



Die Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Düsseldorf, 4. Dezember 2009

AUNLV – 09.12.2009 – EG-Wasserrahmenrichtlinie

hier: schriftliche Stellungnahme von BUND, NABU und LNU in Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren des Ausschusses für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz,

für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme zum
angesprochenen Themenkomplex abzugeben, danke ich Ihnen im Namen der hier vertretenen
Verbände. Hiermit legen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum angesprochenen Sachverhalt vor.
Für ergänzende Auskünfte stehen wir gerne während der Ausschusssitzung zur Verfügung.

Einleitung

*Wasser ist keine gewöhnliche Handelsware
sondern ein ererbtes Gut,
das geschützt, verteidigt
und entsprechend behandelt werden muss.*

(1. Erwägungsgrundsatz der EG-Wasserrahmenrichtlinie)

Als Umwelt- und Naturschutzverbände sehen sich BUND, NABU und LNU in Nordrhein-Westfa-
len besonders dazu verpflichtet, den Grundsätzen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie
(WRRL) zu folgen. Dazu gehört neben dem Schutz der lebenswichtigen Ressource Wasser auch
die Beteiligung am Umsetzungsprozess, die in der Richtlinie ausdrücklich festgeschrieben ist.
Wir danken dem Landtag ausdrücklich für die Möglichkeit, zum aktuellen Stand der WRRL-Um-
setzung Stellung zu nehmen und kommen dieser Aufgabe gerne nach.

Ergänzend zu den hier vorgelegten Ausführungen verweisen wir auf die ausführliche Stellungnahme, die wir im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Entwürfen des Bewirtschaftungsplans und der Maßnahmenprogramme erstellt haben. Sie ist unter der Internetadresse www.wassernetz-nrw.de/stellungnahme2009/ frei zugänglich. Das Dokument stellt viele Aspekte, die im Nachfolgenden nur kurz angerissen werden können, ausführlich und unter Bezug auf die zur Verfügung stehenden Dokumente dar.

Die Naturschutzverbände begrüßen die Befassung des nordrhein-westfälischen Parlaments mit der Umsetzung der WRRL und insbesondere mit den jetzt vorliegenden Endfassungen von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogrammen. Die konsequente Umsetzung der darin enthaltenen Anforderungen ist von essenzieller Bedeutung für die Sicherung der Ressource Wasser in unserem Land, die Erhaltung von Biodiversität und (kultur-)landschaftlicher Vielfalt und der Anpassung an die bereits erkennbaren Herausforderungen des Klimawandels. Allerdings kommt die Befassung aus unserer Sicht sehr spät, denn die Zeitvorgaben lassen eine weitere Überarbeitung der Planungen kaum zu, wenn die Zeitvorgabe der WRRL (Fertigstellung bis zum 22.12.09) eingehalten werden soll.

In jedem Fall sehen wir die in diesem Dokumenten dargestellten Ziele und Maßnahmen als Minimalanforderung an, hinter die das Land weder inhaltlich noch finanziell zurückfallen darf. Statt dessen sind an vielen Stellen noch Ergänzungen und Nachbesserungen nötig und möglich, um den Prozess der WRRL-Umsetzung in NRW konform zu den Anforderungen der Richtlinie zu gestalten. Einige dieser Schwachstellen möchten wir in der nachfolgenden Stellungnahme zu den gewünschten Schwerpunkten darstellen.

Die Naturschutzverbände in NRW schließen sich damit den wesentlichen Forderungen an, die von zahlreichen Umweltverbänden aus ganz Europa geteilt werden. Aus unserer Sicht sollte die WRRL-Umsetzung in NRW vor allem diese Prioritäten berücksichtigen:

1. Öffentliche Teilhabe und Transparenz bei der Wasserbewirtschaftung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist eine zentrale Anforderung der Wasserrahmenrichtlinie. Doch Beteiligung kommt nicht von allein sondern muss von der Politik aktiv gefördert und propagiert werden. Für eine ernsthafte Umsetzung betreten dabei alle Beteiligten Neuland, abseits der bislang praktizierten formalen Wege. Die Wasserwirtschaft in NRW hat in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Fortschritte bei der Einbindung der Öffentlichkeit in die Planungsprozesse gemacht. Dieser Prozess muss auch in den kommenden Jahren fortgesetzt und weiter gestärkt werden.

2. Sparsame und nachhaltige Wassernutzung

Die verfügbaren Süßwasservorräte sind und bleiben beschränkt. Wasser, das dem Boden entnommen oder im Oberlauf eines Flusses verschmutzt wird, steht dem Menschen nicht länger zur Verfügung. Auch wenn die Prognosen für unser Land vergleichsweise günstig ausfallen sind, bleibt Wasser auch in Nordrhein-Westfalen eine begrenzte Ressource. Insbesondere die Gewinnung sauberen Trinkwassers ist ein aufwendiger Prozess und eine effektive Nutzung schont die Umwelt und die Geldbörsen der Bürger.

3. Mehr Raum für lebendige Flüsse

Lebendige Bäche, Flüsse aber auch Seen brauchen nicht nur sauberes Wasser sondern vor allem Platz, der eine dynamische Laufentwicklung zulässt. So entsteht ein reicher Lebensraum und die Gewässer können sich an die veränderten Bedingungen des Klimawandels anpassen. Die Bestandaufnahme der Gewässer in NRW hat ergeben, dass durch die lange Kulturgeschichte unseres Landes die überwältigende Mehrzahl unserer Gewässer in ein enges Korsett gepresst worden ist. Dies hat zu einem scheinbaren Gewinn für die Nutzer und Anlieger geführt, doch steht diesem Nutzen ein erheblicher, kaum zu beziffernder Verlust gegenüber. Mit der Wiederherstellung natürlicher Gewässerläufe kann ein vielfacher Nutzen erzielt werden, sei es die dauerhafte Sicherung der Biodiversität, eine vielseitige Land-

schaft, der Verzicht auf kostenträchtige Hochwasserschutzmaßnahmen und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

4. Sauberes Wasser für Mensch und Natur

Die Mehrzahl aller Chemikalien und Schadstoffe, die wir wissentlich oder unwissentlich bei der Produktion und dem Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen freisetzen, landet am Ende im Wasser. Viele dieser Stoffe sind für den Menschen schädlich und die Wirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt sind oft noch unerforscht. Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren durch die Ertüchtigung der Kläranlagen und stringente Umweltschutzauflagen bereits einen erheblichen Vorsprung bei der Erfüllung der entsprechenden Anforderungen der WRRL erzielt. Dieser Vorsprung darf jetzt nicht verspielt werden sondern ist durch Fortsetzung der Umweltpolitik fortzuschreiben und an die jetzt sichtbar werdenden Belastungen anzupassen. Das Ziel muss es sein, alle Stoffe, die nicht natürlicherweise im Wasser vorkommen, auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

5. Vorausschauende und flexible Wasserpolitik

Der umfassende Anspruch der EG-WRRL erfordert ein vorausschauendes Handeln, damit ihre Ziele flächendeckend erreicht werden können. Neue Herausforderungen wie der Klimawandel, aber auch „neue“ Prinzipien wie die umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung erfordern eine flexible Neuausrichtung der bestehenden Strukturen in Wasserwirtschaft und Politik. Die Bewirtschaftungsplanung für Nordrhein-Westfalen lässt aus unserer Sicht diese Anforderungen missen. Durch die überbordende Nutzung von Fristverlängerungen und Ausnahmen wird schon jetzt der Prozess in weitem Ausmaß festgelegt. Angesichts der aktuellen Krise mag eine so weitreichende Planung sinnvoll sein, doch sie reduziert gleichzeitig die Handlungsspielräume für die kommenden Bewirtschaftungszyklen. Gleichzeitig muss hinterfragt werden, ob insbesondere die Verzögerung bei der Umsetzung von Maßnahmen zur chemischen Belastung unserer Grundwasservorräte aber auch zur Ertüchtigung mancher Oberflächengewässer sinnvoll ist. Hier wird aus unserer Sicht der Zeitbedarf unterschätzt, die natürliche Systeme brauchen, um sich auf die neuen Bedingungen einzustellen.

Zusammenfassung

Die Naturschutzverbände in NRW begrüßen die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans und der Maßnahmenprogramme für die Gewässer in unserem Land. In den vergangenen Jahren wurde damit eine bislang einzigartige und umfassende Zusammenschau des Zustands unserer Gewässer erstellt. Sie dokumentiert die Erfolge des Gewässerschutzes zeigt aber auch die verbleibenden Defizite auf. Das Land hat sich mit der Veröffentlichung der Entwürfe zu einer umfassenden Verbesserung der Gewässer bekannt und stellt für die kommenden Jahre erhebliche Investitionen in Aussicht.

In Vorbereitung auf die Stellungnahme wurden zahlreiche Untersuchungen mit neu entwickelten, wrri-konformen Methoden durchgeführt. Während das Grundwasser im Prinzip flächendeckend erfasst wurde, beschränkten sich die Untersuchungen in den Flüssen, Bächen und Seen auf die sogenannten „berichtspflichtigen“ Gewässer. Damit wird kaum mehr als ein Viertel der 50 000 Kilometer Fließstrecke erfasst, auch die Mehrzahl der Abtragungsgewässer bleibt unberücksichtigt. An vielen Gewässern wurden bislang nur einige der vorgeschriebenen „Qualitätskomponenten“ untersucht, es fehlen vor allem Daten zu den Wasserpflanzen und Algen, aber auch zur Fischfauna. Die Tragfähigkeit der insgesamt gewonnenen Gewässerbewertungen muss in den nächsten Jahren weiter überprüft werden.

Der Einstufungs- und Bewertungsprozess kommt leider für viele Gewässer zu für uns unbefriedigenden Bewertungen. So wurden ca. 60% aller bewerteten Gewässer als „erheblich verändert“ oder gar „künstlich“ eingestuft. In einigen Regionen NRWs steigt der Anteil bis über 95%. Für diese speziellen Gewässerklassen schreibt die WRRL ein eigenes Bewirtschaftungsziel vor, das „gute ökologische Potenzial“. Eine eindeutige Festlegung für NRW steht noch aus, doch alle Vorzeichen lassen befürchten, dass für diese Gewässer auch in der Zukunft nur geringe Entwicklungschancen bestehen. Aus der Sicht der

Naturschutzverbände wird damit eine zentrale Anforderung der Wasserrahmenrichtlinie, die Erreichung des „guten ökologischen Zustands“ in allen Gewässern bis 2015 unterlaufen.

Für zahlreiche Oberflächengewässer und Grundwasserkörper werden im Bewirtschaftungsplan Ausnahmen in Anspruch genommen. Insbesondere werden für die Mehrzahl der Wasserkörper Fristverlängerungen bis zur Erreichung der Ziele beansprucht, schon jetzt oft bis 2027. Grundsätzlich teilen wir zwar die Meinung, dass biologische Prozesse Zeit brauchen und eine zeitliche Streckung der Maßnahmen aus technischen und wirtschaftlichen Gründen notwendig sein kann. Doch vielen Ausnahmebeurteilungen mangelt es zurzeit an Transparenz und wir sehen die Gefahr, dass gerade bei langen Fristverschiebungen auch die Maßnahmenumsetzung zu spät erfolgt, um die Ziele noch fristgerecht zu erreichen.

Mit der Bewirtschaftungsplanung stellt das Land ein Finanzierungskonzept vor, dass die Umsetzung der jetzt geplanten Maßnahmen garantieren soll. Wir sehen dieses Konzept als grundsätzlich tragfähig an, es stellt jedoch bislang erst eine Minimallösung dar. Insbesondere für die Maßnahmen in Oberflächengewässern fußt es auf einigen vagen Annahmen, vor allem darauf, dass eine punktuelle Gewässerverbesserung (Trittsteine im Strahlwirkungskonzept) ausreicht, um das Bewirtschaftungsziel im ganzen Wasserkörper zu erreichen.

Bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms hat sich das Land dafür entschieden, ein System sogenannter Programmaßnahmen zu verwenden. Damit wird lediglich der Rahmen für die zukünftige Umsetzung festgelegt, die Ausgestaltung wird vollständig auf nachgeordnete Verfahren verlagert. Dies gewährt zwar große Freiheitsgrade, doch weitere Verzögerungen bis zur Umsetzung sind damit vorgeplant. Das aktuelle Konzept der Umsetzungsfahrpläne geht davon aus, dass eine weitgehende Konkretisierung erst bis 2012 erarbeitet wird. Die Verwendung von Programmaßnahmen und das Fehlen einer konkreten Verortung (Wasserkörpergruppen) hat die Beteiligung im Planungsprozess vor Ort deutlich erschwert. Viele Nutzer und Maßnahmenträger hatten und haben Schwierigkeiten die eigene Betroffenheit zu erkennen.

Mit den drei Schwerpunkten „Lebendige Gewässer“ (Gewässerstrukturen), Stoffliche Belastung von Oberflächengewässern und Grundwasser, werden die wesentlichen Bewirtschaftungsfragen aufgegriffen. Weitere Fragen mit übergreifendem Charakter bleiben bislang unbearbeitet wie die Berücksichtigung des Klimawandels und der Hochwasserschutz. Insgesamt können die gewählten Programmaßnahmen tatsächlich zur Zielerreichung führen, wenn sie engagiert in die Tat umgesetzt werden. Eine eingehendere Bewertung wird jedoch erst am Ende dieses Bewirtschaftungszyklus (2015) möglich sein.

Die von der WRRL geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung hat das Land in den vergangenen Jahren vor allem mit der Fachöffentlichkeit realisiert. Aus unserer Sicht wurden die relevanten Interessenvertreter in den Prozess auf Landesebene und zum Teil auch vor Ort eingebunden. Es mangelt allerdings aus unserer Sicht immer noch an einer positiven Darstellung der WRRL und ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten. Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen Dimensionen ist für alle Akteure in diesem Prozess neu und erfordert erhebliche Anstrengungen. Das Projekt Wassernetz NRW der Naturschutzverbände – gefördert von der Stiftung für Umwelt und Entwicklung und dem Umweltministerium – zeigt, dass bei einer gezielten Unterstützung viele Bürger an der Mitwirkung im Umsetzungsprozess interessiert sind. Insgesamt bewerten wir den bisherigen Beteiligungsprozess positiv, auch wenn aus unserer Sicht in den kommenden Jahren noch deutliche Verbesserungen von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm möglich sind.

1 Bewertung der fachlichen Beurteilung zum Gewässerzustand und zum Gewässermonitoring

Ist der Zustand der Gewässer in NRW vollständig erfasst?

Für die Grundwasservorräte in Nordrhein-Westfalen kann zumindest vom Grundsatz her von einer vollständigen Erfassung ausgegangen werden. Die Grundwasservorräte wurden auf der gesamten Landesfläche in Grundwasserkörper eingeteilt untersucht und bewertet. Die Untersuchungen beziehen sich allerdings in der Regel nur auf das erste Grundwasserstockwerk und finden ihre Grenzen in der Verteilung der Grundwassermessstellen. Zumindest für einige Grundwasserkörper muss daher hinterfragt werden, ob die vorliegenden Untersuchungsergebnisse und Bewertungen tatsächlich den Zustand vollständig widerspiegeln.

Bei der Darstellung und Bewertung der Oberflächengewässer hat das Land NRW von der Regelung der WRRL Gebrauch gemacht, für die erste Bestandsaufnahme (2004) lediglich Gewässer darzustellen die eine bestimmte Mindestgröße aufweisen. Für Fließgewässer ist diese mit einem Einzugsgebiet von mindestens 10 Quadratkilometern festgelegt, Stillgewässer müssen mindestens 50 Hektar groß sein. Diese Abschneidekriterien wurden auch für den folgenden Planungsprozess beibehalten, sodass für viele Gewässer in NRW bislang weder eine Bewertung noch ein Maßnahmenprogramm vorliegt.

Nordrhein-Westfalen weist allein ein Fließgewässernetz von mehr als 50.000 Kilometern auf, von denen weniger als ein Drittel (13747 km) untersucht wurden. Hinzu kommt, dass die Unterteilung in „berichtspflichtige“ und nicht berichtspflichtige Gewässer starr anhand der Einzugsgebietsgröße erfolgte, sodass wichtige, zu kleine Gewässer nicht berücksichtigt wurden, während andere „große“ Gewässer zum Beispiel über lange Zeit trocken fallen und nicht bewertet werden können. Die feingliedrige Unterteilung in einzelne Wasserkörper (1898 in NRW) begrüßen wir hingegen ausdrücklich, denn sie erlaubt eine gezielte und aussagekräftige Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung.

Eine Sondersituation besteht bei den Stillgewässern. Nordrhein-Westfalen hat nur wenige natürliche Seen, doch hat insbesondere der Abbau von Kies und Sand zahlreiche Abgrabungsgewässer hinterlassen. Dabei hat die „buchstabengetreue“ Anwendung der Abschneidekriterien dazu geführt, dass aus der Gesamtmenge von mehreren Hundert Abgrabungsgewässern nur 22 als relevant angesehen werden. Eine vergleichende Flächenangabe dieser Gewässer mit der Gesamtfläche der Abgrabungsgewässer fehlt im Bewirtschaftungsplan. Da von einer intensiven Interaktion dieser Gewässer mit dem umgebenden Grundwasser ausgegangen werden kann, wird hier ein potenzieller Belastungsfaktor für das Grundwasser systematisch unterschätzt.

Bestandsaufnahme und Monitoring

Nordrhein-Westfalen hatte schon vor Inkrafttreten der WRRL ein umfangreiches System zur Gewässerüberwachung aufgebaut. Insbesondere in den Fließgewässern fanden dazu Untersuchungen an mehr als 4000 Messstellen statt. Daher konnte NRW bereits für die Bestandsaufnahme 2004 eine weitgehende Bewertung der Gewässer im Land vorlegen, deren Ergebnisse durch das nachfolgende Monitoring weitgehend bestätigt wurden. Aus der Sicht der Naturschutzverbände hätte daher bereits nach Veröffentlichung der Bestandsaufnahme mit der Maßnahmenplanung begonnen werden können ohne das dabei die Ziele überschritten worden wären.

Mit der Einführung wrri-konformer Untersuchungsmethoden wurde der zahlenmäßige Umfang der Untersuchungsstellen deutlich reduziert. Zur Begründung wurden der zusätzliche Untersuchungsaufwand und die größere Aussagekraft der „neuen“ Methoden herangezogen. Dies ist sicher im Grundsatz richtig, doch die räumliche Auflösung der Gewässerbewertung hat dadurch deutlich gelitten. Zudem ist festzustellen, dass bislang nur das Monitoring der wirbellosen Organismen (Makrozoobenthos) flächendeckend erfolgt ist, während für viele Gewässer Untersuchungen der Fischfauna und vor allem der Pflanzenwelt ausstehen.

Zustandsbeurteilung der Oberflächengewässer

Für die Bewertung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer sieht die Wasserrahmenrichtlinie die Betrachtung vier verschiedener „biologischer Qualitätskomponenten“ (wirbellose Tiere, Fische, Pflanzen und Algen) sowie grundsätzlicher chemischer Parameter vor. Flächendecken sind für die Wasserkörper in NRW bislang allerdings nur Bewertungen zu den wirbellosen Tieren (Makrozoobenthos) verfügbar. Trotzdem wurden für den vorliegenden Bewirtschaftungsplan so gut wie alle Wasserkörper in eine ökologische Zustandsklasse eingestuft. Es erscheint uns daher notwendig, dass in den nächsten Jahren weitere Anstrengungen unternommen werden, alle fehlenden Untersuchungen zu ergänzen, damit eine zweifelsfreie Bewertung möglich wird.

Zustand der Grundwasserkörper

Zahlreiche Grundwasservorkommen in NRW leiden unter verschiedenen Belastungen, die sich vor allem bei regionalen Betrachtungen und in der Wasserversorgung der Bevölkerung zeigen. So kommt es schon heute in den Sommermonaten zu regionalen Versorgungsengpässen und viele Wasserwerke klagen über Belastungen mit Nitrat, die in einigen Fällen auch durch Bildung von Wasserkooperationen mit der Landwirtschaft nicht gemildert werden konnten. Insbesondere die mengenmäßigen Belastungen spiegeln sich allerdings nicht in der Bewertung der Grundwasserkörper wieder. Hier wirkt sich die Größe der Wasserkörper und die Lage der Messstellen entscheidend aus. Auch eine Betrachtung der Entwicklung der Wasserstände in den grundwasserabhängigen Landökosystemen findet sich im aktuellen Bewirtschaftungsplan nur ungenügend wieder. Aus der Sicht der Naturschutzverbände muss jedoch die mengenmäßige Situation besonders aufmerksam und kritisch beurteilt werden, denn hier werden sich zukünftig die Auswirkungen des Klimawandels deutlich zeigen. Dabei hilft auch die Prognose gleichbleibender bis steigender Niederschlagssummen für NRW nicht weiter, wenn diese zukünftig vermehrt als Starkniederschläge fallen. Zudem ist gerade in den Mittelgebirgen die Grundwasserneubildung reduziert, wenn das Wasser nicht gleichmäßig, z. B. nach der Schneeschmelze, in den Boden eindringen kann. Wir schlagen vor, den mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper zukünftig engmaschiger zu bewerten und dabei insbesondere auch auf kleinräumigere grundwasserabhängige Biotop zu achten.

Gegenüber der Bestandsaufnahme hat sich die Zahl und die Flächenausdehnung der Grundwasserkörper mit schlechtem chemischen Zustand verringert. Trotzdem umfassen diese Bereiche noch ca. ein Drittel der Landesfläche, was allerdings durch aktuelle Monitoringergebnisse stark in Frage gestellt werden muss, da weitere Grundwasserkörper in die operative Überwachung einbezogen werden müssen. Meist sind die Nitratgehalte für die schlechte Bewertung verantwortlich, die räumliche Lage dieser Wasserkörper zeigt, dass die Ursachen wohl in der Regel in der Landwirtschaft zu suchen sind. Aus der Sicht der Naturschutzverbände fallen auch diese Bewertungen eher zu gut aus, da die Bildung von Mittelwerten und die Verteilung der Messstellen nicht alle Probleme abbildet. Nicht zuletzt ist erstaunlich, dass trotz erheblicher Mengen an Altlasten (vgl. Bestandsaufnahme) und anderer Belastungen nur wenige Grundwasserkörper aus diesen Gründen schlecht eingestuft wurden. Hier machen sich vor allem die gewählten Flächenkriterien bemerkbar, die für die einzelnen Belastungen erhebliche Flächenausdehnungen (z. B. Schadstofffahnen) fordern.

Aus der Sicht eines vorsorgenden Ressourcenschutzes greift die Bewertung des Grundwasserzustands aus unserer Sicht in einigen Bereichen deutlich zu kurz. Gerade in großen Grundwasserkörpern kommen manchen Einschätzungen nicht zum Tragen, da sie nicht die erforderliche Flächenausdehnung erreichen. Solche Wasserkörper erhalten dann die Bewertung „guter chemischer Zustand“. Hier muss sichergestellt sein, dass auch in der Zukunft alle erkannten Belastungen beseitigt werden können.

2 Einschätzung der inhaltlichen und zeitlichen Zielsetzungen der Umsetzung sowie der Finanzierung

Ausweisung erheblich veränderter Gewässer

Für die Festlegung der Bewirtschaftungsziele spielt die Einstufung der Gewässer als „natürlich“, „künstlich“ oder erheblich verändert eine entscheidende Rolle. Für erheblich veränderte Wasserkörper gilt das Ziel des „guten ökologischen Potenzials“ das in der Regel erheblich vom ursprünglich geforderten „guten ökologischem Zustand“ abweicht.

Dabei ist die Wertung eines Gewässer(-abschnitts) als „erheblich verändert“ fakultativ und im Sinne einer ambitionierten Umsetzung der WRRL aus unserer Sicht zu vermeiden. Werden jedoch Wasserkörper als „erheblich verändert“ ausgewiesen, muss diese Einstufung unter Anwendung der eu-weit vereinbarten Prüfschritte (CIS-Leitfaden Erheblich veränderte Gewässer) erfolgen und transparent dokumentiert werden.

Nordrhein-Westfalen hat seine Einstufung der Wasserkörper aus der Bestandsaufnahme 2004 für den Bewirtschaftungsplan revidiert und dabei die Zahl der verbleibenden natürlichen Wasserkörper fast halbiert. Die Naturschutzverbände haben diese Vorgehensweise bereits seit 2008 mehrfach und ausführlich kritisiert. In den aktuellen Dokumenten stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Circa 60% der Gewässerstrecken werden als „erheblich verändert“ oder als „künstlich“ ausgewiesen. In einzelnen Regionen steigt dieser Wert auf über 95%, sie werden damit faktisch vom ursprünglichen Ziel der WRRL ausgeschlossen.
- Eine transparente Darstellung der Ausweisungsprüfung für die einzelnen Wasserkörper ist bislang nicht erfolgt. Dies betrifft insbesondere den Nachweis der signifikanten Nutzeinschränkung bei der Wiederherstellung des guten ökologischen Zustands. Die entsprechenden Hintergrunddaten sind weder für die Öffentlichkeit verfügbar noch sind sie aus den landesinternen Systemen (Wasserkörper-Steckbriefe) nachvollziehbar.
- Eine anwendungsfähige und transparente Definition des „guten ökologischen Potenzials“ steht bis heute aus. Damit ist die Festlegung wirksamer und kosteneffektiver Maßnahmen im aktuellen Maßnahmenprogramm nicht möglich.
- Das Maßnahmenprogramm stützt sich in wesentlichen Teilen auf die Anforderungen des sogenannten Strahlwirkungskonzepts. Damit dieses wirksam werden kann, ist jedoch die Einrichtung ausreichend großer Gewässerbereiche mit naturnaher Ausgestaltung (Strahlquellen) nötig. Diese müssen zwingend den guten ökologischen Zustand erreichen, damit eine angemessene Wirkung auf die angrenzenden Gewässerbereiche möglich wird. Zielkonflikte sind dabei in den Regionen ohne „natürliche“ Wasserkörper vorprogrammiert.

Durch die unverhältnismäßige Ausweisung „erheblich veränderter Wasserkörper“ wird aus unserer Sicht das Ziel der WRRL, alle Gewässer bis 2015 in einen guten ökologischen Zustand zu versetzen systematisch unterlaufen. Die Möglichkeit, Ausnahmen für eindeutige Situationen zu nutzen (z. B. Gewässer in Innenstädten, Talsperren, etc.) werden zugunsten einzelner Nutzer (Landwirtschaft) unzulässig verallgemeinert.

Es ist so gut wie sicher, dass sich die EU-Kommission diesen Sachverhalt einer intensiven Prüfung unterziehen wird. Um nachteilige Folgen für NRW zu vermeiden (Strafzahlungen, erhöhter Planungsaufwand) empfehlen wir dringend die Einstufung der Wasserkörper noch im aktuellen Bewirtschaftungsplan zu überarbeiten und dies in der Umsetzung der kommenden Jahre zu berücksichtigen. Dies ist aus unserer Sicht ohne Schwierigkeiten möglich, da bislang bei der Auswahl der Programmmaßnahmen nicht zwischen „natürlichen“ und „erheblich veränderten“ Wasserkörpern differenziert wurde.

Bewirtschaftungsziele

Wie bereits dargestellt ist die Auswahl der Bewirtschaftungsziele eng mit der Einstufung der Wasserkörper in die verschiedenen Kategorien verknüpft. Dementsprechend wurde für viele Fließgewässer nur ein Bewirtschaftungsziel („gute ökologisches Potenzial“) festgelegt, das hinter Primärziel der WRRL zurück bleibt. Im Grundwasser sind die getroffenen Festlegungen weitgehend positiv zu werten. Die jetzt vorhandenen Abweichungen (wenige strenge Bewirtschaftungsziele im Braunkohlerevier und im Bereich der Kalkabgrabungen) zeugen jedoch davon, dass hier bereits im Vorfeld zu wenig Augenmerk auf den Schutz der Wasservorräte gelegt wurde. Eine Abschwächung der Ziele für weitere Grundwasserkörper ist jedoch für uns nicht akzeptabel.

Fristverlängerungen und andere Ausnahmen

Im aktuellen Bewirtschaftungsplan hat Nordrhein-Westfalen massiv von der Möglichkeit von Fristverlängerungen Gebrauch gemacht. Dabei wurden in vielen Fällen schon jetzt Fristen bis 2027 festgelegt und damit die Entscheidungen der kommen Bewirtschaftungspläne vorweggenommen. Grundsätzlich sehen auch die Naturschutzverbände Fristverlängerungen als legitimen Bestandteil der Bewirtschaftungsplanung an. Sicher sind sie in den Fällen notwendig, in dem natürliche Prozesse eine schnelle Zielerreichung verhindern. Auch die Kostenstreckung der erheblichen Anstrengungen, die zur flächendeckenden Erreichung der Bewirtschaftungsziele notwendig ist, muss aus unserer Sicht berücksichtigt werden. Allerdings sehen wir auch einige Schwierigkeiten bei dem jetzt gewählten Ansatz.

- Fristverlängerungen dürfen nicht mit weiteren Gewässerverschlechterungen verbunden sein. Das Fehlen einer eindeutigen Definition für das Verschlechterungsverbot, wie auch von konkreten Angaben im Maßnahmenprogramm, lassen hier einen erheblichen Spielraum offen.
- Fristverlängerungen erwecken den Eindruck, dass die notwendigen Entscheidungen für Umsetzungsmaßnahmen noch verschoben werden können. Einige Maßnahmenträger setzen schon jetzt darauf, dass sich notwendige Maßnahmen einfach „aussitzen“ lassen. Hier ist zu hoffen, dass die Aufstellung der Umsetzungsfahrpläne dem entgegen wirkt.
- Fristverlängerungen engen den notwendigen Spielraum für die Reaktion der aquatischen Lebensgemeinschaft ein. Damit besteht die Gefahr, dass die Bewirtschaftungsziele schlussendlich nicht erreicht werden, vor allem wenn Maßnahmen erst im dritten Bewirtschaftungszyklus zur Umsetzung kommen.
- Aus unserer Sicht sind die im Bewirtschaftungsplan verwendeten Fristen nicht konform mit der Wasserrahmenrichtlinie. Dort wird für den Abschluss von Maßnahmen stets ein Termin 3 Jahre vor Beginn des nächsten Bewirtschaftungszyklus festgelegt, damit die Wirkung eintreten kann und durch das Monitoring überprüft wird. Grundsätzlich müsste daher klarer differenziert werden zwischen der Frist bis zu Erreichung der Ziele und dem Abschluss der notwendigen Maßnahmen.

Für einige Regionen werden schon jetzt weniger strenge Bewirtschaftungsziele festgelegt. Dies ist angesichts der großen Belastungen in diesen Gebieten nachvollziehbar, dennoch hätten wir uns auch für diese Bereiche eine ambitioniertere Vorgehensweise gewünscht. Kritisch werten wir die Auslagerung der Begründungen in weitere Hintergrundpapiere, die weder in den WRRL-Gremien diskutiert wurden noch unmittelbar für eine Stellungnahme zur Verfügung standen.

Auf der anderen Seite werden schon jetzt von verschiedenen Nutzergruppen weitere Ausnahmen für Grund- und Oberflächenwasserkörper gefordert. Dies betrifft beispielsweise nitratbelastete Grundwasservorkommen in Gemüsebaubereichen oder die wärmebelastete Wupper. Grundsätzlich lehnen wir eine Prüfung dieser Sachverhalte nicht ab, aus unserer Sicht besteht jedoch die berechtigte Gefahr, dass die Kommission entsprechende Entscheidungen ablehnen wird.

Finanzierung

Nordrhein-Westfalen hat ein durchaus ambitioniertes Maßnahmenprogramm vorgestellt, dass vor allem im Bereich Gewässerentwicklung mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt wird. Die Maßnahmenträger haben die Möglichkeit bis zu 80% ihrer Kosten aus Landesmitteln refinanzieren zu lassen hinzu kommt die Möglichkeit, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verstärkt in den Bereich Gewässerschutz zu lenken. Aber auch andere Aufgabenschwerpunkte werden mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt. Grundsätzlich scheinen uns daher die Finanzierungsanforderungen erfüllt.

Ob diese Finanzmittel ausreichen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht sicher beurteilt werden. Im Laufe des Erarbeitungsprozesses wurden ökonomische Fragen lange Zeit ausgeklammert oder nur in bilateralen Gesprächen behandelt. Die ökonomische Analyse von 2004 blieb – leider nicht nur in NRW – unter den geforderten Standards zurück und wurde trotz ausführlicher Kritik der Naturschutzverbände nicht weiter überarbeitet. Mit den Ausführungen des Bewirtschaftungsplans wurden wir dann mit Veröffentlichung der Dokumente konfrontiert.

Für die Zukunft sehen wir jedoch einige Themenfelder, die möglichst bald angegangen werden sollten.

- Der Begriff der Wasserdienstleistungen ist weiterhin umstritten und ein entsprechendes Verfahren der Kommission ist noch nicht abgeschlossen. Wir sehen aber deutliche Indizien, dass es hier zu einer Ausweitung des Begriffs kommen wird, der ggf. neue Finanzierungsstrukturen (Kostendeckung) erfordert. Hier sollten bereits vorsorglich, entsprechende Überlegungen angestellt werden.
- Der (schrittweise) Abbau des Wasserentnahmeentgelts läuft dem Gebot der WRRL entgegen, Umwelt- und Ressourcenkosten in angemessener Weise zu berücksichtigen und finanzielle Lenkungsinstrumente für den Wasserverbrauch zu etablieren. Gleichzeitig verkomplizieren sich dadurch die Wege der Finanzierung in NRW, denn zukünftig müssen dann ja in zunehmendem Maße Mittel aus dem allgemeinen Landeshaushalt die Ausfälle kompensieren. Alternativ ist zu prüfen, inwieweit die Abwasserabgabe zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe weiter entwickelt werden kann. Hierzu wird auf entsprechende Vorschläge des Umweltbundesamtes verwiesen.
- Durch die ausufernde Nutzung von Fristverlängerungen sind aus unserer Sicht viele Maßnahmen nicht mehr sicher zu kalkulieren. Erfahrungsgemäß steigen viele Preise über die Jahre deutlich an, zudem kann es zu weiteren Verteuerungen kommen, wenn die Zielerreichung teure Eingriffe statt der Nutzung von eigendynamischen Prozessen erfordern. Die Heranziehung von ökonomischen Begründungen für die Abschwächung von Umweltzielen für Wasserkörper, für die vorher Fristverlängerungen beantragt wurden, ist für uns nicht akzeptabel.
- Bei den bisherigen ökonomischen Betrachtungen kommt das Verursacherprinzip („Polluter pays“) aus unserer Sicht zu kurz. Viele Nutzer nehmen heute den Schutz der Richtlinie (sozio-ökonomische Abwägung) für Belastungen in Anspruch, die bereits seit langem saniert bzw. kompensiert sein sollten. Dies betrifft zum Beispiel die Verbesserung der Gewässer im landwirtschaftlichen Umfeld, wo wir einen deutlicheren Beitrag der alleinigen Nutzer erwarten. Hier kann sicher der alleinige Ankauf von Flächen an den Gewässern nicht die alleinige Ultima Ratio sein. Statt dessen sind auch viele einfache Maßnahmen denkbar, die für den einzelnen Landwirt geringe Einschränkungen bedeuten (Randstreifen, Änderung der Unterhaltung, ...) und gleichzeitig die Kosten angemessen verteilen.

3 Beurteilung des Beteiligungs- und Erarbeitungsprozesses zur Entwicklung der Maßnahmen

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist eine der wesentlichen Neuerungen der Wasserrahmenrichtlinie. Für eine erfolgreiche Ausgestaltung sind erhebliche Anstrengungen aufseiten der Behörden erforderlich, um diesen Dialog sinnvoll zu führen. Auch für die Öffentlichkeit entsteht eine neue Situation, hier muss erkannt werden, dass neue Beteiligungsrechte entstehen, aber auch dass damit eigene Pflichten der Vorbereitung und des konstruktiven Miteinanders gefordert sind.

Die Naturschutzverbände sehen die Öffentlichkeitsbeteiligung als ein zentrales Element der WRRL-Umsetzung an und haben sich intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt. Wir haben bereits mehrfach entsprechende Vorschläge in den Arbeitsprozess eingebracht und unsere ehrenamtlichen Mitglieder waren und sind an vielen Stellen im Prozess aktiv. Dabei können wir feststellen, dass Nordrhein-Westfalen sich in Sachen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits auf einem guten Weg befindet, doch sehen wir auch in vielen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Eine ausführliche Darstellung dieses Themenkomplexes finden Sie in unserer Stellungnahme zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans, im nachfolgenden sollen nur einige Aspekte kurz aufgegriffen werden.

Formale Beteiligung

Verbindlich vorgeschrieben ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Veröffentlichung der Entwürfe für bestimmte Umsetzungsdokumente, insbesondere Zeitplan und Arbeitsprogramm (2006), wichtige Bewirtschaftungsfragen (2007) und Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm (2008). Für die Bearbeitung und Stellungnahme zu diesen Dokumenten wird der Öffentlichkeit jeweils ein Zeitraum von einem halben Jahr eingeräumt, sowie der Zugang zu allen verwendeten Hintergrunddokumenten. Die jeweiligen Entwürfe sind anschließend entsprechend der Stellungnahmen zu überarbeiten.

Damit die Öffentlichkeit von diesem Recht Gebrauch machen kann, müssen aus unserer Sicht vorbereitende Maßnahmen erfolgen, die auf diese Vorgänge hinweisen. Dies wurde aus unserer Sicht insbesondere in der Anfangsphase versäumt. So wurde auf den Zeitplan und das Arbeitsprogramm zunächst nur im Ministerialblatt verwiesen. Für die zwei nachfolgenden Anhörungsphasen wurde die Informationspolitik verbessert, allerdings wurde die breite Öffentlichkeit nach wie vor nur unzureichend angesprochen. Der wesentliche Kanal waren hier die Kernarbeitskreise bzw. die Runden Tische, die jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der Bevölkerung repräsentieren. Immerhin konnten die beteiligten Interessengruppen ihre Klientel teilweise aktivieren, sodass der Rücklauf für die Bewirtschaftungsplanung im Bundesvergleich als vorbildlich gelten muss.

Auch die Gestaltung der Dokumente war aus unserer Sicht verbesserungswürdig. Insbesondere Zeitplan und Arbeitsprogramm werden den Anforderungen nach einer öffentlichkeitsgeeigneten Darstellung nicht gerecht. Gerade dieses Dokument hätte Interesse und Aufmerksamkeit für die kommenden Beteiligungsphasen wecken müssen, ging jedoch über eine einfache Aufzählung der Termine kaum hinaus. Die Bewirtschaftungspläne und die zugehörigen Maßnahmenprogramme wiederum stellen umfangreiche und hochkomplexe Dokumente dar, die selbst für interessierte Laien kaum zu verstehen sind. Dies betrifft insbesondere die zentralen Elemente "Programmmaßnahmen" und der „Ausnahmen“ vom Ziel, bis 2015 den guten Zustand für alle Wasserkörper zu erreichen. So können die lokalen Auswirkungen kaum erkannt werden und es bleibt ein allgemeines Unbehagen über die Ziele, dass sich beispielsweise in den ca. 600 gleichlautenden Einwendungen aus dem Kreis Kleve dokumentiert.

Mit der Erstellung zusätzlicher Broschüren für die Öffentlichkeit wurde ein sinnvoller Versuch unternommen, Ergebnisse des Planungsprozesses für die breite Öffentlichkeit darzustellen, doch bleiben die Aussagen hier so oberflächlich, dass eine qualifizierte Meinungsäußerung kaum möglich war.

Aktivierende Öffentlichkeitsbeteiligung

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der formalen, verbindlich vorgeschriebenen Beteiligung zeigt sich, dass weitergehenden Maßnahmen der aktivierenden Öffentlichkeitsbeteiligung besondere Bedeutung zukommt. Auch wenn diese nicht verbindlich vorgeschrieben ist, machen doch die Erwähnung in der WRRL und fast allen Dokumenten des gemeinsamen Umsetzungsprozesses (CIS) klar, dass nur durch eine transparente Darstellung der Arbeiten und einen intensiven Dialog mit der Öffentlichkeit eine erfolgreiche Umsetzung der WRRL gegeben ist.

Für eine funktionierende Öffentlichkeitsbeteiligung sind aus unserer Sicht vor allem zwei Elemente erforderlich. Zum einen eine weitreichende Informationskampagne, die über diese Richtlinie informiert und ihre positive Wirkung – die längerfristige und nachhaltige Sicherung der Ressource Wasser für Mensch und Umwelt – informiert. Rechte und Pflichten aller Beteiligten müssen dabei klar formuliert werden. Es handelt sich bei der WRRL nicht um eine neue Schikane aus Brüssel sondern um eine zentrale Anforderung mit dem gleichen Stellenwert wie zum Beispiel der Klimaschutz! Doch diese umfassende Kampagne fehlt aus unserer Sicht bis heute, sodass es immer wieder zu Missverständnissen über die Verbindlichkeit und die Vorteile der WRRL-Umsetzung kommt. Dies betrifft dabei nicht nur den „einfachen“ Bürger, sondern zieht sich durchaus bis in die betroffenen Nutzergruppen und vor allem in die Politik auf allen Ebenen.

Zum anderen muss der Dialog in einer Weise gestaltet werden, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit zulässt. Dazu ist es insbesondere notwendig, auf das Zeitbudget der überwiegenden ehrenamtlichen Dialogpartner Rücksicht zu nehmen. Bislang fanden Informations- und Diskussionsveranstaltungen zur WRRL-Umsetzung (Gebietsforen, Runde Tische, etc.) hauptsächlich während der Kernarbeitszeit statt. Dies ist aus Sicht der „hauptamtlichen“ Teilnehmer und insbesondere der ausrichtenden Behörden verständlich, hat jedoch nicht nur bei den Naturschutzverbänden dazu geführt, dass eine Beteiligung in vielen Fällen nicht möglich war. Der Einsatz der mitwirkenden Interessenvertreter als Multiplikatoren kann diese Defizite nur teilweise auffangen. Daher muss für die Zukunft sicher gestellt werden, dass für solche Dialoge geeignetere Zeiten gefunden werden, vorzugsweise am späten Nachmittag und ggf. auch an den Wochenenden. Aufgabe der Politik muss es dabei sein, diesen Aspekt der WRRL-Umsetzung ernst zu nehmen und zum Beispiel die dafür notwendigen personellen und finanziellen Rahmenbedingungen sicher zu stellen. Der gerade anlaufende Prozess der Aufstellung der Umsetzungsfahrpläne stellt den entscheidenden Prüfstand dafür dar.

Dialog mit der Fachöffentlichkeit

Wie gerade gezeigt, hat sich der Dialog mit der Öffentlichkeit bislang vor allem auf die sogenannte Fachöffentlichkeit, also die Interessenvertreter der Nutzer, Maßnahmenträger sowie verschiedener Vertreter öffentlicher Belange konzentriert. Die Naturschutzverbände danken ausdrücklich dafür, dass auch sie von vorneherein in das Verfahren eingebunden wurden. Doch auch bei uns zeigen sich klare Kapazitätsgrenzen für die Teilnahme, die erst durch ein eigenes Projekt (Wassernetz NRW) überwunden werden konnten. Erst die Unterstützung der Stiftung für Umwelt und Entwicklung (2004–2006) und des Umweltministeriums (2007–2009) ermöglichten die intensive Beteiligung an den Fachgremien sowie die Einbindung einer erweiterten Verbandsöffentlichkeit. Dies hatte durchaus bundesweiten Vorbildcharakter und ermöglichte in den meisten Gremien eine Beteiligung des ehrenamtlichen Naturschutzes im bisherigen Prozess auf „Augenhöhe“.

Das Land hat in den vergangenen Jahren einen umfangreichen Dialog mit der der Fachöffentlichkeit geführt und dabei viele Fragen der Umsetzung angesprochen. Überwiegend geschah dies im Top-Down-Prozess, beidem zunächst landesweite Vorgaben festgelegt wurden. Aus der Sicht der Naturschutzverbände gestaltete sich dieser Prozess jedoch leider nicht immer in der notwendigen Transparenz, sodass es immer wieder zu Entscheidungen kam, die von uns in der gewählten Form nicht mitgetragen werden können. Eine dieser Entscheidungen ist die Rahmenvereinbarung mit der Landwirtschaft, mit der aus unserer Sicht entscheidende Teile der WRRL-Umsetzung dem Beteiligungsprozess

entzogen werden. Die Folge ist, dass bei zahlreichen Bewirtschaftungsentscheidungen nur noch auf diese Rahmenvereinbarung verwiesen wird und konkrete Maßnahmen nicht diskutiert werden können. Wir haben auch zur Rahmenvereinbarung mit der Landwirtschaft in einem ausführlichen Papier Stellung genommen, dass wir auf Wunsch gerne zur Verfügung stellen. Als problematisch stellen sich aus unserer Sicht auch die Definition der Maßnahmen sowie der Begründungen für Fristverlängerungen und andere Ausnahmen dar. Hier hat aus unserer Sicht eine Abstimmung mit dem gesamten Kreis der Fachöffentlichkeit nicht stattgefunden.

Kernarbeitskreise und Runde Tische

Entscheidend für den Erfolg der Wasserrahmenrichtlinie ist die Umsetzung von Maßnahmen in allen Wasserkörpern, die bislang den geforderten guten Zustand verfehlen. Dafür ist eine zeitnahe und möglichst konkrete Planung erforderlich, die die Wahl der kosteneffektiven Maßnahmenkombinationen ermöglicht und die Zeitvorgaben der Richtlinie einhält. Aus der Sicht der Naturschutzverbände ist die Einbindung der Öffentlichkeit in diesen Planungsprozess zwingend erforderlich, um Konflikte bereits im Vorfeld zu erkennen und entsprechende Lösungsansätze zu finden. Die Einrichtung der Runden Tische traf deshalb auf große Zustimmung aus unseren Reihen und war mit großen Erwartungen verbunden.

Tatsächlich erfolgte eine weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung in NRW erst sehr spät, sie ist mit der Durchführung der Runden Tische gleichzusetzen. Die bereits seit Jahren tagenden Kernarbeitskreise waren weitergehend durch die regionale Fachöffentlichkeit besetzt und dienten in den meisten Fällen hauptsächlich der Information der Beteiligten durch die Behörden. Ähnliches muss über die Gebietsforen gesagt werden, die sich ebenfalls weitgehend Informationsveranstaltungen mit „Frontalunterricht“ darstellten.

Eine besondere Betrachtung verdienen die Runden Tische, denn hier wurde zum ersten Mal ein räumlicher Bezug erreicht, in dem die Öffentlichkeit aus der Region eingebunden werden konnte. Die Möglichkeiten der Runden Tische wurden allerdings durch die oben beschriebenen Voraussetzungen beschnitten, zu denen noch ein erheblicher Zeitdruck kam. Dieser war nicht nur für die durchführenden Bezirksregierungen schwierig (bis zu 60 Veranstaltungen in ca. 5 Monaten) sondern auch für die Teilnehmer, die kurzfristig gesucht werden mussten und denen oft nur wenig Vorbereitungszeit für die komplexen Voraussetzungen blieb. Nicht zuletzt aus diesem Grund fehlten teilweise wichtige Akteure bei den Runden Tischen, z. B. Kommunen, Landschaftsbehörden oder andere Betroffene.

Die Arbeitsergebnisse der Runden Tische bleiben für die Vertreter der Naturschutzverbände in vielen Fällen unbefriedigend. Dies hat verschiedene Ursachen. Benannt wurden bereits der hohe Zeitdruck und das Fehlen von wichtigen Hintergrundinformationen (s. u.). Darüber hinaus blieb die Beschlussfassung der Runden Tische in vielen Fällen unklar. Die Zusammensetzung der Teilnehmer war von Fall zu Fall sehr unterschiedlich, teilweise dominierten einzelne Nutzergruppen (Landwirtschaft) zahlenmäßig. Eine klare Abfrage der Konsenspositionen war nicht immer gegeben, ebenso wie die ursprünglich geplante Protokollierung abweichender Meinungen. Dies schlägt sich aus unserer Sicht in der überproportionalen Ausweisung von erheblich veränderten Wasserkörpern und in den zu Teil extremen Fristverlängerungen nieder, die aus Sicht unserer Vertreter nicht immer begründet und berechtigt sind.

Bereitstellung von Hintergrundinformationen und Monitoringdaten

Für einen guten Planungsprozess ist die Bereitstellung grundlegender Informationen essentiell. NRW hat dazu im Laufe der Zeit verschiedene Instrumente entwickelt, mit denen Daten und Dokumente bereitgestellt werden können. Dabei handelt es sich durchweg um Internetangebote, die jedoch nicht generell öffentlich zugänglich sind und zum Teil auch technische Hindernisse aufweisen. Gut gelöst ist die Bereitstellung von Hinterrunddokumenten im sogenannten WIKI. Hier ist mittlerweile der größte Teil der wrrl-relevanten Dokumente aus NRW und anderen Quellen verfügbar. Allerdings fehlen bis heute immer noch wichtige Hinterrunddokumente, beispielsweise eine Ausarbeitung zur Wirtschaftli-

chen Analyse (Pawlowski und Seemann) die entscheidenden Grundlagen für die Aussagen im Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm liefert.

Für die Arbeit in den Gremien ist es notwendig, Informationen für die Teilnehmer (Protokolle, Grundlegendendokumente) zeitnah zur Verfügung zu stellen. Dies ist über geschützte Bereiche der Internetseite möglich, allerdings sind leider immer wieder (technisch bedingte?) Verzögerungen zu beobachten.

Für die konkrete Festlegung von Zustandsbewertungen, Bewirtschaftungszielen und Maßnahmen ist die Einsicht in Gewässerdaten und Monitoringergebnisse essentiell. Hier ergeben sich aus unserer Sicht zurzeit die größten Defizite. So kam es in der Phase der runden Tische von Anfang bis Mitte 2008 teilweise zu erheblichen Verzögerungen bei der Bereitstellung von Monitorergebnissen. Dies hat die Diskussion deutlich erschwert, vor allem da in der Handlungsanleitung festgelegt ist, dass Maßnahmen nur bei nachgewiesenen Defiziten erforderlich sind. Auch für den Ausweisungsprozess der erheblich veränderten Gewässer fehlen bis heute vielfach konkrete Belege für die Entscheidungsprüfung, wie sie im entsprechenden Leitfaden zur gemeinschaftlichen Umsetzung (CIS) vereinbart sind.

Viele Detaildaten zu den Wasserkörpern sind bislang nicht oder nur für einen ausgewählten Personenkreis zugänglich, z.B. die Datenbank der Wasserkörpersteckbriefe. Die Bereitstellung von Daten über das Internetsystem ELWAS-IMS fordert eine anspruchsvolle EDV-Ausstattung und liefert bislang nur wenige Detaildaten zu biologischen Parametern.

4 Beurteilung der Maßnahmenprogramme

Darstellung

Die Auswahl geeigneter und kosteneffektiver Maßnahmen ist von zentraler Bedeutung für ein wrrl-konformes Maßnahmenprogramm. Für die Einbindung der Öffentlichkeit ist dabei eine Form zu wählen, die eine Einschätzung über die Auswirkungen der Maßnahmen und der Konsequenzen für den einzelnen Nutzer möglich macht. Durch die gewählte Darstellung ist dies in den vorliegenden Maßnahmenprogrammen nur eingeschränkt möglich. So enthält das zentrale Dokument im Wesentlichen nur tabellarische Zusammenstellungen und landesweite Kartenübersichten über die geplanten Maßnahmen. Die Darstellung der einzelnen Maßnahmen beschränkt sich auf kurze Texte, die nur wenig zum Verständnis der Maßnahmen beitragen. Dies wird durch das Konzept der „Programmmaßnahmen“ (s. u.) noch verschärft.

Durch die gleichzeitige Veröffentlichung der „Planungseinheiten-Steckbriefe“ wird die Darstellung der Maßnahmenprogramme deutlich verbessert. Allerdings sind auch hier noch Verbesserungen möglich. So findet sich auch in diesen Steckbriefen keine detaillierte Darstellung, was sich hinter den einzelnen Maßnahmen verbirgt und auch die Verortung bleibt meist beschränkt. Als entscheidendes Manko stellt sich auch das Fehlen von Karten heraus, die eine Orientierung in der Planungseinheit und das Auffinden einzelner Wasserkörpergruppen erleichtern.

Programmmaßnahmen

In der Erwartung der Öffentlichkeit sind „Maßnahmen“ Aktivitäten in oder an Gewässern bzw. für das Grundwasser, die sich konkret beschreiben bzw. verorten lassen. In diesem Sinne wurden auch erste Entwürfe für einen Maßnahmenkatalog für NRW entworfen und Planungsprozesse in der Region begonnen. Die Entscheidung des Landes für einen Katalog „programmatischer“ und „konzeptioneller“ Maßnahmen ist daher aus der Sicht vieler Naturschützer nicht nachzuvollziehen. Insgesamt konnte an den Runden Tischen beobachtet werden, dass dies auch bei vielen anderen Teilnehmern der Fall war. Trotz des programmatischen Charakters wurden insbesondere Maßnahmen zu Verbesserung der Gewässerstrukturen bereits im Vorfeld von einigen Interessengruppen massiv kritisiert. Dazu trug auch bei, dass eine ausführliche Definition der Maßnahmen an den Runden Tischen nicht verfügbar war und auch heute noch aussteht. Die dazu verfügbaren Informationen (Maßnahmensteckbriefe) im Wiki (wi-

ki.flussgebiete.nrw.de) wurden seit dem Sommer 2009 nicht weiter fortgeschrieben und weisen deutliche Lücken auf, z. B. Bei den Kriterien für signifikante Nutzungseinschränkungen.

Die Entscheidung für ein System von Programmmaßnahmen führt dazu, dass die notwendigen Konkretisierungen nachträglich überarbeitet werden müssen. Dies bedeutet erhebliche Zeitverluste, insbesondere für die Erreichung des guten Zustands im ersten Bewirtschaftungszyklus. Unsicherheiten entstehen auch bei der Öffentlichkeitsbeteiligung, denn bislang ist diese für die kommende Aufstellung der Umsetzungsfahrpläne nicht klar geregelt und erfordert in jedem Fall wieder einen erheblichen Aufwand für die durchführenden Stellen.

4.1 Maßnahmenprogramm Lebendige Gewässer

Die Bestandsaufnahme wie auch das aktuelle Monitoring haben die erheblichen gewässerstrukturellen Defizite unserer Gewässer eindeutig belegt. Die Naturschutzverbände begrüßen daher ausdrücklich, dass die Maßnahmenprogramme diesem Umstand Rechnung tragen und erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Zustands erfolgen sollen. Der Ende 2008 versprochene Finanzierungsumfang für die Maßnahmen aus diesem Bereich ist im nationalen Vergleich sicher vorbildlich, er ist aus unserer Sicht jedoch immer noch ein Mindeststandard und darf keinesfalls verringert werden.

Die Wahl des Begriffs „Lebendige Gewässer“ für diesen Maßnahmenbereich sollte dabei als Richtschnur gelten, damit dies Programm zu einer umfassenden Verbesserung der Gewässerzustände führt.

Strahlwirkungskonzept

Ein zentrales Element der aktuellen Maßnahmenplanung stellt die Anwendung des sogenannten Strahlwirkungskonzepts dar, das verspricht, die Eingriffe zur Verbesserung der Gewässerstruktur auf kleinere Bereiche – meist als Trittsteine bezeichnet – zu beschränken. Dadurch soll es ausreichen, bis 2027 (!) lediglich auf ca. 2000 Kilometern der betrachteten Fließgewässer Maßnahmen durchzuführen. Insgesamt erreichen jedoch zur Zeit mehr als 12 500 Kilometer nicht den geforderten guten Zustand.

Die wissenschaftlichen Studien zur Übertragung des Trittsteinkonzepts auf Fließgewässer befinden sich zur Zeit noch in der Entwicklung. Aktuelle Studien zeigen, dass ein einfacher Wirkungszusammenhang in der Regel nicht gegeben ist und dass quantitative Aussagen über Anzahl und Ausdehnung der Bereiche, die für eine gute Gesamtbewertung eines Gewässers notwendig sind, noch auf unsicheren Füßen stehen. Daher warnen wir zur Zeit vor zu großen Hoffnungen, auf diese Weise die geforderten Ziele der Richtlinie zu erreichen. In jedem Fall müssen jetzt schnell zahlreiche Maßnahmen umgesetzt werden, die von entsprechenden Studien zur Anwendung des Strahlwirkungskonzepts begleitet werden.

Reichweite des Programms

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Herstellung des guten ökologischen und chemischen Zustands für alle Oberflächengewässer. Mit dem Maßnahmenprogramm werden zur Zeit nur die sogenannten „berichtspflichtigen“ Gewässer in NRW abgedeckt, das sind ca. 13 700 von insgesamt etwa 50 000 Kilometer Gewässerstrecke. Selbst unter der Voraussetzung das sich unter der Gesamtstrecke einige Straßenbegleitgräben und andere künstliche Wasserläufe befinden sind daher bislang für einen bedeutenden Anteil der kleineren Bäche keinerlei Maßnahmen formuliert. Aus dem Maßnahmenprogramm lässt sich auch keine eindeutige Handlungsverpflichtung ableiten, damit ist auch die Finanzierung solcher Maßnahmen gefährdet.

Erheblich veränderte Gewässer

Eine erhebliche Gefährdung der Zielerreichung für die Umsetzung der WRRL geht nach der Ansicht der Naturschutzverbände von der massiven Ausweisung erheblich veränderter Gewässer aus. Zusammen mit den künstlichen Gewässern werden ca. 60% aller berichtspflichtigen Gewässerstrecken dieser Kategorie zugeordnet. In einigen Regionen des Landes steigt der Anteil über 95%, sodass nur einzelne

Wasserkörper als „natürlich“ eingestuft werden. Für erheblich veränderte Gewässer gilt aber ein modifiziertes Bewirtschaftungsziel, das „gute ökologische Potenzial“. Dieser Zustand ist bis heute allerdings nicht klar definiert, auch im Bewirtschaftungsplan fehlen konkrete Aussagen. Als sicher gilt, dass für die Definition der Prager (bzw. pragmatische) Ansatz gewählt werden soll, der sich grob gesprochen am „Machbaren“ orientieren soll. Anhand der bislang geführten Diskussion befürchten die Naturschutzverbände, dass an vielen der erheblichen Gewässer nur wenige Maßnahmen durchgeführt werden. Damit werden sich diese Gewässer auch zukünftig sehr naturfern darstellen. Als Mindestforderung sind für die Maßnahmenprogramme konkretere Anforderungen an die notwendigen Maßnahmen zu formulieren.

Verortung und Priorisierung der Maßnahmen

Um eine effektive Umsetzung der WRRL zu erreichen, müssen die Maßnahmen möglichst früh zeitlich und räumlich verortet werden. Nur so ist eine Festlegung von Zwischenzielen entsprechend der einzelnen Bewirtschaftungszeiträume möglich. In der WRRL ist ausdrücklich eine Zielerreichung bis 2015 gefordert, ist dies nicht möglich, sind entsprechende Ausnahmen zu formulieren und angemessen zu begründen. Zudem ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung in großem Maße davon abhängig, dass eine direkte Betroffenheit – mein Wasserkörper wird jetzt verändert – erkennbar wird. Sind die Vorgaben unspezifisch, besteht hingegen keine Notwendigkeit aktiv zu werden.

Hinzu kommt, dass für die Umsetzung von Maßnahmen stets auf das Freiwilligkeitsprinzip verwiesen wird. Tatsächlich würden wir es begrüßen, wenn Maßnahmen aus dem Naturschutzbereich tatsächlich ohne weitere Diskussion durchgeführt werden. Die tägliche Praxis, wie auch die Bedenken einiger Gruppen zeigen jedoch, dass hier wohl noch Verzögerungen zu erwarten sind. Hier ist schon im Maßnahmenprogramm klar festzuhalten, dass die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie keine Kür, sondern eine Pflichtaufgabe auf der Basis einer europaweit gültigen Rechtsnorm ist.

4.2 Maßnahmenprogramm Grundwasser

Freiwilligkeit/Beratungskonzept

Die Monitoringergebnisse und die räumliche Lage der belasteten Grundwasserkörper belegen ausdrücklich die dominante Rolle der Landwirtschaft als Quelle der hohen Nitratkonzentrationen im Grundwasser. Damit haben auch 20 Jahre nach Inkrafttreten der Nitratrichtlinie die notwendigen Maßnahmen nicht überall gegriffen. In einzelnen Regionen können auch heute noch steigende Trends nachgewiesen werden. Zudem gibt es Forderungen aus der Landwirtschaft, für bestimmte Regionen schon jetzt weniger strenge Bewirtschaftungsziele auszuweisen, da hier angeblich auch bis 2027 der gute chemische Zustand nicht erreicht werden kann. Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, ob die notwendigen Verbesserungen tatsächlich nur aufgrund von freiwilligen Maßnahmen, so wie sie in der Rahmenvereinbarung festgelegt sind, erreicht werden können. Die Naturschutzverbände unterstützen ausdrücklich die geplanten Beratungsmaßnahmen – eine aktuelle Studie von Greenpeace zeigt, wie wichtig gerade dieser Bereich ist. Eine ebenso große Bedeutung hat aus unserer Sicht allerdings auch die Vereinbarung fester Ziele, z. B. nachweisbar verringerter N-Einträge auf die Flächen oder messbare Reduzierungen der Stickstofffrachten in Oberflächengewässern. In jedem Fall müssen Maßnahmen in den langsam reagierenden Grundwasserkörpern unmittelbar und in vollem Umfang eingeleitet werden, damit wenigstens 2027 die Ziele flächendeckend erreicht werden können. Die Naturschutzverbände regen erneut an, den ökologischen Landbau, zumindest in Wasserschutzgebieten als Methode der Wahl vorzugeben und stärker zu fördern.

4.3 Maßnahmenprogramm stoffliche Belastung der Oberflächengewässer

Inanspruchnahme der Industrie

Interessanterweise geht die Bewirtschaftungsplanung davon aus, dass Belastungen aus der Industrie in NRW nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. So heißt es im Bewirtschaftungsplan: *„Der Belastungsbereich Industrie und Gewerbe stellt nur ein vergleichsweise kleines Handlungsfeld dar. Nur ein Drittel der überhaupt vorgesehenen Maßnahmen sind Umsetzungsmaßnahmen.“*. Dies wird auch durch die Kostenabschätzung im Maßnahmenprogramm unterstützt, das überhaupt keine zusätzlichen Kosten (für weitergehende Maßnahmen gemäß Maßnahmenprogramm) aufweist und darüber hinaus für den Zeitraum 2010 bis 2015 einen Rückgang der Gewässerschutzkosten um 3,8 Milliarden Euro (!) verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2002 bis 2007 prognostiziert.

Gerade einmal 31 Umsetzungsmaßnahmen sind dabei im ersten Bewirtschaftungsplan in den (potenziell) industrierelevanten Bereichen (Industrie und Gewerbe, Bergbau, Wärmebelastung und Sonstige Punktquellen) aufgelistet. Für eines der industriestärksten Bundesländer erscheint dies aus Sicht der Umweltverbände relativ wenig und steht auch im Widerspruch zu den immer wieder publik werdenden Belastungsfällen in größeren und kleineren Gewässern.

Überregionale Ziele (Meeresschutz)

Nordrhein-Westfalen als Standort einer intensiven Landwirtschaft trägt erheblich zur Stickstofffracht bei, die über Rhein, Ems und Weser in die Nordsee gelangt. Aber auch in den heimischen Oberflächengewässern sind diese Frachten aus unserer Sicht nicht zu vernachlässigen, denn sie tragen zu den bislang unterschätzten Eutrophierungserscheinungen bei. Auch wenn heute davon ausgegangen wird, dass der Phosphatgehalt den limitierenden Faktor der Eutrophierung darstellt, führt das Überangebot an Stickstoff dazu, dass die Pflanzen das Phosphatangebot maximal ausnützen können. Zusätzlich werden aufgrund der Verschiebung des Gleichgewichts ggf. noch erhebliche Mengen an Phosphat aus dem Sediment remobilisiert.

Durch den Verzicht darauf, bereits im Bewirtschaftungsplan ambitionierte Konzentrationsbegrenzungen für Nitrat festzulegen, fehlen auch im Maßnahmenprogramm wirksame Mechanismen für die Frachtbegrenzung dieses Stoffes. Der sogenannte A-Plan für den gesamten Rhein fordert eine weitere Reduzierung der Stickstofffracht um ca. 15-20% zur Erreichung der Meeresschutzziele. Konkrete Zielangaben, wie hoch die dazu notwendige Reduktion in NRW ausfällt, fehlen jedoch in unseren Maßnahmenprogrammen.

Abwasserentsorgung

Die Abwasserentsorgung hat in Nordrhein-Westfalen insgesamt schon einen hohen Standard erreicht. Trotzdem tragen kommunale Kläranlagen nach wie vor in erheblichem Ausmaß zu den Stofffrachten in den Gewässern bei. Neben den Nährstoffen emittieren sie eine Vielzahl von weiteren Stoffen, die aus Haushalten, aber auch aus Indirekteinleitern stammen und in den Anlagen nicht oder nur unzureichend zurück gehalten werden. Die gezielte betriebliche Abwasserbehandlung auf spezielle Problemstoffe ist verursacherorientiert auszubauen und muss neben der Eigenüberwachung auch wieder stärker durch unabhängige, staatliche Messungen kontrolliert werden. Der weitere Ausbau und die Optimierung von kommunalen Kläranlagen wird ausdrücklich begrüßt, wobei insbesondere die Phosphateliminierung, wo immer möglich, weiter optimiert werden sollte. Insbesondere ist dabei auch die Belastung der Gewässer zu berücksichtigen, die die Kläranlagenabwässer aufnehmen. Hier finden sich zahlreiche Beispiele – z. B. Im Emseinzugsgebiet – wo auch 2008 die biologische Gewässergüte (Saprobie) nicht den guten Zustand erreicht. Diese Problematik könnte sich in den kommenden Jahren noch verschärfen, wenn durch den Klimawandel die Sommerabflüsse in den aufnehmenden Gewässern weiter sinken.

Aus der Sicht der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Bezug auf die Abwasserbeseitigungskonzepte als Quelle der Maßnahmenplanung wenig hilfreich. Diese Konzepte sind der Öffentlichkeit nicht ohne Weiteres zugänglich und können daher in ihrer Tragweite nicht beurteilt werden.

Neue Stoffe

In den vergangenen Jahren wurden in NRW mehrfach chemische Verbindungen in den Gewässern festgestellt, die bislang nicht im Fokus der Aufmerksamkeit standen, bei näherer Betrachtung aber ein erhebliches Gefährdungspotenzial für den Menschen und die aquatische Umwelt darstellen. Dabei sind die Auswirkungen auf die Fauna und Flora bislang weitgehend unerforscht, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass schlechte Bewertungen des ökologischen Zustands auch auf diese Stoffe zurückzuführen sein könnten. Ohne entsprechende Maßnahmen kann so unter Umständen der gute Zustand überhaupt nicht erreicht werden. Für den Belastungsschwerpunkt Ruhr hat die Landesregierung bereits ein entsprechendes Pilotprojekt (Reine Ruhr) initiiert. Für ein Maßnahmenprogramm, das auf der gesamten Landesfläche wirkt, sind jedoch aus unserer Sicht die Maßnahmen, die sich dieses Problem generell annehmen nicht ausreichend dargestellt.

Fazit

Mit den vorliegenden Fassungen des Bewirtschaftungsplans und der Maßnahmenprogramme hat das Land bereits einige Anforderungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie erfüllt. Es ist Aufgabe des Landtags, eine wrrl-konforme Bearbeitung der verbleibenden Defizite einzufordern und für die notwendigen politischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu sorgen. Die Naturschutzverbände in Nordrhein-Westfalen sind auch zukünftig bereit, eine ambitionierte Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in NRW aktiv zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen,

i. A.



Dr. Christoph Aschemeier
BUND Landesverband NRW