

Beratungen zur Erarbeitung des Umweltgesetzbuches (UGB) - Teil Wasserwirtschaft - Vorläufige Empfehlungen des BUND

Stand: 24.7.2007

A. Zum Erfordernis einer Überarbeitung des Gewässerrechts

Im Rahmen der Erarbeitung eines bundesweit gültigen Umweltgesetzbuches wird für die Wasserwirtschaft ein eigenständiges Kapitel erstellt, das alle relevanten Rechtsakte des Gewässerschutzes zusammenführen soll und um Vollregelungen des Bundes neu gestaltet bzw. ergänzt. Derzeit wird auf ministerieller Ebene ein Referentenentwurf erstellt, der bis September 2007 vorliegen soll.

Gewässerökologischer Handlungsbedarf

Der BUND begrüßt das gesetzliche Vorhaben ausdrücklich und weist auf die besonders dringliche Aufgabe eines effektiveren wie effizienteren Schutzes unserer wichtigsten Lebensgrundlage hin, den Erhalt unserer Gewässer in ihrer natürlichen Vielfalt und ökologischen Qualität.

- Mehr als 60% unserer Oberflächengewässer werden wahrscheinlich nicht den guten ökologischen Zustand bis 2015 erreichen oder behalten und damit auch nicht die Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) erfüllen, sofern nicht die bereits vorgeschriebenen zusätzlichen Anstrengungen des Gewässerschutzes erfolgen (vgl. Ergebnisse der erstmaligen Bestandsaufnahme gemäß Art. 5 WRRL; BMU, 2005)!
- Die Trinkwasserressource Grundwasser ist in einem Besorgnis erregenden Zustand. Mehr als 50% der Grundwasservorkommen werden ohne die geforderten Nachbesserungen im Gewässerschutz das WRRL-Ziel verfehlen, bis 2015 den guten (chemischen) Zustand zu erreichen (BMU, 2005).
- 75% aller vorkommenden Auen- und Flussbiotoptypen sind durch stoffliche Einträge und strukturelle Eingriffe gefährdet (BMU; 2007). Durch die Dezimierung und Beeinträchtigung der Flussauen wächst das Risiko von Hochwasser- und Niedrigwasserschäden bzw. einer Verschlechterung der Gewässerqualität.
- 90% der Küstenbiotoptypen im deutschen Hoheitsgebiet sind gefährdet (BMU, 2007) und weite Bereiche der südlichen Nordsee sind ein Eutrophierungsproblemgebiet (UBA 2006).

Die Gefährdungen sind weitgehend anthropogener Art, durch den Klimawandel verschärft, und in Deutschland insbesondere durch folgende Aktivitäten verursacht:

- Einträge aus diffusen Verschmutzungsquellen, vor allem aus der intensiven Landwirtschaft einschließlich der Massentierhaltung sowie dem Verkehr
- Strukturelle Eingriffe durch Bebauung, intensive Landwirtschaft, Wasserkraft, Schifffahrt und technischen Hochwasserschutz

Defizite bei der Ausgestaltung und Umsetzung geltenden Wasserrechts

Zwar leistet das geltende Wasserhaushaltsgesetz einen einheitlichen Rahmen für Bund und Bundesländer und belässt Gestaltungsmöglichkeiten für regional spezifische Herausforderungen des Gewässerschutzes. Jedoch hat sich die inhaltliche und konzeptionelle Ausgestaltung des Wasserrechts trotz einiger Teilerfolge (z.B. bei der Begrenzung von Industrieabwässern) nicht dahingehend bewährt, um in den oben genannten Handlungsfeldern die Herausforderungen in der Fläche und am Ursprung anzugehen und sie durchzusetzen. Auch entspricht das Vorgehen oft nicht dem internationalen (Wasser-)Recht.

Kritisch sind aus Sicht des BUND insbesondere:

- Das Wasserhaushaltsgesetz belässt Unschärfen bzw. offene Fragen
Defizitär geregelt sind zum Beispiel: Wichtige Schutzgüter wie das Grundwasserökosystem, Entscheidungskriterien für die Genehmigung & Zulassung von Ausnahmen, ökonomische Instrumente zur Lenkung wesentlicher Eingriffe nach dem Verursacherprinzip („Verursacher zahlt“), die Mitwirkung von Umweltverbänden bei Entscheidungen sowie Vorgaben zur Politikintegration.. Hierbei ist anzumerken, dass Interpretationsspielräume sinnvoll sein können, wenn sie verantwortlich genutzt werden. Es ist jedoch sicherzustellen, dass Abweichungen wie z.B. bei der Einstufung von Wasserkörpern, die je nach ihrer Lage in dem einen oder anderen Bundesland als HMWB oder als natürlich bewertet werden, nicht Bestand haben.
- Die Bundesländer nutzen die von ihnen im Bundesrecht erwirkten weitreichenden Kompetenzen und Spielräume oft zu wenig verantwortungsbewusst, um den guten Zustand der Gewässer zu erreichen.
- Ein sogenannter Wettbewerb um die schwächsten Wassergesetze - „Race to the bottom“
Dieser zeigt sich auch im Hinblick auf die Umsetzung des Verschlechterungsverbot, der WRRL-Ökonomie (Artikel 9 der WRRL) oder der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wegen der mangelhaften Umsetzung von WRRL-Vorgaben drohen auch Deutschland weitere Vertragsverletzungsverfahren (EU-Kommission, 2007). Die dabei entstehenden Kosten sind von der öffentlichen Hand zu tragen, nicht aber von den Verursachern der Versäumnisse und Gewässereingriffe.
- Die Länder arbeiten wieder zunehmend nach verwaltungspolitischen Grenzen und nicht nach Flusseinzugsgebieten.
- Bei größeren Gewässern wie die Elbe wird mit örtlichen bzw. regionalen Eingriffen (z.B. Elbe-Saale-Kanal) dazu beigetragen, dass die Gewässer stückweise verbaut werden, ohne dass das derzeitige Wasserrecht dieses verhindern kann („Salami-Tattik“).

Mit der Erarbeitung des UGB-Gewässerkapitels wie weiterer relevanter UGB-Teile (z.B. Naturschutz, EEG und integrierte Vorhabengenehmigung (IVG)) ergibt sich die Chance, diese Defizite weitgehend zu beheben. Strikte und eindeutige Regelungen stellen nicht nur sicher, dass die Lebensressource Wasser für Mensch und Natur wirkungsvoll geschützt und vitalisiert wird. Sie schaffen auch berechenbare Gestaltungsspielräume für Innovationen zugunsten einer nachhaltigen Gewässernutzung, die Deutschlands ehemalige Vorreiterrolle im Gewässerschutz wiederbeleben würde.

B. Zentrale Anregungen des BUND

Der BUND empfiehlt folgende wasserrechtlich relevante Aspekte bei der Erstellung des UGB besonders zu berücksichtigen:

Klare Zielvorgaben für den ganzheitlichen Gewässerschutz entsprechend (inter-) nationaler Verpflichtungen bestätigen: Flächendeckend guter ökologischer Gewässerzustand bis 2015 und Erhalt der Gewässerbiodiversität

- Bereits aus dem Titel des UGB-Gewässerkapitels oder einem einzufügenden Kapitel-Vorsatz sollte hervorgehen, dass die Regelungen einem ganzheitlichen Gewässerschutz Rechnung tragen (z.B. Gesetz zur Förderung des Gewässerschutzes und gewässerträglicher Nutzungen).

- Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist mit ihren Ziel-Vorgaben zu bestätigen

Gemäß der Artikel 1 und 4 der WRRL ist der gute ökologische bzw. chemische Zustand des Oberflächengewässers und des Grundwassers bis spätestens 2015 zu erreichen. Eine Verschlechterung des Gewässerzustands ist entsprechend der Vorgaben zu verhindern. Damit einher sind die positiven Ansätze des Wasserhaushaltsgesetzes zu übernehmen (Ziele und Grundsätze des § 1 WHG wie die rechtliche Anerkennung der Gewässer als eigenständiges Schutzgut)

- Der Schutz der (Gewässer-) Biodiversität ist konsequent als Schutzgut zu verankern, genauso wie die einschlägigen bzw. hierfür erforderlichen Zielvorgaben.

Deutschland hat sich zusammen mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten 2001 in Göteborg dazu verpflichtet, den Biodiversitätsverlustes bis 2010 aufzuhalten.. Als inhaltliche Vorlage dient sowohl das Bundesnaturschutzgesetz von 2002 (BNatSchG, §2) und die EU-Biodiversitätsstrategie inkl. ihrer Fortschreibungen (EG-Kommission, 2006) als auch die kommende nationale Biodiversitätsstrategie (BMU, 2007).

- Alle Gewässerökosysteme – auch die Grundwasser- und Meeresökosysteme – müssen explizit berücksichtigt und geschützt werden, damit der flächendeckende Gewässerschutz gesichert ist:

- *Die Ökosysteme des Grundwassers sind die größten Süßwasserbiotope des Kontinents und bedürfen einer rechtlichen Anerkennung. Sie spielen eine wesentliche Rolle insbesondere bei der Selbstreinigung des Grundwassers und damit für den Erhalt bzw. das Erreichen des guten chemischen Zustands, der ein zentrales Ziel der Wasserwirtschaft darstellt. Nach dem Wasserhaushaltsgesetz, sind sie nicht existent. Die neue EG-Grundwasserrichtlinie (Richtlinie 2006/118/EG), der Bundestag (BT, Drs. 15/3138 und BT-Plenarprotokoll 15/114) sowie der Regierungsentwurf für eine nationale Biodiversitätsstrategie (BMU, 2007) erkennen dagegen die Bedeutung der Grundwasserökosysteme an und fordern ihren Schutz.*
- *Ebenso ist es dringlich, die Meeresökosysteme in dem Wasserecht hinreichend zu beachten und zu verankern. Als Vorlage für konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen dienen die für Deutschland relevanten, internationalen Meeresschutzabkommen (vgl. OSPAR, Helsinki-Konvention bzgl. Qualitätsziele bis 2020) sowie die Position des Rates und insbesondere des Europäischen Parlaments für eine EG-Meeresschutzrichtlinie (vgl. EP- Stellungnahme 1. Lesung, 11/2006 mit Festlegung des guten ökologischen Zustands der Meeresregionen).*

- Es sollten gesetzliche Maßnahmen bzw. Vorgaben zur Sicherung von Flächen für den Gewässerschutz definiert werden

Gestaltungsspielräume für die Umsetzung derart festlegen, dass auf allen Entscheidungsebenen Verantwortungsbewusstsein und Vorsorge im Gewässerschutz gefördert werden

- Das UGB muss so formuliert sein, dass - nicht wie bisher - trotz der „gut gemeinten“ Vorgaben in den Paragraphen 1, 1a und 1b des Wasserhaushaltsgesetzes unter dem Strich der ökologische Zustand der Gewässer verfehlt wird.
- Wichtige offene Fragen und Begriffe, die eine Herausforderung für den Gewässerschutz darstellen, sind im Sinne des Gewässerschutzes bzw. EG-weiter Bestimmungen bundesweit zu klären:
 - *Verschlechterungsverbot (z.B. Verschlechterung innerhalb von Zustandsklassen)*
 - *Unverhältnismäßiger Aufwand (z.B. Einbindung von Umwelt- und Ressourcenkosten)*
 - *Wasserdienstleistungen (z.B. Berücksichtigung von Schifffahrt, technischem Hochwasserschutz und Wasserkraft)*
 - *Erheblich veränderte Wasserkörper (z.B. enge Abgrenzung und strikte Berücksichtigung von Alternativen, die mit weniger Kosten für die Natur und Umwelt einhergehen)*
 - *Gutes ökologisches Potenzial (z.B. gewässerökologisch hinreichende Zielsetzungen, ein Potenzial kann nach Definition der WRRL in der Qualität dem Zustand durchaus entsprechen)*
 - *Abgrenzung des Wasserkörpers (z.B. Einbindung der Aue)*
 - *Kriterien zur Bewertung bzw. Überwachung von Oberflächen- und Grundwasser (z.B. Regelungen für Kriterien bzgl. des Grundwasserökosystems, Grenzwerte für alle relevanten Schadstoffe)*

- Zum Schutz aller Gewässer unabdingbar ist die Einführung von bundesweiten Vorgaben für Gewässer-
randstreifen & Ausbreitungsbändern. Hierbei ist eine Mindestbreite der Streifen von 50 m vorzusehen,
um über Ausbreitungsbänder eine natürliche Gewässerentwicklung und eine erste Reinigung des
Grundwassers vor seinem Übertritt in ein Oberflächengewässer zu ermöglichen.

Gewässerschutz in allen Handlungsfeldern konsequent umsetzen und sicherstellen

- Die Einhaltung von Vorgaben des Gewässerschutzes muss in allen relevanten Politikfeldern (Politikintegra-
tion) konsequent festgeschrieben werden.

*Entsprechend sind in den wesentlichen Verursacherbereichen (v.a. Landwirtschaft, Energiewirtschaft, Ver-
kehr inkl. Schifffahrt, Hochwasserschutz, Bauwirtschaft, Industrie) eigenständige Pläne (Sektorpläne) zu
erstellen, wie die WRRL-Ziele erreicht werden bzw. Maßnahmen und Subventionen mit ihr vereinbar sind.
Auch muss der Gewässerschutz enger mit dem Natur- und Bodenschutz verzahnt werden.*

- Die Gewässerunterhaltung ist eindeutiger als bisher an den Erfordernissen der WRRL und des Naturschut-
zes auszurichten.
- Die sogenannte „gute fachliche Praxis“ (in der Landwirtschaft) sollte an die Ziele von Natura 2000 und der
WRRL durch Gesetzesvorgabe angepasst werden.
- Wasserrechtliche Genehmigungen müssen grundsätzlich befristet werden können oder zumindest über be-
stimmte Vorgaben von „entfristet“ wieder auf Befristung umgestellt werden können.
- Pläne und Projekte müssen durchgehend einer UVP/SUP unterzogen werden.
- Die Benutzung von Gewässern für die Wasserkraft und Geothermie muss strikt an das Einhalten gewässer-
ökologischer Zielsetzungen – guter ökologischer Zustand und Verschlechterungsverbot – gebunden wer-
den. Auch in den weiteren relevanten UGB-Kapiteln (v.a. zu den Erneuerbaren Energien) muss diese Vorga-
be zwingend beachtet werden. (vgl. BUND Positionspapier zur Wasserkraft und Geothermie).

*Mit der Vorgabe, dass die Wasserkraftnutzung die WRRL-Vorgabe guter ökologischer Zustand und Nicht-
Verschlechterung erfüllen muss, würde unter anderem einer seit mehr als 15 Jahren vorliegenden Erkennt-
nis Rechnung getragen, dass der weitere Ausbau der kleinen Wasserkraft gewässerökologisch kritisch ist
(vgl. UBA, 1991).*

- Verankerung eines prioritär ökologisch orientierten Hochwasserschutzes

*Es ist vorzugeben, dass die Maßnahmen der Hochwasserschutzpläne vorrangig den WRRL-Vorgaben ent-
sprechen und in die WRRL-Umsetzung integriert werden. Ein nationales Auenprogramm muss konkrete
Ziele setzen (z.B. Verdopplung der Auenfläche bis 2015) sowie mit nationalen Bestimmungen für Gewässer-
randstreifen bzw. Grundwasserschutzzonen vernetzt werden.*

- Bewährte Komponenten des Wasserhaushaltsgesetzes (z.B. Erlaubnispflicht von Wassernutzungen, Vorga-
ben für Wasserschutzgebiete) sind beizubehalten und zu stärken.

*Kritische Komponenten sind dagegen zu korrigieren (z.B. weitreichende Möglichkeiten für Entwässerungen
in der Land- und Forstwirtschaft, keine Gewichtung zugunsten des ökologischen Hochwasserschutzes, etc.).*

Ressourcen und Kapazitäten für den Gewässerschutz garantieren und unterstützen

- Der Bund sollte seinen Kompetenzen entsprechend mehr Verantwortung im Gewässerschutz übernehmen
und die Politikintegration vorantreiben:

*Neben der Erarbeitung sektoraler Pläne ist eine inter-ministerielle Koordination bzgl. der Beiträge zur Er-
stellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme festzuschreiben. Anknüpfungspunkte er-
geben sich nicht nur aus den neuen Zuständigkeiten infolge der Föderalismusreform (z.B. bei der Bekämp-
fung von stofflichen Einträgen und bei anlagenbezogenen Maßnahmen), sondern beispielsweise auch im
Hinblick auf die Bundeswasserstraßen, die Mitfinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrar-
struktur und des Küstenschutzes, der erneuerbaren Energien, der Finanzpolitik und der Forschung.*

- Die aktive Beteiligung der Umweltverbände muss bei Entscheidungen zum Gewässerschutz – insbesondere im Zuge der WRRL-Umsetzung – garantiert werden.

Der öffentliche Zugang zu Hintergrundinformationen (vgl. WRRL Art. 14 (2)) gibt bereits in der WRRL den Hinweis, dass die Beteiligung umfassend sein muss und Interessierte frühzeitige Mitwirkungsrechte haben. „Aktiv“ muss bedeuten, dass Ideen und Entwürfe der Gewässerschützer bei den Beratungen und Entscheidungen zu den WRRL-Maßnahmen mit Erfolg eingebracht werden können. Dieses muss nicht zuletzt bei den Maßnahmenprogrammen von lokaler bis Bundesebene gesichert sein. Hierfür sind alle Informationen in verständlicher Form und ohne Nachfragen bereitzustellen. Erste gute Ansätze hierfür gibt es zum Beispiel in Baden-Württemberg. Die erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen sind auch für die Akteure des Umweltschutzes sicherzustellen.

- Ökonomische Instrumente des Gewässerschutzes sind auf Bundesebene einzuführen und entsprechend der Bestimmungen des WRRL-Artikels 9 zu gestalten.

Insbesondere Bestimmungen zu Lenkungsinstrumenten wie Wassergebühren, Wassernutzungsabgaben oder Produktgebühren (etwa auf Pestizide oder Nitrat) sind (neu) festzulegen und entsprechend der anfallenden Umwelt- und Ressourcenkosten zu gestalten. Auch müssen klarere Vorgaben für Subventionen verankert werden. Außerdem ist ein angemessener Rahmen zu schaffen, um gewässerverträgliche Nutzungen zu fördern.

Beitragende: Achim Baumgartner (BUND Nordrhein-Westfalen), Viola Buggle (BUND Bundesarbeitskreis – BAK – Wasser), Dr. Hans-Joachim Grommelt (BUND BAK Wasser), Dr. Hans-Jürgen Hahn (BUND BAK Wasser), Dr. Ralf Köhler (BUND BAK Wasser), Sebastian Schönauer (Sprecher BUND BAK Wasser) und Christian Schweer (wiss. Mitarbeiter BUND-Bundesgeschäftsstelle)

Kontakt und weitere Informationen:

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Christian Schweer
Referat für Naturschutz und Gewässerpolitik
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel.: 030/2 75 86 40
wrrlforum@bund.net

Bundesarbeitskreis Wasser
Sebastian Schönauer (Sprecher)
sebastian.schoenauer@bund.net

www.bund.net