

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) – und ihre Schnittstellen zu den Kommunen *)

Werner SCHMID

1. Entstehungsgeschichte

Die Geburt neuer „Umweltrichtlinien“ aus Brüssel betrachten die bayerischen Gemeinden häufig mit einer gesunden Portion Skepsis. Auf dem langen Weg Richtlinie – Bundesgesetz – Landesgesetz – Ausführungsbestimmungen – sind die Kommunen oft die Hauptbetroffenen, um nicht zu sagen die Leidtragenden. Handlungspflichten und Kosten bleiben buchstäblich an ihnen „hängen“. Bei der Zeugung des „Babys“ sind die Kommunen in der Regel nicht dabei, in der weiteren Phase – dem status nascendi – ist der Einfluss der Kommunen häufig gering. Bei der Umsetzung in nationales oder Landesrecht besteht für Korrekturen meist nur noch ein geringer Spielraum.

Der lange Zeitraum zwischen Zeugung und Umsetzung macht es häufig schwierig, die Folgen und Auswirkungen des „Endprodukts“ auf die Kommunen richtig einzuschätzen.

Auch die lange Entstehungsgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie belegt wieder, wie schwierig es für die kommunale Seite ist, Einfluss auf den Lauf der Dinge zu nehmen. Möglichkeiten gibt es hierzu z. B. über den Ausschuss der Regionen Europas, über die bayerischen Europaabgeordneten, über die Europabüros der Spitzenverbände auf Bundesebene und Bayerns. Ein Problem ist oft die späte Information der kommunalen Vertreter.

Während der Entstehung der WRRL gab es eine Phase, wo die Kommunen Schlimmes befürchten mussten. Durch die Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten drohte die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten und damit ein hoher organisatorischer Aufwand für Maßnahmen in der Zuständigkeit von Kommunen. Der Bayerische Gemeindetag hatte sich aus diesem Grunde zusammen mit dem Bayerischen Städtetag 1998 in einem gemeinsamen Schreiben an alle bayerischen Europaabgeordneten und an das Umweltministerium gegen die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten ausgesprochen und auf mögliche Folgen hingewiesen. Dies mag dazu beigetragen haben, dass die Umweltministerkonferenz im Mai 2001 die Errichtung neuer Verwaltungseinheiten mit eigenständigen Befugnissen abgelehnt hat. Damit wurden einige unserer Sorgen ausgeräumt.

Damit kein falscher Zungenschlag entsteht: Bei der Wasserrahmenrichtlinie geht es nicht um **irgendeine** Richtlinie, es geht um die nachhaltige Sicherung des Wassers als wichtigste Lebensgrundlage. Wir haben deshalb als Bayerischer Gemeindetag die mit der Richtlinie verbundene Schaffung eines einheitlichen Ordnungsrahmens begrüßt – etwa 61 Richtlinien und Verordnungen werden durch die WRRL ersetzt, eine weitere Zersplitterung des Rechts vermieden. Teilweise nicht zusammenpassende Vorschriften werden vereinheitlicht und – so zumindest hoffen wir – effektiver. Dies wird allerdings von der Qualität der Umsetzung, insbesondere von der Güte der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme sowie der Einbeziehung der Betroffenen abhängen.

2. Von der Historie zur Gegenwart

Wie bitter nötig ein länderübergreifender Gewässerschutz ist, hat wieder einmal das Tankerunglück vor Spanien gezeigt. Die Küsten Spaniens, Portugals und Frankreichs wurden erheblich verunreinigt und wertvolle Meeresbiotope unwiederbringbar zerstört. Zwar gibt es ein Übereinkommen zum Schutz des Nordatlantiks, doch offenbar besteht hier noch eine Lücke im Recht – mit dramatischen Auswirkungen auf die Meeresumwelt.

Die Wasserrahmenrichtlinie hat – wie kaum eine andere – zahlreiche Schnittstellen zu den Aufgaben und zum Handeln der Kommunen. Im Kern geht es um eine integrierte Sicht des Gewässerschutzes, wobei die Naturschutzbelange einen hohen Stellenwert haben.

Die Gemeinden sind in dreifacher Hinsicht von der WRRL betroffen:

- als Unterhaltungs- und Ausbaupflichtige für Gewässer 3. Ordnung (betrifft die Oberflächengewässer)
- als Wasserversorgungsunternehmen (betrifft hauptsächlich die Qualität des Grundwassers, z. T. auch von Oberflächengewässern)
- als Abwasserbeseitigungspflichtige und Einleiter in Gewässer (betrifft überwiegend Oberflächengewässer)

Betroffen sind die Gemeinden auch beim Schutz von Feuchtgebieten im Sinne des Art. 13 d BayNatSchG, soweit sie selbst Eigentümer solcher Grundstücke

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

sind oder sich ihre Bauleitplanung auf solche Grundstücke erstreckt. Die WRRL stellt im Erwägungsgrund Nr. 23 einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Gewässern und davon beeinflussten Feuchtgebieten her.

3. Welche Auswirkungen der WRRL auf die gemeindlichen Aufgaben sind heute bereits erkennbar?

Die Gewässerunterhaltung wird sich in Zukunft noch mehr an ökologischen Zielen orientieren. Die Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 18.6.2002, die die WRRL umsetzt, definiert in § 28 Abs. 1 die Unterhaltung als Pflege und Entwicklung, die sich an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25 a-d orientieren. Im Blickpunkt stehen dabei einerseits die Ufer und Gewässerränder, insbesondere die Pufferfunktion und die Erhaltung der Durchgängigkeit der Gewässer.

Bei der Wasserversorgung wird der **Schutz des Grundwassers** vor Einträgen eine dominierende Rolle spielen. Aber auch die Frage der **Erbringung kostendeckender Wasserdienstleistungen** wird bereits intensiv diskutiert.

Bei der Abwasserreinigung ist das kombinierte Emissions- und Immissionsprinzip zu beachten. Bei der Verbesserung von Gewässern in Richtung auf einen guten ökologischen Zustand ist Wert zu legen auf eine wahrheitsgemäße Bestandsaufnahme, wie weit etwa Einleitungen aus kommunalen Kläranlagen und wie weit andere Ursachen zu einer Belastung des Gewässers beitragen.

4. Chancen für ökologisch nachhaltige Wirkungen auf Gewässerschutz und Naturschutz

Haben anfangs die Bedenken gegenüber der WRRL überwogen, stehen zunehmend die Chancen der WRRL für einen nachhaltigen Gewässerschutz im Vordergrund.

- Die hohen Qualitätsziele der WRRL führen als Konsequenz zu einer geringeren Gewässerbelastung. Der Verbesserung des „Wasserbewusstseins“ kommt deshalb in Zukunft noch größere Bedeutung zu.

Die Rahmenrichtlinie benennt den Hochwasserschutz zwar nicht als primäres Umweltziel, doch bietet die gebotene Betrachtung von Fließgewässern nach **Flusseinzugsgebieten** auch für den Hochwasserschutz neue Chancen. Gerade die Hochwasserereignisse der letzten Jahre haben überdeutlich gezeigt, dass isolierte Maßnahmen an Gewässern meist unzureichend sind. Maßnahmen der flussabwärts gelegenen Gemeinde können oft wenig bewirken, wenn im Oberlauf von Flüssen falsch reguliert wird oder kein Wasserrückhalt vorhanden ist. Im Rahmen der Umsetzung muss deshalb einem gemeindeübergreifen-

den Hochwasserschutz verstärkt Beachtung geschenkt werden. Dazu zählt auch die Verlangsamung der Fließgeschwindigkeiten von Gewässern durch Renaturierungsmaßnahmen.

- Das neue Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 enthält als Zielvorgabe für die Länder, 10% der jeweiligen Landesfläche als Biotopverbundflächen zu schaffen. Hier können sich die Wirkungen des Naturschutzrechts und der Wasserrahmenrichtlinie treffen. Zur Entwicklung von Gewässern können auch die Schaffung von Gewässerrandstreifen und die Erhaltung oder Neuschaffung von Auenwäldern zählen, Maßnahmen, die auch im Biotopverbund eine wesentliche Rolle spielen. Bereits die Gewässer selbst, vor allem das engmaschige Netz der Gewässer 3. Ordnung, stellen ein wichtiges Verbundsystem dar. Allerdings wird es notwendig sein, auch das Landwirtschaftsrecht als Umsetzungsinstrument sowohl für den Hochwasserschutz als auch für die Schaffung von Pufferflächen an Gewässerrändern einzusetzen.

Eine nachhaltige Wasserwirtschaft ist bei der Wasserversorgung in Bayern eng mit den kleinteiligen Strukturen verbunden. Die Gefahr von Gewässerübernutzungen mit nachteiligen ökologischen Folgen ist damit gering. Die Vorsorgebemühungen der Gemeinden, z. B. durch Kooperationen mit der Landwirtschaft, werden unterstützt durch das in der Richtlinie und im WHG verankerte **Örtlichkeitsprinzip**. Die Richtlinie spricht dies im Erwägungsgrund Nr. 13 (Örtlichkeitsprinzip) an in Verbindung mit Nr. 15, wo die Wasserversorgungsleistung der Daseinsvorsorge genannt ist. Besonders wichtig ist auch die Aussage im neuen Artikel 1a Abs. 3 WHG, wonach die Wasserversorgung möglichst durch ortsnahe Wasservorkommen sichergestellt werden soll.

5. Welcher Aufwand ist für die Gemeinden bei der Umsetzung der WRRL zu erwarten?

Auf den ersten Blick mögen die in der WRRL für die Umsetzung enthaltenen Fristen sehr großzügig erscheinen. Dies täuscht. Der Zeitpunkt zur Erreichung des „guten Zustands“ von Gewässern bis 2015 beinhaltet eine Vielzahl zeitaufwändiger Schritte. Beispielsweise soll bis 2008 der Entwurf eines Bewirtschaftungsplans für Flusseinzugsgebiete vorliegen. Derzeit existiert die landesrechtliche Rechtsgrundlage im bayerischen Wassergesetz noch nicht. Zu bedenken ist vor allem der Zeitraum, den die sehr großzügige **Öffentlichkeitsbeteiligung** bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans beansprucht. Gestaltet als offener Planungsprozess, muss die Öffentlichkeit mit den Ergebnissen der Analyse (Art. 5 WRRL) vertraut gemacht und für eine Beteiligung interessiert werden. Dies wird um so eher gelingen, je mehr die betroffenen Bürger und Organisationen, seien es Gewässeranlieger, Wasserabnehmer, Fischer oder Landwirte, bei den Bewirtschaftungsplänen ihre Betrof-

fenheit konkret erkennen können. Die Bildung von **10 Teilflussgebieten als Planungsräume** ist hierfür ein erster Schritt.

Zu begrüßen ist die Einrichtung eines **Wasserforums** Bayern, wie sie auf der Kick-off Konferenz des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft am 3.12.2002 in München erfolgt ist. Auch die Gemeinden haben damit die Chance, als Teil der sogenannten organisierten Öffentlichkeit sehr frühzeitig an der Umsetzung der WRRL beteiligt zu werden.

Bei der erwähnten Kick-off Konferenz wurde für die Gemeinden seitens des Umweltministeriums eine wichtige Aussage gemacht: Die gemäß Art. 5 notwendige **Bestandsaufnahme und der erste Flussgebietsbewirtschaftungsplan** sollen von der staatlichen Wasserwirtschaft erstellt werden. Damit ist den Kommunen vorläufig die Angst genommen, als kommunale Aufgabenträger einen unzumutbaren Aufwand für die Bestandsaufnahme leisten zu müssen. Erfreulich ist für die Gemeinden auch, dass für die Bewirtschaftungsplanung federführend die untere Ebene der Wasserwirtschaftsämter zuständig ist. **Bei den 23 Wasserwirtschaftsämtern** ist die Kenntnis und der Sachverstand vorhanden, Planungen mit Augenmaß zu betreiben. Die Zusammenarbeit sollte deshalb noch weiter intensiviert werden.

Die entscheidenden Prüfsteine für die Belastung der Kommunen bei der Umsetzung der Richtlinie werden die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme sein. Es wird darauf ankommen, zunächst die Prioritäten auf Gewässer zu legen, die weit vom Ziel des guten Zustands entfernt sind. Dies kann im Einzelfall ein Bachlauf sein, der auch im Interesse des Hochwasserschutzes zu renaturieren ist, oder ein, um im „Jargon“ der Richtlinie zu bleiben, „Grundwasserkörper“, der zu hoch mit Nitraten belastet ist. Als Bayerischer Gemeindetag glauben wir, dass ein vernünftiger **Bewirtschaftungsplan** und seine **Umsetzung** auch eng mit dem intelligenten Einsatz von bestehenden und verbesserten Förderprogrammen verbunden sein muss.

Durch die Richtlinie verursachte Mehraufwendungen sind nach unserer Sicht auch im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip zu sehen. Die finanzielle Unterstützung der Gemeinden muss deshalb auch in diesem Punkt verbessert werden.

6. Welche Instrumente können für eine nachhaltige Wasserwirtschaft im Sinne der WRRL genutzt werden?

Ein wertvolles Instrument sehen wir in **Gewässerpflegeplänen**. Sie stellen eine gemeindliche Planung dar und können bezogen auf ein Gewässer oder auf **alle** Gewässer 3. Ordnung in einem Gemeindegebiet die Verbesserung der Gewässerqualität auch mit anderen, insbesondere mit Naturschutzbelangen verbinden. Die Palette von Maßnahmen reicht – die Auf-

zählung ist keineswegs vollständig – von Maßnahmen des Hochwasserschutzes, Renaturierungsmaßnahmen, Schaffung von Gewässerrandstreifen bis zur Anlage von Auenwäldern. Im Rahmen des Arbeitskreises Hochwasserschutz des Bayerischen Gemeindetags wurde auch seitens des Umweltministeriums angekündigt, die Fördersätze für Planung und Umsetzung dieser Pläne anzuheben. Aus der Sicht des Gemeindetags ist es ein ganz großes Anliegen, die **gemeindliche Kooperation** bei der Gewässerpflegeplanung noch zu verstärken – dies entspricht dem Denken in Flussgebietseinheiten.

Überraschende Synergieeffekte können sich bei der Umsetzung der WRRL auch für Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen durch die Bauleitplanung bzw. im Rahmen der Anlegung eines gemeindlichen Ökokontos ergeben. Hier wird es darauf ankommen, bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen den Gemeinden genügend Spielraum für freiwillige Maßnahmen einzuräumen und auf die Flexibilität von Fördermaßnahmen in der einen oder anderen Richtung zu achten.

Genauer hinsehen muss man auch bei der optimalen Gestaltung und bei Maßnahmen in Schutzgebieten. Zwar sieht die WRRL keine absolute Verpflichtung zur Einrichtung von Wasserschutzgebieten vor. Unbestritten ist die **Ausweisung von Schutzgebieten** bei uns in aller Regel für einen Schutz des Grundwassers erforderlich. Seit einigen Jahren haben die Gemeinden verstärkt **freiwillige Vereinbarungen** mit den Landwirten geschlossen, um noch mehr Vorsorge für den Grundwasserschutz zu gewährleisten. Ein solches Handeln im Sinne der WRRL sollte sich auch lohnen. Das Bayerische Landwirtschaftsministerium denkt in diesem Sinne über **verbesserte Förderungsmöglichkeiten** im Rahmen des KULAP für freiwillige Leistungen nach.

Die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, Abwassereleitungen möglichst gewässerschonend zu gestalten, können nur im Rahmen einer nachhaltigen kommunalen Abwasserwirtschaft erreicht werden. Der auf ATV-Ebene seit vielen Jahren praktizierte Kläranlagenleistungsvergleich und die in der Vergangenheit vergleichsweise gute staatliche Investitionsförderung haben über die Jahre zu einem hohen Standard der Abwasserreinigung geführt.

Tatsächlich hapert es noch im Bereich der **Kleinkläranlagen**. Die Reinigungsleistung der Anlagen ist durch den Einbau einer zusätzlichen biologischen Stufe auf ein mit Gemeinschaftsanlagen vergleichbares Niveau anzuheben. Gut stehen die Chancen dafür, staatliche Fördermittel auch für Private bei der Anlagenverbesserung einzusetzen. Die Gemeinden müssen dabei die Weichen durch ein flächendeckendes Abwasserkonzept stellen und entscheiden, wo künftig gemeindliche Anlagen und wo private Anlagen auf Dauer die Abwasserbeseitigung sicherstellen sollen.

7. Welche Partner stehen den Gemeinden bei der Umsetzung der WRRL zur Verfügung?

Hinsichtlich der Gewässerpflegeplanung ist auf die neu gegründeten **Gewässernachbarschaften** Bayern hinzuweisen. Sie sollen durch Fortbildung, die fachliche Praxis von gemeindlichem Personal bei der Gewässerpflege verstärken und auch z. B. Hinweise für den Hochwasserschutz an Gewässern 3. Ordnung liefern.

Die Tätigkeit von **Landschaftspflegeverbänden** kann auch entscheidende Impulse bei der Umsetzung der Richtlinie geben. Sie sollten deshalb frühzeitig bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen einbezogen werden.

Neben den wasserwirtschaftlichen Fachbehörden wird es von kommunaler Seite darauf ankommen, auch mit Naturschutzverbänden und mit der Landwirtschaft an einem Strick zu ziehen. Dies setzt auch von berufsständigen Organisationen, wie etwa dem Bayerischen Bauernverband, hohe Kooperationsbereitschaft voraus. Nochmals sei an dieser Stelle betont – große Hoffnung setzen wir hier auf das **Wasserforum Bayern**.

8. Fazit

Ihnen allen ist bekannt, dass sich die bayerischen Gemeinden nachdrücklich **gegen** eine Liberalisierung der Wasserwirtschaft und für die Erhaltung der kommunalen Trägerschaft bei der Wasserversorgung ausgesprochen haben. Wir hätten uns beim Beginn der Diskussion um die Wasserrahmenrichtlinien nicht träumen lassen, dass wir uns bei diesem Kampf einmal auf eine Aussage stützen können, wie sie die Richtlinie in Nr. 1 der Erwägungsgründe enthält:

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

Anschrift des Verfassers:

Dirktor Werner Schmid
Bayerischer Gemeindetag
Drescherstraße 8
80805 München
E-mail: werner.schmid@bay-gemeindetag.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