

Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria
Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
Band: 92 (2000)
Heft: 3-4

Artikel: Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und die Schweiz
Autor: Furrer, Christian
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-940258>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und die Schweiz

■ Christian Furrer

1. Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie

Die Ausgestaltung dieser Richtlinie wird in der EU seit mehreren Jahren diskutiert. Die EU-Kommission erarbeitete 1996 einen Vorschlag, der 1997 vom Rat der EU behandelt wurde. 1998 erzielte der Rat eine Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt. Dieser wurde danach an das Europäische Parlament überwiesen, das eine grosse Anzahl von Änderungswünschen einbrachte, sodass die Kommission sich zu weiteren Anpassungen am Entwurf veranlasst sah. Der neue Text wurde im Oktober 1999 vom Rat in der Form eines gemeinsamen Standpunktes verabschiedet und an das Parlament zur zweiten Lesung überwiesen. Voraussichtlich in diesem Frühling wird sich das Parlament erneut mit diesem Geschäft befassen. Das Parlament hat wiederum die Möglichkeit, Änderungswünsche anzubringen. Wann die Richtlinie formell in Kraft treten wird, lässt sich zurzeit nicht sagen.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den gemeinsamen Standpunkt, vom Rat festgelegt am 22. Oktober 1999. Der Text «zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik» erschien am 30. November 1999 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Er umfasst, unter Einschluss der Anhänge, 72 Maschinenseiten. Dem eigentlichen Richtlinientext sind ausführliche Erwägungen vorangestellt. Wir müssen uns daher darauf beschränken, einige wenige Grundsätze der Richtlinie hervorzuheben, die für unser Land von Interesse sind.

Wichtigste Grundsätze der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie:

- Europaweiter flächendeckender Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer als Ziel: «guter Gewässerzustand» als Hauptanliegen (Erwägung 17, 29).
- Einbezug auch mengenmässiger Aspekte (Erwägung 18, Artikel 2 Ziffern 26 und 28).
- Der Schutz gilt demnach sowohl qualitativ als auch quantitativ (Schwerpunkt Gewässergüte).
- Im Einzelnen wird angestrebt (Artikel 1):
 - eine weitere Verschlechterung der aquatischen Ökosysteme zu vermeiden;
 - die nachhaltige Wassernutzung zu fördern;

- die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren zu mildern.
- Die Umsetzung der Ziele und Massnahmen erfolgt innerhalb von Einzugsgebieten (Flussgebietseinheit) mit entsprechendem Koordinierungsbedarf (Artikel 3).
- Instrumente sind die Massnahmenprogramme (Artikel 11) und die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete (Artikel 13).
- Vorgesehen sind unter anderem: Aufnahme des Ist-Zustandes (Anhang II), Überwachung des Zustandes (Monitoring: Artikel 8), wirtschaftliche Analyse des Wassergebrauchs (Artikel 5) usw.
- Vorgegeben ist auch ein Zeitrahmen (Artikel 11, 12). Dieser ist im Einzelnen aus Tabelle 1 ersichtlich.
- Als Wassernutzung gelten die Wasserdienstleistungen (Artikel 2 Ziffer 35), das heisst die Entnahme, der Verbrauch oder die wirtschaftliche Nutzung von Oberflächenwasser und Grundwasser, ferner alle Handlungen mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand (Emission von Schadstoffen, Einleitung von Abwasser).
- Wassernutzer sind somit: Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Industrie und Landwirtschaft.

2. Betroffenheit der Schweiz

Wichtigster Anknüpfungspunkt sind die Einzugsgebiete. Wenn eine Flussgebietseinheit über das Gebiet der Gemeinschaft hinausgeht, so bemühen sich die Mitgliedstaaten um geeignete Koordinierung mit den entsprechenden Nichtmitgliedstaaten (Erwägung 31,

Artikel 3 Ziffer 5). Damit ist insbesondere auch die Schweiz mit ihren Grenzgewässern angesprochen. Sie wird Ansprechstellen bezeichnen müssen, damit die nach Anhang 1 zuständigen Behörden aus dem EU-Raum über entsprechende Partner verfügen.

Diese Stossrichtung steht im Einklang mit der von der Schweiz 1995 ratifizierten «Helsinki-Konvention»: Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen. Dieses Rahmenübereinkommen bezweckt die Verstärkung der Massnahmen zum Schutz ober- und unterirdischer grenzüberschreitender Gewässer. Es ist vor allem auf die Verbesserung der Wasserqualität ausgerichtet (vgl. WEL 1997 S. 152).

Auf bilateraler Ebene bestehen schon lange vertragliche Beziehungen mit EU-Staaten zum Schutz von Gewässern, was zeigt, dass die Bestrebungen auf beiden Seiten in die gleiche Richtung gehen. Erwähnt seien hier

- Übereinkommen vom 27. Oktober 1960 über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung;
- Abkommen vom 16. November 1962 über den Schutz der Gewässer des Genfersees gegen Verunreinigung;
- Übereinkommen vom 20. April 1972 über den Schutz der schweizerisch-italienischen Gewässer gegen Verunreinigung.

Auf multilateraler Ebene zu erwähnen sind die Vereinbarung vom 29. April 1963 über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigungen und das Übereinkommen vom 3. Dezember 1976 zum

Jahre nach Inkrafttreten	
2	Vorlage Emissions- und Immissionsstandards durch EU-Kommission
3	Umsetzung ins nationale Recht
3,5	Benennung der zuständigen Behörden
5	Fertigstellung Bestandesaufnahmen/Analysen
7	Monitoringanforderungen umgesetzt
10	Flussgebietspläne/Massnahmenprogramme fertiggestellt Überprüfung Bestandesaufnahmen/Analysen
13	Massnahmenprogramme umgesetzt
16	Guter Zustand für alle Gewässer Überprüfung der Massnahmenprogramme Aktualisierung der Flussgebietspläne
28	Ablauf der Verlängerungsfristen ohne Genehmigung der Kommission
34	Ablauf der letzten Verlängerungsfristen

Tabelle 1.
Zeiträume der Wasserrahmenrichtlinie (Jahre nach Inkrafttreten).

Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung. Beide Vereinbarungen werden jetzt durch das Übereinkommen vom 12. April 1999 zum Schutz des Rheins abgelöst. Der Bundesrat hat am 8. Oktober 1999 beschlossen, den eidg. Räten die Genehmigung des Übereinkommens zu beantragen. Das neue Rheinschutz-Übereinkommen ist mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar. Es ist einer ökologisch ganzheitlichen Betrachtung des Rheins verpflichtet. Insbesondere sollen die natürlichen Fließgewässerfunktionen einschliesslich der freien Fischwanderung gewährleistet werden. Bei technischen Ausba Massnahmen im Bereich des Hochwasserschutzes, der Schifffahrt und der Wasserkraftnutzung müssen die ökologischen Erfordernisse berücksichtigt werden. Die Schweiz kann die Verpflichtungen des neuen Übereinkommens erfüllen, ohne das nationale Gewässerschutzrecht zu erweitern oder zu verschärfen.

3. Schwerpunkt auf der Güte der Gewässer: guter Zustand

Die Wasserrahmenrichtlinie versteht sich als Ordnungsrahmen für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Dieser Titel klingt umfassend. Effektiv geht es aber vorwiegend um die Verbesserung der Qualität der Oberflächengewässer und des Grundwassers. Quantitative Aspekte werden nur angesprochen (Erwägung 18, Artikel 2 Ziffern 26/28), so weit sie die Wasserqualität negativ beeinflussen können. Restwassermengen werden nicht festgelegt. Im Zielartikel ist zwar von Überschwemmungen und Dürren die Rede. In der Folge werden diese «aussergewöhnlichen Umstände» aber nur noch dann erwähnt, wenn sie als Rechtfertigung für Ausnahmen von den vorgegebenen Zielen dienen (Artikel 4 Ziffer 5, Artikel 11 Ziffer 5). Auch der Begriff der Bewirtschaftung wird in einem engen, qualitativ ausgerichteten Sinn verstanden, während wir in der Schweiz von einem weiter gefassten Verständnis der Wasserwirtschaft ausgehen. Lediglich hinter den Begriffen «künstlicher Wasserkörper und erheblich veränderter Wasserkörper» (Artikel 2 Ziffern 8 und 9) werden (im Anhang II Ziffer 1.6 und 2.4) Nutzungen wie Schifffahrt, Stromerzeugung, Regulierung, Retention, Bewässerung und Entwässerung sichtbar. Sie spielen bei der Aufnahme des Ist-Zustandes eine Rolle. Bei der Wasserrahmenrichtlinie geht es wohl nicht zuletzt darum, das europäische Gefälle beim Gewässerschutz zu vermindern und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, die wegen der in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestalteten Standards beim Gewässerschutz entstehen. So fließen die Abwässer von Brüssel oder Mai-

land nach wie vor ungeklärt ins Meer. Es handelt sich um ein sehr anspruchsvolles und langfristig ausgerichtetes Programm.

4. Ganzheitliche Betrachtungsweise nach schweizerischem Recht

Mit der Aufnahme eines neuen Wasserwirtschaftsartikels (24^{bis} BV) in die Bundesverfassung wurde im Jahre 1975 die Basis für eine ganzheitliche Betrachtungsweise geschaffen. Das anzustrebende Ziel wurde wie folgt umschrieben: Haushälterische Nutzung und Schutz der Wasservorkommen sowie Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers, unter Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft. Diese Ziele stehen auch im Artikel 76 (Absatz 1) der neuen Bundesverfassung.

Das 1992 vom Schweizervolk gutgeheissene revidierte Gewässerschutzgesetz brachte entscheidende Verbesserungen, indem es unter anderem für Flüsse und Bäche angemessene Restwassermengen festlegt, den natürlichen Wasserkreislauf unterstützt und den Grundwasserschutz verstärkt. Das Wasserbaugesetz von 1991 will bauliche Eingriffe auf ein Minimum beschränken und die Wiederherstellung naturnaher Verhältnisse ermöglichen.

Im Zweckartikel der neuen Bundesverfassung (Artikel 2 Absatz 2) verpflichtet sich die Schweizerische Eidgenossenschaft dazu, die nachhaltige Entwicklung zu fördern. An diesem Grundsatz orientiert sich auch die Departementsstrategie des UVEK, die auf den 1. Januar 2000 erlassen wurde. Bei der Erfüllung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben haben die Bundesämter – insbesondere das Buwal und das Bundesamt für Wasser und Geologie – die ökologische, wirtschaftliche und soziale Dimension der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Dies setzt eine ständige Abwägung der drei Schlüsselfaktoren der Nachhaltigkeit voraus. Es wird nicht einfach sein, diesem Anspruch gerecht zu werden. Denn im konkreten Einzelfall ist häufig umstritten, wie die Zielkonflikte zwischen ökologischen Anforderungen, volkswirtschaftlichen Bedürfnissen und den Anliegen der Bevölkerung zu lösen sind.

Für die Wasserressourcen gelten – gemäss Strategie – als Ziele:

- die sichere Versorgung mit Trinkwasser von ausreichender Qualität (ganzheitlicher Schutz der Grundwasservorkommen, wo erforderlich qualitativ verbessert und angereichert);
- genügend Ressourcen von ausreichender Qualität und Menge für Industrie, Landwirtschaft, Fischerei, Transport und Wasserkraftnutzung;

- Erhaltung oder Wiederherstellung natürlicher Wasserkreisläufe; Gewässer als natürliche Lebensräume für Tiere und Pflanzen;
- effiziente Bewirtschaftung des Wassers mit dem Ziel, Hochwasserschäden und die Folgen von Trockenheit zu minimieren;
- Nutzung der Wasserkraft – als einheimischer und erneuerbarer Energie – mindestens auf dem heutigen Niveau.

Der Bund will durch eine amtsübergreifende Kooperation sicherstellen, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit frühzeitig einbezogen werden. Dabei sind die Zielkonflikte offen zu legen und die getroffenen Wertungen zu begründen.

Der Bund sucht gemeinsam mit externen Partnern in- und ausserhalb der Bundesverwaltung nach tragfähigen Lösungen. Er ist sich bewusst, dass er seine Ziele nicht allein erreichen kann, sondern auf eine enge Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden, öffentlichen und privaten Unternehmungen sowie gemeinnützigen Organisationen angewiesen ist.

5. Fazit

- Die schweizerische Gesetzgebung ist – bezüglich der Wasserrahmenrichtlinie – EU-konform. In einzelnen Punkten sind die schweizerischen Bestimmungen strenger als jene der EU. So sind im Bereich des Gewässerschutzes die schweizerischen Qualitätsnormen betreffend Schwermetalle im Klärschlamm strenger als die der Gemeinschaft. Die schweizerische Gesetzgebung legt auch die Restwassermenge fest, während das EU-Recht keine entsprechende Regelung enthält.
- Tendenzen und Stossrichtung sind auf beiden Seiten dieselben: Vorsorge, Verursacherprinzip, Nachhaltigkeit, ganzheitlicher Ansatz.
- Die Gewässerhoheit der Kantone wird durch die Wasserrahmenrichtlinie der EU nicht tangiert.
- Bei grenzüberschreitenden Gewässern besteht eine zum Teil schon lang dauernde vertragliche Zusammenarbeit mit der EU oder einzelnen EU-Staaten, die auf Grund der Wasserrahmenrichtlinie zu entwickeln ist.
- Für den Bund gilt es, die in der Departementsstrategie des UVEK formulierten Ziele einer nachhaltigen Wasserwirtschaft in die Tat umzusetzen.

Adresse des Verfassers

Dr. Christian Furrer, Direktor des Bundesamtes für Wasser und Geologie, Postfach, CH-2501 Biel.