

6. Symposium

Flussgebietsmanagement beim Wupperverband Regionales Wasserwirtschaftsforum



Herausgeber: Wupperverband, 42220 Wuppertal, Tel.: 0202 / 583-0
www.wupperverband.de E-mail: info@wupperverband.de

Druck: Neusser-Werbedruck GmbH, 42807 Remscheid

6. Symposium

Flussgebietsmanagement beim Wupperverband

Regionales Wasserwirtschaftsforum



WUPPERVERBAND

für Wasser, Mensch und Umwelt

6. Symposium

Flussgebietsmanagement
beim Wuppertal Wasserwirtschaftsverband

Regionales Wasserwirtschaftsforum

8. Mai 2003



Wuppertal Wasserwirtschaftsverband, 42220 Wuppertal
Telefon: 0202 / 583-0, Fax: 0202 / 583-302
www.wuppertalwasserwirtschaftsverband.de

Inhalt

Seite

Begrüßung	Harald Bayer, Stadt Wuppertal	6
Begrüßung und Einführung	Claus-Jürgen Kaminski, Stadt Wuppertal	8
Bestandsaufnahme des Bereiches Niederrhein nach WRRL	Dr. Harald Friedrich, MUNLV NRW	10
Sanierungsanforderungen der WRRL und Finanzierung	Prof. Dr. Jürgen Salzwedel, Norton Rose Vieregge	32
Herausforderungen der WRRL für Wasserversorger und Abwasserentsorgungsunternehmen	Dr. Ulrich Oehmichen, BGW	38
Statements:		
Claus-Jürgen Kaminski, Stadt Wuppertal		44
Uwe Töpfer, Gemeinde Marienheide		46
Dr. Reinhard Fingerhut, Wuppertaler Stadtwerke AG		49
Bruno Schöler, Landwirtschaftskammer Rheinland		50
Dr. Frank Andreas Schendel, Bayer AG		51
WRRL - Stand der Umsetzung an der Wupper	Dr. Ulla Necker, STUA Düsseldorf	54
Umsetzung der WRRL aus Sicht der Bezirksregierung	Ulrich Marten, BR Düsseldorf	58
Die Flussgebietspläne von Emschergenossenschaft und Lippeverband	Rudolf Hurck, Emschergenossenschaft	61
Nutzen-Kosten-Analysen als Entscheidungskriterium - Die ökonomische Bewertung von Naturgütern	Prof. Dr. Michael Ahlheim, Uni Hohenheim	66
"Aktive Beteiligung" des Wupperverbandes in der Bewirtschaftungsplanung	Dr. Marlene Liebeskind, Wupperverband	72
Schlusswort und Ausblick	Bernd Wille, Wupperverband	78
Referenten		80

Begrüßung

Harald Bayer

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Oberbürgermeisters begrüße ich Sie herzlich zum 6. Symposium hier in der historischen Stadthalle. Ich hoffe, Sie werden sich in unserer "guten Stube" wohl fühlen.

Die vom Wupperverband veranstalteten Symposien zum Flussgebietsmanagement haben zu einem regen Erfahrungsaustausch aller an Gewässerfragen Interessierten und Beteiligten geführt. Damit hat der Wupperverband ein gutes Forum für alle Beteiligten im Wuppergebiet eingerichtet.

Bei diesen Veranstaltungen wurden neueste Erkenntnisse aus laufenden Arbeiten und zukünftige Aufgaben vorgestellt sowie sich daraus entwickelnde Fragen erörtert.

Wichtig für die Diskussion war immer der große Kreis der Beteiligten, der von Vertretern des Ministeriums, des Landesamtes, der Bezirksregierungen, der Staatlichen Umweltämter, der Unteren Behörden bis zu Mitgliedern der Kommunalparlamente reichte. So wurde neben der offiziellen Verbandsversammlung ein Podium geschaffen, in dem die anstehenden, aber auch zukünftige Aufgaben erörtert werden können, die dort nicht in dieser Breite und Tiefe angesprochen werden können.



Gerade die Diskussion um die Europäische Wasserrahmenrichtlinie, die innerhalb der Verbände zu neuen Aufgabenfeldern, aber auch zu veränderten Ansätzen für die bestehenden Aufgabenfelder im Einflussbereich der Gewässer führen wird, hat wohl allen Teilnehmern die veränderten Rahmenbedingungen deutlich gemacht. Dass neben der hier im Vordergrund stehenden ökologischen Betrachtungsweise auch die kritische Kostenfrage nicht ausgeklammert wurde, verdeutlicht das breite Spektrum dieser Veranstaltungsreihe.

Wünschenswert für die Zukunft wären aus der Sicht der Stadt Wuppertal als einer Mitgliedsgemeinde des Wupperverbandes die frühzeitige Diskussion über die Art und Intensität der Erledigung anstehender neuer Aufgaben des Verbandes einschließlich der Finanzierung und zwar mit der Eingruppierung in die jeweiligen Geschäftsbereiche, um die Auswirkungen für städtische Haushalte und Gebührenhaushalte möglichst frühzeitig zu erfahren. Frühzeitig heißt aber auch zu einem Zeitpunkt, wo noch eine Mitgestaltung möglich ist. Dass dies bei den umfangreichen Vorgaben aus EU-Richtlinien, Bundesgesetzen und -richtlinien, Landesgesetzen und -richtlinien,

aber auch aus dem weiten Spektrum sonstiger spezieller Vorgaben der unterschiedlichsten Fachbereiche nicht einfach ist, muss jedem Beteiligten klar sein. Aus der Sicht der unter höchstem finanziellen Druck stehenden Gemeinden ist dies aber unabdingbar.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist auch die Vermittlung des speziellen Fachwissens des Symposiums an die politischen Entscheidungsträger, denn diese müssen in ihren jeweiligen Ausschüssen und Räten die Entscheidungen über die Finanzmittel treffen, sowohl für die kommunalen Haushalte als für die Gebührenhaushalte. Damit wären die eigentlichen Entscheidungsträger anzusprechen, die Bürgerinnen und Bürger.

Insofern kommt auch der Öffentlichkeitsbeteiligung besonders bei neuen Aufgaben eine sehr hohe Bedeutung zu, um Akzeptanz zu erreichen. Dies ist bei den schon erreichten Reinhaltungsleistungen bei den Gewässern nicht einfach.

Sehr geehrte Damen und Herren, diese Veranstaltung ist ein Teil dieser Öffentlichkeitsarbeit. Sie richtet sich in erster Linie an die interessierte Öffentlichkeit sowie an die Entscheidungsträger in den Kommunen und den Verbandsgremien.

Es stehen heute wieder viele interessante Referate mit fachkundigen Referentinnen und Referenten auf der Tagesordnung. Ich bin sicher, Sie werden eine abwechslungsreiche Veranstaltung erleben.

Begrüßung und Einführung

Claus-Jürgen Kaminski

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne hätte Sie an dieser Stelle der Vorsitzende des Verbandsrates, Herr Roth, begrüßt. Er ist leider verhindert und so darf ich Sie - nicht minder herzlich - als stellvertretender Vorsitzender im Namen des Wupperverbandes begrüßen.

Bereits im 6. Jahr soll es heute wieder um Flussgebietsmanagement und um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie beim Wupperverband gehen. Viele neue Entwicklungen haben sich im vergangenen Jahr ergeben - so z.B. die Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, die laufende Novellierung des Landeswassergesetzes, die Gefährdungsabschätzung der Gewässer, die Fortsetzung der GIS-Initiative, die Veröffentlichung der Guidance-Papiere zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch die europäische Kommission oder die Erklärungen aus Brüssel zum Artikel 14 der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Zu den aktuellen Entwicklungen, die heute beleuchtet werden, gehört auch die sich vervollständigende "Bestandsaufnahme", sowohl hier im Flusseinzugsgebiet der Wupper, als auch im Land NRW, womit sich ein erster Arbeitsschritt der Wasserrahmenrichtlinie seinem Abschluss zuneigt.

Stellvertretend für die Wasserwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen und gleichzeitig als Referenten möchte ich dazu Herrn Dr. Friedrich vom Umweltministerium sowie Herrn Marten von der Bezirksregierung Düsseldorf und Frau Dr. Necker als Leiterin des Staatlichen Umweltamtes Düsseldorf begrüßen.

Begrüßen möchte ich auch ganz herzlich alle übrigen Referenten, die durch ihre Beiträge und ihr Engagement dieses Symposium erst möglich machen.

Ein besonderer Gruß gilt den Vertretern der Presse.

Uns ist es ein großes Anliegen, das "sperrige Thema" Wasserrahmenrichtlinie in die Öffentlichkeit zu bringen.

Das Thema Wasser hat auch für den regionalen Raum eine große Bedeutung, die sich in Presseberichten nicht nur auf die Häufigkeit der Niederschläge beschränken sollte. Die Frage, wie viel Renaturierung die Bürger im Einzugsgebiet der Wupper sich einerseits wünschen, sie andererseits aber auch zu finanzieren bereit sind,



steht im Raum. Hinzu kommen Fragen des Hochwasserschutzes, des Trinkwassers und der wasserwirtschaftlichen Entwicklung in der Zukunft. Die kann nur die Presse der breiten Öffentlichkeit vermitteln. Insofern bitte ich sie, über dieses Thema zu berichten und die Menschen hierfür zu sensibilisieren.

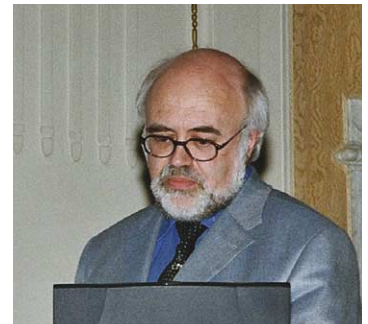
Des weiteren begrüße ich besonders unsere Verbandsmitglieder, die anwesenden Vertreter unserer Gremien sowie die Damen und Herren aus den Behörden von Land, Kreisen und Kommunen.

Ich begrüße die anwesenden Mitglieder der Wasserwirtschaftsverbände, die Vertreter der Fischerei, des Naturschutzes, der Hochschulen, Ingenieurbüros sowie alle Kolleginnen und Kollegen des Wupperverbandes, letztlich zusammenfassend alle Wasserakteure - in neudeutschem EU-Jargon "Stakeholder" genannt - und alle, die für die Wasserwirtschaft Interesse aufbringen und sich begeistern lassen.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen einen lohnenden Tag, interessante Diskussionen und viele Anstöße für unsere weitere Arbeit. Herzlichen Dank.

Die Umsetzung der EG-WRRL in NRW

Harald Friedrich



1. Das Konzept der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie

Das Gesamtkonzept der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL) basiert auf einer Gewässerbewirtschaftung, die das gesamte Flusseinzugsgebiet und die diesem Gebiet zugeordneten Grundwasserkörper zum Gegenstand hat.

Das Bewirtschaftungsziel ist der "gute" Zustand. Im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung sind auch Beeinträchtigungen der direkt von den Gewässern abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete mit zu betrachten.

Als Instrumente zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele sieht die WRRL den Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm vor. In der Richtlinie sind gleichzeitig die einzelnen Schritte der Bewirtschaftungsplanung festgelegt.

Namentlich anzuführen sind hier:

- die Bestandsaufnahme einschließlich der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung und einer Gefährdungsabschätzung,
- das Monitoring,
- die Einstufung des Zustands,
- die Festlegung von Maßnahmen.

Sämtliche Vorgaben sind in ein Fristenkonzept eingebunden.

2. Rechtliche Umsetzung der WRRL

Die rechtliche Umsetzung hat innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten, d.h. bis Ende 2003 zu erfolgen. Im Hinblick auf die unterschiedliche Regelungsdichte der WRRL ist sowohl eine Umsetzung auf gesetzlicher als auch auf untergesetzlicher Ebene erforderlich. Dabei sind die unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für den Bereich des Wasserhaushaltes zu beachten.

Erforderlich sind:

- Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG),
- Novellierung des Landeswassergesetzes (LWG),
- Erlass einer Landesverordnung zur Umsetzung zahlreicher Detailregelungen der WRRL, insbesondere der Anhänge II und V der WRRL.

Das Europäische Parlament und der Rat werden gemäß den Vorgaben der Art. 16 und 17 WRRL noch Strategien zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung für die Oberflächengewässer und das Grundwasser in Form von Tochterrichtlinien erlassen. Sobald diese Richtlinien verabschiedet sind, müssen sie ebenfalls durch Länderverordnungen in nationales Recht überführt werden.

3. Organisatorische Umsetzung

3.1 Konzept der Gewässerbewirtschaftung

Der Bewirtschaftungsauftrag des LWG verpflichtet uns, die oberirdischen Gewässer NRW und die ihnen zugeordneten Grundwasserkörper in den Flussgebietseinheiten der Ems, der Maas, des Rheins und der Weser mit den jeweiligen Nebenflüssen nach Maßgabe der WRRL-Systematik zu bewirtschaften. Die Bewirtschaftung muss sich an hydrographischen Gegebenheiten orientieren, wodurch eine Koordinierung über Verwaltungs-, Länder- und Staatsgrenzen hinweg verpflichtend ist. NRW verfügt selbst über keine eigenständige Flussgebietseinheit. Um diesem Gebot Rechnung tragen zu können, hat das MUNLV schon sehr früh die organisatorischen Voraussetzungen für eine sach- und zeitgerechte Umsetzung der Richtlinie geschaffen.

3.2 Flusseinzugsgebietsebene

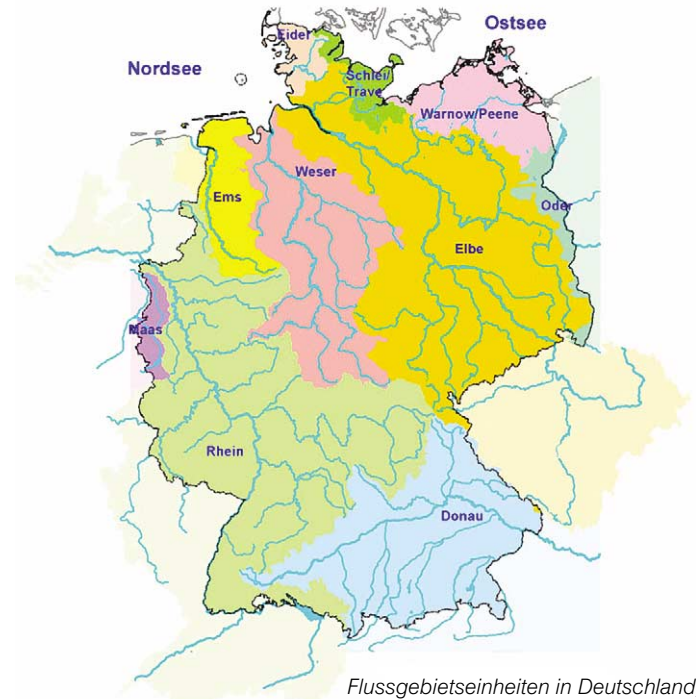
Die Umsetzung der WRRL geschieht in Flussgebietseinheiten. Deutschland ist in 10 Flussgebietseinheiten unterteilt, wovon fünf international sind.

NRW ist an den Flussgebietseinheiten Rhein, Ems, Weser und Maas beteiligt, die mit Ausnahme der Weser alle international sind. Die WRRL verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten zur Koordinierung innerhalb der Flussgebietseinheiten. Hierbei sind im Föderalstaat Deutschland die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes und die wasserwirtschaftliche Kompetenz und Bewirtschaftungsverantwortung der Länder zu berücksichtigen. Die weitgehende Wahrung eines bundeseinheitlichen Vorgehens und die verpflichtende Koordinierung mit den Nachbarstaaten in den Flussgebietseinheiten sind im Blick zu behalten. Nordrhein-Westfalen bringt sich deshalb sowohl auf Ebene der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) als auch auf Ebene der Flussgebietseinheiten unmittelbar und stark in die Abstimmungsprozesse ein.

Für die vier Flussgebietseinheiten, an denen NRW beteiligt ist, sind folgende Koordinierungsvereinbarungen getroffen worden:

- Rhein

Zur Koordinierung am Rhein ist zwischen den neun im Einzugsgebiet liegenden Staaten (NL, D, F, CH, B/WL, LIE, LUX, A, I) verein-



Flussgebietseinheiten in Deutschland,
Quelle: Hydrologischer Atlas von Deutschland, 09/2001

bart worden, die notwendigen Abstimmungen zur kohärenten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in einem Koordinierungskomitee (KoKo Rhein) zu treffen. Dies geschieht auf informeller Ebene. Das heißt, es werden Empfehlungen erarbeitet, die in der Verantwortung der Mitgliedstaaten (in Deutschland: der Länder) umgesetzt werden sollen. Die Schweiz als Nicht-EU-Staat hat ihre Bereitschaft erklärt, benötigte Daten jederzeit verfügbar zu machen, ohne sich direkt am EU-Prozess zu beteiligen. Die Rheinschutzkommission (IKSR), der nicht alle Staaten des Rheineinzugsgebietes angehören und die die Schweiz völkerrechtlich anders einbindet als es dem mit klarem Bezug zu einer EU-Richtlinie arbeitenden Koordinierungskomitee möglich ist, arbeitet eng mit dem KoKo Rhein zusammen. Dem Koordinierungskomitee gehören das BMU und

die Abteilungsleiter der zuständigen Obersten Wasserbehörden der Bundesländer an. Um ein bundeseinheitliches Vorgehen möglichst zu sichern, werden Sitzungen des Koordinierungskomitees in der ARGE Rhein, der die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (NRW), Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarlund, Thüringen und Bayern angehören, vorabgestimmt.

Zur Sicherung einer profunden Betrachtungsweise und unter Berücksichtigung hydrographischer Gegebenheiten ist die Flussgebietseinheit Rhein weiter in Bearbeitungsgebiete gegliedert, beginnend bei Bodensee / Alpenrhein bis hin zu Niederrhein und Deltarhein. Ergänzend zu den Vorabstimmungen auf nationaler Ebene gibt es Abstimmungen in den Bearbeitungsgebieten, die häufig auch international sind, wie zum Beispiel das Bearbeitungsgebiet "Mosel / Saar". NRW ist federführend zuständig für das Bearbeitungsgebiet "Niederrhein", dem ebenfalls kleine Anteile aus Rheinland-Pfalz zugeordnet sind; mit jeweils kleinen Anteilen ist NRW auch an den Bearbeitungsgebieten "Mittelrhein" und "Deltarhein" beteiligt.

- Ems

Das Emseinzugsgebiet liegt in NRW, Niedersachsen und den Niederlanden, wobei der deutlich größte Anteil in Niedersachsen liegt, weshalb Niedersachsen auch die Federführung übernommen hat. Für die Verabredungen zwischen NRW und Niedersachsen wurde ein Emsrat gebildet. Die entsprechende Verwaltungsvereinbarung wurde unterzeichnet. NRW hat mit ca. 4100 km² einen Anteil an der gesamten Flussgebietseinheit Ems in Höhe von ca. 23 %.

- Weser

Das Wesereinzugsgebiet liegt ausschließlich in Deutschland, so dass sich internationale Abstimmungen hier erübrigen. Abstimmungen zwischen den Ländern finden in der ARGE Weser statt. Das Einzugsgebiet der Weser ist - wie das Einzugsgebiet des Rheins - in Bearbeitungsgebiete gegliedert und zwar in Werra, Fulda / Diemel und Weser. NRW hat Anteil an den Bearbeitungsgebieten Fulda / Diemel (Eder, Diemel) und Weser (Große Aue, Hunte). Der Anteil von NRW an der gesamten Flussgebietseinheit Weser beträgt mit ca. 5000 km² ca. 10 %.

- Maas

Das Einzugsgebiet der Maas ist eine eigenständige Flussgebietseinheit. Zur Koordinierung der Arbeiten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurde Ende 2002, aufbauend auf dem zwischen den Niederlanden, den belgischen Provinzen und Frankreich geschlossenen Maas-Übereinkommen ein neues Übereinkommen geschlossen, dem auch die Staaten Belgien, Luxemburg und Deutschland, vertreten durch das BMU, beigetreten sind. NRW ist an allen Abstimmungen der Maas-Kommission unmittelbar beteiligt. Der gesamte deutsche Anteil (insbesondere Niers, (Eifel-)Rur und Schwalm) an der Flussgebietseinheit Maas liegt in NRW. Deutschland liegt nicht direkt an der Maas und hat den flächenmäßig kleinsten Anteil (3700 km² = ca. 12 %). Gleichwohl ist die Bedeutung des deutschen Anteils an der Flussgebietseinheit Maas für die Gewässerbewirtschaftung der Maas nicht zu vernachlässigen: Von den ca. 7,7 Millionen Einwohnern in der Flussgebietseinheit leben 1,8 Millionen (23 %) in Deutschland (Niederlande: 39 %, Belgische Provinzen 31 %, und Frankreich 7 %). Darüber hinaus sind die Naturschutzgebiete Schwalm-Nette von internationaler Bedeutung.

3.3 Nordrhein-Westfalen

Die Umsetzung der WRRL in NRW beschränkt sich nicht nur auf die Erfüllung einer Berichtspflicht, sondern betrifft die Aufgaben und die Arbeit des gesamten wasserwirtschaftlichen Vollzugs.

Insofern werden bereits in der Phase der Bestandsaufnahme über die zentral im Land vorhandenen Daten und das vorhandene Expertenwissen hinaus auch die vor Ort vorhandenen Detailkenntnisse und Lösungsansätze eingebunden. Nur so ist sichergestellt, dass zu einem möglichst frühen Zeitpunkt belastbare und transparent nachvollziehbare Einschätzungen des Gewässerzustandes vorliegen.

Für die zukünftige Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen wird hierdurch eine belastbare Grundlage geschaffen. Um die Einbindung der Vor-Ort-Kenntnisse zu gewährleisten, wurden die NRW betreffenden Flussgebietseinheiten bzw. Bearbeitungsgebiete nochmals weiter in 12 Teileinzugsgebiete unterteilt, die den Einzugsgebieten der großen Rhein- und Maas-Nebenflüsse,

dem Einzugsgebiet des Rheinschlauches und den Einzugsgebieten der Weser und der Ems entsprechen. Die Größe dieser Gebiete liegt zwischen 813 km² (Wupper) und 4891 km² (Lippe).

Die Grenzen der Teileinzugsgebiete entsprechen nicht den Verwaltungsgrenzen in NRW. Es war notwendig, zwischen den verschiedenen Behörden Koordinierungsabsprachen zu treffen.

Der Arbeitsprozess zur Umsetzung der WRRL in NRW ist in Ebenen gegliedert. Auf der Teileinzugsgebietsebene (Arbeitsebene) werden im Rahmen der Bestandsaufnahme die aus dem bisherigen wasserwirtschaftlichen Vollzug, aber auch aus anderen Bereichen vorhandenen Daten im Detail zusammengestellt, ausgewertet und in den "Dokumentationen der wasserwirtschaftlichen Grundlagen" dargestellt.

Mit Blick auf den im März 2005 an die EU abzugebenden Bericht zur Bestandsaufnahme sind die auf Teileinzugsgebietsebene erarbeiteten Dokumentationen flussgebietsbezogen und vor allem entsprechend dem integralen Ansatz der WRRL zu bündeln und zu bewerten. Dies geschieht auf der Aggregationsebene (Landesebene). Auf der Landesebene werden außerdem und zeitlich vorweg laufend konzeptionelle Vorgaben und fachliche Grundlagen erarbeitet, Feinkonzeptionen / Pilot- und Forschungsvorhaben initiiert und eingebracht sowie die Umsetzung der landesbehördlichen Aufgaben und das Berichtswesen zu den Bearbeitungsgebieten der Flussgebietseinheiten Rhein, Ems, Weser und Maas gesteuert.

Landesintern werden Vorgaben, Mindestanforderungen, Strategien und Strukturen "von oben" vorgegeben. Erhobene Daten, Auswertungsergebnisse, Beurteilungen, Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge werden "von unten" bereitgestellt.

Ziel in NRW ist, dass Daten und Informationen durchgängig über alle Ebenen nachvollziehbar sind und alle betroffenen und interessierten Stellen frühzeitig eingebunden sind. Alle Arbeiten stehen unter einem hohen Zeitdruck. Im März 2005 sollen weitgehend kohärente Berichte zur Bestandsaufnahme auf Flussgebietsebene abgegeben werden. Um eine solche kohärente Berichterstattung zu ermöglichen, müssen mit großem zeitlichem Vorlauf die Berichte auf Bearbeitungsgebietsebene erstellt sein.

Die LAWA hat sich darauf verständigt, dass diese Berichte bis Ende 2003 fertiggestellt sein sollen.

In NRW basieren die Berichte auf Bearbeitungsgebietsebene (z.B. Niederrhein) auf belastbaren und transparenten Berichten (Dokumentation) der Teileinzugsgebietsebene. Diese sollen von den Geschäftsstellen (Staatlichen Umweltämtern) und dem LUA bis Oktober 2003 fertiggestellt sein.

3.3.1 Steuerungsgruppe und thematische Arbeitsgruppen

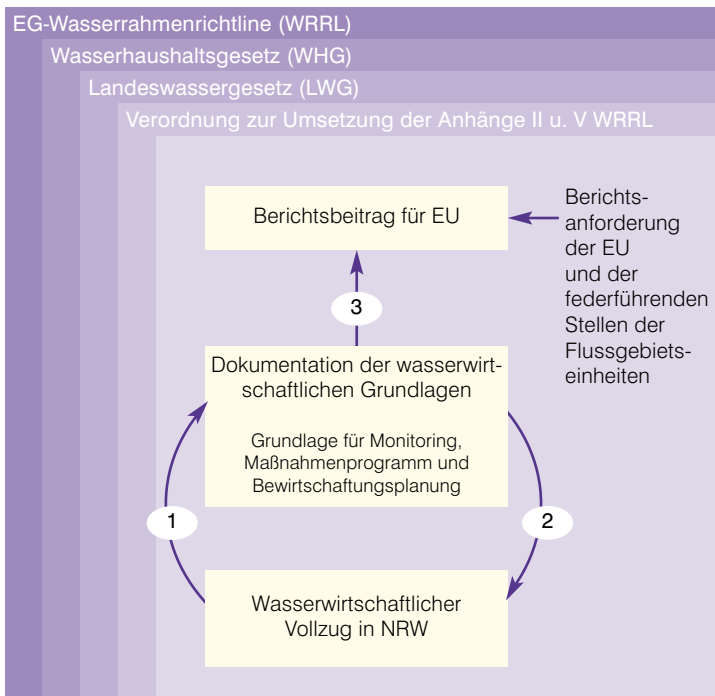
Vom MUNLV wurde auf Landesebene eine "Steuerungsgruppe WRRL" eingesetzt, der mehrere Facharbeitsgruppen zuarbeiten. Mitwirkende in der Steuerungsgruppe und in den Arbeitsgruppen sind Vertreterinnen und Vertreter des MUNLV, des LUA, der Bezirksregierungen, der Staatlichen Umweltämter und weiterer interessierter Stellen wie z.B. kommunale Spitzenverbände, Vertreter der Landwirtschaftskammer und Landwirtschaftsverbände, Naturschutzverbände, Fischereiverbände und Wasserversorgungsunternehmen.

Die Aufgaben der Steuerungsgruppe sind die Koordination und Steuerung der Umsetzung der WRRL in NRW und die Verabschiedung / Genehmigung von fachlichen Ergebnissen auf Basis von Vorschlägen, die in Arbeitsgruppen erstellt werden. Im Einzelnen:

- die Erarbeitung bzw. Abstimmung der strategischen Grundlagen für die Umsetzung der WRRL in NRW und ihre Dokumentation in einem Leitfaden,
- die Koordination und konkrete Formulierung der Mandate und Aufgaben für die Arbeitsgruppen,
- die Koordination der Umsetzung der WRRL in NRW auf Landes- und Teileinzugsgebietsebene (soweit es für die Aggregation und Berichterstattung notwendig ist),
- prozessuale und organisatorische Abstimmungen und Dokumentation in einem Projekthandbuch.

Der Steuerungsgruppe arbeiten folgende thematische Arbeitsgruppen (AG) zu:

- AG Oberirdische Gewässer,
- AG Grundwasser,
- AG EDV,
- AG Wasserrecht,
- AG Öffentlichkeitsbeteiligung.



3.3.2 Koordinierung auf Teileinzugsgebietsebene

Die Arbeiten auf Teileinzugsgebietsebene (Arbeitsebene) werden durch die zwölf Geschäftsstellen nach jeweils eigenen detaillierten Aufgaben- und Zeitplanungen gemäß den Rahmenvorgaben des MUNLV und eingepasst in einen landesweiten Projektplan durchgeführt. Die fachliche Bearbeitung der Bestandsaufnahme obliegt hier in der Regel einem engeren Kreis (z.B. Kernarbeitskreis oder Lenkungs-kreis) unter Federführung der jeweiligen Geschäftsstelle. Der engere Kreis besteht in der Regel aus Institutionen, die für Fragen zum gesamten Teileinzugsgebiet zuständig sind, z.B. LUA, die Bezirksregie-rung(en), die Wasserverbände und die Landwirtschaftskammer(n) u.ä. Sind in einem Teileinzugsgebiet mehrere StUÄ zuständig, so werden diese unter Federführung von einem Amt beteiligt.

Konkrete Aufgabe des engeren Kreises ist die Durchführung bzw. Koordination der für die Bestandsaufnahme notwendigen Arbeiten auf Arbeitsebene in enger Abstimmung mit und nach den Vorgaben der Steuerungsgruppe (NRW-Leitfaden). Der engere Kreis delegiert je nach Bedarf Arbeiten an weitere Personen, Gruppen oder / und Büros. Für den Rheingraben Nord gibt es eine spezielle Regelung. Über den Kernarbeitskreis hinaus wurden in den meisten Arbeits-gebieten Gremien zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit eingerichtet (Gebietsforum oder ähnliches). Die Gebietsforen beziehen sich auf räumlich definierte Teilgebiete und bestehen aus In-stitutionen, die für örtlich begrenzte Fragen im Flussgebiet zustän-dig sind, z.B. Kommunen, Naturschutzverbände, Wasserversor-gungsunternehmen u.ä. Die Leitung hat ebenfalls das geschäfts-führende StUA. Aufgabe der Gebietsforen ist es, andere Beteiligte, z.B. Kommunen und Kreise, die von der Umsetzung der WRRL be-troffen sind, über die Arbeiten und die Ergebnisse zu informieren, damit eine frühzeitige aktive Mitwirkung möglich ist.

Zur Zeit sind die Geschäftsstellen und beteiligten StUÄ sowie das LUA intensiv mit der Erstellung der "Dokumentation der wasserwirt-schaftlichen Grundlagen" befasst.

Für jedes Arbeitsgebiet werden nach gleichem Schema die not-wendigen Detailinformationen zusammengestellt, ausgewertet und dokumentiert. Die Dokumentationen sollen spätestens im Oktober 2003 fertig gestellt sein und sind Grundlage für die zusammenfas-

Darüber hinaus gibt es eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zum Thema "Aufgaben und Zuständigkeiten zur Umsetzung der WRRL", die sich mit den Verantwortlichkeiten der Behörden einerseits und der Maß-nahmeträger andererseits (insbesondere Wasserverbände und Kommunen) befasst.

Die Aufgabe der thematischen Arbeitsgruppen ist u.a. die Erarbei-tung der jeweiligen fachspezifischen Konkretisierungen der WRRL. Hierbei werden die auf EU-Ebene geplanten Empfehlungen (Gui-dances) zur Umsetzung der WRRL und die bei der Länderarbeits-gemeinschaft Wasser in Arbeit befindlichen Empfehlungen (Ar-beitshilfe) berücksichtigt. Weder die EU-Guidances-Documents noch die LAWA-Arbeitshilfe können alle spezifischen Gegebenheiten in NRW abdecken. Diese werden daher dann im Leitfaden NRW aufgegriffen.

senden Berichte, in NRW für den zusammenfassenden Bericht zum Bearbeitungsgebiet Niederrhein.

3.3.3 Zuständigkeiten der StUÄ und der Bezirksregierungen

Die Grenzen der Teileinzugsgebiete decken sich nicht mit Verwaltungsgrenzen. Insofern war es notwendig, Federführungen für die Koordination der Arbeiten zwischen allen im Teileinzugsgebiet liegenden zuständigen Behörden festzulegen.

Soweit es um wichtige Aufgaben der Ordnung des Wasserhaushaltes, das heißt um die Bewirtschaftung der Gewässer und seiner Nutzungen als solche geht, ist diese Aufgabe seit jeher den Wasserbehörden (Obere und Untere Wasserbehörden) zugewiesen. Die Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Grundlagen, die künftig im Rahmen der Bestandsaufnahme benötigt werden, erfolgt durch das Landesumweltamt und die staatlichen Umweltämter.

Neben der Wahrnehmung von Bündelungsfunktionen ist es darüber hinaus Aufgabe der Bezirksregierung gemäß § 7 Abs. 2 Landesplanungsgesetz, den Regionalrat über alle regional bedeutsamen Entwicklungen zu unterrichten und mit ihm die Vorbereitung und Festlegung von raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen sowie Förderprogrammen und -maßnahmen des Landes von regionaler Bedeutung u.a. auch auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft zu beraten.

4. Bewirtschaftungsaufgaben des Staates und Aufgabenstellung der Wasserverbände

Mit den sondergesetzlichen Wasserverbänden sind im Rahmen einer Ad-hoc-AG "Zuständigkeiten und Strukturen zur Umsetzung der WRRL" Verantwortlichkeitsfragen in Zusammenhang mit der Bewirtschaftungsplanung diskutiert worden.

4.1 Aufgaben der Wasserbehörden und Sonderordnungsbehörden

Die Wasserbehörden und die Sonderordnungsbehörden haben sicherzustellen, dass die jeweiligen wasserrechtlichen Vorgaben erfüllt werden.

Der seit langem im WHG und nunmehr auch in der WRRL enthaltene Bewirtschaftungsauftrag des Staates korrespondiert mit der Ge-



Teileinzugsgebiet Lippe

währleistungsverantwortung des Staates für die Einhaltung und Erreichung der Bewirtschaftungsziele und für eine sachgerechte Anwendung der Ausnahmeregelungen. Da es im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung vorrangig darum geht, den Zugriff auf die Gewässer und deren Inanspruchnahme im Interesse der Gesamtbevölkerung zu steuern, d.h. auch die damit verbundenen Interessenkonflikte zu lösen, ist die Bewirtschaftungskompetenz im ordnungsrechtlichen Sinne den Wasserbehörden zugewiesen. Sie sind die Institutionen, die die in vielen Fällen notwendigen Konflikte interessenneutral lösen können.

Zur Erfüllung dieser so angelegten Bewirtschaftung stehen ihnen neben den neuen Bewirtschaftungsinstrumenten insbesondere folgende Handlungsinstrumente zur Verfügung:

- die Zulassung von Gewässerbenutzungen und Ausbaumaßnahmen bzw. der Erlass nachträglicher Anordnungen,
- der Erlass von Schutz- und Überschwemmungsgebietsverordnungen,
- die Durchsetzung von Anpassungsmaßnahmen,
- die Wahrnehmung der Gewässeraufsicht,
- die Durchsetzung von Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Qualitätsziele.

4.2 Aufgaben der sondergesetzlichen Verbände

Traditionell erfüllen die Wasserverbände ebenso wie die Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechtes im Wege der Selbst-

verwaltung bestimmte, ihnen gesetzlich zugewiesene Aufgaben. Die Aufgaben, die insbesondere von den sondergesetzlichen Verbänden wahrzunehmen sind, haben einen engen Bezug zu einigen Bewirtschaftungsfragen.

Auch wenn ihnen wasserrechtliche Bewirtschaftungsentscheidungen hoheitlicher Art nicht zustehen, müssen die im Bereich der Wasserwirtschaft tätigen Selbstverwaltungskörperschaften möglichst frühzeitig in die maßgeblichen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Letztlich sind sie es, die als Träger bestimmter Aufgaben die notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen umzusetzen haben.

Dabei ist die Aufgabenstellung der Wasserverbände aufgrund der für sie geltenden Gesetze mit den Bewirtschaftungsplanungen der Wasserbehörden in Einklang zu bringen.

Soweit Wasserverbände eigene "Flussgebietsplanungen" aufstellen, sind diese Grundlage für die Erledigung der ihnen zugewiesenen Aufgaben. Allerdings müssen diese Planungen im Einklang mit den allgemeinverbindlichen Bewirtschaftungszielen stehen.

5. Fachliche Umsetzung

5.1 Vorgaben

Bei Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie im Dezember 2000 war erkennbar, dass die europaweit angestrebte einheitliche Umsetzung des Richtlinien textes und seiner komplexen technisch-fachlichen Anhänge einer weitergehenden fachlichen, rechtlichen und politischen Interpretation bedurfte.

Folgerichtig wurden

- auf EU-Ebene,
- auf nationaler Ebene durch die Länder in der LAWA und
- in NRW

weitere Empfehlungen und Vorgaben mit zunehmendem Detaillierungsgrad zur Umsetzung der WRRL erarbeitet, deren Sachstand nachfolgend dargestellt wird:

Als neuartig ist insbesondere das Vorgehen der EU-Kommission zu bewerten, die Mitgliedstaaten nicht mit dem Richtlinien text und den offenen Fragen allein zu lassen, sondern auch die Einführung und Umsetzung der Rahmenrichtlinie unterstützend zu begleiten.

Dazu wurde auf Ebene der EU-Wasserdirektoren im Mai 2001 eine "Strategie zur gemeinsamen Umsetzung der WRRL" (Common Implementation Strategy; CIS) verabschiedet, in der die dafür erforderlichen Schlüsselaktivitäten, organisatorischen Bedingungen und Zeitpläne festgelegt wurden. In international besetzten Expertenforen bzw. Arbeitsgruppen werden rechtsverbindliche "Tochtrichtlinien" (nach Art. 16 WRRL zu den Emissions- / Immissionsanforderungen für die sogenannten prioritären Stoffe und nach Art. 17 WRRL zu den Anforderungen zum Grundwasser) und explizit als rechtsunverbindlich gestaltete Guidance Documents (im Sinne einer wegweisenden "Leitlinie") erarbeitet. Einige dieser Dokumente sind bereits durch die EU-Wasserdirektoren verabschiedet worden.

5.1.1 Vorgaben und Empfehlungen auf EU-Ebene

5.1.1.1 EU-Tochter-Richtlinien Prioritäre Stoffe und Grundwasser

Nach Art. 16 WRRL ("Strategien gegen die Wasserverschmutzung") hat die EU-Kommission eine erste Liste von 33 prioritären Stoffen vorgelegt, für die nach gemeinschaftlichem europäischem Recht verbindliche Regelungen zur Begrenzung der Einträge und der nachweisbaren Umweltkonzentrationen erarbeitet werden sollen.

Im Expertenforum "Prioritäre Stoffe" (Expert Advisory Forum on Priority Substances) werden derzeit unter Leitung der Kommission und unter Beteiligung deutscher Vertreter aus Bund und Ländern die Vorgaben und konkreten Werte für Umweltqualitätsstandards beraten. Die Methodik zur Ableitung von Qualitätszielen und der erste Entwurf für konkrete Zahlen wurden vom Fraunhofer-Institut Schmallenberg bereits erarbeitet.

Emissionsgrenzwerte und Begrenzungen für den Eintrag dieser Schadstoffe - bis hin zu den Vorschlägen zum phasing out für die als prioritär gefährlich eingestufte Teilmenge an Stoffen - werden im Auftrag der Kommission von dem niederländischen Consultant Royal Haskoning erarbeitet; die Entwürfe und damit die Beratungen auf EG-Ebene insgesamt sind zeitlich in deutlichem Rückstand.

Nach Art. 17 WRRL ("Strategien zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung") sind durch die Kommission detaillierte Vorschläge für Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung zu erarbeiten; dabei sind

insbesondere die in Anhang V der WRRL genannten sachlichen Erfordernisse, wie die Kriterien zur Beurteilung des guten chemischen Zustands und für die Ermittlung von Trends und der Trendumkehr zu berücksichtigen.

Im Rahmen der gemeinsamen Umsetzungsstrategie der WRRL in Europa hat die Kommission ein Expertenforum Grundwasser, ebenfalls unter Leitung der Kommission und unter Beteiligung deutscher Vertreter, gebildet. Nach Klärung des gemeinsamen Verständnisses liegt mit Stand 20.02.2003 der 1. Entwurf zur Grundwassertochterrichtlinie vor. Nach Aussagen der deutschen Vertreter in diesem Forum sind die in der LAWA erarbeiteten Positionen weitgehend berücksichtigt worden.

5.1.1.2 EU-Guidance-Documents

Bei den eher fachlich-technischen, auch prozessübergreifenden Fragen werden die Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Umsetzungsstrategie durch die Erarbeitung von sog. Guidance Documents unterstützt. Dazu wurden in den für alle Mitgliedstaaten offenen Arbeitsgruppen Dokumente unter Vorgabe einer einheitlichen Struktur erstellt, die - nach Durchlaufen einer Vorbereitungsgruppe unter Vorsitz der Europäischen Kommission - den Europäischen Wasserdirektoren (Vertreter aus den höchsten wasserwirtschaftlichen Regierungsstellen aus den EU-Mitgliedstaaten) zur Genehmigung vorgelegt wurden. Die Guidance Documents sollen als - bedarfsweise weiter zu entwickelnde - Arbeitsdokumente die koordinierte, harmonisierte und vergleichbare Umsetzung der Richtlinie in Europa unterstützen. Ein erster Test der Praxistauglichkeit dieser zum Teil sehr allgemein gehaltenen Dokumente ist in den in 2003 beginnenden Pilotuntersuchungen an nationalen und insbesondere internationalen Flussgebieten in Europa vorgesehen. Ein Pilotgebiet ist zum Beispiel das Bearbeitungsgebiet Mosel / Saar der Flussgebietseinheit Rhein. Bisher wurden Guidance Documents zu den folgenden Themen verabschiedet:

- Analyse der signifikanten Belastungen und Auswirkungen
Gemäß Artikel 5 WRRL ist bis Ende 2004 eine Bestandsaufnahme als eine Art Eröffnungsbilanz über die Flussgebietseinheiten zu er-

stellen. Diese Bestandsaufnahme soll schwerpunktmäßig die Überprüfung der signifikanten Umweltbelastungen beinhalten und eine Einschätzung abgeben, ob aufgrund deren Auswirkungen die beschriebenen Gewässer die Ziele der WRRL bis zum Jahr 2015 voraussichtlich nicht erreichen werden.

An dieser Stelle gibt es international noch Unklarheit, ob im Rahmen der 2004 abzuschließenden Bestandsaufnahme der Ist-Zustand bewertet werden soll oder der für 2015 prognostizierte Zustand unter Einbeziehung laufender Maßnahmen, zu erwartender Klimaänderungen etc. Seitens des MUNLV wird die Position vertreten, dass der Ist-Zustand zu beschreiben ist. Bereits diese Bewertung ist mit vielen Unsicherheiten behaftet, insofern kann eine Prognose der Situation 2015 in keinem Fall transparent und seriös möglich sein. Es ist wohl vorgesehen, auf relevante Änderungen, z.B. durch Änderungen der Bergbauaktivitäten o.ä. im Bericht hinzuweisen.

Das Guidance Document erläutert den Signifikanzbegriff und die Methodik der anzuwendenden Analyseschritte. Die Methodik und die Ergebnisse der Analyse auf Belastungen und deren Auswirkungen implizieren wesentliche Konsequenzen für das anschließende Monitoring, die Maßnahmenprogramme und das Berichtswesen.

- Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper
Die WRRL gestattet den Mitgliedstaaten die Ausweisung erheblich veränderter Gewässer, deren ökologische Bewertung anhand einer weniger strengen Messlatte durchgeführt werden kann. Das Guidance Document präzisiert die Kriterien zur Ausweisung dieser Gewässer (bzw. Gewässerabschnitte). Für die Bestandsaufnahme 2004 ist eine vorläufige Ausweisung vorgesehen, da die vorhandene Datenlage eine abschließende Bewertung nicht zulässt. Die abschließende Festlegung erfolgt mit dem 1. Bewirtschaftungsplan 2009. Die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung dieser Ausnahmeregelung in Europa wird als hoch eingeschätzt.

- Festlegung von Wasserkörpern
Die WRRL bezieht sich bei den Anforderungen an die Belastungsanalyse, das Umweltmonitoring, die Erfüllung der Umweltziele und das Berichtswesen explizit auf "Wasserkörper". In Ergänzung der Begriffsdefinition nach WRRL ("einheitlicher und bedeutender Ge-

wässerabschnitt") wurde ein sog. "horizontal guidance paper" durch die EU-Kommission erarbeitet: Danach sind Wasserkörper als Gewässer oder Gewässerabschnitte definiert, für die eine präzise Beschreibung des Zustands möglich ist und damit eine Einschätzung über die Erfüllung der Umweltziele erfolgen kann ("Management-Unit"). Kriterien zur Ausweisung und Abgrenzung der Wasserkörper werden beschrieben.

- Grundwasser-Instrumente zur Bewertung und Überwachung des chemischen Zustands

Die WRRL sieht zur Überwachung des Schutzes und der Belastungen des Grundwassers spezifische Maßnahmen vor. Diese Maßnahmen sollen das Erreichen des guten chemischen Zustands des Grundwassers gewährleisten. Die Kriterien für den guten chemischen Zustand des Grundwassers enthält der Anhang V 2.3.2. Neben der Einhaltung der Qualitätsnormen einschlägiger EU-Rechtsvorschriften besteht die Notwendigkeit, signifikante und anhaltende Trends der Schadstoffkonzentration im Grundwasser zu identifizieren und umzukehren.

Im Rahmen eines Projektes unter Koordination des österreichischen Umweltbundesamtes (WFD-GW) wurden spezielle Algorithmen zur Identifikation von Schadstofftrends sowie zur Datenaggregation im Hinblick auf eine Interpretation und Darstellung des chemischen Zustands von Grundwasserkörpern erarbeitet. Schwerpunkte des Abschlussberichtes bilden die statistische Methodik sowie die Ableitung geeigneter Algorithmen und deren programmtechnische Umsetzung. Die entwickelte Software steht den Mitgliedstaaten zur Anwendung zur Verfügung und wurde auch schon zur Auswertung deutscher Testdatensätze eingesetzt.

- Wirtschaftliche Analyse

Für die Bestandsaufnahme 2004 verlangt die WRRL nach Anhang III eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung, insbesondere als Voraussetzung für das Ziel einer kostendeckenden Wasserbewirtschaftung. Das Guidance Document interpretiert die nach Anhang III vorhandenen Beurteilungsspielräume und macht dazu erforderliche konkretisierende Angaben über die Durchführung. Es zeichnet sich

ab, dass sich in drei Schritten zunehmende Anforderungen für diese Analyse (2004/2009/2010) ergeben. Für die erste wirtschaftliche Analyse im Rahmen der Bestandsaufnahme in Deutschland werden die bei den Landesämtern für Datenverarbeitung und Statistik vorliegenden Daten als ausreichend eingeschätzt.

- Öffentlichkeitsbeteiligung

Als erstes Ergebnis der Arbeitsgruppe zum Planungsprozess wurden zwei Anhänge zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet: Der erste Teil beschreibt in Form von Datenblättern die möglichen Techniken der Öffentlichkeitsbeteiligung, der zweite Teil gibt eine umfangreiche Liste von bisherigen Praxisbeispielen. Als einer von zwei deutschen Beiträgen sind in dem EU-Dokument die Gebietsforen im Einzugsgebiet der Niers in NRW beschrieben.

- Monitoring-Anforderungen

Die WRRL fordert bis zum Jahre 2006 die Aufstellung von anwendungsbereiten Monitoringprogrammen, mit deren Ergebnissen eine Untersuchung, Beurteilung und Klassifizierung des ökologischen und chemischen Zustands gemäß den z.T. nur normativen Anforderungen nach den Anhängen II und V WRRL möglich ist. Streckenweise lehrbuchhaft vermittelt das Monitoring-Dokument den Aufbau, die Funktionen und Durchführungsvorschläge zu den verschiedenen Überwachungsprogrammstufen.

- Geographische Informationssysteme

Nach WRRL sind im Rahmen des Berichtswesens die grundlegenden Daten und Ergebnisse in Form thematischer Karten abzugeben. Die EU-Kommission erwartet, dass die Ergebnisse mit Hilfe von geographischen Informationssystemen (GIS) dargestellt werden und in Form von GIS-Karten geliefert werden. Um einheitliche Kartendarstellungen zu erhalten, beschreibt das Guidance Document das Datenmodell und konkretisiert, welche Daten geliefert werden und wie die Karten im Einzelnen aussehen sollen.

- Klassifizierung / Referenzbedingungen für Küsten- und Übergangsgewässer: Nicht relevant für NRW.

In der Regel liegen die Guidance Documents als Langfassungen von über 100 Seiten und Kurzfassungen (policy summary) von 10 - 30 Seiten vor. Alle Dokumente werden bis Ende Januar 2003 in der LAWA-Internetplattform "WasserBLICK" und auf der Internet-Seite "flussgebiete.nrw.de" verfügbar sein, sukzessive ergänzt um die - durch das BMU beauftragten - deutschen Übersetzungen der wesentlichen Dokumente.

Für das erste Quartal 2003 ist die Fertigstellung der noch ausstehenden Guidances zu den Themen Klassifizierung / Referenzbedingungen von Flüssen und Seen, Interkalibrierung und Flussgebietsbewirtschaftung vorgesehen.

Die Guidances werden explizit als rechtlich nicht verbindliche (legally non binding) Dokumente eingeführt; es ist erfahrungsgemäß aber davon auszugehen, dass ein deutliches Abweichen von den Guidances zu Nachfragen der EU-Kommission führen wird und den aufwändigen Nachweis der Gleichwertigkeit von angewendeten Verfahren nach sich ziehen wird.

Die deutsche Wasserwirtschaft hat sich im bisherigen EU-Umsetzungsprozess intensiv engagiert; grundsätzlich wurden über die LAWA für alle Arbeitsgruppen und Expertenforen je zwei Vertreterinnen / Vertreter benannt (jeweils eine Person aus den Umweltverwaltungen des Bundes und der Länder). Darüber hinaus hatte Deutschland - gemeinsam mit Großbritannien - den Vorsitz in zwei Arbeitsgruppen.

Das weitere Vorgehen für 2003/2004 im gemeinsamen EU-weiten Umsetzungsprozess der WRRL wird derzeit durch die Europäischen Wasserdirektoren festgelegt; neben einer deutlichen Konzentrierung der fachlichen Arbeiten in nur noch zwei Arbeitsgruppen sind vor allem die Weiterentwicklung der Tochterrichtlinie Grundwasser, die Festlegung der Qualitätsnormen für prioritäre Stoffe, die Festlegung der Anforderungen an das Berichtswesen und die Praxiserprobung der erarbeiteten Leitlinien vorgesehen. Die fachliche deutsche Mitarbeit (Zuarbeiten und Nachbearbeitungen) wird dabei wie bisher über die Ständigen Ausschüsse der LAWA organisiert und koordiniert.

5.1.2 LAWA-Arbeitshilfe

Die Bundesländer haben frühzeitig die Bedeutung und den Umfang der erforderlichen, insbesondere koordinierenden und strukturierenden Arbeiten erkannt. Zur koordinierten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland haben sie über die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) umgehend einen Ausschuss (EU-Kontaktausschuss) mit zwei Unterausschüssen zur Vorbereitung der rechtlichen und fachlichen Umsetzung eingesetzt, in denen Mitglieder der Wasserwirtschaftsverwaltung NRW intensiv, z.T. federführend beteiligt waren und sind. Der Unterausschuss zur rechtlichen Umsetzung hat mit der Erarbeitung von Entwürfen zur Wasserhaushaltsgesetz-Novelle, zu Bausteinen der Landeswassergesetze und mit dem Entwurf einer Musterverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL im Jahre 2002 seine wesentlichen Aufgaben abgeschlossen.

5.1.3 NRW-Leitfaden / Projekthandbuch / Rahmenterminplan

Zur Steuerung des gesamten Arbeitsprozesses zur Umsetzung der WRRL in NRW wurden auf Landesebene drei Instrumente aufgebaut, die fortgeschrieben und aktualisiert werden:

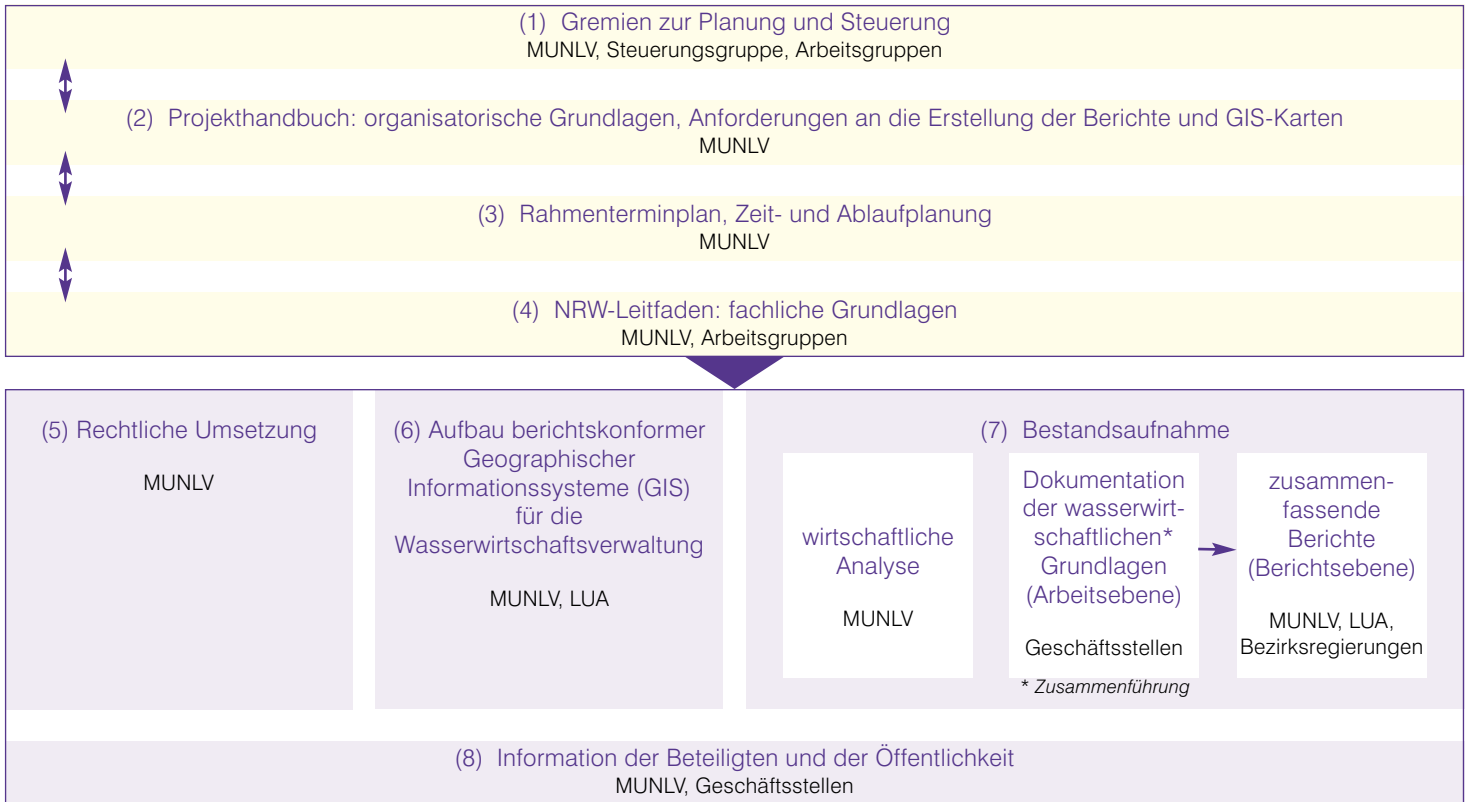
- der Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in NRW (NRW-Leitfaden),
- das Projekthandbuch zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in NRW, Phase 1: Bestandsaufnahme,
- der Aufgaben- und Zeitplan (Rahmenterminplan).

Alle Instrumente sind auf der (zum Teil passwortgeschützten) Projekthomepage (www.flussgebiete.nrw.de) einsehbar und können von dort auch heruntergeladen werden. Der Leitfaden ist darüber hinaus auch auf der öffentlichen Homepage einsehbar. Insgesamt dienen die Instrumente dazu, vor allem die Projektbeteiligten über das Projekt so zu informieren, dass dessen Ziele und die Schritte dorthin allen im Einzelnen klar sind. Die bisherige Resonanz auf die Besprechungen zeigt, dass dies gut gelungen ist.

- NRW-Leitfaden

Der NRW-Leitfaden ist in vier Teile gegliedert:

Teil 1: Neuausrichtung der Gewässerbewirtschaftung



Teil 2: Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren

Teil 3: Fachliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in NRW (OW, GW, Schutzgebiete, wirtschaftliche Analyse)

Teil 4: Themenbezogene Arbeitspapiere: EDV und Öffentlichkeitsinformation

Durch die Arbeitsgruppe Recht werden in den Teilen 1 und 2 die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen ausgeführt.

Die Arbeitsgruppen OW und GW erarbeiten NRW-spezifische Vorgaben zur Bestandsaufnahme (Teil 3:). Die Arbeitsgruppen ÖB und EDV steuern themenbezogene Arbeitspapiere (Teil 4) bei. Die

Handlungsempfehlungen der EU, die LAWA-Arbeitshilfe und die Ergebnisse der unterschiedlichen F+E Vorhaben werden dabei zugrunde gelegt.

- NRW-Projekthandbuch

Das NRW-Projekthandbuch enthält die Vereinbarungen zur Organisation, Projektstruktur und zu den Aufgaben sowie die Adressen aller Beteiligten und Ansprechpartner.

Seit der ersten Ausgabe im Februar 2001 sind bisher vier weitere erschienen: Juni 2001 (Ausgabe 2), November 2001 (Ausgabe 3), Februar 2002 (Ausgabe 4) und März 2003 (Ausgabe 5). Ab der 4. Aus-

gabe wurde das Projekthandbuch in einen organisatorischen Teil A und ein Zeitplan Teil B getrennt. Ab der Ausgabe 5 läuft die Zeitplanung vollständig separat, weil sie in einem schnelleren Turnus (monatlich) aktualisiert werden muss. Dies insbesondere deshalb, da mehrere Prozesse nicht allein landesintern entschieden werden können, sondern vom Fortgang der Arbeiten auf LAWA- bzw. Flussgebietsebene abhängen. Zeitkritisch sind auch Abstimmungsprozesse, die sich mit den zum Teil sehr komplexen Zusammenhängen bei der integralen Bewertung der Gewässer auseinandersetzen. Hier soll die inhaltlich notwendige Diskussion zwar schnell laufen, andererseits sollen aber neue und wichtige Erkenntnisse, die mit zunehmender thematischer Befassung gewonnen werden, nicht einem starren Terminplan zum Opfer fallen. Für 2003 sind zwei weitere Ausgaben geplant: im August 2003 mit weiteren Vereinbarungen zur Berichterstattung (Ausgabe 6) und im Dezember mit einer Abschlussdokumentation zur Bestandsaufnahme (Ausgabe 7).

- NRW-Rahmenterminplan

Die von Seiten der Europäischen Kommission und der LAWA gesetzten engen Zeitvorgaben werden natürlich berücksichtigt. Insofern haben die detaillierte Terminplanung und das Termincontrolling eine hohe Bedeutung. Der NRW-Terminplan wurde mit einem digitalen Werkzeug (MS-Project) aufgebaut. In die monatlichen Aktualisierungen gehen neben den Neuplanungen auch die Arbeitsstände der jeweiligen Geschäftsstellen und der Arbeitsgruppen auf Landesebene ein. Eine Terminübersicht, kurzes monatliches Resümee zum Terminplan und monatliche Projektgespräche mit dem zentralen Koordinator im MUNLV sind Grundlage dafür, dass ggf. die notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um eine fristgerechte Berichterstellung in NRW abzusichern.

5.2 Vollzug

5.2.1 Bestandsaufnahme

Die Bestandsaufnahme, die nach dem Konzept der WRRL in bestimmten Abständen zu aktualisieren ist, dient zukünftig als Basis für das wasserwirtschaftliche Handeln. Im Sinne des Wasserrechtes gehört der aufgenommene "Bestand" zu den wasserwirtschaft-

lichen Grundlagen. Auf der Basis die Grundlagen müssen sich alle wasserrechtlichen Entscheidungen begründen lassen. Dies gilt insbesondere für die Aufstellung des Maßnahmenprogramms. Aus diesem Grund darf die Bestandsaufnahme - was oft gefordert wird - in Bezug auf Detailschärfe und Belastbarkeit nicht unter diesem Niveau gehalten werden.

Bis Ende 2004 ist auf Basis der vorhandenen Daten zu entscheiden, ob die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ohne Maßnahmen erreichbar sind oder nicht. Bewertungseinheit nach WRRL ist auch für Oberflächengewässer der sogenannte "Wasserkörper". Dieser abstrakte Begriff ist in einem eigenständigen EU-Guidance-Document näher erläutert worden. Bei Anwendung der EU-Kriterien ergeben sich für NRW voraussichtlich Wasserkörper, die eine durchschnittliche Länge von 12 km haben. Für diese relativ kleinen Wasserkörper muss - soweit aufgrund der Datenlage möglich - eine Ja / Nein-Aussage getroffen werden.

Die bis Ende 2004 vorzunehmende Bewertung der vorhandenen, noch unter sektoralen Gesichtspunkten erhobenen Daten wird, trotz der in NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern und EG-Mitgliedstaaten eher guten Datenlage, mit sehr vielen Unsicherheiten behaftet sein, unter anderem auch, weil noch WRRL-konforme Bewertungsverfahren fehlen, die die komplexen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen auf ein Gewässer einwirkenden Faktoren abbilden. Insofern ist für 2004 nur eine "Risikoabschätzung" möglich, die zwischen Gewässern, bei denen die fristgerechte Erreichung der Ziele der WRRL "gefährdet" ist und solchen Gewässern, die die Ziele der WRRL erreichen, unterscheidet.

Es ist damit zu rechnen, dass im Ergebnis der Risikoabschätzung der größere Teil der NRW-Gewässer als "gefährdet" eingestuft werden muss. Dies ist aber nicht gleichbedeutend damit, dass an allen diesen Gewässern auch Maßnahmen notwendig sind. An einigen Stellen wird die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen aus sozioökonomischen Gründen geboten sein, viele andere Gewässer sind nur indirekt belastet, zum Beispiel dadurch, dass eine Einleitung oder ein Querbauwerk eine "Fernwirkung" hat. In diesen Fällen kann durch eine Maßnahme an einem Gewässer ein positiver Effekt auf mehrere ober- oder unterliegende Gewässer erreicht werden.

5.2.1.1 Oberirdische Gewässer

Für Oberflächengewässer fordert die Wasserrahmenrichtlinie die Erreichung des guten Zustandes. Im Regelfall steht den Mitgliedstaaten hierfür ein Zeitraum von 15 Jahren zur Verfügung, im Ausnahmefall können für einzelne Gewässer Fristverlängerungen oder Abschwächungen der Ziele in Anspruch genommen werden.

Der Grundgedanke des guten Zustandes ist dabei, dass ein Gewässer zwar genutzt werden darf, aber nur insoweit, als seine ökologischen Funktionen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Bereits jetzt gilt ein Verschlechterungsverbot. Der derzeit erreichte Zustand darf nicht nachteilig verändert werden.

Der (Gesamt-) Zustand der Oberflächenwasserkörper wird aus der Beurteilung des "chemischen" und des "ökologischen" Zustandes abgeleitet.

- Die Beurteilung des chemischen Zustandes wird über eine Tochterrichtlinie konkret geregelt. Seitens der EG ist unter Nutzung eines transparenten Ableitungsverfahrens eine Liste von insgesamt 33 Stoffen festgelegt worden, deren Eintrag in die Gewässer europaweit zu reduzieren (prioritäre Stoffe) bzw. gänzlich einzustellen (prioritär gefährliche Stoffe) ist. Die Stoffliste enthält Stoffe bzw. Stoffgruppen wie PAK, einige Schwermetalle und Pflanzenschutzmittel. Die Liste soll von der EG regelmäßig im Zeitraum von vier Jahren revidiert werden unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Erkenntnisse zur Gefährlichkeit der Stoffe sowie zu Vorkommen, Produktion und Anwendung der Stoffe.
- Zur Zeit laufen auf EU-Ebene Abstimmungen darüber, welche Qualitätsziele für die jetzt festgelegten 33 Stoffe immissionsseitig und emissionsseitig einzuhalten sind, damit der gute chemische Zustand erreicht werden kann.
- Ist für ein Gewässer der gute chemische Zustand nicht erreicht, ist auch insgesamt der gute Zustand verfehlt.
- Die Beurteilung des ökologischen Zustands stellt sich im Vergleich zum "chemischen Zustand" wesentlich komplexer dar. Es werden insbesondere biologische, aber auch chemische Komponenten (andere spezifische Schadstoffe als die beim chemi-

schen Zustand zu betrachtenden) herangezogen. Unterstützt wird die Beurteilung des ökologischen Zustandes durch die Bewertung des hydromorphologischen Zustandes.

Bei den biologischen Komponenten ist nicht nur das Makrozoobenthos zu berücksichtigen, sondern auch das Plankton, Makrophyten, Phytobenthos und die Fischfauna.

- Der integrale Ansatz der Richtlinie wird an dieser Stelle sehr deutlich. Während bisher zur Bewertung der Gewässerqualität sektorale Betrachtungen zum Beispiel der Schadstoffkonzentrationen, der Saprobie, der Fischfauna oder der Gewässerstruktur vorgenommen wurden, ist es jetzt notwendig, alle die Gewässerökologie bestimmenden und beeinflussenden Komponenten integral, unter Berücksichtigung gegebenenfalls bestehender Wechselwirkungen, zu bewerten.
- Zum Beispiel hat die gleiche Stickstoff-Konzentration in einem rückgestauten Gewässer eine deutlich stärker negative Wirkung als im frei fließenden Gewässer. Rückstaubereiche stellen auf der anderen Seite oft Rückzugsmöglichkeiten dar, die ohne Querbauwerk nicht gegeben wären.
- Bewertungsmethoden, die diesem integralen Ansatz und der Erweiterung des bei der Bewertung zugrunde zu legenden Artenspektrums auch nur annähernd gerecht werden, sind zur Zeit europaweit in Arbeit. Bis dahin kann eine konkrete Einstufung der Gewässer nicht vorgenommen werden.
- Bei der Bewertung des ökologischen Zustandes sind richtigerweise die unterschiedlichen geologischen und geomorphologischen Randbedingungen zu berücksichtigen. Diese Randbedingungen werden über sogenannte Gewässertypen beschrieben. Für jeden Gewässertyp sind aus Referenzgewässern oder durch Modellrechnungen die biologischen und morphologischen Bedingungen abzuleiten, die ohne störenden menschlichen Einfluss bestehen (würden). Der Leitbildbezug der Richtlinie führt dazu, dass es von Gewässertyp zu Gewässertyp unterschiedliche materielle Anforderungen zur Zielerreichung geben wird, wobei der "gute ökologische" Zustand immer dann erreicht ist, wenn die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten zwar anthropogene Einflüsse zeigen, aber nur

geringfügig vom Referenzzustand abweichen und die Werte für die hier zu betrachtenden chemischen Komponenten ökotoxikologisch begründete Qualitätsziele einhalten.

Da die in einem Gewässer(-abschnitt) konkret einzuhaltenden Ziele wesentlich davon abhängen, welcher Gewässertyp vorliegt, wird im EU-Guidance-Dokument gefordert, dass sich die Abgrenzung von Wasserkörpern an den Gewässertypen orientiert. (Der Wasserkörper ist die Einheit, zu der in der Bestandsaufnahme eine Entscheidung über den Ist-Zustand getroffen werden soll).

In NRW wechselt der Gewässertyp aufgrund geologischer Bedingungen sehr häufig. In Deutschland sind insgesamt 22 Gewässertypen vorhanden, davon allein 12 in NRW. Entsprechend wird NRW in sehr viele (> 1000) Wasserkörper unterteilt sein. Damit wird auf der einen Seite eine sehr transparente, auf regionaler Ebene exakte Zustandsbeschreibung notwendig. Auf der anderen Seite kann die Bewirtschaftung der Gewässer im Einzelfall schwer darstellbar sein. Es ist regional nur schwer verständlich zu machen, warum im einem Gewässerabschnitt andere Grenzwerte gelten als im unmittelbar angrenzenden Gewässerabschnitt.

- Vorgehensweise

Die Umsetzung der WRRL gliedert sich im Bereich Oberflächengewässer in folgende Schritte:

- Bestandsaufnahme mit Risikoabschätzung,
- Monitoring,
- Bewertung der Gewässer inkl. Abgrenzung von stark veränderten Gewässern,
- Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm zur Erreichung des guten Zustandes.

- Bestandsaufnahme - Ziel, Methodik, operatives Vorgehen

Die Bestandsaufnahme umfasst vier Elemente:

- die allgemeine Beschreibung der Gewässer,
- die Ermittlung der signifikanten Belastungen,
- die Ermittlung der Auswirkungen,
- die Abschätzung, ob für den jeweiligen Wasserkörper der gute Zustand erreicht werden kann.

- Allgemeine Beschreibung, Gewässerkategorien, künstliche und stark veränderte Gewässer

Bei der allgemeinen Beschreibung der Gewässer ist für jedes Gewässer und jeden Gewässerabschnitt festzulegen, ob es sich um ein fließendes oder stehendes Gewässer, um ein künstliches oder stark verändertes Gewässer handelt.

Als "künstlich" werden die Gewässer eingestuft, die von Menschenhand geschaffen sind und sich an Stellen befinden, an denen vorher kein Gewässer anzutreffen war. Braunkohlerestseen sind künstliche Gewässer, Talsperren hingegen nicht.

Als "stark verändert" werden Gewässer eingestuft, die aufgrund menschlicher Nutzungen substantiell hydromorphologisch so verändert sind, dass der gute ökologische Zustand nicht erreicht werden kann. Für solche Gewässer ist das erreichbare "ökologische Potenzial" festzulegen und gegenüber der EU zu begründen. Die Ausweisung "stark veränderter Gewässer" ist nur auf Basis einer fundierten Bestandsaufnahme und nach Abwägung der vorhandenen Nutzungen und der Möglichkeiten für einen Gewässerrückbau abschließend möglich. Im Rahmen der Bestandsaufnahme ist nur eine vorläufige Einstufung vorgesehen, wobei bereits jetzt klar ist, dass Flusstäue, bei denen der Charakter des Gewässers vom Fließenden zum Stehenden verändert wird, sicher als "stark verändert" einzustufen sein werden. Daneben wird es in NRW aufgrund des bestehenden hohen Nutzungsdrucks durch Bevölkerung, Industrieanlagen, intensive Landwirtschaft, Schifffahrt und Erholungsfunktion viele weitere Gewässer und Gewässerabschnitte geben, die potenziell als "stark verändert" einzustufen sind.

Der Einstufung der Gewässer als "künstlich" oder "stark verändert" wird insoweit große Bedeutung beigemessen, als eine solche Einstufung die Inanspruchnahme niedrigerer ökologischer Ziele erlaubt. Anstelle des "guten ökologischen Zustandes" muss das "gute ökologische Potenzial" erreicht werden, was im Einzelfall die Beibehaltung eines naturfernen Zustands erlauben, in anderen Fällen aber auch sehr nahe am guten ökologischen Zustand liegen kann. In jedem Fall ist die Inanspruchnahme niedrigerer Schutzziele sehr genau zu begründen und kann nur Ergebnis eines transparenten Abwägungsprozesses zwischen ökologischen und anderen Zielen sein.

- Gewässertypen

Für jedes Gewässer und jeden Gewässerabschnitt ist der Gewässertyp festzulegen. Grundlage hierfür wird eine von der LAWA noch abschließend zu erarbeitende und in den internationalen Flussgebietseinheiten weiter abzustimmende Gewässertypenkarte sein.

Die Typologie ist maßgeblich für die konkreten Anforderungen an den guten ökologischen Zustand. Für jeden Gewässertyp sind Referenzbedingungen festzulegen, die den sehr guten Zustand - ohne störende anthropogene Einflüsse - beschreiben.

Es ist festzulegen, welches biologische Artenspektrum in einem solchen unbeeinflussten Gewässer vorherrscht. Nicht für jeden Gewässertyp werden solche unbeeinflussten Referenzgewässer anzutreffen sein. In diesen Fällen ist auf Modellierungen zurückzugreifen. Der Prozess zur Ableitung der Referenzbedingungen ist Thema eines EU-Guidance-Documents. Er ist jedoch noch nicht abgeschlossen, was u.a. durch die Relevanz dieses Themas zu erklären ist. Es gab seitens anderer Mitgliedstaaten Ansätze, die Festlegung der Referenzbedingungen nicht ausschließlich von naturräumlichen Gegebenheiten abhängig zu machen, sondern auch Aspekte wie die "gute landwirtschaftliche Praxis" als hinreichende Referenzbedingung einzuführen. Hiervon wurde inzwischen wieder Abstand genommen, da die Einbeziehung von Nutzungsfaktoren eine europaweite Vergleichbarkeit der Umweltziele erschwert.

Die LAWA-Typenkarten wurden auf Grundlage des NRW-Fließgewässertypen-Atlas erstellt. Leitbilder für die NRW-Gewässertypen liegen ebenfalls vor und können bedingt in den Prozess zur Ableitung der Referenzbedingungen eingebracht werden.

Ein eigener Weg wird hier in NRW nicht beschritten, da bei der Typologie und Referenzierung Kohärenz mit Blick auf die bundes- und flussgebietsweite Vergleichbarkeit von Umweltstandards unbedingt geboten scheint. Allerdings ist auch hier bezüglich der fristgerechten Bearbeitung ein zeitkritischer Vorgang zu vermerken.

- Ermittlung der Belastungen und Auswirkungen

Wesentlicher Schritt der Bestandsaufnahme ist die Ermittlung der Belastungen und die Einschätzung ihrer Wirkungen auf die Gewässer. Bei der Ermittlung sind folgende Bereiche zu berücksichtigen:

- Stoffliche Einträge aus Punktquellen und aus diffusen Quellen,
- Belastungen aus morphologischen Veränderungen, Wasserentnahmen und Abflussregulierungen,
- sonstige anthropogene Belastungen.

Bei der Ermittlung der Belastungen und Auswirkungen ist insbesondere auf vorhandene Daten aus dem bisherigen wasserwirtschaftlichen Vollzug zurückzugreifen.

Die EU erwartet nicht, dass bis Ende 2004 eine abschließende, richtlinienkonforme Bewertung der Gewässer vorgenommen wird. Diese ist bis dahin

- aufgrund der inkohärenten Datenlage in Europa,
- aufgrund auch in NRW vorhandener Datenlücken, zum Beispiel zu bisher nicht bzw. nicht systematisch unter Aspekten der Gewässerökologie betrachteten biologischen Komponenten (Fischfauna) und
- in Ermangelung integraler, den Anforderungen der Richtlinie entsprechender Bewertungsmethoden nicht leistbar.

Bereits die Zusammenführung der wasserwirtschaftlichen Grundlagendaten aus allen, bisher sektoral betrachteten Bereichen, emissions- und immissionsseitig, bedeutet eine große Anstrengung, die nur durch kurzfristige Fortentwicklungen der vorhandenen Datenstrukturen, durch Schaffung neuer Schnittstellen und Qualitätskontrollen zwischen dezentralen und zentralen Datenbanken und intensiven Personaleinsatz in der Umweltverwaltung zu bewerkstelligen ist.

Der hohe Aufwand rechtfertigt sich nicht nur aus den Berichtspflichten der WRRL, sondern auch und vor allem aus der Notwendigkeit für den wasserwirtschaftlichen Vollzug, der sich insgesamt dahin orientieren muss, für die Fachwelt und die Öffentlichkeit eine belastbare und schnell abzugreifende integrale Datenbasis verfügbar zu haben, um komplexe Zusammenhänge zu verstehen, darzustellen und zu bewerten.

- Belastungen
- Stoffliche Einträge

Bezüglich Belastungen aus Punktquellen kann in NRW über FLUSSWIN/DEA auf eine fundierte Datenbasis zurückgegriffen werden, insbesondere im Bereich der kommunalen Kläranlagen. Die Daten zu industriellen Einleitungen (und Indirekteinleitungen) werden zur Zeit analog aufbereitet.

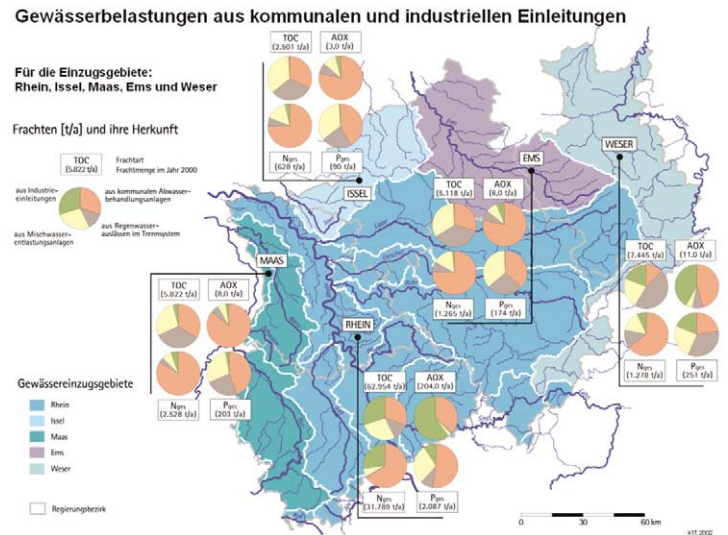
Wesentliche punktuelle Belastungen stammen, wie in mehreren NRW-Projekten inzwischen nachgewiesen, aus dem Bereich der Kleinkläranlagen und vor allem aus dem Bereich der Misch- und Regenwasserbelastungen. Diese können nur summarisch erfasst oder abgeschätzt werden. Die Bedeutung dieser Einträge muss bei der Bestandsaufnahme transparent dargestellt werden, damit entsprechende Maßnahmenprogramme effizient geplant werden können.

- Diffuse Quellen

Belastungen aus diffusen Quellen sind ungleich schwieriger zu quantifizieren. Eintragspfade sind Auswaschungen und Erosion von landwirtschaftlichen Nutzflächen, Abschwemmung von urbanen Flächen, Stoff- und Staubeinträge auf dem Luftpfad etc.

Für die Abschätzung der Nährstoff- und PSM-Einträge aus landwirtschaftlich genutzten Flächen gibt es unterschiedliche Modellansätze, die aufgrund der Vielzahl der zu berücksichtigenden und sich gegenseitig beeinflussenden Parameter jedoch bei flächendeckender Anwendung noch immer stark fehlerhaft und damit angreifbar sind.

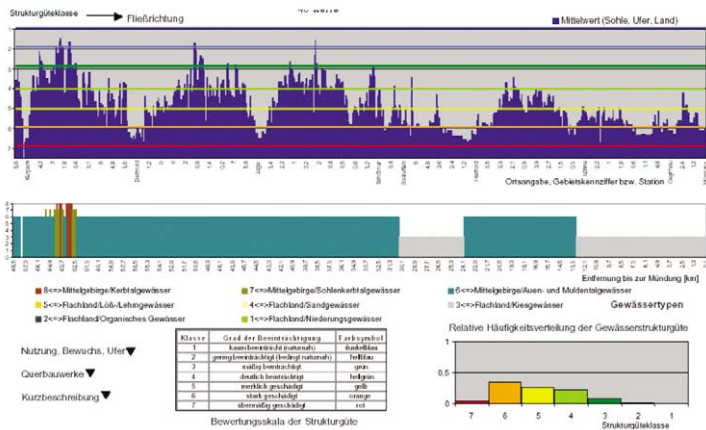
Für die Bestandsaufnahme in NRW erfolgt die Abschätzung der stofflichen Belastung aus diffusen Belastungen im Rahmen eines Projektes (FIS DQ). Dabei werden zunächst die Hauptparameter (Auswaschungsgefährdung, Erosionsgefährdung ...) flächendeckend ermittelt. Hierdurch können die potenziell risikobehafteten Flächen ausgewiesen werden. Das Projekt steht kurz vor dem Abschluss. Für die potenziell risikobehafteten Flächen wird anhand der im Gewässer gemessenen Stofffrachten geprüft, ob tatsächlich ein relevanter Nährstoffaustrag, der nicht aus Punktquellen erklärt werden kann, vorliegt.



Für PSM wird ein ähnlicher Weg gewählt, wobei in der Wasserwirtschaft über den Einsatz von PSM nur ungenaue Daten verfügbar sind. Bei der Abschätzung der Stoffeinträge muss berücksichtigt werden, dass durch die Reinigung von Feldspritzen zum Teil sehr hohe Frachten emittiert werden. Für Nährstoffe und PSM ist davon auszugehen, dass Verbesserungen des ökologischen Zustandes in der Hauptsache nur durch Maßnahmen in der Fläche erreicht werden können.

Die Schaffung von Gewässerrandstreifen, die in der LWG-Novelle verankert werden soll, wird ein Element der künftig notwendigen Maßnahmen sein, weitere Maßnahmen sind in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft zu erarbeiten. Bei Metallen und PCB ist neben dem flächenhaften Austrag zu berücksichtigen, dass durch Bergbauaktivitäten und Altstandorte erhebliche Metallfrachten diffus in die Gewässer eingetragen werden bzw. als Sedimente in den Gewässern liegen. Auch in diesem Bereich werden ggfs. Maßnahmen notwendig.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass gerade aufgrund von Stoffeinträgen aus diffusen Quellen, aber auch aufgrund spezifischer



Beispielhafte Darstellung der Strukturgüte

Stoffeinträge aus bestimmten Industriezweigen, im stofflichen Bereich noch Handlungsbedarf besteht.

- Belastungen aus morphologischen Veränderungen, Wasserentnahmen, Abflussregulierungen

Morphologische Veränderungen wie Querbauwerke, Längsbauwerke (Deiche), Gewässerausbau für die Schifffahrt, Gewässerbegradigungen im Rahmen der Flurbereinigung, Verrohrungen usw. führen zu erheblichen Veränderungen in der Artenzusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora und -fauna, die zur Bewertung des ökologischen Zustandes entscheidend sind. Das Gleiche gilt für Wasserentnahmen und Abflussregulierungen.

Die Gewässerstrukturkartierung, die über solche Änderungen Auskunft gibt, ist für NRW abgeschlossen und wird zur Zeit so aufbereitet, dass dezentraler Datenzugriff möglich wird. Ebenfalls wird zur Zeit das Kataster der Querbauwerke datentechnisch aufbereitet. Lücken in der Datenlage bestehen bezüglich der Wasserentnahmen. Das bei den Bezirksregierungen geführte Wasserbuch liegt, vor allem was die Altdaten angeht, in wesentlichen Teilen noch nicht digital vor. Entsprechende Arbeiten zur Dateneingabe sind bei einigen Bezirksregierungen in Gang.

In NRW gibt es einen sehr hohen Anteil an morphologisch veränderten Gewässern. Inwieweit diese Gewässer tatsächlich in ihrer ökologischen Funktionalität beeinträchtigt sind, muss die Bewertung der bestehenden Auswirkungen zeigen. Es ist aber absehbar, dass in jedem Fall für eine Vielzahl von Gewässern Durchgängigkeitsbauwerke, Gewässerrandstreifen oder auch umfassende Rückbaumaßnahmen notwendig sein werden.

- Sonstige anthropogene Belastungen
- Weitere Belastungen, die zum Beispiel aus dem Bergbau resultieren, sind einzelfallbezogen zu betrachten und zu bewerten.

Auswirkungen
Die Auswirkungen, die die Belastungen auf die Gewässer haben, sollen abschließend vornehmlich anhand biologischer Parameter und anhand spezifischer Schadstoffe (ergänzend zu den Stoffen, die zur Beurteilung des chemischen Zustandes herangezogen werden) bewertet werden.

Die aktuelle Datenlage in NRW, wie in anderen Bundesländern und Staaten auch, lässt eine solche Bewertung zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme nicht zu, da nicht alle in der Richtlinie genannten Organismengruppen Gegenstand der bisherigen Gewässergüteüberwachung waren. Entsprechend werden zunächst die sektoral vorliegenden Daten, vor allem zur Gewässergüte und zur Gewässerstruktur, Grundlage für die erste Risikoabschätzung sein. Soweit möglich wird versucht, eine erste Abschätzung zum Fischbestand unter Nutzung des Fischkatasters der LÖBF und des lokal bei den Fischereiverbänden für die Fischfauna vorhandenen Wissens abzugeben. Die Datenlage zur Gewässerstruktur ist in NRW sehr detailliert, die Datenlage zur Gewässergüte ist in den meisten Gewässerabschnitten ebenfalls belastbar. Die Daten müssen zur Deckung gebracht und integral bewertet werden.

- Risikoabschätzung
- Im Ergebnis der Bestandsaufnahme ist abzuschätzen, ob die Wasserkörper den guten Zustand innerhalb der von der WRRL gesetzten Fristen erreichen können. Hierbei sind nach den EU-Guidance Documents nur drei Einstufungen zulässig:

- Zielerreichung gefährdet
- Zielerreichung wahrscheinlich gefährdet,
- Zielerreichung nicht gefährdet.

Aktuell sind weder auf LAWA- noch auf EU-Ebene Empfehlungen erarbeitet, wie eine integrale Risikoabschätzung durchzuführen ist, die den Ausschlag dafür gibt, wie viele Gewässer in der Monitoring- und Bewirtschaftungsphase näher zu betrachten sind, und die einen ersten seriösen Überblick verschafft, welche Kosten durch die Umsetzung der WRRL zu erwarten sind.

In der thematischen Arbeitsgruppe Oberflächenwasser wird zur Zeit ein Vorschlag diskutiert, bei dem die verschiedenen Komponenten gewichtet bewertet werden. Es sind aber auch andere Modelle denkbar, wie zum Beispiel das Modell, dass der schlechteste Parameter den Ausschlag für die Gesamtbewertung gibt ("one-out-all-out"). Letztendlich muss die Methode gewählt werden, die den tatsächlichen Zustand am besten abbildet.

Wird eine Situation positiver bewertet als sie in Wirklichkeit ist (falsch-positive Ausweisung), hat dies zur Folge, dass möglicherweise notwendige Maßnahmen nicht durchsetzbar sind.

Eine Darstellung, die vergleichsweise negativer ausfällt als die Wirklichkeit (falsch-negative Ausweisung), führt dagegen zu überhöhten Monitoringanforderungen und kann auch bewirken, dass das Verschlechterungsverbot außer Acht gelassen wird.

- Monitoring, Bewirtschaftungsplan, Maßnahmenprogramm

Alle Wasserkörper, die nach Maßgabe der Bestandsaufnahme die Ziele nicht oder wahrscheinlich nicht erreichen, sind in der Folge einem intensivierten (operativen) Monitoring zu unterwerfen. Ziel dieses Monitorings ist eine genaue Ursachenanalyse als Grundlage für ein späteres Maßnahmenprogramm.

Weiterhin ist für die gefährdeten Gewässer näher zu prüfen, ob diese als "stark verändert" einzustufen sind.

Alle Gewässer, auch die nicht gefährdeten, werden im Übrigen einer Überblicksüberwachung unterworfen. Diese dient dazu,

- die Ergebnisse der Bestandsaufnahme abzusichern
- und - insbesondere unter Anwendung der bis dahin vorliegen-

den richtlinienkonformen Bewertungsverfahren - eine abschließende Bewertung des Gewässerzustandes vorzunehmen.

Für alle Gewässer, die den guten Zustand ohne Weiteres nicht erreichen, ist bis 2009 im Bewirtschaftungsplan zu dokumentieren, ob und welche Maßnahmen vorgesehen werden.

- Ausnahmen

Die WRRL lässt verschiedene Ausnahmetatbestände zu:

1. Ausweisung eines Gewässers als heavily modified (künstliches oder erheblich verändertes Gewässer). Zulässig ist dies, wenn bestimmte öffentliche Interessen einer weitergehenden Renaturierung des Gewässers entgegenstehen.

Für solche Gewässer gelten hinsichtlich der Ökologie geringere Anforderungen. Für sie muss lediglich das "gute ökologische Potenzial" erreicht werden. Das kann auch dann der Fall sein, wenn der Gewässerausbau oder sonstige strukturelle Eingriffe nicht rückgängig gemacht werden können. Ein solches Gewässer kann also als gut eingestuft werden, obwohl es sich noch in einem völlig naturfernen Zustand befindet (Art. 4 Abs. 3 WRRL).

2. Fristverlängerung um maximal zwei Mal 6 Jahre = 12 Jahre (Art. 4 Abs. 4 WRRL) zur Zielerreichung.
3. Verwirklichung weniger strenger Umweltziele für bestimmte Wasserkörper aufgrund bestehender Gewässerbelastungen oder -nutzungen (Art. 4 Abs. 5 WRRL).
4. Zulassung einer vorübergehenden Verschlechterung des Gewässerzustandes infolge von höherer Gewalt oder von Unfällen (Art. 4 Abs. 6 WRRL).
5. Tolerierung eines nicht guten Zustandes oder einer Verschlechterung des Gewässerzustandes, wenn der Grund dafür neu eingetretene Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächengewässers sind, die der betroffene Mitgliedstaat aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses für unbedingt nötig erachtet (Art. 4 Abs. 7 WRRL).

Alle Ausnahmemöglichkeiten sind sehr restriktiv auszulegen und müssen ausdrücklich begründet werden. Die Notwendigkeit weni-

ger strenger Umweltziele muss alle 6 Jahre überprüft werden (Art. 4 Abs. 7 WRRL).

Die Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände, insbesondere die Möglichkeit der Ausweisung von Gewässern als "stark verändert" wird in NRW an zahlreichen Gewässern mit hohem Nutzungsdruck (Schifffahrt, Talsperren, Einleitung von Sumpfungswässern etc.) intensiv diskutiert werden müssen.

Die Diskussion ist jedoch im Bereich Oberflächengewässer erst auf Basis der Bestandsaufnahme und damit auf einer belastbaren Datenbasis nach 2004 konkret zu führen.

5.2.1.2 Grundwasser

Das Ziel der WRRL im Bereich Grundwasser lautet: Erreichen bzw. Erhalten eines guten chemischen und mengenmäßigen Zustands des Grundwassers bis zum Jahr 2015.

Der gute mengenmäßige Zustand ist in Anlage V der WRRL mit folgenden Kriterien beschrieben:

- Der Grundwasserspiegel im Grundwasserkörper ist so beschaffen, dass die mittlere jährliche Entnahme die verfügbare Grundwasserressource nicht überschreitet;
- der Grundwasserspiegel darf nicht so verändert werden, dass
 - es zu einer signifikanten Schädigung von grundwasserabhängigen Landökosystemen kommt,
 - die ökologischen Qualitätsziele für in Verbindung mit dem Grundwasser stehende Oberflächengewässer gefährdet werden.

Für den guten chemischen Zustand wird in Anhang V hingegen v.a. auf die nach Artikel 17 zu erlassende Tochtrichtlinie verwiesen. Hiernach ist die Kommission aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren nach Veröffentlichung der WRRL eine Tochtrichtlinie zu erlassen, die die Kriterien für den guten chemischen Zustand und für die Trendbestimmung und die Trendumkehr beschreibt.

Zu dieser Tochtrichtlinie liegt z. Z. ein Diskussionspapier vor; die Kommission will im Frühjahr 2003 einen ersten Entwurf vorlegen, der dann in das Verfahren zur Verabschiedung von Richtlinien eingebracht werden wird.

Anhang V enthält jedoch zum chemischen Zustand bereits den Verweis auf einschlägige bestehende europäische Richtlinien, wie sie die Nitratrichtlinie und die Pflanzenschutzmittel-Zulassungs-Richtlinie darstellen.

Insofern ist bereits vorgeprägt, dass für den Parameter Nitrat - der das Hauptproblem bei der Grundwassergüte in NRW darstellt und bekanntlich vorwiegend aus der landwirtschaftlichen Flächennutzung in das Grundwasser gelangt - wohl ein Wert von 50 mg/l Nitrat (entspricht auch dem Grenzwert der Trinkwasserrichtlinie) als Grenze zwischen gutem und schlechtem Zustand festgelegt werden wird.

- Vorgehensweise

Die Umsetzung der WRRL gliedert sich im Bereich Grundwasser in folgende Schritte:

- Bestandsaufnahme mit erstmaliger und weitergehender Beschreibung,
- Monitoring,
- Beschreibung des Zustands des Grundwassers,
- Maßnahmenplan zur Erreichung des guten Zustands.

- Bestandsaufnahme - Ziel, Methodik und erste Ergebnisse

Die Kommission ist bei der Erarbeitung der WRRL offenbar davon ausgegangen, dass der Kenntnisstand zum qualitativen und quantitativen Grundwasserzustand nicht weit ausgeprägt ist und daher eine umfangreiche Charakterisierung der Grundwasserkörper notwendig ist. In Deutschland ist aufgrund der teilweise bereits seit Jahrzehnten durchgeführten Überwachung des Grundwassers ein detailliertes Bild zum Grundwasserzustand - sowohl qualitativ als auch quantitativ - vorhanden, so dass eine zielgerichtete Beschreibung der Grundwasserkörper möglich ist, die die Belastungssituation des Grundwassers zutreffend wiedergibt. Die Bestandsaufnahme nach Anhang II der WRRL setzt sich aus der erstmaligen und der weitergehenden Beschreibung sowie der Beschreibung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf das Grundwasser und der Formulierung von Ausnahmen vom guten Zustand zusammen.

Die Bestandsaufnahme hat dabei nicht zum Ziel, bereits den guten oder schlechten Zustand des Grundwassers festzustellen, sondern dient zunächst nur dazu, die Grundwasserkörper zu identifizieren, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Ziele der WRRL (guter mengenmäßiger und chemischer Zustand des Grundwassers) nicht erreichen werden. Die Beschreibung des Zustandes erfolgt erst, nachdem das Monitoring und damit auch die Verifizierung der Gefährdungseinschätzung durchgeführt worden ist.

- **Erstmalige Beschreibung**

Die erstmalige Beschreibung dient der Charakterisierung aller Grundwasserkörper und der Identifizierung der Grundwasserkörper, für die das Risiko besteht, dass die Umweltziele möglicherweise nicht eingehalten werden. Sie beginnt mit der Abgrenzung der Grundwasserkörper.

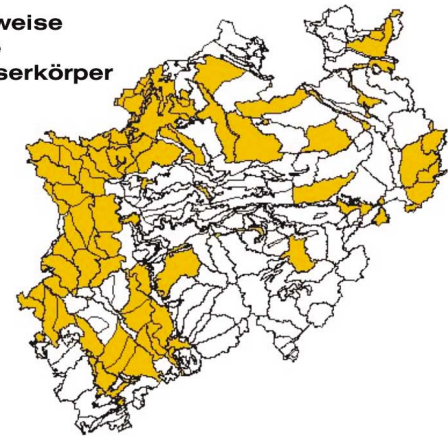
Diese Arbeit ist vom Geologischen Dienst in Zusammenarbeit mit den StUÄ und dem LUA durchgeführt worden und ist bis auf wenige Abstimmungen an den Landesgrenzen abgeschlossen. Die Abgrenzung erfolgte auf der Grundlage der oberirdischen Einzugsgebietsgrenzen und von hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien. Hierbei sind rd. 270 Grundwasserkörper abgegrenzt worden, die anschließend in ihren geologischen, hydrogeologischen und hydraulischen Eigenschaften beschrieben werden. Danach wird für jeden so abgegrenzten Grundwasserkörper die Ermittlung der Belastung aus diffusen Quellen und aus Punktquellen durchgeführt sowie eine Betrachtung zum mengenmäßigen Zustand und zur Beeinträchtigung von grundwasserabhängigen Ökosystemen durchgeführt. Im Einzelnen wird wie folgt vorgegangen:

- **Diffuse Quellen**

Die diffusen Quellen werden in Einträge aus Siedlungsbereichen (undichte Kanäle, Einträge über Versickerungen von Straßen etc.) und in Einträge aus der Landwirtschaft unterteilt.

Als risikobehaftet werden die Grundwasserkörper eingestuft, bei denen ein Flächenanteil aus urbanen Gebieten von mehr als 33 % pro Grundwasserkörper existiert. Danach sind rd. 20 Grundwasserkörper als gefährdet einzustufen; hierbei handelt es sich naturgemäß v.a. um die Ballungszonen an Rhein und Ruhr.

Möglicherweise gefährdete Grundwasserkörper



Nitratmittelwerte und organischer Stickstoffauftrag
 ■ ab 170 kg/ha organischer Stickstoffauftrag oder Nitrat-Mittel ab 25mg/l
 □ unter 170 kg/ha organischer Stickstoffauftrag und Nitrat-Mittel unter 25mg/l

LUA NRW, 14.6.2002

Aufgrund von Einträgen von Nährstoffen (Nitrat) aus landwirtschaftlicher Nutzung wurde - nachdem das Verfahren über Belastungsdaten (Viehbesatzdichte verschnitten mit der Fläche der Grundwasserkörper) in der Landwirtschaft auf massive Kritik gestoßen war, ein Ansatz gewählt, der die Immissionsdaten, also die Daten aus der Grundwasserüberwachung zugrundelegt. Daher werden die Ergebnisse der Grund- und Rohwasserüberwachung über eine räumliche Wichtung in die Fläche übertragen.

Alle Grundwasserkörper, bei denen ein Mittelwert von mehr als 25 mg/l (abgeleitet als Wert unter der Prämisse eines vorsorgenden Gewässerschutzes als 50 Prozentwert der gängigen Rechtsvorschriften, Nitratrictlinie, Trinkwasserrichtlinie) in der Fläche zu verzeichnen ist, werden als risikobehaftet eingestuft.

Nach beiden Methoden der Auswertung - Viehbesatz und Ermittlung der Mittelwerte der Nitratkonzentrationen im Grundwasser - gelangt man zu dem Ergebnis, dass weite Teile der Flachlandbereiche in NRW als gefährdet eingestuft werden müssen. Diese Aussage deckt sich naturgemäß auch weitgehend mit den Aussagen aus dem Grundwasserbericht.

- Punktuelle Schadstoffquellen

Die Vorgehensweise hierzu befindet sich noch in der Erarbeitung innerhalb der Arbeitsgruppe Grundwasser und in der Abstimmung auf LAWA-Ebene.

Die besondere Problematik liegt hier in der Übertragung der Information aus der Punktquelle (i.W. Altlasten und Altstandorte) in die Fläche. Hier besteht die Gefahr, dass durch eine Übertragung der Punktinformation in die Fläche ein Belastungszustand des einzelnen Grundwasserkörpers dargestellt würde, der eine konkrete Belastung nicht widerspiegelt und somit kontraproduktiv für die Notwendigkeit der Altlastensanierung und von Maßnahmen des Bodenschutzes sein könnte.

- Belastung für den mengenmäßigen Zustand

Aufgrund der umfangreichen Grundwasserstandsmessungen im Land besteht hier die Möglichkeit, Ganglinien aus der Grundwasserstandsüberwachung auf Trends über lange Zeiträume und damit auch auf Überbeanspruchung des Grundwasserkörpers zu untersuchen.

Hierzu werden Messreihen der Jahre 1971 bis 2000 - die alle hydrologischen Randbedingungen abdecken (sowohl Nass- als auch Trockenjahre) - ausgewertet und eine Trendbestimmung durchgeführt. Als risikobehaftet werden alle die Grundwasserkörper eingestuft, bei denen eine Fläche von 33 % mit Messstellen belegt ist, die einen negativen Trend von mehr als einem Zentimeter pro Jahr aufweisen. Nach dieser Methode werden v.a. die Stein- und Braunkohlengebiete an Rhein und Ruhr bzw. im Rheinischen Braunkohlenrevier als risikobehaftet eingestuft.

- Grundwasserabhängige Ökosysteme

Da bisher keine bundesweit einheitliche Methode zur Erfassung, Beschreibung und Bewertung grundwasserabhängiger Oberflächengewässer- und Landökosysteme hinsichtlich vom Grundwasser ausgehender Schädigungen besteht, ist von der LAWA ein entsprechendes F&E-Vorhaben vergeben worden. Im ersten, bereits vorliegenden Teil ist vom Auftragnehmer in Abstimmung mit dem Bundesamt für Naturschutz eine Biotoptypenliste grundwasserab-

hängiger Ökosysteme erarbeitet worden. Damit ist die Grundlage für die Erfassung und Beschreibung abgearbeitet. Diese Methode ist auch mit der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz besprochen worden.

Es kann auch unter arbeitsökonomischen Gründen davon ausgegangen werden, dass sich im Allgemeinen in jedem Grundwasserkörper grundwasserabhängige Ökosysteme befinden.

Von Seiten des MUNLV befindet sich ein Erlass an die LÖBF in Vorbereitung, damit auf der Grundlage des v.g. F&E-Vorhabens und der dort vorliegenden Informationen eine Lokalisierung der grundwasserabhängigen Ökosysteme in NRW durchgeführt werden kann. Die Bewertung einer möglichen Beeinflussung wird dann in der weitergehenden Beschreibung durchgeführt.

• Weitergehende Beschreibung

Die weitergehende Beschreibung dient dazu, die bei der erstmaligen Beschreibung als risikobehaftet ermittelten Grundwasserkörper näher zu betrachten und spezifiziert auf die Belastungssituation - qualitative Belastung aus diffusen Quellen oder Punktquellen bzw. mengenmäßige Belastung - die Risikoeinschätzung zu verfeinern. Zudem wird die v.g. mögliche Beeinflussung von Ökosystemen geprüft.

Im Bereich der mengenmäßigen Belastung werden die v.g. Grundwasserkörper, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Ziele der WRRL nicht erreichen, über vorliegende Modelle - da es sich im Wesentlichen um die Bergbaugebiete handelt, ist der Kenntnisstand zur mengenmäßigen Beeinflussung sehr hoch - oder über einfache Bilanzierungen näher betrachtet und dann abschließend festgelegt, ob eine Gefährdung vorhanden ist.

• Ausnahmen

Die WRRL enthält insbesondere in Artikel 4 Absätze 5 bis 8 eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, die entweder dazu dienen, zeitlich befristet oder dauerhaft weniger strenge Ziele anzustreben oder gar vorübergehend Verschlechterungen des Zustandes zuzulassen. Allerdings sind an die Zulässigkeit von Ausnahmen strenge Kriterien gestellt.

Dennoch wird man sich insbesondere in NRW, z.B. wegen der auf lange Zeit, teilweise sogar auf Dauer veränderten Grundwasserverhältnisse in den Bergbauregionen intensiv mit der Problematik befassen müssen.

Auch die zeitlichen Verlängerungsmöglichkeiten bzgl. der Maßnahmen müssen aufgrund der natürlichen Randbedingungen, dass es sich beim Grundwasser um teilweise Jahrzehnte andauernde Prozesse der Verlagerung von Stoffen handelt, intensiv ins Auge gefasst werden.

Im Grundwasserbereich ist im Gegensatz zum Oberflächengewässerbereich bereits in der Phase der Bestandsaufnahme das Kapitel "Ausnahmen" mit zu betrachten.

- Monitoring

Die Arbeiten hierzu laufen z. Z. vor allem auf europäischer Ebene, wo ein sog. "Guidance Document" mit Vorgaben zum Monitoring erarbeitet wird.

- Beschreibung des Zustands

Die Arbeiten hieran werden im Wesentlichen geprägt werden von der z. Z. in Erarbeitung befindlichen Tochterrichtlinie. Im Meinungsbildungsprozess hierzu wird von Seiten der deutschen Delegation in enger Abstimmung mit den Bundesländern intensiv mitgearbeitet.

- Maßnahmenplan

Die Arbeiten zu Methodik und Umsetzung für Maßnahmen können erst nach erfolgter Bestandsaufnahme und Ursachenermittlung begonnen werden.

Sanierungsanforderungen der WRRL und Finanzierung

Jürgen Salzwedel



Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie vom 23.10.2000 zielt auf die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ab. Die Umsetzung in Bundesrecht durch die Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz ist abgeschlossen. Die Umsetzung in Landesrecht ist im Gange. Damit tritt ein Paradigmenwechsel für die Bewirtschaftung der Gewässer in Deutschland ein. Das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden, für die Oberflächengewässer und die Grundwasservorkommen mengen- und gütewirtschaftliche Ziele zu setzen, wird drastisch eingeschränkt. Anspruchsvolle Vorhaben, die die Wasserverbände in der Vergangenheit aufgrund von Beschlüssen ihrer Selbstverwaltungsorgane freiwillig realisiert haben, stellen sich künftig häufig als Pflichtaufgaben dar, auf deren Durchführung die Aufsichtsbehörden dringen. Bewirtschaftungspläne nach dem Modell des § 36 b WHG, wie sie bisher praktisch ohne jede Bedeutung blieben, müssen künftig in neuer Gestalt für alle Oberflächengewässer unter Einschluss der Grundwasservorkommen verbindlich gemacht werden.

Entscheidend ist die künftige Prädominanz ökologischer Zielvorgaben für die Gewässerbewirtschaftung: Wasserrecht wird zum Durchsetzungsinstrument von Naturschutzkonzeptionen.

Nach Art. 4 Abs. 1 WRRL soll grundsätzlich in allen Oberflächengewässern ein "mindestens guter ökologischer und chemischer Zu-

stand" erreicht werden, bei Grundwasservorkommen ein zumindest guter mengenmäßiger und chemischer Zustand. Der gute ökologische Zustand von Oberflächenwasserkörpern bestimmt sich nach der Qualität von Struktur- und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme nach einem präzisen Einstufungssystem des Anhangs V.

Wo die Erreichung guter Gewässerzustände in ökologischer und chemischer Hinsicht nicht möglich oder wirtschaftlich nicht vertretbar würde, räumt die WRRL ein, dass man sich mit weniger anspruchsvollen Mengen- und Gütezielen zufrieden gibt. Dabei wird eine doppelte Rechtfertigungsmöglichkeit geschaffen, auf die sich freilich der Mitgliedsstaat berufen kann, die er aber nicht ausschöpfen muss.

- Für alle künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörper werden die Bewirtschaftungsziele dahin herabgesetzt, dass der Nachweis eines "guten ökologischen Potentials und eines guten chemischen Zustands" des Gewässers den europarechtlichen Anforderungen genügt. Dabei wird das gute ökologische Potential mit dem Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers umschrieben, für den der Anhang V präzise Mindestkriterien aufstellt.

- Soweit die Mitgliedstaaten sich darauf berufen können, dass

das Erreichen guter Gewässerzustände oder eines guten ökologischen Potentials jeweils nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre, begnügt man sich mit der Forderung nach der Erreichung des jeweils "bestmöglichen ökologischen und chemischen Zustands" des Oberflächengewässers, bei Grundwasservorkommen mit den jeweils geringstmöglichen Veränderungen des guten Grundwasserzustands.

In einer umfassenden Bestandsaufnahme müssen die Mitgliedsstaaten alle Gewässer bis zum Jahre 2004 im Sinne der Systematik des Anhangs V als natürlich, künstlich und erheblich verändert einstufen. Die Feststellungen, ob etwa ein guter Gewässerzustand oder ein gutes ökologisches Potential nicht erreichbar oder unverhältnismäßig teuer wäre, spielt bis dahin noch keine Rolle.

Erst die Vorlage von Bewirtschaftungsplänen, die den Mitgliedsstaaten bis zum Jahre 2009 aufgegeben ist, gibt Gelegenheit für den Nachweis, dass man sich mit einem jeweils herabgesetzten Bewirtschaftungsziel zufrieden geben will.

Die vorgegebene Zeitachse ändert nichts daran, dass die Verbandsorgane für die Wupper schon jetzt ständig Entscheidungen treffen müssen, die auf eine möglichst weitgehende Anpassung an das verbindliche WRRL-Regime gerichtet sind. Da die Wasserverbände die Bewirtschaftung ihrer Gewässer in Einklang mit den wasserwirtschaftlichen Zielen der Landesregierung betreiben, werden die Abstimmungen zwischen Staat und Selbstverwaltung auch jetzt schon davon bestimmt, welche Schwerpunkte bei der weiteren Sanierung der Gewässer, insbesondere bei einer Renaturierung gesetzt werden könnten. Dabei tritt mehr und mehr der Gesichtspunkt der Verbesserung der Gewässerstruktur in den Vordergrund. Rechtlich schlägt sich dies in Maßnahmen der neuartigen "Pflege und Entwicklung" der Gewässer oder in solchen förmlichen Gewässerbaus nieder.

In diesem Zusammenhang sind zwei unterschiedliche Fallkonstellationen ins Auge zu fassen.

- Häufig können bestimmte Bewirtschaftungsziele, die auf einen guten Gewässerzustand oder ein gutes ökologisches Potential ab-

zielen, sowohl durch weitergehende Anforderungen an die Abwasserreinigung oder durch Gewässerstrukturmaßnahmen erreicht werden, ggf. auch durch eine Kombination von Maßnahmen beider Seiten. Dann drängt es sich auf, die jeweils wirtschaftlichere Lösung zu realisieren. So kann die gewässerschädliche Bildung von Ammoniak sowohl durch eine Verminderung der Belastung mit Ammonium angestrebt werden, als auch durch eine Bepflanzung der Ufer mit Bäumen, die den Fluss beschatten und dem Einfluss erhöhter Temperatur und erhöhten Lichteinfalls begegnen. Es wäre dann unangemessen, die Abwassereinleiter mit hohen exponentiell ansteigenden Reinigungskosten zu belasten, obwohl der von dem Ammonium ausgehende gewässerschädigende Einfluss durch die Baumbepflanzung kostengünstiger zurückgeführt werden kann.

- Die nachteiligen Einflüsse von Abwasser- und Mischwassereinleitungen in das Oberflächengewässer können auch durch die weitestgehende Abwasserreinigung nicht vollständig ausgeschlossen werden. Das Verursacherprinzip rechtfertigt es auch, die Abwasser- und Mischwassereinleiter in gewissem Umfang für die Restbelastungen im Gewässer verantwortlich zu machen, die auch durch optimale Gestaltung der Kanalisation und optimalen Betrieb der Kläranlagen nicht vermieden werden können. Soweit diese Restbelastung dazu führt, dass ein guter Gewässerzustand oder ein gutes ökologisches Potential nur über Maßnahmen des Gewässerrückbaus oder Maßnahmen zusätzlicher Pflege und Entwicklung erreicht werden können, liegen Lösungen nahe, bei denen auch die Einleiter von Abwasser und Mischwasser zu den Kosten der Verbesserung der Gewässerstruktur beitragen müssten. Eine gemischte Finanzierung sowohl aus den Geschäftsbereichen 9500 (Gewässerunterhaltung) als auch aus den Geschäftsbereichen 9100/9300 (Klärwerke, SVA) und 9200 (Sonderbauwerke) drängt sich dann auf. Für eine gesplittete Abwälzung der Kosten auf die entsprechenden Beitragsgruppen müssen die Veranlagungsregeln ergänzt werden.

Im Hinblick auf die Vorgaben der WRRL werden sich die Schwerpunkte der Arbeit des Wupperverbandes in den kommenden Jahren verschieben. Die prädominant ökologischen Bewirtschaftungsziele werden in einem noch nicht abschätzbaren Umfang Vorhaben zur

Verbesserung der Gewässerstruktur mit sich bringen. Demgemäß spricht der Vorbericht des Wirtschaftsplans 2002 des Wupperverbandes davon, dass im Geschäftsbereich 9.500 - Gewässerunterhaltung - im Rahmen eines ganzheitlichen Flussgebietsmanagements Beitragsteigerungen unumgänglich werden. Angesichts der Ausweitung des Ausbaubegriffs in § 31 WHG wird die Restrukturierung jedoch schon im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfungen oft dem Geschäftsbereich Gewässerausbau - 9.600 - zuzuordnen sein. In diesem Zusammenhang ist eine partielle Umschichtung der Ansätze von den Geschäftsbereichen 9100 (Klärwerke und Sammler), 9200 (Sonderbauwerke), 9300 (Klärschlamm Entsorgung) in die Geschäftsbereiche Gewässerunterhaltung 9500 und Gewässerausbau 9600 ins Auge zu fassen.

Das setzt freilich voraus, dass die geltenden Veranlagungsregeln geändert werden. Einer Ausweitung der Kostenverantwortung der Einleiter von Abwasser und Mischwasser sind aber durch das geltende Wasserverbandsrecht, insbesondere das Gesetz über den Wupperverband 1992, Grenzen gesetzt.

Allerdings können Maßnahmen der Verbesserung der Gewässerstruktur im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen auch allein aus den Geschäftsbereichen 9100 - 9200 - 9300 finanziert werden, wenn die Maßnahmen an die Stelle von sonst unerlässlichen Maßnahmen im Bereich der Kanalisation und Kläranlagen oder im Bereich von Sonderbauwerken treten, also etwa gegenüber einer Erweiterung von Kläranlagen oder der Forderung nach weitergehender Abwasserreinigung nachweisliche Einsparpotentiale mit sich bringen. Unter dem Gesichtspunkt des schon im Polizeirecht üblichen Instruments des Austauschs der Mittel können die Einleiter von Abwasser oder Mischwasser unter Umständen sogar verlangen, dass Änderungen der Gewässerstruktur als die wirtschaftlichere Lösung durchgesetzt werden.

Damit ist das Umschichtungspotenzial zwischen den Geschäftsbereichen aber bei weitem noch nicht erschöpft. Ob man die gute Gewässerqualität oder das gute ökologische Potenzial oder selbst die bestmögliche erreichbare Besiedelung zum Maßstab nimmt, bei

Fließgewässern tritt stets der Befund der aquatischen Flora, also des Phytoplanktons, der wirbellosen Fauna und der Fischfauna nach der Wasserrahmenrichtlinie Anhang V als bestimmender Parameter in den Vordergrund. Damit bleibt die im Wasser transportierte Schmutzfracht und deren Verteilung jeweils nach den Abflussverhältnissen ein bedeutsamer Belastungsfaktor, deutlich über das hinaus, was sich mittels Maßnahmen der Abwasserreinigung unter Beachtung wirtschaftlicher Vertretbarkeit verbessern lässt. In diesem Zusammenhang geht es nicht um Konstellationen, in denen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ausschließlich und nachweislich Einsparpotentiale für sonst fällige Mehraufwendungen im Abwasser- und Mischwasserbereich mit sich bringen. Die vom neuen naturschutzbetonten Wasserrecht geforderte biologistische Betrachtungsweise fordert ein Revirement der Zuordnung von Verantwortlichkeiten heraus, bei dem die Schmutzfracht und die Abflussverhältnisse fast immer bestimmende Größen für die Kostenabwälzung werden. Eine gesplittete Kostenabwälzung, einerseits auf die Einleiter von Abwasser und Mischwasser, weil diese über die Restbelastung des Gewässers Erschwerer bleiben, andererseits über Gewässerunterhaltungs- oder Gewässerausbaupflichtige, wird immer häufiger werden.

Für die Veranlagungsregeln (VR) des Wupperverbandes sind solche gesplitteten Abwälzungsvorgänge keineswegs neu.

Am deutlichsten wird dies im Verhältnis des Art. 17 zum Art. 18 VR sichtbar, nämlich des Gewässerunterhaltungsbeitrags A - Erschwerer - zum Gewässerunterhaltungsbeitrag B - Gemeinden -. Allerdings spielten dabei bisher nur mengenwirtschaftliche, keine gütewirtschaftlichen Erschwerungen eine Rolle. Nach Art. 17 Abs. 4 VR richtet sich der Beitragsbedarf nach der Einleitung von gesammeltem Niederschlagswasser über kommunale Entwässerungsanlagen, nach der Einleitung von gesammeltem Niederschlagswasser von öffentlichen Verkehrsflächen, nach der Einleitung von Abwasser oder Kühlwasser und nach der Erschwerung durch Anlagen in und an Gewässern. Insgesamt wurden pauschal 15% der Aufwendungen für die Gewässerunterhaltung dieser Gruppe der Erschwerer zugeordnet, alles übrige wurde von den Gemeinden getragen, die ihren Unterhaltungsaufwand wiederum nach § 92 LWG auf die Ei-

gentümer von Grundstücken in dem Bereich umlegen, aus dem den zu unterhaltenden Gewässerstrecken Wasser seitlich zufließt. Auch im Bereich des Gewässerausbaus ist eine gesplittete Kostenabwälzung an sich möglich. Nach Art. 19 VR haben die Gemeinden, Straßenbaulastträger und weitere Einleiter die Aufwendungen für den Gewässerausbau zu tragen, und zwar in dem Maße, wie sie Vorteile aus dem Gewässerausbau oder Maßnahmen zum Ausgleich der Wasserführung haben. Bisher wurden Maßnahmen des Gewässerausbaus den Beteiligten aber nicht gegen ihren Willen oktroyiert, sondern im allseitigen Einvernehmen verwirklicht. An eine Festsetzung des Beitrags nach Maßnahme der Restbelastungen, die trotz aller Maßnahmen der Abwasserreinigung oder Mischwasserbehandlung die Gewässerökologie prägen, hat man aber niemals gedacht.

Wasserverbände sind als Vorteils- und Lastengemeinschaft überkommen, in denen die vielfältige Nutzbarkeit des Gewässers als selbstverständlich vorgegeben galt, Verantwortlichkeiten der Nutzer also nicht danach angespannt wurden, wieweit die Inanspruchnahme eine Abweichung von sehr guten Gewässerzuständen und anthropogen unbeeinflussten pflanzlichen und tierischen Lebensgemeinschaften mit sich bringen kann. Mit einer rein veranlagungstechnischen Ergänzung des Finanzierungssystems, die weitere Fälle gesplitteter Kostenabwälzung nach nunmehr gütewirtschaftlichen Kriterien vorsehen wird, ist es also nicht getan.

Die Wasserrahmenrichtlinie hat einen geradezu revolutionären Paradigmenwechsel in der Gewässerbewirtschaftung mit sich gebracht: Der Übergang von einer wasserwirtschaftlichen zu einer prädominant biologistischen Betrachtungsweise rückt ganz andere Bewirtschaftungsziele in den Vordergrund als sie bisher das Geschehen bei Unterhaltung und Ausbau geprägt haben. Die Erhaltung eines ordnungsgemäßen Abflusses unter Vermeidung unerwünschter hoher oder niedriger Wasserstände bildete den Maßstab für die Verteilung von Verantwortlichkeiten. Daran sind auch die Sozialpflichtigkeiten der Beteiligten ausgerichtet, die jeweils als Erschwerer oder Vorteilsnehmer zur Tragung finanzieller Lasten herangezogen werden, im Fall der Gemeinden gewissermaßen stell-

vertretend für die Grundstückseigentümer im seitlichen Einzugsgebiet. Auch die Ergänzung des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 1a WHG), die die Gewässerbewirtschaftung auch daran orientierte, die Gewässer als Bestandteil von Natur und Landschaft zu schützen, stellte mitnichten einen dialektischen Sprung für das mengen- und gütewirtschaftliche Gewässermanagement dar. Erst die Wasserrahmenrichtlinie unterwirft die Gewässerbewirtschaftung dem prädominanten Maßstab, der die Einstufung der Gewässer nach der äquatischen Flora, nach der wirbellosen Fauna und nach dem Fischbestand vorschreibt. Es kommt nicht einmal darauf an, ob die gütewirtschaftlichen Voraussetzungen für eine bestimmte optimale Besiedelung vorliegen oder nicht; der Nachweis des Vorhandenseins artenreichen Bestandes, den ein Referenzgewässer aufweist, entscheidet über die Qualifizierung als gut oder zumindest bestmöglich. Das revolutionäre Umdenken wird am deutlichsten sichtbar in der Farbgebung der Fließgewässer, die nach dem Saprobien-system längst wieder grün oder blau ausgewiesen werden konnten, wegen ihrer falschen oder schwachen Besiedelung jedoch wieder in untere Kategorien zurückversetzt werden.

Dass die Gewässer sich nicht mehr in einem anthropogen unbeeinflussten natürlichen oder zumindest naturnahen Zustand befinden, ist eine Folge der Besiedelung, der Zunahme der Bevölkerung, der Verkehrsentwicklung, der Industrialisierung und gestiegenen Lebensstandards - dafür können nicht bestimmte Verursachergruppen als Sündenböcke an den Pranger gestellt werden. Das schließt nicht aus, dass die Aufgaben von Gemeinden erweitert, Vorschriften erlassen werden, die die Sozialpflichtigkeit von Abwasser- und Mischwasser-einleitern, Grundstückseigentümern, Landwirten, Bergbauunternehmen, Wasserversorgungsunternehmen und anderen weiter anspannen. Schon das geltende Verfassungsrecht verlangt aber, dass der jeweils zuständige Bundes- oder Landesgesetzgeber eine solche Neuordnung bewusst und gewollt herbeiführt; sie in den überkommenen Abwälzungsklauseln für Erschwerer, Vorteilsinhaber oder Grundstückseigentümer im seitlichen Einzugsgebiet sich einfach ungesteuert vollziehen zu lassen, wird den rechtsstaatlichen, demokratischen Mindestanforderungen nicht gerecht. Solange der Paradigmenwechsel in der Gewässerbewirtschaftung nicht zu einer positiven

Umgestaltung der normativen Verantwortungslagen führt, bleibt die Verteilungsmacht der Wasserverbände im Wesentlichen auf das beschränkt, was das überkommene Wasserverbandsrecht ihnen zusteht.

Allerdings bedeutet dies nun auch wieder nicht, dass die Wasserverbände bis zu einer konstitutiven Neuordnung der wasserwirtschaftlichen Sozialpflichtigkeiten außerstande wären, Verbesserungen der Gewässerstruktur ins Auge zu fassen, die die Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie gewissermaßen im Wege vorausseilenden Gehorsams aufgreifen. Sie können jedoch nicht über die Verteilungsmacht hinausgehen, die ihnen als Vorteils- und Lastengemeinschaft von Gewässerbenutzern überkommen ist: Als Garant für die Wiederherstellung naturnaher Gewässerhältnisse mit souveräner Stimmungsmacht, welche Gruppe für welche anthropogen verursachte Abweichung vom sehr guten Gewässerzustand einzustehen hat, waren sie niemals und sind sie auch heute nicht zu verstehen. Daraus ergeben sich eine Reihe von Einschränkungen, die sich an bestimmten Indikatoren einigermaßen verlässlich festmachen lassen.

- Aufwändige großräumige Ausbauplanungen, die ganzen Gewässerlandschaften unter prädominant ökologischen Gesichtspunkten ein neues Gesicht geben sollen, können schlechterdings nicht über eine verbandsrechtliche Beitragserhebung und im Rahmen überkommener Veranlagungsregeln finanziert werden. Das wird etwa am Beispiel des Emscherausbaus deutlich. Die Impulse zum Emscherausbau sind landespolitischer Art, die Aufwertung der Lebensbedingungen in der Region werden von einem umfassend verstandenen allgemeinen Wohl getragen. Dem entspricht die Gewährung staatlicher Zuschüsse in einem ungewöhnlich hohen Ausmaß.
- Ganz allgemein werden anspruchsvolle Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur, gleichviel ob es sich um Ausbauprojekte oder solche von Pflege und Entwicklung des Gewässers handelt, um so eher die Grenzen einer verbandsrechtlichen Kostentragung überschreiten, als Zuschüsse des Landes überhaupt nicht oder nur in einem allzu geringen Umfang bereitgestellt werden.
- Ein deutliches Indiz dafür, dass überkommene verbandsrechtli-

che Abwälzungsklauseln überzogen werden, könnte darin liegen, dass Gewässerabschnitte, die eindeutig als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden müssen, oder einen Sanierungsaufwand erfordern, der unverhältnismäßig hoch ist, allein deshalb nicht unter die Dispensationsklauseln des Art. 4 Abs. 3 - 7 WRRL subsumiert werden, weil die Landesregierung eine europäische Pionierrolle beim Vollzug demonstrieren will. Der Widerstand der Selbstverwaltungsorgane kann in solchen Fällen ein hinreichender Beleg dafür sein, dass der Bogen der überkommenen Selbstverwaltungsfinanzierung überspannt wird.

- Ausbauprojekte des Wupperverbandes sind bisher, wie dargelegt, im Allgemeinen im Einvernehmen mit allen Beteiligten abgewickelt worden. Sofern eindeutig von Naturschutzkonzeptionen getragene Ausbauprojekte gegen den Willen der beteiligten Körperschaften vor Ort durchgesetzt werden sollen, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass man zumindest abwarten muss, bis entsprechend verschärfte landesgesetzliche Inpflichtnahmen, die im Landtag eine Mehrheit gefunden haben, solche Vorhaben decken.
- Nach den bisherigen Vorstellungen wird die Verantwortlichkeit der Einleiter von Abwasser und Mischwasser dahin begrenzt, dass sie alle vom Stand der Technik her möglichen Maßnahmen treffen müssen, um nachteilige Einwirkungen auf das Gewässer zu reduzieren. Bei besonders empfindlichen oder besonders überlasteten Gewässern können weitergehende Anforderungen an die Abwasserreinigung gestellt werden. Den Maßstab des Zumutbaren bildet im Allgemeinen die Vorgabe, dass die Gewässergüteklasse II angestrebt werden soll, mindestens aber eine Annäherung an diese Gütestufe im Auge zu behalten ist. Wenn jedoch allein überzeugende Nachweise einer gewässerspezifisch guten Besiedelung mit Pflanzen und Tieren den Anstoß dafür geben, kostspielige Restrukturierungsmaßnahmen durchzuführen, gibt das geltende Wasserverbands- und Wasserrecht dafür gegenwärtig jedenfalls nichts mehr, wenn außerordentliche Kostensprünge damit verbunden sind.
- Ein deutliches Indiz für eine übermäßige Anspannung der Finanzierung durch Gemeinden liegt darin, dass eine Abwälzung des Unterhaltungsaufwandes nach § 92 LWG auf die Eigentümer von Grundstücken im seitlichen Einzugsgebiet nicht durchsetzbar ist.

Auch sind gegenüber dem bisherigen Maß auffällige Kostensprünge ein wichtiger Anhaltspunkt dafür, dass die Veranlagungsregeln den Bereich dessen verlassen, was das geltende Recht ihnen einräumt. Insofern sind auch die Möglichkeiten, eine gesplittete Kostentragung für Verbesserungen der Gewässerstruktur mit Hilfe mehrerer Beitragsgruppen vorzusehen, deutlich eingeschränkt, solange nicht eine grundsätzliche Neuordnung der Sozialpflichtigkeiten in der Wasserwirtschaft gesetzgeberisch vollzogen ist.

Die vorbezeichneten Zumutbarkeitsgrenzen für eine Abwälzung der Kosten von Strukturverbesserungsmaßnahmen stehen einer Ergänzung der bisherigen Veranlagungsregeln und einer Zulassung neuer komplexer Zuordnungen zu mehreren Beitragsgruppen nicht grundsätzlich entgegen. Damit ist auch der Weg an sich frei, bei

Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen güterwirtschaftlich begründete Kostenbelastungen einzuführen, die es bisher nicht gegeben hat. Nur bei der Ausschöpfung solcher Abwälzungsklauseln in einem Wirtschaftsplan wird man für jede Maßnahme im Einzelnen, aber auch für alle ins Auge gefassten Vorhaben im Ganzen prüfen müssen, ob das Wasserverbandsrecht und die Maßstäbe für die Beitragserhebung überzogen werden oder nicht; je mehr staatliche Zuschüsse den Aufwand abdecken, desto weniger erscheinen Bedenken berechtigt.

Gegen allzu aufwändige Vorhaben, die von der Aufsichtsbehörde gegen den Willen der Selbstverwaltungsorgane durchgesetzt werden sollen, wird man ggf. Klage beim Verwaltungsgericht erheben müssen. Dabei wird es inzidenter zu prüfen sein, ob eine Dispensationsmöglichkeit nach Art. 4 Abs. 3 - 7 WRRL besteht oder nicht.

v.l.n.r.: Georg Wulf, Harald Friedrich,
Jürgen Salzwedel, Ulrich Oehmichen



Herausforderungen der WRRL für Wasserversorger und Abwasserentsorgungsunternehmen

Ulrich Oehmichen



Die im Dezember 2000 in Kraft getretene EG-Wasserrahmenrichtlinie sieht nach Artikel 5 und 9 sowie Anhang III eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung vor. Ziel ist es, wirtschaftliche Instrumente zu nutzen, um den effizienten und nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser zu bewirken. Unter anderem ist hierfür der Grundsatz der Kostendeckung vorgesehen, der die entstehenden Umwelt- und Ressourcenkosten einschließt.

Die erste wirtschaftliche Analyse ist durch die Behörden der Länder bis Ende 2004 durchzuführen und deren Ergebnisse an die Europäische Kommission zu melden. Auf europäischer Ebene wurde dazu im August 2002 das WATECO Guidance Dokument veröffentlicht, welches eine Handlungsanleitung für die Durchführung der wirtschaftlichen Analyse in den Mitgliedstaaten darstellt. Damit soll eine einheitliche Umsetzung sichergestellt werden.

Der BGW als Vertreter der deutschen Wasserwirtschaft begrüßt grundsätzlich die Integration ökonomischer Elemente, um die Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Als eine der ersten umweltpolitischen EG-Richtlinien nutzt die Wasserrahmenrichtlinie damit explizit ökonomische Instrumente für den wasserwirtschaftlichen Vollzug. Der BGW bewertet insbesondere den ganzheitlichen Ansatz der Einbeziehung aller Wassernutzer inklusive der Verschmutzung aus diffusen Quellen als positiv, dieses Prinzip muss sich allerdings auch im Vollzug bewähren.

Anlässlich der aktuellen Überarbeitung der Landeswassergesetze bittet der BGW, die folgenden Positionen der deutschen Wasserwirtschaft zu berücksichtigen:

- Das WATECO-Dokument sieht die Integration der Eigenversorgung (self services) als Wasserdienstleistung in das Kostendeckungsprinzip vor. Damit verbunden ist eine konsequente Einbindung z.B. der landwirtschaftlichen Bewässerung und gewerblichen Wasserförderung sowie der direkten und indirekten Einleitungen in das Kostendeckungsprinzip und die Umwelt- und Ressourcenkosten. Vor diesem Hintergrund begrüßt der BGW die Definition der Wasserdienstleistungen in der aktuellen LAWA-Arbeitshilfe.
- Der BGW fordert eine verursachergerechte Zuordnung der Umwelt- und Ressourcenkosten.
- Der BGW begrüßt die klare Zuordnung der diffusen Verschmutzung als Wassernutzung im WATECO Guidance-Dokument. Demnach müssen diffuse Verschmutzer ihren Anteil an den Umwelt- und Ressourcenkosten leisten. Die Vermeidung solcher Verschmutzungen entspricht nach Auffassung des BGW auch dem Grundgedanken des Wasserhaushaltsgesetzes.

- Der BGW fordert bei der Durchführung der wirtschaftlichen Analyse für die deutschen Flusseinzugsgebiete eine Detailliertheit der Daten entsprechend Anhang III der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Aus Sicht des BGW müssen weder für die Wasserentnahme zum Zwecke der öffentlichen Trinkwasserversorgung noch für die kommunale Abwasserversorgung Daten neu erhoben werden. Diese sind den Behörden aus den Wasserrechtsverfahren bekannt.

- Der BGW fordert die Einbeziehung der deutschen Wasserwirtschaft in den Umsetzungsprozess gemäß Artikel 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Die Beteiligung der Wasserwirtschaft bei der Umsetzung vor Ort ist bisher nur unzureichend erfolgt.

Vor diesem Hintergrund bewertet der BGW die Ergebnisse des deutschen Projektes zur ökonomischen Bilanzierung der Wassernutzung als enttäuschend, das im Rahmen des Pilotprojektes am Mittelrhein allein für die öffentliche Trinkwasserversorgung und kommunale Abwasserentsorgung durchgeführt wurde. Nach Auffassung des BGW ist die ganzheitliche ökonomische Betrachtung hierbei ausgeblieben.

So wurde nicht die Gesamtheit aller Wasserdienstleistungen in der wirtschaftlichen Analyse berücksichtigt. Der Anteil der Wassernutzungen an den Umwelt- und Ressourcenkosten wurde ebenfalls nicht bilanziert und ist damit unzureichend.

Der BGW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei Wasserentnahmen zur Trinkwasserversorgung in aller Regel weder Umwelt- noch Ressourcenkosten im Sinne der LAWA-Arbeitshilfe entstehen. Umweltschädigungen durch die Wasserförderung oder Übernutzung der Wasserressourcen werden durch die differenzierte Erteilung von Wasserrechten ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist die Erhebung von Grundwasserentnahmeentgelten eher als Erzielung zusätzlicher Einnahmen zu sehen. Angesichts des hohen Grades der Reinigung von Abwässern für Einleitungen aus kommunalen Abwasserwerken sind auch die vermeintlichen Umwelt- und Ressourcenkosten in Form der Abwasserabgabe in Frage zu stellen.

Die Positionen und Forderungen des BGW im Einzelnen:

- unzureichende Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips der verschiedenen Wasserdienstleistungen.

Akteure der Wasserrahmenrichtlinie

- Mitgliedsstaaten
- Behörden der Mitgliedsstaaten
- Internationale Behörden bei internationalen Flussgebieten

Tätigkeitsfelder Wasserver- und Abwasserentsorger:

- Beteiligung im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit ab 2006
 - freiwillige Teilnahme an Projekten
 - Monitoring für WRRL ist Staatsaufgabe!
- ➔ Landeswassergesetze

BGW

Wasserdienstleistung versus Wassernutzung



	Wasserdienstleistung	Wassernutzung
Wirtschaftl. Analyse	ja	ja
kosteneffizienteste Massnahmenkombination	ja	ja
Kostendeckung	(ja)	nein

BGW

Der BGW beurteilt die durchgeführte wirtschaftliche Analyse der unterschiedlichen Wassernutzungen im Rahmen des Pilotprojektes am Mittelrhein als unzureichend. Nach Auffassung des BGW wurden insbesondere die verschiedenen Wasserdienstleistungen unzureichend berücksichtigt. So wird ausschließlich die öffentliche Wasserver- und Abwasserentsorgung in das Kostendeckungsprinzip integriert. Es ist jedoch offensichtlich, dass im betrachteten Projektgebiet auch größere Industriestandorte liegen und Landwirtschaft (Weinbau) betrieben wird. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zu den europäischen Vorgaben im WATECO Guidance Dokument, welches die "self services" (d.h. alle Eigennutzer) als Wasserdienstleistung definiert und damit das Kostendeckungsprinzip unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten integriert.

Der BGW fordert deshalb, die Landwirtschaft und Industrie analog zur Vorgabe der Wasserrahmenrichtlinie, dem WATECO Guidance Dokument sowie der LAWA-Arbeitshilfe zur wirtschaftlichen Analyse konsequent als Wasserdienstleistungen in das Kostendeckungsprinzip einzubeziehen.

Der BGW ist der Auffassung, dass durch die Berücksichtigung von nur Teilbereichen der Wasserdienstleistungen die Zielsetzung der

EG-Wasserrahmenrichtlinie in Frage gestellt wird. Es entsteht ein verzerrtes Bild des tatsächlichen Kostendeckungsgrades der unterschiedlichen Wasserdienstleistungen und ihres geleisteten Anteils an den Umwelt- und Ressourcenkosten. Vor diesem Hintergrund begrüßt der BGW die Definition der Wasserdienstleistungen in der aktuellen LAWA-Arbeitshilfe.

Der BGW wertet den Schutz vor Hochwasser durch Talsperren als Wasserdienstleistung, für die das Kostendeckungsprinzip gilt und die unter dem Gesichtspunkt der Verursachergerechtigkeit in der wirtschaftlichen Analyse berücksichtigt werden muss.

- unzureichende Erfassung der tatsächlichen Leistungen der öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgung, die zur Vermeidung von Umwelt- und Ressourcenkosten beitragen.

Der BGW kritisiert die unzureichende Erfassung der tatsächlichen Leistungen der Wasserwirtschaft, die zur Vermeidung von Umwelt- und Ressourcenkosten beitragen. So wurden für die öffentliche Trinkwasserversorgung das Grundwasserentnahmeentgelt und für die Abwasserentsorgung die Abwasserabgabe als Umwelt- und Ressourcenkosten bilanziert. Der BGW weist darauf hin, dass es

Erste Kostenschätzungen für die Umsetzung der EU-WRRL in Deutschland

- Bundesland Schleswig-Holstein, nach Umweltministerium SH:
688 Mio. Euro für ersten 15 Jahre =
255 Euro/ Einwohner
- Kessler, Hessisches Umweltministerium, auf der „Wasser Berlin 2003“: 2-40 Mrd. Euro für die nächsten 15 Jahre in ganz Deutschland

BGW

Finanzierung über kostendeckende Wasserpreise/ Abwassergebühren

wirtschaftliche Analyse nach Art. 5, 9 u. Anh. III der Wasserrahmenrichtlinie

- ⇒ Behörden: Datenzusammenstellung
- ⇒ Einhaltung des Kostendeckungsprinzips (kostendeckende Wasserpreise und Abwassergebühren)
- ⇒ unter Berücksichtigung der **Umwelt- und Ressourcenkosten**

BGW

sich hierbei um rein fiskalische Größen handelt, deren Höhe in keinem Zusammenhang zu den vermeintlichen Umwelt- und Ressourcenkosten sowie zu deren Brüsseler Definition steht.

Bei ausreichendem Wasserdargebot, das u. a. im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren überprüft wird, entstehen keine Ressourcenkosten. Beispiele für tatsächliche Kosten, die den öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgern im Bereich Umwelt- und Ressourcenkosten entstehen, sind:

- Kosten für die rechtliche Ausweisung von Wasserschutzgebieten
- Kosten für die künstliche Grundwasseranreicherung zur Stabilisierung der Grundwasserstände
- Aufbau und Unterhalt eines umfangreichen Grundwassermessnetzes
- Kosten der Regenwasserbewirtschaftung und -behandlung
- Reinigung des Abwassers in drei Reinigungsstufen nach den Höchstanforderungen der EG-Richtlinie "Kommunales Abwasser"

Aufgrund von Gewässerschutzmaßnahmen leistet die Wasserwirtschaft zudem Beiträge zum Schutz der Rohwasserressourcen (z.B.

Kooperationen mit der Landwirtschaft in Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten zur Verringerung der Nitrat- und Pestizidbelastung; Beratung der Landwirte, Ausgleichszahlungen, Ankauf und Verpachtung von Grundstücken etc.)

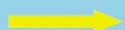
Die öffentliche Wasserwirtschaft leistet damit bereits heute ihren Beitrag zu den Umwelt- und Ressourcenkosten, die über das im WATECO-Dokument geforderte Maß hinaus gehen. Der BGW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die deutsche Wasserwirtschaft nur 3% der verfügbaren Wasserressourcen Deutschlands nutzt. Demgegenüber weist der Umfang der durch die Wasserwirtschaft erbrachten Umwelt- und Ressourcenleistungen in den einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten erhebliche Unterschiede auf, die es zu berücksichtigen gilt.

Die aus den oben aufgeführten Maßnahmen resultierenden Kosten für die deutsche Wasserwirtschaft wurden in der Pilotstudie "Mittelrhein" nicht quantifiziert. Damit ist aus Sicht des BGW eine fundierte Ermittlung der Kostendeckung der öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgung unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten nicht erfolgt.

Kerngedanke der EU-WRRL: Verursacherprinzip

72 % der Stickstoff- und 66 % der Phosphateinträge Deutschlands erfolgen in Oberflächengewässer diffus, wovon rund 80 % (N) bzw. 70 % (P) der landwirtschaftlichen Bodennutzung zuzuordnen sind

LAWA/ LABO (2002): Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie



Handlungsbedarf

BGW-Positionierung zum Kostendeckungsprinzip

- EU-einheitliche Regelungen zu Umwelt- und Ressourcenkosten, keine nationalen Alleingänge (gleiche Wettbewerbsbedingungen)
- Einbeziehung von Landwirtschaft und Industrie
- Finanzierung Gewässerschutz: gesellschaftliche Aufgabe
- Wasserversorger in Deutschland nutzen 3% der Ressourcen.

Frage: Verantwortung für die restlichen 97%?

- Der BGW begrüßt die klare Zuordnung der diffusen Verschmutzungen als Wassernutzung im europäischen WATECO Guidance Dokument. Die Vermeidung solcher Verschmutzungen entspricht nach Ansicht des BGW auch der Zielstellung des Wasserhaushaltsgesetzes sowie - für Oberflächengewässer - Art. 10 der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Der BGW fordert die Behörden auf, dieser Form der Wassernutzung im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse ihren Anteil an den Umwelt- und Ressourcenkosten zuzuordnen. Die durch die Landwirtschaft eingebrachten diffusen Einträge in Grund- und Oberflächengewässer stellen eines der gegenwärtigen Hauptprobleme des Gewässerschutzes dar.

Der BGW fordert weiterhin, ein Konzept zur Erfassung der Umwelt- und Ressourcenkosten, die durch diffuse Einträge hervorgerufen werden, zu entwickeln.

- Umfang der Daten entsprechend Anhang III der WRRL

Der BGW fordert eine den Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie entsprechende Detailliertheit der Daten. So sollte die Erfassung, Aggregation und Bewertung der Daten, wie von der EG-Wasserrahmenrichtlinie gefordert, auf der Ebene der nationalen bzw. internationalen Flusseinzugsgebiete erfolgen. Die Daten sollten nur in aggregierter Form auf Ebene dieser Flusseinzugsgebiete an die EU gemeldet werden. In keinem Fall ergibt sich das Erfordernis einer Bearbeitung oder Berichterstattung von Fragen der wirtschaftlichen Analyse auf Teileinzugsgebietsebene. Es handelt sich lediglich um eine Option in Verbindung mit Art. 13 Abs. 5 und Anhang VII, Pkt. 8 der Wasserrahmenrichtlinie. Darüber hinaus ist ein EU-einheitliches Vorgehen bezüglich der räumlichen Dichte sowie zeitlichen und inhaltlichen Erfassung unabdingbar.

Aus Sicht des BGW müssen keine Daten neu erhoben werden. Das Statistische Bundesamt, die Statistischen Landesämter, die Oberen und Unteren Wasserbehörden als die für den Vollzug des Wasserrechts zuständigen Behörden sowie die Landwirtschaftsämter verfügen bereits heute über alle erforderlichen Daten, beispielweise aus Rohwasseruntersuchungen, Bewilligungs- und Erlaubnisverfahren sowie den Messungen der Wasserversorgungsunternehmen entsprechenden Auflagen aus diesen Gestattungen.

- Die wirtschaftliche Analyse muss (unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten) genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit enthalten, damit

- a) die einschlägigen Berechnungen durchgeführt werden können, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen; erforderlichenfalls wird auch Folgendem Rechnung getragen:

- den Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen,
- den Schätzungen der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen;

- b) die in Bezug auf die Wassernutzung kosteneffizientesten Kombinationen der in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 aufzunehmenden Maßnahmen auf der Grundlage von Schätzungen ihrer potenziellen Kosten beurteilt werden können.

- Einbeziehung der deutschen Wasserwirtschaft gemäß Artikel 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie

Der BGW fordert die Länder auf, gemäß Artikel 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie die deutsche Wasserwirtschaft in die Umsetzung der Richtlinie aktiv zu integrieren. Dies ist bisher nur unzureichend geschehen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir das kürzlich gestartete "Wasserforum Bayern".

Literatur

- *LAWA-Arbeitshilfe zur Wirtschaftlichen Analyse vom Januar 2003*
- *Gutachten zur ökonomischen Bilanzierung der Wassernutzung, erstellt von "Cooperative Infrastruktur und Umwelt" im Rahmen des Pilotprojektes Mittelrhein vom Juni 2002*
- *Economic Guidance Dokument der CIS-WATECO-Gruppe vom August 2002*

Wateco-Vorgaben für die EU-einheitliche Umsetzung

- Diffuse Verschmutzung ist eine Wassernutzung, für die die Vorgaben der von Artikel 9 der WRRL gelten
- Kostendeckungsprinzip in der engl. Fassung der WRRL:
„polluter pays prinziple“

BGW

Erfassung von Daten der Wasserver- und Abwasserentsorger

BGW: Festlegung der Aggregationsebene der Daten und der Berichtsebene auf Basis der Flussgebietseinheiten gemäss EG-WRRL

EG-WRRL, Anhang III:

„...genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit...“

„...Schätzungen der Menge, Preise, Investitionen...“



Landeswassergesetze

BGW

Abwasserentsorgung und guter Zustand der Gewässer - mögliche Konsequenzen

- Ökomorphologische Renaturierung von künstlichen und erheblich veränderten Gewässerkörpern (Bsp. Emscher)
- verschärfte Anforderungen an Gewässernutzungen und Gewässergüte, die über die EG-RL zur Behandlung von kommunalem Abwasser hinausgehen (z.B. Isar in Bayern)

BGW

Die mäandrierende Emscher im Jahr 1899 - Ziel der deutschen Behörden?



Bildquelle: www.eglv.de

BGW

Statements



v.l.n.r.:
Uwe Töpfer,
Frank-Andreas Schendel,
Georg Wulf,
Claus-Jürgen Kaminski,
Reinhard Fingerhut,
Bruno Schöler

Claus-Jürgen Kaminski

Zunächst einmal das Positive: Die ökologische und städtebauliche Aufwertung der Wupper gehört zu den strategischen Zielen der Stadt Wuppertal. Die Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie passt natürlich dazu. Zudem ist ihr methodischer Ansatz, die ganzheitliche Betrachtung des Umwelt- und Gewässerschutzes für Flusssysteme, richtig. Die Diskussion der vergangenen Monate und Jahre hat auch anfängliche Befürchtungen, die Entscheidungen bei der Umsetzung würden an den hauptbetroffenen Gemeinde ganz vorbeigehen, etwas ausgeräumt.

Dennoch bleiben eine Reihe Sorgen:
Die Stadt Wuppertal steckt - wie alle Großstädte und wohl auch die

meisten kleineren Gemeinden - in einer Finanzkrise. Sie ist nicht selbst gemacht und wir werden uns selbst nicht aus ihr befreien können. Ich erspare es mir, hier das Leid des Kämmerers im Einzelnen zu klagen.

Aber sie hat Konsequenzen: die finanziellen und personellen Ressourcen, die aus unserem Haushalt in die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie geleitet werden können, werden sehr begrenzt sein - und zwar bis zum Ablauf der gesamten Umsetzungsphase, einschließlich der möglichen Fristverlängerungen. Und das gilt unabhängig davon, ob Wege gefunden werden, diese Kosten über Gebühren oder Beiträge auf Bürger oder Unternehmen abzuwälzen. Auch dort sind die Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.

Was folgt daraus?

- Das Wichtigste zuerst: Finanzierungsverantwortung und Programmverantwortung müssen zusammenfallen.
- Wir brauchen intelligente Lösungen, die nicht neue, zusätzliche Investitionswellen und Großprojekte erfordern wie beim gerade zu Ende gehenden Ausbau der Kläranlagen. Die Vernetzung kleinerer Maßnahmen, die Anpassung sowieso notwendiger Maßnahmen an veränderte Zielsetzungen usw. Der Wupperverband hat uns in den letzten Jahren gezeigt, was das bringen kann. Behördenstrukturen, Gebietsgrenzen und Zuständigkeitsgrenzen müssen überwindbar gemacht werden.
- Maßnahmen sind dort zu konzentrieren und auch zu beschränken, wo das Kosten-Nutzen-Verhältnis besonders gut ist. Sie alle wissen, dass die letzten 20 % der Zielerreichung genau so viel Aufwand verursachen wie die ersten 80 %.
- Schließlich warne ich davor, das Objekt der Betrachtung zu breit anzulegen. Wir haben Dank unseres Regens im Bergischen Land ein sehr stark verästeltes Gewässersystem. Wir müssen nicht unbedingt jedes Gewässer mit einem kleinsten Einzugsgebiet erfassen, beschreiben, analysieren und mögliche Maßnahmen entwickeln. In anderen Ländern sollen die betrachteten Flussgebiete jeweils wesentlich größere Einzugsgebiete haben - und auch dies kann eine Konzentration auf das Wesentliche bedeuten.

Eine zweite Sorge gilt der Vermittlung in die Öffentlichkeit: Die Wasserrahmenrichtlinie sieht ein intensives Verfahren öffentlicher Beteiligung an der Analyse und der Maßnahmenplanung vor. Dies darf uns nicht darüber hinweg täuschen, dass dieses Thema wahrscheinlich in den nächsten Jahren jedenfalls in der bergischen Region kaum geeignet ist, öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung zu erfahren. Ein reichliches Regen- und damit Wasserangebot, eine Wassergüte, von der die Wuppertaler vor wenigen Jahrzehnten nur geträumt haben, aber auch fast explodierte Kosten für Wasser und Abwasserbeseitigung lassen befürchten, dass die öffentliche Diskussion eine Diskussion der Fachleute bleiben wird.

Der Öffentlichkeit werden kostspielige Maßnahmen mit hohen Zusatzbelastungen kaum vermittelbar sein, solange die Furcht vor Arbeitslosigkeit und Zukunftsangst die Menschen beherrschen.

Geschichte, Struktur und Identität der Stadt Wuppertal sind unlösbar mit der Wupper verbunden. Das Projekt ‚Lebensader Wupper‘ ist ein Schlüsselprojekt unserer Stadt. Seine Ziele sind wesentlich breiter als die der Wasserrahmenrichtlinie; ja sie stehen teilweise sicherlich in einem Spannungsverhältnis.

Die Anforderungen an die Wupper und der Umgang mit ihr waren in der Vergangenheit sehr unterschiedlich, von den Bleichern des 15. Jahrhunderts über die Färber des 17. Jahrhunderts, bis hin zur industriellen Nutzung ab 1850.

Die dadurch über Jahrhunderte geformte Wupper, aber auch die Ausgestaltung ihrer Zuflüsse muss als Teil unserer Geschichte und unserer städtebaulichen Identität erhalten, dokumentiert und erlebbar bleiben. Den Fluss in einen strukturell guten Zustand zurückzusetzen, wäre ein Unding. In großen Teilen des Stadtgebietes ist die Wupper ein "stark verändertes Gewässer" und muss offensiv als solches anerkannt werden. Sonst müssten wir wohl als erstes die Schwebebahn abreißen....

Schlussbemerkung

Am liebsten würde die Stadt natürlich selbst die Entscheidung darüber treffen, wie der Maßnahmenkatalog aussieht, der das Wuppertaler Stadtgebiet oder die Wuppertaler Ressourcen betrifft. Dass dies unrealistisch ist, ist klar. Was aber bleibt, ist die Forderung nach einem Verfahren, in dem die Stadt Wuppertal nicht nur angehört wird oder mit einem Vertreter in einem großen Gremium repräsentiert wird, sondern in dem sie zu einem Hauptakteur der Entscheidungsfindung wird. Gerade sie ist letztlich legitimiert, die lokalen Interessen der Wuppertaler Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und Interessengruppen gegeneinander und miteinander abzuwägen und mit den knappen Ressourcen das zu tun, was dem Wohl der Wuppertaler dient.

Uwe Töpfer

Die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung

In Abstimmung mit den anderen kommunalen Vertretern bei diesem Symposium beschränken sich die Ausführungen auf den Teilaspekt der Gewässerunterhaltung.

Dabei sollen insbesondere folgende Fragestellungen näher betrachtet werden:

- Wieviel leisten die Kommunen in NRW bereits heute für die Unterhaltung der Gewässer?
- Was wird künftig nach Inkrafttreten der Novelle des Landeswassergesetzes NRW (LWG) zusätzlich zu leisten sein?
- Wer sollte für die Gewässerunterhaltung im Land NRW künftig zuständig sein?
- Sollten den sondergesetzlichen Wasserverbänden die Aufgaben der Gewässerunterhaltung übertragen werden?
- Kann eine Refinanzierung der kommunalen Bemühungen sichergestellt werden?
- Sind die Umlageregeln des § 92 LWG tauglich für eine Refinanzierung?
- Welche Belastung erwächst den Bürgerinnen und Bürgern aus einer intensiveren Gewässerunterhaltung?

Was wird bereits heute geleistet?

Die Pflicht zur Unterhaltung der fließenden Gewässer obliegt gemäß § 91 LWG bei Gewässern erster Ordnung dem Staat und bei Gewässern zweiter Ordnung den Gemeinden, die mit ihrem Gebiet Anlieger sind. Beschränken möchte ich meine Überlegungen auf die Belange der Städte und Gemeinden und dementsprechend auf die Gewässer zweiter Ordnung.

Nach einer Umfrage des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes zur Gewässerunterhaltung in den Mitgliedskommunen kann man davon ausgehen, dass landesweit alle Städte und Gemeinden für das Jahr 2002 hochgerechnet ca. 50 - 60 Mio. Euro zur Gewässerunterhaltung bereitgestellt haben.

Die Unterhaltung der Gewässer erstreckt sich dabei heute auf das

Gewässerbett einschließlich der Ufer. Mit den Aktivitäten sollen die günstigen Wirkungen der Gewässer auf den Naturhaushalt und für die Gewässerlandschaft erhalten und entwickelt werden. Erhaltung und Wiederherstellung eines angemessenen heimischen Pflanzen- und Tierbestandes sowie die Erhaltung und Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens sind beispielhaft im LWG als Aufgabenstellung genannt.

Wahrscheinlich wird sich aber wohl der wesentliche Teil der Gewässerunterhaltung bei den Städten und Gemeinden auf die Freihaltung, Reinigung und Räumung des Gewässerbettes und der Ufer von Unrat beschränken.

Was wird künftig gefordert?

Bei der anstehenden Novelle des LWG ist daran gedacht, in das Gesetz die neuen §§ 90 a und 90 b aufzunehmen. Diese neuen §§ sollen dem bestehenden Aufgabenspektrum im Uferbereich noch die Unterhaltung eines sog. Gewässerrandstreifens sowie die Pflicht zur Aufstellung eines Gewässerunterhaltungskonzeptes hinzufügen.

Der Gewässerrandstreifen soll bei Gewässern erster Ordnung 20 m und bei Gewässern zweiter Ordnung 5 m jeweils ausgehend von der Böschungsoberkante aus betragen.

Folgende Dinge sollen künftig im Gewässerrandstreifen verboten sein:

- Die Begründung von Baurechten und die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen
- Der Umbruch von Dauergrünland
- Das Entfernen von Bäumen und Sträuchern sowie Neuanpflanzungen nicht standortgerechter Pflanzen
- Der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln
- Der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen

Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung sollen die Gewässerunterhaltungspflichtigen künftig ein mit den Wasser-

verbänden und Wasserbehörden abgestimmtes Gewässerunterhaltungskonzept erstellen.

Vor diesem Hintergrund wird künftig insbesondere den Städten und Gemeinden eine deutliche Intensivierung ihrer Bemühungen bei der Überwachung und Bewirtschaftung der Gewässer und der Gewässerrandstreifen abverlangt. Dies wird zwangsläufig einen deutlich gesteigerten Sach- und Personalmiteinsatz nach sich ziehen.

Wie bereits ausgeführt liegt die Zuständigkeit zur Unterhaltungspflicht heute bei Gewässern erster Ordnung beim Staat und bei Gewässern zweiter Ordnung bei den Gemeinden. Bei den vorbereiteten Gesprächen zur anstehenden Novelle des LWG sind verschiedene neue Zuständigkeiten diskutiert worden. Die Einbindung der Staatlichen Umweltämter und der sondergesetzlichen Wasserverbände ist dabei ebenso angeregt worden wie auch die mögliche Rückkehr zur früheren Regelung der Einteilung der Gewässer in solche erster, zweiter und dritter Ordnung. Letztlich wird das neue LWG wohl keine Veränderung der Gewässereinteilung und der Zuständigkeiten vorsehen. Als Vertreter einer Kommune begrüße ich diese Entscheidung grundsätzlich.

Wie ist die Gewässerunterhaltung organisiert?

Die Umfrage des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes hat ergeben, dass ca. 31% der Kommunen die Gewässerunterhaltung selbst durchführen. Gute 26% haben hierfür eigene Zweckverbände gegründet. Knapp 18% lassen die Arbeiten durch einen sondergesetzlichen Wasserverband wahrnehmen. Die übrigen haben eine Kombination aus verschiedenen sonstigen Möglichkeiten gewählt. Aus diesen Zahlen wird deutlich, wie individuell die Aufgaben in Angriff genommen werden.

Als Gast hier beim Wupperverband sei es erlaubt, noch mal die sondergesetzlichen Wasserverbände besonders in den Fokus zu rücken. Diese Verbände sind bestens für die Bewältigung der Aufgabenstellung geeignet. Sie sind deshalb im Wettbewerb für eine

mögliche Aufgabenübernahme gut aufgestellt. Ob eine Kommune die Aufgabe aber selbst oder durch Dritte ausführen möchte, ist auch künftig richtigerweise in ihr Ermessen gestellt.

Wie wird die Gewässerunterhaltung finanziert?

Unabhängig davon, welche Entscheidung zur Aufgabenerfüllung die jeweilige Kommune für sich selbst trifft, sind die hierfür benötigten Finanzmittel im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Dies bedeutet, dass die Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr zu erwirtschaften sind. Obwohl der Gesetzgeber hierfür nach § 92 LWG eine Umlagemöglichkeit eröffnet hat, machen die allermeisten Kommunen, auch bei schwieriger Finanzlage, bislang hiervon keinen Gebrauch. Woran mag dies liegen, dass die sonst als so Steuer-, Gebühren- und Beitragsfreudig geltenden Kommunen diese Gelegenheit zur Einnahmebeschaffung ungenutzt lassen?

Die Antwort ist sehr einfach. Bei den allermeisten Kommunen steht der notwendige Verwaltungsaufwand zur Gebührenerhebung in keinem sinnvollen Verhältnis zur möglichen Einnahmeerzielung. Dies um so mehr, da die geltenden Gesetzesregelungen nicht die Möglichkeit eröffnen, den anfallenden Verwaltungsaufwand in den Gebührenbedarf einzurechnen. Darüber hinaus sind die gesetzmäßig vorgegebenen Unterteilungen auf die sog. Erschwerer und die Grundstückseigentümer im seitlichen Einzugsbereich der Gewässer nur sehr schwierig in kommunales Satzungsrecht zu fassen.

Ferner sind bei der Umlage der Gewässerunterhaltungskosten im Rahmen einer Kostenumlage-Satzung die versiegelten Flächen höher zu bewerten als die übrigen Flächen. Bei der Veranlagung der übrigen Flächen, insbesondere bei Waldgrundstücken, sollen maßgebliche Unterschiede des Wasserabflusses berücksichtigt werden. Mit den versiegelten und unversiegelten Flächen sind die Flächen auf dem jeweiligen Grundstück gemeint, wobei vergleichbar wie bei der Erhebung einer getrennten Regenwassergebühr versiegelte Flächen auf dem Grundstück solche Flächen sind, die mit Asphalt, Be-

ton oder mit Baukörpern belegt sind, also das Niederschlagswasser nicht ungehindert im Boden versickern kann wie dieses bei Acker-, Wiesen-, Wald- und Gartenflächen der Fall ist.

Die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgabe in § 92 Abs. 1 Satz 6 LWG setzt somit zumindest voraus, dass die versiegelten und nicht versiegelten Flächen unterschiedlich belastet werden. Dies bedeutet im Zweifelsfall, dass in Bezug auf die heranzuziehenden Grundstücke zu klären ist, wieviele Quadratmeter des in Rede stehenden Grundstücks jeweils versiegelt und nicht versiegelt sind. Sehr schnell wird erkennbar, dass der notwendige Verwaltungsaufwand für die Ersterfassung, die Aktualisierung und letztlich auch für die eigentliche Erhebung der Umlage die zu erzielenden Einnahmen schnell übersteigt.

So überrascht denn auch nicht, dass nach der Umfrage des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes noch nicht einmal jede vierte Kommune von der Möglichkeit einer Umlagesatzung Gebrauch macht.

Dies wird sich sicher ändern, wenn nach der Novellierung des LWG die Anforderungen an die Gewässerunterhaltung deutlich steigen werden. Gerade in finanzschwachen Kommunen wird man es sich dann nicht mehr erlauben können, auf den Erlass einer Kostenumlage-Satzung zu verzichten. Eher ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsbehörden bei Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept den Erlass einer solchen Satzung bindend vorschreiben werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber gefordert, endlich praktikablere Veranlagungsregeln in den § 92 LWG aufzunehmen. Außerdem muss den Städten und Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, den anfallenden Verwaltungsaufwand in den umlagefähigen Aufwand aufzunehmen.

Wie teuer ist Gewässerunterhaltung?

Unabhängig davon, welche Finanzierungsform gewählt wird und auch unabhängig davon, wer letztlich die Aufgaben der Gewässerunterhaltung wahrnimmt, zahlen müssen hierfür die Bürgerinnen und Bürger. Auf der Grundlage des derzeit veranschlagten Aufwandes und unter Berücksichtigung der künftigen Anforderungen an die Gewässerunterhaltung wird sich beispielhaft für die Gemeinde

Marienheide vorsichtig geschätzt ein jährlicher Aufwand von voraussichtlich ca. 150.000 Euro ergeben. Umgerechnet bedeutet dies einen Betrag in Höhe von 11 - 12 Euro je Einwohner.

Vordergründig erscheint dieser Betrag nicht sehr hoch. Aber bei der permanenten politischen Diskussion über die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuern, Gebühren und Beiträge will diese neue Belastung wohl überlegt sein.

Fazit

Der ökologische Sinn einer intensiveren Gewässerunterhaltung steht grundsätzlich nicht in Frage. Wer dieses aber fordert, muss wissen, dass damit eine zusätzliche finanzielle Belastung der Kommunen und letztlich auch der Bürgerinnen und Bürger verbunden sein wird. Die Städte und Gemeinden werden nur einen geringen Ermessensspielraum bei der Festlegung der Unterhaltungsstandards haben, da übergeordnete Behörden diese über die Gewässerunterhaltungskonzepte definieren werden. Vor diesem Hintergrund sind die sondergesetzlichen Wasserverbände überaus geeignete Kooperationspartner bei der Aufgabenerfüllung.

Die Kommunen benötigen eine solide Refinanzierungsgrundlage. Wenn im anstehenden Gesetzgebungsverfahren mit der intensivierten Aufgabenstellung schon keine im Konnex stehende Finanzierungslösung erfolgen soll, so ist der Gesetzgeber zumindest gefordert, die Veranlagungsregeln des § 92 LWG deutlich zu vereinfachen.

Reinhard Fingerhut

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wuppertaler Stadtwerke AG betreibt eigene Talsperren und ist für die Bergische Trinkwasser-Verbund GmbH der Betriebsführer der Fernwasserversorgung Große Dhünn-Talsperre. Auf diese Weise versorgen wir Wuppertal und liefern Trinkwasser nach Leverkusen, Remscheid, Solingen, Erkrath und Velbert. Außerdem betreiben wir zur Strom-, Prozessdampf- und Fernwärmeversorgung zwei eigene Kraftwerke, die mit Wupper-Wasser gekühlt werden. Deswegen sind wir Verbandsmitglied des Wupperverbandes, jedoch auch auf vielfache Weise Betroffene der EU-Wasserrahmenrichtlinie.

Als Stadtwerke verkaufen wir elektrische Energie auf einem liberalisierten Markt, auf dem unsere Produkte keine festen Preise mehr besitzen, sondern ihr Wert stark schwankt und tageszeitabhängig ist. Für Trinkwasser wird die Öffnung der bisher gesetzlich besonders geschützten Marktbereiche politisch heftig diskutiert und es besteht erheblicher Druck auf die Endpreise. Um als Wirtschaftsunternehmen auch weiterhin erfolgreich bestehen zu können, haben wir den Preisdruck und sonstige Forderungen des Marktes quasi "rückwärts" auf allen Stufen unserer Produktions- und Wertschöpfungsprozesse zu berücksichtigen. Wir müssen als Aktiengesellschaft Geld verdienen und schwarze Zahlen erwirtschaften. Wir arbeiten jedoch nicht ausschließlich profitorientiert, sondern als kommunales Querverbundunternehmen im Interesse der Bürger der Stadt Wuppertal, die unsere Haupteigentümerin ist.

Vor diesem Hintergrund erfüllt uns die Art und Weise der nordrhein-westfälischen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie mit Sorge : Wir halten das bisherige Vorgehen für zu einseitig auf "Ökologie" ausgerichtet. Zwei Beispiele aus der gegenwärtig geführten Diskussion mögen das erläutern.

Der Lachs hat sich vom abstrakten Qualitätsleitbild zum unmittelbaren Maßstab gemausert. Ansprüche an die Fischfauna im Ober-

lauf der Wupper, orientiert am natürlichen Zustand des Flusses ohne jeden menschlichen Einfluss, stellen eine existentielle Gefahr dar für die Kühlwasserentnahme zur Energieerzeugung in umweltfreundlicher Kraft-Wärme-Kopplung.

Für alle Oberflächengewässer wird Durchgängigkeit und Artenvielfalt gefordert, während in Trinkwassertalsperren möglichst Nährstoffarmut das Ziel ist, um auf teure Aufbereitungstechnik und Maßnahmen zur Bakterienabtötung verzichten zu können. Außerdem sind Lachs-Aufzüge nicht eben billig.

Die mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Kosten sind gewaltig. Die ersten überschlägigen Schätzungen für das Verbandsgebiet des Wupperverbandes, die dieser selbst anlässlich des vierten Symposiums vorgelegt hat, beliefen sich auf dreistellige Millionenbeträge. Wer soll - wer will - diese Mittel auf welchem Weg aufbringen? Wir fordern, dass diese Frage vorbehalten und öffentlich diskutiert und beantwortet wird. Wir fordern, dies bereits parallel zur Definition der Umweltziele zu tun. Wir fordern, dass der Wunsch nach ökologischen Verbesserungen gezügelt wird durch Orientierung am sachlich und finanziell Machbaren. Die Nichtberücksichtigung der tatsächlichen regionalen sozioökonomischen Verhältnisse würde die Wertschöpfung in der Region gefährden und zerstören. Im Endeffekt würde sich die Region die eigene Lebensgrundlage entziehen, diese Mal nicht die ökologische, sondern die wirtschaftliche. Jede einseitige Ausrichtung führt eben nicht zu jener Nachhaltigkeit, die doch eigentlich anzustreben ist.

Bruno Schöler

Die Landwirtschaft ist grundsätzlich bereit, einen konstruktiven Beitrag bei der Umsetzung des Gewässerschutzes zu übernehmen. Dabei fällt der Landwirtschaft auch in einem dicht besiedelten Gebiet wie Nordrhein-Westfalen oder dem Wuppereinzugsgebiet ein Flächenanteil von über 50% zu.

Das Beispiel des kooperativen Gewässerschutzes in Nordrhein-Westfalen - wo landesweit ca. 8.000 Landwirte und Gärtner per Unterschrift freiwillig zugestimmt haben - zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen Maßnahmen im Rahmen des Gewässerschutzes über das bisher übliche Maß umgesetzt werden und zu entsprechenden Erfolgen beim Oberflächen- und beim Grundwasser führen. Interessanterweise liegt die Keimzelle des kooperativen Gewässerschutzes im Einzugsgebiet der Wupper; im Wassereinzugsgebiet der Energieversorgung Leverkusen.

Ein wesentlicher Punkt innerhalb der Wasserrahmenrichtlinie ist für den Bereich der Landwirtschaft, dass gewisse angedachte Ziele (z. B. 50 mg NO³/l Grundwasser) flächendeckend nicht bis Jahr 2015 erreichbar sind. Hier muss noch über andere Lösungswege nachgedacht werden. Dabei bietet sich aus Sicht der Landwirtschaft der Weg über die weniger strengen Umweltziele gemäß Wasserhaushaltsgesetz an.

Bei den oberirdischen Gewässern ist nach der ersten Einteilung in künstliche und natürliche Gewässer intensiv zu überlegen, ob mit einer weiteren Einteilung in heavily modified waterbodies die inhaltlichen Ziele nicht verwaltungstechnisch einfacher zu erreichensind. Auch hier ist die Landwirtschaft im Rahmen einer EU-weiten 1:1-Umsetzung bereit, konstruktiv an einer gewässerverträglichen Lösung mit zu arbeiten. Wichtige Voraussetzung ist allerdings, dass die schadlose Wasserableitung nach wie vor gewährleistet ist. Ohne diese Voraussetzung ist ansonsten eine ordnungsgemäße Landwirtschaft in diesen Gebieten häufig nicht denkbar.

Eine Kostenzuteilung - wie von einem anderen gesetzlichen Wasserverband in NRW vorgeschlagen - wer für welche Maßnahme zu bezahlen hat, ist nicht zielführend solange noch keine endgültigen Ziele und Maßnahmen bekannt sind.

Zu den kostendeckenden Wasserpreisen schlägt die Landwirtschaft - ähnlich wie beim Grundwasser und beim Oberflächenwasser - eine landesweite Arbeitsgruppe unter Federführung des MUNLV vor. Hintergrund dieser Anregung ist aus dem landwirtschaftlichen Bereich die Sorge, dass auch hier die 1:1-Umsetzung in Europa nicht umgesetzt wird. Während im Rheinland die Landwirte und Gärtner die Erschließung, die Förderung und Verteilung des Bewässerungswassers zu 100 % selber bezahlen - und auch noch eine Verwaltungsgebühr für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis an die zuständige Wasserbehörde zahlen - wird in Südeuropa die Bewässerung häufig von der öffentlichen Hand bezahlt.

Wenn zusätzlich zu den bisherigen kostenmäßigen Belastungen der rheinischen Landwirtschaft die LAWA für ein angedachtes "Ökosystem Grundwasser" die Landwirtschaft zusätzlich an Kosten beteiligen will, sollte dieses Thema - wie oben gefordert - in einer landesweiten Arbeitsgruppe intensiv erörtert werden.

Zum 22.12.2003 ist das nordrhein-westfälische Landeswassergesetz spätestens zu veröffentlichen. Da Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Bundesländern noch keinen Entwurf offiziell vorgelegt hat und dies bis zum Sommer auch nicht tun will, ist eine gemeinsame Gestaltung des zukünftigen Landeswassergesetzes schwierig. Ich denke hier z. B. an eine eventuelle Ausweisung von Uferandstreifen.

Je nach Art der Ausweisung könnten davon landesweit 50.000 ha landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Fläche mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen betroffen sein. Würden diese Streifen optional oder grundsätzlich ausgewiesen? Wie sähe eine Entschädigungsregelung gemäß § 19 (4) WHG aus? Wer pflegt dann die aus der Nutzung genommenen Flächen? Würden die Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände diese Pflegemaßnahmen finanziell überhaupt verkraften können?

Hier regt die Landwirtschaftskammer eine möglichst zeitnahe Offenlegung des Gesetzesentwurfes an, um einen möglichst hohen Grad an Übereinstimmung aller Beteiligten erreichen zu können.

Als Schlussbemerkung wiederhole ich meine Eingangsbemerkung: Die Landwirtschaft ist bereit, Verantwortung im Bereich der Umset-

zung der Wasserrahmenrichtlinie zu übernehmen und konstruktiv mit zu arbeiten.

Wichtige Voraussetzung ist jedoch eine 1:1-Umsetzung eventueller Maßnahmen innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU und innerhalb der deutschen Bundesländer.

Frank Andreas Schendel

Für die Industrie stellt die Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union und die Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht auf Bundes- und Landesebene eine wichtige Aufgabe dar. Sie ist eine Herausforderung an alle Gewässerbenutzer, das bisherige Verhalten unter den neuen Vorgaben zu überprüfen. Wichtig ist, dass bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht eine 1:1-Umsetzung erfolgt und Deutschland bei den schon sehr anspruchsvollen Zielen der europäischen Richtlinie nicht noch draufstapelt. Das führt zu der Forderung der Industrie, bei Umsetzung und Ausfüllung der Wasserrahmenrichtlinie insgesamt mit Augenmaß vorzugehen.

Konkret bedeutet das, dass bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Mittel Beachtung verdienen muss; es dürfen nicht unverhältnismäßige Kosten entstehen. Bei den finanziellen Folgen aus der Wasserrahmenrichtlinie muss sehr sorgfältig geprüft werden, was zum Bereich der Gewässerunterhaltung im Sinne des § 28 WHG gehört und was nicht. Vorteile, die der Allgemeinheit zugute kommen, müssen auch von der Allgemeinheit finanziert werden (Steuern). Es gilt das Prinzip, Gemeinnutz führt zu Gemeinlast.

Bei der Bestandsaufnahme, die jetzt im ersten Schritt zur Ausfüllung der Wasserrahmenrichtlinie in den Flussgebietseinheiten erfolgt, legt die Industrie Wert auf eine frühzeitige Beteiligung, Information und Diskussion. Wichtig ist, dass auf dieser Basis später die Maßnahmenprogramme realistisch ausgestaltet werden.

Für die Industrie, insbesondere für die Chemie von besonderer Bedeutung sind die prioritären Stoffe gemäß Artikel 16 der Wasserrah-

menrichtlinie. Dabei geht es insbesondere um Stoffe, die persistent, bioakkumulierend oder toxisch sind (PBT). Die Europäische Union hat in einer ergänzenden Entscheidung vom 08.06.2001 hierfür insgesamt 33 Stoffe benannt, die als prioritäre Stoffe eingestuft werden und nunmehr den Anhang X der Wasserrahmenrichtlinie bilden. Für diese Stoffe sind nach den Vorgaben des Artikel 16 in einem ersten Schritt Qualitätsziele festzulegen (Environmental Quality Objectives). Dies entspricht der Handhabung, wie wir sie aus der Festlegung von Qualitätszielen in den entsprechenden Landesverordnungen zur Ausfüllung der Richtlinie 76/464/EWG kennen.

Außerdem müssen für die prioritären Stoffe Emissionsbegrenzungen (Emission Limit Values) festgelegt werden. Dies soll nach den zeitlichen Vorstellungen der Europäischen Union bis Ende 2003 erfolgen. Zu den 33 Stoffen und den beiden Themen Qualitätsziele und Emissionsbegrenzungen hat die Europäische Union umfangreiche Studien in Auftrag gegeben, die den fachlichen Hintergrund aufhellen sollen. Die prioritären Stoffe werden in zwei unterschiedliche Kategorien aufgeteilt:

- Prioritäre Stoffe, für die Begrenzungen nach den besten verfügbaren Techniken (BVT) festgelegt werden.
- Prioritäre gefährliche Stoffe, für die die Beendigung der Emission innerhalb eines Zeitraumes von 20 Jahren vorgesehen ist.

Diese Vorgaben sind eine neuartige Regelung im Wasserrecht. Sie bereiten deshalb erhebliche Schwierigkeiten in der Praxis, weil es Stoffe gibt, die bereits eine geogene Grundlast aufweisen, wie zum Beispiel Quecksilber oder Cadmium. Zum anderen sind es Stoffe, die nur in sehr kleinen Konzentrationen als Verunreinigung im Produktionsgeschehen auftreten und nicht gezielt hergestellt werden.

Bei der weiteren Umsetzung und Ausfüllung der europäischen Vorgaben ist bei diesen prioritären gefährlichen Stoffen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das bedeutet, dass für die Praxis Konzentrationsschwellenwerte festgelegt werden sollten, unterhalb derer von einer Beendigung der Emission ausgegangen werden kann. In gleicher Weise sind auch Bagatellfrachten denkbar, bei denen auch davon ausgegangen wird, dass eine Emission praktisch nicht mehr relevant ist. Hierzu müssen konkrete Vorschläge in

die Europäische Kommission eingebracht werden, um für die spätere Ausfüllung der Richtlinien zu den prioritären Stoffen praktikable Regelungen zu erhalten.

Auch für den Bereich Grundwasser bringt die europäische Wasser-Rahmenrichtlinie erhebliche Neuerungen und Anforderungen. Zur Ausfüllung von Artikel 17 der Wasserrahmenrichtlinie wird eine eigene Grundwasserrichtlinie erstellt. Erste Entwürfe sind in Brüssel dazu bereits erstellt worden. Vieles ist noch im Fluss. Insgesamt geht es darum, eine gute chemische Qualität für das Grundwasser zu erreichen. Bei steigenden Belastungen mit Stoffen soll eine Trendumkehr erreicht werden. Eine schwierige Thematik ist die Handhabung bestehender Grundwasserverunreinigungen insbesondere durch Altlasten. Hierfür werden auf europäischer Ebene sogenannte Risk-Management-Zones diskutiert, in denen besondere Regelungen gelten. Bei der Ausgestaltung der Grundwasserrichtlinie ist es wichtig, von großräumigen Grundwasserkörpern auszugehen. Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt aus der Sicht der Industrie ist, dass eine vernünftige Harmonisierung mit Bodenschutzvorgaben, insbesondere aufgrund der nationalen Vorschriften erfolgt.

Wie dargelegt, ist die Wasserrahmenrichtlinie noch für viele Jahre ein wichtiges Betätigungsfeld für die Beteiligten der Wasserwirtschaft. Das heißt, dass Gewässerbenutzer, Flussanlieger, Behörden, Kommunen, Abwasserverbände, Wirtschaft, Wissenschaft und die Öffentlichkeit gemeinsam daran arbeiten müssen, dass die anspruchsvollen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie mit Augenmaß umgesetzt werden.

Wir müssen auch bereit sein, damit zu leben, dass es Gewässerabschnitte gibt, die erheblich verändert sind und damit speziellen Regelungen unterliegen. In einem dichtbesiedelten Raum wie dem Einzugsbereich des Wupperverbandes müssen vernünftige Kompromisse zwischen ökologischen Anforderungen und ökonomischen Realitäten gefunden werden.

Dafür muss gemeinsam im Sinne einer guten Kooperation in den nächsten Jahren gearbeitet werden.





EU – Wasserrahmenrichtlinie – Stand der Umsetzung an der Wupper

Ulla Necker



Im letzten Jahr habe ich bei diesem Symposium die Grundsätze und ersten Schritte zur Erarbeitung der Bestandsaufnahme für die Wupper und ihr Einzugsgebiet als Basisschritt der Umsetzung der EU - Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vorgestellt. Ich freue mich, hier anknüpfen und Ihnen heute nach einem Jahr die Arbeitsfortschritte der Bestandsaufnahme im Wuppereinzugsgebiet vorstellen zu können.

Stand der Erarbeitung der Bestandsaufnahme an der Wupper und erste Ergebnisse

Mit dem im März 2003 vorgelegten zweiten Entwurf zur Dokumentation der wasserwirtschaftlichen Grundlagen sind wesentliche Teile der Bestandsaufnahme inzwischen abgeschlossen, z. B. die Beschreibung der Oberflächengewässer und der Grundwasserkörper. Die Tabelle (S. 55) gibt eine Übersicht über den aktuellen Bearbeitungsstand.

Weitere Teile der Bestandsaufnahme liegen im Entwurf vor, müssen aber noch endgültig mit landes- oder bundesweiten Vorgaben abgeglichen werden wie z. B. die Typisierung der Oberflächengewässer oder die Festlegung der Referenzbedingungen. Der Arbeitsstand zur Ermittlung der signifikanten anthropogenen Belastungen variiert je nach Belastungsquelle und vorhandener Datenbasis. Dabei lehnt sich der Arbeitsfortschritt eng an die Fortschreibung des

NRW - Leitfadens mit den landeseinheitlichen Vorgaben an. Zur Beurteilung der Belastungen als einem der letzten Arbeitsschritte der Bestandsaufnahme liegen erste Abschätzungen im Entwurfsstadium vor. In der Bestandsaufnahme wird zunächst eine vorläufige Risikoabschätzung vorgenommen mit dem Ziel, die Wasserkörper zu identifizieren, für die die Zielerreichung "guter Zustand" nach WRRL nicht gefährdet, möglicherweise gefährdet oder gefährdet ist. Auch wenn dieser Schritt heute noch nicht abgeschlossen ist, möchte ich Ihnen im folgenden hierzu bereits einige Beispiele auf dem derzeitigen Bearbeitungsstand vorstellen. Dabei möchte ich im Sinne der WRRL den Schwerpunkt auf die biologischen Qualitätskomponenten legen. Vor dem Hintergrund der am heutigen Vormittag intensiv geführten Diskussion um die Tolerierbarkeit der Farbe rot in den neuen Gewässerbewertungskarten nach EU - WRRL und der im Vorfeld der abschließenden Bearbeitung der fachlichen Grundlagen immer wieder durchschlagenden Kostendiskussion, möchte ich damit Ihren Blick ausdrücklich zunächst auf die fachlichen Ergebnisse der Bestandsaufnahme lenken. Die Überprüfung dieser ersten Risikoabschätzung in der Monitoringphase und die Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen sind Schritte, die erst nach der Bestandsaufnahme folgen, für die eine sauber nach den Kriterien der WRRL durchgeführte Bestandsaufnahme die fundierte Datenbasis liefern muss. An diesem Punkt der Bearbei-

tung befinden wir uns heute. Um eine offene und sachorientierte Diskussion zu fördern, erscheint es mir wichtig zu betonen, dass nicht für jeden als gefährdet ausgewiesenen Wasserkörper zwangsläufig Maßnahmen resultieren. Die zum Ende der Umsetzung der WRRL anstehende Maßnahmenplanung muss und wird die Machbarkeit und Wirksamkeit möglicher Maßnahmen abwägen und hierbei auch Kostengesichtspunkte berücksichtigen.

Nach der WRRL spielen bei der Risikoabschätzung für die Fließgewässer die Gütedaten des Gewässers selbst (Immissionsdaten) und hier die biologischen Qualitätskomponenten eine herausragende Rolle. Da zur Zeit die Methodik für deren Erhebung zum großen Teil noch entwickelt wird, wird nach NRW - Leitfaden Kap. 1.1.5 im ersten Schritt auf die vorliegenden Daten zur Gewässerstrukturgüte und Gewässergüte als Hilfskomponenten zurückgegriffen. Abb. 1 zeigt beispielhaft die Karte der Gewässerstrukturgüte für das Einzugsgebiet der Wupper. In den weiteren Schritten der Belastungsbewertung gehen dann weitere Qualitäts- und Belastungskomponenten ein.

Im Rahmen der Erarbeitung der Bestandsaufnahme wurde eine erste Gefährdungsabschätzung für die Fische im Einzugsgebiet der Wupper vorgenommen, die aus methodischen Gründen hervorzuheben ist: In Zusammenarbeit der sachkundigen "Fisch - Akteure" wurde sie in nur zwei Workshoptagen sehr pragmatisch und zielführend erarbeitet, ein gutes Beispiel für den Erfolg von kleinen, zielgruppenspezifischen Arbeitsgruppen bei der Umsetzung der WRRL. Auf Basis des Expertenwissens und der vorhandenen Daten zur Fischfauna wurden in einem ersten Arbeitsschritt die potenziell natürlichen Fischregionen im Einzugsgebiet der Wupper abgegrenzt und im Folgeschritt die Gewässerabschnitte den Kategorien nicht gefährdet, potenziell gefährdet, gefährdet zugeordnet. Als Bewertungskriterien gehen dabei das Vorhandensein selbstreproduzierender typspezifischer Wanderfischbestände sowie das Vorkommen selbstreproduzierender Bestände einer typ- bzw. fischregionspezifischen Leitart und einer wesentlichen Begleitart ein (s. NRW - Leitfaden Kap. 1.1.5).

Als vorläufiges Ergebnis der Bestandsaufnahme werden nach jetzigem Stand weite Gewässerabschnitte und 6 der 7 Grundwasser-

Bearbeitungsstand der Bestandsaufnahme WRRL im Wuppereinzugsgebiet, Stand Mai 2003

1.1	Bestandsaufnahme Oberflächengewässer	
1.1.1	Allgemeine Beschreibung	abgeschlossen
1.1.2	Typisierung Oberflächengewässer	Entwurf
1.1.3	Festlegung Referenzbedingungen	Entwurf
1.1.4	Signifikante anthropogene Belastungen	Entwurf
1.1.4.1	Punktquellen	Entwurf
1.1.4.2	Diffuse Quellen	Entwurf
1.1.4.3	Mengenmäßiger Zustand	Entwurf
1.1.4.4	Abflussregulierung	Entwurf
1.1.4.5	Morphologische Veränderungen	Entwurf
1.1.4.6	Andere anthropogene Belastungen	Entwurf
1.1.4.7	Bodennutzungsstrukturen	Entwurf
1.1.5	Beurteilung der Auswirkungen der Belastungen	Bearbeitung
1.2	Bestandsaufnahme Grundwasser	
1.2.1	Erstmalige Beschreibung	
1.2.1.1	Lage Grundwasserkörper	abgeschlossen
1.2.1.2	Beschreibung Grundwasserkörper	abgeschlossen
1.2.1.3	Charakterisierung Deckschichten	abgeschlossen
1.2.1.4	grundwasserabhängige Ökosysteme	Entwurf
1.2.1.5	Verschmutzung durch Punktquellen	Entwurf
1.2.1.6	Verschmutzung durch diffuse Quellen	abgeschlossen
1.2.1.7	Mengenmäßiger Zustand	abgeschlossen
1.2.1.8	Sonstige anthropogene Belastungen	Entwurf
1.2.2	Weitergehende Beschreibung	
1.3	Bestandsaufnahme Schutzgebiete	Bearbeitung
1.4	Bestandsaufnahme Wirtschaftliche Analyse	Bearbeitung

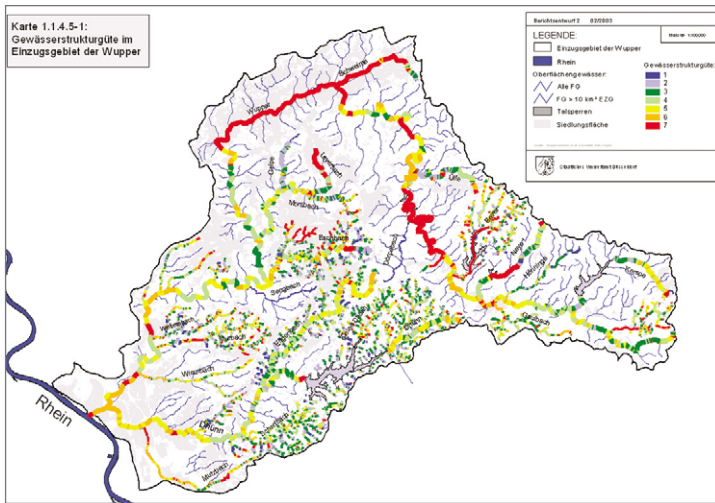


Abb. 1: Gewässerstrukturgüte im Einzugsgebiet der Wupper

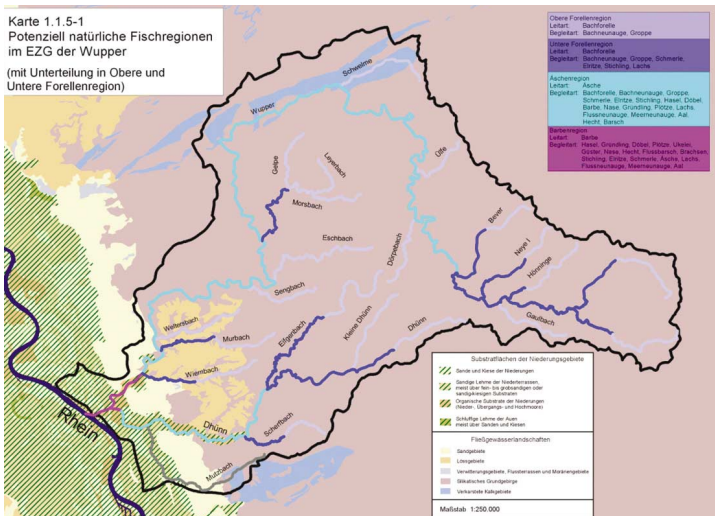


Abb. 2: Potenziell natürliche Fischregionen im Einzugsgebiet der Wupper

körper die Ziele der WRRL - den ökologisch und / oder chemisch guten Zustand - möglicherweise nicht erreichen. Das schmälert nicht die großen Erfolge im Gewässerschutz der letzten Jahrzehnte, sondern weist vielmehr auf die noch vorhandenen Gewässerbelastungen hin, die ja hinlänglich bekannt sind.

Die Bestandsaufnahme weist bislang noch folgende Hauptbelastungsfaktoren an der Wupper aus:

- Stoffliche Belastung, vorrangig Stickstoff und organische Belastung aus 11 Kläranlagen mit über 1 Mio. angeschlossenen Einwohnern sowie Einträgen aus der Landwirtschaft
- Stoffliche und hydraulische Belastung aus Niederschlagswasserabflüssen, Regenwassereinleitungen und Mischwasserabflüssen in den städtisch und industriell geprägten Ballungsräumen mit ihren hohen Versiegelungsgraden vor allem an der Unteren Wupper
- Wärmebelastung aus Kühlwassereinleitungen
- Hochgradiger Ausbau der Wupper
- Regulierung der Wasserführung durch 16 Talsperren
- Wasserkraftanlagen und zahlreiche Querbauwerke, die die Durchgängigkeit der Wupper behindern

Zur Verbesserung der Situation sind zum Teil bereits heute Maßnahmen in Planung oder schon im Bau, z.B. Ausbau der Kläranlagen, Bau des Entlastungssammlers Wupper, die zur Erreichung der Ziele der WRRL von großer Bedeutung sind. Weitere sollten Schritt für Schritt im Rahmen des Machbaren angegangen werden.

Die Erarbeitung der Bestandsaufnahme erfolgt unter kontinuierlicher Beteiligung der betroffenen Institutionen sowie von Vertreterinnen und Vertretern der Fachöffentlichkeit in der Leitungs- und Projektgruppe. Nach der Auftaktveranstaltung im Dezember 2001 hat ein erstes Forum mit den beteiligten Unteren Wasserbehörden im Juni 2002 stattgefunden. Dabei hat die Diskussion, wie die inhaltlichen Anforderungen der WRRL bereits heute in der täglichen Wahrnehmung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben berücksichtigt werden können, einen Schwerpunkt gebildet.

An dieser Stelle möchte ich im Namen der Leitungsgruppe Wupper den Aktiven in der Projektgruppe und in den zugehörigen Arbeits-

gruppen - Sie sind zum großen Teil ja auch heute hier anwesend - meinen herzlichen Dank für die geleistete Arbeit und gute Zusammenarbeit ausdrücken und Sie aufrufen, in dieser bewährten Form auch die vor uns liegenden Aufgaben anzugehen.

Bilanz und Ausblick

Die im detaillierten Arbeitsmaßstab der Bestandsaufnahme erhobenen umfangreichen Daten stellen - unabhängig von den Berichtspflichten an Bund und EU - bereits heute eine wertvolle Grundlage der Aufgabenwahrnehmung in Gewässerschutz, Gewässerüberwachung und Gewässerbewirtschaftung dar. Auf der Bestandsaufnahme, die auf der Ebene der Teileinzugsgebiete bis Herbst 2003 abgeschlossen sein soll, werden die weiteren Umsetzungsschritte der WRRL - Überwachungsprogramme, Umweltziele, Maßnahmenplanung und - durchführung bis 2015 aufbauen. Der aktuelle Stand der Arbeiten zur Umsetzung der WRRL an der Wupper wird fortlaufend im Internet unter www.wupper.nrw.de dokumentiert.

Die WRRL bietet die Chance, auf dem in der Bundesrepublik Deutschland heute bereits hohen Standard im Gewässerschutz aufzubauen und kontinuierlich weitere Verbesserungen in Gewässer- und Auenschutz voranzutreiben. Auch und gerade vor dem Hintergrund leerer öffentlicher Kassen ist eine fundierte Datenbasis, wie die Bestandsaufnahme sie bereitstellen wird, unerlässlich, um das fachlich vorrangig Erforderliche und die effektivsten Maßnahmen zu identifizieren. Deren Umsetzung kann dann Schritt für Schritt unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen wie z. B. Interessenkonflikte, Kosten/Nutzen-Abwägungen, Sachzwänge mit allen Beteiligten realisiert werden.

Quelle:

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) NRW: Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen Wasser-rahmenrichtlinie in NRW, www.flussgebiete.nrw.de

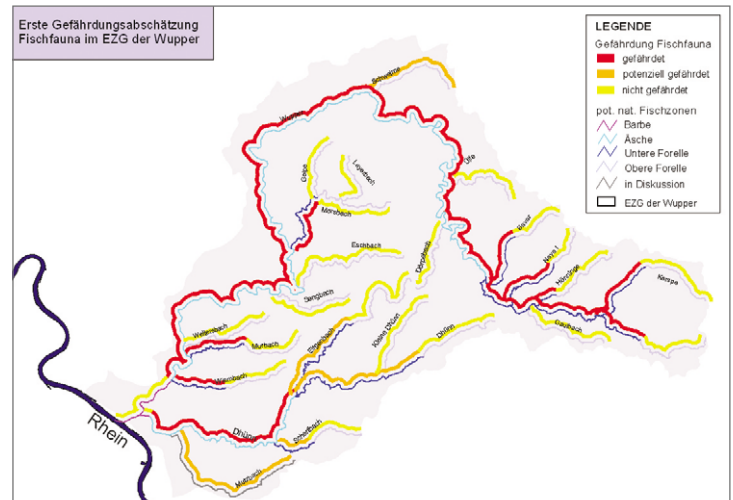


Abb. 3: Erste Gefährdungsabschätzung Fischfauna im Einzugsgebiet der Wupper

Die Umsetzung der WRRL aus der Sicht der Bezirksregierung Düsseldorf

Ulrich Marten



Die Aufgaben nach Inkrafttreten der WRRL gliedern sich in sieben wesentliche Bereiche:

1. der Erlass von Rechtsvorschriften und die Bestimmung der zuständigen Behörden
2. die Festlegung der "gefährlichen Stoffe"
3. die Bestandsaufnahme der Situation der Gewässer innerhalb der Flussgebietseinheit in wasserwirtschaftlicher, ökologischer und ökonomischer Hinsicht,
4. die Festlegung der in der Flussgebietseinheit zu erreichenden Ziele hinsichtlich des Zustandes der Gewässer,
5. die Festlegung der zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenprogramme,
6. die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne,
7. die Einführung kostendeckender Wasserpreise.

Zur rechtlichen Umsetzung:

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der Europäischen Union ist am 22.12.2000 in Kraft getreten. Das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes wurde am 25. Juni 2002 entsprechend geändert. Die Novelle des Landeswassergesetzes steht noch aus. Ebenso fehlen noch die darauf fußenden Verordnungen. Trotzdem hat der wasserwirtschaftliche Vollzug bereits begonnen.

Die Bestandsaufnahmen für das Flusseinzugsgebiet Rhein mit dem Bearbeitungsgebiet Niederrhein, dem Rheingraben Nord und den Nebenflüssen Lippe, Emscher, Ruhr, Erft, Wupper, Sieg sowie für das Flusseinzugsgebiet Maas mit Niers, Schwalm und Rur und die Flusseinzugsgebiete Weser und Ems werden in diesem Jahr fertiggestellt und im nächsten Jahr mit den Nachbarländern abgestimmt.

Die Flussgebietsberichte müssen bis Ende März 2005 in Brüssel abgeliefert werden.

Wie sieht die derzeitige Zuständigkeitsregelung in Nordrhein-Westfalen aus?

Nach der Bestandsaufnahme wird die Federführung in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf die jeweiligen Oberen Wasserbehörden übergehen. Die Bezirksregierung Düsseldorf wird den Rheingraben Nord übernehmen, sowie die Wupper und im Einzugsgebiet der Maas die Niers und die Schwalm.

Was sind die nächsten Schritte?

Die Bestandsaufnahme soll mit einer Bewertung und Festlegung der Oberflächengewässer und der Grundwasserkörper erfolgen, bei denen die Zielerreichung fraglich ist, gegebenenfalls muss eine Risikoabschätzung erfolgen, mit einer schlichten ja - vielleicht - oder nein - Aussage.

Flussgebietseinheit	Teileinzugsgebiet NRW	Geschäftsführende Stelle	Koordinierende BezReg
Rhein	Lippe	StUA Lippstadt	BR Arnsberg
	Ruhr	StUA Hagen	BR Arnsberg
	Rheingraben-Nord	Landesumweltamt	BR Düsseldorf
	Sieg	StUA Siegen	BR Arnsberg
	Issel	StUA Herten	BR Münster
	Erft	StUA Köln	BR Köln
	Emscher	StUA Herten	BR Münster
	Wupper	StUA Düsseldorf	BR Düsseldorf
Ems	Ems	StUA Münster	BR Münster
Weser	Weser	StUA Minden	BR Detmold
Maas	Rur	StUA Aachen	BR Köln
	Niers/Schwalm	StUA Krefeld	BR Düsseldorf

Die Schutzgebiete müssen ermittelt und kartiert, die wirtschaftliche Analyse muss vorgenommen, die Monitoringprogramme müssen aufgestellt werden. Schließlich kommt es zur Weichenstellung, ob für das jeweilige Gewässer ein guter ökologischer Zustand oder weniger strenge Ziele erreicht werden sollen.

Das Ganze geschieht im engen Kontakt mit der Öffentlichkeit, das bedeutet nicht nur Information, sondern auch Anhörung, zum Teil formale Beteiligung.

Die maßgeblichen Bewirtschaftungsziele, die man sich stets vor Augen halten muss, hat das WHG nunmehr normiert. Es besagt, dass die oberirdischen Gewässer, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften sind, dass 1. eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen und chemischen Zustands vermieden wird und 2. ein guter ökologischer und chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (§ 25 a WHG).

Für die Bewirtschaftungsziele für künstliche oder erheblich veränderte oberirdische Gewässer gibt es eine Sonderregelung in § 25 b WHG. Nach § 33 a Abs. 1 WHG ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass 1. eine nachteilige Veränderung seines mengenmäßigen und chemischen Zustands vermieden wird, 2. alle signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf-

grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeit umgekehrt werden und 3. ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung gewährleistet und 4. ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird. Auch hier sind Ausnahmeregelungen vorhanden, vgl. § 25 d und § 33 a Abs. 4 WHG.

Die weiteren Meilensteine in der Umsetzung der WRRL sind die Maßnahmenprogramme und die Bewirtschaftungspläne, die bis 2009 aufgestellt werden müssen, die Zielerreichung muss bis Dezember 2015 erfolgen.

Wie soll man sich nun Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne vorstellen? Die Wasserrahmenrichtlinie stellt in den Anhängen VI und VII einen formellen Rahmen zur Verfügung. Der Landesgesetzgeber hat dazu noch keine Entscheidung getroffen. Aber die Begriffe sind uns nicht fremd und unbekannt. Schon nach dem alten WHG gab es einen Bewirtschaftungsplan (alter Art). Wenn man z. B. in den Bewirtschaftungsplan Untere Wupper hineinschaut, der vom Staatlichen Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Düsseldorf erarbeitet und im November 1990 von der Bezirksregierung Düsseldorf aufgestellt worden ist, so werden einem viele Begriffe bekannt vorkommen.

So ist in dem Bewirtschaftungsplan von 1990 der Ist-Zustand der Unteren Wupper beschrieben, heute würde man sagen, eine Bestandsaufnahme ist vorgenommen worden. Die Bewirtschaftungsziele wurden formuliert und in einem Kapitel wurden die Bewirtschaftungsmaßnahmen dargelegt, u. a. die Maßnahmen bei kommunalen und industriellen Einleitern, die Maßnahmen bei sonstigen Direkteinleitungen, Maßnahmen zur kommunalen Entwässerung, Maßnahmen bei Indirekteinleitern, Maßnahmen bei Einleitungen in Nebengewässer und am Oberlauf der Unteren Wupper und schließlich wasserbauliche Maßnahmen.

Die WRRL gibt in ihrem Anhang VII ein klares Schema vor, wie die Bewirtschaftungspläne heutzutage auszusehen haben. Da sind sicherlich noch eine Reihe von Schritten hinzugekommen, auch unter dem Stichwort Öffentlichkeitsbeteiligung und Dokumentation, aber das Rad wird nicht neu erfunden werden müssen.

Die Maßnahmenprogramme müssen wasserrechtlich umgesetzt werden. Das wird in der Regel dadurch erfolgen, dass Wasserrechte nach § 5 WHG angepasst werden oder ordnungsrechtliche Verfügungen nach § 14 OBG in Verbindung mit § 7 WHG ergehen müssen. Denkbar sind auch Widerruf von Wasserrechten nach § 7 oder 12 WHG. Und schließlich ist an Renaturierungsmaßnahmen zu denken, die dann nach § 31 WHG in einem förmlichen Verwaltungsverfahren abgewickelt werden müssen.

Warum spielt die Bezirksregierung als Obere Wasserbehörde im wasserwirtschaftlichen Vollzug eine so dominierende Rolle?

Weil sie für die Gewässerbenutzungen, jedenfalls für die größeren, die entsprechende Erlaubnis- und Bewilligungsbehörde ist. Sie ist die Genehmigungsbehörde für Abwasserbehandlungsanlagen, sie ist die Planfeststellungsbehörde für Hochwasserschutzmaßnahmen, sie ist Ordnungsgeber für Schutzgebietsverordnungen und das ist die besondere Rechtstellung der Bezirksregierung, sie ist die einzige staatliche Bündelungsbehörde, die alle Landesinteressen abdeckt.

Ein Blick in das Organigramm macht klar, dass die Bezirksregierung mit den Aufgaben Gefahrenabwehr, Gesundheit, Kommunalaufsicht, Bauaufsicht, Städtebau, Schule und Kultur, Landschaftsschutz, Fi-

scherei, Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Wasserwirtschaft, Immissionsschutz, Verbraucherschutz und Verkehr, Arbeitsschutz, gewerbliche Wirtschaft und Regionalplanung, gegebenenfalls zusammen mit dem Regionalrat, den Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte in der Region als möglicher Entscheidungspartner, die richtige Behörde für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne sein wird.

Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme sind für die federführenden Behörden Querschnittsaufgaben, die eine Bündelung der verschiedensten Interessen geradezu herausfordert.

Zielkonflikte bei der Umsetzung der WRRL mit den Interessen der Kommunen (u. a. bei der Bauleitplanung), der Industrie und des Gewerbes, der Landwirtschaft, des Verkehrs und des Bergbaus sind vorprogrammiert.

Als Obere Wasserbehörde, die im wasserwirtschaftlichen Vollzug steht, darf man auch Wünsche an den Landesgesetzgeber und den Ordnungsgeber richten, der sich in bälde mit der Novellierung der landesrechtlichen Vorschriften befassen wird. Gewünscht werden klare Zuständigkeitsregelungen, klare Festlegung von Rechtssetzungsakten, also was ist allgemeinverbindlich, und was ist nur behördenverbindlich? Gewünscht wird die Einführung von klaren Abschneidekriterien. Was ist wasserwirtschaftlich wichtig und von Bedeutung? Wo ist Regelungsbedarf und wo nicht? Das Vorgehen von NRW muss kompatibel sein mit der Umsetzung der Richtlinie in den Nachbarländern und in den Nachbarstaaten. Und der Gesetzgeber und Ordnungsgeber sollten immer daran denken, dass man zur Umsetzung auch Personal braucht und auch die entsprechenden Haushaltsmittel benötigt.

Ein zentraler Punkt in der Umsetzung der WRRL ist sicherlich die neue Art der Öffentlichkeitsbeteiligung, die die WRRL als "aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie" bezeichnet hat. Die Kernvorschrift ist der Artikel 14 WRRL, der die informelle und formelle Beteiligungen vorsieht. Hier bin ich gespannt, ob der Landesgesetzgeber nur die formelle Beteiligung regelt oder ob er auch Vorgaben zur informellen Beteiligung der Öffentlichkeit macht.

Die Flussgebietspläne von Emschergenossenschaft und Lippeverband

Rudolf Hurck



Emschergenossenschaft (EG) und Lippeverband (LV) wurden von den Stadtvätern der anliegenden Gemeinden und den Bergbaugesellschaften 1899 (EG) bzw. 1926 (LV) gegründet, um die wasserwirtschaftlichen Probleme in der Kernzone des rheinisch-westfälischen Industriegebiets zu lösen. Diese Probleme waren entstanden durch den Steinkohleabbau, die Industrialisierung und das rasante Bevölkerungswachstum.

Der 1904 vorgelegte "Middeldorf'sche Plan" war der erste, ein ganzes Flussgebiet umfassende Bewirtschaftungsplan. Er beschrieb ein Konzept zur Regelung des Wasserabflusses, des Hochwasserschutzes und der Abwasserreinigung. Mit seiner Umsetzung wurde die Grundlage für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Emscherregion gelegt.

Emschergenossenschaft und Lippeverband - die Flussgebietsmanager

Emschergenossenschaft und Lippeverband haben seit ihrem Bestehen umfassende, den jeweiligen gesellschaftlichen Ansprüchen und der Zeit entsprechende wasserwirtschaftliche Lösungskonzepte erarbeitet und erfolgreich umgesetzt.

Beide Verbände sind heute als moderne Dienstleistungsunternehmen strukturiert und den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung der Region verpflichtet. Bei ihrem wasserwirtschaftlichen Handeln ha-



Die Berne im Essener Norden 1925 - die Industrialisierung veränderte dauerhaft massiv die Landschaft und die Gewässer

ben die Menschen mit ihren sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen sowie die ökologische Belange gleichen Rang und gleiches Gewicht.

Der Landesgesetzgeber weist den beiden Wasserverbänden als selbst verwalteten Körperschaften des öffentlichen Rechts wesentliche wasserwirtschaftlichen Aufgaben zu. Dazu gehören:

- Regelung des Wasserabflusses und Ausgleich der Wasserführung,
- Hochwasserschutz,
- Abwasserreinigung,
- Unterhaltung der Gewässer und naturnahe Umgestaltung ausgebauter Wasserläufe,
- Regelung des Grundwasserstandes.

Die Bearbeitung dieser wasserwirtschaftlichen Aufgaben hat Bezug zu zahlreichen Bewirtschaftungsfragen und wird heute als Flussgebietsmanagement bezeichnet. Als Träger der ihnen zugewiesenen Aufgaben müssen die Wasserverbände die notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen planen und umsetzen sowie finanzieren. Dazu verfügen sie über ein gesetzlich fundiertes System von wasserwirtschaftlichen Plänen und Programmen wie den Zwölf- und Fünf-Jahresübersichten sowie den jährlich aufgestellten Bau- und Maßnahmeplänen und den Wirtschaftsplänen.

Von Anfang an haben beide Verbände deutlich gemacht, dass sie die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) begrüßen und konstruktiv in ihre Arbeit aufnehmen. Sie haben aber auch ihre Erwartungen an die Umsetzung deutlich gemacht. Dazu gehört u. a., dass es zu keiner Einschränkung ihrer Selbstverwaltung kommt, sondern dass die bewährten Strukturen der Einbindung der Mitglieder weiterhin genutzt werden. Auf unnötige Teilbewirtschaftungspläne in ihren Flussgebieten soll verzichtet werden.

Flussgebietspläne - Aufgabe und Funktion

Die Idee des Wupperverbandes aufgreifend hat die Emschergenossenschaft Ende 2002 den "Flussgebietsplan Emscher, 1. Entwurf - Stand: September 2002" vorgelegt. Der "Flussgebietsplan Lippe für das Lippeverbandsgebiet" ist in Vorbereitung. Flussge-

bietspläne sind eine zusammenfassende Begründung und Beschreibung der zur Erfüllung der den Verbänden gesetzlich übertragenen Aufgaben geplanten Maßnahmen. Sie ergänzen in sinnvoller Weise die in den sondergesetzlichen Verbandsgrundlagen bereits vorgesehenen Übersichten.

Aufgabe und Funktion solcher Flussgebietspläne sind:

- das Einzugsgebiet im Hinblick auf die Erreichung bzw. Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele zu beschreiben und zu analysieren,
- die Grundlagen der bestehenden Verbandsplanungen und der zukünftigen Handlungsschwerpunkte zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele darzulegen
- ein Medium zur Verständigung zwischen Mitgliedern, Behörden, allen wasserwirtschaftlich relevanten Akteuren und der Öffentlichkeit im Hinblick auf zukünftig notwendige Bewirtschaftungsmaßnahmen zu sein und
- eine ganz wesentliche Grundlage für die Berücksichtigung der Einzugsgebiete im Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Rhein darzustellen.

Die Flussgebietspläne sind wie auch die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne gem. Wasserrahmenrichtlinie regelmäßig fortzuschreiben und zu ergänzen.

Der Flussgebietsplan Emscher

Der Flussgebietsplan Emscher orientiert sich an den Begrifflichkeiten der WRRL und beschreibt das Einzugsgebiet der Emscher in seinen wasserwirtschaftlichen Zusammenhängen sowie den gegenwärtigen Ist-Zustand. Im Plan wird das Flussgebiet charakterisiert sowie die Gewässer, die wasserwirtschaftlich relevanten Nutzungen und die Einwirkungen auf die Gewässer beschrieben. Des Weiteren werden Ziele, Ablauf und Stand des Programms zum Umbau des Emscher-Systems erläutert. Die Emschergenossenschaft hat dieses aufwändigste und anspruchsvollste Gewässerentwicklungsprogramm im Rheineinzugsgebiet in Abstimmung mit ihren Mitgliedern und dem Land entwickelt und 1991 beschlossen. Dieses Generationenprojekt ist als ein Programm gem. § 36b Abs. 4 WHG zu werten.

Die Ziele für die Gewässerumgestaltung sind:

- Erhöhung des ökologischen Potenzials der Emscher und ihrer Zuflüsse
- Einbindung der umgestalteten Gewässer in ein Biotopverbundsystem
- Öffnung der Emscher und ihrer Zuflüsse für die Städte und ihre Bewohner
- Steigerung der Attraktivität des Raumes und der Region.

Die Emschergenossenschaft sieht hierin ihren Beitrag zur erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels. Mit der Revitalisierung der Gewässer werden bei weiterhin unveränderter Gewährleistung des erforderlichen Hochwasserschutzes die heutigen wasserwirtschaftlichen Anforderungen an eine intakte und lebenswerte Umwelt innerhalb eines hochverdichteten Ballungsraumes erfüllt.

Zur Erreichung dieser Ziele muss an jedem Gewässer ein Ausgleich hergestellt werden. Ein Ausgleich zwischen den Ansprüchen der

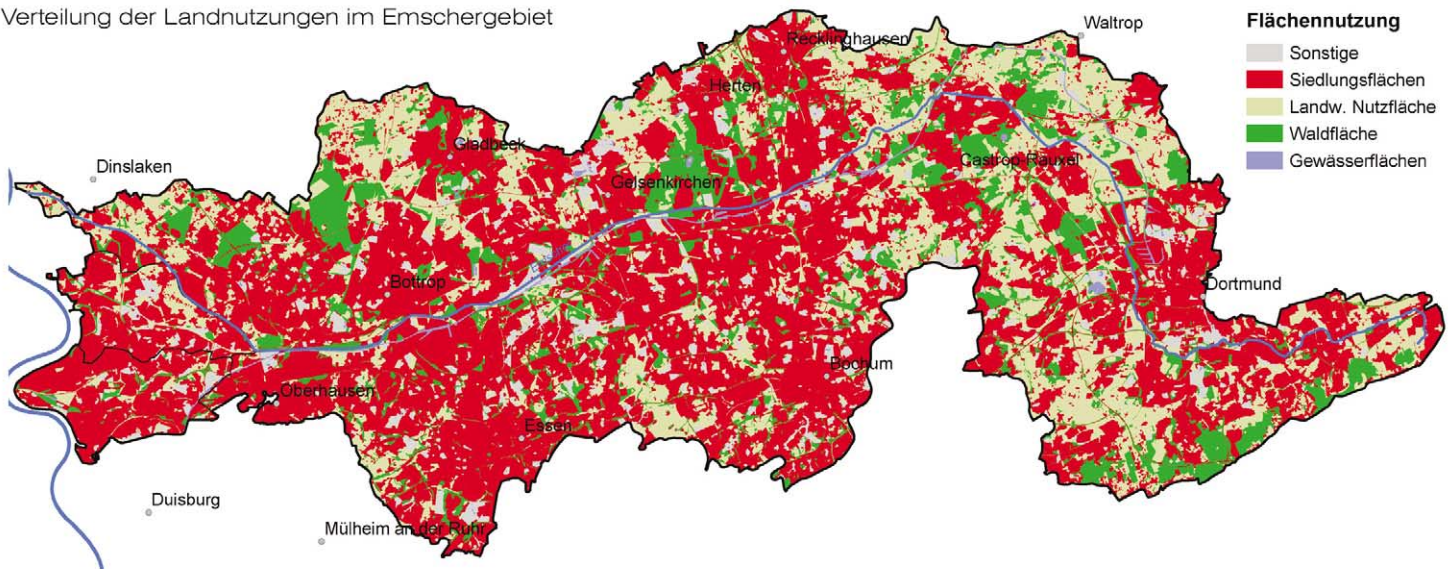
Wasserwirtschaft und der Ökologie, den Ansprüchen der Stadtentwicklung und der Menschen mit ihren Bedürfnissen nach Freizeit und Erholung in ihrem Umfeld und natürlich den finanziellen und eigentumsrechtlichen Möglichkeiten.

Dass viele der Gewässer als erheblich verändert einzustufen sein werden und dass für die anderen die Erreichung des guten Zustands sicher nicht ohne eine Verlängerung von Fristen erreichbar sein wird, soll durch einige Zahlen verdeutlicht werden.

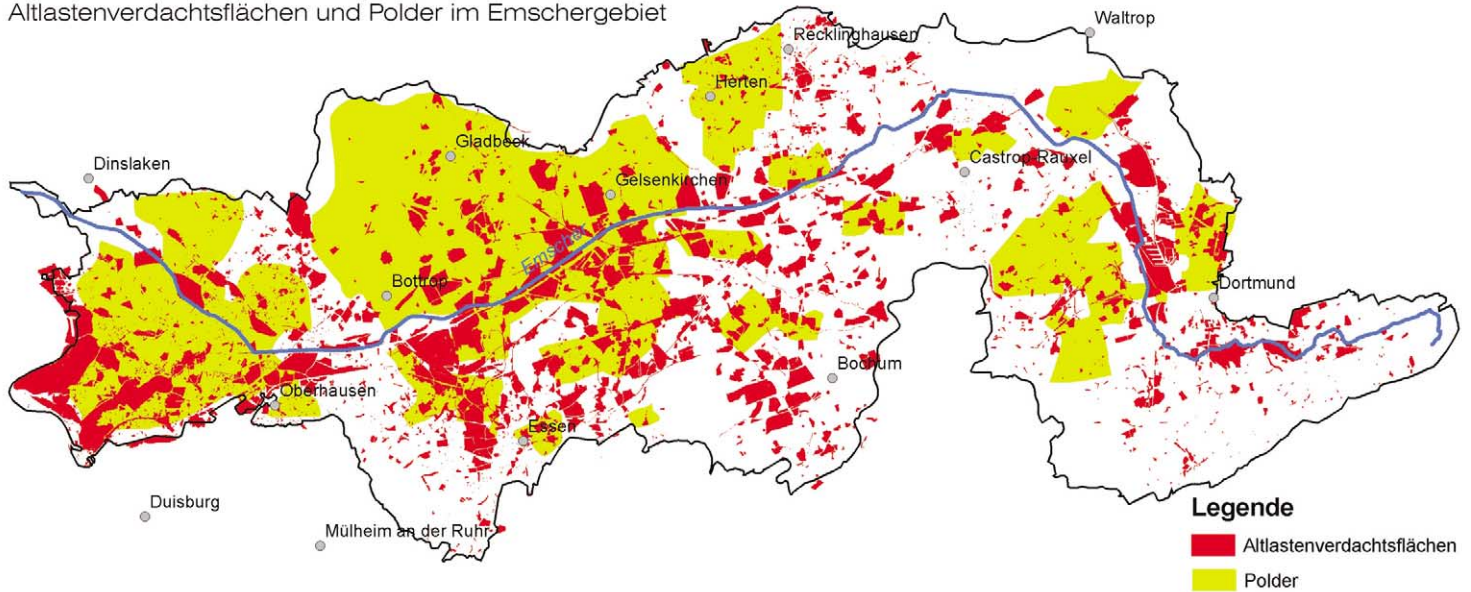
Der Anteil der Bauflächen liegt im Durchschnitt bei mehr als 60 %, der Versiegelungsgrad bei rd. 20 % und die Einwohnerdichte bei fast 2.800 Einwohner/km² (NRW: 528 Einwohner/km², Einzugsgebiet Wupper: rd. 1040 Einwohner/km²).

40 % des Einzugsgebietes müssen aufgrund von Geländeabsenkungen künstlich über Pumpwerke entwässert werden. Die Wasserqualität wird auf absehbare Zeit durch die Bodenverunreinigungen der Industrie und des Bergbaus (Altlasten) beeinflusst werden.

Verteilung der Landnutzungen im Emschergebiet



Altlastenverdachtsflächen und Polder im Emschergebiet



Der Ausbauzustand der Gewässer im Emschergebiet spiegelt diese Einflussfaktoren direkt wider. Mehr als 60% der Fließgewässer sind vollständig verändert (Gewässerstrukturgüteklasse 7) und weitere 20% sind sehr stark verändert (Gewässerstrukturgüteklasse 6). Diese Zahlen verdeutlichen das Ausmaß der morphologischen Schädigungen und gleichzeitig auch einen wesentlichen Handlungsschwerpunkt für die Zukunft.

Die vordringliche Aufgabe im Emschergebiet liegt derzeit, nachdem die Kläranlagen entsprechend den gesetzlichen Anforderungen neu gebaut bzw. erweitert worden sind, bei den Maßnahmen zur Abwasserableitung und Regenwasserbehandlung (kurz: Entflechtung), um die Gewässer abwasserfrei zu bekommen. Bis Ende 2014 werden dazu rd. 400 km Abwasserkanäle und rd. 200 Anlagen zur Regenwasserbehandlung gebaut sein. Parallel aber zeitlich etwas versetzt werden die Gewässer dann neugestaltet.

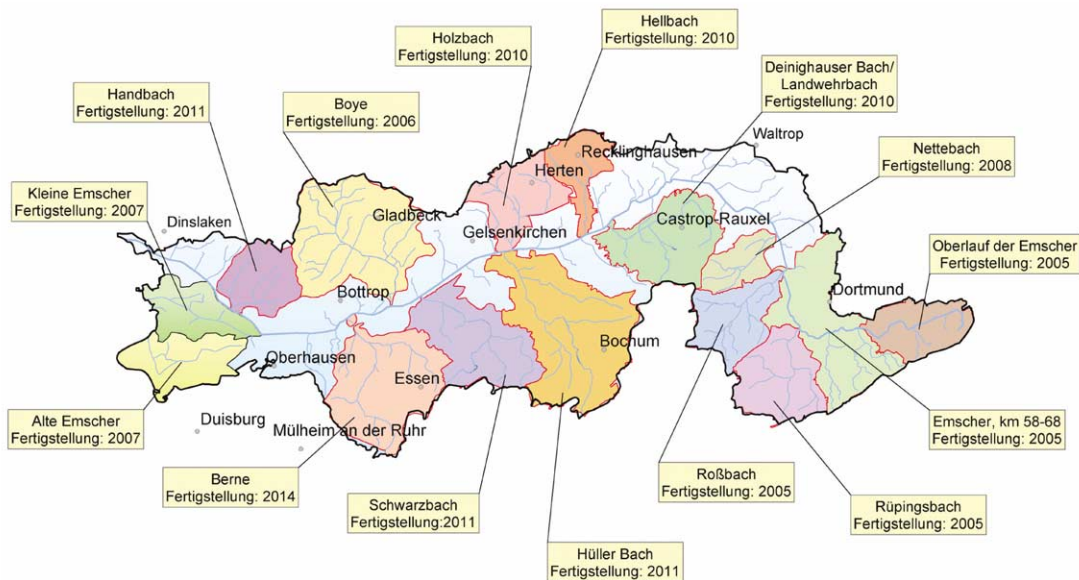
Bisher sind von den 1992 geschätzten 4,4 Mrd. Euro rd. 1,4 Mrd. Euro investiert worden, jeweils fast 600 Mio. Euro in den Bau von

Kläranlagen und von Abwasserkanälen und Regenwasserbehandlungsanlagen. In die Gewässerneugestaltung und in Rückhaltebecken sind rd. 200 Mio. Euro geflossen.

Der Dellwiger Bach zeigt beispielhaft die erfolgreiche Neugestaltung der Fließgewässer. Er weist seit vielen Jahren konstant die Gewässergüteklasse II auf, und auch die Gewässerstrukturgüte liegt zwischen Klasse 2 und 4. Damit werden bezogen auf die Parameter die Ziele erfüllt

Fazit

- Die von der Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Ziele stellen bei sachgerechter Auslegung auch in so stark veränderten Gebieten wie der Emscher- und Lipperegion erreichbare Etappen dar. Das Programm zum Umbau des Emscher-Systems stimmt mit der Zielrichtung und den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie überein.
- Wesentlich wird für eine erfolgreiche Umsetzung die Herstellung eines Konsenses darüber sein, was zu welchem Preis und bis wann



*Umbau des Emscher-Systems
- Fertigstellung der Entflechtung in
ausgewählten Nebenlaufgebieten*

*Dellwiger Bach
in Dortmund-Lütgendortmund*

erreicht werden soll. Hier sehen Emschergenossenschaft und Lippeverband ihre besondere Aufgabe. Sie wollen an den Entscheidungen über Ziele und Prioritäten weiterhin aktiv mitwirken und zu einer Bewirtschaftung nach einheitlichen Gesichtspunkten beitragen. Die Flussgebietspläne haben hierbei als ein Medium zur Verständigung zwischen den Akteuren und Betroffenen eine besondere Bedeutung.

- Die Organisation der wasserwirtschaftlichen Akteure ist bei den derzeitigen zersplitterten behördlichen Zuständigkeiten im Emschergebiet mit drei Oberen Wasserbehörden, vier Staatlichen Umweltämtern und 13 Unteren Wasserbehörden, den unterschiedlichen Ansprüchen der Akteure und der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte eine anspruchsvolle Aufgabe. Hier können die Verbände auf erprobte und neue Instrumente wie zurückgreifen.
- Die Planung, Umsetzung und Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen erfolgt zukünftig wie auch bisher zu wesentlichen Teilen durch die Verbände entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag.



Nutzen-Kosten-Analysen als Entscheidungskriterium in der Umweltpolitik - Die ökonomische Bewertung von Naturgütern

Michael Ahlheim



Die ökonomische Bewertung von Naturgütern ist ein wesentlicher Bestandteil von Nutzen-Kosten-Analysen im Umweltbereich. In dem vorliegenden Papier soll zunächst die Frage untersucht werden, welche Rolle solche Nutzen-Kosten-Analysen im Rahmen staatlicher Entscheidungsprozesse spielen können bzw. welche Bedeutung sie dort haben. Der Einsatz umweltbezogener Nutzen-Kosten-Analysen erfolgt vor allem bei der Evaluierung umweltverbessernder staatlicher oder staatlich induzierter Maßnahmen bzw. Projekte. In diesem Zusammenhang muss geklärt werden, welche Effekte eines staatlichen Umweltprojekts für die Berücksichtigung im Rahmen einer Nutzen-Kosten-Analyse relevant sind. Weiterhin sollen die theoretischen Grundlagen umweltbezogener Nutzen-Kosten-Analysen offengelegt werden. Abschließend werden die bekanntesten praktischen Verfahren zur ökonomischen Umweltbewertung kurz dargestellt.

Nutzen-Kosten-Analysen im Umweltbereich - Wozu?

Nutzen-Kosten-Analysen spielen eine wichtige Rolle als Instrumente staatlicher Allokationspolitik im Umweltbereich. Dabei geht es, wie bereits erwähnt, vor allem um die ökonomische Evaluierung umweltverbessernder Maßnahmen und Projekte des Staates. Bei der Durchführung solcher Projekte werden einerseits knappe volkswirtschaftliche Ressourcen wie Arbeit, Kapital, Materialien etc. ver-

wendet, andererseits werden durch solche Projekte gesellschaftliche Nutzen in Form einer Verbesserung der Umweltqualität geschaffen. Die für ein Umweltprojekt unter staatlicher Regie oder zumindest unter Förderung des Staates verwendeten Ressourcen könnten ohne das jeweilige Umweltprojekt anderen nutzenstiftenden Verwendungen wie dem Ausbau des Straßennetzes, dem sozialen Wohnungsbau oder anderen staatlichen Aufgaben zugeführt werden. Um die gesamtwirtschaftliche Sinnhaftigkeit eines solchen Projekts zu überprüfen, werden im Rahmen von Nutzen-Kosten-Analysen die Projektkosten den geschaffenen Nutzen gegenübergestellt, um so ein Entscheidungskriterium für die Durchführung oder Ablehnung des jeweiligen Vorhabens zu erhalten. Solche Nutzen-Kosten-Analysen, die nicht nur in den USA¹, sondern auch in vielen deutschen Bundesländern für Projekte von größerer finanzieller Bedeutung zwingend vorgeschrieben sind, unterstützen somit staatliche Stellen bei dem verantwortungsvollen Umgang mit den ihnen anvertrauten knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen. Das zentrale Problem bei der Erstellung solcher Nutzen-Kosten-Analysen im Umweltbereich besteht darin, dass die Ermittlung der Projektkosten im Allgemeinen eher unproblematisch ist, da für die Bewertung der eingesetzten Inputs wie Arbeit, Kapital und Materialien auf Marktpreise zurückgegriffen werden kann, während für die Bewertung der durch ein solches Projekt geschaffenen Nutzen in Form

¹) So verlangt die von Präsident Reagan initiierte berühmte Executive Order Nr. 12291 von 1981 für alle neuen größeren Umweltregulierungen vor ihrer Einführung die Anfertigung von Nutzen-Kosten-Analysen (vgl. Desvousges et al. 1992).

einer verbesserten Umweltqualität keine Marktpreise existieren, da "Güter" wie saubere Luft, ein neu geschaffener Natursee, eine schöne Aussicht etc. nicht auf Märkten gehandelt werden. Daher müssen zur ökonomischen Bewertung solcher Umwelt- oder Naturgüter spezielle Techniken entwickelt werden, um den Kosten umweltverbessernder Maßnahmen auch die durch sie bewirkten gesellschaftlichen Nutzen in Geldeinheiten gegenüberstellen zu können.

Die Stellung umweltbezogener Nutzen-Kosten-Analysen im Rahmen der Umweltpolitik ist damit klar definiert: sie dienen vor allem der staatlichen Budgetkontrolle ("Wieviel Nutzen schafft der Staat mit umweltverbessernden Projekten, die ja andere knappe Ressourcen - Kapital, Arbeit, Material - verzehren?").

Im Folgenden soll geklärt werden, welche der vielfältigen Aspekte staatlicher Umweltmaßnahmen im Hinblick auf ökonomische Analysen relevant sind.

Ökonomisch relevante Effekte von Umweltprojekten

Die heute dominierende neoklassische Ökonomie wird von einem anthropozentrischen Weltbild geleitet, das auch maßgebend für die auf der so genannten neoklassischen Wohlfahrtstheorie basierende Nutzen-Kosten-Analyse ist. Für die ökonomische Bewertung von Umweltveränderungen bedeutet dies, dass grundsätzlich nur solche Effekte beachtet werden, die von Menschen wahrgenommen werden. Dies ist in Abbildung 1 verdeutlicht. Zwischen das zu bewertende Ereignis "Umweltveränderung" und das Resultat der Nutzen-Kosten-Analyse ("Änderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt", hier mit ΔW bezeichnet) sind die durch die Umweltveränderung bewirkten Änderungen des privaten Wohlbefindens bzw. der privaten Nutzen ΔU sozusagen als "Filter" geschaltet. Nur diejenigen Effekte der Umweltänderung, die von den einzelnen Bürgern auch wahrgenommen werden, können in eine Nutzen-Kosten-Analyse einfließen. Dies entspricht unserer demokratischen Staatsauffassung, nach

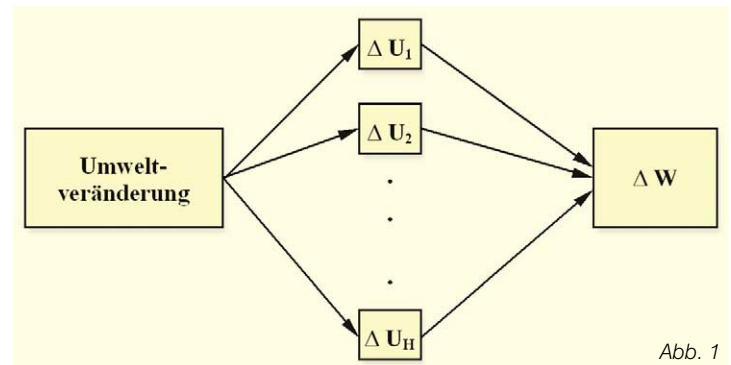
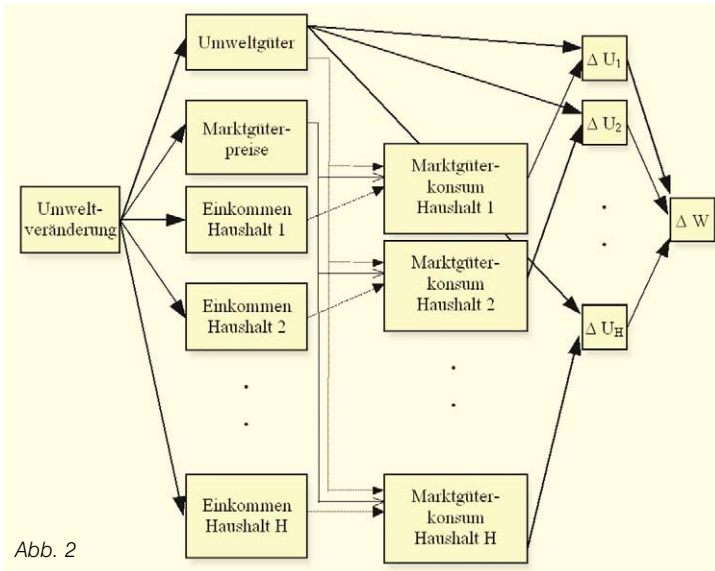


Abb. 1

der das Wohl des Staates bzw. der Gesellschaft nicht unabhängig von dem Wohl der einzelnen Bürger gesehen werden kann. Für intrinsische Werte der Natur als Teil der göttlichen Schöpfung beispielsweise ist in solchen anthropozentrisch orientierten Bewertungsverfahren offensichtlich kein Raum, was häufig Anlass zu herber Kritik an der ökonomischen Nutzen-Kosten-Analyse ist.

Um diesen anthropozentrischen Ansatz im Hinblick auf die umweltbezogene Nutzen-Kosten-Analyse zu operationalisieren, muss geklärt werden, welche von einem umweltverbessernden Projekt potenziell ausgehenden Effekte den individuellen Nutzen und damit die gesellschaftliche Wohlfahrt tangieren.

Als Beispiel soll die Schaffung eines Erholungsgebiets mit einem See und einem angeschlossenen Naturschutzgebiet auf dem Areal eines ehemaligen Braunkohletagebaus dienen. Hier wird deutlich, dass es sich bei den ökonomisch relevanten Effekten eines solchen Rekultivierungsprojekts zum einen um die aus dem Projekt resultierende Umweltverbesserung selbst handelt, die den Nutzen der Menschen erhöht, und zum anderen um die - beispielsweise durch den erblühenden Tourismus und den gleichzeitigen Wegfall des Tagebaubetriebs bewirkten - Änderungen der Preis- und Einkommensstruktur in der betreffenden Gegend, die ihrerseits den Marktgüterkonsum der betroffenen Haushalte und damit deren Wohlbefinden bzw. Nutzen beeinflussen. Diese Zusammenhänge sind in Abbildung 2 dargestellt.



Haushalts für eine umweltverbessernde Maßnahme bzw. seiner minimalen Entschädigungsforderung ("willingness to accept") für eine Umweltverschlechterung. Auf der theoretischen Ebene kann man zeigen, dass die CV ein konsistentes Nutzenmaß ist, d. h. sie zeigt Nutzenänderungen zuverlässig im Sinne der so genannten

$$\text{Indikatorbedingung: } CV_h \begin{matrix} \geq \\ \leq \end{matrix} 0 \Leftrightarrow \Delta U_h \begin{matrix} \geq \\ \leq \end{matrix} 0$$

an. Die CV für einen Haushalt h ($h = 1, 2, \dots, H$) ist somit positiv für Nutzenerhöhungen und negativ für Nutzenverminderungen. Aus der mathematischen Struktur dieses Nutzenmaßes folgt, dass die CV in den Effekten, die Preise, Einkommen und Umweltqualität jeweils auf den individuellen Nutzen haben, additiv-separabel ist, so dass die CV für jeden dieser Einzeleffekte separat und mit unterschiedlichen Techniken berechnet werden kann, wobei sich die Gesamt-CV dann als Summe der Einzel-CVs für Einkommensänderungen (CVI), für Preisänderungen (CVP) und für Umweltveränderungen (CVZ) ergibt:

$$CV_h = CVI_h + CVP_h + CVZ_h$$

Im Folgenden soll die theoretische Basis für die Entwicklung eines geeigneten ökonomischen Wohlfahrtsmaßes kurz erläutert werden.

Theoretische Grundlagen

Aus den vorangegangenen Überlegungen folgt, dass sich die aus einem umweltverbessernden Projekt resultierenden Änderungen der individuellen Nutzen als Funktionen der projektbedingten Preis-, Einkommens- und Umweltqualitätsänderungen darstellen lassen. Solche "Nutzenfunktionen" stellen zwar ein in der Theorie sehr nützliches Konzept dar, für die Praxis der Nutzen-Kosten-Analyse sind sie jedoch unbrauchbar, da sie empirisch nicht beobachtbar bzw. nicht messbar sind. Statt dessen versucht man in Nutzen-Kosten-Analysen, Nutzenänderungen mit Hilfe von Geld- bzw. Einkommensgrößen zu messen. Das bekannteste und am weitesten verbreitete Nutzenmaß ist die auf John Hicks zurückgehende so genannte Kompensierende Variation ("Compensating Variation, üblicherweise abgekürzt mit CV). Sie entspricht - populär ausgedrückt - der maximalen Zahlungsbereitschaft ("willingness to pay") eines

Das so genannte Aggregationsproblem der Nutzen-Kosten-Analyse, d. h. die Zusammenfassung der mit Hilfe der Kompensierenden Variation gemessenen individuellen Nutzenänderungen zu der resultierenden Änderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, deren Ermittlung ja das Ziel einer Nutzen-Kosten-Analyse ist, wird durch simples Addieren der individuellen CVs gelöst:

$$CV_{\text{soc}} = \sum_{h=1}^H CV_h = \sum_{h=1}^H CVI_h + \sum_{h=1}^H CVP_h + \sum_{h=1}^H CVZ_h$$

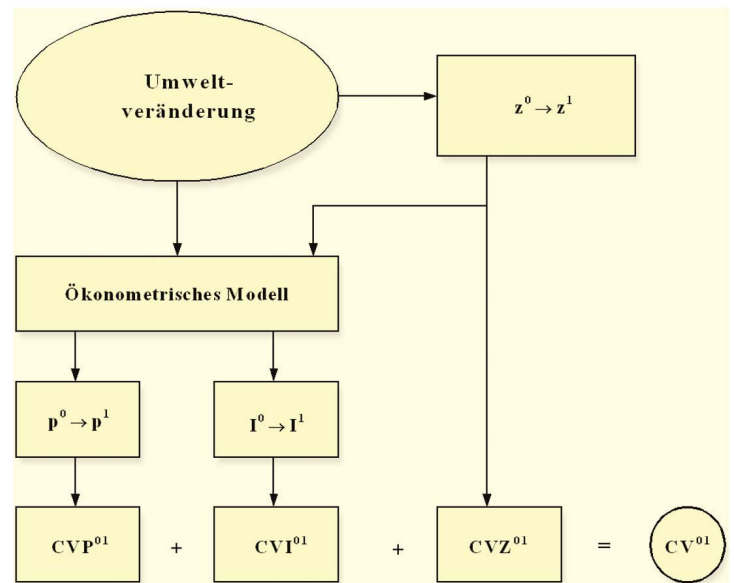
Die gesellschaftliche Kompensierende Variation CV_{soc} wird dann als der gesellschaftliche Wert der durch das betreffende Projekt geschaffenen Nutzen in Geldeinheiten betrachtet. Unter theoretischen Aspekten ist diese Interpretation zumindest im Rahmen der ordinalen neoklassischen Nutzentheorie unzulässig, sie ist jedoch gängige Praxis angewandter Nutzen-Kosten-Analysen und soll daher hier nicht weiter diskutiert werden².

²) Ausführlichere Auseinandersetzungen mit diesem Problem finden sich z. B. in Blackorby, C. / Donaldson, D. (1988) oder Ahlheim (1998).

Die generelle Struktur einer Nutzen-Kosten-Analyse im Umweltbereich ist in Abbildung 3 (rechts) zusammenfassend dargestellt. Zur empirischen Ermittlung der aus einem solchen Projekt potentiell entstehenden Preis- und Einkommensänderungen verwendet man im Idealfall ein entsprechendes ökonomisches Gesamtmodell und bestimmt dann die daraus resultierenden individuellen Kompensierenden Variationen CVI und CVP (die Situationsindizes 0 und 1 in Abbildung 3 bezeichnen jeweils den Zeitpunkt vor und nach Durchführung des fraglichen Projekts bzw. den Übergang von dem einen zum anderen Zustand). Dafür existieren zuverlässige empirische Verfahren, die inzwischen weitgehend als Routine³ gelten. Zur empirischen Bestimmung der individuellen CVs für die durch das Projekt bedingte Veränderung der Umweltqualität, d. h. für die reine Umweltbewertung, müssen hingegen spezielle Techniken verwendet werden, die im Folgenden besprochen werden sollen.

Praktische Verfahren der ökonomischen Umweltbewertung

Bei der ökonomischen Bewertung von Umweltveränderungen muss berücksichtigt werden, dass Umwelt- oder Naturgüter potenziell zwei verschiedene Arten von Werten erzeugen: Gebrauchswerte ("use values") und Nichtgebrauchswerte ("nonuse values"). Bleibt man bei dem bereits erwähnten Beispiel des im Rahmen eines Reaktivierungsprojekts in einem ehemaligen Braunkohletagebau neu angelegten Sees mit Freizeit- und Erholungsgebiet einerseits und einem dem Naturschutz vorbehaltenen Areal andererseits, so fallen hier zunächst die durch dieses Projekt geschaffenen Gebrauchswerte auf: die Bevölkerung kann diesen See zum Schwimmen, Angeln, Surfen etc. nutzen. Gebrauchswerte sind also stets mit einer aktiven Nutzung des betreffenden Naturguts verbunden. Darüber hinaus kann ein solcher See aber auch für diejenigen Bürger Nutzen schaffen, die nicht an eine aktive Nutzung denken. Sie können sich einfach freuen, dass durch die Existenz eines solchen Sees ihre Heimat schöner wird, oder sie schätzen diesen See, weil er von ihren Kindern und Enkeln einmal als Badesee genutzt werden kann. Im ersten Fall hat der See einen so genannten Existenzwert für die betreffenden Bürger, im zweiten Fall spricht man von einem Vermächtniswert. Gemeinsam ist diesen beiden Nichtgebrauchswerten



ten, dass sie nicht mit einer aktiven (und damit auch empirisch beobachtbaren) Nutzung des Sees und seiner Umgebung verbunden sind. Dieser Unterschied bezüglich der aktiven und beobachtbaren Nutzung bestimmt, welches Messverfahren bei der ökonomischen Bewertung eines solchen Seeprojekts zum Einsatz kommen sollte. Grundsätzlich lassen sich direkte und indirekte Umweltbewertungsverfahren unterscheiden, die beide auf die Ermittlung der im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Kompensierenden Variation abzielen, wobei diese, wie ebenfalls erläutert wurde, als maximale Zahlungsbereitschaft für das betreffende Naturgut interpretiert werden kann. Die indirekten Verfahren beruhen auf der empirischen Beobachtung aktiver Nutzungshandlungen, von denen auf die Wertschätzung geschlossen wird, die ein Haushalt oder ein Individuum einem bestimmten Naturgut entgegenbringt. Die direkten Verfahren dagegen versuchen, diese Wertschätzung durch Befragung der betreffenden Personen zu bestimmen. Aus dieser Unterscheidung wird schon deutlich, dass die indirekten Verfahren nur

³) Siehe hierzu z. B. Ahlheim (1999).

zur Ermittlung der Gebrauchswerte eines Naturguts geeignet sind, da die Nichtgebrauchswerte definitionsgemäß nicht mit beobachtbaren Nutzungshandlungen verbunden sind. Damit führen die indirekten Verfahren grundsätzlich zu einer Unterbewertung der Natur bzw. der Umwelt mit allen damit verbundenen Konsequenzen: umweltverbessernde Projekte erscheinen weniger attraktiv, da die durch sie geschaffenen gesellschaftlichen Nutzen unterschätzt werden; umgekehrt erscheint die Nutzung und Zerstörung der Umwelt "billiger", als es ihrem wahren Wert entspricht, da die zerstörten Naturwerte unterschätzt werden. In der Summe hat dies eine Übernutzung der Natur einerseits und zu geringe Bemühungen für Umweltschutz und Renaturierung andererseits zur Folge.

Die bekanntesten indirekten Umweltbewertungsverfahren sind die Reisekosten- oder Aufwandsmethode einerseits und die Methode der hedonischen Preise andererseits. Die Reisekostenmethode versucht, von dem Aufwand, den ein Individuum für die Nutzung eines Naturguts treibt, auf seine Wertschätzung für dieses Gut zu schließen. Beim Beispiel des Badesees würde man ermitteln, wie oft pro Jahr die betreffende Person zu diesem See fährt, wie viel Zeit sie für Hin- und Rückfahrt sowie vor Ort verbringt, welche Fahrtkosten, Eintrittsgelder, Kosten für Ausrüstung etc. sie auf sich nimmt, um diesen See zu nutzen. Die Summe dieser Ausgaben wird dann als (untere Grenze für die) Zahlungsbereitschaft der betreffenden Person für diesen See interpretiert. Die konzeptionellen Schwächen dieser Methode liegen auf der Hand: Wie soll beispielsweise die für die Nutzung des Sees verwendete Zeit monetär bewertet werden? Ist die Anfahrt tatsächlich eine Aufwendung für die Nutzung des Sees oder ein Vergnügen für sich, das dann natürlich nicht zu den Nutzungskosten gerechnet werden darf? Wie will man die Ausgaben für eine neue Badehose, ein Surfbrett, eine Angelausrüstung etc. einem einzelnen See zurechnen?

Die Methode der hedonischen Preise⁴ versucht, aus den Marktpreisen bzw. Marktmieten für Immobilien die in ihnen implizit enthaltenen Preisanteile für die mit diesen Immobilien verbundene Umweltqualität herauszurechnen. Vergleicht man die Preise für zwei baugleiche Appartements in demselben Haus, von denen das eine Meerblick hat und das andere nicht, so lässt sich die Preisdifferenz

als die Zahlungsbereitschaft des Käufers oder Mieters für die schöne Aussicht interpretieren. Allerdings finden sich in der Realität nur wenige Beispiele, bei denen zwei Immobilien sich tatsächlich nur durch die jeweilige Umweltqualität und nicht auch noch durch andere Attribute wie Verkehrsanbindung, sozialer Status der Nachbarschaft, Einkaufsmöglichkeiten etc. unterscheiden. Außerdem finden zu einem bestimmten Zeitpunkt meist nicht genug Transaktionen vergleichbarer Immobilien statt, um daraus eine unter statistischen Aspekten hinreichend zuverlässige Datenbasis zu gewinnen. Daher ist auch die Naturbewertung durch hedonische Preise mit so schwerwiegenden methodischen Schwächen behaftet, dass sie nicht für den Praxiseinsatz empfohlen werden kann.

Der schwerwiegendste methodische Mangel sowohl der Reisekostenbewertung als auch der hedonischen Preise besteht jedoch darin, dass beide Verfahren blind für Nichtgebrauchswerte sind und daher zu einer systematischen Unterbewertung der Natur führen, wie oben bereits erläutert wurde. Dieser systematische Messfehler wird bei den direkten Bewertungsverfahren vermieden. Die populärste direkte Bewertungsmethode ist sicherlich die Kontingente Bewertungsmethode ("contingent valuation method"), die hier stellvertretend für die Klasse der direkten Verfahren, zu denen auch Contingent Ranking, Choice Experiments, Conjoint Analysis etc. gehören, beschrieben werden soll.

Die Kontingente Evaluierungsmethode (KEM) ist eine Interviewmethode, bei der die interviewten Personen das zu bewertende Naturgut auf einem hypothetischen Markt "nachfragen" sollen. Aus ihrer auf diesem Markt gezeigten Zahlungsbereitschaft wird dann auf den Nutzen geschlossen, den sie aus diesem Gut ziehen. Zunächst wird eine repräsentative Zufallsstichprobe aller betroffenen Haushalte gezogen, mit denen Interviews geführt werden. Im Rahmen eines solchen Interviews wird den Haushalten zunächst das von ihnen zu "kaufende" Gut, z. B. der bereits erwähnte Badensee, ausführlich beschrieben. Dann müssen ihnen die Regeln des hypothetischen Markts erläutert werden, auf dem sie das Gut nachfragen sollen. Bei dem Badensee mit angeschlossenem Naherholungsgebiet könnte man beispielsweise erklären, dass die Gestaltung von den an den See angrenzenden Gemeinden finanziert werden muss,

4) Eine ausführliche Darstellung dieser Methode findet sich z. B. bei Palmquist (1991).

wobei die Gemeinden zu diesem Zweck ihre lokalen Steuern (z. B. Grundsteuern) und Gebühren erhöhen könnten. Durch die Überwälzung dieser zusätzlichen Kosten auf Mieten und Preise des örtlichen Gewerbes würden dann die Lebenshaltungskosten aller Bürger steigen. Auf der dritten Stufe des Interviews wird dann gefragt, ob die betreffende Person z. B. bei einer Volksabstimmung für das Rekultivierungsprojekt stimmen würde, wenn ihre durchschnittlichen Lebenshaltungskosten um zehn Euro pro Monat steigen würden. Bejaht sie diese Frage, so kann in einer Folgefrage eine höhere Zahlungsbereitschaft (z. B. 15 Euro) vorgeschlagen werden, bei einer Verneinung schlägt man eine geringere Zahlungsbereitschaft vor, d. h. man fragt beispielsweise, ob sie das Projekt bei einer Steigerung der monatlichen Lebenshaltungskosten um fünf Euro befürworten würde. Auf diese Weise erhält man obere bzw. untere Schranken für die "wahre" Zahlungsbereitschaft bzw. CV der befragten Personen. Aus dieser Datenbasis kann man dann die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft der in der Stichprobe vertretenen Haushalte bestimmen, die dann durch Multiplikation mit der Anzahl der insgesamt von dem Projekt betroffenen Haushalte zur gesellschaftlichen Zahlungsbereitschaft CV_{soz} für dieses Projekt hochgerechnet wird. Diese Größe wird dann als der monetäre gesellschaftliche Wert des Umweltprojekts interpretiert.

Die Schwächen dieses Verfahrens sind vielfältig und offensichtlich. Das schwerwiegendste Problem besteht natürlich darin, dass die in den Interviews geäußerte Zahlungsbereitschaft nur hypothetisch ist, was Anlass für eine Vielzahl von Verzerrungen bieten kann⁵. Dennoch ist die KEM sicherlich das beste derzeit verfügbare Verfahren zu einer umfassenden Umweltbewertung. Die unter dem Begriff ABCM ("Attribute Based Choice Modelling") zusammengefassten anderen direkten Bewertungsverfahren haben genau wie die KEM den Nachteil, dass sie letztlich auf hypothetische Bewertungen abzielen, darüber hinaus aber besteht bei ihnen die Befürchtung, dass die Attributbezogenheit dieser Verfahren letztlich einer umfassenden Umweltbewertung im Wege steht.

⁵) Ausführliche Auseinandersetzungen mit den Schwächen der KEM finden sich z. B. in Ahlheim / Buchholz (2000), Ahlheim / Lehr (2002), Hackl / Pruckner (2000 und 2002).

Abschließende Bemerkungen

In dieser kurzen Übersicht wurde zunächst die Bedeutung von umweltbezogenen Nutzen-Kosten-Analysen im Rahmen des staatlichen Budgetverwendungsprozesses erläutert. Ferner wurden die grundsätzliche Struktur solcher Analysen und ihre theoretische Basis dargestellt. Bei der anschließenden Behandlung einzelner Methoden zur ökonomischen Umweltbewertung wurde deutlich, dass letztlich nur die Kontingente Evaluierungsmethode zu einer umfassenden Bewertung von Naturgütern geeignet ist. Allerdings ist auch diese Methode mit einer Reihe von Problemen behaftet, so dass hier noch erheblicher Forschungsbedarf besteht. Daher sollte man sich bei der Interpretation der Ergebnisse umweltbezogener Nutzen-Kosten-Analysen stets der Schwächen der verwendeten Verfahren bewusst sein und politische Entscheidungen keinesfalls ausschließlich von solchen Analysen abhängig machen.

Literatur

- Ahlheim, M. (1998), Measures of economic welfare, in: Barberà, S. / Hammond, P. J. / Seidl, C. (eds.), Handbook of utility theory, Vol. 1: Principles, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 483-568.
- Ahlheim, M. (1999), The Economic Assessment of Natural Values, in: Mayr, H. / Wiener, S. (Hrsg.), Research and monitoring as key elements for sustainable development of the Limestone Alps - European strategies, Wien, 41-54.
- Ahlheim, M. / Buchholz, W. (2000), WTP or WTA - Is that the question? Reflections on the difference between 'willingness to pay' and 'willingness to accept', Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2/2000, 253-271.
- Ahlheim, M. / Lehr, U. (2002), Nutzentransfer: Das Sparmodell der Umweltbewertung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3/1, 85-104.
- Blackorby, C. / Donaldson, D. (1988), Money-metric utility: A harmless normalization?, Journal of Economic Theory 46, 120-129.
- Desvousges, W. H. / Naughton, M. C. / Parsons, G. R. (1992), Benefit Transfer: Conceptual Problems in Estimating Water Quality Benefits Using Existing Studies, Water Resources Research 28/3, 675-683.
- Hackl, F. / Pruckner, G. J. (2000), Braucht die deutsche Umweltpolitik einen Exxon Valdez Tankerunfall?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1, 93-114.
- Hackl, F. / Pruckner, G. J. (2002), Warm glow, free-riding and vehicle neutrality in contingent valuation studies, unveröffentlichtes Diskussionspapier.
- Palmquist, R. B. (1991), Hedonic methods, in: Braden, J. B. / Kolstad, C. D. (eds.), Measuring the demand for environmental quality, Amsterdam, 77-120.

"Aktive Beteiligung" des Wupperverbandes in der Bewirtschaftungsplanung

Marlene Liebeskind



Am 22. Dezember 2002 wurde der Leitfaden der Europäischen Kommission zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit publiziert [1]. Dieser Leitfaden beschreibt in 7 Kapiteln auf 66 Seiten, was die Europäische Kommission und die Wasserdirektoren der 15 EU-Staaten unter Öffentlichkeitsinformation, Öffentlichkeitskonsultation und Öffentlichkeitsbeteiligung verstehen. Zwei umfangreiche Anhänge geben darüber hinaus Beispiele für Techniken zur Öffentlichkeitsbeteiligung und internationale Beispiele für durchgeführte Prozesse einer Einbeziehung der Öffentlichkeit.

Seit Mai liegt der Leitfaden in übersetzter Form vor und kann beim Bundesministerium für Umwelt (BMU) in Bonn (Frau Jekel) bezogen werden. Leider ist er bisher weder im Internetauftritt des BMU noch im Umweltbundesamt (UBA) noch im Wasserblick veröffentlicht. Der Leitfaden und die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt wurden daher bisher - trotz hochinteressanten Inhaltes - von Behörden und auch Verbänden wenig beachtet.

Dies spiegelt sich auch im Arbeitsauftrag der vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) eingerichteten AG Öffentlichkeitsbeteiligung wider, welche zwar den Begriff der "Beteiligung" im Namen führt, die sich in ihrem formulierten Arbeitsauftrag [2] jedoch explizit beschränkt, indem sie ausdrücklich kein "formelles und ver-

pflichtendes Verfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt". Eine Zusammenarbeit der AG Öffentlichkeitsbeteiligung mit der AG Recht, welche letztendlich die Umsetzung der in der EU-WRRL angesprochenen Öffentlichkeitsbeteiligung in Landesrecht vornehmen muss, erfolgt nicht. Hier darf man gespannt sein, was im Entwurf des LWG formuliert wird.

Alle Interessensgruppen sind gut beraten, die Vorschläge der EU-Kommission zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung intensiv zu studieren um die Novelle der Rechtstexte in der vorhersehbar knappen Zeit qualifiziert begleiten zu können.

EU-WRRL und Öffentlichkeit

An einer Reihe von Punkten nimmt die EU-Wasserrahmenrichtlinie Bezug auf die "Öffentlichkeit". Dies wurde und wird immer wieder als eine der Besonderheiten der EU-Wasserrahmenrichtlinie herausgestellt:

Präambeln

In der Präambel Nr. 14 wird die "Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit" als wichtig für den Erfolg der Richtlinie bezeichnet. Eine unausgewogene oder unterlassene Öffentlichkeitsbeteiligung gefährdet somit das Umsetzungsergebnis. Präambel Nr. 46 schreibt vor, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit si-

herzustellen ist und dass sie erfolgen muss, "bevor endgültige Entscheidungen über Maßnahmen getroffen werden". [3] Ein staatlicher Umsetzungs-"Alleingang" ist somit von der EU weder erwünscht noch angestrebt.

Artikel 14

Die Mitgliedstaaten fördern darüber hinaus gemäß Gesetzesartikel 14 der EU-WRRL "die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne" (BW-Pläne). "Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit einschließlich den Nutzern zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:" [3]

- a) "einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Planes, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen...."
- b) "einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen"
- c) "Entwürfe des BW-Planes...." [3]

"Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens 6 Monaten ein." [3]

Der Gesetzestext spricht somit von aktiver Einbeziehung und Anhörung, welche als zwei Verfahren ermöglicht werden müssen. Konsequenterweise befasst sich der Leitfaden der EU-Kommission daher in Kapitel 3 mit der aktiven Einbeziehung und in Kapitel 4 mit der Anhörung bzw. Konsultation.

Anhang VII Satz 9

In Anhang VII Satz 9 der EU-WRRL schließlich werden die Angaben benannt, die der Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet enthalten muss, und zwar:
eine "Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurück-

The infographic is titled "Welche Formen von Beteiligung gibt es nach EU-WRRL?". It features a central box with the text "GUIDANCE ON PUBLIC PARTICIPATION IN RELATION TO THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE" and lists "Active involvement, Consultation, and Public access to information." Below this box, it states "This document goes with 3 annexes: 1. participation techniques; 2. examples of public participation in water management projects; 3. members of the drafting group and other contributors." To the right of the box, three green arrows point downwards, labeled "1 Information", "2 Anhörung", and "3 Aktive Beteiligung". At the bottom of the infographic, the date "22. Dez. 2002" is displayed.

gehenden Änderungen des Planes" sowie in Satz 11 "Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente und -informationen." [3]

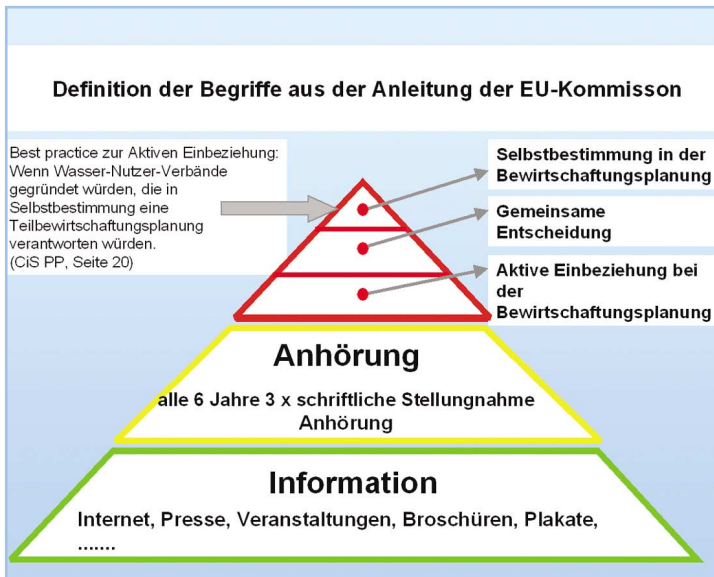
Dahingestellt sei, wie dies auf dem Level eines Einzugsgebietes (z.B. "Rhein") organisatorisch und praktisch erfolgen kann. Eine Änderung des BW-Planes aufgrund der Anhörung der Öffentlichkeit ist regional deutlich eher vorstellbar (und im Leitfaden der EU-Kommission auch entsprechend beschrieben) als auf internationalem Level unter Beteiligung von 9 Staaten.

Der Leitfaden der EU-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung
Der Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung fasst die unterschiedlichen in der EU-WRRL genutzten Begriffe wie "Beteiligung", "Kon-

sultation", "Einbeziehung", "Stellungnahme", "Anhörung" und "Information" zusammen und unterscheidet nur drei Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung, als da wären:

- aktive Beteiligung
entsprechend: "Beteiligung", "Einbeziehung", (siehe Kapitel 3 [1])
- Anhörung
entsprechend: "Konsultation", "schriftliche Stellungnahme", "Anhörung" (siehe Kapitel 4 [1]) und
- Information (siehe Kapitel 5 [1]).

Als "Öffentlichkeit" wird sowohl die breite als auch die Fachöffentlichkeit bezeichnet (entsprechend der Definition der Aarhus-Konvention (Artikel 2(4)) sowie der EU-SEIA-Richtlinie 2001/42/EWG). In diesem Sinne ist sowohl der Wupperverband als "Öffentlichkeit" anzusprechen wie auch z.B. eine Firma mit Wasserbezug, ein Fischereiverein oder der einzelne Wasserverbraucher im Verbandsgebiet. Diese werden auch als "interessierte Parteien" (stakeholder) bezeichnet.



Aktive Beteiligung

Im Leitfaden der EU-Kommission finden sich folgende beispielhaften Texte zur Beschreibung der aktiven Beteiligung:

"Aus Nr.14 der Präambel"... "geht hervor" (und auch aus Artikel 14, Satz (2), Anmerk. d. Verfasserin), "dass aktive Beteiligung nicht dasselbe ist wie Anhörung. Anhörung bedeutet, dass die Öffentlichkeit auf die von der Behörde entwickelten Pläne und Vorschläge reagieren kann. Dagegen bedeutet aktive Beteiligung, dass Interessierte durch die Erörterung von Problemen und durch Beiträge zu ihrer Lösung aktiv am Planungsprozess mitwirken. Wesentlich für die aktive Beteiligung ist das Potential der Akteure, den Prozess zu beeinflussen"[4].

Laut Definition des EU-Leitfadens ist die "Aktive Beteiligung eine höhere Ebene der Beteiligung als die Anhörung". Weiterhin führt der Leitfaden aus:

"Aktive Beteiligung bedeutet, dass Interessierte dazu aufgefordert



sind, durch die Erörterung von Themen und durch Lösungsvorschläge aktiv zum Planungsprozess beizutragen" [5].

"Eine höhere Ebene der Beteiligung ist die Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung von Plänen. Interessierte Parteien nehmen aktiv am Planungsprozess teil, indem sie Probleme erörtern und zu ihrer Lösung beitragen."(1) [6] "Noch höhere Ebenen der Beteiligung sind gemeinsame Entscheidungsfindung und Selbstbestimmung" [6]. "Gemeinsame Entscheidungsfindung schließt ein, dass sich Interessensgruppen nicht nur aktiv am Planungsprozess beteiligen sondern auch teilweise Verantwortung für die Ergebnisse übernehmen" [6]. "Selbstbestimmung" bedeutet, dass die Wasserbewirtschaftung (teilweise) in die Hände der Akteure gelegt wird, z.B. durch die Nutzung von Wassernutzerverbänden" [6]. Eine aktive Beteiligung gemäß (1) "zu fördern sollte als zentrale Anforderung an die aktive Beteiligung angesehen werden, die beiden letzten Punkte werden von der Richtlinie nicht ausdrücklich gefordert, können aber als oft bewährte Praxis gelten" [6].

Gemäß dieser Beschreibung ist die Entwicklung des Bewirtschaftungsplanes eine Co-Produktion zwischen der verantwortlichen Behörde und den aktiv beteiligten interessierten Stellen.

Anhörung

Die Anhörung ist nach der Leitlinie "die niedrigste Form der Beteiligung der Öffentlichkeit, geht man von der Information" (der Öffentlichkeit) "als Basis aus. Die öffentliche Verwaltung stellt Unterlagen für schriftliche Stellungnahmen zur Verfügung...und holt aktiv...Stellungnahmen und Meinungen der Öffentlichkeit ein. Artikel 14 der Richtlinie versteht unter Anhörung nur schriftliche Anhörungen. Die Nummern 14 und 46 der Präambel sowie Anhang VII beziehen sich auf Anhörungen im Allgemeinen." [7]

Weiter führt der Leitfaden aus: "Die erste Ebene echter Beteiligung ist die Anhörung."..."Mit diesem Verfahren wird keine Mitwirkung an Entscheidungen eingeräumt und die Fachleute unterliegen keiner formellen Verpflichtung, sich die Ansichten der Öffentlichkeit zu eigen zu machen." [8] In dem Leitfaden werden zwei Formen der Anhörung unterschieden: schriftliche und mündliche. Hierzu heißt es weiter: "Schriftliche Anhörung ist die Mindestanforderung nach Arti-

kel 14 Abs. 1" [6]. Eine Anhörung impliziert die Versorgung mit Hintergrundinformationen und eine aktive Beteiligung beinhaltet automatisch eine Anhörung. Die verschiedenen Ebenen der Beteiligung bauen also aufeinander auf.

Ganz klar beschreibt der Leitfaden auch, dass folgende Strukturen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht intendiert sind:

- Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet nicht notwendigerweise, dass alle mitmachen.
- Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet nicht, dass alle mitentscheiden.
- Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet nicht, um jeden Preis einen Konsens zu erzielen.

Es ist Aufgabe der zuständigen Behörde, den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung zu organisieren und den verschiedenen Akteuren ihre Rollen (Informierte, Mit-Denker (Anhörung) oder Mit-Planer (aktiv Beteiligte)) zuzuweisen. Im Sinne eines Erwartungsmanagements sollte die Rollenzuweisung laut Leitfaden so früh wie möglich geschehen.



Bewirtschaftungsplanung

Das Ziel der EU-WRRRL ist in Artikel 4 (Umweltziele) mit dem guten Zustand beschrieben. Der Artikel befasst sich jedoch in seinen weiteren Sätzen auch mit möglichen Wegen zu diesem Ziel. Satz (3) benennt die Ausweisung erheblich veränderter Gewässer, Satz (4) eine mögliche Fristenverlängerung um zweimal 6 Jahre ab 2015 und Satz (5) schließlich ermöglicht die Definition verminderter Umweltziele, welche alle 6 Jahre zu überprüfen ist. Ein "aus dem Auge verlieren" des Endzieles ist jedoch nicht möglich. Diese Ausnahmeregelungen müssen restriktiv gehandhabt werden, da sie in Europa tatsächlich nur Ausnahmen beschreiben sollen. Dennoch kann sich niemand der Tatsache verschließen, dass in Gebieten mit - im europäischen Vergleich - höchster Siedlungsdichte von 1000 bis über 2000 Einwohnern pro km² (z.B. Wuppertal, Duisburg, Bottrop; zum Vergleich: Schweden: 22 Einwohner/km² oder NRW: 528 Einwohner/km²) sowie hoher Produktionsdichte und einer langen Industrialisierungsgeschichte ein vom Urzustand der Gewässer nur geringfügig abweichender Zustand wohl kaum erreicht werden kann. Hier

wäre das gewässerökologische Leitbild durch ein entsprechendes zukünftiges Besiedelungsleitbild zu ergänzen. Auch die große Anzahl an Altlastenverdachtsflächen allein in Wuppertal sprechen hier eine deutliche Sprache.

In der Bewirtschaftungsplanung muss daher - ausgehend von den definierten Wasserkörpern - sehr genau abgewogen werden, auf welchem Weg, in welcher Zeit und mit welchen assoziierten Umweltkosten in anderen Umweltkompartimenten (Boden, Luft, Klima, Naturschutz) das Leitbild "guter Zustand" für die Gewässer erreicht werden kann. Nachhaltiges Handeln ist hier gefragt.

Ein abgewogener Planungsprozess ist ohne die tatsächlich AKTIVE Beteiligung der wichtigsten Wasserakteure nicht vorstellbar.

LWG-Novellen und Öffentlichkeitsbeteiligung

Bisher wurden wasserwirtschaftliche Rahmenpläne laut WHG §36 (3) von den Ländern aufgestellt. Im neuen WHG (Novelle vom 19. August 2002) ist dieser Text entfallen und es wird auf die Landeswassergesetze verwiesen. Das LWG NRW liegt im Entwurf noch nicht vor, so dass noch keine Informationen darüber vorliegen, wer die Bewirtschaftungspläne aufstellt.

Schleswig-Holstein hat z.B. mit Kabinettsbeschluss vom 26.02.2002 den Wasser und Bodenverbänden vorrangig die Führung in 34 Arbeitsgruppen überlassen, in denen die wasserwirtschaftliche Planung von den Betroffenen - unter Federführung der Wasser- und Bodenverbände - vorbereitet wird. Laut Aussage von Herrn Umweltminister Müller vom 13.12.2002 sollen für die Öffentlichkeitsbeteiligung auch unkonventionelle Wege gegangen werden [9].

Im Landtag bezeichneten alle Parteien die Übertragung der Federführung an die Betroffenen als Gewinn und benannten eine sowohl breite als auch tiefgehende demokratische Teilhabe als einen wesentlichen Bestandteil für die erfolgreiche Umsetzung des gigantischen Vorhabens EU-WRRRL. Im entsprechenden Gesetzesentwurf liest sich dies so:

§ 131 "Für jede Flussgebietseinheit ist ein Bewirtschaftungsplan und ein Maßnahmenplan durch die Flussgebietsbehörde aufzustellen."

Artikel 4 EU-WRRL „Umweltziele“

- | | |
|--------------|--|
| Ziel: | ■ guter Zustand ; <i>Artikel 4, Satz (1)</i> |
| Weg: | □ Auswahl des kosteneffizientesten Maßnahmenprogramms ; <i>Anhang III</i> |
| | ■ Fristenverlängerung ; <i>Artikel 4, Satz (4)</i> |
| | ■ vermindertes Umweltziel ; <i>Artikel 4, Satz (5)</i>
(alle 6 Jahre zu überprüfen) |
| | ■ Ausweisung als erheblich verändertes Gewässer ; <i>Artikel 4, Satz (3), alle 6 Jahre zu überprüfen</i> |

§133 "Die Flussgebietsbehörde fördert die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheiten informiert sie diejenigen, deren Belange betroffen sind, und gibt ihnen Gelegenheit, durch Entwürfe, Beiträge und die Einbringung von Daten und Informationen aktiv an der Planung mitzuwirken." [10]

Im Entwurf des LWG Rheinland-Pfalz sind hingegen sämtliche Bezüge der EU-WRRL zur aktiven Beteiligung entfallen und die Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Information und Anhörung beschränkt worden. Auch wird allein die obere Wasserbehörde als Institution benannt, welche zum Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan Beiträge erstellt [11].

Im Sinne einer getragenen Entscheidungsfindung sollten die Kosten und die Wege zum guten Zustand gemeinsam von den Wasserakteuren eines Teileinzugsgebietes und den zuständigen Behörden verantwortet werden.

Im Einzugsgebiet der Wupper wird hier ein guter Weg beschritten, der in der Zusammenarbeit zwischen dem StUA Düsseldorf, der Bezirksregierung Düsseldorf, dem Umweltministerium und dem Wupperverband hoffen lässt, dass zukünftig eine Bewirtschaftungsplanung im Dialog mit - je nach Fragestellung - allen wesentlichen Wasserakteuren erfolgen kann.

<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>

Literatur

- [1] "Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, Active Involvement, Consultation and Public Access to information." Leitfaden der EU-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung. 22.12.02, <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>
- [2] Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung nach WRRL, Selbstverständnis und Aufgaben der Arbeitsgruppe, 11.04.01, Institut Kommunikation & Umweltplanung, Dortmund
- [3] Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 23.10.00 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, in Kraft getreten am 22.12.00
- [4] "Guidance on Public Participation" der EU-Kommission, 22.12.02, deutsche Fassung Seite 21, englische Fassung Seite 17
- [5] deutsche Fassung Seite 23, englische Fassung Seite 18
- [6] deutsche Fassung Seite 24, englische Fassung Seite 20
- [7] deutsche Fassung Seite 23, englische Fassung Seite 18
- [8] deutsche Fassung Seite 24, englische Fassung Seite 19
- [9] LWG-Entwurf Schleswig-Holstein, 26.11.02, <http://www.lvn.ltsh.de/infothek/wahl15/drucks/2200/drucksache-15-2286.pdf>
- [10] Plenarprotokoll 1. Lesung LWG-Novelle Schleswig-Holstein, 13.12.02 <http://www.wabo-sh.de/infos/landesverband/info62anlage.htm>
- [11] LWG-Entwurf Rheinland-Pfalz, <http://www.wasser.rlp.de/download/LWG-Novelle.pdf>

Zusammenfassung und Schlusswort

Bernd Wille



Meine sehr geehrten Damen und Herren,

angesichts der fortgeschrittenen Zeit möchte ich mich zum Abschluss des diesjährigen Symposiums kurz fassen.

Mein herzlicher Dank geht zunächst an die Referenten, die diese Veranstaltung durch ihr Engagement ermöglicht und das Symposium mit ihren Beiträgen fachlich interessant und aktuell gestaltet haben.

Weiterhin möchte ich mich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor, auf und hinter der Bühne bedanken, die die Veranstaltung wieder mit viel Können und Geschick organisiert und für einen reibungslosen Ablauf gesorgt haben. Und natürlich bedanke ich mich bei Ihnen allen hier im Saal: für Ihr Interesse, Ihre Unterstützung und Ihr zahlreiches Erscheinen.

Der Tag brachte - zumindest für mich - einige interessante und bemerkenswert klare Worte. So ist mir das Wort von Herrn Dr. Friedrich im Ohr geblieben, dass "wer die Musik bestellt, diese auch bezahlt". Die Frage, wer nicht mit den roten Linien leben kann, steht noch zur Beantwortung an, und ich habe auch mit Interesse vernommen, dass die "Entscheidung über das Ziel in der Region getroffen werden muss."

Durch einige "Finalsätze" erlaube ich mir, die Veranstaltung kurz Revue passieren zu lassen:

- "bei der Finanzierung zur Zielerreichung sollten Umschichtungen möglich sein"
- "die Gesellschaft muss ihren Anteil leisten"
- "letztlich zahlt der Verschmutzer"
- "die Industrie ist gerne bereit, mitzuwirken"
- "die Hauptsorgen der Kommunen zur Finanzierung überwiegen"
- "Finanzierungsverantwortung und Programmverantwortung müssen zusammenfallen"
- "für die Gewässerunterhaltung sind die Verbände bestens geeignet"
- "es langt"
- "sozioökonomische und sozioökologische Belange müssen einfließen"
- "Ehrlichkeit ist angesagt"
- "sie können doch beim Kauf landwirtschaftlicher Produkte Gülle mit nach Hause nehmen"
- "wer sind die relevanten Akteure"
- "das Machbare tun"

- "die Ausnahme ist nicht die Regel"
- "Sensus für die Öffentlichkeit"
- "bei uns ist die Ausnahme die Regel"
- "Planung im Dialog"

Trotz später Stunde gelang es zudem Herrn Prof. Ahlheim, das Auditorium durch seine anschaulichen Beispiele von Kanzlern, Kröten und Müslipackungen für Kosten-Nutzen-Analysen und ökonomische Formelwerke zu begeistern.

Zum Schluss möchte ich Sie noch ganz herzlich zum 7. Symposium einladen, das am 06. Mai 2004 stattfinden wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt.

Referenten

Harald Bayer, Beigeordneter

Stadt Wuppertal, Große Flurstraße 10, 42 269 Wuppertal, Tel.: 0202 / 563 53 20,
harald.bayer@stadt.wuppertal.de

Claus-Jürgen Kaminski, Leiter Ressort Allgemeine Dienste

Stadt Wuppertal, Wegenerstraße 7, 42 269 Wuppertal, Tel.: 0202 / 563 63 50,
claus-juergen.kaminski@stadt.wuppertal.de

Dr. Harald Friedrich

MUNLV NRW, Ref. IV-10, Schwannstraße 3, 40 476 Düsseldorf, Tel.: 0211 / 456 63 38,
harald.friedrich@munlv.nrw.de

Prof. Dr. Jürgen Salzwedel,

Norton Rose Vieregge, Theodor-Heuss-Ring 19 - 21, 50 668 Köln, Tel.: 0221 / 7716 116,
juergen.salzwedel@nortonrose.com

Dr. Ulrich Oehmichen

Bundesverband der dt. Gas- und Wasserwirtschaft, Josef Wirmer Straße 1, 53 123 Bonn, Tel.: 030 / 28041 518,
oehmichen@bgw.de

Uwe Töpfer, Bürgermeister

Gemeinde Marienheide, Hauptstraße 20, 51 709 Marienheide, Tel.: 02264 / 4044 144,
uwe.toepfer@gemeinde-marienheide.de

Dr. Reinhard Fingerhut, Vorstand

Wuppertaler Stadtwerke AG, Bromberger Straße 39-41, 42 281 Wuppertal, Tel.: 0202 / 569 38 20,
Dr.Reinhard.Fingerhut@wsw-online.de

Bruno Schöler

Landwirtschaftskammer Rheinland, Endenicher Allee 60, 53 115 Bonn, Tel.: 0228 / 703 13 15,
bruno.schoeler@lwk-rheinland.nrw.de

Dr. Frank Andreas Schendel

Bayer AG Leverkusen, Gebäude 9115, 51 368 Leverkusen, Tel.: 0214 / 30 819 65,
frank-andreas.schendel.ss@bayer-ag.de

Dr. Ulla Necker, Amtsleiterin

StUA Düsseldorf, Schanzenstraße 90, 40 549 Düsseldorf, Tel.: 0211 / 5778 209,
Ulla.Necker@stua-d.nrw.de

Ulrich Marten, Ltd. Regierungsdirektor

Bezirksregierung Düsseldorf, Cecilienallee 2, 40 474 Düsseldorf, Tel.: 0211 / 4752 968,
ulrich.marten@brd.nrw.de

Rudolf Hurck

Emschergenossenschaft/Lippeverband, Königswall 29, 44 137 Dortmund, Tel.: 0231 / 9151 235,
rhurck@eglv.de

Prof. Michael Ahlheim

Universität Hohenheim, Lehrstuhl für Umweltökonomie und Ordnungspolitik Volkswirtschaftliches Institut (520F),
70 593 Stuttgart, Tel.: 0711 / 459 3596,
ahlheim@uni-hohenheim.de

Dr. Marlene Liebeskind

Wupperverband, Untere Lichtenplatzer Straße 100, 42 289 Wuppertal, Tel.: 0202 / 583 238,
lie@wupperverband.de

Bernd Wille, Vorstand

Wupperverband, Untere Lichtenplatzer Straße 100, 42 289 Wuppertal, Tel.: 0202 / 583 244,
wi@wupperverband.de

