



VON DER QUELLE BIS ZUM MEER: DIE WASSERPOLITIK DER EU

HINTERGRUND

2018 und 2019 sind für den Gewässerschutz entscheidende Jahre: Voraussichtlich im Oktober 2018 startet die EU-Kommission mit einer öffentlichen Konsultation den Fitness-Check der [Wasserrahmenrichtlinie \(WRRL\)](#). Sie will herausfinden, ob die geltenden gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um den angestrebten „guten Zustand“ unserer Flüsse, Seen und Meere bis zum Jahr 2027 (noch) zu erreichen. Bis Herbst 2019 soll laut [Fahrplan der EU-Kommission](#) die Überprüfung der WRRL abgeschlossen sein. Auch die [Hochwasserrichtlinie](#) und die [Richtlinie zur Behandlung von kommunalem Abwasser](#) werden derzeit evaluiert. Zur europäischen Gesetzgebung zum Schutz von Süßwasser gehören auch die [Grundwasserrichtlinie](#), die [Trinkwasserrichtlinie](#), die [Nitratrichtlinie](#) sowie die Richtlinie zu [Umweltqualitätsnormen im Wasserbereich](#).

Trotz ambitionierter Umweltziele und Gesetzgebung liegen die Defizite auf der Hand: 92 Prozent aller Flüsse und Seen in Deutschland sind laut dem BUND-[Gewässerreport](#) vom Mai 2018 in einem beklagenswerten statt in einem gutem Zustand. Die Ursachen dafür sind nicht in der Gesetzgebung selbst, sondern in mangelnder Umsetzung, Priorisierung und Integration in andere Politikfelder wie die Landwirtschaft, Verkehr, Energie oder Bau zu suchen, die die Wasserqualität erheblich beeinflussen. Beispielhaft zu nennen sind hier die hohen Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft, die entscheidenden Anteil an der Nitratbelastung des Grundwassers haben. Hier schneidet Deutschland besonders schlecht ab und belegt im aktuellen [Ranking der EU-Mitgliedstaaten](#) den vorletzten Platz. Statt diese Defizite gezielt in Angriff zu nehmen steht zu befürchten, dass die säumigen Mitgliedstaaten in dem Überprüfungsprozess in Brüssel für eine Verschiebung der Zielsetzung oder gar Absenkung der Standards eintreten werden.

Um das zu verhindern, haben sich Umweltverbände in Europa zu Bündnissen zusammengeschlossen, zum Beispiel [Living Rivers Europe](#). In Deutschland haben BUND, Grüne LIGA, NABU, Deutscher Naturschutzring und WWF eine [gemeinsame Position](#) erarbeitet. Die Verbände mobilisieren gemeinsam gegen die drohende Aufweichung der gesetzlichen Grundlagen und Ziele sowie für eine breite Beteiligung an der geplanten Konsultation.

DIE WASSERRAHMENRICHTLINIE

Die [Wasserrahmenrichtlinie \(WRRL\)](#) steckt seit dem Jahr 2000 den rechtlichen Rahmen für die europäische Wasserpolitik ab. Sie soll garantieren, dass Flüsse, Seen und Küstengewässer mit ihrer Vielfalt an Tieren und Pflanzen sowie unser Grundwasser geschützt und nachhaltig genutzt werden.

Zentrale Inhalte

Die Richtlinie beschränkt sich darauf, Qualitätsziele und Methoden festzulegen. Es gilt das Verbesserungsgebot (Erreichen des guten Zustands beziehungsweise gutes Potenzial bei Oberflächengewässern) und das Verschlechterungsverbot (der Zustand des Wasserkörpers darf nicht verschlechtert werden). Alle Oberflächengewässer sind in einen „guten Zustand“ zu bringen. Dieser ist erreicht, wenn ihre Lebensgemeinschaften, ihre Struktur, die chemischen Inhaltsstoffe beziehungsweise beim Grundwasser die chemischen Inhaltsstoffe und deren Menge vom Menschen nur gering beeinflusst sind.

Der „gute Zustand“ soll durch Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für alle Oberflächengewässer aufgezeigt und in drei Bewirtschaftungszyklen bis 2027 erzielt werden. Eine strukturierte Erfolgskontrolle der umgesetzten Maßnahmen soll mit Hilfe der Bestandsaufnahme der Belastungen, der Gewässerüberwachung und der Gewässerbewertung erfolgen.



Der Gewässerschutz soll von der Quelle bis zur Mündung ganzheitlich, also unter Berücksichtigung der Prozesse im Einzugsgebiet, aus einer Hand erfolgen. In Deutschland sind dafür [zehn Flussgebietsseinheiten](#) ausgewiesen, die das komplette hydrologische Gewässernetz in Deutschland abdecken.

Mit ihren ambitionierten Umweltzielen und dem wegweisenden Ansatz des grenzüberschreitenden Flussgebietsmanagements gilt die WRRL weltweit als Modell einer modernen und zukunftsweisenden Umweltrichtlinie.

DER FITNESS-CHECK – ÜBERPRÜFUNG UNTER REFIT

Bei Fitness-Checks handelt es sich um ausführliche Überprüfungen von Politikmaßnahmen mit dem Ziel, übermäßigen Verwaltungsaufwand, Überschneidungen und Lücken, Unstimmigkeiten sowie überholte Maßnahmen zu identifizieren. Ein Fitness-Check soll die Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Relevanz der betreffenden Richtlinie oder Verordnung sowie ihren Mehrwert für die EU-Mitgliedstaaten bewerten und feststellen, ob sie dem vorgesehenen Zweck dient („fit for purpose“). Er soll zu einer „besseren und intelligenteren“ Gesetzgebung führen, die auf die jetzigen und künftigen Herausforderungen eingeht und die Umsetzung verbessert.

Ein Fitness-Check ist ein offener Evaluierungsprozess. Insofern muss die Gesetzgebung nicht zwingend geändert werden. Letztlich entscheidet die EU-Kommission über die Schlussfolgerungen. Dabei kann es zu Empfehlungen für eine bessere Umsetzung und Stärkung von Verordnungen und Richtlinien kommen, wie es beim [Fitness-Check der Naturschutzrichtlinien](#) geschehen ist.

Auch wenn Fitness-Checks auf wissenschaftlichen Fakten beruhen und diese die Grundlage für mögliche politische Konsequenzen bilden sollen, versuchen Mitgliedstaaten und andere Akteure das Ergebnis in ihrem Interesse zu beeinflussen. Dies beginnt bereits bei der EU-Kommission selbst, die mit dem Konzept der [besseren Rechtsetzung](#) die EU-Gesetzgebung „fitmachen“ ([REFIT](#)) will. Erklärtes Ziel ist es, die EU-Gesetzgebung zu verschlanken, zu vereinfachen und Verwaltungskosten zu senken. Unternehmen haben dafür größere Spielräume in Beteiligungsverfahren. Daher sind die Umweltverbände alarmiert, dass die Überprüfung der WRRL unter REFIT und nicht in dem Rahmen erfolgt, wie er in der WRRL selbst festgeschrieben ist.

Ablauf und Zeitplan des Fitness-Checks

Im Herbst 2017 hat bereits eine [Stakeholder-Befragung](#) stattgefunden. Voraussichtlich am 8. Oktober 2018 soll eine öffentliche Konsultation starten, an der sich alle Interessierten beteiligen können. Die Ergebnisse sowie erste Pläne zur Evaluierung der WRRL und zur Auswertung der Flussgebietsmanagementpläne (River Basin Management Plans, RBMP) wird die EU-Kommission vermutlich in der 2. Jahreshälfte 2019 vorstellen. Mit Schlussfolgerungen und Vorschlägen für Veränderungen in der Gesetzgebung ist nicht vor 2020 zu rechnen. Wahrscheinlicher ist es, dass sich der gesamte Prozess bedingt durch die Neuwahl des Europäischen Parlaments im Mai 2019 und der neuen Amtsperiode der EU-Kommission weiter verzögern wird. Zum Evaluierungsprozess gehören auch die Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und die Grundwasserrichtlinie.

POSITION DER UMWELTVERBÄNDE

[BUND](#), [DNR](#), [Grüne LIGA](#), [NABU](#) und [WWF](#) haben in einem [Eckpunktepapier](#) ihre Forderungen zur Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie zusammengefasst. Gemeinsam mit ihren europäischen Dachorganisationen in der Koalition [Living Rivers Europe](#) treten sie dafür ein, dass der strenge Schutz durch die Richtlinie weitergeführt und eine ambitionierte Umsetzung der Umweltvorgaben erfolgt. Nur so kann unser wichtigstes Lebensmittel für zukünftige Generationen gesichert und der dramatische Rückgang der biologischen Vielfalt in den Gewässern aufgehalten werden. Eine Änderung der Richtlinie ist dafür nicht erforderlich.

Das europäische Bündnis Living Rivers Europe setzt sich für den Gewässer- und Auenschutz und für eine bessere Umsetzung und Erhaltung der europäischen Gewässerschutzvorgaben auf europäischer Ebene ein. Zur Koalition gehören das Europäische Umweltbüro (EEB), der WWF, der interna-



tionale Verband zum Schutz von Feuchtgebieten (Wetlands International), das europäische Flussnetzwerk (European Rivers Network) und der europäische Anglerverband (European Anglers Alliance). Als Mitglied des EEB ist der DNR in alle Aktivitäten dieses Netzwerks eingebunden und unterstützt diese.

Unter der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs erfährt die Debatte zur Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie auf der [Europäischen Wasserkonferenz](#) vom 20. bis 21. September 2018 einen Höhepunkt. Vor der Konferenz laden die Umwelt- und Naturschutzverbände BUND, DNR Grüne LIGA, NABU und WWF am 31. August und 1. September 2018 zum gemeinsamen [Wasserrahmenrichtlinie-Verbändeforum ein](#), um den Prozess im Gespräch mit Vertreter*innen von Politik, Verwaltung und Verbänden kritisch zu begleiten.

WEITERE EU-RICHTLINIEN DER EU-WASSERPOLITIK

Auch andere Richtlinien der EU-Wassergesetzgebung werden derzeit geprüft und überarbeitet, zum Beispiel die [Hochwasserrichtlinie](#) und der darin verankerte Hochwasserschutz. Im Ergebnis sollen bis 2021 gegebenenfalls die Hochwasserrisikomanagementpläne angepasst werden.

Darüber hinaus steht die Evaluierung der [Richtlinie über die kommunale Abwasserbehandlung](#) an. Bis zum 19. Oktober 2018 können Bürger*innen und Expert*innen in einer [Konsultation](#) die bisherige Umsetzung der Richtlinie bewerten. Dabei geht es auch um die Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer und der Umwelt im Allgemeinen. Der [Fahrplan](#) sieht vor, den Fitness-Check Anfang 2019 abzuschließen. Die Ergebnisse der Konsultation sollen auch in die Arbeiten zur [Grundwasserrichtlinie](#), der Wasserrahmenrichtlinie und weiteren verwandten Gesetzesregelungen einfließen.

Im Mai 2018 hat die EU-Kommission zudem [eine neue Verordnung vorgeschlagen, um die Wiederverwendung von Wasser in der Landwirtschaft](#) zu erleichtern und zugleich sicherer zu machen. Ziel des derzeitigen Beratungsprozesses zwischen Rat, Kommission und Parlament ist es, eine Einigung noch vor der Europawahl 2019 zu erreichen, so dass die Verordnung zum 1. Juli 2020 in Kraft treten kann.

Auch die EU-Trinkwasserrichtlinie befindet sich derzeit in Revision. Im Februar 2018 hat die EU-Kommission ihren neuen Vorschlag veröffentlicht. Dieser sieht die Aufnahme neuer Schadstoffe wie Bisphenol A (BPA) und Mikroplastik zur Überwachung vor.

Schließlich sind die EU-Grundwasserrichtlinie und die Richtlinie zu [Umweltqualitätsnormen im Wasserbereich](#) maßgebliche Bestandteile der EU-Wassergesetzgebung, um Grenzwerte festzulegen, die Belastung durch langlebige Chemikalien durch Industrie (per- und polyfluorierte Chemikalien, PFC) und Landwirtschaft (Pestizide) zu erfassen und daraus notwendigen Handlungsbedarf ableiten zu können.

INTERAKTION & INTEGRATION: WASSERSCHUTZ IST QUERSCHNITTSAUFGABE

Ob die EU-Gesetzgebung zum Schutz von Wasser und Gewässern ihre Ziele erreichen kann, hängt in erheblichem Maße von der Integration dieser Ziele in andere Politikbereiche wie die Agrar-, Energie-, Verkehrs- und Baupolitik ab. Die fehlende Politikkohärenz betrifft die europäische wie auch die nationale Gesetzgebung der EU-Mitgliedstaaten. [Erst im Juni 2018 hatte der Europäische Gerichtshof \(EuGH\) einer Klage der EU-Kommission](#) gegen Deutschland wegen mangelhafter Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie in allen Punkten Recht gegeben. Das deutsche Düngerecht stelle den erforderlichen Schutz des Grundwassers nicht sicher. Diese Tatsache bestätigte auch [der jährliche EU-Bericht zur Umsetzung der Nitratrichtlinie](#).

Doch auch die EU-Gesetzgebung selbst weist eklatante Lücken zum Schutz von sauberem Wasser und aquatischer Biodiversität auf, da die Erreichung dieser Ziele weit über den Regelungsbereich



STECKBRIEF

der einschlägigen Richtlinien hinausreicht. An erster Stelle ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU zu nennen, die insbesondere in der Ausgestaltung ihrer Förderinstrumente entscheidend zur Zielerreichung beitragen kann und muss, um Nährstoffeinträge durch Pestizide, Dünger und Gülle sowie Antibiotika zu reduzieren.

Auch die [Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie](#) (MSRL) verfolgt das Ziel, „einen guten Umweltzustand der europäischen Meere“ zu verwirklichen, allerdings bereits bis spätestens 2020. Anfang August 2018 [bewertete](#) die EU-Kommission die Anstrengungen der Mitgliedstaaten. Fazit: Die Maßnahmen reichen nicht aus und erfordern ein deutlich höheres Ambitionsniveau.

Der Deutsche Naturschutzring wird gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.