



Flussgebietsübergreifende Stellungnahme des NABU zu den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen der Wasser- rahmenrichtlinie (WRRL)



Vorbemerkung

Die Entwürfe der Bewirtschaftungspläne für den dritten Bewirtschaftungszyklus zeigen den ungenügenden Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers in Deutschland bezogen auf die Umweltziele der europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial wird größtenteils nur im einstelligen Prozentbereich erreicht, der gute chemische Zustand wird in der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend verfehlt. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die bisherige Bewirtschaftungsplanung versagt hat. Angesichts der nahenden Ziellinie 2027 für die Erreichung des guten Zustands unserer Gewässer, muss das Vorgehen für die Umsetzung des dritten Bewirtschaftungsplans eine substanzielle Ambitionssteigerung für die Erreichung der Ziele der WRRL zeigen.

Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass dem dritten Bewirtschaftungszyklus der WRRL besondere Aufmerksamkeit gelten sollte. Während die ersten Bewirtschaftungszyklen dem Lernen und sammeln von Erfahrung galten, muss die Messlatte für diesen Bewirtschaftungszyklus höher angelegt werden. Zudem weist nun erstmalig ein politisches Strategiepapier explizit auf Deutschlands Betroffenheit von der globalen Wasserkrise^{1 2} hin und betont, dass unsere zukünftige Wassersicherheit bedroht ist:

„Die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für die Wasserwirtschaft sind groß. Der Klimawandel, die Globalisierung, der demografische Wandel, der Verlust an Biodiversität und die fortdauernde Nutzung der Oberflächengewässer sowie des Grundwassers erfordern ein konsequentes und strategisches Handeln, um eine Übernutzung der Wasserressourcen zu vermeiden und unter sich verändernden Rahmenbedingungen die auch für den Menschen wichtigen Leistungen dieser Ökosysteme dauerhaft zu gewährleisten.“³

¹ BMU (2021) Nationale Wasserstrategie, Entwurf des Bundesumweltministeriums, vom Juni 2021, Link: file:///C:/Users/dnENZ/Downloads/langfassung_wasserstrategie_bf.pdf

² Teresa Geidel, Thomas Dworak, Guido Schmidt et. al (2021) Ausgewählte Fachinformationen zur Nationalen Wasserstrategie, UBA Texte 86/2021, vom Juni 2021. Link: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-03_texte_86-2021_fachinformation_wasserstrategie_0.pdf

³ BMU (2021) Nationale Wasserstrategie. Entwurf des Bundesumweltministeriums, vom Juni 2021, Seite 9.

Kontakt

NABU Bundesverband

Diana Nenz
Referentin für Gewässerpolitik

Tel. +49 (0)30.248 984 1629
Handy. +49 (0)162.423 9787
Diana.Nenz@NABU.de

In Zukunft müssen wir uns mit schwierigen Fragen auseinandersetzen, wie beispielsweise der Festlegung prioritärer Wassernutzungen in Zeiten langer Hitzeperioden und Dürren. Aufbauend auf den Erfahrungen der letzten Bewirtschaftungszyklen und angesichts der Herausforderungen durch den Klimawandel, den Verlust der Biodiversität und der Bedrohung unserer Wassersicherheit sind zwingend neue Wege bei der Maßnahmenplanung einzuschlagen⁴. Ein verändertes Vorgehen beim Wasserressourcenmanagement setzt bei der konsequenten Integration in andere Sektorplanungen⁵, der Abschaffung widersprechender Subventionen sowie der Priorisierung naturbasierter Lösungen an. Dies ist eine elementare Voraussetzung für den Schutz unserer Umwelt und die Sicherung unserer Lebensgrundlage und damit Fundament für eine nachhaltige, resiliente gesellschaftliche Entwicklung.

Der NABU würdigt die Anstrengungen in den Bundesländern und die vorbildhaften, aber oftmals nur pilothaft umgesetzten Ansätze. Es zeigt sich, dass dieser Modus auch im kommenden Bewirtschaftungszyklus nicht verlassen wird. Die personell angesichts des eigentlich notwendigen Handlungsbedarfs weiterhin stark eingeschränkten Kapazitäten der zuständigen Behörden zeigen, dass die zukünftigen Herausforderungen von den politischen Entscheidungsträger*innen nicht ernst genommen werden. Die absehbare Verfehlung der Zielerreichung führt nun für den dritten Bewirtschaftungszyklus mit der Anwendung des Transparenzansatzes zum Aufschub der Ziele, bis teilweise sehr weit in die Zukunft. Wichtige Maßnahmen, die zur Zielerreichung erforderlich sind, werden weiterhin nicht angegangen. Das Ausbleiben dieser Maßnahmen wird zwangsläufig zu einer zukünftigen Verschärfung der Wassersicherheit in Deutschland führen, gleichzeitig die verfügbaren Handlungsoption einengen und die finanziell notwendigen Aufwendungen zukünftig erheblich erhöhen. Das dies kein akzeptables Vorgehen ist, wurde bereits mit dem Klimaurteil⁶ des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 belegt.

Unsere verbandsinterne länderübergreifende Auswertung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme weist auf signifikante Mängel in der Umsetzung der Bewirtschaftungsplanung hin. Dabei beziehen wir uns auch auf die Bewertung der europäischen Vergleichsstudie zu den vorliegenden Entwürfen für den dritten Bewirtschaftungszyklus⁷. Auf dieser Grundlage möchten wir auf die folgenden Kritikpunkte hinweisen, die im Kapitel 1 weiter ausgeführt werden:

- Das geringe Ambitionsniveau der BWPe und des Beteiligungsprozesses
- Die wenig nachvollziehbaren Maßnahmenpläne, mit unklaren Wirkungsableitungen und unzureichenden Datengrundlagen
- Die nicht nachvollziehbaren Erklärungen über Zustandsverbesserungen von grundwasserabhängigen Ökosystemen
- Die unzureichenden Erläuterungen zum Klimawandel und Klimaanpassungsmaßnahmen

⁴ Uta Fritsch, Marc Zebisch, Maike Voß, Manuel Linsenmeier, et al (2021) Klimawirkungs. Und Risikoanalyse für Deutschland 2021, Teilbericht 3: Klimarisiken in Cluster Wasser, Reihen Climate Change 22/2021, vom Juni 2021.

⁵ Heidi Stockhaus, Ulf Stein, Lisa Fee Meinecke, et al (2021) Potenziale anderer Rechtsbereiche zum Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, UBA Texte 72/2021, vom Mai 2021.

⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021- 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html

⁷ WWF (2021) The final sprint for Europe's rivers: An NGO analysis of the draft 2022-2027 EU River Basin Management Plans.

- Die ungenügende Berücksichtigung von Seen, mit oft falschen Maßnahmen- ausrichtungen

Mit Blick auf diesen Beobachtungen kommen wir zu dem Schluss, dass aufgrund des sehr geringen Ambitionsniveaus der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme bei gleichzeitig sehr starrem verwaltungsmäßigen Vorgehen die Zielerreichung nicht möglich ist. In den geringen Ambitionen drückt sich auch ein fehlendes politisches Interesse an der und Bewusstsein für die Erreichung der Ziele der WRRL aus. Die notwendige Transformation hin zu einer nachhaltigen, resilienten Bewirtschaftungsplanung wird entsprechend nicht mit der notwendigen Priorität verfolgt. Aus diesem Grunde darf das Zielerreichungsniveau, begründet mit dem Transparenzansatz, nicht abgesenkt werden. Ein solches Vorgehen erachten wir als rechtswidrig. Entsprechend ist die Fristverlängerung für die Maßnahmenumsetzung nach 2027 nicht rechtskonform. Mit Blick auf die Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre, mit fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten und der geringen politischen Priorität für die Erreichung der Ziele kann daher eine Fristverlängerung nicht unterstützt werden.

Daher fordern wir:

- Die Umsetzung der WRRL muss mit Hochdruck verfolgt werden und wichtige Weichen für eine erfolgreiche Transformation in der Bewirtschaftung unserer Wasserressourcen gestellt werden.
- Die personellen und finanziellen Ressourcen für eine ambitionierte Vollplanung und für die Maßnahmenumsetzung müssen sofort ausgebaut werden. Es darf keine Streichung von Mitteln aufgrund der gegenwärtigen Maßnahmen zur Pandemiebewältigung erfolgen und damit eine Einschränkung der Handlungsoptionen nachfolgender Generationen⁸.
- Die Bewirtschaftungsplanung muss integrierte Maßnahmenvorschläge für den Gewässerschutz, für die künftige Wassersicherheit und für den Schutz der Biodiversität gleichermaßen befördern.
- Wasserwirtschaftliche Ziele müssen in allen relevanten Politikbereichen integriert werden und durch die Umsetzung gemeinsamer Maßnahmenprogramme in die Umsetzung kommen. Zur Identifikation zielgerichteter, kostenwirksamer Maßnahmenswerpunkte müssen integrierte Planungsansätze auf Multifunktionalität und Wirkungsvielfalt ausgerichtet sein. Für die Finanzierung solcher Maßnahmen sollten Fördermöglichkeiten gebündelt werden.
- Ein wassersensibles Flächenmanagement muss befördert und honoriert werden. Entsprechend sollte der natürliche Wasserrückhalt in der Fläche, bzw. der Landschaftswasserhaushalt an den Parametern eines natürlichen Wasserkreislaufs orientiert werden. Ähnlich der wassersensiblen Stadtentwicklung muss dieser Ansatz auch für den ländlichen Raum verfolgt werden⁹.

⁸ Die negativen Auswirkungen auf die Gewässerqualität und Ökosystemleistungen durch das Ausbleiben eines zeitnahen konsequenten Handelns würden zu signifikanten Einschränkungen und Beeinträchtigungen der Lebensqualität der Bürger und zukünftiger Generationen einhergehen. Dies steht dem Anspruch einer umwelt- und klimagerechten Planung und Entwicklung entgegen. Zudem sind insbesondere naturbasierte Lösungsansätze besonders wirkungsvoll und kosteneffizient.

⁹ Hierbei verweisen wir auf den Ansatz des Berliner Senats, der einen stark reduzierten Flächenabfluss bei Starkregenereignissen einfordert und die Flächenbewirtschaftung in Richtung eines natürlichen Wasserkreislaufs befördert (SenUVK (2018) Begrenzung von Regenwassereinleitungen bei Bauvorhaben in Berlin (BReWa-BE), Hinweisblatt Regenwasser der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klima; Stand Juli 2018.)

- Zur Sicherung einer kohärenten Fließgewässerentwicklung müssen flussgerechte Entwicklungskorridore bereits in der übergeordneten Raumplanung sichergestellt werden.
- Die nationale Wasserstrategie muss als ressortübergreifende Strategie von der neuen Bundesregierung beschlossen werden. Die hier bereits angelegten sektorübergreifenden Dialoge sollten fortgeführt und entsprechende Allianzen und Initiativen angeschoben werden.

In den folgenden Kapiteln werden unsere Beobachtungen, Forderungen und Handlungsempfehlungen weiter ausgeführt.

Inhalt

1	Schwächen der dritten Bewirtschaftungsplanung	7
2	Beurteilung der deutschen Entwürfe für das Elbeeinzugsgebiet	8
2.1	Zu hoher Anteil an Ausnahmeerklärungen.....	8
2.2	Unzureichende Berücksichtigung und Beseitigung von Barrieren.....	8
2.3	Unzureichende Erwähnung von Vorhaben und Maßnahmen zur Minderung der Folgen der Binnenschifffahrt.....	8
2.4	Nicht nachvollziehbare Maßnahmenwirkungen bei der Fluss- und Feuchtgebietsrenaturierung.....	9
2.5	Unzureichender Vollzug bei Wasserverteilung- und Entnahmeregelung	9
2.6	Unzureichendes Hochwasser- und Trockenheitsmanagement sowie Klimavorsorge.....	9
2.7	Unzureichende Darstellung der Maßnahmen zur Minderung der Wirkungen aus der Landwirtschaft	9
2.8	Wirtschaftliche Instrumente und Budgetangemessenheit	9
2.9	Die Beteiligung der Öffentlichkeit.....	10
2.10	Unzureichender Umgang und Prävention von Schadstoffe wie Quecksilber, Biozide und Pestizide	10
3	Die internationalen Entwürfe für die Bewirtschaftungsplanung an der Oder	11
3.1	Zu hoher Anteil unzureichend begründeter Ausnahmeerklärungen	12
3.2	Widersprüchliche morphologische Anpassungen und keine Beseitigung von Barrieren	12
3.3	Ausbau der Binnenschifffahrt zu Lasten der Bewirtschaftungsziele.....	12
3.4	Fluss- und Feuchtgebietsrenaturierung	12
3.5	Trockenheitsmanagement und Klimasicherheit	12
3.6	Steinkohlebergbau	13
3.7	Ökonomische Instrumente und Angemessenheit des Budget.....	13
4	Anforderungen für eine ambitionierte Bewirtschaftungsplanung	13
4.1	Umfangreiche Budgets für die Maßnahmenprogramme.....	13
4.2	Kostendeckungsansatzes für alle Sektoren	13
4.3	Abschaffung schädlicher nationaler Subventionen	14
4.4	Begrenzung der Ausnahmen auf besondere Fälle	14
4.5	Ableich der Bewirtschaftungspläne mit Biodiversitätszielen.....	14
4.6	Anwendung von naturnahen Lösungen (NBS).....	14
5	Detaillierte Ausführungen zu wichtigen Themenkomplexen.....	14
5.1	Fristverlängerungen – Ausnahme wird zur Regel.....	15
5.2	Maßnahmenträger und –umsetzung stärken.....	15
5.3	Handhabung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots.....	17

5.4	Nährstoffproblematik	17
5.5	Schadstoffproblematik.....	21
5.6	Problemfeld Abflussregulierung und morphologische Veränderungen	23
5.7	Nennung von Vorhaben mit Einfluss auf den Wasserkörper-Zustand.....	24
5.8	Ein guter Zustand verlangt die Berücksichtigung der Oberläufe	25
5.9	Synergien bei Deichrückverlegungen.....	25
5.10	Der Bibers als „Motor“ zur Verbesserung der Gewässerstruktur	25
5.11	Wassergebührenpolitik anpassen	26
5.12	Öffentlichkeitsarbeit fördern – Ehrenamt unterstützen	26
5.13	WRRL an Bundeswasserstraßen umsetzen.....	26

1 Schwächen der dritten Bewirtschaftungsplanung

Die NABU länderübergreifende Auswertung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme kommt zum Schluss, dass signifikante Mängel in der Umsetzung der Bewirtschaftungsplanung vorliegen. Diese Beobachtungen untersetzen die Feststellungen der europäischen Vergleichsstudie.

Als besonders signifikant wurden die folgenden Aspekte herausgearbeitet, die in den jeweiligen Stellungnahmen der NABU Landesverbände vertieft werden:

Die Entwürfe der BWPe zeigen ein geringes Ambitionsniveau mit teilweise geringerer Aussagekraft als im letzten Bewirtschaftungszyklus (bspw. Rhein). Es fehlt die konkrete Verortung der Maßnahmen, welche teilweise ohne Budget und Zeitrahmen hinterlegt sind. In Niedersachsen wird ein Großteil der Maßnahmen nur als freiwillige Verpflichtungen deklariert.

- Das eigentlich zu erwartende Ambitionsniveau, wie vom Transparenzansatz im Rahmen einer Vollplanung gefordert, spiegelt sich nicht in den vorliegenden Plänen und Maßnahmenprogrammen wieder.
- Die Beteiligungsprozesse werden größtenteils als unbefriedigend eingestuft. Diese Einstufung erfolgt aufgrund der wenig flexible Veranstaltungsformate, der nicht durchschaubaren Dokumentationen und einer schlechten bis gar keinen Aufbereitung der Unterlagen für den Beteiligungsprozess (bspw. Rhein, Elbe).
- Die prognostizierten Maßnahmenwirkungen werden in vielen Fällen als nicht nachvollziehbar eingestuft. Darüberhinaus sind die vorgestellten Prognosen zu den Maßnahmenwirkungen nicht nachvollziehbar, bzw. werden diese nicht ausreichend erläutert. Die Verweise auf Experteneinschätzung für die Maßnahmenwirkungen wird in der Regel als unzureichend eingestuft (bspw. Elbe BWP). So fehlen nachvollziehbare Wirkungsmatrizes, aber auch die Datenqualität selbst für die Auswahl der Maßnahmen ist nicht nachvollziehbar. Darüberhinaus fehlen Listen zu den bisherigen bereits ergriffenen Maßnahmen und deren Wirkung (bspw. im BWP Elbe), um eine Referenz für die Maßnahmenbewertung und den Planungsfortschritt gegenüber der angestrebten Planung zu haben.
- Besonders auffällig sind die nicht nachvollziehbaren Erklärungen über die dargelegten Zustandsverbesserungen von grundwasserabhängigen Ökosystemen (bspw. Rhein BWP). Der Referenzzustand für die Zustandsverbesserung wurde auf das Referenzjahr 2000 festgelegt und somit weit nach den umfassenden Ausbaumaßnahmen des Rheins. Dieser Einschätzung stehen die Beobachtungen der Umweltverbände Nordrhein-Westfalens gegenüber, die eine kontinuierliche Zustandsverschlechterung dieser Ökosysteme beobachten. Es bleibt zu prüfen, ob dieses Vorgehen zulässig ist.
- Der Umgang mit Prognosen zum Klimawandel und deren Reflektion in den Bewirtschaftungsplänen und geeigneten Anpassungsmaßnahmen sind wenig nachvollziehbar und kaum bis gar nicht erläutert (bspw. lt. Beteiligungsveranstaltung Elbe).
- Seen werden in der Bewirtschaftungsplanung zu wenig/ gar nicht berücksichtigt, es werden zu wenig Stoffbilanzen untersucht und die eigentlichen Ursachen der Verschlechterung nicht erkannt, dadurch ist die Maßnahmenauswahl oft falsch ausge-

legt und nicht im Sinne des Kosteneffizienzprinzips¹⁰. Die Zustandsberichte nach der EU Badegewässer RL sind nicht ausreichend, vielmehr sollten Einstufungen und Maßnahmen an der FFH RL ausgelegt werden. Wir weisen darauf hin, dass künstliche Seen oft Hotspots der Biodiversität sind; aber nur Seen mit einer Fläche von >50 ha werden berücksichtigt. In Brandenburg entspricht dies einem Anteil von nur 3% aller Seen (von 3.400 Seen).

2 Beurteilung der deutschen Entwürfe für das Elbeeinzugsgebiet

Der NABU ist mit seiner Beteiligung am Beirat für das Gesamtkonzept Elbe besonders berufen, die Bewirtschaftungsplanung für die Elbe insgesamt zu kommentieren. Weitere Stellungnahmen mit spezifischen Empfehlungen werden von den jeweiligen Landesverbänden eingereicht. Grundlage dieser Ausführungen sind die Beobachtungen des NABU und die von uns mitgetragenen Ergebnisse des Screeningprozesses¹¹ des Europäischen Umweltbüros (EEB) mit dem WWF, die im Folgenden zusammengefasst und zitiert werden¹².

An dieser Stelle möchten wir die Landesregierungen um Konsistenz im politischen Entscheidungsprozess bitten. Zum einen betrifft dies die zielführende Übersetzung und Übernahme der Ziele und Maßnahmen aus dem Gesamtkonzept für die Elbe, welches sich in der Bewirtschaftungsplanung zwingend widerspiegeln muss. Zum anderen muss die Bundesregierung sicherstellen, dass keine politischen Verpflichtungen mit den Oberanliegern eingegangen werden, die sowohl den Zielen der Bewirtschaftungspläne als auch den Zielen des Gesamtkonzeptes für die Elbe entgegenstehen.

2.1 Zu hoher Anteil an Ausnahmeerklärungen

Für die Elbe wird der Artikel 4(4) für mehr als 80% der Flüsse, 70% der Seen, alle Übergangsgewässer und 36% der Grundwasserkörper (qualitativer Zustand) angewandt.

2.2 Unzureichende Berücksichtigung und Beseitigung von Barrieren

Der BWP bezieht sich auf nur 86 der 417 bestehenden Barrieren, die im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung 2022- 2027 adressiert werden sollen und zielt auf die Identifikation von Lösungen für das stromabwärts gelegene Geesthachter Wehr, welches 2010 mit einem Fischpass ausgestattet wurde, inzwischen jedoch nicht mehr funktionsfähig ist.

2.3 Unzureichende Erwähnung von Vorhaben und Maßnahmen zur Minderung der Folgen der Binnenschifffahrt

Der BWP erkennt die erheblichen Auswirkungen durch die Schifffahrt an: Die Elbe Mündung wurde für die Schifffahrt vertieft und ist derzeit ein Engpass für wandernde Fische. Die Sohlenerosion im weiteren Flussverlauf beeinträchtigt Natura 2000-Feuchtgebiete erheblich. Die geplanten Vertiefungsprojekte werden jedoch nicht im Plan berücksichtigt, und es wurde keine Rechtfertigung für die Ausbaggerung des Ästuars trotz rückläufigen Schiffsverkehrs gegeben.

¹⁰ Vgl. Ergebnisse der Studie von Oldorf, S., Spieß, H.-J., Waterstraat, A. & Kirschey, T. (2015): Die Makrophytenvegetation des Großen Fürstenseer Sees und des Hinnensees. – In: Kaiser, K., Kobel, J., Küster, M. & Schwabe, M. (Hrsg.): Neue Beiträge zum Naturraum und zur Landschaftsgeschichte im Teilgebiet Serrahn des Müritz-Nationalparks (Mecklenburg). – Forschung und Monitoring, Bd. 4, S. 149–178, Geozon Science Media, Berlin.

¹¹ WWF (2021) The final sprint for Europe's rivers: An NGO analysis of the draft 2022-2027 EU River Basin Management Plans, Seite 52-55.

¹² Der Entwurf des Elbe BWPs wurde von den Autoren im April 2021 gesichtet.

Mit dem "Gesamtkonzept für die Elbe (GEK)" liegt ein strategischer Ansatz zur Bekämpfung der Sohlenerosion und für den Umgang mit dem Geschiebedefizit des Flusses vor, der den Rückbau eines sehr kleinen Teils der 6.900 Buhnen und die Wiederherstellung von Feuchtgebieten vorsieht. Diese Maßnahmen bleiben im BWP jedoch freiwillig, vage und widersprüchlich. Darüber hinaus fehlen spezifische messbare Indikatoren. Im vorliegenden Maßnahmenplan werden die Maßnahme des GEK nicht eindeutig erwähnt.

2.4 Nicht nachvollziehbare Maßnahmenwirkungen bei der Fluss- und Feuchtgebietsrenaturierung

Die Beschreibungen der geschützten Süßwasserökosysteme bezieht sich nicht auf die erforderlichen spezifischen Wassermengen und -qualitäten, die zum Erreichen des guten Zustands benötigt werden. Naturnahe Lösungen und natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen werden in den Plänen nicht explizit erwähnt. Es bleibt unklar, wie viele Wiederherstellungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Im Elbeeinzugsgebiet scheitern die angewandten Methoden für die Bewertung des Zustands des Grundwassers an der Umsetzung und Anwendung der Schlüsselindikatoren der WRRL für den guten mengenmäßigen Zustand - der grundwasserabhängigen Ökosysteme. Entgegen der Realität der weit verbreiteten Degradation und Austrocknung von Feuchtgebieten, Auen und Wäldern wird der Zustand des Grundwassers im gesamten Elbeeinzugsgebiet als gut dargestellt. Ausnahmen von dieser Regel gibt es nur in den Braunkohleabbaugebieten.

2.5 Unzureichender Vollzug bei Wasserverteilung- und Entnahmeregulierung

Selbst in Natura 2000-Gebieten bleibt unsicher, ob eine wirksame Entnahmekontrolle etabliert wird. Zum Beispiel werden Trinkwasserentnahmen aus dem Grundwasser in der Grenzregion Berlin-Brandenburg ohne Genehmigung und ohne Informationen über den Grundwasserhaushalt erteilt, was das Erreichen der Schutzziele erschwert.

2.6 Unzureichendes Hochwasser- und Trockenheitsmanagement sowie Klimavorsorge

Der BWP fasst kurz die Herausforderungen des Klimawandels für die Wasserwirtschaft zusammen. Dies wird jedoch nicht eindeutig im Flussgebietsmanagement reflektiert. Der Entwurf enthält lediglich ein gutes Praxisbeispiel aus Sachsen zur verbesserten Landnutzung und damit Verringerung des Hochwasserrisikos.

2.7 Unzureichende Darstellung der Maßnahmen zur Minderung der Wirkungen aus der Landwirtschaft

Der BWP enthält eine gründliche Bewertung der Hauptbelastungen durch die Landwirtschaft, diese wird aber nur auf der Ebene der Flussgebietseinheit (RBD) und nicht für jeden Wasserkörper dargestellt. Hinsichtlich der diffusen Verschmutzung heißt es im Entwurf des RBMP, dass verpflichtende und freiwillige Maßnahmen zur Verbesserung landwirtschaftlichen Praktiken und zur Vermeidung von Stickstoffverschmutzung und anderen Nährstoffeinträgen in allen Wasserkörpern angewendet werden, wo dies eine signifikante Belastung darstellt. Die Standorte für die Maßnahmen sind nicht benannt.

2.8 Wirtschaftliche Instrumente und Budgetangemessenheit

Der BWP bezieht sich nur auf die öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbehandlung als kostendeckungsrelevante Wasserdienstleistungen, und enthält einen allgemeinen Hinweis auf Wasserentnahme und Abwassergebühren. Zum Beispiel subventioniert das Land Brandenburg (durchschnittlicher Jahresniederschlag <600mm) wei-

terhin de facto die Wasserentnahmen für die landwirtschaftliche Bewässerung durch die Befreiung von der Wasserentnahmegebühr. Die Grundwasserentnahmegebühr liegt bei weniger als 1 Eurocent pro Kubikmeter, was nur 7% der regulären Gebühr (0,00805 Euro/m³) entspricht. Besonders hervorzuheben ist, dass in Zeiten anhaltender Trockenheit die Oberflächenwasserentnahme, so beispielsweise im Jahre 2018, komplett von der Gebühr befreit war, und damit der letzte wirtschaftliche Anreiz für dessen rationelle Nutzung wegfiel. Umwelt- und Ressourcenkosten sind nicht quantifiziert. Der Entwurf des BWP enthält eine Budgetfestlegung von fast 7 Mrd. €, wobei 4,4 Mrd. € dem gegenwärtigen Maßnahmenplan und der Rest dem BWPe nach 2027 zugeteilt sind. 50 % des Budgets sind für die Verbesserung der Hydromorphologie (30% für die Abwasserbehandlung und 0,7 Mrd. € für den Umgang mit diffusen Verschmutzungen vorgesehen).

2.9 Die Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Aufbereitung der Planungsunterlagen für den Beteiligungsprozess sind wenig einladend und ermutigen die Öffentlichkeit nicht, sich aktiv an den Konsultationen zu beteiligen. Die vorliegenden Unterlagen umfassen eine Vielzahl an Dokumenten deren inhaltliche Erfassung auch mittels der Zusammenfassung kaum möglich ist.

2.10 Unzureichender Umgang und Prävention von Schadstoffe wie Quecksilber, Biozide und Pestizide

- Der hohe Verschmutzungsgrad in der Elbe RBD ist eines der Hauptprobleme für die Umsetzung der Qualitätsanforderungen der WRRL. Trotz des Verschlechterungsverbots gibt es immer noch direkte und indirekte Einleitungen von Schwermetallen, Industriechemikalien und anderen Schadstoffen in die Elbe, ihre Nebenflüsse und Grundwasserkörper. Insbesondere die hohen Belastungen mit Quecksilber und bromierten Diphenylether (BDEs) sind alarmierend. Weniger als 1 % der Flüsse werden daher bis 2027 einen guten chemischen Zustand erreichen (Entwurf BWP, S. 239). Anhang A5-2 des BWP-Entwurfs zeigt, dass die meisten Wasserkörper einen guten chemischen Zustand bis 2033 und andere nach 2045 erreichen. Diese unterschiedlichen jährlichen Angaben zu Fristverlängerungen sind nicht nachvollziehbar, vor allem da nach den Angaben der deutschen Koordinierungsstelle der zuständigen Wasserbehörden von Bund und Ländern der gute chemische Zustand aufgrund der atmosphärischen Quecksilbereinträge bis etwa 2100 nicht erreichbar ist.

- Fristverlängerungen werden weitgehend mit "natürliche Gegebenheiten" begründet. Jedoch sind mehrere Bedingungen für die Inanspruchnahme dieser Fristverlängerungen nicht erfüllt, da Begründungen nicht transparent dokumentiert werden. Es gibt keine weiteren Informationen in den Dokumenten zu Maßnahmen bezüglich gefährlicher Stoffe die für 2024-2027 geplant sind, über die voraussichtliche Dauer der Fristverlängerung nach 2027, sowie methodische Informationen über die Wirksamkeit der Maßnahmen. Generell sind nach Artikel 4(4) WRRL die Fristen nach Artikel 4(1) nur dann zu verlängern, wenn sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht verschlechtert. Für die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen müssen die aktiven Emissionsquellen zumindest innerhalb der ohne Verlängerungen geltenden Fristen - bis 2020 eingestellt sein (Artikel 4(1)a in Verbindung mit dem OSPAR-Übereinkommen). Durch den ausschließlichen Verweis auf internationale Vereinbarungen, entziehen sich die Bundesländer ihrer Verantwortung für die Umsetzung der Ziele. Es ist nicht klar, wie die Wasserbehörden zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Für Quecksilber ist der Verweis auf das Kohleausstiegsgesetz (Entwurf BWP, S.24) nicht ausreichend, da ein vollständiger Ausstieg nicht vor 2038 geplant ist.

- Für Pestizide und Biozide sind transparentere Informationen darüber erforderlich, wie die Wasserbehörden zu deren Reduktion beitragen. Hier wird festgestellt, dass es "von grundlegender Bedeutung ist, ob der Einsatz eines Pestizids oder Biozids bereits verboten ist oder ob noch eine Zulassung besteht" (Entwurf BWP, S.171f.). Es wird auch auf das Pflanzenschutzgesetz und den nationalen Aktionsplan für den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden verwiesen, aber es ist nicht ersichtlich, wie die Umsetzung der Anforderungen erreicht werden soll.

Der BWP klärt nicht, welche der 260 Bioziden und 270 Pestiziden, die sich in mehr als 40.000 Produkten auf dem deutschen Markt befinden, verkauft, angewendet und freigesetzt werden. Gewässerinformationen werden nicht bereitgestellt. Selbst für die wenigen flussspezifischen oder prioritären Biozide wie Cypermethrin, steht eine öffentliche Bestandsaufnahme oder Defizitanalyse noch aus. Der Entwurf des BWP enthält keine umfassenden Maßnahmen, um den Pestizideintrag an der Quelle zu minimieren, insbesondere für kleine Wasserkörper (<10 km² Einzugsgebietsgröße).

Es gibt verschmutzte Wasserkörper, für die keine spezifischen Maßnahmen festgelegt sind, zum Beispiel im Teileinzugsgebiet der Tideelbe, und für alle anderen werden die Maßnahmen nicht vor 2027 umgesetzt werden. Außerdem gibt es keinen transparenten Managementplan zum Schutz von Natura 2000-Gebieten und Grundwasserökosystemen vor Bioziden, da es keine Überwachung von empfindlichen Lebensräume in der Nähe von Stegen gibt (da diese oft durch die Verschmutzung durch Biozide von Motorbooten besonders betroffen sind) und es fehlen Kriterien. Auch die Überwachung ist unzureichend. Für über 70% der zugelassenen Pestizide und Biozide wurden keine effektiven Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer (EQS) und Überwachungsstandards festgelegt. Es bleibt unklar, welche Substanzen und Metaboliten für die relevanten Gesamtgrundwasserqualitätsnormen berücksichtigt werden. Für fast 25% der Stoffe können UQN nicht angewendet werden, weil die analytischen Methoden nicht ausreichend sind.

3 Die internationalen Entwürfe für die Bewirtschaftungsplanung an der Oder

Der NABU ist aktives Mitglied im Bündnis Lebendige Oder. Aufgrund der besonderen Aktualität und der Reichweite der geplanten Ausbauaktivitäten an der Oder wird die Bewirtschaftungsplanung für die Oder in dieser Stellungnahme expliziert kommentiert. Weitere Stellungnahmen mit spezifischen Empfehlungen werden von den Landesverbänden eingereicht.

Mit Blick auf den weiteren geplanten Ausbau der Oder lehnen wir insbesondere die deutsch-polnischen Stromregelungskonzeption für die Oder ab, solange die Planungen nicht im Einklang mit den umwelt- und naturschutzrechtlichen Vorgaben stehen. Hier sehen wir ein erhebliches Risiko für die Erreichung der Ziele und für die Verletzung der Gebote der WRRL.

Die folgenden Erläuterungen basieren vorwiegend auf den Ergebnissen der bereits erwähnten EEB und WWF Studie¹³, ergänzt um unsere Beobachtungen. Es sei darauf hingewiesen, dass der dafür gesichtete Entwurf des BWPs für den internationalen BWP

¹³ WWF (2021) The final sprint for Europe's rivers: An NGO analysis of the draft 2022-2027 EU River Basin Management Plans.

der Oder im April 2021 bewertet wurde und die geplanten Ausbaumaßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten.

3.1 Zu hoher Anteil unzureichend begründeter Ausnahmeerklärungen

Der Plan enthält zahlreiche Ausnahmen, insbesondere Artikel 4(4) Zeit Verlängerungen, ohne detaillierte Begründung, und Artikel 4(7) nachhaltige Entwicklung, welche sich auf den Hochwasserschutz in Gebieten bezieht, in denen auch Infrastruktur für die Binnenschifffahrt geplant ist, aber nicht im Entwurf des Bewirtschaftungsplans enthalten ist. Der Entwurf des BWP enthält keine klaren und aktualisierten Informationen über die Umsetzung des vorherigen Maßnahmenplans. Der internationale Entwurf des BWP der Oder wurde rechtzeitig veröffentlicht und verweist häufig auf den polnischen Oder-Entwurf des BWP, der zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht veröffentlicht war.

3.2 Widersprüchliche morphologische Anpassungen und keine Beseitigung von Barrieren

Der BWP zählt nur die Anzahl der Barrieren pro Land ohne weitere Information und Details. Während morphologische Veränderungen als signifikantes wasserwirtschaftliches Managementproblem beschrieben werden, wird als Problemlösung der Ausbau und die Instandhaltung von Wasserstraßen vorangetrieben, statt die Beseitigung oder Anpassung von Barrieren. Es werden keine Kriterien für die Priorisierung von Maßnahmen vorgestellt, noch werden Kosten-Nutzen-Bewertungen vorgeschlagen. Die einzige Option, die im Plan erwogen wird, ist die Installation von Fischtreppe, mit Verweis auf die Fischtreppe an der Staustufe Malczyce in Polen, die jedoch nicht als best practise eingestuft werden kann. Die Beseitigung von Staudämmen ist nicht geplant.

3.3 Ausbau der Binnenschifffahrt zu Lasten der Bewirtschaftungsziele

Für das Odereinzugsgebiet sind groß angelegte Investitionen in die Binnenschifffahrt geplant. Der Entwurf des BWPs enthält jedoch keine Hinweise auf die Genehmigung von Infrastrukturprojekte für die Binnenschifffahrt. Artikel 4(7) Ausnahmen beziehen sich nur auf Hochwasserschutzmaßnahmen. Wenig nachvollziehbar, verweist der Entwurf des BWPs auf den Bau und die Verbesserung der Wasserstraßen als eine Maßnahme zur Erleichterung der Konnektivität für Wasserorganismen. Zudem sind im Maßnahmenprogramm keine Maßnahmen zur Reduzierung der Auswirkungen auf die Binnenschifffahrt geplant.

3.4 Fluss- und Feuchtgebietsrenaturierung

Der Entwurf des BWPs enthält eine Liste und Karte von Natura 2000 Schutzgebieten, berücksichtigt aber nicht die Naturschutzgebiete gemäß der nationalen Gesetzgebung. Er macht auch keine Angaben zu den ökologischen Anforderungen der Gebiete. Naturbasierte Lösungen werden nicht explizit erwähnt, so wird zwar der Wasserrückhalt in Bezug auf Bauinvestitionen genannt, jedoch nicht auf natürliche Wasserrückhaltemaßnahmen verwiesen. Das Budget für Sanierungsmaßnahmen ist unklar, obwohl bspw. Polens Nationales Programm für Gewässerrenaturierung im Jahr 2020 erarbeitet wurde.

3.5 Trockenheitsmanagement und Klimasicherheit

Hinweise auf den Klimawandel und geplante Forschungsaktivitäten sind im Entwurf des BWP enthalten, ebenso wie die Erwähnung des polnischen Dürreplans. Dieser basiert allerdings vorwiegend auf den Neubau und die Erweiterungen von Stauseen.

Zudem befürchten wir negative Auswirkungen durch den geplanten Ausbau der Oder und den dadurch rapide sinkenden Wasserrückhalt in der Landschaft, die zu erheblichen negativen Wirkungen für die Landnutzung und Schäden für grundwasserabhängigen Ökosystemen führen wird.¹⁴

3.6 Steinkohlebergbau

Im BWP fehlen Informationen darüber wie viel Wasser der Sektor entnimmt. Standort, Auswirkungen und bisher ergriffene Maßnahmen bezüglich des Braunkohletagebaus sind für den deutschen und tschechischen Teil des internationalen RBD detailliert beschrieben, fehlen aber für Polen, obwohl der größte Teil des Abbaus dort liegt. Der Entwurf des BWP erwähnt die aktuelle und zukünftige Sanierung von Minen, stellt aber keine konkreten Maßnahmen vor. Die Beschreibung der geplanten Maßnahmen ist sehr allgemein und ohne spezifische Kategorien. Einleitungen aus Braunkohleabbaugebieten sind weitestgehend von Gebühren und Kostendeckungen ausgenommen.

3.7 Ökonomische Instrumente und Angemessenheit des Budget

Der Entwurf des Bewirtschaftungsplans befasst sich nur mit Wasserentnahme und -versorgung sowie Abwasserbehandlung und Ableitung als Dienstleistungen. Er enthält keine Berechnungen aller finanziellen, ökologischen und Ressourcen-Kosten, und er geht nicht detailliert auf die Kostendeckung ein, obwohl in Anspruch genommen wird, dass die Kosten für städtische und industrielle Wasserdienstleistungen vollständig gedeckt sind. Es erwähnt die Gebührenbefreiungen für die Landwirtschaft und Fischfarmen, lässt aber unberücksichtigt, dass Kohlebergbau und der Energiesektor weitgehend von den Gebühren für Wasserdienstleistungen befreit sind. Im Entwurf des BWP gibt es keine Informationen über das Budget für die geplanten Maßnahmen.

4 Forderungen für eine ambitionierte Bewirtschaftungsplanung

Hiermit fordern wir die Bundesregierung und die Landesregierungen sowie die zuständigen Behörden dazu auf, die folgenden Aspekte bei der Überarbeitung der Pläne besonders zu berücksichtigen. Damit schließen wir uns den Forderungen europäischer Nichtregierungsorganisationen an¹⁵.

4.1 Umfangreiche Budgets für die Maßnahmenprogramme

Der Schutz und die Wiederherstellung von Gewässern und Ökosystemen muss Priorität bei der Maßnahmenauswahl und bei Investitionen erhalten. Dafür sind umfangreiche und leicht zugängliche Budgets für die Umsetzung der Maßnahmenprogramme sicherzustellen. Um dies zu ermöglichen, müssen verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten, einschließlich EU und nationale Mittel, mobilisiert und gebündelt werden. Die Priorisierung von Investitionen für den Gewässerschutz führt zu nachhaltigeren und integrierten Maßnahmen, die nicht nur den Wasserbedarf in verschiedenen Sektoren decken, sondern auch die Nachhaltigkeit und Artenvielfalt der aquatischen Umwelt verbessern. Maßnahmenprogramme sollten abgestimmt sein mit anderen Finanzplänen zur Förderung der biologischen Vielfalt wie z.B. den Prioritised Action Frameworks unter den Naturrichtlinien sowie GAP Strategieplänen und nationalen Resilienz- und Wiederherstellungsplänen.

4.2 Kostendeckungsansatzes für alle Sektoren

¹⁴ Befund der Mitglieder des Bündnisses Lebendige Oder. Kontakt erfragen.

¹⁵ Die nachfolgenden Forderungen entstammen der bereits erwähnten NGO Studie des EEB und WWF, dessen Ergebnisse auch vom NABU mitgetragen werden. WWF (2021) The final sprint for Europe's rivers: An NGO analysis of the draft 2022-2027 EU River Basin Management Plans.

Die Umsetzung des Kostendeckungsansatzes muss auf alle Sektoren angewandt werden. Maßnahmenbedingt gewonnene finanzielle Ressourcen sollten für geeignete Wassermanagementaufgaben und für die Beseitigung der damit verbundenen Umwelt- und Ressourcenkosten zur Verfügung stehen. Es sollten weitreichende Maßnahmen ergriffen werden, um die Anwendung des Kostendeckungsprinzips auf die Sektoren anzuwenden, die für die höchsten Belastungen der Gewässer verantwortlich sind: Landwirtschaft, Energie (Wasserkraft, Kohle, Bergbau und Verbrennung) und die Schifffahrt.

4.3 Abschaffung schädlicher nationaler Subventionen

Gegensätzlich ausgerichtete nationale aber auch europäische Subventionen, einschließlich bestimmter Agrarsubventionen, staatlicher Beihilfen für den Wasserkraftsektor und Stromsteuerbefreiungen für Wasserkraft müssen eingestellt werden. Hingegen sollten verbindlichen Maßnahmen und verbindlicher Kriterien aktiver zum Einsatz kommen, um Aktivitäten in anderen Sektoren so anzupassen, dass sie zur Wasserqualität und Biodiversität beitragen.

4.4 Begrenzung der Ausnahmen auf besondere Fälle

Ausnahmeregelungen sollten nur in besonderen Fällen angewandt werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Bewertung des überwiegenden öffentlichen Interesses in einer transparenten und wissenschaftlich fundierten Weise erfolgt, und gegenüber dem öffentlichen Interesse für den Erhalt oder die Wiederherstellung von Süßwasserökosystemen und deren ökologischen Funktionen abgewogen wird. Alle geplanten Infrastrukturprojekte in den BWP müssen mit einer Bewertung ihrer möglichen Auswirkungen auf den Zustand der Wasserkörper und mit Maßnahmen zur Minimierung oder Kompensation diese Auswirkungen begleitet werden.

4.5 Abgleich der Bewirtschaftungspläne mit Biodiversitätszielen

indem die RBMPs für die Planung von Maßnahmen zur Wiederherstellung frei fließender Flüsse (wie in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030) und den Rückbau veralteter Wehre, Dämme und andere Bauwerke im Fluss beitragen. Dies sollte Vorrang vor Fischtreppen haben, die unzureichend sind. Verbessern Sie Wissen und Maßnahmen, die sicherstellen, dass das Wassermanagement zu einem guten Wasser- und Sedimentfluss, dem Erhalt von qualitativ hochwertigen Oberflächengewässern und dem Schutz grundwasserabhängiger Ökosystemen und Naturschutzgebieten führt.

4.6 Anwendung von naturnahen Lösungen (NBS)

natürlichen Wasserrückhaltmaßnahmen und natürlichen klimapuffern, als Alternativen und Ergänzungen zu traditionellen technischen Lösungen. Jeder RBMP sollte eine Strategie zur Pilotierung und zum Upscaling von NBS-Projekten enthalten, um zur bevorzugten Option bei der Planung von infrastrukturellen Maßnahmen werden.

5 Detaillierte Ausführungen zu wichtigen Themenkomplexen

Die nachfolgenden Erläuterungen wurden für den dritten Bewirtschaftungszyklus aufbauend auf der Stellungnahme zum zweiten Bewirtschaftungszyklus bearbeitet und aktualisiert. An ihrer Aktualität haben die Ausführungen nichts verloren und werden aus diesem Grunde wiedervorgelegt.¹⁶

Bei der Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmenprogramme müssen **übergeordnet das Vorsorge- und Verursacherprinzip** gelten. Das vorrangige Ziel muss sein, Verschmutzung zu vermeiden bzw. die Ressource Wasser nachhaltig zu nutzen. Wer

¹⁶ NABU (2015) Flussgebietsübergreifende Stellungnahme des NABU zu den Bewirtschaftungsplänen und den Maßnahmenprogrammen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Stellungnahme zum WRRL -2. Bewirtschaftungszyklus 2015-2021.

doch verschmutzt oder Nutzungen betreibt, die Schaden verursachen, muss für die Wiederherstellung des guten Zustands aufkommen bzw. den Schaden ausgleichen.

Die größte Herausforderung ist es, die Umweltziele der WRRL in die verschiedenen Politikbereiche (Landwirtschaft, Forst, Raum- und Bauleitplanung, Verkehr, Naturschutz) und Fachplanungen zu integrieren sowie nachhaltige Produktions- und Lebensweisen zu etablieren. So steht es auch im Erwägungsgrund 16 der WRRL selbst. Nur so kann der Schutz der Oberflächengewässer, des Grundwassers und der *re*¹⁷ durch die WRRL wirksam erreicht werden.

5.1 Fristverlängerungen – Ausnahme wird zur Regel

Fristverlängerungen sind nicht wie ursprünglich vorgesehen eine Ausnahme, sondern zur Regel geworden. Beispielsweise sind in Niedersachsen für 1488 von 1562 Fließgewässerkörpern Fristverlängerungen nach § 29 WHG beantragt worden, weil sie den guten ökologischen Zustand verfehlen. Zum Teil wurden die Verlängerungen auch aus anderen Gründen als den rechtlich zulässigen beantragt. Hessen gibt beispielsweise an, dass nicht genügend personelle Kapazitäten sowohl auf Seiten der Verwaltung (z.B. Genehmigungsbehörden), als auch auf Seiten der Maßnahmenträger sowie bei Planungsbüros und Baufirmen zur Verfügung stehen. Fehlende Ressourcen sind in der Praxis durchaus ein großes Problem, weniger auf Seiten der Planungsbüros als vielmehr auf Seiten der Verwaltung und Maßnahmenträger. Dem können die Länder jedoch durch eine angepasste Personalpolitik und eine gezielte Förderung von Maßnahmenträgern entgegen steuern. Gültige Rechtfertigung für eine Fristverlängerung nach § 29 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 sind Personalengpässe nicht, dies ist eher als fehlender Umsetzungswille zu werten. Für die zweite Bewirtschaftungsperiode ist ein solches Vorgehen nicht akzeptabel, stattdessen ist dafür Sorge zu tragen, dass tatsächlich die erforderlichen Maßnahmen benannt und ergriffen werden, damit die Bewirtschaftungsziele zumindest in der nun anstehenden Zeit erreicht werden.

5.2 Maßnahmenträger und –umsetzung stärken

Kernproblem der WRRL-Umsetzung ist das Faktum, dass schlichtweg zu wenige Maßnahmen umgesetzt werden. So stellt auch die EU-Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 9. März 2015 (COM (2015) 120 final) fest: „Der von vielen Mitgliedsstaaten verfolgte Ansatz –sich (zumeist) ausgehend vom Status Quo in die richtige Richtung zu bewegen –reicht eindeutig nicht aus um die Umweltziele für die meisten Wasserkörper zu erreichen“. Dies liegt zum großen Teil auch an dem Prinzip der Freiwilligkeit, das in vielen Bundesländern gilt und wird z.B. im Bewirtschaftungsplan von Niedersachsen auch konkret als Problem benannt: „Diese freiwilligen Maßnahmenträgerschaften haben bisher nicht dazu geführt, dass alle an den Gewässern notwendigen Maßnahmen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele auch umgesetzt werden konnten.“¹⁸ Hier besteht ein enormer Handlungsbedarf, dem u.a. mit folgenden Schritten begegnet werden sollte:

- Die Umsetzung vor Ort wird teilweise enorm blockiert, weil die durchweg stark landwirtschaftlich geprägten Mitglieder in den Unterhaltungsverbänden Gewässerentwicklung als originäre Landesaufgabe sehen und ihre Verbandsbeiträge nicht für diese Aufgabe zur Verfügung stellen wollen.¹⁹ Potentielle Maßnahmenträger, z.B. Kommunen oder Unterhaltungsverbände, müssen deshalb durch gesetzgeberi-

¹⁷ Bei den Umweltzielen zu Nähr- und Schadstoffen und Artenschutz verweisen die Maßnahmenprogramme der Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL) auf die Maßnahmenprogramme der WRRL.

¹⁸ z.B. Entwurf des niedersächsischen Beitrags zu den Maßnahmenprogrammen 2015 bis 2021, S.65

¹⁹ Fallbeispiel Niedersachsen Ohre-Verband, Kontakt über den NABU Bundesverband zu erfragen.

sche Maßnahmen **verpflichtet und in die Lage versetzt werden** (Finanzierung von Eigenanteilen und Personal), bei der WRRL-Maßnahmenumsetzung stärker mitzuwirken. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die Teilfinanzierung sogenannter „Gewässerkoordinatoren“ in Niedersachsen. Damit werden Unterhaltungsverbände personell verstärkt und sollen sich so besser mit Maßnahmenakquise und -umsetzung beschäftigen können. Das Beispiel zeigt, dass es auch von Seiten der Länder Möglichkeiten gibt, die Maßnahmenumsetzung zu unterstützen. Diese müssen dann aber auch flächendeckend und langfristig angelegt werden und sollten nicht im Pilotstadium verbleiben.

- Zudem ist es dringend erforderlich, dass die unteren Wasser-, Boden- und Landschaftsbehörden politisch und organisatorisch unabhängig aufgestellt werden, um ihre Arbeit allein auf fachlicher Grundlage zu leisten.
- Der Problematik der Eigenanteilsaufbringung muss entgegengewirkt werden, wie dies beispielsweise bereits durch den 100 %-Finanzierungsansatz von WRRL-Maßnahmen in FFH-Gebieten in Hessen geschieht.
- Wir regen noch vor der endgültigen Verabschiedung der Bewirtschaftungspläne einen länderübergreifenden Austausch über erfolgsversprechende Ansätze an, damit „best practises“ Eingang in die nächste Bewirtschaftungsperiode finden.
- Die Förderrichtlinien sind so anzupassen, dass auch Dritte (z.B. Naturschutzverbände, Stiftungen) als Maßnahmenträger tätig werden können.
- Dringend notwendig ist auch ein professionelles Flächenmanagement: Die traditionelle Umsetzung (Umfangreiche Planung + „Baggernaturschutz“) ist zu teuer²⁰. Zur Effizienzsteigerung ist daher eine strategische Neuausrichtung hin zu mehrzulassungsfreien Maßnahmen und nachfolgender eigendynamischer Entwicklung der Gewässer („Hilfe zur Selbsthilfe“) notwendig. Voraussetzung hierfür sind Programme zum systematischen Erwerb von Ufergrundstücken und zur Ausweisung von unbewirtschafteten Gewässerentwicklungstreifen(s. nächster Spiegelstrich). Hierbei ergeben sich auch Synergieeffekte mit der Förderung des Bibers als „Motor“ der eigendynamischen Gewässerentwicklung (s. Punkt 5.10) und Raum für die Erfüllung von Verpflichtungen aus der Biodiversitätsstrategie, der FFH-Richtlinie, der EU-Vogelschutzrichtlinie und dem vorsorgenden Hochwasserschutz.
- Die sehr geringe Zahl erworbener Flächen zeigt, dass der Landerwerb die große Hürde bei der fristgerechten Umsetzung der EU-WRRL ist. Hier müssen die Länder ansetzen und in allen Gewässersystemen systematisch die Instrumente der Flurneuordnung (Freiwilliger Landtausch §103a FlurbG, Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren §91 FlurbG, Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren §86) nutzen, um entlang der Gewässer 10-30 m breite, unbewirtschaftete Entwicklungstreifen auszuweisen. Das Urteil des BVerwG vom 13.4.2011 (9 C 2/10) bestätigt, dass ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren auch eingeleitet werden kann, um Maßnahmen der naturnahen Gewässerentwicklung zu ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Flächenverfügbarkeit ist auch dringend das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht zu streichen.

²⁰ Fallbeispiel aus Hessen: Die Maßnahmenkosten z. B. bei Renaturierungen an der Aar, Eder, Sonder, Nidda, Usa und Rodau/Brühlbach beliefen sich auf ca. 200.000 €/km, Ansprechpartner Mark Harthun, NABU Hessen

- Ferner müssen die Länder ihren Ämtern für Bodenmanagement eine zentrale Aufgabe zur Unterstützung der Umsetzung der WRRL zuweisen: Hier sollte Personal eingestellt werden, welches gezielt die Aufgabe des Landmanagements zur Ausweisung nutzungsfreier Gewässerentwicklungstreifen hat. Es sollten dabei alle Möglichkeiten genutzt werden, landeseigene Grundstücke im Auenbereich einzubeziehen oder als Tauschflächen zu nutzen²¹.

5.3 Handhabung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots

Die Handhabung des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots nach §27WHG erfolgt in der deutschen Verwaltungspraxis uneinheitlich. In zahlreichen Verwaltungsverfahren mit wasserrechtlichem Bezug werden sie nicht einmal erwähnt. In den Fällen, wo das Verschlechterungsverbot als eigenständige Zulassungsschranke angesehen und behandelt wird, werden mögliche Verschlechterungen meist nur oberflächlich und nach Maßgabe der „Zustandsklassentheorie“ bewertet. In Einzelfällen wird auch die strengere „Status-quo-Theorie“ hilfsweise geprüft. Verfahren, in denen die Anwendung des Verschlechterungsverbots im Ergebnis zu einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung von Anträgen oder zur Anordnung strengerer Umweltauflagen geführt hätte, sind dem NABU nicht bekannt. Das Verbesserungsgebot wird ebenfalls nur in Einzelfällen und dann nur oberflächlich berücksichtigt. Ein Abgleich des Zustands des betroffenen Oberflächenwasserkörper (OWK) und der geplanten Verbesserungsmaßnahmen zur Erreichung der WRRL-Ziele mit den zu erwartenden vorhabenbedingten negativen Auswirkungen findet nicht statt.

Insgesamt wurden die WRRL-Anforderungen in der Verwaltungspraxis in der Regel nur oberflächlich berücksichtigt. In einem Thesenpapier vom 12.09.2013 empfiehlt die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser der deutschen Bundesländer (LAWA), das Verschlechterungsverbot als zwingendes Recht zu betrachten und vorsorglich zunächst dem vom Bundesverwaltungsgericht im Weserverfahren vertretenen Ansatz zu folgen. Der zukünftig anzulegende rechtliche Maßstab wurde im Jahr 2015 durch den Europäischen Gerichtshof im Rahmen der Beantwortung der Vorlagefragen aus dem Weserverfahren gesetzt. Mit dem Schlussantrag des Generalanwalts vom 23. Oktober 2014 ist mit einer strengen Auslegung des Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot erfolgt.

Um die Umweltziele der WRRL zu erreichen, ist nicht nur eine WRRL-konforme Bewirtschaftungsplanung zu gewährleisten, sondern zwingend auch eine WRRL-konforme Handhabung von Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot in der Verwaltungspraxis. Im 15. Jahr nach Verabschiedung der WRRL müssen endlich Vorgaben für die Verwaltungspraxis konkretisiert und umgesetzt werden, mit denen die Verschlechterung des Gewässerzustands effektiv verhindert wird. Im Anschluss an die Entscheidung des EuGH sind sowohl die LAWA als auch die zuständigen Verwaltungen der Länder gefragt, die Vorgaben in die Verwaltungspraxis zu überführen und die notwendigen Informationen an alle Behörden weiter zu vermitteln, deren Aktivitäten die WRRL-Belange berühren.

5.4 Nährstoffproblematik

Stoffeinträge aus der landwirtschaftlichen Flächennutzung stellen ein dominierendes Problem in allen Flussgebietseinheiten für die Zielerreichung nach EU-WRRL dar²².

²¹ Beispielhaft sei hier das Bayerische Hochwasserschutz-Aktionsprogramm 2020 genannt, im Zuge dessen bereits zur Halbzeit 764 km Gewässerstrecke und 1883 ha Uferflächen renaturiert wurden.

²² Vgl. u.a. den Entwurf des niedersächsischen Beitrags zu den Bewirtschaftungsplänen, S. 47

Ohne wirksame Beiträge der Landwirtschaft sind die fachlichen Ziele, z.B. 2,8mg/l Gesamtstickstoff am Übergangspunkt limnisch/marin²³ nicht erreichbar. So stellt auch Niedersachsen fest, „dass zur Einhaltung der Bewirtschaftungsziele der Gewässer die Einträge aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen erheblich zu senken sind. Ein weiteres wichtiges Ergebnis besteht in der Erkenntnis, dass unter Beibehaltung der derzeit gültigen Regelungen die grundlegenden Maßnahmen allein nicht ausreichen werden, um bis zum Jahr 2021 die Bewirtschaftungsziele einzuhalten. Die Modellrechnungen zeigen weiterhin auf, dass nach Umsetzung der grundlegenden Maßnahmen weiter ein erheblicher Minderungsbedarf besteht.“ Die Nährstoffsituation ist in anderen Bundesländern ähnlich. Wir fordern daher, dieses Problem aktiv und fachübergreifend zu adressieren und folgende Schritte für eine Reduzierung der Nährstoffeinträge umzusetzen:

- Essentiell ist die Erarbeitung einer Strategie zur Reduzierung von Nährstoffen, wie sie auch im Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen zu Stickstoff vorgeschlagen wird²⁴. Es bedarf dringend einer konsequenten Umsetzung der Nitratrichtlinie sowie einer Ausweitung der Anwendung von wasserwirtschaftlichen Instrumenten, wie die Ausweisung von Wasserschutzgebieten und Gewässerrandstreifen oder der Einführung bzw. Durchführung der wasserrechtlichen Zulassungspflichtigkeit für Düngungsvorgänge.
- Der NABU schließt sich der Position des SRU an, dass der starke Fokus auf freiwillige Maßnahmen zu Stickstoffminderung in der Landwirtschaft dem Verursacherprinzip nicht mehr gerecht wird²⁵. Es bedarf deshalb einer Aufhebung der Regelungs- und Kontrolldefizite bezüglich einer gewässer- und grundwasserschonenden Düngung. Dazu muss die Düngeverordnung dringend grundlegend novelliert werden und ihre Bußgeldvorschriften verschärft werden. Denkbar sind zusätzlich auch ökonomische Instrumente, wie die Einführung einer Umweltsteuer auf überschüssige Nährstoffeinträge. Eine Bilanzierung der Nährstoffströme durch die Einführung einer Hoftorbilanz muss verpflichtend umgesetzt und kontrolliert werden. Sperrfristen der Ausbringung müssen so gestaltet werden, dass eine Auswaschung von Nährstoffen in Grund- und Oberflächengewässer effektiv verhindert wird. Gleichzeitig müssen Bund und Länder Anreize für Landwirte setzen, auf umweltschonendere Verfahren wie die ökologische Landwirtschaft umzusteigen²⁶. Wir verweisen hier auf die Stellungnahme der Umweltverbände zur Novelle der Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung - DüV) vom 30.01.2015²⁷ sowie auf die LAWA-Empfehlung zur Übertragung flussbürtiger, meeresökologischer Reduzierungsziele ins Binnenland²⁸.

²³ Bund-Länder Messprogramm (2011): Konzept zur Ableitung von Nährstoffreduzierungszielen in den Flussgebieten Ems, Weser, Elbe und Eider aufgrund von Anforderungen an den ökologischen Zustand der Küstengewässer gemäß Wasserrahmenrichtlinie.

²⁴ SRU (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. Berlin.

²⁵ Vgl. Salomon & Kuhn: Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft – ein überwindbares Hindernis bei der Umsetzung der WRRL? In: Wasser und Abfall 6/2015.

²⁶ Ziel sollte die Ausweitung auf mindestens 20 % der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sein.

²⁷ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/verbaende-stellungnahme_duev.pdf

²⁸

http://www.wasserblick.net/servlet/is/142651/WRRL_2.4.7_Uebertragung_Reduzierungsziele_Gesamtstickstoff.pdf?command=downloadContent&filename=WRRL_2.4.7_Uebertragung_Reduzierungsziele_Gesamtstickstoff.pdf

- Nach dem Vorbild Niedersachsens sollte ein bundeseinheitliches Düngemittelkataster und verschiedener Meldeverordnungen (Dünge-Transportdatenbank in Verbindung mit einer Düngeverbringungsverordnung) eingeführt werden. Die Vernetzung der Daten mit den einzelbetrieblichen Nährstoffbilanzen kann eine wirksame Kontrolle der DüV gewährleisten. Kontrollen sollten v.a. dort durchgeführt werden, wo es Umweltprobleme auf Grund von Nährstoffüberschüssen gibt.
- Im Zusammenhang mit einer Reduzierung der Nährstoffeinträge bedarf es einer Überarbeitung der EEG-Förderung für Biomasse. Regional führt die aktuelle Förderpraxis zu einer sehr starken Zunahme von Maisanbauflächen und in Folge dessen zur Überdüngung durch Gülleaufbringung und zur Entsorgung von großen Mengen an Gärresten auf den Äckern, die in ansteigenden Nährstoffbelastungen im Boden, im Grundwasser und in Oberflächengewässern resultieren. Dieses Problem wird in der Düngeverordnung bislang nicht in die Nährstoff-Bilanz der Betriebe eingerechnet. In den betroffenen Anbaugebieten sind im Grundwasser wieder steigende Trends der Nährstoffbelastung zu beobachten, die auch bei Trinkwasserversorgern ernste Besorgnis hervorrufen wie z.B. beim Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband (Niedersachsen)²⁹.
- Der oberflächige Eintrag von Dünge- und Spritzmitteln durch Abschwemmung und Abdrift belastet die Gewässer in einem alarmierenden Maß und hat auch keinen Nutzen für die Landwirtschaftsbetriebe. Deshalb müssen die Abstandsregelungen für die Ausbringung von Düngern und Spritzmitteln in der DüV angepasst und verbindliche Gewässerrandstreifen mit Düngungs-, Pestizidausbringungs- sowie einem Ackerbau- und Umbruchverbot ausgewiesen werden. Die Einhaltung der Auflagen muss kontrolliert werden. Die Breite der Gewässerrandstreifen hängt von Art und Größe des Gewässertyps ab. Eine Mindestbreite von 10 m bei kleineren bis mittleren Gewässern (bis 2. Ordnung) sowie von mindestens 20 m bei größeren Gewässern (1. Ordnung) ist unerlässlich. Zusätzlich sollte die Hangneigung bzw. die Erosionsgefährdung der Böden bei der Abstandsregelung berücksichtigt werden. Bei großen Strömen sollte keine Gülle-Düngung in den Vorländern erfolgen.
- Für die Lagerung von Gülle und ähnlichen Substraten müssen stringente bundeseinheitliche Regelungen gelten. Hier blockiert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft derzeit weiterhin die Umsetzung der Verordnung zu wassergefährdenden Stoffen.
- Ein signifikanter Teil der Nährstoffeinträge wird in vielen Einzugsgebieten über Dränwasser eingetragen. Ein erheblicher Teil des Sickerwassers wird dabei ohne lange Bodenpassage direkt in die Oberflächengewässer eingeleitet. Im Nährstoffreduzierungskonzept zu Dahme, Spree und Havel beträgt der Eintrag durch Drainagen in manchen Teileinzugsgebieten beispielsweise bis zu 25 % der Phosphorfrachten³⁰. Hier besteht ein großes Reduzierungspotential, das stärker als bisher genutzt werden muss.
- Bei der Ökologisierungskomponente (Greening) der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) müssen im Sinne der Kohärenz bei der nächsten Überarbeitung die Nährstoffziele für das Grundwasser, die Oberflächengewässer und die Meere integriert

²⁹ <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Nitratbelastung-Kontrollen-bleiben-mangelhaft,nitrat108.html>

³⁰ http://www.lugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/naehstoff_phase2.pdf

werden. Deutschland muss jede Möglichkeit dazu nutzen, die europäischen Diskussionen dahingehend zu beeinflussen.

- Die Beratung zu sowie die Kontrolle von Maßnahmen der guten fachlichen Praxis, die Auswirkungen auf Oberflächengewässer und Grundwasser haben (wie Einsatz von Dünge- und Spritzmittel, Anbaudiversifizierung oder erosionsmindernde Bewirtschaftung in Hanglagen), muss flächendeckend ausgeweitet werden. Generell bedarf es der Akzeptanz- und Attraktivitätssteigerung von Agrarumweltmaßnahmen, da diese weithin als zentrale Säule in den Maßnahmenprogrammen genannt werden.
- Gewässer- und grundwasserschonende Bewirtschaftung und ökologische Wirkzusammenhänge müssen einen größeren Stellenwert in der landwirtschaftlichen Ausbildung bekommen.
- Die Auswirkungen von Havarien bei Biogasanlagen führen punktuell zu schweren Schädigungen der Gewässerzönose³¹. Beispielsweise wurden im Kreis Rotenburg/Wümme in den letzten 10 Jahren 33 Biogashavarien gemeldet³². Hinzu kommt noch eine Reihe von nicht gemeldeten Unfällen. Bezogen auf die Landesfläche ergibt sich ein signifikantes Schädigungspotenzial durch solche unfallbedingten Einträge. Deswegen müssen Maßnahmen zur Vermeidung von unfallbedingten Einträgen wie z.B. eine standardmäßige Vorrichtung zum Auffangen von Gärrest-Gülle-Gemischen verpflichtend eingeführt und in den Maßnahmenprogrammen benannt werden.
- Subventionen und Förderkriterien müssen in allen Planungssektoren (Landwirtschaft, Energie, Forstwirtschaft etc.) auf die Integration der WRRL-Umweltziele ausgerichtet werden. Praktiken, die zu einer Umweltgefährdung bei der Flächen-nutzung (wie Auswaschung von Nährstoffen) führen, dürfen nicht subventioniert werden.
- Der Anbau von Energiepflanzen, die starkes Düngen erfordern, muss reduziert werden und darf in der Aue nur mit sehr strikten Auflagen für den Gewässer-schutz erfolgen.
- Die Erhaltung und die Renaturierung von grundwasserabhängigen Ökosystemen spielt für die Reduzierung von Nährstoffen in den Flüssen und letztendlich auch im Meer eine große Rolle und muss unbedingt weiter vorangetrieben werden³³³⁴³⁵. Grundlage dafür ist auch die Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt mit ihren moorspezifischen Zielen, wie z.B. die Schaffung ökonomischer Anreize zur Nutzungsexpensivierung von Niedermooren, die Förderung einer natürlichen Entwicklung auf 20% der extensiv genutzten Niedermoore bis 2020 sowie der

³¹ Fallbeispiel Biogashavarie Lünzener Bruchbach, Niedersachsen, <http://www.wuemmeerforelle.de/111.html>

³² Das ergab eine Anfrage des NABU Rotenburg beim Landkreis Rotenburg/Wümme.

³³ <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/skript350.pdf>

³⁴ http://wrrl-info.de/docs/wrrl_sonderinfo.pdf

³⁵ http://www.fgg-el-be.de/tl_files/Downloads/Veranstaltungen/FGG_Elbe/Workshop_Klink_05_2013/Trepel_Stoffrueckhalt.pdf

Schutz des Wasserhaushaltes intakter Moore und eine dauerhafte Wiederherstellung regenerierbarer Moore bis 2020³⁶.

- Die Anstrengungen zur Reduzierung von Nährstofffrachten aus Siedlungsbereichen müssen weiter intensiviert werden. Dazu stehen verschiedene dezentrale Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft zur Verfügung, deren Einsatz noch ausgebaut werden muss³⁷.
- Die natürlichen Vorkommen von Phosphor sind begrenzt. Es ist deshalb erforderlich, Strategien und Methoden des Phosphatrecyclings, z.B. auch aus dem Klärschlamm, zu fördern. .

5.5 Schadstoffproblematik

Nach den bisherigen Monitoringergebnissen wird in Deutschland flächendeckend kein guter chemischer Zustand erreicht. Dies liegt v.a. an den geänderten Bewertungsgrundlagen für Quecksilber in Biota. Unabhängig davon liegt aber nicht ohne Grund die Richtlinie über die Umweltqualitätsnormen (2008/105/EG) für prioritäre Stoffe vor, da diese Stoffe umweltschädigend sind. Auch mit Blick auf die MSRL und ihr Umweltziel 2 (Meere ohne Verschmutzung durch Schadstoffe) sowie der Verpflichtung zum sogenannten Nulleintrag bis 2020 auf Basis der Meeresschutzkonventionen OSPAR³⁸ und HELCOM³⁹.

- Der Phasing-Out-Verpflichtung für prioritär gefährliche Stoffe ist eine erhebliche Reduzierung von Schadstoffeinträgen gefordert. Wichtige Schritte dafür sind dabei:²⁶
- Die Monitoring-Programme und Abkommen wie die OSPAR Strategie für gefährliche Stoffe (OSPAR HazardousSubstanceStrategy), der HELCOM Ostsee-Aktionsplan für gefährliche Stoffe (HELCOM Baltic Sea Action Plan for HazardousSubstances), der Qualitätsbericht des trilateralen Überwachungs- und Bewertungsprogramms (Quality Status Report des Trilateral Monitoring and Assessment Programme (TMAP)) sowie die Umweltqualitätsnormen für gefährliche prioritäre Stoffe nach WRRL müssen aufeinander abgestimmt und verbindlich eingehalten werden. muss nachgekommen werden. Bisher fehlen dafür sichtbare Strategien, ein verbindlicher Zeit-plan und konkrete Umsetzungsschritte.
- Die Grenzwerte für ölhaltige Abwässer (Schifffahrt, Ölförderung, Raffinerien,metallverarbeitende Industrie etc.) müssen auf unter 5ppm in allen Gewässern abgesenkt werden.
- Biozidhaltige Antifoulinganstriche müssen aus dem Handel genommen werden. Stichproben des Umweltbundesamtes in 50 deutschen Sportboothäfen ergaben eine Überschreitung der Umweltqualitätsnorm für prioritäre Stoffe nach WRRL, u.a. für Cybutryn in 35 Fällen (70 %) ⁴⁰

³⁶

https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/biolog_vielfalt_strategie_nov07.pdf

³⁷ http://www.mlul.brandenburg.de/media_fast/4055/phase_3_2015.pdf

³⁸ http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/10-03e_nea_environment_strategy.pdf

³⁹ <http://helcom.fi/recommandations/Rec%2013E-1.pdf>

⁴⁰ <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/gefaehrliche-substanz-in-freizeithaefen>

- Die Entwicklung von Schadstoffeffekt-geleiteter Analytik (Forschung Gemischtttoxizität) sollte weiter gefördert werden – dies würde auch Informationen über die Transportwege und die Mengen der Substanzen hinsichtlich der Emissionen/ Einleitungen in verschiedene ökologische Nischen geben.
- Das zweistufige Zulassungsverfahren der Biozid-Verordnung (Nr. 528/2012) wurde bisher von keinem Antifoulingmittel erfolgreich durchlaufen. Alle Antifoulings sind derzeit nur auf Grund von Übergangsregeln ungeprüft auf dem Markt.
- Die flächendeckende Überschreitung der Quecksilber-Umweltqualitätsnorm in Biota führt dazu, dass **kein** Gewässer in der Bundesrepublik Deutschland in einem guten chemischen Zustand ist. Direkte Frachteinträge aus der Industrie sind mittlerweile weitgehend eingestellt. Auch über die kommunalen Kläranlagen erfolgt nur ein sehr geringer Eintrag. Die Hauptquelle ist die Kohleverbrennung. Da auch sämtliche andere Technologien zur Gewinnung von Energie aus fossilen Energieträgern (Erdgas (insbes. Fracking), Erdöl) mit schädlichen Einträgen in Oberflächengewässer und in das Grundwasser verbunden sind, muss die Förderung einer naturverträglichen Energiewende, wie sie auch die Bundesrepublik anstrebt⁴¹, vorangetrieben werden.
- Die vom Umweltbundesamt empfohlene Einführung der 4. Reinigungsstufe für Kläranlagen der Größenklasse V muss vorangetrieben werden⁴². Nach dem Positionspapier des UBA ist der Eintrag über das kommunale Abwasser bei einer Reihe von prioritären Stoffen ein signifikanter Eintragspfad. Dies gilt z.B. bei den prioritären Schwermetallen (Nickel, Blei, Quecksilber und Cadmium), Diuron, Isoproturon, Nonylphenol, PAK und DEHP. Darüber hinaus ist das kommunale Abwassersystem für eine Vielzahl europaweit nicht geregelter Stoffe wie Arzneimittel, darunter auch hormonaktive Stoffe, der Haupteintragspfad. Die 4. Reinigungsstufe kann, ergänzend zu einer Vermeidung durch Anwendungsbeschränkungen und -verbote über Stoffrecht, Produktrecht sowie durch die Verminderung von Luftemissionen, einen Beitrag zur Reduzierung der Verunreinigung durch Mikroschadstoffe leisten. Die 4. Reinigungsstufe befindet sich außerdem in der Diskussion bezüglich der Reduktion von Mikroplastik, einer mittlerweile stark an Bedeutung gewinnenden Bedrohung, die auf allen Ebenen der Nahrungskette wirkt und wie die anderen Schad- und Fremdstoffe auch ein Gesundheitsproblem für den Menschen darstellt^{43,44,45}. Die 4. Reinigungsstufe ist jedoch nur als Übergangslösung zu verstehen. Letztendlich müssen Maßnahmen an der Verunreinigungsquelle Vorrang haben.
- Die Klärschlammasbringung auf landwirtschaftlichen Flächen (zurzeit noch ca. 30 %) muss beendet werden.

⁴¹ <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimapolitik-der-bundesregierung/#c17575>

⁴² UBA (Hrsg.) 2015: Organische Mikroverunreinigungen in Gewässern. Vierte Reinigungsstufe für weniger Einträge, S. 20. <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/organische-mikroverunreinigungen-in-gewaessern>

⁴³ <http://www.initiative-mikroplastik.de/index.php/themen/mikroplastik-und-klaeranlagen>

http://www.awi.de/de/institut/wissenschaftliche_beratung/nordseebuero/forschung/mikroplastik/

⁴⁴ <http://www.bund.net/mikroplastik>

⁴⁵ http://www.awi.de/de/institut/wissenschaftliche_beratung/nordseebuero/forschung/mikroplastik/

- Reduzierung der Schadstoffeinträge durch Niederschlagswasser aus Siedlungsgebieten durch eine verbesserte Regenwasserbehandlung (z.B. durch den Einsatz von Schrägklärern in Regenbecken). Bei der Behandlung von verunreinigtem Regenwasser ist die Entsiegelung und der natürliche Wasserrückhalt wo immer möglich technischen Lösungen vorzuziehen.

5.6 Problemfeld Abflussregulierung und morphologische Veränderungen

Morphologische Veränderungen und Abflussregulierungen sind neben der Nährstoffbelastung eine der wesentlichen signifikanten Beeinträchtigungen⁴⁶ der Oberflächengewässerkörper. Um einen guten ökologischen Zustand bzw. ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen, ist eine Verbesserung der Hydromorphologie von entscheidender Bedeutung. Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zeigen zahlreiche Synergien zum Schutz und der Entwicklung wasserabhängiger FFH-Arten und LRT, zur MSRL in Bezug auf den Schutz von katadromen und anadromen Fisch- und Neunaugenarten, zur Biodiversitätsstrategie und zur Hochwasserrisikomanagementrichtlinie auf. Vordringlich sind folgende Bausteine:

- Entwicklung von gewässertypspezifischen hydromorphologischen Strukturen (z.B. Kiesbänke, Totholz, Flachwasserzonen, Revitalisierung von Uferzonen und Auen). Hier kann durch eine angepasste Gewässerunterhaltung bereits kostengünstig zu einer Gewässerentwicklung beigetragen werden. Dies bedarf jedoch einer verbindlichen Ausrichtung der Arbeitsschwerpunkte von Unterhaltungsverbänden an den Zielen der WRRL.
- Die Durchgängigkeit (sowohl die laterale als auch die longitudinale Konnektivität) ist für eine erfolgreiche Reproduktion essentiell. In diesem Zusammenhang muss die Subvention von kleinen Wasserkraftanlagen eingestellt werden. Die rund 7300 kleinen Wasserkraftanlagen (von insgesamt ca. 7700 Wasserkraftanlagen in Deutschland) mit einer Leistung von weniger als 1 MW erzeugen nur maximal 10 % der Gesamtleistung durch Wasserkraft⁴⁷. Sie leisten keinen signifikanten Beitrag zu einer naturverträglichen Energiewende und haben enorme negative ökologische Folgen. Die Schädigungsrate an den Tieren könnte in einem ersten Schritt erheblich gesenkt werden, wenn Wasserkraftwerke zur Hauptwanderzeit nachts ausgeschaltet werden (analog zur inzwischen durchaus gängigen Praxis im Windenergiesektor für den Fledermaus- und Zugvogelschutz). Mittelfristig gilt es die Standorte und Anlagen kritisch zu überprüfen und ihre Zahl zu reduzieren (Rückbau). Die Durchgängigkeit muss generell sowohl flussauf- als auch abwärts gewährleistet werden.
- Die Auswirkungen von baulichen Maßnahmen in Fließgewässern auf den Sedimenthaushalt und –transport an den und zu den Küstengewässern müssen bei der Bewertung solcher Eingriffe regelmäßig in Betracht gezogen werden.

⁴⁶ Bsp. Niedersachsen: Von insgesamt 1562 wird bei 1538 Flusswasserkörper (98,5 %) der Gewässerausbau als eine signifikante Belastung bezeichnet.

⁴⁷ https://www.clearingstelle-eeg.de/files/private/active/0/bmu_nutzung_wasserkraft.pdf

Über die Gewässerrandstreifen hinaus sollten wo immer möglich sogenannte Gewässerentwicklungskorridore zur Anwendung kommen, in denen das Gewässer Raum bekommt, sich frei zu entwickeln (s. auch Punkt 5.10).

5.7 Nennung von Vorhaben mit Einfluss auf den Wasserkörper-Zustand

Im Bewirtschaftungsplan sind die signifikanten Belastungen und anthropogenen Auswirkungen auf den Zustand von Oberflächengewässern und dem Grundwasser zusammengefasst. Diese Zusammenfassung ist für eine fundierte Bewirtschaftung im Sinne der Zielerreichung der WRRL nicht ausreichend, da umgesetzte oder geplante Maßnahmen, die sich negativ auf den Gewässerzustand auswirken, oftmals nicht dargestellt und auch nicht in die Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung einbezogen werden. Auch regelmäßig wiederkehrende, signifikante Eingriffe wie Unterhaltungsmaßnahmen müssen mit aufgeführt werden. Weder der Stand der Zielerreichung noch die für die Zielerreichung notwendigen Maßnahmen können ohne diese Angaben für die OWK, die von verschiedenen Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind, fundiert bestimmt werden.

Deswegen sollten folgende Informationen zu umgesetzten und geplanten belastenden Maßnahmen generell in den BWP aufgenommen werden:

- Beschreibung der belastenden Maßnahme und ihrer Auswirkungen,
- Betroffene/vorgesehene Maßnahmen zu Vermeidung, Minderung und/oder Ausgleich,
- Angabe der betroffenen OWK und/oder Grundwasserkörper (GWK) und Darstellung ihres Zustands (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Qualitätskomponenten (QK)) sowie
- Angaben zur Auswirkung des Vorhabens auf die einzelnen QK sowie den gesamten OWK/GWK.

Die Relevanz umgesetzter oder geplanter belastenden Maßnahmen sei hier kurz an einigen Beispielen der Tideelbe⁴⁸ dargestellt:

Belastende Maßnahme	OWK	
Geplante Fahrrinnenanpassung mit einer Vertiefung und Verbreiterung der Fahrrinne sowie Strombauwerken	el_01, el_02, el_03, T_1, ...	Sauerstoffhaushalt, Morphologie, Tideregime, MZB, Fische, Makrophyten, ...
Kraftwerk Moorburg – Betrieb mit Kühlwasser aus der Elbe	el_01, el_02, el_03	Sauerstoffhaushalt, Fische, ...
Travehafen)	el_01, el_02, el_03	Sauerstoffhaushalt, Fische, MZB, Tideregime, ...
Unterhaltungsbaggerungen auf der gesamten Länge der Tideelbe	el_01, el_02, el_03, T_1, ...	Sauerstoffhaushalt, Fische, MZB, Tideregime, ...

Die aufgeführten Projekte an den Elbe-OWK stellen Beeinträchtigungen des Gewässerzustands dar und müssen daher zwingend im BWP abgebildet werden. Es ist anzunehmen, dass auch in anderen Flussgebieten nicht alle gewässerbelastenden Vorhaben

⁴⁸ Ansprechpartner zum Fallbeispiel Tideelbe: Eike Schilling, NABU Hamburg

in den Bewirtschaftungsplänen dargestellt werden. Diese müssen entsprechend ergänzt werden.

5.8 Ein guter Zustand verlangt die Berücksichtigung der Oberläufe

Die Beschränkung auf Gewässer mit einem Einzugsgebiet von > 10 km² bezieht sich lediglich auf die Berichtspflicht (vgl. Anhang II WRRL). Die Länder dürfen aber nicht generell davon ausgehen, dass in den Oberläufen bereits ein „guter Zustand“ besteht. Vielmehr muss der Zustand der Oberläufe überprüft und auch hier ggf. Maßnahmen zur Verbesserung initiiert werden, denn manchmal entscheidet die Situation der Oberläufe darüber, ob die Ziele der WRRL für die berichtspflichtigen Gewässer und die gewässerabhängigen Schutzgebiete erreicht werden können. Von den kleineren Oberläufen der Flüsse können sowohl positive Einflüsse bei der Wiederbesiedlung mit Arten des Makrozoobenthos und der Fische ausgehen, als auch negative Einflüsse: Renaturierungsmaßnahmen und der gute ökologische Zustand in einem Flussabschnitt können sehr schnell hinfällig werden, wenn durch eine falsche Maßnahme im Oberlauf Giftstoffe oder Schwebstoffe eingetragen werden (so geschehen bei dem Restbestand der Flussperlmuschel im Vogelsberg vor deren Aussterben⁴⁹). Grundsätzlich müssen sich die Länder für Renaturierungsmaßnahmen an Oberläufen öffnen und hierfür Fördermittel bereitstellen, wenn die örtlichen Bedingungen dies erforderlich machen. Für die Wasserkörper sollten Aussagen getroffen werden, ob eine signifikante Belastung (Wanderungshindernisse, die einen funktionalen Zusammenhang unterbinden, Stoffeinträge) aus den Oberläufen vorliegt oder nicht oder ob sie nicht bekannt ist bzw. ob bestimmte Oberläufe aufgrund eines sehr guten Zustands eine besondere Bedeutung für die Wiederbesiedlung haben können.

5.9 Synergien bei Deichrückverlegungen

Eine besondere Chance besteht durch die Entwicklung von naturnahen Auenbereichen und eine Förderung der WRRL-Umweltziele durch Deichrückverlegungen. Im nationalen Hochwasserschutzprogramm sind Deichrückverlegungen im Maßnahmenkatalog etabliert. Allerdings reichen diese bei weitem nicht aus, um die nach der nationalen Biodiversitätsstrategie geforderte Vergrößerung der Rückhalteflächen an den Flüssen um mindestens 10 % bis 2020⁵⁰ zu erreichen. Hinzu kommt, dass Überflutungsflächen

auch in einer Form bewirtschaftet werden müssen, die Synergien zu Naturschutzzielen und den Umweltzielen der WRRL ermöglicht. Im Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm müssen die im Nationalen Hochwasserschutzprogramm vorgesehenen Deichrückverlegungen im Textteil dargestellt werden. Es sollte im Maßnahmenprogramm darauf eingegangen werden, in welcher Form diese Deichrückverlagerungen neben dem Hochwasserschutz auch als Chance für die Revitalisierung der Gewässer und angrenzender grundwasserabhängiger Landökosysteme genutzt werden können.

5.10 Der Biber als „Motor“ zur Verbesserung der Gewässerstruktur

Die Zahl der Biber erhöht sich stetig. Der Biber stellt als aktiver Landschaftsgestalter ein unverzichtbares Werkzeug, um mit geringen Kosten eine natürliche Gestaltung der Gewässer- und Ufermorphologie zu erreichen. Im LAWA-Maßnahmenkatalog sollte deshalb eine weitere Maßnahmenart „Sicherung von Biber-Lebensräumen“ ergänzt werden. Gegebenenfalls müssen die aktuell definierten Bewertungsgrundlagen (typspezifischer Referenzzustand) um die durch den Biber initiierten hydromorphologischen Veränderungen, z.B. Furkationen, Laufveränderungen, Anstauungen etc. ergänzt werden.

⁴⁹ Ansprechpartner für das Fallbeispiel: Mark Harthun, NABU Hessen

⁵⁰ https://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/monitoring/biolog_vielfalt_strategie_nov07.pdf

5.11 Wassergebührenpolitik anpassen

Sämtliche Nutzergruppen sollen gemäß Art. 9 der WRRL zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten von Wasserdienstleistungen herangezogen werden. Grundlage ist das Kostendeckungs- und Verursacherprinzip. Zusätzlich sind Anreize für eine effiziente Wassernutzung zu setzen. Hier hat Deutschland die unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 WRRL noch nicht hinreichend umgesetzt, wie das – lediglich aus formalen Gründen gescheiterte – Vertragsverletzungsverfahren der Kommission zeigt. Das Verursacherprinzip ist ein gerechtes und transparentes Vorgehen, das dafür sorgt, die Ressource Wasser in verantwortlicher und möglichst nachhaltiger Form zu nutzen. Dabei spielen Industrie, Haushalt, Schifffahrt und Landwirtschaft, aber auch immer stärker die Wasserkraft⁵¹ eine entscheidende Rolle und müssen entsprechend zur Kostendeckung beitragen. Die Einnahmen sollten dann für den Gewässer- und Grundwasserschutz eingesetzt werden (wie es bereits heute teilweise geschieht).

5.12 Öffentlichkeitsarbeit fördern – Ehrenamt unterstützen

Ein Novum der WRRL ist, dass eine Information und eine Anhörung der Öffentlichkeit per se festgeschrieben sind. Die Komplexität des Themas macht es jedoch nicht einfach, die Umsetzung der WRRL zu begleiten. Um die oft ehrenamtliche Arbeit bestmöglich zu unterstützen, ist es sinnvoll, ergänzend hauptamtliche Strukturen zu schaffen.

So kann die ehrenamtliche Arbeit fachlich und systematisch begleitet werden und ein zielorientierter, konstruktiver Dialog mit den zuständigen Behörden zur Umsetzung der WRRL geführt werden. Die Förderung solcher Strukturen sollte in allen Bundesländern auch finanziell unterstützt werden. Beispielhaft ist hier das Land Nordrhein-Westfalen mit der Finanzierung der Projektarbeit des Wassernetzes NRW als Teil der Landesstrategie „Lebendige Gewässer“ (finanziert aus dem Wasserentnahmeentgelt).

5.13 WRRL an Bundeswasserstraßen umsetzen

Mit der letzten Novelle des WHG ist der Bund und in seinem Auftrag das Bundesverkehrsministerium und seine nachgeordneten Behörden für die Umsetzung der WRRL an Bundeswasserstraßen zuständig. Zurzeit steht für diese große Aufgabe aber kein gesondertes, zusätzliches Budget zur Verfügung. Vielmehr stehen alle Maßnahmen, wie beispielsweise Investitionen zur Herstellung der Durchgängigkeit, in direkter Konkurrenz zur Umsetzung von verkehrlichen Maßnahmen. Da es sich dort auch oft um Fragen der Standsicherheit und potentielle Haftung im Schadensfall handelt, werden ökologische Maßnahmen größtenteils zurückgestellt, obgleich die WRRL nicht danach unterscheidet, ob ein Wasserkörper zufällig als Bundeswasserstraße ausgewiesen ist oder nicht. Vielmehr gelten die Umweltziele der WRRL grundsätzlich auch für Bundeswasserstraßen. Ähnlich ist die Situation bei der Unterhaltung der Wasserstraßen. Generell geht die verkehrliche Unterhaltung vor. Eine wasserwirtschaftliche Unterhaltung zum Zweck der Gewässerentwicklung wird nicht aktiv durchgeführt. Hier gibt es ein enormes Umsetzungsdefizit, dem nur mit gesetzlichen Änderungen bzw. Klarstellungen im Wasserstraßenrecht und zusätzlichen, zweckgebundenen Mitteln im Haushalt des Verkehrsministerium für die neuen Aufgaben und klaren Handlungsaufträgen an die regionalen Verwaltungseinheiten (Wasser – und Schifffahrtsämter) entgegen gewirkt werden kann. Bei der Herstellung der Durchgängigkeit muss sowohl dem Fischauf- als auch dem Fischabstieg Rechnung getragen werden. Diesbezügliche Regelungsdefizite müssen behoben werden. Auch mit der kürzlichen Novelle des Wasser-

⁵¹ Beispielhaft ist hier das Land Sachsen, das eine Wasserentnahmeabgabe für Wasserkraftanlagen einzieht.

straßengesetztes vom 2. Juni 2021⁵², die einen Teil der oben benannten Defizite beheben will, muss die Umsetzung des novellierten Gesetzes weiterhin die oben angesprochenen Einschränkungen im Blick behalten, da die Gleichrangigkeit der Ziele hierin nicht ausreichend berücksichtigt werden konnte und nur in der Praxisauslegung Bestand finden kann.

Impressum: © 2021, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Diana Nenz

⁵² Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021, Teil I, Nr. 28: Gesetz über den wasserwirtschaftlichen Ausbau an Bundeswasserstraßen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie, Bonn am 8. Juni 2021.