

Aktuelles zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Karlheinz Meier

1 Einführung

Heft 1/2008 von „Wasser um Umwelt“ enthielt zu diesem Thema einen Kurzbericht mit den zwei Untertiteln „Beteiligung der Öffentlichkeit“ und „Mitwirkung in den Bundesländern“. Entsprechend der Fristsetzungen in der WRRL wurden die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme (BPuMP) bis Ende 2009 aufgestellt und innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung der Kommission übermittelt.

Ein Jahr zuvor lagen diese Unterlagen der Öffentlichkeit in einem Zeitraum von mindestens sechs Monaten zur Stellungnahme vor. In welchem Ausmaß bundesweit diese Beteiligungschance genutzt wurde und wieweit die schriftlichen Bemerkungen sich in den Plänen niedergeschlagen haben, würde für den vorliegenden Bericht eine zu umfangreiche Recherche erfordern. Generell kann aber gesagt werden, dass während der Anhörungen, von Ausnahmen abgesehen, die fehlende Detailschärfe der Maßnahmenprogramme kritisiert wurde.

Daher ist von Interesse, welche Wege in den einzelnen Bundesländern beschritten werden, um einerseits die Maßnahmenplanungen zu konkretisieren, andererseits aber auch der Forderung der WRRL nachzukommen, die Maßnahmen für den ersten Bewirtschaftungszeitraum bis Ende 2012 in die Praxis umgesetzt zu haben. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Umsetzung ergänzender Maßnahmen für Oberflächengewässer im Sinne des Art. 11 Abs. 4 WRRL, die zur Erreichung der Umweltziele erforderlich sind. Das sind in erster Linie Maßnahmen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit und der strukturellen Gewässerentwicklung.

2 Umsetzung am Beispiel des Landes Nordrhein- Westfalen

Nordrhein-Westfalen (NRW) hat, ebenso wie die übrigen Bundesländer, die von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser für die bundeseinheitliche Anwendung zusammengestellte Maßnahmenliste mit einer standardisierten Zuordnung der Maßnahmen zur signifikanten Belastung nach Anh. II WRRL und zu den Maßnahmentypen gem. Pickliste Anh. VI, Teil B WRRL, die als Programmmaßnahmen bezeichnet werden, in seine Bewirtschaftungspläne für die anteiligen Flussgebietseinheiten übernommen. Übersichtliche Listen mit einer direkten Zuordnung zu diesen Anhängen der WRRL sind schwer auffindbar. Der Verfasser empfiehlt dazu die Bekanntmachungen zur WRRL in Mecklen-

burg-Vorpommern, die in den Anhängen zu den Plandokumenten der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder solch eine Übersicht enthalten (Beispiel auf der Internetseite http://www.wrrl-mv.de//doku/bekanntm/Elbe/MNP/anhang_a1_1.pdf). Dabei handelt es sich zunächst einmal um relativ abstrakte programmatische Umschreibungen von Aktivitäten, die zur Beseitigung bzw. Minderung bestimmter Belastungen notwendig sind. Diese wurden Wasserkörpergruppen zugeordnet. Das sind nach festgelegten Kriterien gruppierten Wasserkörper mit vergleichbaren Randbedingungen. Die Auflistung erfolgte in Steckbriefen für Planungseinheiten. Darunter sind die aus Wasserkörpern bestehenden bewirtschaftbaren Einheiten zu verstehen, die sich hinsichtlich ihrer Belastungen und der darauf auszurichtenden Maßnahmen vergleichsweise homogen darstellen und ökosystemare Zusammenhänge berücksichtigen. Eine konkrete räumliche oder zeitliche Verortung war damit noch nicht verbunden und soll der späteren Ausführungsplanung vorbehalten bleiben.

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

Das zuständige Ministerium geht davon aus, dass diese Begründung auch für die EU-Kommission nachvollziehbar dargelegt ist und dann akzeptiert wird, wenn bis zum nächsten Berichtstermin (Ende 2012) erkennbar wird, dass die Planungen und Prioritätensetzungen weiter vorangeschritten sind. Die Behördenverbindlichkeit der BPuMP soll durch von den Maßnahmenträgern sanktionierte Umsetzungsfahrpläne dokumentiert werden. Bei der Erarbeitung dieser Fahrpläne in Kooperationen auf regionaler Ebene bis Mitte 2012 sollen fachlich-inhaltliche Aspekte der Gestaltung von Strahlursprüngen, Trittsteinen oder durchgängigkeitsverbessernden Maßnahmen beschrieben werden wie auch Fragen der Finanzierung und zeitlichen Priorisierung. Die mit den Begriffen „Strahlursprung“ und „Trittstein“ verbundene Vorstellung einer Strahlwirkung, die von ökologisch gut entwickelten Gewässerabschnitten ausgeht, beruht auf einer Arbeit des Deutschen Rates für Landespflege zur „Kompensation von

Strukturdefiziten in Fließgewässern durch Strahlwirkung“ (DRL, 2008).

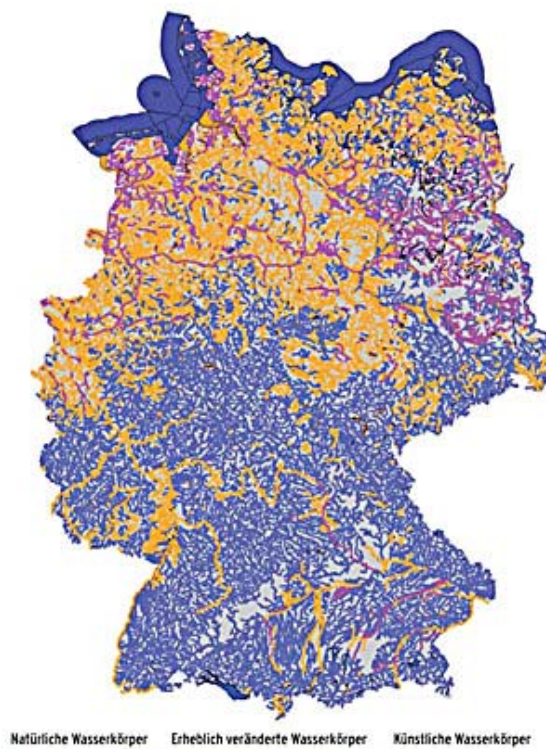
3 Abfrage nach Umsetzungsfahrplänen in den anderen Bundesländern

Die in den BPUMP für ganze Flussgebiete zusammengestellten Maßnahmen können nicht so konkret beschrieben sein, dass sie sich allein auf dieser Grundlage verbindlich umsetzen lassen. Im Land Nordrhein-Westfalen hat diese Erkenntnis dazu geführt, bis zum Jahre 2012 zunächst die oben genannten Umsetzungsfahrpläne zu fordern. Der Verfasser dieses Beitrags hat daher an jedes Bundesland die Frage gerichtet, ob dort vergleichbare Fahrpläne erstellt werden sollen bzw. auf welchem Wege die Konkretisierung der Programmmaßnahmen erfolgt. Die über das Internet gefundenen Ansprechpartner haben erfreulicherweise bis auf eine Ausnahme geantwortet. In diesem Fall konnte ein fernmündlicher Kontakt hergestellt werden.

Alle Länder weisen auf sowieso schon laufende oder auch bereits durchgeführte Maßnahmen hin. Auf das Ausmaß dieser Tätigkeiten, die zumeist auch ohne die WRRL erfolgen würden, kann im Rahmen der hier vorgelegten Übersicht nicht eingegangen werden.

In Karte 1 ist das gravierende Ausmaß der Inanspruchnahme des „guten ökologischen Potenzials“ als Zielsetzung für die Ausweisung „erheblich veränderte“ Wasserkörper in der nördlichen Hälfte der Bundesrepublik, veröffentlicht in der Broschüre des Bundesumweltamtes „Die Wasserrahmenrichtlinie“ (BMU, 2010), unübersehbar. Die Ausnahme ist hier im Hinblick auf die Zielsetzung zur Regel geworden. Allein aus unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten lässt sich das nicht erklären. Mit Spannung darf darauf gewartet werden, ob die befürchteten signifikant negativen Auswirkungen bei der Verfolgung eines guten ökologischen Zustandes und die im Bewirtschaftungsplan dargelegten Gründe für die überwiegende Einstufung als erheblich verändertes Gewässer die Kommission überzeugen. Ferner fällt im Ländervergleich auf, dass ausschließlich das Saarland den guten Zustand für alle Gewässer anstrebt und Ausnahmetatbestände nur bei der Fristverlängerung in Anspruch nimmt.

Kein weiteres Bundesland lässt wie in NRW Umsetzungsfahrpläne erstellen. Auf die Frage nach der Konkretisierung der Maßnahmen geben die Hälfte der Länder ergänzende Arbeiten zur Erstellung von Papieren an, deren Begrifflichkeiten der föderalen Vielfalt entsprechen. Ein Bundesland dehnt diese vorbereitenden Arbeiten sogar bis zum Jahre 2027, der letzten Frist zum Erreichen der Umweltziele, aus. Die andere Hälfte kann sich auf bereits geleistete detaillierte Vorarbeiten mit Beteiligung



Karte 1. Natürliche, erheblich veränderte und künstliche Wasserkörper in Deutschland. Datenquelle: Berichtportal WasserBlick/BfG, Stand 22.3.2010

der Öffentlichkeit stützen, die der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne dienen und als Maßnahmenprogramm entsprechend Anhang VII WRRL zusammengefasst wurden. Hier liegen also die Grundlagen für eine praktische Umsetzung der Programmmaßnahmen im ersten Bewirtschaftungszeitraum vor. Die Arbeitspraxis konzentriert sich in einigen Ländern auf Schwerpunkte, die in Verbindung mit Begriffen wie „Programmstrecken, Schwerpunkt- oder Vorranggewässer“ gebildet werden. Aber auch die Hoffnung auf eine ausreichende Motivation der Maßnahmenträger, ohne ein einheitliches Umsetzungskonzept vorzugeben, ist anzutreffen. Für die Wasserkörper, an denen die Zielerreichung nicht bis 2015 vorgesehen ist, wird erwartet, dass eine Fristverlängerung gewährt wird.

Eine Übersicht der Antworten, die der Verfasser durch eigene Internetrecherchen ergänzt hat, liefert Tabelle 1 in Stichworten. Dabei konnte eine eindeutige Zuordnung der vielfältigen Planungs- und Umsetzungsinstrumente zu den gewählten Überschriften der Tabellenspalten nicht immer gelingen. Der Reiz, aber auch die Problematik der föderalen Vielfalt zeigt sich umso deutlicher. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob auf dieser Basis eine kohärente Umsetzung in Flussgebietseinheiten gelingen kann. Ein geeigneter Testfall ist das nationale Flussgebiet Weser.

<i>Land</i>	<i>Maßnahmenumsetzung oder Konkretisierungs- vorhaben bis 2012</i>	<i>Inhalt bzw. Vorgehen in Stichworten Priorisierung, Wirksamkeit, Kosten u.a.</i>
Baden- Württemberg	Umsetzung in die Praxis über Arbeitspläne für Einzelmaßnahmen in Teilbearbeitungsgebieten, konzentriert auf Programmstrecken zur dortigen Zielerreichung, Öffentlichkeitsbeteiligung (2007-2009)	Benennung konkreter Maßnahmen mit Wasserkörperbezug, ökologische Wirksamkeit, Machbarkeit, Kostenschätzung, Regionale und überregionale Vernetzungsstrategien
Bayern	Umsetzungskonzepte mit Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil von Gewässerentwicklungskonzepten mit eigenständigem Charakter, Separates strategische Durchgängigkeitskonzept	Flächenscharfe und quantitative Maßnahmenbenennung, konzentriert auf Erreichung der Umweltziele der WRRL für einzelne Flusswasserkörper mit fachlicher Priorisierung, Machbarkeit über öffentlichen Abstimmungsprozess
Berlin	Gewässerentwicklungskonzepte für Teileinzugsgebiete, zunächst konzentriert auf drei Schwerpunktgewässer, Konzept zur überregionalen Durchgängigkeit an den Vorranggewässern der Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe)	Maßnahmensteckbriefe mit dem Planungsprinzip „ökologische Schwerpunktbildung“ (Strahlwirkung) in Bereichen mit gutem Raumangebot in Kombination mit Mindesthabitatausstattung in Bereichen geringen Raumangebots
Brandenburg	Kleinräumige Gewässerentwicklungskonzepte, zunächst für als prioritär eingeordnete Gebiete bis 2015	Konzeptionelle Voruntersuchungen zur regionalen Umsetzung der Maßnahmenprogramme im Sinne einer Angebotsplanung
Bremen	Umsetzung in die Praxis der im Maßnahmenprogramm bezeichneten Einzelmaßnahmen 2009 – 2012 mit Wasserkörperbezug	Umsetzung und Zeitplan unter Effizienzkriterien je nach Flächenverfügbarkeit mit mittelfristiger Finanzplanung bis 2012
Hamburg	Umsetzung in die Praxis der im Hamburger Beitrag zum Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe wasserkörperspezifisch benannten Maßnahmen gem. LAWA-Katalog	Maßnahmen zur Erreichung des guten ökologischen Potentials in Vorranggewässern bis 2015 nach Detailplanung durch die Maßnahmenträger
Hessen	Umsetzung in die Praxis ohne einheitliches Umsetzungskonzept unter zu beachtenden Grundsätzen wie Vorrang der Freiwilligkeit, Beachtung regionaler Besonderheiten, Beteiligung aller Betroffenen und Ausschöpfung von Synergien	Initialzündung durch gute Beispiele, die in einem kommunalen Leitfaden zur Umsetzung ausgerichtet auf eine zielgerechte ökologische Gewässerunterhaltung und eigendynamische Entwicklung zusammengestellt werden
Mecklenburg-Vorpommern	Machbarkeitsstudien und Maßnahmenpriorisierung auf Grundlage bestehender Bewirtschaftungsvorplanungen ohne Behördenverbindlichkeit	Ausrichtung der Gewässerunterhaltung an den Zielen der WRRL, Strukturanreicherungen oder Anschluss von Altstrukturen mit Flächenmanagement als Voraussetzung
Niedersachsen	Umsetzung in die Praxis mit Prioritätsstufen, bei fachlicher und finanzieller Projektreife aber auch mit geringerer Priorität, basierend auf einem „Angebotsprogramm“ auf freiwilliger Basis, in Gebietskooperationen erarbeitet	Prioritätsgewässer nach dem Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystem 1990, Konkretisierung der Planung in Gewässerentwicklungsplänen unter Begleitung interdisziplinär besetzter Arbeitskreise, Mitwirkung der Gebietskooperationen bei der Umsetzung, insbesondere in regionalspezifischen Angelegenheiten
Nordrhein-Westfalen	Umsetzungsfahrpläne, die im Mitwirkungsprozess abgestimmt werden und durch die Gremien der Maßnahmenträger zu beschließen sind	Verortung der Funktionselemente „Strahlursprung, Trittstein und Strahlweg“, Zielgerechte Maßnahmen der Gewässerunterhaltung, Zeitplan, Maßnahmenwirkung, Kosten
Rheinland-Pfalz	Umsetzung in die Praxis der Maßnahmen aus den Maßnahmenprogrammen an den Schwerpunktgewässern 2015	Zeitliche, räumliche und finanzielle Priorisierung nach Information der Öffentlichkeit im Frühjahr 2009
Saarland	Umsetzung in die Praxis aus dem Maßnahmenprogramm des Jahres 2006 mit Bezug auf die einzelnen Oberflächenwasserkörper für die Öffentlichkeitsbeteiligung	Umsetzung mit dem Ziel des guten Zustandes bis 2015 für zahlreiche Gewässer Ausnahmen lediglich für Fristverlängerung
Sachsen-Anhalt	Gewässerrahmenkonzept zur Darstellung des Handlungsbedarfs und zugehörige detaillierte Gewässerentwicklungskonzepte	Verortung, Kosten, Realisierbarkeit der Maßnahmen unter Abstimmung mit den potenziell Betroffenen
Sachsen	Umsetzung in die Praxis der Sächsischen Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder, Zuordnung der geplanten Maßnahmekategorien des LAWA-Katalogs zu den Wasserkörpern	Einführungserlass mit empfohlenen Prioritätensetzungen unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten, Durchgängigkeit in Vorranggewässern der FGG Elbe, Regionale Arbeitsgruppen zur vollzugsbegleitenden Umsetzung
Schleswig-Holstein	Umsetzung in die Praxis aus dem Maßnahmenprogramm an Vorranggewässern mit guten Aussichten für die Zielerreichung bis 2015	Begleitung durch je eine Arbeitsgruppe in Bearbeitungsgebieten unter Federführung der Wasser- und Bodenverbände; Planungsstand über Maßnahmendatenbank einsehbar
Thüringen	Umsetzung in die Praxis auf Basis von Gewässerrahmenplänen mit Maßnahmenübersicht pro Wasserkörper und Maßnahmenblättern der Einzelmaßnahmen	Räumliche Verortung der LAWA-Programmaußnahmen in Karten für die Planungseinheiten, Abstimmungsprozess vor Ort insbesondere im Hinblick auf den Flächenbedarf

Tab. 1. Ergebnis der Abfrage zu Umsetzungsfahrplänen und Konkretisierungsmaßnahmen
(siehe Seite 28)

In der Erkenntnis, dass in einer intensiv besiedelten und genutzten Kulturlandschaft die strukturelle Entwicklung der Fließgewässer wegen der abschnittswisen Restriktionen ihre Grenzen hat, greifen eine Reihe von Ländern das „Trittsteinkonzept“ auf. Mit diesem Konzept ist die schon beschriebene Vorstellung einer Strahlwirkung verbunden. Andere handeln nach diesem ursprünglich aus dem Biotopverbund stammenden Begriff, ohne ihn beim Namen zu nennen.

4 Fazit der Umfrage

Mit Beginn der angelaufenen ersten Umsetzungsphase der WRRL müssten in der Hälfte der Bundesländer die praktischen Aktivitäten, die über die auch ohne die WRRL sowieso laufenden Tätigkeiten hinausgehen, deutlich zugenommen haben. Dabei müssten Schwerpunkte erkennbar sein, an denen die Maßnahmenprogramme in die Praxis umgesetzt werden. Bei der anderen Hälfte, zumeist der größeren Flächenländer besteht die weitere Konkretisierung darin, zusätzliche Papiere zu erarbeiten. Hier ist während der Erarbeitungsphase der BPuMP versäumt worden, das Bewusstsein für notwendige Maßnahmen, die zeitnah in die Praxis umzusetzen sind, zumindest auf die regionale Ebene zu bringen. Insgesamt bestätigt sich die Prognose des Verfassers kurz nach Inkrafttreten der WRRL, dass die Erfüllung der Berichtspflichten eher die Diskussion beherrschen wird als die unaufschiebbaren Maßnahmen insbesondere der Platzbeschaffung (Meier, 2001). Ort der Handlung zur Bewirtschaftung durch Maßnahmenumsetzung muss zum überwiegenden Teil die Fläche sein (Janning, 2010).

Aber auch 10 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL ist die Verpflichtung zur Politikgestaltung in der Fläche nur in Einzelfällen vor Ort angekommen. Die Forderung der WRRL, bis zum nächsten Berichtstermin alle Maßnahmen zur bis Ende 2015 vorgesehene Zielerreichung in die Praxis umzusetzen, wird vielfach wegen des noch nicht bereitstehenden Entwicklungsraumes nicht erfüllt werden können. Am ehesten ist das dort zu erwarten, wo die praktische Umsetzung sich auf wenige Gewässer konzentriert. Aus Sicht des Verfassers ist das auch der zu bevorzugende Weg, um anschließend mehr Beispielgewässer zu haben, an denen interessierten Menschen vermittelt werden kann, was den

„guten Zustand“ eines Gewässers, also das eigentliche Ziel der WRRL, auszeichnet. Nur über diesen Weg kann dann im zweiten Bewirtschaftungszeitraum bis 2021 die Öffentlichkeitsbeteiligung in der erhofften Breite gelingen.

Deutlich wird auch, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung mit den drei verbindlichen Beteiligungsphasen nach Art. 14 WRRL nicht bis zur nächsten Aktualisierung der BPuMP zunächst beendet ist. Eine der Kerngrundsätze der WRRL ist ihre Transparenz, die dauerhafte Einbeziehung der Öffentlichkeit daher ein zentrales Gestaltungselement (Janning, 2010). Für die weitere Konkretisierung der Maßnahmen und deren Umsetzung in die Praxis ist in der Regel auch eine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Die Vor-Ort-Kenntnisse der Betroffenen und interessierter Gruppen sind umso wichtiger je mehr die Beteiligung der kommunalen Ebene näherkommt. Daher kann der Appell zur Mitwirkung interessierter Stellen und Personen im schon einführend genannten Kurzbericht im Heft 1/2008 an dieser Stelle nur wiederholt werden. Aber auch die Behörden sind weiterhin gefordert, die Beteiligung nach Art. 14 so zu fördern, dass sie wirklich aktiv werden kann.

Literatur

- BMU, 2010: Die Wasserrahmenrichtlinie, Auf dem Weg zu guten Gewässern – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 15. Mai 2010
- DRL, 2008: Kompensation von Strukturdefiziten in Fließgewässern durch *Strahlwirkung*. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 81, Januar 2008
- Janning, J., 2010: Meeres- und Gewässerschutz fängt in der Fläche an. *Wasser und Umwelt* 5:11-13
- Meier, K.H., 2001: Wird die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie den Gewässerzustand verbessern? *Landnutzung und Landentwicklung*, 42:154-161

Anschrift des Autors: Reg.-Baudirektor a.D.
Karlheinz Meier, Dortmunderstr. 11, 32760
Detmold
(karlheinz.meier@fisdt.de)