



Programm Lebendige Gewässer

Umsetzungsfahrpläne

Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Nordrhein-Westfalen



Stand: Oktober 2009



Ministerium für
Umwelt und
Naturschutz,
Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
des Landes NRW

1 EINLEITUNG

Ein wesentlicher Baustein des Maßnahmenprogramms zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie ist das „Programm Lebendige Gewässer“. Die Stellungnahmen, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Maßnahmenprogramm eingegangen sind, haben gezeigt, dass die Ziele des Programms Lebendige Gewässer generell auf große Akzeptanz treffen. Dies umso mehr als das Programm Lebendige Gewässer nicht nur einen Beitrag zur Erreichung ökologischer Ziele darstellt, sondern auch Synergien zum Hochwasserrückhalt, zum Naturschutz und zur regional- und Stadtentwicklung bestehen und genutzt werden sollen. Dies kann umso besser geschehen, je stärker die Umsetzung des Programms Lebendige Gewässer „in der Örtlichkeit“ selbst gestaltet wird.

Ein Instrument dazu soll die Erarbeitung von zwischen den Maßnahmenträgern, den Kommunen, Gewässeranliegern und –nutzern und den Behörden abgestimmten Umsetzungsfahrplänen sein, die für die regionalen Gewässersysteme die fachlich-inhaltliche und zeitliche Gestaltung des Maßnahmenprogramms beschreiben. Wenn die Erarbeitung solcher Fahrpläne in der Hand der Maßnahmenträger und kommunalen Entscheidungsträger liegt, ist eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit den übrigen kommunalen und regionalen flächenrelevanten Planungen sichergestellt. Durch frühzeitige Einbindung der Verfahrens- und Förderbehörden wird Planungssicherheit erzielt. Durch einen geeignet zu gestaltenden Mitwirkungsprozess kann außerdem „in der Örtlichkeit“ auf breiter Basis Transparenz über die Maßnahmen und Maßnahmenalternativen erzielt werden. Genauso sollte eine Verständigung über die Randbedingungen, die eine weitergehende Verbesserung des Gewässerzustands nicht möglich machen, und über erforderliche Fristverlängerungen herbeizuführen sein. Dieser transparente Prozess wird zur Akzeptanz von notwendigen Maßnahmen und von notwendigen Fristverlängerungen oder sonstigen Abweichungen beitragen. Nicht zuletzt werden durch regionale Kooperationen und einen frühzeitigen Mitwirkungsprozess auf der örtlichen Ebene auch ggf. bestehende Planungsalternativen erkannt und eine optimale Nutzung von Synergien mit Blick auf Kosteneffizienz gewährleistet.

Für den ersten Bewirtschaftungszeitraum sind im landesweiten Bewirtschaftungsplan bezogen auf die ökologischen Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie Abweichungen von der grundsätzlichen Zielerreichungsfrist 2015 vorgesehen. Diese Abweichungen sind unter anderem durch Finanzierungs- und Planungsvorbehalte begründet, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung von den Kommunen, Wasserverbänden und Gewässeranliegern angezeigt wurden.

Das MUNLV geht davon aus, dass diese Begründung auch für die EU-Kommission nachvollziehbar dargelegt ist und dann akzeptiert wird, wenn bis zum nächsten Berichtstermin (Ende 2012) erkennbar wird, dass die Planungen und Prioritätensetzungen weiter vorangeschritten sind. Das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan werden behördenverbindlich eingeführt. Dies kann geeignet durch von den Maßnahmenträgern sanktionierte Umsetzungsfahrpläne dokumentiert werden. Bei der Erarbeitung dieser Fahrpläne sollten fachlich-inhaltliche Aspekte der Gestaltung von Strahlursprüngen, Trittsteinen oder durchgängigkeitsverbessernden Maßnahmen beschrieben werden wie auch Fragen der Finanzierung und zeitlichen Priorisierung.

Die Umsetzungsfahrpläne sollen so angelegt sein, dass sie sich entsprechend der Bewirtschaftungszeiträume der EG-Wasserrahmenrichtlinie fortentwickeln, d.h. sie sollen zunächst 6-Jahreszeiträume konkret beschreiben und ggf. darüber hinaus notwendige Maßnahmen umreißen. Eine Fortschreibung in angemessenen Zeitabständen ist vorzusehen. Entsprechend gute Erfahrungen mit den 5- bzw. 12-Jahres-Übersichten der sondergesetzlichen Wasserverbände (und mit den Abwasserbeseitigungskonzepten) liegen vor. Diese Übersichten haben zu Planungssicherheit und Transparenz geführt und gleichzeitig – bei feststehenden Zielen - die notwendige Flexibilität zur Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen belassen.

Mit dem vorliegenden Dokument wird eine Empfehlung für die Vorgehensweise zur Erarbeitung von Umsetzungsfahrplänen gegeben. Dabei wird keine Standardlösung vorgegeben, zumal im Land im Bereich der Gewässerunterhaltungs- und ausbaupflichten unterschiedliche Strukturen bestehen, die nicht verändert werden sollen. Ziel dieser Empfehlung ist es vielmehr ein gemeinsames Verständnis für die kooperative Erarbeitung der Umsetzungsfahrpläne und deren inhaltliche Tiefe zu entwickeln, damit auf dieser Basis in den Regionen maßgeschneiderte Lösungen entstehen. So kann sich die Erarbeitung von Umsetzungsfahrplänen dort, wo bereits solche Pläne bestehen (z.B. Masterplan Em-

scher / Emscherumbau, Zukunftskonzept Erft), oft auf redaktionelle Arbeiten beschränken, um eine ggf. vorgesehene systematische landesweite Darstellung zu unterstützen.

Ausdrücklich betont wird, dass unabhängig von der Erarbeitung der Umsetzungsfahrpläne bereits umsetzungsreife Maßnahmen im Zeitraum 2010 - 2012 umgesetzt werden sollen.

2 RECHTLICHE GRUNDLAGEN / BESTEHENDE STRUKTUREN

Die zuständigen Behörden müssen die Bewirtschaftung der Gewässer, d.h. die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen, von Planfeststellungen und Plangenehmigungen und ihre wasserwirtschaftliche Planung an den in § 25a und § 25b WHG normierten Zielen ausrichten.

Das Landeswassergesetz regelt i.W. in § 87, § 89, § 90, § 90b, § 91, § 94 und § 95 Art und Umfang der öffentlich-rechtlichen Ausbau- und Unterhaltungspflichten und bestimmt die Pflichtigen (in Ergänzung zu § 28, § 29 und § 31 WHG). Die Pflichten ergeben sich u.a. aus den Festlegungen des Maßnahmenprogramms.

Nachfolgende Tabelle gibt einen groben Überblick über die Struktur der Pflichtigen zum Ausbau und zur Unterhaltung der Fließgewässer:

Nr	Ausbau- und Unterhaltungspflichtiger	Gewässer / Regionen
1	Bund/Land	Bundeswasserstraßen
2	Land	Landesgewässer: - Ems ab dem Wehr in Warendorf - Lippe ab Einmündung der Pader - Ruhr ab Einmündung der Möhne - Sieg ab der Landesgrenze
3	Städte und Gemeinden	Für die Gewässer 2. und sonstiger Ordnung, soweit sie die Pflicht nicht auf eine AöR übertragen haben, soweit nicht nach Gesetz oder Satzung dies die Aufgabe eines Wasserverbandes ist und soweit nicht Kreise die Pflicht im Einvernehmen übernommen haben. Städte und Gemeinden sind vor allem in Südwestfalen und in Ostwestfalen Träger der Gewässerunterhaltung.
4	Wasser- und Bodenverbände	für die Gewässer gem. ihrer Satzung. Vor allem im Münsterland und am Niederrhein sind Wasser- und Bodenverbände Träger der Gewässerunterhaltung.
5	Sondergesetzliche Wasserverbände, die auf Grundlage ihres Verbandsgesetzes Pflichten übernommen haben	Einige Gewässer 2. und sonstiger Ordnung und einige Verbandsgebiete (Wupper, Emscher, Seseke, ...)
6	Kreis	In Einzelfällen haben die Kreise die Aufgaben der Gewässerunterhaltung und des –ausbaus von den Kommunen übernommen.

Im Rahmen der Gewässeraufsicht ergreifen die zuständigen Wasserbehörden – unter Berücksichtigung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm - nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderlich sind. Diese umfasst auch die Durchführung eines ggf. notwendigen Monitorings (soweit nicht aufgrund der Bedeutung für die Grundlagen des Wasserhaushalts vom Land durchgeführt), die Ursachenforschung und ggf. Planung, Koordinierung, Anordnung und Genehmigung von Maßnahmen.

3 STRUKTUREN DER ZUSAMMENARBEIT, BETEILIGUNG, MITWIRKUNG

Die Bewirtschaftungsziele sind verbindlich. Ihre Erreichung soll, wie im Bewirtschaftungsplan dargestellt, nicht ordnungsrechtlich durchgesetzt werden, sondern im einvernehmlichen Wege. Der Umsetzungsprozess soll Synergien nutzen und alle Betroffenen, Verfahrens- und Förderbehörden und die Interessengruppen einbeziehen. Eine aktivierende Öffentlichkeitsbeteiligung ist wichtig, wie bereits der Prozess der „Runden Tische“ bei den Bezirksregierungen gezeigt hat.

Die Planungen und Maßnahmen müssen aus dem Maßnahmenprogramm heraus entwickelt werden und sollen dem Strahlwirkungskonzept entsprechen. Dazu sollen die Gewässer als zusammenhängende Systeme betrachtet werden. Ziel sind Maßnahmen, die so gut wie möglich eine Gesamtwirkung für das Flussgebiet entfalten. Die Maßnahmen müssen realisierbar sein.

Diese Anforderungen an die Maßnahmenplanung lassen sich am besten erfüllen, indem eine regionale Zusammenarbeit vereinbart wird, die die notwendige Einflussnahme der Kommunen, Maßnahmenträger und Betroffenen sicherstellt. Diese Kooperationen können auf jeweils eine Planungseinheit oder auf hinreichend große Verwaltungseinheiten, z.B. Kreise, zugeschnitten sein.

An den Kooperationen sollen in allen Fällen die Träger der Gewässerunterhaltung (oder deren Vertretung), die Kommunen, die unteren und oberen Wasserbehörden, die Förderbehörde, und die unteren Landschaftsbehörden beteiligt sein.

In vielen Fällen ist außerdem von vorneherein eine Beteiligung der sondergesetzlichen Wasserverbände mit Blick auf die Berücksichtigung anderer wasserwirtschaftlicher Ziele und eine Beteiligung der großen Flächenbewirtschaftler geboten, d.h. eine Beteiligung von Vertretern der Landwirtschaft und ggf. Vertretern der Forstwirtschaft und des Grundbesitzerverbandes.

Neben dieser Beteiligung ist eine frühzeitige Mitwirkung von Interessengruppen (Naturschutz, Fischerei, Wassersport, Landessportbund, Heimatverbände etc.) vorzusehen. Dazu sind geeignete Organisationsformen zu wählen, damit zum einen die Arbeitsfähigkeit der Kooperationen erhalten wird, und zum anderen alle Stellen und Interessenvertreter, die zur Planung bzw. Umsetzung der Maßnahmen beitragen bzw. von diesen betroffen sein könnten, ggf. einzelfallbezogen und jedenfalls frühzeitig die Möglichkeit der Information und Mitwirkung erhalten. Unter anderem der Prozess der „Runden Tische“ zur Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans hat gezeigt, dass aus einer frühzeitigen breiten Mitwirkung eine hohe Akzeptanz und kurze Verfahrensdauern zu erreichen sind.

Je nach Bedarf kann weiterhin eine Beteiligung der Dezernate 33 (Ländliche Entwicklung und Bodenordnung) und 51 (Fischereibehörde, Naturschutz) der Bezirksregierungen und weiterer Fachbehörden der Kreise und kreisfreien Städte (Fischerei, Denkmalschutz) sowie je nach regionaler Situation weiterer Träger gewässerbezogener Projekte wie Biologische Stationen und anderer sinnvoll sein. Auf die Arbeitsfähigkeit der Gremien sollte geachtet werden, d.h. nach Möglichkeit sollten die Belange der übrigen Fachbehörden von den Wasserbehörden mit vertreten werden.

Es kann sinnvoll sein, dass die Wasserbehörde, der die wesentlichen behördlichen Aufgaben für die Umsetzung obliegen (Planfeststellung, Plangenehmigung, Gewässeraufsicht), die Kooperationen leitet; das ist in den meisten Fällen die untere Wasserbehörde. Auch andere Kooperationsmodelle zum Beispiel unter Leitung einer Kommune oder einer interkommunalen Struktur, eines sonderges. Wasserverbandes oder eines Dachverbandes der Wasser- und Bodenverbände sind möglich. Hierüber



sowie über die Teilnehmer in einer regionalen Kooperation sollte kurzfristig eine Abstimmung zwischen den Wasserbehörden und den Maßnahmenträgern in einer Region herbeigeführt werden.

Soweit keine eigenen Initiativen der Maßnahmenträger zur Vereinbarung einer Kooperation erkennbar sind, tragen die Bezirksregierungen in Abstimmung mit den unteren Wasserbehörden dafür Sorge, dass entsprechende Kooperationen eingerichtet werden. Nach Möglichkeit sollte Anfang 2010 für alle maßnahmenrelevanten Gewässersysteme erkennbar werden, ob und in welcher Form Kooperationen vorgesehen sind.

Notwendige Abstimmungen unter benachbarten Kooperationen werden über die Bezirksregierungen sichergestellt, unter anderen werden dazu die Kernarbeitskreise der Teileinzugsgebiete ihre Arbeit fortsetzen und es wird weiterhin mindestens jährlich Gebietsforen für die Teileinzugsgebiete geben. Dort sollen die Leitungen der Kooperationen Beiträge leisten und ein Forum zum Erfahrungsaustausch erhalten.

Die Bezirksregierungen begleiten aktiv die Kooperationen und berichten an das MUNLV.

4 AUFGABE DER KOOPERATIONEN, ARBEITSHINWEISE

4.1 Umsetzungsfahrpläne

Zur Gestaltung des Programms lebendige Gewässer sollen bis Mitte 2012 Umsetzungsfahrpläne erarbeitet werden. Diese sollen alle Wasserkörpergruppen umfassen, für die zur Erreichung der ökologischen Ziele der EG-WRRL Fristverlängerungen vorgesehen sind. Diese Fristverlängerungen sind im Maßnahmenprogramm in vielen Fällen durch Finanzierungs- und Planungsvorbehalte begründet worden. Die Planungsvorbehalte müssen vor dem Hintergrund der Ende 2012 bestehenden neuerlichen Berichtspflicht an die EU-Kommission ausgeräumt werden und es muss bei verbleibenden Finanzierungsvorhalten eine zeitliche Abfolge der Maßnahmenumsetzung erkennbar werden.

Die kooperative Erarbeitung der Umsetzungsfahrpläne wird hier wesentlich zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit beitragen.

In den Umsetzungsfahrplänen sollen die sich für die Gewässersysteme ergebenden wirksamen Maßnahmenpakete und zeitlichen Prioritäten beschrieben werden. Dazu sind auch Kostenschätzungen, Kostenwirksamkeitsaspekte und Finanzierungs- und Förderfragen sowie evtl. Synergien mit anderen gesellschaftlichen Zielen von den Beteiligten zu berücksichtigen.

Die Fahrpläne sollen dabei so angelegt sein, dass sie sich entsprechend der Bewirtschaftungszeiträume der EG-Wasserrahmenrichtlinie fortentwickeln, d.h. zunächst 6-Jahreszeiträume konkret beschreiben und ggf. darüber hinaus notwendige Maßnahmen umreißen.

4.2 Informations- und Erfahrungsaustausch

Die Kooperationen sind darüber hinaus die geeignete Plattform, um Fragestellungen rings um die Umsetzung von Maßnahmen zu besprechen, z.B. betreffend die Förderung, die Genehmigung, fachliche Aspekte, die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und mit weiteren Interessengruppen.

4.3 Arbeitshinweise

Weitere Hinweise für die Arbeit der Kooperationen:

- Die vorhandenen KNEF, Auenprogramme und ggf. sonstige Gewässerplanungen (wie z.B. Zukunftskonzept Erft, Masterplan Emscher, Verbandsplanungen), die Daten der Gewässerstrukturgütekartierung und Kenntnisse vor Ort sind bei der Erarbeitung von Maßnahmevorschlägen zu berücksichtigen; sie können eine umfangreiche zusätzliche Planung erübrigen. Fachliche Grundlagen wie die Blaue Richtlinie, das Konzept zur Strahlwirkung vom Deutschen Rat für Landespflege und, sobald vorliegend, ein dieses Konzept unterstützender Leitfaden des Landes sind zu berücksichtigen. Unbeschadet der noch ausstehenden Novellierung der Blauen Richtlinie und des noch in Arbeit befindlichen Leitfadens zur Operationalisierung des Strahlwirkungskonzeptes kann mit den Arbeiten begonnen werden.
- Es empfiehlt sich, zu untersuchen, ob Flächen in öffentlicher Hand bzw. in der Hand der sondergesetzlichen Wasserverbände entlang der Fließgewässer für entsprechende Maßnahmen geeignet sind.
- Es sollen bereits durchgeführte Maßnahmen, deren Wirkung im Gewässermonitoring 2006 – 2008 noch nicht angezeigt wurde, und die Strategien der Gewässerunterhaltung ermittelt und dokumentiert werden.
- Es sind die notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Durchgängigkeit der Gewässer zu erarbeiten. Sie sollen im Hinblick auf ihre Priorität und Umsetzbarkeit bewertet werden. Für die Verbesserung der Durchgängigkeit für die Zielarten Lachs und Aal ergeben sich aus dem Entwurf des Bewirtschaftungsplans Festlegungen und Hinweise auf Prüfbedarf.
- Um den Nutzen von Maßnahmen für andere öffentliche Belange richtig bewerten und Synergien erkennen zu können, aber auch um evtl. Restriktionen frühzeitig berücksichtigen zu können, sollten Planungen aus anderen Bereichen, zum Beispiel aus dem Naturschutz (Landschaftsplanungen, FFH-Maßnahmenkonzepte) und der Stadtentwicklung, die Projekte der REGIONALEN sowie Förderprogramme wie LEADER oder LIFE und Maßnahmen mit primär anderen wasserwirtschaftlichen Zielen (Niederschlagswasserbeseitigung, Hochwasserschutz) bekannt sein und berücksichtigt werden. Entsprechende Planungsträger und/oder Behörden sollten einbezogen werden. Das Land erarbeitet ein unterstützendes GIS-Tool.
- Die Rahmenvereinbarung des MUNLV mit den Flächenbewirtschaftern und den Wasser- und Bodenverbänden ist zu beachten.
- Mögliche Betroffenheiten zum Beispiel des Denkmalschutzes, des Wassersports oder Eigentümerbelange sind frühzeitig zu ermitteln und die ggf. Betroffenen sollten frühzeitig in die Planungen einbezogen werden.

Die Umsetzungsfahrpläne und später die umgesetzten Maßnahmen sollen landesweit geeignet erfasst werden, damit gegenüber der EU-Kommission und gegenüber der Öffentlichkeit dargelegt werden kann, dass trotz der sehr weitgehenden Beanspruchung von Fristverlängerungen und HMWB-Ausweisungen in Nordrhein-Westfalen die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie ambitioniert angegangen wird. Die geplanten / umgesetzten Maßnahmen sind den Programm-Maßnahmen im Maßnahmenplan zuzuordnen. Die Datenbank „Wasserkörpersteckbriefe“ des MUNLV wird dazu erweitert und bedienerfreundlicher gestaltet.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Umsetzungsfahrpläne – wie die Verbandsübersichten der Wasserverbände – auch bei Erfassung in einer Datenbank die notwendige Flexibilität behalten. Für Verfahrensfragen und Förderentscheidungen, sollen die Landesbehörden (MUNLV, Bezirksregierungen) auf die Fahrpläne zurückgreifen können.

Es soll aber keine Berichterstattung an die EU-Kommission erfolgen, die dort eine Durchsetzbarkeit von Einzelmaßnahmen erzeugt. Berichtspflichtig an die EU-KOM ist ausdrücklich eine „Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms“.

Neben der datentechnischen Erfassung sollten die Kooperationen geeignete Darstellungen der Planungen für die Information und Einbindung der Entscheidungsebenen (Verbandsrat, Kommunalparlamente, Regionalrat) und für die Bürgerinnen und Bürger vorsehen.

5 UNTERSTÜTZUNG DER KOOPERATIONEN

Grundsätzlich liegt die Erstellung einer kooperativen und koordinierten Planung im Interesse der Maßnahmenträger, da diese an kosteneffizienten Maßnahmenkombinationen, die im Rahmen der Kooperation erkannt und realisiert werden können, interessiert sind. Auch die Bewirtschaftungsbehörden haben ein Interesse an der Kooperation und Koordination, da damit deren behördliche Vollzugsaufgaben durch Abstimmungen im Vorfeld erleichtert werden kann.

Ob, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt eine externe Unterstützung für die Koordinationsaufgaben benötigt wird, ist im Einzelfall zu entscheiden.

In den Förderrichtlinien „Wasserbau“ und der Förderrichtlinie „Aktionsprogramm“ bestehen für die Koordinierungs- und Planungsaufgaben Fördermöglichkeiten:

1. Förderrichtlinie Wasserbau: „Untersuchungen und Erhebungen von überregionaler Bedeutung für die Wasserwirtschaft“ und „Planungen größeren Umfangs für den naturnahen Ausbau von Wasserläufen“ sind förderfähig. Der Fördersatz liegt zwischen 40 und 80 %. Antragsberechtigt sind in der aktuell gültigen Fassung Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts.
2. Förderrichtlinie „Aktionsprogramm“: Das „Aufstellen und Fortschreiben von Konzepten zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern“ ist förderfähig.

Auf die zusammenfassende Darstellung der Fördermöglichkeiten in der MUNLV-Broschüre „Förderprogramme und weitere Möglichkeiten zur Unterstützung bei der Maßnahmenumsetzung im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsplanung in Nordrhein-Westfalen“ (MUNLV 2009, s. <http://www.flussgebiete.nrw.de/Dokumente/NRW/index.jsp>) und die einschlägigen Förderrichtlinien wird verwiesen (s. wiki.flussgebiete.nrw.de).

Entsprechende Förderanträge sind an die Bezirksregierung zu richten, in der der regionale Schwerpunkt des Planungsbereiches liegt.

Muster für einen Umsetzungsfahrplan

Wird noch erarbeitet und dann über wiki.flussgebiete.nrw.de zur Verfügung gestellt.

Muster für eine Kooperationsvereinbarung

wird nachgereicht und dann über wiki.flussgebiete.nrw.de zur Verfügung gestellt.