

Stellungnahme des BUND anlässlich der Anhörung gemäß Art. 14 WRRL zu den wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen für die Bewirtschaftungsplanung 2021-2027 innerhalb der deutschen Flussgebiete bzw. Flussgebietsanteile

(17.5.2020)

Die wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen sind aus unserer Sicht die entscheidenden Analyse- und Handlungsfelder der Bewirtschaftungspläne. Sie geben ihre Grundstruktur vor und sind für das Gelingen der Umweltziele von großer Bedeutung.

Zur Vorbereitung der Stellungnahme haben wir die Anhörungsdokumente für alle Flussgebiete in Deutschland ausgewertet, dabei relevante Aspekte im 5. Implementierungsbericht der EU-Kommission und unserer aktuellen Forderungen zur WRRL-Umsetzung berücksichtigt (z.B. Dessauer Erklärung, Beitrag zur ersten Anhörungsphase). Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass unsere Anmerkungen vorbehaltlich weitergehender Anregungen gelten, die ggf. mit ergänzenden Stellungnahmen aus unseren Landesverbänden oder zu Anhörungsunterlagen der internationalen Flusskommissionen folgen werden. Dies betrifft auch Stellungnahmen zum Umgang mit flussgebietsspezifischen Herausforderungen wie die Versalzung der Werra und Weser.

Grundsätzlich halten wir die Handlungsfelder für zutreffend, die für den 3. Bewirtschaftungszeitraum als wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen ermittelt wurden. Dies betrifft die Verbesserung der Gewässerstruktur und Durchgängigkeit, die Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen sowie die Bewältigung mengenbezogener Herausforderungen und der Klimawandelfolgen.

Allerdings ist es aus unserer Sicht essentiell, weitere Vorschläge vorzutragen, damit auf alle relevanten Defizite bei der WRRL-Umsetzung wirkungsvoll reagiert werden kann. Bundesweit müssen noch mehr als 66%¹ der Wasserkörper, für die Fristverlängerungen beansprucht wurden, die Umweltziele erreichen und zwar spätestens bis zum Jahr 2027. Die seit 2015 erfolgten Maßnahmen lassen nicht erkennen, dass in den vergangenen Jahren deutlich mehr geleistet wurde, um den Rückstand aus dem ersten Bewirtschaftungszeitraum aufzuholen. Laut LAWA-Zwischenbilanz 2018 sind beispielsweise erst bei weniger als 20% aller morphologisch beeinträchtigten Wasserkörper die geplanten Renaturierungsmaßnahmen abgeschlossen.²

Die Gründe der schleppenden WRRL-Umsetzung mögen vielschichtig sein. Unserer Meinung nach hilft es aber nicht weiter, wenn diese Herausforderungen v.a. dazu genutzt werden, um auf weitere Fristverschiebungen hinzuwirken, statt entschlossen für den Gewässerschutz zu handeln. Auch

-
- 1 Abgeleitet aus der Angabe, dass in Deutschland knapp ein Drittel aller Wasserkörper, für die Ausnahmen von den WRRL-Zielen in Anspruch genommen wurden, wegen natürlicher Gegebenheiten den guten Zustand nicht erreichen. BMU/ UBA (Hrsg.) (2017): Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. Abrufbar über folgenden Weblink: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba_wasserwirtschaft_in_deutschland_2017_web_aktualisiert.pdf
 - 2 LAWA (o.A.J.): Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Wasserrahmenrichtlinie. Zwischenbilanz 2018. Abrufbar über folgenden Weblink: https://www.wasserblick.net/servlet/is/182310/LAWA-Umsetzungsstand_WRRL_final_barfrei.pdf?command=downloadContent&filename=LAWA-Umsetzungsstand_WRRL_final_barfrei.pdf

widerspricht es den WRRL-Vorgaben, Fakten für weitere Verzögerungen zu schaffen. Wir lehnen entsprechende Bestrebungen entschieden ab und erinnern an folgende Rahmenbedingungen:

" [...] Bei der Diskussion über Ausnahmen sollte berücksichtigt werden, dass die WRRL eine Umweltrichtlinie ist und Ausnahmen von ihren Zielen nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein sollten. [...] es ist wichtig, die der Entscheidungsfindung zugrunde liegenden Gründe und Daten transparent zu machen und die Ausnahmen nicht als pauschale Entschuldigung zu benutzen. In vielen Fällen mag es effektiver sein, proaktiv zu erörtern, welche Maßnahmen zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation ergriffen werden können, als zu argumentieren und Verwaltungsaufwand zu betreiben, um Maßnahmen zu vermeiden." (CIS-Leitfaden Nr. 20 (2009) zu den Ausnahmen)
„37. Somit besteht das Endziel der Richtlinie 2000/60 darin, durch eine konzertierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen „guten Zustand“ aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen. " (EuGH im Weserurteil, Rechtssache C-461/13 v.1./15.7.2015)

"[...] Die Tatsache, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht vollständig erreicht wurden, ist weitgehend auf die unzureichende Finanzierung, die langsame Umsetzung und die unzureichende Einbeziehung der umweltpolitischen Zielsetzungen in die Politikbereiche und nicht auf etwaige Mängel der Rechtsvorschriften zurückzuführen. [...] Die nächste Runde von Maßnahmenprogrammen wird maßgeblich sein, um den erforderlichen Fortschritt zur Erreichung der Umweltziele bis 2027 sicherzustellen. [...] Nach 2027 wird es weniger Ausnahmemöglichkeiten geben, da Verlängerungen nach Artikel 4 Absatz 4 nur in Fällen genehmigt werden können, in denen zwar alle Maßnahmen ergriffen wurden, die Ziele sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten jedoch nicht bis 2027 erreichen lassen.[...]" (EU-Kommission (2019) zur Eignungsprüfung (Zusammenfassung) der WRRL ,Grundwasserrichtlinie, Richtlinie über die Umweltqualitätsnormen und Hochwasserrichtlinie, SWD(2019) 440 final)

Um mit dem dritten Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm die Umweltziele aus der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bis zum Jahr 2027 erfüllen zu können, regen wir dringend an, die vorgetragenen Schwerpunktsetzungen um die in Kapitel 1 bis 4 neu vorgeschlagenen Gewässerbewirtschaftungsfragen zu ergänzen und die Prioritäten bei den bereits berücksichtigten Bewirtschaftungsfragen wie unter Kapitel 5 bis 7 beschrieben anzupassen.

Die Sicherstellung unserer Mitwirkungsrechte bei allen relevanten Arbeiten ist, wie es die WRRL selbst fordert, für die Naturschutzverbände ein zentrales Anliegen.

1. Akzeptanzdefizite beheben, aktive und frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit stärker ermöglichen, fördern und weiter qualifizieren

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist ein wichtiger und wesentlicher Aspekt bei der Umsetzung der WRRL. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte als wichtige Bewirtschaftungsfrage behandelt werden, damit die dringend zu verstärkende Maßnahmen-Umsetzung 2022 die dafür nötige gesellschaftliche Akzeptanz findet. Für Maßnahmen bedarf es des Verständnisses aller Akteure, einschließlich der Politik und der Bevölkerung vor Ort. Die WRRL-Umsetzung braucht eine informierte und positiv gestimmte Zivilgesellschaft. Noch steht der Beleg aus, dass die Planungen gerade transparent genug vor sich gehen, wirksam für den Gewässerschutz sensibilisieren und zur Mitarbeit aktivieren. Informationen zur Anhörung finden sich zumeist leider auf Webseiten, die der Allgemeinheit unbekannt sein dürften. Bei der ersten Anhörung gingen im Mittel 5 Stellungnahmen je Flussgebiet ein. Die Anregungen wurden oft nicht klärend genug beantwortet, bzw. berücksichtigt. Die Flussgebietsbehörden für Eider, Elbe, Schlei/Trave und Warnow/Peene kündigten an, eine Lösungsstrategie anhand guter Beispiele zu erarbeiten. Dieser Ansatz sollte Schule machen und wissenschaftlich wie partizipativ vorbereitet werden. Bereits jetzt sollten weitere Vorschläge folgen und umgesetzt werden:

a. Förderung der aktiven und frühzeitigen Beteiligung der Zivilgesellschaft, insbesondere der Gewässerschützer*innen, auf allen Ebenen: Sowohl auf der Ebene der Flussgebiete als auch in den Teileinzugsgebieten bzw. Bearbeitungsgebieten sollte eine aktive Beteiligung durch Informationen, Qualifizierung und Mitwirkung bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne stärker als bisher unterstützt und gefördert werden:

- Die Beteiligung sollte frühzeitig vor Ort, schon bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne, möglich sein, indem sie auch in den Teileinzugsgebieten bzw. Bearbeitungsgebieten, organisiert und unterstützt wird. Nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (NRW) kommen diesem Vorhaben nahe. Dort können Interessierte an den Entwürfen zu den Maßnahmenplanungen für Bearbeitungsgebiete bzw. für Planungseinheiten in Teileinzugsgebieten aktiv mitwirken. Ähnliche Angebote sollten überall und spätestens im 3. Quartal 2020 erfolgen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten sollten zu ehrenamtsfreundlichen Zeiten stattfinden, professionell moderiert sein und auch gesondert für einzelne Grundwasserkörper angeboten werden (z.B. im Rahmen der Erstellung von Grundwassersanierungsplänen). Solange infolge der Coronavirus-Pandemie keine physischen Veranstaltungen stattfinden können, sollte die (über-) regional zuständige Stelle geeignete Ersatzangebote - wie z.B. virtuelle Mitwirkungsmöglichkeiten - anbieten.

- Auf der Ebene der Bundesländer und der Fluss-Einzugsgebiete der Flussgebietsgemeinschaften - aber auch in den Gremien der LAWA - sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere der Gewässerschützer*innen, verstärkt gefördert werden. In Foren, Konferenzen und Arbeitsgruppen zur WRRL und relevanten Fachthemen kann Beteiligung auf dieser Ebene organisiert werden. Eine Unterstützung der engagierten Menschen durch die Erstattung von Reisekosten und die Möglichkeit einer Aufwandsentschädigung wäre ein wichtiges Instrument, auch auf der übergeordneten Ebene die Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern bzw. erst zu ermöglichen.

- In allen Bundesländern bzw. Flussgebieten sollten während und auch nach Erstellung des 3. Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms Wassernetze nach dem Vorbild NRW gefördert werden, die ein Engagement von Ehrenamtlichen des Natur- und Gewässerschutzes sowie von Vertreter*innen anerkannter Naturschutzverbände für die WRRL-Umsetzung ermöglichen und unterstützen, sie qualifizieren und aktivieren. Dafür sollten möglichst bald Konzepte erarbeitet und Mittel bereitgestellt werden.

b. Wie in Brandenburg und Saarland sollte in jedem Fall auch über Pressemitteilungen bzw. durch die Pressemedien auf die Anhörung hingewiesen werden. Ggf. sind weitere und wiederholende öffentlichkeitswirksame (PR-) Aktionen umzusetzen. Bereits auf der jeweiligen Homepage der oberen und unteren Wasserbehörden muss die Information zur Anhörung auffallen. Zusätzlich sollten die Umweltministerien der Bundesländer die Landesverbände der anerkannten Umwelt- und Naturschutzorganisationen direkt anschreiben und sie über die aktuelle Beteiligungsmöglichkeit zur Bewirtschaftungsplanung in Kenntnis setzen. Das Anhörungsdokument sollte bei dieser Gelegenheit ebenfalls zugesandt werden.

c. Für eine breite Akzeptanz der Ziele und Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie ist der Ortsbezug von großer Bedeutung. Dies erfordert auch konkrete Informationen zu den dort angebotenen Beteiligungsangeboten, da die Wasserwirtschaftsverwaltungen in den Ländern organisiert sind, diese die Wasserkörperbezogenen Maßnahmen erarbeiten sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort organisieren. Außer in NRW stehen der Öffentlichkeit derzeit nur die flussgebietsweit geltenden Anhörungsdokumente zur Verfügung. Mit dieser Verlagerung des Bezugsrahmens ausschließlich auf die höchste Ebene wird eine konkrete Information und die in der WRRL vorgesehene Beteiligung noch schwieriger. Dieses Fehlverhalten sollte bei den laufenden Arbeiten zur Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne dringend korrigiert werden. Weil zum Beispiel die Länder-spezifischen Beteiligungsangebote in den flussgebietsweit geltenden Anhörungsdokumenten nicht erläutert sind, braucht es zeitnah einen direkten Weblink zu entsprechenden Angaben und Terminen, sei es in diesen Unterlagen selbst oder auf der Wasserhomepage der einzelnen Bundesländer

d. Zur Transparenz der Schwerpunktsetzungen bedarf es aktueller Analysen und Hintergrunddokumente. Allein das NRW-Anhörungsdokument verlinkt zu den Befunden des 3. bzw. 4. Monitoringzyklus (Grundwasser bzw. Oberflächengewässer), die bezogen auf Wasserkörper aufbereitet sind. Aktuelle Angaben soll es zu allen Qualitätskomponenten und Gewässern geben, ebenso umfassend zu den Bestandsaufnahmen und Lückenanalysen. Im Übrigen fehlt seit 2009 ein Zugang zu den Details der Prüfarbeiten, die vor der exzessiven HMWB-Ausweisung und Inanspruchnahme von Ausnahmen erfolgten. Sie müssen WRRL-konform sein. Wir haben den weiter andauernden Handlungsbedarf an einem Fallbeispiel unter Kapitel 6.e. näher erläutert.

2. Biodiversitätsverlust aufhalten - Gewässerlebensräume schützen und verbinden

Angesichts der umfassenden Biodiversitätskrise und der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, Gewässerökosysteme und wasserabhängige Land-Ökosysteme zu erhalten und zu verbessern, brauchen wir Biodiversität und Biotopverbund (blau-grüne Infrastruktur) als wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung. Gewässerschutz und Schutz der Biodiversität gehören zusammen.

Flüsse, Flussauen und Gewässerentwicklungskorridore sind wie Moore und Feuchtgebiete "hot spots" der Biodiversität. Viele von ihnen zählen zu den Natura 2000- Schutzgebieten. Sie zu erhalten gehört zu den grundlegenden WRRL-Anforderungen. Als Lebensadern in der Landschaft stellen sie in der Regel auch die wichtigsten Biotopverbundachsen dar.

Auch Kleingewässer wie Quellen, Bäche, Weiher und Gräben sind wichtige Elemente der Gewässerlebensräume und daher im Sinne der WRRL ganzheitlich - also von der Quelle bis zur Mündung ins Meer - mit zu betrachten. Sie stellen zugleich ein Hort für das Gewässerleben dar und tragen dazu bei, die ökologischen Anforderungen der WRRL zu erreichen.

Selbst das Grundwasser "lebt": in vielen bisher untersuchten Grundwasservorkommen konnten hochangepasste Lebensgemeinschaften nachgewiesen werden. Sie tragen zumal zur Reinhaltung des Grundwassers bei.

Außerdem sind mehrere ausreichend große Populationen von autochthonen, selbst reproduzierenden Arten (z. B. bei den Fischen) nötig, um die Biodiversität längerfristig zu erhalten.

Die Biodiversität der Gewässerlebensräume ist in der Regel viel stärker bedroht als die der meisten Land-Ökosysteme. Fast alle Kieslaicher und strömungsliebenden Fische in Deutschland sind in ihrem Bestand gefährdet, ebenso viele Mollusken, Krebse, Insekten und Pflanzen. Die Anhörungsdokumente gehen allenfalls punktuell darauf ein, v.a. unter den Themen Durchgängigkeit und Klimawandel. Der z.B. dringend benötigte wirksame Schutz nährstoffempfindlicher Lebensräume vor Überdüngung wird, ebenso wie in der 2020 novellierten Düngeverordnung nicht behandelt und folglich nicht gewährleistet. Wissenslücken sollten geschlossen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit vorgelegt werden, um auf dieser Basis die notwendigen Maßnahmen abzuleiten:

a. Situation der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete beschreiben: Aktuelle Arbeiten bzw. Befunde zu Auen (vgl. IKSD-Projekt), Wanderkorridoren (vgl. FGG Weser, IKSO) und zur Gewässerunterhaltung in betreffenden Schutzgebieten (vgl. Schleswig-Holstein) liegen erst vereinzelt mit den Anhörungsdokumenten vor. Andere relevante Informationen fehlen gänzlich: Z.B. wieviel Prozent der betreffenden Schutzgebiete verfehlen die wasserbezogenen Ziele? Bei wieviel Prozent sind diese Ziele nicht operationalisiert oder bestehen Defizite bei Bestandsaufnahme und Monitoring?

b. Auch zu weiteren geschützten (grund-) wasserabhängigen aquatischen- und Landökosystem-en, die außerhalb der Natura 2000-Kulisse liegen, sollten die unter a. genannten Informationen erarbeitet und vorgelegt werden. Darüber hinaus sollte geklärt werden, mit welcher Effektivität bisher § 7 (4) und § 10 (2) der Grundwasserverordnung (Berücksichtigung Schutz grundwasser-abhängiger Land- und Gewässerökosysteme) umgesetzt wird, auch im Hinblick auf den Schutz der Grundwasserökosysteme gemäß Erwägungsgrundsatz 20 der EG-Grundwasserrichtlinie.

c. Situation der Kleingewässer thematisieren, die das Gros der Gewässer im Einzugsgebiet der Flussgebiete ausmachen und entsprechend Einfluss auf den Zustand von Wasserkörpern nehmen kann: Wie steht es um die Wasserläufe unter 10 km² Einzugsgebietsgröße? Wie um Seen unter 50 ha?

d. Der gesetzlich geforderte Biotopverbund ist in Deutschland ohne die blau-grüne Infrastrukturen der Flüsse und Fluss-Korridore nicht darstellbar. Auch an den Bundeswasserstraßen muss daher konsequenter als bisher zur Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen beigetragen werden. Selbst das Bundesprogramm Blaues Band ist noch mit den WRRL-Fristen im Einklang zu bringen. Uns ist aufgefallen, dass keines der Anhörungsdokumente dies thematisiert.

e. Die Belastungen für die Biodiversität sollten einzugsgebietsbezogen im Zusammenhang betrachtet werden. Die Arbeiten müssen dabei nachprüfbar den weitergehenden Anforderungen genügen, die in der EU- und in der nationalen Biodiversitätsstrategie sowie mit der EU-Meeressstrategie-

Rahmenrichtlinie gesetzt sind. Für die Analyse bedarf es wie für die Maßnahmen-Ableitung einer Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft, Naturschutz(-verbänden), Fischern und weiteren Akteuren.

3. Offene Ressourcenfragen thematisieren und klären

Die Umsetzung der WRRL steht und fällt mit den verfügbaren Ressourcen. In den Anhörungsdocumenten wird dieser Aspekt weitgehend nicht behandelt. Andererseits lässt sich anhand der Unterlagen folgern, dass es Ressourcen-relevante Umsetzungsprobleme gibt und weiter wie bisher v.a. auf das Freiwilligkeitsprinzip gesetzt wird, das nach unserer Einschätzung eine bewusste Verletzung der WRRL darstellt. Wir sehen daher dringenden Klärungsbedarf und erwarten eine gesonderte Befassung mit diesem Handlungsfeld. Als Grundlage der weiteren Beratungen sollten folgende Informationen quantifiziert der Öffentlichkeit vorgelegt werden:

a. Aufstellung der benötigten personellen Ressourcen bei den Wasserbehörden für die Zielerreichung bis 2027 sowie eine Aufstellung der notwendigen finanziellen Mittel für die richtlinienkonforme Gewässerentwicklung. Hieraus kann dann das Ausmaß der Personallücke in den Wasserbehörden abgeleitet und behoben werden. Aus bisher veröffentlichten Angaben lässt sich folgern, dass allein für die Herstellung der Durchgängigkeit an Bundeswasserstraßen deutlich mehr Stellen geschaffen werden müssen³ und dass die WRRL-Umsetzung erheblich unterfinanziert ist.⁴ Vorsichtshalber erinnern wir daran, dass die zuständigen Behörden die erforderlichen Gewässerschutz-Maßnahmen bis allerspätestens 2024 umsetzen müssen, um die Umweltziele bis 2027 erfüllen zu können.

b. Zusätzlich sind die Defizite bei der Ermittlung und Deckung von spezifischen Kosten zu konkretisieren, damit sie effektiv angegangen werden können. Dies betrifft vor allem die offenen Fragen zur Erhebung von Umwelt- und Ressourcenkosten und der Zuordnung dieser Kosten zu relevanten Verursachern (v.a. Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Siedlungswesen, chemische Industrie). In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, inwiefern die geltenden Wasserentnahmeentgelt-Regelungen sicherstellen, dass z.B. alle Wasserkraftbetreiber, die Europa-weit mit hohen Renditen werben, zur angemessenen Deckung dieser Kosten beitragen, damit die seit knapp 100 Jahren versprochene, wie seitdem immer wieder verschobene Herstellung der ökologischen (inkl. der fischbiologischen wie morphologischen) Durchgängigkeit finanziert werden kann. Zugleich ist dabei zu klären, inwiefern die zu entrichtenden Entgelte die nötigen Anreize setzen und sich nach den bisher an den Anlagen geleisteten WRRL-Maßnahmen bemessen (vgl. Schleswig-Holstein).

c. Kosten und Wirksamkeit des nicht RL- konformen Freiwilligkeitsprinzips gegenüber wirksamen Ansätzen bzw. Instrumenten des Gewässerschutzes gemäß WRRL sind überprüfbar darzulegen.

d. Es fehlen Angaben aus den Ressorts für Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumordnung zur Frage, welcher Handlungsbedarf in ihren Sektoren noch besteht (z.B. Stand WRRL-Verträglichkeit von Subventionen, Planungen bzw. Nutzungen). Zudem wäre es zielführend, die Politikintegration als wichtige Bewirtschaftungsfrage zu behandeln. Die IKSD dient als Beispiel.

e. Angesichts des andauernden Fachkräftemangels im Bereich der WRRL-Umsetzung wäre zu prüfen, inwiefern geeignet vorqualifizierte Erwerbstätige von Unternehmen, die wegen der Coronavirus-Pandemie nicht oder nur noch eingeschränkt arbeiten können, für die Mit- oder Zuarbeit bei den wasserbehördlichen Gewässerschutz-Maßnahmen gewonnen werden könnten.

3 So besteht ein Bedarf von 158 Stellen bei der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) allein für die Herstellung der Durchgängigkeit an Bundeswasserstraßen. Vgl. Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode: Drucksache 19/5812 vom 14.11.2018. S. 17.

4 Reese et al. haben diese Unterfinanzierung an einem Fallbeispiel ermittelt: "Der konservativ kalkulierte Finanzierungsbedarf von 750 Mio. Euro zur Umsetzung der Ziele der WRRL in Niedersachsen bis 2027 (Vgl. Nds. Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Finanzszenarien 2. Bewirtschaftungsplan EG-WRRL, S. 1 f.) verteilt sich auf bauliche Maßnahmen zur Herstellung/Verbesserung der ökologischen Durchgängigkeit (500 Mio. Euro), die Maßnahmenumsetzung bei Prioritätsgewässern (225 Mio. Euro) sowie die Begleitkosten der Umsetzung (25 Mio. Euro). Demgegenüber steht eine Prognose der Gesamtausgaben von 180 Mio. Euro bei Beibehaltung der bisherigen Vorgehensweise, was lediglich 25 % des geschätzten Gesamtbedarfs an Finanzmitteln entspricht." Vgl. Reese et al. (2018): Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise. Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Band 37, S. 189.

Auch wenn zurzeit erhebliche öffentliche Mittel zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie bereitgestellt werden müssen, bleibt die Pflicht, auch das Wasserrecht konsequent einzuhalten und hierfür die erforderlichen Ressourcen aufzuwenden.

4. Verbindliche Aufgaben- und Pflichtenzuweisung

Eine klare Aufgaben- und Pflichtzuweisung ist ebenfalls essentiell für das Gelingen der WRRL-Umsetzung und sollte daher als eine wichtige Gewässerbewirtschaftungsfrage aufgenommen werden. Folgende Aspekte sind dabei zu behandeln:

a. Die umfangreiche Aufgabe der ökologischen Gewässerentwicklung für den Bereich der nicht vom Land zu unterhaltenden Gewässer ist z.B. in den Flussgebieten Ems, Elbe, Rhein und Weser nicht überall einem eindeutig bestimmten Träger zugewiesen. Die unklare Aufgabenzuweisung trägt zum Beispiel in Niedersachsen dazu bei, dass sich die Unterhaltungsverbände überwiegend nicht in der Verantwortung für Maßnahmen der ökologischen Gewässerentwicklung sehen und auch keine Kapazitäten dafür aufbauen. Somit fehlt es an einer klaren Aufgaben- und Pflichtenzuweisung sowohl hinsichtlich der Planung als auch bei der Durchführung der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen. Erforderlich ist daher, parallel zu den Arbeiten für die „Vollplanung“ eine klare und verbindliche Zuweisung der Aufgabenverantwortung an geeignete Aufgabenträger, die mit hinreichenden rechtlichen, personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet sind.⁵

b. Generell sollte für alle Flussgebiete mit dem kommenden Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nachvollziehbar sein, wer bei den einzelnen Wasserkörpern konkret für die Umsetzung der jeweiligen Programmmaßnahme zuständig ist. Dies betrifft auch die erforderlichen Renaturierungsarbeiten für die Bundeswasserstraßen, weil die für Umsetzung der Ziele notwendige Kompetenzübertragung, bzw. -zuweisung auf die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung - wie sie mit der angekündigten Novellierung des Bundeswasserstraßengesetzes vorgesehen ist – immer noch aussteht.

5. Relevante Verunreinigungen umfassend und nachprüfbar angehen

Viele aus unserer Sicht relevante Verunreinigungen sind noch nicht ausreichend erfasst und können die Zielerreichung gefährden. Handlungsbedarf besteht in folgender Hinsicht:

a. Einträge an N- und P-Verbindungen: Die aktuellen Ergebnisse aus der Lückenanalyse (vgl. Eider, Schlei/Trave, Warnow/Peene) sollten für alle Flussgebiete dargestellt sein. Zur Transparenz trägt zusätzlich ein Ist-Ziel-Abgleich der Konzentrationen in Oberläufen bei (vgl. FGG Weser). Die Befunde sind einzelnen Verunreinigungsquellen -z.B. landwirtschaftliche Dränagen - zuzuordnen und möglichst Wasserkörper-bezogen weiter zu konkretisieren, um den Handlungsbedarf operationalisieren zu können. Die Anforderungen aus der 2020 novellierten Düngeverordnung reichen hierfür nicht aus und müssen in der Umsetzung um zusätzliche Maßnahmen ergänzt und (auch) im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung behandelt werden. Der Widerspruch zwischen zulässigen Nitrat- und N-Gesamt-Konzentrationen ist i.S. des Meeresschutzes anzugehen. Die Nährstoffminderungsstrategie der FGG Elbe beschreibt darüber hinaus weitere wichtige Aspekte, die es anzugehen gilt (z.B. Moorschutz).

b. Prioritäre und flussgebietspezifische Schadstoffe: Der weitere Handlungsbedarf bzgl. des Monitorings sollte beschrieben, sowie die Eintragsmengen aus diffusen Quellen quantifiziert werden. In den Anhörungsdokumenten fehlen dazu die Befunde aus der aktuellen Lückenanalyse.

c. Ungeregelte Stoffe: Es braucht generell mehr Angaben bzgl. relevanter Verunreinigungen und ihrer Quellen. NRW informiert zu 363 Stoffen. Die Problematik um ungeregelte Stoffmischungen ist für Oberflächengewässer, aber auch für das Grundwasser (z.B. EDCs) virulent. Es ist zu klären, wie mit dem Gros an freigesetzten Pestiziden, Bioziden und pharmazeutischen Substanzen weiter verfahren wird, die somit beim bisherigen Flussgebietsmanagement de facto unberücksichtigt bleiben. Dies v.a. der unverbindlichen, nationalen Spurenstoffstrategie zu überlassen, halten wir für nicht zweckmäßig.

⁵ Reese et al.: a.a.O., S. 228, 229, 230.

Eine Reduktionspflicht besteht auch bei ungeregelten Stoffen (vgl. FGG Weser). Außerdem sollten die Feinsediment- Einträge und ihre bisher häufig unterschätzten Folgen (Kolmation) überall und nicht nur für die FGG Donau, Ems, Rhein und Weser thematisiert und ihr Ausmaß quantifiziert werden. Zudem bedarf es einer Befassung mit den Verunreinigungen durch Mikroplastik, die z.B. von Straßen in die Gewässer gelangen (Problem Reifenabrieb).

d. Nicht-stoffliche Verunreinigungen: Wärmeeinträge sind auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Grundwasser und seine Lebensgemeinschaften zu behandeln und zu minimieren. Schließlich läuft hier die temperaturbegrenzte Selbstreinigung ab.

6. Gewässerstruktur und Durchgängigkeit: Zentrale Probleme lösen

Bzgl. der Gewässerstruktur und Durchgängigkeit sollten folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

a. Statt die Frage der Flächenverfügbarkeit allenfalls nebenbei zu benennen, sollte diese prioritär behandelt werden. Als Basis weiterer Beratungen ist darzustellen, bei wie viel Prozent der Fließgewässer-Wasserkörper (WK) und relevanter öffentlicher Gewässergrundstücke der Zielerforderliche gewässertypische Entwicklungskorridor noch nicht gesichert ist. Zur besseren Verortung sollten die virtuellen WK-Steckbriefe in Wasserblick entsprechend aufbereitet und um Angaben zur Art der Nutzung ergänzt werden.

b. Der Handlungsbedarf für die ökologische Durchgängigkeit ist weiter zu konkretisieren: Wieviel Prozent der Fließgewässer-WK sind infolge von Wasserkraftanlagen und weiteren Wehren aktuell nicht sicher passierbar? In diesem Zusammenhang sollte auch eine Übersicht dazu erfolgen, wie sich die Anzahl dieser Barrieren seit 2015 verändert hat und wie viele für die Zielerreichung noch rückzubauen sind, inkl. ihrer Verortung mithilfe der WK-Steckbriefe in Wasserblick. Auch die Ursachen von Verzögerungen des Rückbaus sind zu quantifizieren. Wir fordern zudem die klärende Aussage, dass die Durchgängigkeit nicht nur für ausgewählte Gewässerabschnitte, sondern regelmäßig für alle Fließgewässer-WK im Flussgebiet bis spätestens 2024 und für den Lachs deutlich früher hergestellt werden muss. Der Neubau oder die Reaktivierung von Wehren bzw. WKA widersprechen überdies dem Verschlechterungsverbot.

c. Anpassung der Unterhaltung: Andauernde Beeinträchtigungen infolge der Gewässerunterhaltung werden ebenfalls noch zu wenig beleuchtet. Wir begrüßen die Arbeiten aus Schleswig-Holstein, die zur Thematik ein Konzept und aktuelle Evaluationsergebnisse seiner Umsetzung vorgelegt haben. Bzgl. der Bundeswasserstraßen sollte nicht nur für das Flussgebiet Oder thematisiert werden, dass das Verschlechterungsverbot bei Unterhaltung und Ausbau sicherzustellen ist.

d. Zuständigkeiten bzgl. Durchgängigkeit klären: Innerhalb der Flussgebiete Elbe, Ems, Rhein und Weser bedarf es einer Klärung hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Durchgängigkeit an privaten Wasserkraftanlagen. Obwohl gerade viele kleine Wasserkraftanlagen in Privathand an neuralgischen Stellen zu FFH-Schutzgebieten mit wertbestimmenden Wanderfischarten und -rundmäulern liegen, ist z.B. in Niedersachsen hier in Hinblick auf die Verbesserung der Durchgängigkeit ein Stillstand festzustellen. Dies liegt begründet in den sich „im Kreis drehenden“ gegenseitigen Zuständigkeitsverweisen zwischen Land und unteren Wasserbehörden und fehlenden Vollzugsregelungen für den Umgang mit der Frage der Kostenträgerschaft für Maßnahmen zur Verbesserung der Durchgängigkeit an privaten Wasserkraftanlagen, die zur Stromerzeugung genutzt werden. Gemäß WHG liegt die Zuständigkeit bei den Ländern; die hoheitlichen Aufgaben sind gem. Zuständigkeits-VO den Unteren Wasserbehörden zugewiesen. Niedersachsen stellt jedoch argumentierend mit dem Haushaltsrecht -keine Fördermittel zur Verfügung, wenn an diesen Standorten Privateigentümer mit der Wasserkraft Strom erzeugen. Die Eigentümer erklären sich demgegenüber nicht bereit oder in der Lage, die Kosten für die Ertüchtigung ihrer Anlagen aufzubringen. Die unteren Wasserbehörden ergreifen auch nicht die ihnen zustehenden Möglichkeiten der Anordnung von Maßnahmen bzw. des Entzugs von Wasserrechten. Insbesondere in den sich gerade durch die Folgen des Klimawandels (Dürrezeiten) häufenden Fällen, dass die Mindestwasserführung in den Sommermonaten u.E. wissentlich nicht eingehalten wird, was zum Trockenfallen ganzer Gewässerabschnitte führt, kommen viele Behörden ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nach. Darüber hinaus argumentieren die unteren Behörden, dass die Maßnahmen finanziell nicht umsetzbar seien, eine diesbezügliche Anordnung für die Betreiber nicht zumutbar wären und ggf. Entschädigungspflicht bei eigentumsgleichen Altrechten auftreten würden.

Es bedarf daher dringend einer Klärung, wie den gesetzlichen Verpflichtungen der §§ 34 Abs. 2 und 35 Abs. 2 WHG entsprochen werden kann, um die ökologische Durchgängigkeit bis bzw. vor 2024 zu gewährleisten, und wie ggf. den Staurechtsinhabern bzw. Wasserkraftbetreibern eine Belastung jenseits der Zumutbarkeit (vgl. Kapitel 3 b) durch öffentliche Förderung erspart werden kann.

e. Überprüfung HMWB/NWB-Einstufung gemäß WRRL-Anforderungen vollständig und transparent sicherstellen: Ob ein natürlicher Wasserkörper (NWB) weiterhin als HMWB (erheblich veränderter Wasserkörper) eingestuft bleibt, ist gemäß Artikel 4 (3) WRRL alle 6 Jahre zu überprüfen. Zur Umsetzung des mehrstufigen und durch CIS - und LAWA -Empfehlungen konkretisierten Prüfverfahrens ist auch der Prüfschritt 8 (Alternativenprüfung) anzuwenden. Dabei ist z.B. im Fall des HMWB-Ausweisungsgrunds "Wasserkraftnutzung" zu klären, inwiefern die in einem Flussabschnitt betriebene Wasserkraftnutzung aufgegeben werden kann, weil es für den Zweck der Stromerzeugung gewässerverträgliche Alternativen gibt. Eine Untersuchung⁶ legt exemplarisch für viele weitere uns bekannte Fälle nahe, dass diese Prüfung bisher weder Wasserkörper-spezifisch, noch detailliert genug erfolgte. Bis heute wartet die interessierte Öffentlichkeit auf die einschlägigen Hintergrundinformationen. Im Fallbeispiel könnte lt. lokaler BUND-Expertise eine moderne Windkraftanlage die jährliche regenerative Stromproduktion aller im Fluss vorhandenen Wasserkraftanlagen (WKA) ersetzen. Beanstandungen wurden auch bei der Prüfung auf die (Un-)Verhältnismäßigkeit einzelner Handlungsoptionen festgestellt. Selbst die für die Kosten-Nutzen-Analyse benötigten Grunddaten sind nicht öffentlich zugänglich (z.B. aktuelle Jahresarbeitszahlen zu den einzelnen WKAs). Deshalb müssen im Rahmen der aktuellen Anhörungen alle HMWB - Prüfverfahren von den zuständigen Wasserbehörden umfassend einsehbar gemacht werden. Liegt kein ordentliches Prüfverfahren vor, so müssten die HMWB-Ausweisungen als vorläufig gekennzeichnet werden, um nach Möglichkeit zu einer Einstufung als natürliches Gewässer zu gelangen.

7. Landschaftswasserhaushalt in Zeiten des Klimawandels ökologisch sichern

Zum Management des Landschaftswasserhaushaltes sollten angesichts der Klimawandelfolgen folgende Prioritäten angegangen werden:

a. Die aktuellen Herausforderungen bei der Sicherstellung des ökologischen Fließregimes und eines guten mengenmäßigen Grundwasserzustands sollte in allen Anhörungsdokumenten benannt und mittels einer Lückenanalyse konkretisiert werden. Sie sollte differenziert nach den wesentlich-en Verursacherebenen erfolgen (v.a. Ist-Soll-Abgleich bzgl. Wasserentnahme-Menge für (Wasser-) Kraftwerke, Landwirtschaft, Industrie, Schifffahrt, regional für Berg- und Tagebau). Wir unterstützen die Aussage aus den FGG Eider, Elbe, Schlei/Trave und Warnow/Peene, dass es eines Mindestwassermengenmanagements bedarf. Diese Lenkung muss ökologisch ausgerichtet sein und berücksichtigen, dass mit einer abnehmenden Grundwasserspannung Verunreinigungen drohen.

b. Wir begrüßen die Feststellung in vielen Anhörungsdokumenten, dass infolge des Klimawandels die Ökosysteme gestärkt werden müssen. Damit einhergehend werden wichtige Aspekte genannt, wie etwa die positiven Effekte der WRRL-Umsetzung anzuerkennen (Warnow/Peene), Synergien für einen ökologischen Hochwasserschutz zu berücksichtigen (Maas - NRW) und die Auen zu revitalisieren (Eider, Elbe, Schlei/Trave). Es sollte geklärt werden, in welchem Ausmaß dies konkret - im Rahmen des "Klima-Checks" - bei Gewässern "at risk" bzw. mit HMWB-Ausweisung Anwendung finden wird. Denn oft folgt zugleich der Hinweis auf Zielkonflikte mit Nutzungen, die sich infolge des Klimawandels verstärkt einstellen. Notwendig ist die explizite Auskunft, dass der ökologische Hochwasserschutz Priorität erhält (vgl. IKSE) und Nutzungen angepasst bzw. gelenkt werden müssen (vgl. FGG Weser und Warnow/Peene), zumal die WRRL eine gewässerverträgliche Bewirtschaftung vorgibt.

6 Meyer, Friedrich (2020): Haupthindernisse bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) an der Agger und anderen Gewässern, die durch Wasserkraftnutzung als HMWB-Gewässer (HMWB: heavily modified water body) eingestuft wurden. Abrufbar auf folgender Webseite: https://wassernetz-nrw.de/wp-content/uploads/2020/03/Agger-Wasserkraft_.pdf

Ansprechpartner und weitere Informationen:

Sebastian Schönauer (s.schoenauer@bund-naturschutz.de)

Diese Stellungnahme wurde erarbeitet durch die Unterarbeitsgruppe WRRL-Anhörung des Bundesarbeitskreises (BAK) Wasser: Sebastian Schönauer (BAK-Sprecher), Dr. Hans-Joachim Grommelt, Verena Konermann, Dr. Christine Margraf, Gerhard Nagl, Christian Schweer und Henry Tünte.