



Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
(LAWA)

Weitere Vorschläge an die UMK zur Erreichung der Ziele der WRRL

beschlossen auf der LAWA-Sondersitzung am 17.10.2018 in Berlin

Auftrag an die LAWA

Die UMK hat auf ihrer 90. Sitzung in Bremen unter TOP 31 folgende Beschlüsse zur Überprüfung der WRRL gefasst:

1. Die Umweltministerkonferenz stellt fest, dass sich die WRRL als Instrument der integrierten Gewässerbewirtschaftung und -entwicklung bewährt hat.
2. Die Umweltministerkonferenz stellt weiter fest, dass bereits erhebliche Anstrengungen zur Erreichung des Ziels des guten Zustands der Gewässer unternommen und sichtbare Erfolge erzielt wurden.
3. Gleichwohl ist festzustellen, dass es noch zahlreicher und umfassender Maßnahmen bedarf, um das Ziel des guten Zustands der Gewässer zu erreichen. Die von den Ländern in ihren Maßnahmenprogrammen identifizierten Projekte müssen zügig umgesetzt werden. Die Umweltministerkonferenz erwartet Anstrengungen in allen Bereichen, um die Ziele der Richtlinie noch zu erreichen. Die Umweltministerkonferenz bittet die LAWA, weitere Vorschläge bis zur 91. Umweltministerkonferenz zu unterbreiten.
4. Die Umweltministerkonferenz erachtet ein Festhalten an den Zielen und Anforderungen sowie am bestehenden Zielniveau und an den wesentlichen Eckpunkten und Instrumenten der WRRL, wie dem sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus und dem Verschlechterungsverbot, für unverzichtbar.
5. Die Umweltministerkonferenz bittet den Bund, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass hierzu bis spätestens 2019 Klarheit seitens der EU-Kommission hergestellt wird, um für die Länder eine belastbare Grundlage für die in Kürze beginnende Bewirtschaftungsplanung 2021 – 2027 zu schaffen.

Im Beschluss Nr. 3 wird die LAWA gebeten, bis zur 91. UMK weitere Vorschläge zur Erreichung der Ziele der WRRL bis 2027 der UMK zu unterbreiten.

Ausgangssituation¹

In Deutschland werden über 9.800 Oberflächenwasserkörper bewirtschaftet. Die Bewertung dieser Wasserkörper mit Stand Ende 2015 zeigt, dass derzeit 8,2 % das Bewirtschaftungsziel „guter Zustand“ erreichen, während sich 36,1 % in einem „mäßigen“, 33,8 % in einem „unbefriedigenden“ und 19,2 % in einem „schlechten ökologischen Zustand“ befinden. Der chemische Zustand wird in ganz Deutschland als schlecht eingestuft. Grund hierfür sind die flächendeckend auftretenden (ubiquitären) Schadstoffe wie z. B. Quecksilber, die in allen Gewässern die Normen überschreiten und bei der Bewertung des chemischen Zustands einzu beziehen sind. Ohne Bewertung der ubiquitären Schadstoffe befinden sich schon jetzt 84 %

¹ Die in diesem Absatz verwendeten Zahlen wurden der Broschüre „Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015“, welche vom BMUB und UBA im Sept. 2016 herausgegeben wurde, entnommen.

der Oberflächenwasserkörper in einem „guten chemischen Zustand“. Belastungsschwerpunkte in den Oberflächengewässern sind vorhandene Abflussregulierungen und morphologische Gewässerveränderungen (etwa bei 41,5 %), diffuse Einträge (38 %) und Einträge aus Punktquellen (etwa 19 %).

Beim Grundwasser werden deutschlandweit etwa 1.180 Grundwasserkörper bewirtschaftet. Von diesen erreichen 95,8 % einen guten mengenmäßigen Zustand. Beim chemischen Zustand erreichen 63,7 % der Grundwasserkörper einen „guten chemischen Zustand“. Von den als schlecht bewerteten Grundwasserkörpern verfehlen knapp 74 % die Bewirtschaftungsziele wegen zu hoher Nitratkonzentrationen. In weiteren Grundwasserkörpern spielen auch Stoffeinträge aus bergbaulichen Aktivitäten eine bedeutende Rolle in Bezug auf die Verfehlung der Bewirtschaftungsziele.

Zur verbesserten Zielerreichung wurden darum in den Maßnahmenprogrammen der Flussgebiete insgesamt über 100.000 Maßnahmen aufgenommen.

Im Oberflächenwasser werden etwa 19 % aller Maßnahmen zur Verbesserung der morphologischen Beeinträchtigungen und ca. 17 % aller Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit umgesetzt. 18% aller Maßnahmen entfallen auf Punktquellen im Bereich Abwasser. Weitere knapp 28 % aller Maßnahmen werden im Bereich der Landwirtschaft, beispielsweise durch Verringerung der Bodenerosion und Abschwemmung aber auch durch Beratungsmaßnahmen, umgesetzt. Im Grundwasser werden Maßnahmen hauptsächlich zur Verringerung der Belastung aus diffusen Quellen (89 %) umgesetzt. Hier geht es in erster Linie um die Reduzierung der Nitratinträge in das Grundwasser.

Aufgrund der Tatsache, dass sowohl im Grund- als auch im Oberflächenwasser das Ziel „guter Zustand“ in vielen Bereichen verfehlt wurde und wird, muss vom Instrument der „Fristverlängerung“ in vielen Wasserkörpern Gebrauch gemacht werden.

Bereits jetzt ist absehbar, dass trotz enormer Anstrengungen die Ziele der WRRL bis 2027 nicht in allen Wasserkörpern bzw. nicht in allen Kriterien erreichbar sind.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Umfang der Maßnahmen,
- Dauer der Maßnahmenumsetzung von der Planungsphase bis zur tatsächlichen Umsetzung,
- Dauer von Genehmigungsverfahren und gerichtlichen Entscheidungen zur Umsetzung einzelner Maßnahmen,
- „Messbare“ Wirkung der Maßnahmenumsetzung dauert häufig lange, z. B. aufgrund langer Grundwasserfließzeiten, Etablierung einer gewässertypspezifischen Fauna und Flora braucht Zeit,
- Einflüsse / Belastungen aus bestimmten Wassernutzungen und anderen Bereichen (insbesondere Landwirtschaft, Industrie, Verkehr, Energie), bei denen keine, nur mittelbare oder nur geringe Einflussmöglichkeiten der Wasserwirtschaft bestehen,

- Unsicherheiten in Folge zunehmender Kenntnisse schädlicher Umweltauswirkungen insbesondere aufgrund des Klimawandels, demographischer Entwicklung und wirtschaftlicher Einwirkungen (z. B. Chemikalien),
- fehlende Flächenverfügbarkeit für die Maßnahmenumsetzung verbunden mit der Dauer der Umsetzung entsprechender Konzepte für eine bessere Flächenverfügbarkeit,
- begrenzte, zum Teil tendenziell weiter abnehmende personelle und finanzielle Ressourcen, sowie rechtlich eingeschränkte Fördermöglichkeiten,
- nicht ausreichendes gesellschaftliches Bewusstsein,
- gegenläufige Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen.

Weitere Vorschläge an die UMK zur Erreichung der Ziele der WRRL

Die Analyse der Gründe für die Zielverfehlung hat bereits vor und in der ersten Bewirtschaftungsplanperiode von 2009 bis 2015 auf allen Ebenen eingesetzt. Die damit einhergehende und umfassende Diskussion um Lösungsansätze steckt den Handlungsrahmen für die Europäische, Bundes- und Länderebene bereits weitgehend ab. Gleichwohl sind auf allen Ebenen Lösungsansätze denkbar, die zu einer verbesserten Zielerreichung bis 2027 führen können. Die LAWA verweist hier insbesondere auf die umfangreiche Darstellung zu weitergehenden Schritten zur Reduktion speziell der Nährstoffeinträge, wie sie der 90. UMK im TOP 32 bereits vorgelegen hat („Grundwasserschutz als nationale Aufgabe – Weitergehende Schritte zur Reduktion der Nährstoffeinträge“). Diese werden aufgrund ihrer zentralen Bedeutung nachfolgend in Teilen wieder aufgegriffen und um weitere Lösungsansätze ergänzt.

Es bedarf der Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen auf allen Ebenen.

I. Anforderungen an die EU

1. Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) / Agrarförderung besser an den Zielen der WRRL ausrichten

Bei der GAP und bei der Agrarförderung der EU muss die Erreichung und Einhaltung der Ziele der WRRL stärker als bisher einbezogen werden. Die europäische Agrarpolitik muss nach dem Grundsatz „öffentliches Geld nur für öffentliche Leistung“ so weiterentwickelt werden, dass sie die Umweltziele der WRRL noch stärker unterstützt. Die Agrarzahungen müssen verbindlich an den Zielen der WRRL ausgerichtet werden und dürfen nicht dazu im Widerspruch stehen. Die von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 tragen diesen Anforderungen nicht in ausreichendem Umfang Rechnung. Die GAP 2020 ist daher an den Erfordernissen des Gewässerschutzes auszurichten, um insbesondere diffuse Nähr- und Schadstoffeinträge zu begrenzen.

2. Kohärenz des EU-Rechts mit den Zielen der WRRL stärken

Im EU-Recht muss das Verursacherprinzip greifen. In anderen EU-Rechtsgebieten (z. B. Pflanzenschutzmittel, Arzneimittel, Industrie, REACH, Verkehr, Handel) ist die Verwendung gewässerschädlicher Substanzen von Anfang an zu verbieten bzw. weitest möglich zu begrenzen. End-of-pipe Lösungen zu Lasten der gesamten Gesellschaft müssen durch Vermeidungs- und Minimierungsstrategien des Verursachers ersetzt werden. Wenn bestimmte Substanzen bereits im Wasserkreislauf sind, ist es oftmals schwierig und nur mit erheblichem Aufwand und zum Teil technisch gar nicht möglich, diese wieder aus dem Wasserkreislauf zu entfernen.

3. Gewässerbezogene EU-Richtlinien harmonisieren

Die Kommunalabwasserrichtlinie genügt, insbesondere bei der Nährstoffelimination, nicht mehr den Herausforderungen der WRRL. Ebenso müssen andere EU-Regelungen, wie die Nitratrichtlinie und der Entwurf zum Water-Reuse, auf die Ziele der WRRL ausgerichtet werden. Für die gewässerbezogenen EU-Richtlinien (MSRL, HWRML, WRRL) ist eine koordinierte und harmonisierte Umsetzung sicherzustellen.

II. Anforderungen an den Bund

1. Abwasserabgabengesetz anpassen

Die drei wesentlichen Funktionen der Abwasserabgabe (Lenkungsfunktion, flankierende Vollzugsunterstützung und Finanzierungsfunktion) haben weiterhin ihre Berechtigung und müssen durch die überfällige Novellierung gestärkt werden. Die LAWA hat dazu in der 154. LAWA-Vollversammlung den Novellierungsbedarf aufgezeigt (siehe „Abschlussbericht der Kleingruppe „Novellierungsbedarf Abwasserabgabengesetz“, beschlossen auf 154. LAWA-VV, TOP 7.10).

2. Abwasserverordnung anpassen

Trotz großer Fortschritte bei der Abwasserreinigung und trotz der Notwendigkeit zur Reduktion von Phosphateinträgen aus landwirtschaftlichen Nutzflächen sind weitere Reduktionsmaßnahmen auch bei Siedlungsabwässern erforderlich. U.a. deshalb ist die Abwasserverordnung fortzuschreiben. Neben der Betrachtung von Nährstoffausträgen aus Regenwasserüberlastungen der Mischwasserkanäle stehen auch Kläranlagen weiter im Fokus.

3. Regelungen zu den Gewässerrandstreifen im WHG erweitern

Gewässerrandstreifen dienen der Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Funktion oberirdischer Gewässer, der Wasserspeicherung, der Sicherung des Wasserabflusses sowie der Verminderung von Stoffeinträgen aus „diffusen Quellen“ (§ 38 Abs. 1 WHG). In § 38 WHG werden Vorgaben u.a. zur Breite des Gewässerrandstreifens im Außenbereich gemacht, von denen die Länder aber abweichen können. Darüber hinaus sind dort Verbotsergänzungen formuliert, die sich aber ausdrücklich nicht auf das Ausbringen von Düngemitteln

und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln beziehen. Um die Wirksamkeit von Gewässerrandstreifen zu erhöhen, sollte der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln bundesweit im Mindestabstand von fünf Metern zur Böschungsoberkante ausgeschlossen werden (siehe Kap. 4.5 des LAWA-Papiers „Grundwasserschutz als nationale Aufgabe – Weitergehende Schritte zur Reduktion der Nährstoffeinträge“).

4. Nationale Umsetzung der GAP

Im Rahmen der Umsetzung der GAP sind die nationalen Spielräume insbesondere bei der Festlegung der Konditionalitäten für Direktzahlungen, bei den ECO-Schemes und bei den Umweltmaßnahmen der 2. Säule so zu nutzen, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie wirksam unterstützt werden. Das BMU ist schon frühzeitig in der Steuerungsgruppe zur Erstellung des GAP-Strategieplans zu beteiligen, um die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie einzubringen.

5. Düngerecht anpassen

Die Rechtsprechung des EuGH zur Nitratrichtlinie muss Maßstab für eine weitere Fortentwicklung des Düngerechts zu mehr Gewässerschutz sein. Hierzu wurde bereits 2017 die Düngeverordnung novelliert. Die Düngeverordnung muss als grundlegende Maßnahme gewährleisten, die Ziele der WRRL erreichen zu können.

Dabei sollten die ordnungsrechtlichen Instrumente in der Düngeverordnung überprüft werden. Im Übrigen wird auf das Papier der LAWA („Grundwasserschutz als nationale Aufgabe – Weitergehende Schritte zur Reduktion der Nährstoffeinträge“), welches auf der 90. UMK vorgelegt wurde, verwiesen.

6. Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Pflanzenschutz (NAP) prüfen

Der Nationale Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP) enthält eine Reihe von Zielen zum Gewässerschutz, die gestaffelt bis 2015, 2018 und 2023 zu erreichen sind. Bei fehlender Zielerreichung ist zu prüfen, inwieweit die Sicherstellung der Zielerreichung des NAP ggf. bundeseinheitlicher verbindlicher Regelungen z. B. zur Nutzung des Gewässerrandstreifens bedarf.

7. Umsetzung der WRRL an Bundeswasserstraßen forcieren

Zur Erreichung der Ziele der WRRL soll der Bund eine hoheitliche Zuständigkeit für den wasserwirtschaftlichen Ausbau der Bundeswasserstraßen erhalten. Eine Klarstellung der Zuständigkeiten und Aufgaben ist im WHG und im Bundeswasserstraßengesetz vorzunehmen.

An den Bundeswasserstraßen bestehen über die Herstellung der Durchgängigkeit hinaus noch erhebliche weitere Defizite in Bezug auf die Umsetzung der WRRL, wie z. B. die Umsetzung eines Sedimentmanagements. Die fehlende bzw. zögerliche Umsetzung verhindert die Realisierung eines wichtigen Meilensteins in Richtung der Erreichung des „guten ökologischen Zustands/Potenzials“.

Die finanziellen und insbesondere die personellen Ressourcen für die Herstellung der Durchgängigkeit und den wasserwirtschaftlichen Ausbau sind zeitnah bereitzustellen.

8. Schadstoffausträge reduzieren

Der gute chemische Zustand wird vielfach verfehlt durch Umweltschadstoffe, die sich in Gewässern und Gewässerorganismen akkumulieren. Deshalb müssen durch strengere Bestimmungen insbesondere im Chemikalien- und Immissionsschutzrecht derartige Emissionen deutlich reduziert werden. Auch der Ausstieg aus der Verbrennung fossiler Energieträger gem. Vorgaben des Klimaschutzplans 2050 wird einen wichtigen Beitrag auf diesem Weg leisten.

Darüber hinaus sind die Ergebnisse der Spurenstoffstrategie des Bundes mit ihren Schwerpunkten (Maßnahmen an der Quelle, Information der Verbraucher, Maßnahmen zur Beseitigung sowie deren Finanzierung) zu berücksichtigen. Es ist erforderlich den Vorsorgegrundsatz im Chemikalienrecht mit Blick auf den Gewässerschutz zu stärken.

9. Vorkaufsrecht für Grundstücke an Gewässern im Außenbereich etablieren

Für die strukturelle Entwicklung von Gewässern ist die Verfügbarkeit entsprechender Flächen essentiell. Hierzu sollte eine Regelung eines Vorkaufsrechts im WHG zu Gunsten der Ausbau- und Unterhaltungspflichtigen erneut geprüft werden.

10. Förderung von Grunderwerb für WRRL-Umsetzungsmaßnahmen durch GAK-Mittel

Bisher kann der Grunderwerb von benötigten Flächen für förderfähige Investitionen in Umsetzung der WRRL nur bis zu 10 % der Gesamtinvestitionen nach dem GAK-Rahmenplan mit Bundesmitteln finanziert werden. Insbesondere für den Flächenerwerb zur Einrichtung von Gewässerentwicklungskorridoren ist dieser Anteil nicht ausreichend. Der GAK-Rahmenplan ist auf die Erfordernisse der WRRL-Umsetzung anzupassen.

11. Förderung von erneuerbaren Energien

Eine Förderung von erneuerbaren Energien insbesondere von Wasserkraftanlagen und Biomasseanlagen sollte auf die Ziele der WRRL ausgerichtet werden (z.B. Fischdurchgängigkeit und Nährstoffreduktion).

III. Anforderungen an die Länder

1. Maßnahmenplanung WRRL konkretisieren

Im Zuge der Bewirtschaftungsplanung für den dritten Bewirtschaftungszyklus werden die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen konkretisiert und transparent dargestellt. Die Länder halten an der Umsetzung der Ziele und Anforderungen sowie grundsätzlich am bestehenden Zielniveau der WRRL einschließlich der Ausnahmen fest.

2. Flächenverfügbarkeit erhöhen

Insbesondere bei der Umsetzung hydromorphologischer Maßnahmen hat sich gezeigt, dass der Flächenverfügbarkeit eine entscheidende Bedeutung bei der Maßnahmenumsetzung zukommt. Deswegen ist die Flächenpolitik der Länder stärker auf die Ziele der WRRL auszurichten (z. B. Flurbereinigung, Einräumung von Dienstbarkeiten, Ökokonten).

3. Förderung intensivieren

Vielfach scheidet die Umsetzung von Maßnahmen der WRRL durch „Dritte“ (z. B. durch die Kommunen) an der Finanzierung. Hier ist es notwendig durch eine gezielte (z. B. in Bedarfsregionen oder auf sensiblen Standorten) und/oder verbesserte Förderung positive Effekte für eine bessere Maßnahmenumsetzung zu erzielen.

4. Motivation erhöhen – Wert gesunder Gewässer erkennbar machen

Bei vielen für die Maßnahmenumsetzung zuständigen Stellen (z. B. Gemeindeverwaltungen, Unterhaltungsverbänden) fehlt es an kundigem Fachpersonal und entsprechender Priorisierung für diese Aufgabe. Der Dialog und die Beratung müssen länderspezifisch, dem Bedarf entsprechend, intensiviert, die Motivation erhöht und die Akzeptanz bei den betroffenen Akteuren verbessert werden.

Der Nutzen für die örtliche Gemeinschaft ist stärker hervorzuheben (Soziokulturelle Funktion der Gewässer, wie z. B. gesundes Trinkwasser, Erholungsfunktion in und am Gewässer, Gesundheit, ansprechendes Landschaftsbild, Stadtentwicklung, Tourismus).

5. Synergieeffekte mit dem Naturschutz stärker nutzen

Die Ziele des europäischen und nationalen Naturschutzes und der WRRL müssen zum Teil noch besser harmonisiert werden. WRRL-Maßnahmen sollen verstärkt als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft anerkannt und attraktiv bewertet werden. Bei der Ausweisung von Kompensationsmaßnahmen insbesondere von Großprojekten sind verstärkt Synergien mit der WRRL zu suchen.

6. § 13 Düngeverordnung zeitnah umsetzen

Die Länder bereiten zeitnah die Landesverordnungen zur Umsetzung des § 13 Düngeverordnung vor und wählen geeignete Maßnahmen für die gefährdeten Gebiete aus, um die Einträge von Phosphat und Nitrat zu reduzieren und so dem Ansatz der Regionalisierung der Nitratrichtlinie Rechnung zu tragen.

7. Kontrollen und Beratung in der Landwirtschaft verbessern

Durch die zuständigen Fachbehörden der Länder ist die Einhaltung von Düngebeschränkungen durch die Düngeverordnung systematisch und nachhaltig zu gewährleisten. In Bezug auf den düngerechtlchen Vollzug sind die Möglichkeiten des Düngerechts konsequenter zu nutzen, z. B. durch das Zurückgreifen auf InVeKos-Daten (siehe Kap. 1.1 und 1.2 des LAWA-

Papiers „Grundwasserschutz als nationale Aufgabe – Weitergehende Schritte zur Reduktion der Nährstoffeinträge“).

Die Beratung von Landwirtschaftsbetrieben muss zielgerichtet in Hotspot-Gebieten erfolgen. Die Instrumente eines modernen Düngemanagements müssen dabei im Vordergrund stehen. Die gute fachliche Praxis ist auf die Reduktion von Nährstoffeinträgen in Gewässern, z. B. durch angepasste Fruchtfolge, Winterbegrünung, Precision Farming, Einführung innovativer stoffeintragsmindernder Verfahren, flächenbezogene Tierzahlen etc. jeweils entsprechend der regionalen und örtlichen Gegebenheiten auszurichten. Hierzu kann auch die Einrichtung landwirtschaftlicher Kooperationen hilfreich sein.

8. Nährstoffmodellierungen durchführen

Ein hilfreiches Instrumentarium zur Identifizierung von Hotspots der Belastung, zur Prognose der Eignung bzw. Wirkung von Maßnahmen und der Entwicklung der Nährstoffbelastung der Gewässer ist die Modellierung von Nährstoffflüssen. Anstrengungen für derartige Modellierungen sollen auf Bundes- und Landesebene von den dortigen Agrar- und Umweltverwaltungen fortgesetzt werden. Modelle sind sehr wichtige Instrumente zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen im Management von Flussgebieten. Sie sind insbesondere im überregionalen Kontext notwendig, um den quantitativen Reduktionsbedarf zu identifizieren.

9. Erfahrungsaustausch untereinander fördern

Best-practice-Beispiele sind transparent und offensiv über die bestehenden wasserwirtschaftlichen Strukturen der LAWA und der Flussgebietsgemeinschaften hinaus zu kommunizieren und der Erfahrungsaustausch mit anderen Fachbereichen und Sektoren (z. B. Landwirtschaft) zu organisieren und zu fördern.

IV. Anforderungen an Bund und Länder

1. Solidarische Lösungskonzepte

Zur Umsetzung von überregional bedeutsamen Maßnahmen, sollten verstärkt länderübergreifende Lösungskonzepte innerhalb der Flussgebietsgemeinschaften oder auf Bund-/ Länderebene geprüft bzw. entwickelt werden.