



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Umwelt,
Klimaschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
Referat III 1
Mainzer Straße 80
65189 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: TA 690.0 Sw/Zi
Durchwahl: (0611) 1702-24
E-Mail: schweitzer@hess-staedtetag.de

Datum: 17.06.2015
Stellungnahme-Nr. 059-2015

-per E-Mail-

Entwurf Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2015-2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne beziehen wir ergänzend Position zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2015-2021. Auf unsere Stellungnahme vom 29.10.2014 zur Strategischen Umweltprüfung des Maßnahmenprogramms weisen wir hin.

Der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm betreffen die Kommunen in zweierlei Hinsicht. Zum einen sollen die Kommunen als Kläranlagenbetreiber die Phosphorablaufwerte reduzieren. Zum anderen sollen die Städte und Gemeinden Strukturmaßnahmen an Gewässern durchführen, weil sie für die Gewässer unterhaltungspflichtig sind.

Die Kommunen unterstützen das Bestreben, einen guten ökologischen Gewässerzustand zu erreichen. Allerdings müssen die Maßnahmen effektiv und verhältnismäßig sein. Die Verhältnismäßigkeit sehen wir bei den Vorgaben für die Kläranlagenbetreiber nicht als gegeben. Im Übrigen handelt es sich bei den Vorgaben um konnexitätsrelevante Sachverhalte, für deren Finanzierung das Land aufzukommen hat.

I. Anforderungen an kommunale Kläranlagen

1.

Die Auswahl der Kläranlagenbetreiber als Adressaten der Maßnahmen stützt sich auf die Annahme, dass der Anteil der über Kläranlagen in Gewässer eingeleiteten Phosphorfrachten ca. 65 Prozent beträgt¹. Im Jahr 2011 ging man noch von einem Wert von ca. 45 Prozent aus. Nach Mitteilung Ihres Hauses lag diesem früheren Wert eine falsche Annahme zugrunde. Erst jetzt habe sich herausgestellt, dass die über Kläranlagen eingeleitete Phosphorfracht einen weit größeren Anteil ausmache.

Wir weisen darauf hin, dass die Kläranlagenbetreiber in den vergangenen Jahren bereits Maßnahmen unternommen haben, um Phosphor zu reduzieren. Wir können daher nicht nachvollziehen, dass sich die über Kläranlagen eingeleitete Phosphorfracht derart gesteigert hat.

2.

Nach dem Bewirtschaftungsplan und dem Maßnahmenprogramm sollen künftig für Kläranlagen niedrigere Phosphorablaufwerte gelten. Die strengsten Anforderungen gelten für Kläranlagen der Größenklasse 5 sowie bestimmte Kläranlagen der Größenklasse 4. Diese sollen künftig 0,2 mg/l Pges in der 24h-Probe einhalten². Diese niedrigen Phosphorablaufwerte können – wenn überhaupt – nur mit einer Flockungsfiltration erreicht werden. Insgesamt sind hiervon mindestens 24 hessische Kläranlagen betroffen.

Beim Bau einer Flockungsfiltration handelt es sich um eine sehr kostenintensive Maßnahme, die letztlich die Anschlussnehmer über die Abwassergebühr finanzieren müssen. Bereits die Investitionskosten liegen nach Angaben unserer Mitglieder bei ca. 7 – 11 Millionen Euro pro Anlage.

Bevor eine derart kostenträchtige Maßnahme umgesetzt wird, müssen Sie unbedingt prüfen, ob sich Reduzierungen nicht bereits über betriebliche Optimierungen wie z. B. Zweipunkt-fällung und andere Maßnahmen wie z. B. Fremdwasservermeidung erreichen lassen.

Den Stellungnahmen unserer Mitglieder ist zu entnehmen, dass sich deutliche Reduzierungen der Phosphorablaufwerte auf bis zu 0,3 mg/l Pges – Betriebsmittelwert - bereits

¹ BP, S. 25.

² MP, S. 71.

über Optimierungen der Anlagen realisieren lassen. Eine weitere Reduzierung auf die mit den Plänen angestrebten 0,2 mg/l Pges ist indes nur mit dem Bau einer sehr teuren Flockungsfiltration möglich.

Am Beispiel des Zentralkläwerks Darmstadt zeigt sich, dass sich der Unterschied zwischen der mittleren Konzentration von 0,3 mg/l Pges mittels Zweipunktfällung und 0,2 mg/l Pges mittels Flockungsfiltration bei der Phosphorfracht nicht nennenswert auswirkt und „lediglich“ 1.200 kg/a bzw. 21,8 Prozent beträgt. Der Kostenunterschied ist dagegen immens. Während die Zweipunktfällung am Zentralkläwerk Darmstadt einen Investitionsaufwand von ca. 0,35 Mio. Euro auslöst, betragen die Investitionskosten für die Flockungsfiltration 11,2 Mio. Euro. Zusammen mit den ermittelten hohen Betriebskosten von 0,33 Mio. Euro ergeben sich erhebliche Jahreskosten von ca. 1,35 Mio. Euro. Dieser Kostenunterschied steht angesichts der nur geringen ökologischen Verbesserung in keinem Verhältnis.

Wie unverhältnismäßig die Maßnahme ist, zeigt sich im Übrigen auch an dem zu erwartenden massiven Anstieg des Stromverbrauchs. In Übereinstimmung mit dem DWA-Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland weisen wir darauf hin, dass Energie- und CO₂-Bilanzen bei den ergänzenden Maßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Der Abwasserverband Marburg hat in seiner Stellungnahme an Ihr Haus am Beispiel der Kläranlage Marburg-Cappel anschaulich dargelegt, dass für die zu erreichende Phosphor-reduzierung auf 0,2 mg/l Pges ein massiver Anstieg des Stromverbrauchs mit entsprechend hohen CO₂-und auch NO_x-Emissionen erforderlich ist. Dieses Problem dürfte sich auch bei den übrigen Kläranlagen stellen, die künftig mittels Flockungsfiltration geringere Phosphorablaufwerte erreichen sollen. Hier stellt sich die Frage, ob diese ergänzenden Maßnahmen u. a. mit den Zielen des Hessischen Energiegipfels und der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes z. B. für klimaaktive Kommunen zu vereinbaren sind. Kaum in Einklang zu bringen ist dies auch mit den Bestrebungen auf Bundesebene, die Energieeffizienz von Abwasseranlagen zu steigern.

Die Flockungsfiltration kann aufgrund der hohen Investitions- und Betriebskosten sowie des zusätzlichen hohen Energieverbrauchs nur die letzte Option sein. Sie kommt nur dann in Betracht, wenn bestehende Optimierungspotentiale vollständig ausgeschöpft sind und Sie sicher belegen können, dass sich die ökologische Situation des Gewässers durch die

Flockungsfiltration tatsächlich verbessert. Hierbei wäre auch eine etwaige Vorbelastung des Gewässers zu berücksichtigen.

So haben Untersuchungen der Fulda ergeben, dass die Phosphorbelastung in den Bereichen vor der Einleitung durch die Kläranlage Gläserzell derart hoch ist, dass sich eine Verringerung der P-Emission im Ablauf der Kläranlage überhaupt nicht auf die Qualität des Gewässers auswirken wird.

Ebenso haben Phosphormessungen oberhalb und unterhalb des Ablaufs des Klärwerks Gießen ergeben, dass dieses die Phosphorkonzentration in der Lahn praktisch nicht beeinflusst.

Es ist unverhältnismäßig, die Kläranlagenbetreiber über strenge Einleitewerte zum Bau teurer Anlagen zu zwingen, wenn sie nicht zugleich Hauptverursacher der hohen Phosphorkonzentration im Gewässer sind und sich die Bemühungen daher nicht erkennbar auf den Gewässerzustand auswirken.

3.

Die Kläranlagen der Größenklasse 3 und bestimmte Anlagen der Größenklasse 4 sollen künftig ebenfalls strengere Phosphorablaufwerte erreichen. Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm sehen hierfür die Fällung als ergänzende Maßnahme vor. Neben den Kosten für die Ausrüstung mit Einrichtungen zur Fällung werden hierbei die erhöhten betrieblichen Kosten für Fällmittel zu Buche schlagen.

Aus unserer Mitgliedschaft haben wir den Hinweis erhalten, dass eine Reduzierung des Parameters P_{ges} auf 0,5 mg/l, respektive Ortho-Phosphat auf 0,2 mg/l, mit derzeit angewandter chemischer Fällung nach anerkannten Regeln der Technik nicht zuverlässig konstant möglich sei. Denn im Abwasser befinden sich auch Schwebstoffe und unfällbare Phosphate, die häufig aus der Trinkwasseraufbereitung stammen.

Auch hier müsste daher gegebenenfalls eine sehr kostenintensive Reinigungsstufe nachgeschaltet werden, um die vorgegebenen Werte sicher und stets zu erreichen.

Eine Kommune gibt zu bedenken, dass durch den notwendigen Einsatz von Fällmitteln der pH-Wert reduziert oder die Säurekapazität in der Kläranlage verringert wird.

Gegebenenfalls muss mit einer zusätzlichen Neutralisationsanlage der pH-Wert und die Säurekapazität auf einem dem Stand der Technik entsprechenden Niveau gehalten werden.

Im Maßnahmenprogramm heißt es:

„Die Maßnahmen an den Kläranlagen werden vor allem zu einer deutlichen Reduzierung der Konzentrationen an bioverfügbarem Orthophosphat-Phosphor führen...“³.

Belegt wird dies mit beispielhaften Messungen an vier Fließgewässern. Gemessen wurde der Ist-Zustand in den Jahren 2010 bis 2012. Die angenommene Reduzierung wurde prognostiziert. Eine pauschale Prognose ist aus unserer Sicht nicht ausreichend, um kostenträchtige kommunale Maßnahmen zu rechtfertigen. Stattdessen muss eine Einzelfallbetrachtung stattfinden, bei der sowohl die Vorbelastung der Gewässer als auch etwaige Optimierungspotenziale im Bestand untersucht werden. Nur dann kann sicher prognostiziert werden, ob die angestrebten Phosphorablaufwerte erreicht werden und ob sie zu dem angestrebten Ziel, dem guten Gewässerzustand, beitragen können.

Für eine Einzelfallprüfung vor Umsetzung von Maßnahmen zur Phosphorreduzierung spricht auch die Vorgabe in § 3 Abs. 2 der Abwasserverordnung. Danach dürfen Anforderungen dieser Verordnung nicht durch Verfahren erreicht werden, bei denen Umweltbelastungen in andere Umweltmedien wie Luft oder Boden entgegen dem Stand der Technik verlagert werden. Der Chemikalieneinsatz, die Abluftemissionen, die Menge des anfallenden Schlammes sind so gering wie möglich zu halten.

Die Effektivität der Maßnahmen kann nur dann garantiert werden, wenn eine Einzelfallprüfung stattfindet.

4.

Im Übrigen halten wir es bei allen vorgegebenen Maßnahmen für zwingend notwendig, den Gewässerzustand insgesamt zu betrachten. Eine Fokussierung nur auf den Parameter Phosphor greift zu kurz. Unter anderem ist zu berücksichtigen, wie sich die Salzbelastung durch den erhöhten Einsatz von Fällmitteln auf das Gewässer auswirkt.

³ MP, S. 74.

5.

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass die nun angestrebten strengen Einleitewerte nicht als Überwachungswerte festgesetzt werden dürfen. Kurzzeitige Konzentrationsspitzen sind für die Eutrophierung von Gewässern ohne direkte Bedeutung, könnten für die Kommunen aber unmittelbare finanzielle Folgen auslösen, wenn sie damit die Überwachungswerte überschreiten.

6.

Ungeachtet dessen ist eine Überprüfung der angestrebten Einleitewerte beim Fließgewässertyp 19 erforderlich. Für den Fließgewässertyp 19 gelten höhere P-Orientierungswerte, so dass Kläranlagen an diesen Gewässern eigentlich geringere Anforderungen in Bezug auf Phosphor erfüllen müssten. Dies wird im Maßnahmenprogramm jedoch nicht berücksichtigt.

II. Qualifizierte Entwässerung im Misch- und Trennverfahren

Im Entwurf des Maßnahmenprogramms wird die qualifizierte Entwässerung angesprochen und ausgeführt:

„3. Qualifizierte Entwässerung

Hier handelt es sich um Maßnahmen zum Umbau und zur Änderung bestehender Systeme, zum Ausbau bzw. zur Erweiterung der Kanalnetze. In Einzelfällen werden unter Immissions Gesichtspunkten auch die Einleitestellen in Gewässer verlegt bzw. verändert⁴.

Wir weisen darauf hin, dass bei bestehenden Misch- und Trennsystemen zunächst der Bestandsschutz gilt. Die Formulierung „zum Umbau und zur Änderung bestehender Systeme“ ist daher zu streichen oder es ist jedenfalls klarzustellen, dass der Bestandsschutz gewahrt wird.

⁴ MP, S. 73, Nr. 3.

III. Keine verbindliche Heranziehung Leitfadens „Immissionsbetrachtungen“

Aus unserer Mitgliedschaft stammt der Hinweis, dass der im Entwurf des Maßnahmenprogramms angeführte „Leitfaden zum Erkennen ökologisch kritischer Gewässerbelastungen durch Abwassereinleitungen“⁵ keine eingeführte Technische Regel darstellt und nach wie vor von der Fachwelt kontrovers diskutiert wird. Der Leitfaden könne daher keine Grundlage sein zur Identifizierung geeigneter Bewirtschaftungsmaßnahmen für die Erreichung des guten ökologischen Zustands. Beispielsweise könnten Festlegungen der im 3. Absatz bei signifikant belasteten Einleitungen zunächst in Betracht zu ziehenden Abflussberuhigung der Einleitung sowie die Renaturierung des Gewässers bis zu 1000 m unterhalb der Einleitung mit dem Leitfaden nicht erkannt werden, weil nach dem Leitfaden die mengenmäßige Belastung und die stoffliche Belastung für die beiden Größen Sauerstoff und Ammoniak von Einleitungen ermittelt werden. Eine Abflussberuhigung heile keine der dabei möglicherweise entdeckten Überlastungen. Es sei daher nicht zielführend diesen Leitfaden als eine Prüfungsmöglichkeit zur Festlegung geeigneter Maßnahmen einzuführen. Es sollte daher im Maßnahmenprogramm lediglich formuliert werden:

„Das Land Hessen hat einen Leitfaden entwickeln lassen, der nach entsprechender Erprobung zur Sachverhaltsaufklärung bei belasteten Punktquellen herangezogen werden soll.“

IV. Gewässerstrukturmaßnahmen

Neben den sehr teuren Maßnahmen zur Phosphorelimination sind die Städte und Gemeinden nach den Plänen des Landes gehalten, weitere hohe Kosten für die Umsetzung von Gewässerstrukturmaßnahmen aufzuwenden. Zum Beispiel werden der Stadt Lampertheim nach deren Angaben im Maßnahmenstreckbrief 21 Gewässerstrukturmaßnahmen mit einem geschätzten Kostenvolumen von annähernd 14 Mio. Euro zugeordnet. Hier stellt sich für die Kommunen die zentrale Frage, wie derart hohe Kosten finanziert werden sollen. Die angespannte Haushaltsslage lässt den Kommunen kaum Spielraum.

⁵ Leitfaden „Immissionsbetrachtung; MP, S. 74, Nr. 6.

Darüber hinaus besteht im Zusammenhang mit den Gewässerstrukturmaßnahmen das weitere Problem der fehlenden Flächenverfügbarkeit der Uferrandstreifen. Wir hatten hierauf bereits in der letzten Bewirtschaftungsphase mehrfach hingewiesen. Der Flächen-erwerb stellt sich oftmals als schwieriger und langwieriger Faktor dar. Der Flächen-bereitstellung für Gewässerrenaturierungen gehen in der Regel schwierige Verhandlungen zum Erwerb der privaten Grundstücke oder gar ein Bodenordnungsverfahren voraus. Konflikte mit der Landwirtschaft können aufgrund des insgesamt hohen Nutzungsdrucks – auch bei frühzeitiger Beteiligung – im Prinzip kaum minimiert werden. Aus unserer Mitgliedschaft wird erneut berichtet, dass geplante Aufwertungsmaßnahmen an Fließ-gewässern aufgrund erfolgloser Grunderwerbsverhandlungen häufig zurückgestellt wer-den oder auf die Gewässerparzelle beschränkt werden müssen.

Unsere Mitglieder kritisieren, dass während der letzten Bewirtschaftungsphase der büro-kratische Aufwand, der zur Realisierung der Maßnahmen erforderlich ist, gestiegen ist und daher unbedingt reduziert werden müsse. Ein Problem sehen die Städte vor allem in den aufwendigen Verfahren zur Genehmigung von Maßnahmen. Wir hatten daher mehrfach auf den Wunsch der Kommunen hingewiesen, Maßnahmen nach der Wasserrahmen-richtlinie möglichst im Rahmen von Unterhaltungsmaßnahmen durchführen zu können, die keiner gesonderten Genehmigung bedürfen.

Es ist zu berücksichtigen, dass den Städten und Gemeinden ein enormer personeller und finanzieller Aufwand entsteht, um die ihnen zugeordneten Maßnahmen umzusetzen. Dies ist angesichts der vielfältigen Aufgabenbereiche der Kommunen, der schwierigen finan-ziellen Lage und der zum Teil knappen personellen Ressourcen kaum noch zu leisten.

V. Kosten und Finanzierung

Die Gesamtkosten für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie werden bisher auf ca. 2 Milliarden Euro geschätzt. Ein wesentlicher Teil entfällt auf die kommunalen Maß-nahmen.

Wir weisen darauf hin, dass die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen stets mit einem nicht unbeachtlichen Arbeitsaufwand verbunden ist, den die jeweilige Kommune zu leisten hat.

Die vom Bewirtschaftungsplan und dem Maßnahmenprogramm geforderten kommunalen Maßnahmen unterfallen dem Konnexitätsprinzip und sind daher vollständig vom Land zu finanzieren.

Die Kommunen könnten die Kosten aufgrund der angespannten Finanzlage gar nicht selbst tragen. Insbesondere bei den Schuttschirmkommunen stellt sich die Frage, ob sie überhaupt Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie finanzieren dürften. Die Finanzierung muss daher mit originären Landesmitteln oder Mitteln aus der Abwasserabgabe sichergestellt werden. Die Mittel aus der Abwasserabgabe dürften jedoch nicht ausreichen, um Maßnahmen über den gesamten Bewirtschaftungszeitraum bis 2021 zu finanzieren.

Vorsorglich bitten wir darum, von jeglichen Überlegungen abzusehen, die Maßnahmen mit Investitionszuweisungen aus den kommunalen Mitteln des Finanzausgleichs gestalten zu wollen.

Wir erwarten, dass das Land bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm die damit verbundenen Kosten berücksichtigt und deren Finanzierung mit originärem Landesgeld sicherstellt. Sofern die finanziellen Mittel nicht ausreichen, ist zu prüfen, ob der gute Gewässerzustand durch kostengünstigere Maßnahmen erreicht werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Direktor