungsräumen, die von Bayerns Nachbarn koordiniert werden. In Bayern werden dafür keine eigenen Planungsräume ausgewiesen.

Die Planungen in Bayern werden in zwei Stufen räumlich koordiniert:

- **Erste Planungsebene:**
Auf lokaler Ebene planen die 24 Wasserwirtschaftsämter. Sie sind durch ihre direkten Ortskenntnisse am besten in der Lage, auf die regionalen Besonderheiten und die dort Beteiligten einzugehen. Die zehn Teilflussgebiete sind die kleinsten Bearbeitungseinheiten. Jeweils eines der dort zuständigen Wasserwirtschaftsämter ist federführend und bildet mit den übrigen Ämtern eine Projektgruppe, die koordinierend tätig wird.
- **Zweite Planungsebene:**
Die Bearbeitung der Planungsräume wird innerhalb Bayerns in den Flussgebieten der Donau und des Rheins zusammengeführt. Dabei ist jeweils eine Regierung federführend: Die Regierung von Niederbayern im Donaugebiet und die Regierung von Unterfranken im Maingebiet.

Die federführenden Regierungen für die Flussgebietseinheiten Donau und im Bearbeitungsgebiet Main des Rheins leiten auch – gemeinsam mit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen – die Koordinierung mit den Nachbarn Bayerns. Die Regierung von Schwaben übernimmt dies im Bearbeitungsgebiet Bodensee des Rheins und die Regierung von Oberfranken im Elbegebiet.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit:

Die bayerischen Planungen sind zunächst mit den unmittelbaren Nachbarn zu koordinieren. Das sind die vier Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Sachsen sowie die Staaten Österreich und Tschechien. Die fachlichen Abstimmungen sollen möglichst direkt auf der Arbeitsebene zwischen den über die Grenzen hinweg benachbarten Fachbehörden stattfinden.

Die länderübergreifende Zusammenarbeit von Behörden wird bereits, zusammen mit Hessen und Baden-Württemberg, in einem *Pilotprojekt Bewirtschaftungsplan Main* erprobt [2,3]. Die Erfahrungen aus diesem Projekt werden laufend in einem Projekthandbuch zusammengefasst, das im Internetportal des Bayerischen Landesamtes für Wasserwirtschaft einzusehen ist.

Die Koordinierung über die Staatsgrenzen hinweg mit Österreich und Tschechien baut auf den bewährten Strukturen der seit Langem bestehenden bilateralen Grenzgewässerabkommen auf.

Schließlich ist noch eine Koordinierung der gesamten Flussgebietseinheiten erforderlich. Auch hierzu werden die bestehenden internationale Strukturen genutzt und soweit nötig zur Zeit noch organisatorisch

Beteiligung der Öffentlichkeit:

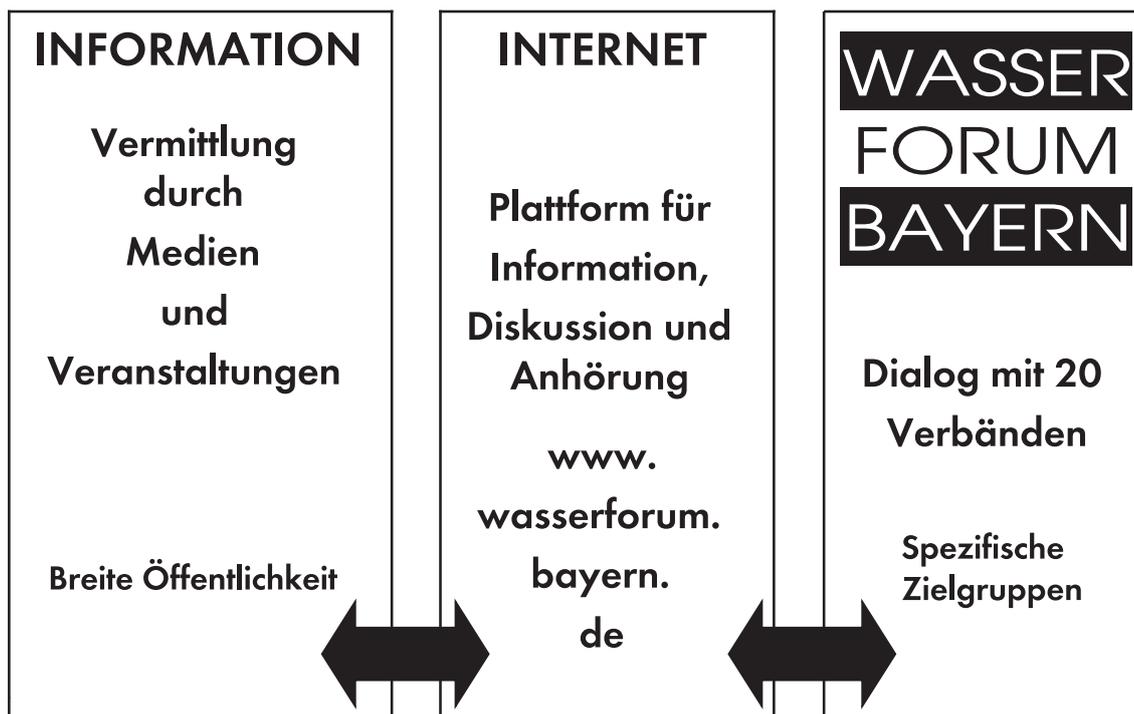


Abbildung 5

erweitert. Im Donauraum arbeitet Deutschland mit den anderen Donauanrainern bereits in der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) zusammen, die sich daher auch als Plattform für die Wasserrahmenrichtlinie im Donauraum anbietet. Entsprechendes gilt für die internationalen Kommissionen zum Schutz des Rheins (IKSR) und der Elbe (IKSE). Innerhalb Deutschlands organisieren sich die Länder in einer „Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Elbe“ bzw. „Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Weser“.

Information und Anhörung der Öffentlichkeit:

Die Öffentlichkeit wird an der Umsetzung der WRRL durch Information und Anhörung aktiv beteiligt. Während der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne erhält die breite Öffentlichkeit, einschließlich der Gewässernutzer, mehrfach Gelegenheit zu Stellungnahmen. Die Ergebnisse der Beteiligungen und ihre Berücksichtigung in der Planung sind auch im Bewirtschaftungsplan zu dokumentieren. Der Öffentlichkeitsbegriff der WRRL ist sehr weit gefasst. Er umfasst nicht nur die Nutzer der Gewässer sondern auch die breite Öffentlichkeit.

Bayern legt bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie besonderes Gewicht auf öffentliche Zustimmung und Mitverantwortung. Die Öffentlichkeit wird laufend über den Planungsstand informiert werden und in den entscheidenden Phasen verstärkte Beteiligungsmöglichkeiten erhalten. Hierzu werden Informationsveranstaltungen, die herkömmlichen Medien und auch das Internet eingesetzt.

Das **Wasserforum Bayern** wird eingerichtet, um die von der Wasserrahmenrichtlinie in Art. 14 vorgeschriebene Information, Anhörung und aktive Beteiligung aller interessierter Stellen an der Umsetzung der WRRL zu steuern. Nach der Auftaktveranstaltung am 3.12.2002 hat das Wasserforum Bayern mehrmals getagt. Vertreten sind 20 Spitzenverbände aus den Bereichen Kommunen, Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Wasserwirtschaft, Umwelt und Naturschutz, Gewässerentwicklung und freizeitorientierte Gewässernutzung. Das Gremium trifft keine Entscheidungen sondern ist beratend tätig und übt dadurch mitgestaltenden Einfluss aus. Die Verantwortung für die Umsetzung der Richtlinie liegt bei den zuständigen Behörden.

Die Wasserrahmenrichtlinie schreibt eine Beteiligung auf Ebene der Flussgebietseinheiten vor. In Bayern werden die federführenden Regierungen zusätzlich auf regionaler Ebene Informationen und Anhörungen zu den bayerischen Anteilen der Bewirtschaftungspläne anbieten.

4. Auswirkungen der Richtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten auf verbindliche Ziele und gibt einen strikten Zeitplan vor. Das unterscheidet die künftigen Bewirtschaftungspläne grundlegend von den bisherigen wasserwirtschaftlichen Planungen in Deutschland. Die Richtlinie setzt damit dem politischen und administrativen Ermessensspielraum in der Wasserwirt-

Planung und Termine:

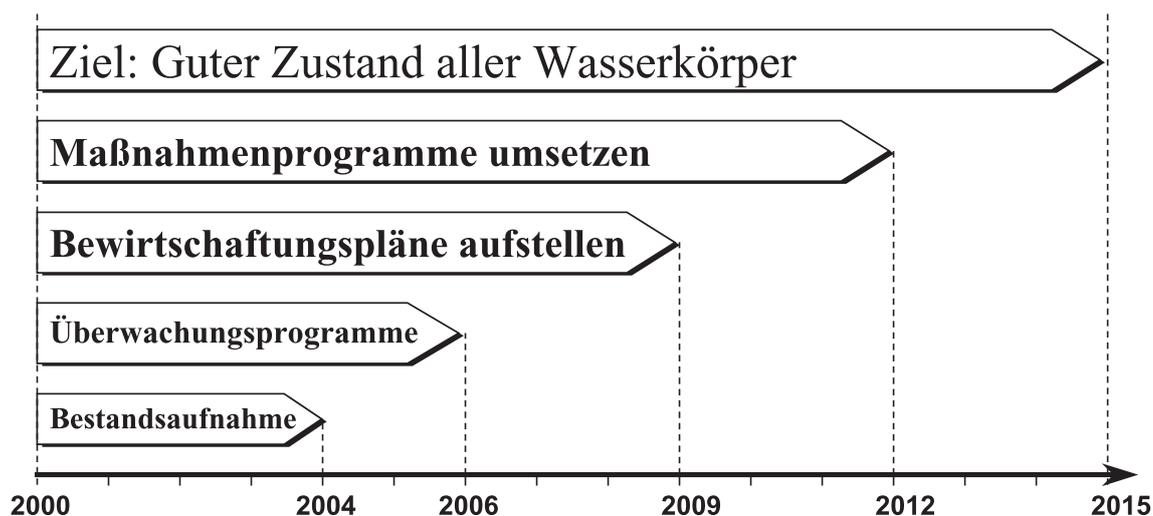


Abbildung 6

schaft einen neuen Rahmen. Wenn die Verpflichtungen nicht eingehalten werden, ist mit Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und mit Sanktionen zu rechnen.

Die Umsetzung der Richtlinie wird erhebliche Anstrengungen erfordern. In Deutschland entsteht vermehrter Aufwand für die administrative Anpassung an die Flussgebiete, im Unterschied zu Ländern wie Frankreich und England, die wasserwirtschaftlich bereits in Flussgebieten organisiert sind. In der föderalen Bundesrepublik sind zusätzlich die Verwaltungen der Länder zu koordinieren. Ein pragmatisches und effektives Vorgehen ist geboten. Bayern wird die Richtlinie 1:1 umsetzen, ohne Abstriche aber auch ohne zusätzliche Anforderungen oder Verschärfungen.

Die fachlichen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie stimmen zwar grundsätzlich mit bestehenden deutschen Konzepten überein. Dennoch stellt auch bei uns das Anforderungsniveau der Richtlinie den Gewässerschutz vor anspruchsvolle Aufgaben. Neu für den deutschen Gewässerschutz ist z. B. die Bedeutung, die künftig den Qualitätszielen für Gewässer neben den bestehenden Emissionsnormen zukommt.

Das einheitliche Anforderungsniveau im Gewässerschutz wird einen Standortwettbewerb verhindern, der zu Lasten der Umwelt geht und Mitgliedsstaaten, die bereits einen hohen Standard im Gewässerschutz haben, benachteiligt. Gemeinsame und verbindliche Ziele im Gewässerschutz ermöglichen ein Benchmarking im Gewässerschutz, also Orientierung am

Besten, als ein Weg zu mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit. Den bayerischen Anbietern von Umwelttechnik und Umweltdienstleistungen wird das neue Marktchancen eröffnen.

Das erklärte Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist nicht etwa ein Gewässerschutz auf dem „kleinsten europäischen Nenner“, sondern auf hohem und einheitlichem Niveau. Die Richtlinie steht damit für einen wirksamen und umfassenden Gewässerschutz, als Beitrag zu mehr Umwelt- und Lebensqualität in Europa.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Ing. Werner Wahliß
Rosenkavalierplatz 2,
Postfach 810 140
81901 München
E-mail: werner.wahliss@stmlu.bayern.de
Internet: <http://www.stmugv.bayern.de>

Berichte der ANL 27 (2003)

Herausgeber:
Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege (ANL)
Seethaler Str. 6
D - 83406 Laufen
Telefon: 086 82/89 63-0,
Telefax: 086 82/89 63-17 (Verwaltung)
086 82/89 63-16 (Fachbereiche)
E-Mail: poststelle@anl.bayern.de
Internet: <http://www.anl.bayern.de>

Die Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege ist eine dem
Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums
für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
angehörige Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion:
Dr. Notker Mallach, ANL

Für die Einzelbeiträge zeichnen die
jeweiligen Autoren verantwortlich.

Die Zeitschrift und alle in ihr
enthaltenen einzelnen Beiträge sind
urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwendung außerhalb der
engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist ohne Zustimmung der AutorInnen
oder der Herausgeber unzulässig.

Erscheinungsweise:
Einmal jährlich

Dieser Bericht erscheint im Mai 2004

Bezugsbedingungen:
Siehe Publikationsliste am Ende des Heftes

Satz: Fa. Hans Bleicher, 83410 Laufen

Druck und Bindung: Lippl Druckservice
84529 Tittmoning

Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)

ISSN 0344-6042

ISBN 3-931175-74-X