

## Europäische Wasser- rahmenrichtlinie im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Praxis

Festvortrag anlässlich der Jubiläumsveranstaltung

1000 Jahre Gemeinde Suderburg

150 Jahre Fachhochschule Suderburg und

50 Jahre Karl-Hillmer-Gesellschaft

Godehard Hennies,  
Geschäftsführer Wasserverbandstag,  
Mit-Geschäftsführer DBWW

Sehr geehrter Herr Ostermann, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Festgemeinde, zu den drei Jubiläen

- 1000 Jahre Gemeinde Suderburg aber insbesondere
- 150 Jahre Fachhochschule Suderburg und
- 50 Jahre Karl Hillmer-Gesellschaft

überbringe ich im Namen des Präsidenten des Wasserverbandstages Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Herrn Cornelius, für alle drei Institutionen die besten Wünsche und Grüße.

Der Wasserverbandstag verbindet dies auch mit dem Wunsch um eine gedeihliche zukunftsorientierte konstruktive Weiterführung der Zusammenarbeit. Wie Sie wissen, ist nach wie vor ein Dozent des WVT bei Ihnen tätig. Und dies ist, vor dem Hintergrund des Themas meines Festvortrages ein ganz konkreter Wunsch, denn die am 22.12.2000 vom Europaparlament verabschiedete Wasserrahmen-Richtlinie oder vollständig „Richtlinie 2000/60 EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“, abgedruckt im Amtsblatt der Politischen Gemeinschaft vom 22.12.2000 unter der Nr. L 327/1, ist ein so komplexes Werk, dass mit dem Spannungsfeld Politik, Wissenschaft und Praxis, was die integrierte Bewirtschaftung des natürlichen Wasserkreislaufes und der Oberflächen- und Grundwasserkörper in den nationalen/internationalen Flussgebieten angeht, dieses Werk nur unzureichend beschrieben ist.

Der europäische Gewässerschutz wurde in den vergangenen Jahrzehnten durch teils über 30 Richtlinien geprägt, die sich aber nur sektoral mit einzelnen Aspekten befassten, so etwa Kommunalabwasserordnung, Trinkwasserordnung, die Badegewässer-Richtlinie, die Seweso-Richtlinie. Aber die biologische und ökologische Funktion der Gewässer als Rahmen für Lebensräume, für Pflanzen und Tiere, als auch die Grund-

wasserbewirtschaftung in einen integralen Zusammenhang zu stellen mit dem Ziel einer kohärenten, einer abgestimmten, einer integrierten Gewässerbewirtschaftung insgesamt, ist neu.



Godehard Hennies

In einem über 14 Jahre andauernden Meinungsbildungsprozess, der mit dem Ministerseminar in Frankfurt quasi den Startschuss zur Entwicklung eines Rahmenkonzeptes für eine integrierte europäische Wasserpolitik gab, ist diese Aufgabe angegangen worden!

Anfang 1997 legte die Kommission den Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie vor, der unter deutscher Präsidentschaft mit dem gemeinsamen Standpunkt des Rates der europäischen Union, nämlich der Fachministerkonferenz aller Mitgliedsstaaten beschlossen wurde und bemerkenswerter Weise in einem umfangreichen und schwierigen Vermittlungsverfahren Ende Juni 2000 unter portugiesischer Präsidentschaft abgeschlossen werden konnte.

Diese Rahmenrichtlinie ist mit 53 Erwägungsgründen seitens Parlament und Rat versehen worden, von dem insbesondere Erwägungsgrund Nr. eins quasi als Präambel zitiert werden kann:

„Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ Und ich möchte hier ganz bewusst die Definition der Nachhaltigkeit der Brundland-Kommission, nämlich der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987 beiseite stellen:

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

## Festvortrag anlässlich der Jubiläumsveranstaltung Mai 2004

Festvortrag von Godehard Hennies, Geschäftsführer Wasserverbandstag, Mit-Geschäftsführer DBWW

Inwieweit beide Zielvorstellungen bzw. Definitionen in diesem genannten Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Praxis nicht Lippenbekenntnisse bleiben, wird die Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie in Zukunft in den Flussgebiets-einheiten die unser Land und unsere Region betreffen, Ems, Weser und Elbe zeigen. Das wir mit dem Begriff Nachhaltigkeit in anderen Politikbereichen, sei es Sozialversicherungssysteme, Haushaltskonsolidierung, Ausbildungsfragen möglicherweise Probleme haben, braucht in diesem Zusammenhang nicht weiter erörtert werden. Jeder mag sich da seine eigenen Bewertungen nach grundsolider Analyse herbeiführen. Zurück zum Wasser.

Warum wird so ein hohes emotionales, so ein hohes wissenschaftliches, so ein hohes finanzielles Augenmerk auf das Wasser gelegt? Ganz einfach – weil Wasser ein besonderer Stoff ist, mehr als nur Materie ist, wesentlich auch Energie und Energieträger, Informationslieferant über Zeit und Raum. In der chemischen Darstellung sind zwei Wasserstoffatome und ein Sauerstoffatom zu erkennen, die zusammen ein sehr kleines Wassermolekül bilden. 10 Milliarden Wassermoleküle passen auf einen Stecknadelkopf. Wasser heißt Leben, denn ohne dieses gäbe es kein Leben auf dem Planeten Erde, mit 70 % von Wasser bedeckt. Jedem sind die faszinierenden Bilder aus dem Weltall bewusst. Bei der globalen Verteilung des Wassers wird deutlich, dass die seit Urzeiten festgelegte Menge Wasser sich in den für Menschen relevanten Zeiträumen im Unterschied zu anderen Ressourcen wie Öl, Gas und Kohle nicht verändert, sondern in seinen Aggregatzuständen unterschiedlich – Eis, flüssig, gasförmig vorkommt und diesen faszinierenden Wasserkreislauf, der Ihnen allen bewusst ist und hier in Suderburg seit 150 Jahren wesentlich mit untersucht wird, abbildet.

Wenn man das Volumen der Erde mit einer Billion Kubikkilometer dem Wasservolumen von etwas 1,4 Milliarden Kubikkilometer gegenüberstellt, dann entspricht dies dem Verhältnis eines Wasserballs zu einem Tischtennisball. Für den Menschen ist aber nur das Süßwasser nutzbar, wobei ihm allerdings nur ein Teil zur Verfügung steht. Insgesamt gibt es etwa 36 Millionen Kubikkilometer Süßwasser, das ist Erdwasserball im Vergleich zu einer Murmel.

Das meiste Süßwasser ist im Polareis gebunden oder befindet sich in großen Tiefen von rund 1.000 Metern unter der Bodenoberfläche, so dass für die Lebewesen etwa nur 10 % des Süßwassers nutzbar sind, also etwa 4 Millionen Kubikkilometer, dies entspricht einer Erbse. Die Bilder sind Wasserball, Tischtennisball, Murmel, Erbse.

Umgesetzt werden etwas 40.000 Kubikkilometer, d. h., diese Menge steht der Natur und damit auch dem Menschen jedes Jahr aufs Neue zur Verfügung. Das ist die bewirtschaftbare Wassermenge global, bezogen auf unseren Wasserball wäre das gerade mal ein Stecknadelkopf oder, wenn man das auf die Fläche Deutschlands legt, die Fläche Deutschland 110 m hoch mit Wasser bedeckt. Und davon den europäischen Anteil – darum geht es in der Wasserrahmen-Richtlinie.

Die Botschaft aus diesem Mengenbild ist einfach: Sorgfältiger

Umgang mit unseren Ressourcen.

Meine Damen und Herren, das Spannungsfeld ist gut zu beschreiben: Die europäische Politik hat unter Einbezug der Wissenschaft, jedenfalls von Teilen der Wissenschaft, den integrierten Rahmenansatz für die europäische Wasserpolitik gesetzt. Die nationale Politik, der Deutsche Bundestag war, sowohl vor der Verabschiedung der Wasserrahmen-Richtlinie, als auch nachher, in der Umsetzung beteiligt, in dem er im August 2002 mit dem Wasserhaushaltsgesetz und der neuen Novelle dazu die Rahmen-Richtlinie eins zu eins in nationales Recht hat umsetzen können. Die nach Artikel 75 Grundgesetz zuständigen Bundesländer tun sich allein schon mit der Zeitvorgabe wesentlich schwerer. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben es in der Frist bis zum 22.12.2003 nur zwei von 16 Bundesländern geschafft, den Rahmen in jeweils Ländergesetze umzusetzen. Bis zum heutigen Tage sind es fünf Bundesländer, darunter Niedersachsen, die im „Länderkonzert“, was das Gesetz angeht, jeweils die Vorgaben der Ziele guter chemischer und ökologischer Zustand für die Oberflächengewässer und guter mengen- und qualitätsmäßiger Zustand für die Grundwasser und all die Instrumente und Zeitkorridore der Rahmen-Richtlinie hat umsetzen lassen.

Inwieweit die Kommunalpolitik und die durch sie vertretenen Bürgerinnen und Bürger diesen Abwicklungs- und Entscheidungsprozess haben mit beeinflussen und mitgestalten können ist eher skeptisch zu beurteilen. Dies lässt sich auch schon daran absehen, dass zum Beispiel die Spitzenverbände und weitere NGO's an der Gestaltung der Rahmenrichtlinie nicht im Wesentlichen beteiligt waren. Hier hat die Wissenschaft sowohl aus der juristischen als auch aus der naturwissenschaftlichen Sicht sicherlich noch mehr Einfluss gehabt als die Praxis.

Diese Praxis, d. h. zum Beispiel die durch den Wasserverbandstag vertretenen Unterhaltungsverbände, d. h. die Entwässerungsverbände, d. h. die Beregnungsverbände, d. h. die Landwirtschaft, d. h. die Kommune mit ihren kommunalen Klärwerken, d. h. Stadtwerke, Trinkwasserverbände, d. h. Industrie, Wasserbehörden, diese sind nicht sehr intensiv in den Werdeprozess eingebunden, was aber zu diesem Zeitpunkt noch nichts geschadet hat, denn zum ersten Mal wird – wie ich meine – konstruktiv und neu ausgerichtet Ernst gemacht mit dem Ansatz top down – bottom up und die Öffentlichkeitsbeteiligung, zum ersten Mal wird mit der jetzt durchzuführenden Bestandsaufnahme, diese Eröffnungsbilanz eine Ist?Beschreibung ermöglicht, in der alle Gruppen, jedenfalls das, was Niedersachsen angeht, sich einbringen können und einbringen dürfen. Und - in dem der Hinweis auf Öffentlichkeitsbeteiligung vielleicht nicht so spät kommt, dass im Grunde genommen alle Rahmenbedingungen, etwa Eckpfeiler, gesetzt sind. Denn – auch das ist neu an diesem integralen Konzept – es gibt eine Fülle von Instrumenten, die zur Zielerreichung eingesetzt werden können.

Dies gibt auch schon Erwägungsgrund Nr. 13 EG-Wasserrahmen-Richtlinie her, in dem aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten und des unterschiedlichen Bedarfs innerhalb der Gemeinschaft spezifische Lösungen benötigt werden, so dass bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Schutz und nachhaltigem Gebrauch von Wasser im Rahmen eines Flusseinzugsgebiets diese Diversivität berücksichtigt werden soll. Entscheidungen sollten auf einer Ebene getroffen werden, die einen möglichst direkten Kontakt zu der Örtlichkeit ermöglichen, in der Wasser genutzt oder durch bestimmte Tätigkeiten in Mitleidenschaft gezogen wird. Deshalb sollen die von Mitgliedsstaaten erstellten Programme, die sich an den regionalen und lokalen Bedingungen orientieren, Vorrang genießen. Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von der engen Zusammenarbeit und Konkurrenzmaßnahme auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Informationen, Konsultationen und Einbeziehung der Öffentlichkeit einschließlich der Nutzer so Erwägungsgrund Nr.14.

Damit lässt sich das Spannungsfeld Politik mit ihrer regionalen, länderspezifischen, bundesstaatlichen und mitgliedsstaatlichen Ebenen wie die dazugehörige Wissenschaft als auch die Praxis definieren. Damit lässt sich dieses Spannungsfeld in die Zukunft projizieren. Unter dem Stichwort Bestandsaufnahme ganz aktuell, dass hier der Politik, insbesondere auf Länderebene, deutlich gemacht werden muss, dass Umweltschutz und kohärente Gewässerbewirtschaftung Geld kostet, dass dieses Landeshaushaltspolitisch eingestellt werden muss und gewollt sein muss (damit das Ziel keine Lippenbekenntnisfunktion behält). Damit muss in den Flussgebietseinheiten die Wissenschaft, die aus der Bestandsaufnahme entwickelten Potenziale an Maßnahmenbündeln, an Maßnahmen, mithelfen erforschen sehr kosteneffizient Wissenslücken schließen und damit der Praxis, um die es im aller, allerwesentlichsten geht, die Hilfestellung zu leisten, die sie braucht, um die Ziele zu erreichen. Denn alle Planungen, alle Forschungsprojekte, alle Pilotvorhaben und alle Beschlüsse eines Landtages nützen nichts, wenn sich im Gewässer, am Gewässer und im Grundwasserkörper nicht

1. das Verschlechterungsverbot durchsetzen lässt,
2. eine Trendumkehr, da wo es notwendig und richtig ist, eingeleitet wird und
3. vor allen Dingen, der gute Zustand dort erreicht wird, wo man mit den wenigen, geringen, vorhanden finanziellen Ressourcen, unter dem Hinweis der Kosteneffizienz der Maßnahmen tätig sein muss.

Hier gilt es, das Kooperationsmodell z. B. im Grundwasserschutz mit Hilfe von sachgerechten regionalen und damit politischen Entscheidungen, mit Hilfe von sachgerechten wissenschaftlichen Unterstützungen wie man so schön sagt in die Praxis umzusetzen. Es wird notwendig sein, dass das Handeln der Baggerfahrer, der Schleusenwärter, der Ingenieure, die Verantwortung in einem Gewässer tragen, das tägliche Handeln darauf ausgerichtet wird, die in den Bewirtschaftungsplänen ausgewiesenen Ziele, Teilziele und Maßnahmen

zu erreichen. Beispiele verdeutlichen dies. Flächenmanagement, Uferstrandstreifen, integrierter Hochwasserschutz und die Beratung der Landwirtschaft für eine noch bessere Bewirtschaftung zur Vermeidung oder Verminderung von diffusen Einträgen durch veränderte Düngung, durch angepasste Bewirtschaftung, durch Bodenbedeckung, durch neue Techniken, durch Investitionsprogramme, durch Aus-, Fort- und Weiterbildung der Betriebsleiter. Das sind dann konkrete Maßnahmen, die für den Grundwasserschutz tragen und für die Oberflächengewässer ebenfalls von Bedeutung sind, indem sie Einträge verhindern. Aber auch für die Punktbelastungen und industriellen Belastungen bleiben Handlungsfelder erkennbar. Für Niedersachsen sicherlich eine Fragestellung, die auch wieder die Landwirtschaft betreffen wird.

Die Landespolitik ist wieder gefragt, wenn es um die Verabschiedung der Bestandsaufnahme für die drei in Niedersachsen mit betroffenen Flusseinzugsgebiete Weser / Ems / Elbe geht und insbesondere den niedersächsischen Teil Weser und Ems. Dieser wird vom Kabinett im Oktober 2004 verabschiedet werden und damit wird aus der Eröffnungsbilanz des Zustandes der Flussgebietseinheiten eine Benchmark für die Kommission im Vergleich zu allen europäischen Flusseinzugsgebieten, weil daraus schon die weitere Vorgehensweise mit den Instrumenten der Wasserrahmen-Richtlinie absehbar bzw. erahnbar ist. Schon heute ist die Vielfältigkeit, sprich: sind die großen Unterschiede in der Methodik in den Ergebnissen allein schon in Deutschland, auch in Niedersachsen in unterschiedlichen Feststellungen der Bezirksregierungen erkennbar. So werden in Schleswig Holstein ganz erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper aller schiffbaren Wasserstraßen zunächst ausgewiesen. Mit weiteren Ausweisungen in Schleswig Holstein ist aber in soweit zu rechnen, als das in diesem Bundesland die Gewässer in erheblichem Maße in ihrer Struktur verändert und durch entsprechende Bauwerke in ihrer Durchgängigkeit beeinträchtigt sind. In Hamburg sind als Resultat des langjährigen intensiven Nutzungsdrucks durch Schifffahrt, Hafennutzung, Hochwasserschutz, Wasserstandsregelung und Urbanisierung alle Wasserkörper als erheblich verändert oder künstlich eingestuft worden. In den Niederlanden werden die Oberflächenwasserkörper bis zu 95 % als HMWB ausgewiesen. Folge ist das Erreichen des guten ökologischen Potenzials.

In Niedersachsen erfolgt eine Ausweisung als vorläufig erheblich veränderter Wasserkörper, wenn mindestens 70 % eines Wasserkörpers als strukturell stark verändert eingestuft sind und/oder folgende Nutzungen vorliegen: Schifffahrt, Wasserregulierungen, Landentwässerung oder Urbanisierung. In den Niederlanden werden die Oberflächenwasserkörper bis zu 95 % als HMWB ausgewiesen. Folge ist das Erreichen des guten ökologischen Potenzials!

Noch vielfältiger wird das Bild, wenn man die Vorgehensweise der zehn im Elbeinzugsgebiet liegenden Bundesländer und Tschechien betrachtet. Es wird da deutlich, dass das Ziel der Kommission, mit der Wasserrahmen-Richtlinie die Bewirtschaftung der Gewässer zu vereinheitlichen, vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten noch nicht erreicht ist, was auch fairerweise nicht zu erwarten war. Am Anfang dieser Entwicklung, auch unter dem Hintergrund von Wettbewerbsverzerrungen der anderen Wassernutzungen ist es wichtig, ein Ziel orientiertes, Ressourcen entsprechendes Handeln von Politik, Wissenschaft und Praxis dahingehend zu gestalten, dass aus dem lokalen und regionalen Flussgebietsansatz die Maßnahmen eingeführt werden, die bezahlbar sind und dass sich für die einzelnen Flussgebiete Prioritäten heraus kristallisieren, die mit dem geringsten Einsatz von finanziellen Ressourcen den größtmöglichen Effekt erzielen lassen. Dies alles vor dem Hintergrund, dass wir keine unendlich ausdehnbaren Landes- und Kommunalhaushalte haben und die Bürgerinnen und Bürger schon jetzt mit den Belastungen die auf sie zukommen umgehen müssen. Die letzten Steuerschätzungen sind ja allen bekannt. Das wird die Kunst der nächsten Jahre sein, an dem sich insbesondere die vom Wasserverbandstag vertretene Praxis, die Unterhaltungsverbände der Deichverbände, der Beregnungsverbände, Trinkwasserverbände, der Abwasserverbände, insbesondere im ländlichen Raum und damit in der Fläche einzubringen gedenken und damit den Stellenwert einzunehmen gedenkt, den sie braucht, nämlich im Sinne der

Erfolgsziel der integrierten Wasserpolitik.

Wir erhoffen uns auch zu vielen offenen Fragen noch die Hilfestellung der Wissenschaft, auch direkt aus Suderburg, um dem angesprochenen Regionalprinzip ebenso entsprechen zu können, wie der angestrebten Zielerreichung möglichst in der Zeitschiene.

Effizienz der Maßnahmen, wirtschaftliche Analyse, Umweltkosten, Ressourcenkosten, Unverhältnismäßigkeit der Kosten, Weiterentwicklung der Grundwasser schonenden Bewirtschaftung können solche noch zu klärenden Bereiche sein. Damit wird in dem Wirkungsdreieck Zielerreichung, finanzielle Ressourcen und Maßnahmenprogramm die Politik wesentlich gefragt sein, nur die Ziele mit zuzulassen, die im verbindlichen Zeitkorsett erreichbar und bezahlbar sind, damit die Sanktionsfalle nicht zuschlägt. Wenn nur etwa 1 – 2 % von 18.000 km Wasser in Niedersachsen nach jetzigem Stand nach dem Prinzip „one out – all out“ in die Eröffnungsbilanz das Ziel „guter Zustand“ erreichen, wissen Sie, was noch zu bewältigen ist!

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich bin dann sehr gespannt, ob uns gemeinsam dieser mit Augenmaß durchzuführende Prozess der sinnvollen Abstimmung zugunsten der Qualität unserer Gewässer gelingt, damit die Aussagen in der Präambel und die der Nachhaltigkeit keine Lippenbekenntnisse werden!