

● **Schwerpunkt »Wasser«**

Das Ende der Geduld

Über Defizite bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und die Forderungen an Landwirtschaft und Politik

von Laura von Vittorelli

Die Wasserrahmenrichtlinie der EU ist das wichtigste Rechtsinstrument zum Schutz unserer Gewässer. Sie betrifft in hohem Maße die Landwirtschaft als einer der Hauptbelastungsquellen der Gewässer und des Grundwassers. Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, gegen alle Belastungsquellen vorzugehen. In Bezug auf die Landwirtschaft sind diese Pflichten aber oftmals beim ersten Lesen der Gesetzestexte nicht sofort ersichtlich. In diesem Artikel werden daher die wichtigsten Ziele und Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie erläutert und dabei jeweils der Bezug zu landwirtschaftlichen Belastungsquellen hergestellt. Zunächst wird die Struktur der Wasserrahmenrichtlinie dargestellt. Anschließend wird aufgezeigt, welche Gewässer die Wasserrahmenrichtlinie schützt – und dass die besonders belasteten Kleingewässer fälschlicherweise in Deutschland ignoriert werden. Abschließend werden die Umweltziele der Richtlinie erläutert und erklärt, wann etwa Grenzwerte für Pestizide eine Rolle spielen. Deutschland hat das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie – den guten Zustand aller Gewässer bis 2015 – in wichtigen Teilbereichen zu über 90 Prozent verfehlt. Für zahllose Gewässer wurden Ausnahmen ergriffen. Der Beitrag weist nach, dass die Voraussetzungen für die Ausnahmeergreifung nicht vorliegen. Lange wird die EU-Kommission dem Nichthandeln Deutschlands nicht mehr untätig zusehen.

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurde im Jahr 2000 erlassen. Sie ist das wichtigste Rechtsinstrument für den Schutz unserer Gewässer. Die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie finden sich überwiegend eins zu eins im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) wieder. Richtlinien müssen in das nationale Recht umgesetzt werden, im Gegensatz zu Verordnungen, die unmittelbar Geltung entfalten. Neben der Wasserrahmenrichtlinie gibt es noch eine Reihe von Tochterrichtlinien, die Grenzwerte für spezifische Schadstoffe enthalten. Diese finden sich in Deutschland in der Oberflächengewässerverordnung bzw. Grundwasserverordnung wieder.

Die wichtigste Bestimmung der WRRL ist sicherlich Art. 4 Abs. 1 WRRL, der die Umweltziele der Richtlinie festlegt. In Deutschland findet sich die Regelung verstreut im WHG wieder.¹ Genannt werden folgende drei Umweltziele:

- guter Zustand bzw. gutes Potenzial aller Gewässer bis 2015,
- Verschlechterungsverbot,

- schadstoffspezifische Minimierungs- und Phasing-Out-Gebote für Oberflächengewässer² sowie das Gebot der Trendumkehr und Einleitungsbegrenzung für Grundwasser.³

Neben diesen generellen Umweltzielen gibt es besondere Regelungen für Schutzgebiete.

Dabei fallen zwei Dinge auf. Erstens, die schadstoffspezifischen Regelungen finden sich, bis auf das Gebot der Trendumkehr, so nicht in § 27 bzw. § 48 WHG wieder. Man könnte sehr viel dazu schreiben, ob Deutschland das fehlerhaft umgesetzt hat oder ob es noch weitere Regelungen auf europäischer Ebene braucht. Diese Fragestellung ist auch relevant für Schadstoffe aus der Landwirtschaft. Sie wird aber nicht näher erörtert, da eine noch viel gravierendere zweite Sache augenscheinlich ist: Im Jahr 2015 erreichten nur 8,2 Prozent aller Oberflächengewässer einen guten bzw. sehr guten ökologischen Zustand/Potenzial, der chemische Zustand ist durchgehend schlecht. Oder anders formuliert: Deutschland hat das Ziel der WRRL – den guten Zustand aller Gewässer bis 2015 – etwa im Be-

reich »ökologischer Zustand« für Oberflächengewässer zu über 90 Prozent verfehlt!⁴ Bei den Grundwasserkörpern war der mengenmäßige Zustand überwiegend »gut«, der gute chemische Zustand wurde aber nur von 63,7 Prozent der Grundwasserkörper erreicht.⁵ Was es mit den einzelnen Zuständen auf sich hat und wie diese durch die Landwirtschaft beeinträchtigt werden, wird weiter unten erläutert. Die drängendere Frage ist: Verstößt Deutschland nicht gegen die WRRL, wenn die Ziele flächendeckend nicht erreicht werden?

Die Antwort ist, wie oft bei Juristen, nein und ja. *Nein* insoweit, als die WRRL eine Reihe von Ausnahmen von den Umweltzielen vorgesehen hat. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit der Fristverlängerung bis 2021 (oder ganz ausnahmsweise bis 2027), von welchem Deutschland extensiv Gebrauch gemacht hat. *Ja* insoweit, als dass diese Ausnahmen nur ergriffen werden dürfen, wenn gleichzeitig bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Dazu zählt insbesondere aufzuzeigen, mit welchen Maßnahmen Deutschland die Umweltziele dann doch noch erreichen will. Dieser Verpflichtung kommt Deutschland gerade in Bezug auf die Verschmutzungen in der Landwirtschaft jedoch nicht nach (siehe unten).

Ebenfalls vorgegeben ist in der WRRL, *wie* diese Ziele zu erreichen sind. Zum einen gibt es organisatorische Vorgaben: Die Bewirtschaftung richtet sich an sog. Flussgebietseinheiten aus, die das hydromorphologische Einzugsgebiet eines Flusses widerspiegeln und nicht die Verwaltungsgrenzen der Länder oder die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern; diese Flussgebietseinheiten werden wiederum in Wasserkörper unterteilt. Jedoch ist die Mehrzahl der Gewässer in Deutschland gar keinem Wasserkörper zugeordnet, was gerade die durch die Landwirtschaft besonders beeinträchtigten Gewässer betrifft. (Die entsprechenden Probleme werden unten im Abschnitt »Ausnahmestatus für alle Gewässer« behandelt.)

Des Weiteren gibt die WRRL den zeitlichen Rahmen für die Bewirtschaftung vor (Bewirtschaftungs-

zyklen von sechs Jahren) und die Planungsinstrumente (Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme). Diese werden jeweils für die Flussgebietseinheiten erstellt. In den Maßnahmenprogrammen werden die Maßnahmen aufgelistet, die sowieso schon aufgrund des Europarechts zu ergreifen sind (»grundlegende Maßnahmen«), sowie solche, die zusätzlich zu ergreifen sind (»ergänzende Maßnahmen«), damit der gute Zustand erreicht wird.

Der erste Bewirtschaftungszyklus (2009–2015) ist bereits abgelaufen. Für die folgenden Bewirtschaftungszyklen ergibt sich aus der WRRL die in Tabelle 1 aufgeführte Struktur.

Kleingewässer nicht geschützt

Bevor man näher darauf eingeht, wie sich die Landwirtschaft auf den (schlechten) Zustand der Gewässer auswirkt, ist zunächst zu klären, von welchen Gewässern man überhaupt spricht. Schätzungen zufolge wendet Deutschland auf zwei Drittel aller Oberflächengewässer überhaupt nicht das Schutzprogramm der WRRL an.⁶ Erfasst werden im Bewirtschaftungsplan nur Gewässer, die als Wasserkörper ausgewiesen worden sind. In den Bundesländern wurden dabei sog. Kleingewässer überwiegend nicht beachtet.

Dabei täuscht der Begriff Kleingewässer. Überwiegend werden zur Unterscheidung bestimmte Kennzahlen der WRRL herangezogen. Seen werden danach nur erfasst bei einer Oberfläche ab 0,5 Quadratkilometer – das entspricht 70 Fußballfeldern. Fließgewässer sind nur erfasst bei einem Einzugsgebiet ab zehn Quadratkilometern (zum Vergleich: Die Alster hat ein Einzugsgebiet von 16,116 Quadratkilometern). Deutschland steht mit dieser Bewirtschaftungspraxis jedoch nicht allein da. Schätzungen gehen davon aus, dass auch in anderen EU-Mitgliedstaaten bis zu 80 Prozent aller Oberflächengewässer nicht als Wasserkörper ausgewiesen oder einem Wasserkörper zugeordnet sind.⁷

Diese »Kleingewässer« sind gerade die Gewässer, die direkt mit den Verschmutzungen aus der Landwirtschaft in Berührung kommen oder durch Begradigungen beeinträchtigt werden. »Kleine« Seen, Tümpel, kürzere Flüsse und Bäche spielen eine wichtige Rolle in den Ökosystemen durch ihre besonders große biologische Vielfalt. Oft sind sie das einzige Habitat für seltene Flora und Fauna. Umso erschreckender ist es, dass bei einer Kurzstudie in Mecklenburg-Vorpommern in 80 Prozent der untersuchten Kleingewässer Rückstände aus Pflanzenschutzmitteln festgestellt wurden.⁸ Dabei ist die Wirkung der Pflanzenschutzmittel auf Kleingewässer noch unbekannt. Aber auch die Bewirtschaftungsplanung wird letztendlich durch die Nichtbeachtung von Kleingewässern erschwert.

Tab. 1: Der zweite und dritte Bewirtschaftungszyklus

2015	Beginn des 2. Bewirtschaftungszyklus
2018	Umsetzung der aktualisierten Maßnahmenliste Öffentlichkeitsbeteiligung für das Arbeitsprogramm für den dritten Bewirtschaftungszyklus
2019	Öffentlichkeitsbeteiligung zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen
2020	Öffentlichkeitsbeteiligung zum Bewirtschaftungsplan
2021	Beginn des 3. Bewirtschaftungszyklus
2027	Ende des 3. Bewirtschaftungszyklus und Ablauf der letzten Frist

Denn die Kleingewässer zeigen Verschmutzungspfade auf; setzt man bei ihnen auf Verbesserung, so zeigt sich der Nutzen auch flussabwärts.

Der Grund für die Nichtbeachtung liegt in einer missverständlichen Kategorisierung der WRRL. Die vorher genannten Zahlen (Oberfläche von 0,5 Quadratkilometer bzw. Einzugsgebiet von zehn Quadratkilometern) finden sich als Minimalwerte in den Anhängen⁹ der WRRL wieder, wenn es darum geht, die Wasserkörper nach Größe einzuordnen. Hintergrund dieser Unterscheidung ist jedoch, dass die Gefahr gesehen wurde, dass die Mitgliedstaaten sehr kleinteilig Punktquellen als Wasserkörper ausweisen würden. Diese Minimalwerte sollten nicht dazu dienen, die Mehrzahl der Oberflächengewässer vom Schutz der WRRL auszunehmen. Insofern sieht die Common Implementation Strategy, eine Serie von Leitfäden, die von den Wasserdirektoren und der Kommission entwickelt wurden, auch folgende dreistufige Prüfung bei Kleingewässern vor:

- Ist eine Zuordnung in ein benachbartes Oberflächengewässer möglich und typenspezifisch sinnvoll? Falls dies nicht möglich ist, ist als nächstes zu überlegen:
- Ist das Kleingewässer für die Ziele der WRRL bedeutend? Wenn ja, dann sollte eine Ausweisung als eigener Wasserkörper erfolgen, etwa durch die Zusammenfassung mehrerer Kleingewässer wie z. B. mehrerer kleinerer Seen.
- Wenn nur eine untergeordnete Bedeutung vorhanden ist, ist nur eine mittelbare Einbeziehung nötig, um sie zu schützen, wenn möglich zu verbessern und darauf zu achten, dass ihr Zustand die Zielerreichung in anderen Wasserkörpern nicht gefährdet.¹⁰

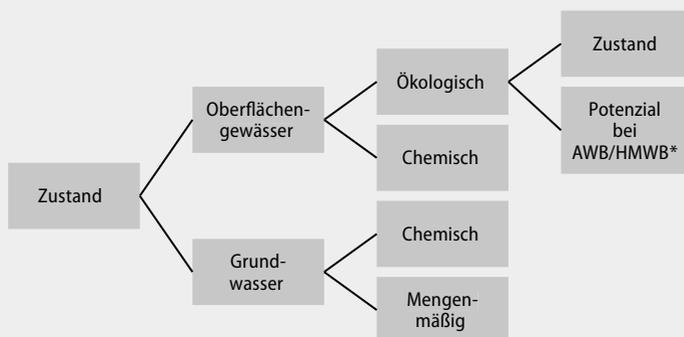
Wie die Untersuchungen von Stefan Möckel und Frauke Bathe des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UfZ) gezeigt haben, ist Deutschland dieser dreistufigen Ausweisungspraxis nicht gefolgt, sondern hat stattdessen einen Großteil der Gewässer praktisch vom Anwendungsbereich der WRRL ausgenommen. Dadurch liegt ein Verstoß gegen die Richtlinie vor. Deutschland muss hier nachbessern und Kleingewässer gleichwertig behandeln. Es reicht auch nicht, dass bis 2018 die Belastung der Kleingewässer überhaupt erst dargestellt wird (Nationaler Aktionsplan Pflanzenschutz).¹¹ Kleingewässer sind gleich zu behandeln wie große Gewässer. Nur so kann überhaupt erst ein realistisches Bild vom Zustand der Gewässer gezeichnet werden. Und nur so kann der umfassende Schutz im Sinne der WRRL – von der Quelle bis zur Mündung – gewährleistet werden. Dies wird sicherlich dazu führen, dass die Zielerreichungsquote, gerade was die Belastung durch Pflanzenschutzmittel angeht, sich verschlechtert. Gleichzeitig ist das nichts anderes als ein realistisches Abbild und es wird letztendlich dazu führen, dass Verschmutzungen, gerade aus der Landwirtschaft, effektiv gemindert werden.

Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie

Es gibt drei Umweltziele in der WRRL: den guten Zustand aller Gewässer, das Verbot einer weiteren Verschlechterung sowie weitere schadstoffspezifische Regelungen. Das vielleicht prägnanteste Ziel ist der »gute Zustand« aller Gewässer. Dabei gibt es für Oberflächengewässer und Grundwasserkörper unterschiedliche Zustandsbeschreibungen. Bei Oberflächengewässern setzt dieser sich aus dem ökologischen Zustand/Potenzial und dem chemischen Zustand zusammen, bei Grundwasserkörpern aus dem chemischen und den mengenmäßigen Zustand. Abbildung 1 verdeutlicht diese Aufteilung.

Die Zusammensetzung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern wird auf europäischer Ebene festgelegt. Maßgeblich sind dabei neben der WRRL und ihren Anhängen die Entscheidung 2455/2001, Richtlinie 2008/105/EG und die Richtlinie 2013/39/EU. Diese wurden in Deutschland in Anlage 8 der Oberflächengewässerverordnung umgesetzt. Wichtig ist dabei, dass das Prinzip *one out, all out* gilt: Ein Zustand wird dann als schlecht eingestuft, sobald eine Umweltqualitätsnorm überschritten wird.

Abb. 1: Übersicht über die Zusammensetzung des Gewässerzustands



*AWB = Artificial Waterbodies, HMWB = Heavily Modified Waterbodies: Gemeint sind laut WRRL vom Menschen stark beeinflusste bzw. geschaffene Gewässer wie z. B. Stauraum oder Ausleitungsstrecken bei Wasserkraftwerken, bei denen es *per se* keinen »guten Zustand« im Sinne eines möglichst naturnahen Urzustands gibt.

Der Zustand in Deutschland ist flächendeckend schlecht, da die Grenzwerte für Quecksilber nicht eingehalten werden. Darüber sind Oberflächengewässer aber auch erheblichen Belastungen aus der Landwirtschaft ausgesetzt (Pflanzenschutzmittel und Düngemittel). Das Problem der Pestizidbelastung wird neben der deutlich markanteren Problematik der Nitratbelastung oft nicht gesehen. Dabei werden auch diese Grenzwerte immer noch überschritten,¹² obwohl nicht mal an den relevanten Stellen gemessen wird. Ganz anders würde sich die Situation darstellen, wenn Deutschland seinen Verpflichtungen aus der WRRL nachkommen würde und auch an den Kleingewässern messen würde.

Die Zusammensetzung des ökologischen Zustands ist deutlich komplexer. Er besteht aus verschiedenen Qualitätskomponenten: biologischen, hydromorphologischen und physikalisch-chemischen. Diese werden in den Anlagen 3 bis 7 der Oberflächengewässerverordnung für die verschiedenen Gewässertypen näher definiert. Der ökologische Zustand wird als einziger Zustand nicht als »gut« oder »schlecht« eingestuft, sondern kennt fünf Zustandsklassen: sehr gut/gut/mäßig/unbefriedigend/schlecht. Dabei wird ein unberührter Naturzustand als Ausgangspunkt für den »sehr guten« Zustand genommen, die Einstufung zeigt den jeweiligen Grad der Abweichung von diesem Zustand.

Es würde den Rahmen sprengen, auf die genaue Ableitung der Qualitätskomponenten und ihr Verhältnis untereinander einzugehen. Daher nur der Hinweis, dass die physikalisch-chemische Qualitätskomponente ebenfalls Grenzwerte für Schadstoffe enthält. Die sog. flussgebietsbezogenen Umweltqualitätsnormen werden auf mitgliedstaatlicher Ebene festgelegt. In Deutschland finden sie sich in Anlage 6 der Oberflächengewässerverordnung wieder. Darunter sind auch einige Substanzen, die in Pflanzenschutzmitteln verwendet werden.

So unterschiedlich die Qualitätskomponenten sind, so unterschiedlich werden sie auch durch die Landwirtschaft beeinträchtigt. Augenscheinlich ist der Einfluss von Pestizideinträgen auf die physikalisch-chemische Qualitätskomponente (flussgebietsbezogene Umweltqualitätsnormen) oder die schlechte Hydromorphologie aufgrund der Begradigung der Bäche und Flüsse. Übersehen wird jedoch oft der Zusammenhang zwischen Gewässerqualität und der Landentwässerung oder der Bodenerosion. Die Auswirkungen müssen umfassend beachtet werden, Gewässerschutz fängt bei der Landnutzung an. Daher ist in Bezug auf die Landwirtschaft mehr als nur die Einhaltung der Gewässerrandstreifen nötig.

Aber selbst daran scheitert es vielerorts. Gewässerrandstreifen sind nicht explizit von der WRRL vorgeschrieben. Implizit werden sie jedoch vorausgesetzt,

da nur so der gute Zustand für Oberflächengewässer erreicht werden kann – sei es in Bezug auf die Minderung von Schadstoffeinträgen, die Verbesserung der Hydromorphologie (eigendynamische Uferentwicklung) oder in Bezug auf Flora und Fauna, die Beschattung und unterschiedliche Strömungsgeschwindigkeiten brauchen. Die bundesrechtliche Regelung in § 38 WHG mit nur fünf Metern Gewässerrandstreifen ist vollkommen unzureichend. In verschiedenen Bundesländern wurde der Gewässerrandstreifen gar ganz abgeschafft oder in das Ermessen der Behörden gestellt. Hier muss bundesweit einheitlich ein Gewässerrandstreifen von mindestens fünf Metern und auf erosionsgefährdeten Standorten von zehn Metern vorgeschrieben werden.

Der chemische Zustand des Grundwassers stellt ebenfalls auf die Einhaltung bestimmter Schwellenwerte für Schadstoffe ab. Dies regelt die Grundwasserrichtlinie, die national in die Grundwasserverordnung umgesetzt wurde. Einheitliche Grenzwerte wurden aufgrund politischer Widerstände nur für Nitrat, Pflanzenschutzmittel, Biozide und deren relevanten Metaboliten erlassen, weitere Schwellenwerte müssen nun von den Mitgliedstaaten erlassen werden. Aus der Trinkwasserverordnung ergeben sich ebenfalls Werte für das Grundwasser. Über ein Drittel der Grundwasserkörper erreichen nicht den guten chemischen Zustand. Dies liegt überwiegend an der Nitratbelastung aus der Landwirtschaft (siehe hierzu auch die Beiträge in diesem Agrarbericht von Udo Werner [S. 63–67] und Katrin Wenz und Nadja Ziebarth [S. 199–203]). Der gute chemische Zustand des Grundwassers kennt – neben dem chemischen Zustand – zwei weitere Voraussetzungen: keine Intrusion, d. h. Eindringen von Salzwasser, zudem darf der Grundwasserzustand sich nicht auf die zugehörigen Landökosysteme und Oberflächengewässer auswirken.

Ähnliches gilt auch für den guten mengenmäßigen Zustand. Dieser stellt primär auf das Gleichgewicht der Grundwasserneubildung und -entnahme ab, was in Deutschland, anders als in südlicheren Mitgliedstaaten, (noch) keine Probleme verursacht. Geschützt ist wiederum aber auch der Schutz der zugehörigen Landökosysteme und Oberflächengewässer, die durch Grundwasserentnahmen nicht signifikant geschädigt werden dürfen. Erfasst sind dadurch jedenfalls alle grundwasserabhängigen Biotop-, Naturschutzgebiete und Lebensraumtypen. Dieser Zusammenhang und Schutz wird oft übersehen. Gerade Biotop- und Lebensraumtypen reagieren empfindlich auf kleinräumige Grundwasserschwankungen oder lokal hohe Schadstoffkonzentrationen. Die Regelung in § 6 Abs. 1 WHG, der zu suggerieren scheint, dass man Beeinträchtigungen von Landökosystemen ausgleichen kann, ist insofern nicht europarechtskonform. Die Regelung mag für Landökosyste-

me gelten, die von Oberflächengewässern abhängen, nicht jedoch für grundwasserabhängige Landökosysteme, zu denen auch Flussauen zählen, denn die werden direkt durch die Definition des guten Zustands und das Verschlechterungsverbot geschützt.

Das Verschlechterungsverbot bedeutet, dass der Status quo aufrechterhalten werden muss. Das bedeutet nicht, dass nichts gemacht werden muss, im Gegenteil. Eine Verschlechterung kann auch dadurch eintreten, dass bestehende, für Gewässer positive Praktiken nicht mehr fortgeführt werden, etwa indem Gewässerrandstreifen abgeschafft werden, wie das in einigen Bundesländern der Fall ist. Zudem können veränderte Gegebenheiten, etwa trockene Sommer, eine andere Bewirtschaftungspraxis erfordern.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil zur Weservertiefung statuiert, dass bei neuen Einwirkungen die Auswirkungen auf jede einzelne Qualitätskomponente zu prüfen sind und sicherzustellen ist, dass diese nicht in eine andere Zustandsklasse wechselt. Darüber hinaus stellt bei Qualitätskomponenten, die sich bereits in der schlechtesten Zustandsklasse befinden, jede weitere (negative) Veränderung eine Verschlechterung dar. Wurde beispielsweise die Qualitätskomponente Fische mit »schlecht« bewertet, sind nun weitere Veränderungen der Anzahl der Fische, ihrer Altersstruktur oder Zusammensetzung der Fischarten als Verschlechterung zu bewerten.

Das Urteil bezog sich auf den ökologischen Zustand, aber es ist entsprechend auch auf den chemischen Zustand anzuwenden. Das bedeutet etwa für die chemischen Zustände, dass jede weitere Grenzwertüberschreitung eine Verschlechterung darstellt und bei einem bereits überschrittenen Grenzwert – etwa Nitrat – jede weitere (negative) Veränderung ebenfalls. In Deutschland haben sich die Nitratkonzentrationen seit 2009 erhöht – (nicht erst) bei Überschreitung der Grenzwerte ist dies ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot.

Ausnahmezustand für alle Gewässer?

Wie bereits erwähnt, erreichen nur eine geringe Anzahl der Gewässer den guten Zustand, so dass für 92 Prozent der Oberflächengewässer eine Fristverlängerung für den ökologischen Zustand und für 100 Prozent eine Fristverlängerung für den chemischen Zustand in Anspruch genommen wurde. Auch bei Grundwasser korrelieren die Zahlen mit der Anzahl der Grundwasserkörper, welche den guten Zustand nicht erreichen, mit Ausnahme einiger weniger Grundwasserkörper in Bergbauregionen, für welche die Ziele dauerhaft abgesenkt wurden. Dies ist neben der Fristverlängerung¹³ die zweite Möglichkeit,¹⁴ Abweichungen von den Bewirtschaftungszielen zu rechtfertigen. Diese beiden

Ausnahmen können jedoch nur dann angewandt werden, wenn bestehende Einwirkungen dazu führen, dass der gute Zustand nicht erreicht wird. Sie rechtfertigen keine Verschlechterung.¹⁵

Alle Ausnahmen können jedoch nur ergriffen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Dies ist gerade in Bezug auf das Konfliktfeld Landwirtschaft nicht der Fall. Bei der Fristverlängerung muss insbesondere aufgezeigt werden, mit welchen Maßnahmen der gute Zustand letztendlich erreicht werden kann. Das Umweltbundesamt führt in seinem Bericht aus, dass bei zwei Drittel aller Oberflächen- und Grundwasserkörper Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft geplant sind.¹⁶ Die nachfolgenden Seiten verschleiern, dass es sich bei fast allen Maßnahmen um *freiwillige* Maßnahmen handelt wie Beratungsmaßnahmen oder dass sie mit wirtschaftlichen Anreizen verbunden sind. Grundsätzlich spricht nichts dagegen, nur hat die Erfahrung des ersten Bewirtschaftungszyklus gezeigt, dass durch diese freiwilligen Maßnahmen sich nicht viel ändert – im Gegenteil: Die Nitratwerte haben sich sogar noch verschlechtert. Werden tatsächlich mal »harte« Maßnahmen getroffen (in vielen Bewirtschaftungsplänen wird die »Einhaltung der Düngeverordnung« vorgeschrieben), dann handelt es sich um sog. »Sowieso«-Maßnahmen. Die Düngeverordnung muss *sowieso* eingehalten werden und dies nicht erst seit Einführung der WRRL.

Dass diese freiwilligen Maßnahmen nicht ausreichen, zeigt die Erfahrung der letzten 20 Jahre. Das Problem hier ist, neben zu laschen Grenzwerten, dass die

Folgerungen & Forderungen

- Deutschland wird flächendeckend in hohem Maße den Schutzpflichtungen der WRRL nicht gerecht. Zu fordern ist daher die konsequente Umsetzung der Ziele der WRRL bis spätestens 2021.
- Im Bereich Landwirtschaft müssen klare Regeln und Maßnahmen greifen, statt weiter auf das Prinzip Hoffnung durch »freiwillige« Maßnahmen zu setzen.
- Gewässerrandstreifen sind an allen Gewässern beizubehalten.
- Das Verschlechterungsverbot muss gerade auch in Bezug auf den Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln durch die Landwirtschaft eingehalten werden.
- Kleingewässer müssen gleichwertig geschützt werden durch a) Berücksichtigung bei der Ausweisung als Wasserkörper, b) Überwachung der Einhaltung der Umweltqualitätsnormen, insbesondere im Bereich Dünge- und Pflanzenschutzmittel und c) gezielte Maßnahmen zur Renaturierung.

Einhaltung nicht ausreichend kontrolliert wird. Wenn der gute Zustand bis 2021 erreicht werden soll, dann müssen wirksame Maßnahmen jetzt ergriffen werden. Das Europarecht hat hier keinen Spielraum für weiteres Abwarten und Hoffen. Da wohl nichts ohne Druck von außen geht, muss Deutschland notfalls durch weitere rechtliche Schritte der EU-Kommission an seine Verpflichtungen erinnert werden.

Die landwirtschaftliche Nutzung bietet auch (fast) keine Rechtfertigung, die Ziele der WRRL dauerhaft abzusenken.¹⁷ Dies ist nur möglich, wenn durch (verhältnismäßig teure) Maßnahmen das Ziel nicht erreicht werden kann. Momentan werden ja noch gar keine (wirksamen) Maßnahmen durchgeführt. Zudem ist zu prüfen, ob es für die »ökologischen und sozio-ökonomischen Erfordernisse, denen diese menschlichen Tätigkeiten dienen« nicht Alternativen gibt. Dies wird gerade bei der landwirtschaftlichen Nutzung fast immer der Fall sein.

Zuletzt noch ein Punkt zu der Ausnahme für neue Einwirkungen, die als einzige auch Verschlechterungen rechtfertigt. Eine Kernvoraussetzung für Oberflächengewässer ist, dass diese »auf einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands beruht«.¹⁸ Auf die sehr umfassende Diskussion in der Rechtswissenschaft wie jetzt »physische Gewässereigenschaften« zu verstehen ist, soll verzichtet werden. Von allen Seiten anerkannt ist aber, dass ein Gewässerbezug bestehen muss. Diffuse Verschmutzungen aus der Landwirtschaft fallen nicht darunter. Ähnliches gilt für Grundwasserkörper, wo nur sehr beschränkt neue Einleitungen oder Veränderungen des Grundwasserpegels genehmigt werden können.

Das bedeutet klar für die Praxis: Weitere Verschlechterungen der Gewässer durch die Landwirtschaft sind europarechtlich verboten. Es gibt keine Möglichkeit der Rechtfertigung durch eine Ausnahme.

Anmerkungen

- 1 Siehe § 27 WHG für Oberflächengewässer, § 44 WHG für Küstengewässer und § 48 WHG für Grundwasser.
- 2 Art. 4 Abs. 1 lit. a (iv) WRRL: »Die Mitgliedstaaten führen gemäß Artikel 16 Absätze 1 und 8 die notwendigen Maßnahmen durch mit dem Ziel, die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Einleitungen, Emissionen und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen.«
- 3 Art. 4 Abs. 1 lit. b (i): »[...] die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich der Anwendung des Artikels 11

Absatz 3 Buchstabe j), die erforderlichen Maßnahmen durch, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen« und (iii) »die Mitgliedstaaten führen die erforderlichen Maßnahmen durch, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers schrittweise zu reduzieren.«

- 4 Umweltbundesamt: Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer. Dessau-Roßlau 2015, S. 18.
- 5 Ebenda, S. S. 21.
- 6 Siehe dazu S. Möckel und F. Bathe: Kleingewässer und Wasserrahmenrichtlinie - Ist die deutsche Handhabung korrekt? In: Deutsches Verwaltungsblatt 128 (2013) 4, S. 220–225.
- 7 European Environmental Agency: Briefing small water bodies Vers. 3, vom 10. Dezember 2007, S.3 ff. (http://icm.eionet.europa.eu/ETC_Reports/Task_21_SMALL_RIVERS-briefing_paper_v03.pdf).
- 8 K.-H. Brillowski et al. (Hrsg.): Pflanzenschutzmittel in Kleingewässern der Agrarlandschaften Mecklenburg-Vorpommerns. Eine Kurzstudie, 2015 (http://gruene-fraktion-mv.de/userspace/MV/Itf_mv/Dokumente/Publikationen/151110_Pestizid-Broschuere-web.pdf).
- 9 Anhang II 1.1 (iv), 1.2.2 WRRL.
- 10 Die folgenden Punkte stellen eine Übersetzung/Paraphrasierung dar der CIS Working Group: Guidance Document No. 2 Identification of Water Bodies, 2003, S. 12 f, siehe insbesondere Grafik S. 13 (<https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%202%20-%20identification%20of%20water%20bodies.pdf>). – Siehe dazu auch Möckel und Bathe (siehe Anm. 6).
- 11 www.nap-pflanzenschutz.de/indikatoren-forschung/indikatoren-und-deutscher-pflanzenschutzindex/deutscher-pflanzenschutzindex-2015/rueckstaende-von-pflanzenschutzmitteln-in-kleingewaessern/.
- 12 Umweltbundesamt: Wasserwirtschaft in Deutschland. Dessau-Roßlau 2014, Teil 2, S. 52 f.
- 13 Geregelt in Art. 4 Abs. 4 WRRL bzw. § 29 (i.V.m. § 47 Abs. 2 für Grundwasser) WHG.
- 14 Vgl. Art. 4 Abs. 5 WRRL, bzw. § 30 (i.V.m. § 47 Abs. 3) WHG.
- 15 Diese kann nur nach Art. 4 Abs. 7 WRRL, bzw. § 31 Abs. 2 (i.V.m. § 47 Abs. 3) WHG erfolgen. Zudem gibt es eine Art Rechtfertigungsklausel, wenn höhere Gewalt, nicht vorhersehbare Unfälle oder ähnliches vorliegen (Art. 4 Abs. 6 WRRL bzw. § 31 Abs. 1 (i.V.m. § 47 Abs. 3) WHG).
- 16 Umweltbundesamt (siehe Anm. 4), S. 88.
- 17 Nach Art. 4 Abs. 5 WRRL, § 30 WHG (ggf. i.V.m. § 47 Abs. 3) WHG.
- 18 Vgl. Art. 4 Abs. 7, § 31 Abs. 2 Nr. 1 WHG (ggf. i.V.m. § 47 Abs. 3) WHG.



Laura von Vittorelli

Juristin und Leiterin der Gewässerpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
E-Mail: laura.vonvittorelli@bund.net