

Die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes und der Stand der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	<u>2</u>
I. Gang der Gesetzgebung	<u>2</u>
II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	<u>3</u>
III. Zielsetzung und wesentliche Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie und deren Umsetzung durch die 7. Novelle des WHG	<u>5</u>
1. Die Zielbestimmungen der WRRL	<u>6</u>
2. Die Ausnahmetatbestände der WRRL	<u>9</u>
3. Die länderübergreifende Gewässerbewirtschaftung in Flusseinzugsgebieten	<u>10</u>
4. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne	<u>11</u>
a) Maßnahmenprogramme	<u>11</u>
b) Bewirtschaftungspläne	<u>13</u>
5. Information und Anhörung der Öffentlichkeit	<u>14</u>
6. Einführung ökonomischer Instrumente	<u>15</u>
IV. Sonstige Änderungen	<u>16</u>
1. Informationsbeschaffung und –übermittlung	<u>16</u>
2. Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung	<u>16</u>
3. Verbindungsleitungen (§§ 19a und 19g WHG)	<u>16</u>
V. Weitere erforderliche Schritte zur Umsetzung der WRRL	<u>17</u>
1. Novellierung der Landeswassergesetze	<u>17</u>
2. Die Länderverordnungen zur Implementierung der fachlichen Details	<u>18</u>
3. Sonstige Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL	<u>18</u>
VI. Relevante Links	<u>19</u>

Einleitung

Am 22.12.2000 ist die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 372 S. 1 ff, in Kraft getreten. Gemäß Art. 24 der WRRL müssen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens ab dem 22.12.2003 nachzukommen. Da nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Verwaltungsvorschriften, Runderlasse und ähnliche Regelungsinstrumente, die lediglich die Verwaltung intern binden, regelmäßig nicht zur Umsetzung von EG-Richtlinien herangezogen werden dürfen, sind zur Umsetzung der WRRL formale Gesetze und/oder Rechtsverordnungen zu erlassen. Vor dem Hintergrund des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland, das insbesondere im Bereich des Wasserrechts den Bundesländern wesentliche Kompetenzen einräumt, bedeutet dies den Erlass einer Vielzahl von Regelungen auf verschiedenen Ebenen. Ein unverzichtbarer Baustein in diesem Regelungssystem ist die 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG).

I. Gang der Gesetzgebung

Den ersten Gesetzentwurf zur 7. Novelle des WHG legte die Bundesregierung am 07.09.2001 vor. Der Bundesrat nahm dazu erstmals am 25.10.2001 Stellung (Bundesratsdrucksache 704/01). Dem Bundestag wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung am 07.12.2001 vorgelegt (Bundestagsdrucksache 14/7755, die auch die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung dazu enthält). Der Bundestag beriet das Gesetz am 13.12.2001 in erster Lesung und überwies es u.a. an den federführenden Umweltausschuss. Dessen Bericht und Beschlussempfehlung erfolgte am 20.03.2002 (Bundestagsdrucksache 14/8621). Die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag und dessen Annahme erfolgte am 22.03.2002. Dem Bundesrat wurde der Gesetzentwurf am 05.04.2002 zugewiesen. Dieser hat am 26.04.2002 beschlossen, nicht den Vermittlungsaus-

schluss anzurufen (Bundesratsdrucksache 262/02). Die Änderungen des WHG wurden am 18.06.2002 verabschiedet und am 24.06.2002 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. 2002 I, S. 1914 ff.). Sie sind am 25.06.2002 in Kraft getreten. Die Neufassung des gesamten WHG wurde am 19.08.2002 bekannt gemacht (BGBl. 2002 I vom 23.08.2002, S. 3245 ff.).

Die verhältnismäßig zügige Verabschiedung der Novelle (zum Vergleich: die 6. Novelle des WHG wurde ca. 2 ½ Jahre lang kontrovers diskutiert, bevor sie im November 1996 in Kraft treten konnte) hat insbesondere drei Gründe. Erstens der enge Zeitrahmen, den die WRRL selbst vorgibt. Da bis Ende 2003 auch noch alle 16 Landeswassergesetze verabschiedet werden müssen, für die das WHG den Rahmen vorgibt, war ein zügiges Gesetzgebungsverfahren geboten. Zweitens waren sich aufgrund dieses Zeitdrucks alle am Verfahren Beteiligten auch einig, die WHG Novelle möglichst „schlank“ zu halten, d.h. auf die Umsetzung der Vorgaben der WRRL zu beschränken. Drittens erfordert der gesamte Umsetzungsprozess, der von der WRRL ausgelöst wird, eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf der fachlichen und politischen Ebene, so dass durch intensive Beratungen in den verschiedensten Gremien schon vor Befassung der Gesetzgebungsorgane viele problematische Punkte gelöst werden konnten.

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4 GG steht dem Bund für den Wasserhaushalt das Recht zu, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 GG Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. In Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen sind nach Artikel 75 Abs. 2 GG nur in Ausnahmefällen zulässig. Die im Gesetz vorgesehenen Regelungen sind durch die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes abgedeckt.

Nach Artikel 72 Abs. 2, Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 GG muss die Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes entweder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sein.

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf die zur Umsetzung der Richtlinie notwendigen und nach Artikel 75 GG zulässigen Rahmenregelungen des Bundes. Er enthält deshalb nur die wesentlichen Eckpunkte, d. h. das Grundkonzept der Wasserrahmenrichtlinie, das von den Ländern näher auszufüllen ist. In erster Linie werden Regelungsaufträge an die Länder erteilt. Die detaillierten organisatorischen und fachlichen Anforderungen vor allem in den Anhängen II und V der Richtlinie sind von den Ländern umzusetzen, so dass beim Landesgesetzgeber eine umfangreiche Regelungsaufgabe mit erheblichem Gestaltungsspielraum verbleibt.

Der integrative Ansatz der WRRL für die über Landes- und Staatsgrenzen hinausreichende Bewirtschaftung aller europäischen Gewässer mit ihren Einzugsgebieten macht raumbedeutsame Programme und Pläne erforderlich, die nicht primär von regionalen oder örtlichen Besonderheiten geprägt sein werden. Nach der Richtlinie sind nationale Maßnahmenprogramme und internationale Bewirtschaftungspläne für ein Flussgebiet aufzustellen, die in fast allen Fällen über die Hoheitsgebiete der einzelnen Bundesländer und das Bundesgebiet hinaus reichen. Diese Programme und Pläne sind national und international zu koordinieren, wobei die fachlichen Vorgaben der WRRL für die Bestandsaufnahme in den Gewässern, die Bewertung des Gewässerzustands und die Ziel- und Fristbestimmungen einschließlich der Ausnahme- und Verlängerungsmöglichkeiten zugrunde zu legen sind. Bereits aus diesem Grund ist eine bundesgesetzliche Regelung der wesentlichen Eckpunkte der WRRL, mit denen die Vorgaben der Richtlinie so weit wie möglich bundeseinheitlich in das deutsche Recht umgesetzt werden, zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die genannten Regelungen enthalten materiellrechtliche und teilweise auch verfahrensrechtliche Anforderungen zur Verbesserung des Gewässerschutzes und der Gewässerbewirtschaftung. Sie bilden wichtige Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und infrastrukturelle Maßnahmen und Aktivitäten. Die bundeseinheitliche Geltung dieser Regelungen ist damit auch zur Schaffung eines allgemeinen Handlungsrahmens, der für Bürger und Wirtschaft im gesamten Bundesgebiet im Wesentlichen der Gleiche sein muss, unerlässlich. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den von der Richtlinie vorgegebenen ganzheitlichen Ansatz der Richtlinie für die Gewässerbewirtschaftung. Die Neuregelungen im WHG greifen die der WRRL zugrunde liegende Konzeption nur in den wesentlichen Eckpunkten auf. Die mit der Novelle erteilten Regelungsaufträge geben den Ländern

ausreichend Spielraum für die Ausfüllung des vorgegebenen Rahmens durch landesrechtliche Regelungen. Insbesondere die fachlichen Kernstücke der Richtlinie für die Bestandsaufnahme und Bewertung des Gewässerzustands einschließlich der erforderlichen Überwachung und Darstellung bleiben der Umsetzung und Ausgestaltung durch die Länder überlassen.

Soweit der Gesetzentwurf in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthält, erfüllt er in qualitativer und quantitativer Hinsicht die Anforderungen von nach Artikel 75 Abs. 2 GG gerechtfertigten Ausnahmefällen. Die Änderungen bedeuten insgesamt keine grundlegende Umgestaltung des WHG als Rahmengesetz, sondern passen es unter Berücksichtigung der bestehenden Struktur an die Vorgaben des EG-Rechts an. Dies gilt vor allem im Hinblick darauf, dass überwiegend weitreichende Regelungsaufträge an die Länder zur Umsetzung der zahlreichen Detailvorschriften der WRRL durch Landesrecht erteilt werden. Außerdem ist bei einigen Vorgaben der Richtlinie, denen für die gebotene kohärente flussgebietsbezogene Gewässerbewirtschaftung zentrale Bedeutung zukommt, durch in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen sicherzustellen, dass bundesweit inhaltsgleiches Recht existiert und so eine – wenn auch nur in Nuancen – voneinander abweichende Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe (z. B. „guter“ Gewässerzustand) durch das Landesrecht verhindert wird.

III. Zielsetzung und wesentliche Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie und deren Umsetzung durch die 7. Novelle des WHG

Wie bereits oben ausgeführt dient die 7. Novelle des WHG von wenigen Ausnahmen abgesehen praktisch ausschließlich der Umsetzung der Vorgaben der WRRL. Bei der Konzeption der 7. Novelle WHG wurde deshalb besonders darauf geachtet, einerseits durch weitgehende Orientierung am Wortlaut der Richtlinie eine EG-konforme Umsetzung, andererseits durch Übernahme der Begriffe und Diktion des deutschen Wasserrechts die Vollzugstauglichkeit der neuen Vorschriften zu gewährleisten.

Die neuen Regelungen des WHG sind ohne Kenntnis der wesentlichen Ziele und Inhalte der WRRL nicht oder nur sehr schwer zu verstehen. Deshalb sollen hier die wichtigsten Regelungsinhalte der WRRL kurz vor- und den neuen Vorschriften des WHG gegenübergestellt werden.

Dabei handelt es sich im wesentlichen um:

1. die Zielbestimmungen der WRRL zum guten Gewässerzustand;
2. die Ausnahmemöglichkeiten;
3. die Gewässerbewirtschaftung in Flussgebietseinheiten und deren länderübergreifende Koordinierung;
4. die Instrumente „Maßnahmenprogramm“ und „Bewirtschaftungsplan“;
5. die Information und Anhörung der Öffentlichkeit;
6. die Einführung ökonomischer Instrumente.

1. Die Zielbestimmungen der WRRL

Mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wird nach den vielen sektoralen Gewässerschutzrichtlinien der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zum ersten Mal ein ganzheitlicher (integrierter) Ansatz verfolgt.

Diese Ganzheitlichkeit kommt in folgenden Aspekten zum Ausdruck:

- Der Anwendungsbereich der WRRL umfasst alle Gewässer der Gemeinschaft, einschließlich Grundwasser und Küstengewässer.
- Die Gewässer sollen flusseinzugsgebietsbezogen bewirtschaftet werden, d. h. von der Quelle bis zur Mündung mit allen Zuflüssen, wobei die grenzüberschreitende Dimension in der WRRL betont wird.
- Die Gewässerökologie, vor allem die Gewässerbiologie, ist erstmals für die Qualität der Oberflächengewässer ausschlaggebend, nicht mehr nur die chemische und physikalische Beschaffenheit, die aber weiterhin eine Rolle spielt. Hydromorphologische Aspekte werden erstmals berücksichtigt.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten auf gemeinsame, nicht nur nutzungsbezogene, sondern vor allem ökologisch begründete Qualitätsziele für die Gewässer, die nach einheitlichen Vorgaben zu entwickeln sind. Umweltziel ist nach Art. 4 Abs. 1

WRRL der gute Zustand aller Gewässer, der innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie erreicht werden muss.

Darunter ist nach Art. 4 Abs. 1 WRRL folgendes zu verstehen:

- Der gute ökologische und chemische Zustand der Oberflächengewässer, wobei sich der gute ökologische Zustand aus biologischen, physikalisch-chemischen sowie hydromorphologischen Komponenten zusammensetzt. Der gute chemische Zustand wird durch die noch von der Kommission zu erarbeitenden und vom Rat zu verabschiedenden europaweit einheitlichen Qualitätsnormen für die Konzentrationen der prioritären (gefährlichen) Stoffe¹ in Oberflächenwasser, Sediment oder Biota definiert (vgl. Art. 2 Nr. 24 i.V.m. Art. 16 Abs. 7 und Anhang IX WRRL). Für eine Übergangszeit (bis 2013) gelten die in den Tochterrichtlinien zur Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG festgelegten Umweltqualitätsziele für 18 Stoffe als Grenzwerte zur Definition des guten chemischen Zustands für Oberflächengewässer.
- Das gute ökologische Potential und der gute chemische Zustand für erheblich veränderte oder künstliche Oberflächenwasserkörper (z. B. Schifffahrtsstraßen, Stauhaltungen, Seitenkanäle und Stadtdurchgänge). Für diese anthropogen geschaffenen bzw. erheblich veränderten Gewässer werden die Anforderungen an die zu erreichende Gewässerqualität hinsichtlich ihrer Biologie und Struktur – nicht jedoch hinsichtlich des zu erreichenden chemischen Zustands ! – abgesenkt.
- Der gute mengenmäßige und chemische Zustand des Grundwassers. Außerdem sind steigende signifikante Trends bei Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser umzukehren. Die mengenmäßige Nutzung der Grundwasserkörper ist so zu gestalten, dass die jährliche mittlere Entnahme nicht die Neubildung überschreitet, kein Einströmen von Salzwasser ermöglicht wird und grundwasserabhängige Oberflächengewässer und Landökosysteme nicht signifikant beeinträchtigt werden. Qualitätsnormen für den guten chemischen Zustand bestehen zur Zeit nur in Anlehnung an entsprechende EG-Richtlinien für Nitrat, Pflanzenschutzmittel und Biozide.

¹ Eine erste verbindliche Auswahl von 11 prioritär gefährlichen Stoffen, 8 prioritären Stoffen und 14 sog. „Kandidaten-Stoffen“, d.h. Stoffen, für die noch offen ist, ob sie als „prioritär gefährlich“ oder „nur“ als „prioritär“ eingestuft werden sollen, hat bereits stattgefunden – vgl. Entscheidung 2455/2001/EG vom 20.11.2001, ABl. EG Nr. L 331, S. 1 ff. vom 15.12.2001. Darunter befinden sich 16 organische Stoffe, vier Schwermetalle und 13 Pestizide.

Die 7. Novelle nimmt diese Ziele auf und verankert sie der Struktur des WHG folgend in den Abschnitten zu Oberflächengewässern (§§ 25a und 25b), zu Küstengewässern (§ 32c WHG) und zum Grundwasser (§ 33a WHG). Es werden das Verschlechterungsverbot und die Pflicht zur Erreichung des jeweiligen „guten Zustands“ als maßgebliche Bewirtschaftungsgrundsätze eingeführt. Obwohl diese Zielfestlegungen unmittelbar gelten, sind sie doch so allgemein gehalten, dass die Landesgesetzgeber sie noch im einzelnen konkretisieren müssen.

In den §§ 28 Abs. 1 S. 1 und 31 Abs. 1 S. 3 WHG sowie den §§ 8 Abs. 1 und 12 Abs. 7 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), das durch die 7. Novelle des WHG ebenfalls geändert wird, findet diese neue Ausrichtung ebenfalls Niederschlag. Dort wird festgelegt, dass sich auch die Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen an Gewässern an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a-25d WHG ausrichten (§§ 28 und 31 WHG) bzw. diese berücksichtigen (§§ 8 und 12 WaStrG) müssen.

Für das Grundwasser war es zudem erforderlich, den Begriff in Übereinstimmung mit der WRRL in § 1 Abs. 1 Nr. 2 WHG zu definieren. Außerdem wurde in die Grundsatzzvorschrift des § 1a WHG auch der Schutz der von den Gewässern direkt abhängenden Landökosystemen und Feuchtgebieten einbezogen, wie er in Artikel 1 und Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe c WRRL als Ziel formuliert ist, sowie die Vorschrift um Nachhaltigkeits- und Klimaschutzaspekte angereichert.

Ergänzend wird in den §§ 25a Abs. 2, 32c und 33a Abs. 2 WHG jeweils festgelegt, dass die Anforderungen an die

- Beschreibung,
- Festlegung und Einstufung,
- Darstellung in Karten und
- Überwachung.

des Zustands der jeweiligen Gewässer durch Landesrecht bestimmt werden.

Hierdurch werden Regelungsaufträge an die Länder zur Umsetzung der detaillierten Anforderungen in den Anhängen II und V WRRL (Bestandsaufnahme, Bewertung des Zustands der Gewässer) erteilt, weil der Bund für die notwendigen ins Einzelne gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen keine Gesetzgebungszuständig-

keit hat. Das bedeutet, dass die wesentlichen Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben den Ländern obliegen.

2. Die Ausnahmetatbestände der WRRL

Von der generellen Verpflichtung, den guten Gewässerzustand bis zum Jahr 2015 zu erreichen sieht die Wasserrahmenrichtlinie zahlreiche Ausnahmen vor:

- a) Einstufung bestimmter Oberflächengewässer als künstlich oder erheblich verändert (Art. 4 Abs. 3 WRRL);
- b) Fristverlängerung um bis zu 12 Jahre (Art. 4 Abs. 4 WRRL);
- c) Festlegung weniger strenger Umweltziele für bestimmte Wasserkörper (Art. 4 Abs. 5 WRRL);
- d) Nichtberücksichtigung vorübergehender Verschlechterungen (Art. 4 Abs. 6 WRRL);
- e) Nichtberücksichtigung von Verschlechterungen, die durch Veränderungen der physischen Eigenschaften von Oberflächenwasserkörpern oder des Grundwasserstandes herbeigeführt werden, wenn diese eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten (Art. 4 Abs. 7 WRRL).

Alle diese Ausnahmetatbestände sind an zahlreiche mehr oder weniger konkrete Bedingungen (z.B. entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen oder Verhältnismäßigkeitserwägungen) geknüpft, deren Einschlägigkeit im einzelnen (im Bewirtschaftungsplan) dargelegt werden muss, wenn ein Mitgliedstaat sich darauf berufen will. Darüber hinaus sind in Art. 4 Abs. 8 und 9 WRRL gewisse ökologische Mindestanforderungen definiert, die für alle Ausnahmebestimmungen einzuhalten sind.

Die 7. Novelle übernimmt diese Ausnahmetatbestände wie folgt:

- a) Die Kriterien für die Ausweisung und Behandlung von künstlichen und erheblich veränderten Gewässern werden in § 25b WHG aufgestellt.
- b) Die Möglichkeit der Fristverlängerung wird durch die §§ 25c Abs. 2 und 3 (für oberirdische Gewässer), 32c (für Küstengewässer) und 33a Abs. 4 S. 3 WHG (für Grundwasser) geregelt.

- c) Die Festlegung weniger strenger Umweltziele wird durch die §§ 25d Abs. 1 (für oberirdische Gewässer), 32c (für Küstengewässer) und 33a Abs. 4 WHG (für Grundwasser) ermöglicht.
- d) Vorübergehende Verschlechterungen werden von den §§ 25d Abs. 2 (für oberirdische Gewässer), 32 c (für Küstengewässer) und 33a Abs. 4 WHG (für Grundwasser) erfasst.
- e) Verschlechterungen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung werden durch die §§ 25d Abs. 3 (für oberirdische Gewässer), 32c (für Küstengewässer) und 33a Abs. 4 WHG (für Grundwasser) als Ausnahmen anerkannt.

Erst nach Durchführung der Bestandsaufnahmen (bis Ende 2004) und Einrichtung der Überwachungsprogramme (bis Ende 2006) wird eine erste seriöse Abschätzung darüber möglich sein, in welchem Umfang beim Aufstellen der Bewirtschaftungspläne auf diese Ausnahmen zurückgegriffen werden muss.

3. Die länderübergreifende Gewässerbewirtschaftung in Flusseinzugsgebieten

Gemäß Art. 3 Abs. 1 WRRL bestimmen die Mitgliedstaaten die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebietes und ordnen sie jeweils einer Flussgebietseinheit zu. Einzugsgebiete, die auf dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat liegen, sollen einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 WRRL). Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die aus den Richtlinienanforderungen resultierenden Maßnahmen mit den betroffenen anderen Mitgliedstaaten sowie mit Drittstaaten koordiniert werden. Dazu können sie bestehende internationale Übereinkommen (zu grenzüberschreitenden Gewässern) nutzen (vgl. Art. 3 Abs. 4 und 5 WRRL).

Die 7. Novelle trägt diesen Anforderungen wie folgt Rechnung:

- Mit der Definition der Begriffe „Einzugsgebiet, Teileinzugsgebiet und Flussgebietseinheit“ in § 1 Abs. 4 Nrn. 1-3 WHG werden neue, für das deutsche Wasserrecht bisher nicht relevante Definitionen eingeführt.
- Die Verpflichtung zur Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten wird in § 1b Abs. 1 WHG statuiert. Dort werden auch die zehn Flussgebietseinheiten, an denen Deutschland beteiligt ist, namentlich aufgezählt und in Anhang 1

zum WHG in Kartenform dargestellt. Dabei handelt es sich um die Flussgebietseinheiten Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene.

- Die Pflicht der Länder zur Koordination der Gewässerbewirtschaftung auf nationaler und zur Mitwirkung an der Koordination auf internationaler Ebene wird in § 1b Abs. 2 WHG festgelegt.
- Die Kriterien für die Zuordnung der Küstengewässer und der Grundwasserkörper zu den jeweiligen Flussgebietseinheiten durch die zuständigen Landesbehörden regelt § 1b Abs. 3 WHG.

4. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne

Um die Gewässerqualität zu erfassen, zu bewerten und Maßnahmen zu ihrer Erhaltung oder Verbesserung zu ergreifen, sieht die WRRL die Erstellung national und international koordinierter Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne vor. Dies sind die beiden zentralen Instrumente, mit denen die Erreichung der Ziele der WRRL sichergestellt werden soll. Da mit dem Maßnahmenprogramm und dem Bewirtschaftungsplan, wie in Artikel 11 und 13 WRRL vorgesehen, umfassende Planungsinstrumentarien zur Verfügung stehen, werden die bestehenden Planungsinstrumente nach § 18a Abs. 3 WHG (Abwasserbeseitigungspläne), § 27 WHG (Reinhalteordnungen) sowie § 36 WHG (wasserwirtschaftliche Rahmenpläne) und § 36b WHG (Bewirtschaftungspläne) durch die 7. Novelle des WHG aufgehoben. Von diesen Instrumenten haben die Länder in der Vergangenheit nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht. Stattdessen werden das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan im Sinne des europäischen Rechts neu in das WHG eingeführt.

a) Maßnahmenprogramme

Die Maßnahmenprogramme müssen gemäß Art. 11 Abs. 2 WRRL bestimmte (in Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Anhang VI Teil A WRRL definierte) „grundlegende“ und gegebenenfalls (in Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL beschriebene) „ergänzende“ Maßnahmen enthalten. Sie müssen bis Ende 2009 aufgestellt werden (Art. 11 Abs. 7 WRRL).

Für die im folgenden aufgeführten „grundlegenden“ Maßnahmen enthielt schon das geltende deutsche Wasserrecht vor der 7. Novelle des WHG die notwendigen Rechtsgrundlagen, auf die hier in Klammern Bezug genommen wird:

- Pflicht zur Genehmigung oder Registrierung von Schadstoffeinleitungen verbunden mit Emissionsbegrenzungen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. g WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 4, 7 und 7a WHG i.V.m. der Abwasserverordnung);
- Pflicht zur Genehmigung von Aufstauungen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. e WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 Abs. 3, 31 WHG);
- Pflicht zur Genehmigung von Wasserentnahmen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. e WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 6 WHG);
- Genehmigung von künstlichen Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern gem. Art 11 Abs. 3 lit. f WRRL (bereits enthalten in §§ 2, 3 Abs. 1 Nr. 5 WHG);
- Verbot der Direkteinleitung von Schadstoffen in das Grundwasser gem. Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL (bereits enthalten in § 6a WHG i.V.m. der Grundwasserverordnung, § 34 Abs. 1 WHG);
- Störfallvorsorge gem. Art. 11 Abs. 3 lit. l WRRL (bereits enthalten in den §§ 19g ff WHG);
- Einhaltung der geltenden EG-Wasserschutzvorschriften gem. Art. 11 Abs. 3 lit. a i.V.m. Anhang VI WRRL (z.B. TrinkwasserRL, BadegewässerRL, NitratRL, kommunales Abwasser RL, IVU-RL, UVP-RL, Seveso-II-RL) (bereits umgesetzt durch diverse deutsche Umweltschutzgesetze und -verordnungen).

Die „ergänzenden“ Maßnahmen können sich die Mitgliedstaaten aus dem in Anhang VI Teil B WRRL aufgeführten, nicht abschließenden Maßnahmenkatalog aussuchen. Dieser enthält u.a. Rechtsinstrumente, administrative Instrumente, wirtschaftliche Instrumente, Aushandlung von Umweltübereinkommen, Verhaltenskodizes für die gute Praxis, technologische Maßnahmen, Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben und Fortbildungsmaßnahmen. Die Wahl der jeweils geeigneten Maßnahme zur Zielerreichung wird somit zunächst in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Letztendlich muss allerdings der Mitgliedstaat früher oder später Rechenschaft darüber ablegen, ob die gewählte Maßnahme auch zu dem gewünschten Ergebnis geführt hat.

Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms mit den „grundlegenden“ und „ergänzenden“ Maßnahmen wird durch die 7. Novelle des WHG in dem neuen § 36 WHG statuiert. Das WHG schreibt die Fristen, innerhalb derer das Maßnahmenprogramm aufzustellen, durchzuführen, zu überprüfen und zu aktualisieren ist, nicht selber vor, sondern verpflichtet den Landesgesetzgeber dazu (vgl. § 36 Abs. 7 WHG).

b) Bewirtschaftungspläne

Nach Art. 13 WRRL muss für nationale und internationale Flussgebietseinheiten ein einziger Bewirtschaftungsplan aufgestellt werden. Die Aufstellung einzelner nationaler Bewirtschaftungspläne kommt nur in Betracht, wenn die Koordination mit den anderen Anliegern nicht erfolgreich sein sollte. Zur Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans ist eine vielfältige Arbeit von der Datensammlung über die Bewertung, die Festlegung von Zielen und schließlich die Durchführung von Maßnahmen erforderlich. Die Bewirtschaftungspläne sind bis Ende 2009 fertig zu stellen (Art. 13 Abs. 6 WRRL). Die Inhalte des Bewirtschaftungsplans bestimmen sich gem. Art. 13 Abs. 4 WRRL nach Anhang VII WRRL.

Die 7. Novelle des WHG hat diese Inhalte in einen neuen § 36b WHG eingestellt. Die dort nunmehr neu geregelten Bewirtschaftungspläne gem. WRRL sind nicht zu verwechseln mit den bisher in § 36b WHG geregelten Bewirtschaftungsplänen, die sich im wasserrechtlichen Vollzug nicht bewährt hatten und deshalb abgelöst werden.

§ 36b Abs. 2 WHG enthält die Inhalte des Bewirtschaftungsplans:

- eine Beschreibung der Merkmale der Gewässer in der Flussgebietseinheit;
- die Zusammenfassung der signifikanten Auswirkungen und Einwirkungen auf den Zustand der Gewässer;
- die von den Gewässern direkt abhängenden Schutzgebiete;
- die Überwachungsnetze und die Überwachungsergebnisse;
- die Bewirtschaftungsziele und ggf. die Ausnahmen davon bzw. die Gründe für sog. vorübergehende Verschlechterungen;
- die Zusammenfassung einer wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs;
- die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme;

- die Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie deren Ergebnisse und die darauf zurückgehenden Änderungen;
- die zuständigen Behörden;
- die Anlaufstellen und das Verfahren für den Zugang zu Hintergrunddokumenten und Hintergrundinformationen;
- die Einstufung oberirdischer Gewässer als künstlich oder erheblich verändert sowie
- die gewährten Fristverlängerungen und die Gründe hierfür.

Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.

Das WHG schreibt die Fristen, innerhalb derer ein Bewirtschaftungsplan zu veröffentlichen, zu überprüfen und zu aktualisieren ist, nicht selber vor, sondern verpflichtet den Landesgesetzgeber dazu (vgl. § 36b Abs. 5 WHG).

5. Information und Anhörung der Öffentlichkeit

Der Einbeziehung der Öffentlichkeit in Umweltschutzfragen kommt innerhalb des EG-Umweltrechts eine zunehmende Bedeutung zu. Die aktive Beteiligung der Bevölkerung in Planungs- und Verwaltungsverfahren soll die Berücksichtigung aller relevanter Aspekte sicherstellen und insbesondere die Akzeptanz von und das Vertrauen in Verwaltungsentscheidungen erhöhen. So fordert auch Art. 14 Abs. 1 WRRL die Mitgliedstaaten auf, die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne, zu fördern.

Dazu soll folgendes zwecks Stellungnahme rechtzeitig veröffentlicht und zugänglich gemacht werden:

- die Zeitpläne und Arbeitsprogramme für die Aufstellung der Pläne (Vorlauf: drei Jahre – also spätestens bis Ende 2006);
- ein Überblick über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (Vorlauf: zwei Jahre);
- ein Entwurf des jeweiligen Bewirtschaftungsplans (Vorlauf: ein Jahr - also spätestens bis Ende 2008).

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen gewährt. Für die schriftliche Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit zu den oben aufgeführten drei Stufen räumen die Mitgliedstaaten jeweils eine Frist von mindestens sechs Monaten ein (Art. 14 Abs. 2 WRRL).

Die 7. Novelle des WHG legt in § 36b Abs. 5 S. 2 fest, dass die Information und Anhörung der Öffentlichkeit durch Landesrecht nach den Maßgaben des Art 14 WRRL zu regeln ist. Dazu werden keine weiteren Konkretisierungen vorgenommen, um dem Landesgesetzgeber den verfassungsrechtlich notwendigen Spielraum bei der Ausgestaltung zu lassen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die WRRL kein stark formalisiertes Verfahren (wie z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planfeststellung nach Verwaltungsverfahrensgesetz) fordert, sondern die Ausgestaltung der Information und Anhörung der Öffentlichkeit den Mitgliedstaaten überlässt.

6. Einführung ökonomischer Instrumente

Die WRRL enthält in Artikel 9 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen.

Insbesondere sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis zum Jahr 2010 dafür zu sorgen, dass die Wassergebühren

- einen angemessenen Anreiz zur effizienten Nutzung darstellen und
- einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten.

Dies hat nach der WRRL auf Grundlage einer wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III der WRRL zu erfolgen. Da die Länder sowohl für die Durchführung dieser Analyse (deren Zusammenfassung Bestandteil der Bewirtschaftungspläne gem. § 36b WHG ist) als auch für die Prüfung und Einführung geeigneter Instrumente eine ausreichend bemessene Vorlaufzeit benötigen, insbesondere im Hinblick auf die möglicherweise hieraus resultierende Belastung der privaten Haushalte, der Industrie und der Landwirtschaft, war es zwingend erforderlich, den Auftrag aus Artikel 9 der WRRL schon frühzeitig in das WHG (§ 42 Abs. 2 WHG) zu übernehmen. Als ökonom-

mische Instrumente zur Internalisierung externer Umweltkosten kommen in erster Linie „Lenkungsabgaben“, wie z.B. die Abwasserabgabe und die Wasserentnahmeentgelte in Betracht.

IV. Sonstige Änderungen

1. Informationsbeschaffung und -übermittlung

In § 37a WHG wird ein allgemeiner Regelungsauftrag an die Länder zum Bereich Beschaffung und Weitergabe von Informationen – auch von Daten Dritter – in das WHG aufgenommen, um insbesondere Vorgaben der WRRL z. B. im Hinblick auf signifikante Gewässerbelastungen oder bestimmte Stoffeinträge erfüllen zu können.

2. Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung

Nicht zur Umsetzung der WRRL, sondern vor dem Hintergrund der Diskussion um die Liberalisierung der Wasserversorgung ist die Einfügung des neuen § 1a Abs. 3 WHG zu verstehen. Dieser gibt dem Landesgesetzgeber den Auftrag zu bestimmen, dass der Wasserbedarf der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken ist, soweit überwiegende Gründe der Allgemeinheit nicht entgegen stehen. Dieser Absatz wurde erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen in die Novelle aufgenommen. Damit will man Entwicklungen zu einer Ausweitung der überregionalen Wasserversorgung entgegenwirken. Die regionale Gewinnung und Verteilung von Trinkwasser stellt eine wesentliche Säule einer nachhaltigen Wasserwirtschaft in Deutschland dar; sie unterstützt den Schutz regionaler Ressourcen, gibt den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, die Herkunft des Trinkwassers zu erfahren und zum Schutz der Ressourcen beizutragen und vermindert in der Regel den Einsatz von Energie und anderen Ressourcen.

3. Verbindungsleitungen (§§ 19a und 19g WHG)

Verbindungsleitungen dienen der Verbindung von Anlagen, die einem engen, betrieblich bedingten Zusammenhang stehen und die durch öffentliche Verkehrswege nur kurzräumig getrennt sind. Die fachlich unstrittige Forderung, diese Leitungen aus dem Anwendungsbereich des § 19a WHG herauszunehmen und in den Anwendungsbereich des § 19g WHG zu überführen, wird nunmehr durch die 7. Novelle des

WHG erfüllt. Damit sollen bestehende Unklarheiten beim Vollzug der Vorschriften in der Praxis beseitigt werden. Zudem ist diese Klarstellung im Zusammenhang mit der Rohrfernleitungsverordnung² erforderlich.

V. Weitere erforderliche Schritte zur Umsetzung der WRRL

Die Novellierung des WHG stellt nur einen ersten, wenn auch wichtigen Schritt auf dem Weg zur vollständigen Implementierung der WRRL dar. Weitere Umsetzungsmaßnahmen sind in den kommenden Jahren erforderlich, um den mit der WRRL eingeleiteten Paradigmenwechsel im Wasserrecht rechtlich und praktisch zu vollziehen.

1. Novellierung der Landeswassergesetze

Angesichts der komplexen Regelungsmaterie und der vielen offenen Fachfragen ist die Umsetzungsfrist der WRRL von drei Jahren (bis zum 20.12.2003) relativ knapp bemessen. Deshalb bereiten die Bundesländer parallel zu den Beratungen zur 7. Novelle des WHG bereits die Novellierung ihrer Landeswassergesetze vor. Auch dies geschieht in enger Abstimmung untereinander und mit dem Bund. Um ein Höchstmaß an Einheitlichkeit bei der Umsetzung der WRRL zu erzielen, wird von Gremien der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) ein Musterentwurf für Vorschriften zur Implementierung des WRRL in die Landeswassergesetze erarbeitet. Da das WHG – wie oben gezeigt – lediglich Eckpunkte setzt, im übrigen aber den Ländern diverse Regelungsaufträge erteilt, liegt die konkrete Ausgestaltung bei letzteren.

In den Landeswassergesetzen sind Vorschriften bzw. Verordnungsermächtigungen vorzusehen für die

- Zuordnung einzelner Gewässer zu Flussgebietseinheiten,
- Konkretisierung der Ziele und Anforderungen,
- Festlegung der Fristen zur Zielerreichung inklusive Verlängerungsmöglichkeiten,
- Bestandsaufnahme, Darstellung und Bewertung des Gewässerzustands,
- Gewässerüberwachung (Monitoring),

² Verordnung über Rohrfernleitungen vom 27.09.2002, BGBl. I 2002, S. 3809 ff.

- Überwachung der Maßnahmen,
- Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne und
- für die Benennung der zuständigen Behörden.

Die Grundlagen der Koordinierung der Bewirtschaftung in den Flussgebietseinheiten bereitet zur Zeit ein ad-hoc Arbeitskreis der LAWA vor. Generell wird eine Koordinierung der Arbeiten durch Verwaltungsabkommen der Länder untereinander für ausreichend, aber auch notwendig angesehen.

2. Die Länderverordnungen zur Implementierung der fachlichen Details

Da die WRRL insbesondere in ihren Anhängen II und V eine Vielzahl fachlicher Details zur Gewässerbeschreibung (Gewässertypen, Referenzbedingungen, Ermittlung und Beurteilung von Belastungen) und zu den Anforderungen an die Gewässer (Festlegung, Einstufung Überwachung und Darstellung des Gewässerzustands) enthält, die einen Gesetzestext überfrachten würden, sollen diese Vorgaben in Verordnungsform in deutsches Recht umgesetzt werden. Sicherlich wäre schon der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit wegen wünschenswert gewesen, eine Bundesverordnung zu erlassen. Wie sich jedoch schon am Beispiel der Umsetzung der EG-Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG gezeigt hatte, stehen diesem Vorgehen verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Die Anhänge II und V der WRRL sollen deshalb in 16 Länderverordnungen auf der Grundlage einer von Bund und Ländern gemeinsam ausgearbeiteten Musterverordnung umgesetzt werden. Diese enthält neben einem Paragrafenteil mehrere ausführliche Anhänge. Zur Vollzugstauglichkeit werden die Anforderungen der WRRL an einigen Stellen weiter konkretisiert.

3. Sonstige Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL

Neben der rechtlichen Umsetzung der WRRL darf nicht übersehen werden, dass viele fachliche Vorgaben so angelegt sind, dass sie der weiteren wissenschaftlichen Erforschung und Begleitung bedürfen. Es handelt sich somit bei dieser Richtlinie nicht um ein fertiges Werk, sondern – wie schon der Namen besagt - um einen ausgestaltungsbedürftigen Rahmen. Von wesentlicher Bedeutung ist, die auf den verschiedenen Ebenen gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zusammenzufassen und für Vollzug und Öffentlichkeit bekannt zu machen. Zu diesem Zweck hat die

LAWA z. B. eine „Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL“ erstellt. Darin stellt sie die rechtlichen Grundlagen, Hinweise für die Erstellung eines Bewirtschaftungsplans und weitere themenbezogene Arbeitspapiere dar. Mit dem Internetangebot Wasser-BLICK (**B**und-**L**änder-**I**nformations- und **K**ommunikationsplattform zur EG-WRRL, www.wasserblick.net) wird ein Informationsaustausch zwischen Behörden, aber auch für interessierte Bürger und NGOs eröffnet.

VI. Relevante Links

Weitere Informationen und Hintergrunddokumente zur 7. Novelle des WHG und zur EG-WRRL sind zu finden unter :

www.umweltbundesamt.de/wasser

www.bmu.de

www.lawa.de

www.wasserblick.net