

Wie sollen sich die Wasserversorgungsunternehmen an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie beteiligen?

Matthias Maier

Wasserrahmenrichtlinie, Trinkwasserversorgung, Daseinsvorsorge

Die EU – Wasserrahmenrichtlinie mit ihrem flussgebietsbezogenen Ansatz erfordert eine Veränderung des traditionellen rechtlichen Ordnungsrahmens in der Wasserwirtschaft. Die Wasserversorgungsunternehmen sind dabei aufgefordert, sich am politischen Prozess zu beteiligen, um die Sicherung der Trinkwasserversorgung als Baustein der Daseinsvorsorge in die politische Diskussion einzubringen. Neben der notwendigen Vorrangstellung der Trinkwasserversorgung vor anderen Nutzungen ist es erforderlich, eine Ausgewogenheit zwischen ökologischen und trinkwasserrelevanten Betrachtungsweisen herzustellen. Der Mensch als Glied im Wasserkreislauf braucht die Gewässer als wichtigste Lebensgrundlage überhaupt. Dies im gegenwärtigen Prozess der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Sinne der Vorsorge für zukünftige Generationen hervorzuheben, ist Aufgabe der Wasserversorgungsunternehmen.

The EU – Water Framework Directive considering the water resources management on the basis of a catchment scale leads to a change in traditional water legislation. The role of the water industry in this political process is a contribution for the protection of the water bodies and the use of themselves for drinking water purposes for future generations. This implies besides the precedence of the use of water resources prior to drinking water purposes also a balance between the interests of ecology and water industry. The indication that humans as a part of the water cycle need the water bodies as an essential necessity of living is the mayor role of water industry is the current discussion.

1. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – eine Herausforderung für alle Beteiligten

Durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der Europäischen Union [1] wurde ein globaler Ordnungsrahmen für die Wasserwirtschaft geschaffen, der eine Neuerung in der Herangehensweise der Behandlung wasserwirtschaftlicher Themen bedeutet. Die deutschen Wasserversorgungsunternehmen würdigen daher die derzeit anstehende Umsetzung der EU-WRRL in nationales Recht mit ihren flussgebiets-, gewässertypen-, immissions- und einzelstoffbezogenen Ansätzen als eine große Herausforderung für Politik, Behörden und die Wasserwirtschaft, da dadurch in vielen Bereichen die bestehende, an Verwaltungs- und Staatsgrenzen orientierte Denk- und Arbeitsweise gesprengt und ein grenzüberschreitendes und interdisziplinär angelegtes Handeln initiiert wird.

Die Umsetzung der WRRL in deutsche Rechtsnormen ist Aufgabe des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz. Seitens der Bundes wurde die Umsetzung der Vorgaben der EU auf nationaler Ebene bereits durch die Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes [2] umge-

setzt. Seiher ist die weitere Umsetzung im Wesentlichen durch die Anpassung der Landeswassergesetze und durch die Arbeiten zur Bestandsaufnahme erfolgt, obwohl noch einige Bundesländer bei der Umsetzung der Vorgaben der WRRL durch eine Wassergesetznovelle fehlen. Inhaltlich wurden je nach Bundesland unterschiedliche Ansätze bei der Umsetzung gewählt, von der bewussten 1:1 – Umsetzung [3] bis hin zu einer, nach Auffassung der Wasserversorgungsunternehmen weit über das von der EU geforderte notwendige Maß hinausgehenden Umsetzung mit vielen Vorbehalten zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens [4]. Die einheitliche Umsetzung der allgemeinen Vorgaben der WRRL, zum Beispiel durch konkrete Zielvorgaben, konnte bisher noch nicht erreicht werden, so dass es teilweise zu unterschiedlichen Bewertungen von Gewässerabschnitten bei der Bestandsaufnahme im nationalen und internationalen Kontext kommt [5]. Dies wird sich zwangsläufig in den nach den Vorgaben der WRRL erforderlichen Maßnahmen widerspiegeln. Diese wiederum nehmen die kommende Generation in die Pflicht und legen Schwerpunkte fest, für die innerhalb der nächsten 10 Jahre der Umsetzung umfangreiche Finanzmittel bereitgestellt werden müssen.

Dies verdeutlicht, dass die Wasserversorgungsunternehmen aufgefordert sind, sich an dem politischen Prozess der Neuordnung der Wasserwirtschaft zu beteiligen, um einer einseitigen Interpretation der Wasserrahmenrichtlinie ent-

Dr. Matthias Maier, Stadtwerke Karlsruhe, Daxlander Straße 72, D-76185 Karlsruhe.

gegenzutreten. Die Träger der öffentlichen Wasserversorgung haben seit jeher die Aufgabe übernommen, die Lebensgrundlage für kommende Generationen zu sichern. Daher muss der Rechtsrahmen so vorgegeben sein, dass im Zweifelsfall immer für den Schutz der Trinkwasservorkommen votiert wird, da ansonsten keine nachhaltige Daseinsvorsorge möglich ist. Der Zusammenhang, dass langfristige und nachhaltige Wasserversorgung nur in einem gesunden Zusammenwirken von Wasserentnahmen und angrenzenden Umweltgütern möglich ist, hat bereits in der Vergangenheit bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen Berücksichtigung gefunden [6]. Diese Gesichtspunkte machen die Einbindung der Wasserversorgungsunternehmen im politischen Prozess der Neuausrichtung der gesetzlichen Grundlagen unabdingbar.

2. Ein einheitlicher Ordnungsrahmen und ein guter Zustand der Gewässer sind Grundlage für eine nachhaltige Trinkwasserversorgung

Grundsätzlich begrüßen daher die Wasserversorgungsunternehmen, dass durch die Schaffung eines einheitlichen Ordnungsrahmens die integrale und ganzheitliche Betrachtung von Flussgebietseinheiten eingeführt wurde. Insbesondere das Ziel, einen guten ökologischen und chemischen Zustand für die Gewässer zu erreichen, steht im Einklang mit den Grundsätzen für eine nachhaltig ausgerichtete Trinkwasserversorgung, die im Rahmen der Daseinsvorsorge die wichtigste Lebensgrundlage darstellt.

Allerdings bilden die Bewertungskriterien, die bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme die Ist-Situation erfassen und mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie vergleichen sollen, dies aus der Sicht der Trinkwasserversorgung nicht adäquat ab. So bleibt die Zielvorgabe, einen guten ökologischen und chemischen Zustand für die Gewässer zu erreichen, aus dem Blickwinkel der Trinkwasserversorgung eine weitgehend unbestimmte Vorgabe. Insbesondere die Kriterien, die zur Einstufung sog. gefährdeter Grundwasservorkommen führen, gehen an den Anforderungen an eine nachhaltige, am Ressourcenschutz orientierte Trinkwasserversorgung vorbei. Beispielsweise werden Qualitätsziele für Stoffe vornehmlich nach ihrer Schädlichkeit für aquatische Lebensgemeinschaften abgeleitet und Parameter, die für die Trinkwasserversorgung wichtig sind, nicht berücksichtigt. Dies gilt beispielsweise auch für die Zusammenstellung der prioritär gefährlichen Stoffe. Eine derartige Liste muss flexibel um diejenigen Stoffe ergänzt werden können, die je nach dem Stand der Wissenschaft als trinkwasserrelevant eingestuft werden. Es ist daher eine wichtige Aufgabe der Wasserversorgungsunternehmen darauf hinzuwirken, dass bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, derartige Stofflisten offen und an den Bedürfnissen der Wasserversorgung im Sinne der Daseinsvorsorge orientiert unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft formuliert werden, so dass auch weiterhin eine zukunftsfähige Wasserversorgung garantiert ist.

In diesem Zusammenhang ist auch die Methodik zur Einstufung gefährdeter Grundwasserkörper zu nennen, bei de-

nen eine Bewertung aufgrund der Stoffe Nitrat und PSM vorgenommen wurde, die aus Sicht der Wasserversorgungsunternehmen unzureichend ist. Mit der praktizierten Beschränkung auf die Parameter Nitrat und PSM sind zwar zwei der wichtigen Belastungsstoffe ausgewählt, eine Vollständigkeit ist aber keinesfalls gegeben. In jedem Fall sollten diese Gesichtspunkte bei den Festlegungen in der Tochterraichtlinie „Grundwasser“ berücksichtigt werden.

Die Umsetzung der WRRL im Sinne der Trinkwasserversorgung erfolgt auch nicht dadurch, dass in naher Zukunft im Rahmen der Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben vor allem morphologisch überformte Oberflächenstrukturen saniert oder die grundsätzlich durchaus zu begrüßende Durchgängigkeit für Wanderfische sichergestellt wird. Es muss daher zukünftig gewährleistet sein, dass Gewässerschutz nicht nur die Veränderung der Morphologie eines Gewässers oder die Beseitigung von Wanderungshemmnissen bedeutet. Diese Maßnahmen isoliert als Implementation ökologischer Gesichtspunkte in den Rechtsrahmen der Wasserwirtschaft zu sehen, ist eine einseitige Wichtung in der Wasserwirtschaft. Ökologische Interessen und Trinkwassergewinnung stehen nämlich keinesfalls miteinander in Widerspruch. Eine Definition, dass „ökologisch gut“ nur der ursprüngliche, vom Menschen unbeeinflusste Zustand ist, vernachlässigt so den existenziellen Anspruch des Menschen auf eine funktionierende Trinkwasserversorgung und verliert den Sinn der Daseinsvorsorge aus den Augen. Der Mensch muss immer als Bestandteil des Ökosystems mit seinem Grundbedürfnis auf eine nachhaltige Trinkwasserversorgung in angemessener Weise berücksichtigt werden. Ökologie als haushälterischer Umgang mit Umweltgütern zielt immer darauf ab, einen Ausgleich der unterschiedlichen Ansprüche herzustellen, Prioritäten zu setzen und Ungleichgewichte zu vermeiden.

Grundsätzlich wird von der Wasserversorgung begrüßt, dass ökologische Belange berücksichtigt werden. Die bisherigen Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen aber deutlich, dass aufgrund der Bewertungsmaßstäbe, die einseitig nur die ökologischen Gesichtspunkte würdigen, ein verzerrtes Bild der Gesamtsituation entstehen kann.

3. Vorrangstellung der öffentlichen Trinkwasserversorgung vor allen anderen Nutzungen ist ein Garant für eine zukunftsfähige Wasserversorgung

In diesem Kontext wird es daher unumgänglich sein, die Nutzung von Gewässern für die Trinkwasserversorgung als Baustein der Daseinsvorsorge vorrangig vor allen anderen Nutzungen, sowohl in den rechtlichen Grundlagen als auch bei den einzelnen Umsetzungsschritten der Wasserrahmenrichtlinie, deutlich zu betonen. Bei der Umsetzung der WRRL darf die Wasserversorgung nicht anderen Nutzungen gleichgestellt werden, da das Wohlergehen einer Gesellschaft untrennbar mit der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit möglichst anthropogen unbelasteten und in ausreichender Menge verfügbaren Wasserressourcen verbunden ist. Zwangsläufig wird es bei der Beurteilung von Zielen für den

Gewässerschutz immer wieder zu Abwägungsprozessen kommen, bei dem bestimmte Nutzungen und Schutzziele der Sicherung der öffentlichen Trinkwasserversorgung untergeordnet werden müssen.

Eine nachhaltige Trinkwasserversorgung ist nur möglich, wenn die Trinkwassergewinnung Vorrang vor anderen Nutzungen der Gewässer hat. Diesen Vorrang mit in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, ist Aufgabe der Wasserversorgungsunternehmen. Diese Prämisse ist flächendeckend entsprechend Artikel 7 WRRL für alle Wasserschutzgebiete und Einzugsgebiete von Trinkwasserfassungen festzusetzen, denn nur so werden die Trinkwasserversorgung und die betroffenen Wasserversorgungsunternehmen vor massiven rechtlichen und finanziellen Problemen geschützt, die bei der Neuerteilung bzw. Verlängerung von wasserrechtlichen Genehmigungen erwartet werden müssen. Langwierige Rechtsverfahren mit unverhältnismäßigem finanziellen Aufwand für die Antragssteller und unklarem Ausgang, dürfen nicht das Ergebnis der Umsetzung der WRRL in nationales Recht sein.

Gewässerschutz muss eben auch vorrangig als Ressourcenschutz für die Trinkwasserversorgung betrieben und insbesondere in den Wasserschutzgebieten auch umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Behandlung von Wasserschutzgebieten, wenn diese mit Flächen eines anderen Schutzzweckes (z. B. FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, grundwasserabhängige Landökosysteme etc.) zusammenfallen. Hier muss das berechnete Interesse des Menschen am Trinkwasser als wichtigstes Lebensmittel überhaupt innerhalb des betrachteten Ökosystems berücksichtigt werden.

4. Vorbeugender Gewässerschutz ist der beste Garant für sicheres und sauberes Trinkwasser

Nach Artikel 7.2 der Wasserrahmenrichtlinie müssen die Mitgliedsstaaten in den Flussgebietseinheiten die für eine künftige Trinkwassernutzung bestimmten Wasserkörper ermitteln und unter Berücksichtigung des angewandten Aufbe-

reitungsverfahrens sicherstellen, dass die Wasserkörper die Ziele des Artikels 4 erreichen und das gewonnene Wasser die Vorgaben der Trinkwasserrichtlinie erreicht. Dies darf allerdings unter keinen Umständen dazu führen, nun „Wasserfabriken“ zu entwickeln. Es ist daher notwendig, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nach der Umsetzung in deutsches Recht sich an einer Rohwassergüte orientieren, die eine Trinkwassergewinnung mittels einfacher, naturnaher Aufbereitungsverfahren ermöglicht. Das schließt die Betrachtung mikrobiologischer Parameter mit ein. Nur mit einem wirkungsvollen Rohwasserschutz lassen sich ortsnahe Vorkommen dauerhaft und wirtschaftlich vertretbar nutzen. Aus vorgenannten Gründen sind deshalb zum nachhaltigen Schutz der Trinkwasserversorgung und sicheren Einhaltung von Trinkwassergrenzwerten Schwellenwerte für anthropogen verursachte, gesundheitsrelevante physikalisch-chemische Parameter im Grundwasser erforderlich, bei deren Erreichen oder Überschreitung unverzüglich Vermeidungsstrategien beziehungsweise Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden müssen. Bei der Bemessung derartiger Schwellenwerte hat sich in der Praxis erwiesen, dass als Sicherheitsabstand mindestens der halbe Betrag dessen erforderlich ist, was im Trinkwasser erlaubt ist. Diese Schwellenwerte von maximal 50% der Trinkwassergrenzwerte berücksichtigen auch die langen Zeiten, bis Maßnahmen greifen und laufende Langzeittrends gestoppt werden. Die dauerhafte Unterschreitung dieser Schwellenwerte ist gleichzeitig die Mindestanforderung an Sanierungsmaßnahmen. Hinzuweisen ist hierbei auf das Rheinwassermemorandum [7] der IAWR und insbesondere neuerdings auf das Grundwassermemorandum [8], das diesem Ansatz gerecht wird, und daher durch zahlreiche in- und ausländische Verbände ratifiziert wurde. Im Gegensatz zum bisherigen Entwurf der Grundwasserrichtlinie spiegeln diese Memoranden die Zielvorstellung des Gewässerschutzes im Sinne der Wasserversorgungsunternehmen wider. Die Wasserversorgungsunternehmen werden diese Vorstellungen der Nachhaltigkeit in den politischen Prozess zur Wasserrahmenrichtlinie einbringen um die Sicherung der Wasservorkommen zu gewährleisten.

5. Wirtschaftliche Analyse unvollständig – fehlendes Verursacherprinzip

Die im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse zusammengestellten Kosten für Wasserdienstleistungen berücksichtigen nicht in ausreichendem Maße den tatsächlichen Aufwand, der beispielsweise für Umwelt- und Ressourcenschutz seitens der Wasserversorgung bereitgestellt wird. Da dies bisher bei der Bestandsaufnahme nicht als Faktor mit eingeschlossen ist, ergibt sich ein verzerrtes Bild hinsichtlich der Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten. So bleiben beispielsweise das Engagement von Wasserversorgungsunternehmen im Rahmen der Durchführung von Grundwasserbeobachtungsprogrammen, Kooperation mit der Landwirtschaft, Arbeiten zur Verfrachtung von Stoffen in Boden- und Grundwasserleiter sowie Arbeiten auf Verbandsebene (wie beispielsweise Messprogramme der ARW, AWBR und der IAWR) völlig unberücksichtigt. Insbesondere ist eine verursachergerechte Zuordnung der Umwelt- und Ressourcenkosten dringend erforderlich, so dass beispielsweise die Landwirtschaft als Verursacher diffuser Stoffeinträge ins Grundwasser ihren Anteil an den Umwelt- und Ressourcenkosten leisten muss.

6. Ausweisung von "heavily modified water bodies HMWB"

Leider wurde von dem in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Instrument der Ausweisung von „Heavily modified waterbodies“ in der Bestandsaufnahme nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Dies lässt befürchten, dass die immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen bis 2015 überwiegend in Gewässerstrukturmaßnahmen fließen werden, deren Umformungen zwar aus ökologischen Gesichtspunkten wünschenswert erscheint, die jedoch dann für Gewässerschutzmaßnahmen im Sinne der öffentlichen Trinkwasserversorgung fehlen. Die sich daraus ergebenden möglichen wirtschaftlichen Folgen, insbesondere vor dem Hintergrund der Erhaltung Trinkwasserversorgung als Be-

standteil der Daseinsvorsorge in Deutschland sind nicht zu unterschätzen.

7. Zusammenfassung

Die Wasserversorgungsunternehmen sichern im Rahmen der Daseinsvorsorge die Lebensgrundlage der Gesellschaft. Eine Fehlinterpretation des WRRL in Bezug auf eine einseitig ökologische Ausrichtung ohne die Berücksichtigung der Wasserressourcen zum Wohle des Menschen darf nicht erfolgen. Es ist daher unabdingbar, dass die Wasserversorgungsunternehmen daher in den Prozess der Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen fest eingebunden werden. Insbesondere die Vorrangstellung der öffentlichen Trinkwasserversorgung muss bei der Umsetzung verankert werden.

Literatur

- [1] 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. ABl. EG vom 22.12.2000 Nr. L 327/1.
- [2] Bekanntmachung der Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 19. August 2002. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 59, ausgegeben zu Bonn am 23. August 2002, S. 3245–3266.
- [3] Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg. Gesetzblatt für Baden-Württemberg ausgegeben Stuttgart, den 12. Januar 2004, S. 1–10.
- [4] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften. NRW –Landtagsdrucksache 13/6222 vom 15. November 2004.
- [5] *Van der Leyen, F.*: Grenzkonflikte im Alltag? Beitrag im Rahmen der Tagung „Umsetzung der WRRL in Europa und NRW – Status Quo und Perspektiven 12.–13. Januar 2005 NRW – Landesvertretung, Berlin.
- [6] *Maier, M.; Hofmann, B.; Maier, D., Bächle, A. und Fischer, G.*: Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für die Neuerteilung von Wasserrechten für Grundwasserwerke in Baden-Württemberg – Erfahrungen in Karlsruhe und Mannheim, 28. AWBR-Jahresbericht 1996, S. 77–103.
- [7] Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet: IAWR – Rheinmemorandum 2003. IAWR Nieuwegein, Niederlande.
- [8] Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet: IAWR –Grundwassermemorandum 2004. IAWR Köln.