

Umsetzungshürden im Alltag Ursachen, Folgen, Abhilfen?



M.Sc. Nadine Schröder
Leuphana Universität
Lüneburg
[nadine.schroeder@stud.
leuphana.de](mailto:nadine.schroeder@stud.leuphana.de)

Das folgende sind (vorläufige) Ergebnisse meiner Doktorarbeit. (I)

- Inhalt:
- Doktorarbeitsthema: 'Polycentricity and the implementation of the EU Water Framework Directive in Germany' seit 2015
- Basierend auf Masterarbeit zu Berlin und Hamburg (2014)
- Fokus: Umsetzung bezüglich Hydromorphologie und Durchgängigkeit, insbesondere auf der lokalen Ebene
- 6 Länder: Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Thüringen, Hessen, Nordrhein-Westfalen
- Wie wirken sich unterschiedliche organisatorische Strukturen und Akteursvielfalt auf die Umsetzung der WRRL aus? Wie laufen Umsetzungs- und Koordinationsprozesse ab und wie werden sie gesteuert?
- Veröffentlichung: kumulativ, auf Englisch (leider!)

Das folgende sind (vorläufige) Ergebnisse meiner Doktorarbeit. (II)

- Datengrundlage:
- 69 Interviews mit 78 (sehr engagierten) Personen verschiedener Ebenen aus Wasserwirtschaft, Naturschutz und Verbänden (2017-2019) in 6 Bundesländern
- Teilnehmende Beobachtung bei 12 Beteiligungs- und Informationsprozessen (2017-2019) in 6 Bundesländern
- Fragebogen im Herbst 2019: 92 Rückmeldungen aus 14 Bundesländern (vorrangige Ansprache der Flächenländer) [noch nicht vollständig ausgewertet]
- Analyse von Webseiten, Berichten, Protokollen und sonstigen Veröffentlichungen
- veröffentlichte Forschung

Was Sie erwartet...

- Umsetzungsstrukturen
- Hürden in der Steuerung der WRRL-Umsetzung
- Hürden in der lokalen WRRL-Umsetzung
- Praktizierter Umgang mit lokalen Umsetzungshürden
- Praktizierter Umgang mit Hürden in der Steuerung
- Möglichkeiten(?) zur Verbesserung der WRRL-Umsetzung
- Fazit

Vorläufige Ergebnisse!

Bitte nicht zitieren!

Steuerung des Was, Wie, Wer der WRRL-Umsetzung über...



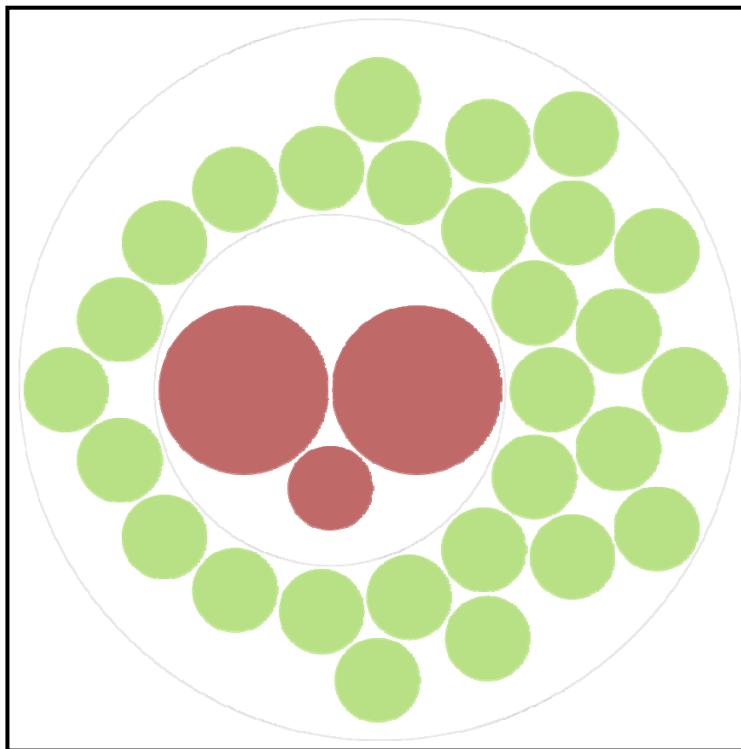
- Gesetze und Verordnungen
- Planwerke verschiedenen Umfanges
- Finanzierungsinstrumente und Anreizsysteme
- Vertikale und horizontale Koordinations- und Kooperationsprozesse
- Beteiligungs- und Informationsprozesse
- Integration verschiedener Sektoren und sektorübergreifende Koordinations- und Kooperationsprozesse
- Beratung
- ...

Jedes Bundesland hat ein eigenes Set an (potenziellen) Maßnahmenträgern

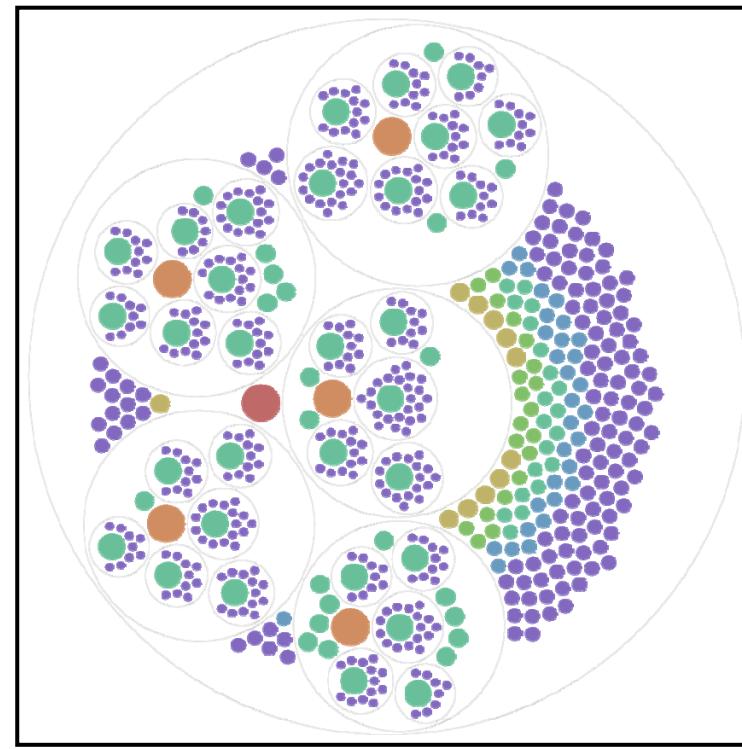
Akteurstypen	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Thüringen	Niedersachsen
Bezirksregierungen/ Regierungspräsidien			X	X		
Landesbetriebe	X	X			X	X
Kreise				(X)		
Kreisfreie Städte	X		X	X	X	X
Gemeinden	X		X	X	X	X
Unterhaltungsverbände		X				X
Wasser- und Bodenverbände				X		X
Sondergesetzliche Wasserverbände				X		
Zweckverbände			X		X	(X)
Naturschutzverbände					X	
Landschaftspflegeverbände	(X)				(X)	
X: adressierte Maßnahmenträger						
(X): einzelne Akteure dieses Typs setzten WRRL-Maßnahmen um, obwohl sie nicht adressiert werden						
Grau: Kein Akteur exemplarisch interviewt						

Die zwei Extreme zur Visualisierung von Vielzahl und Vielfalt der Akteure

Sachsen-Anhalt

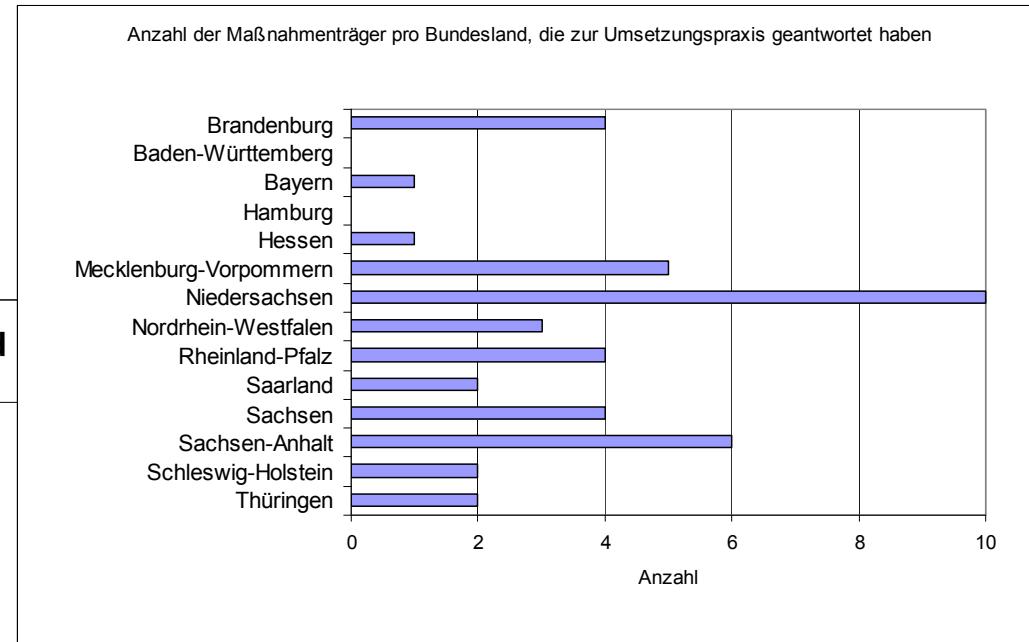
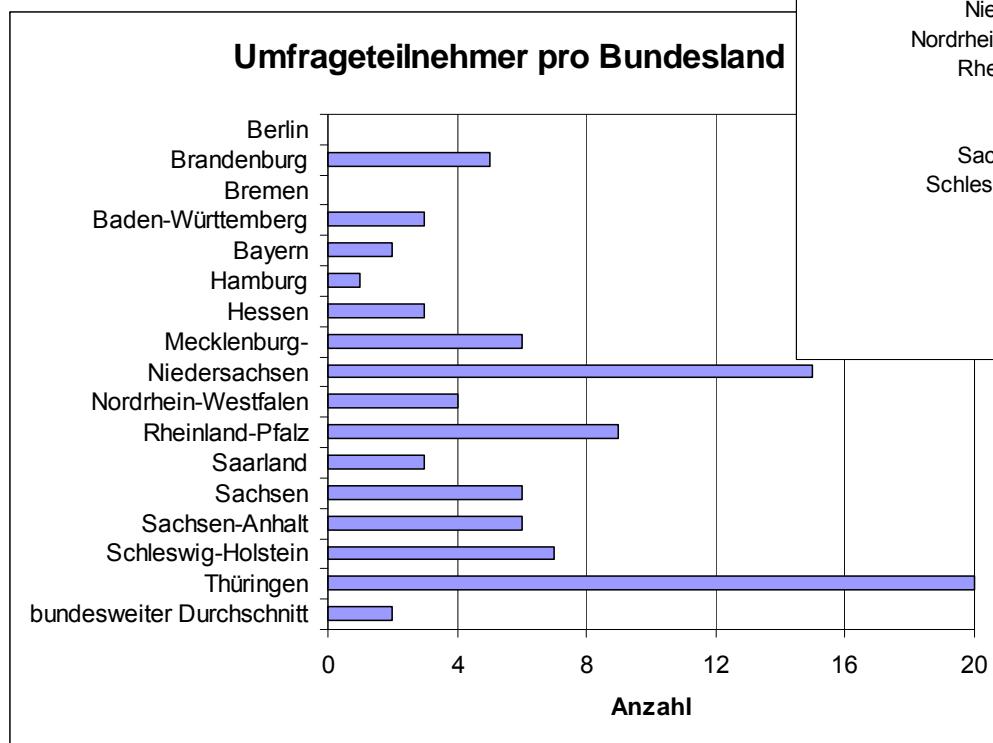


Nordrhein-Westfalen



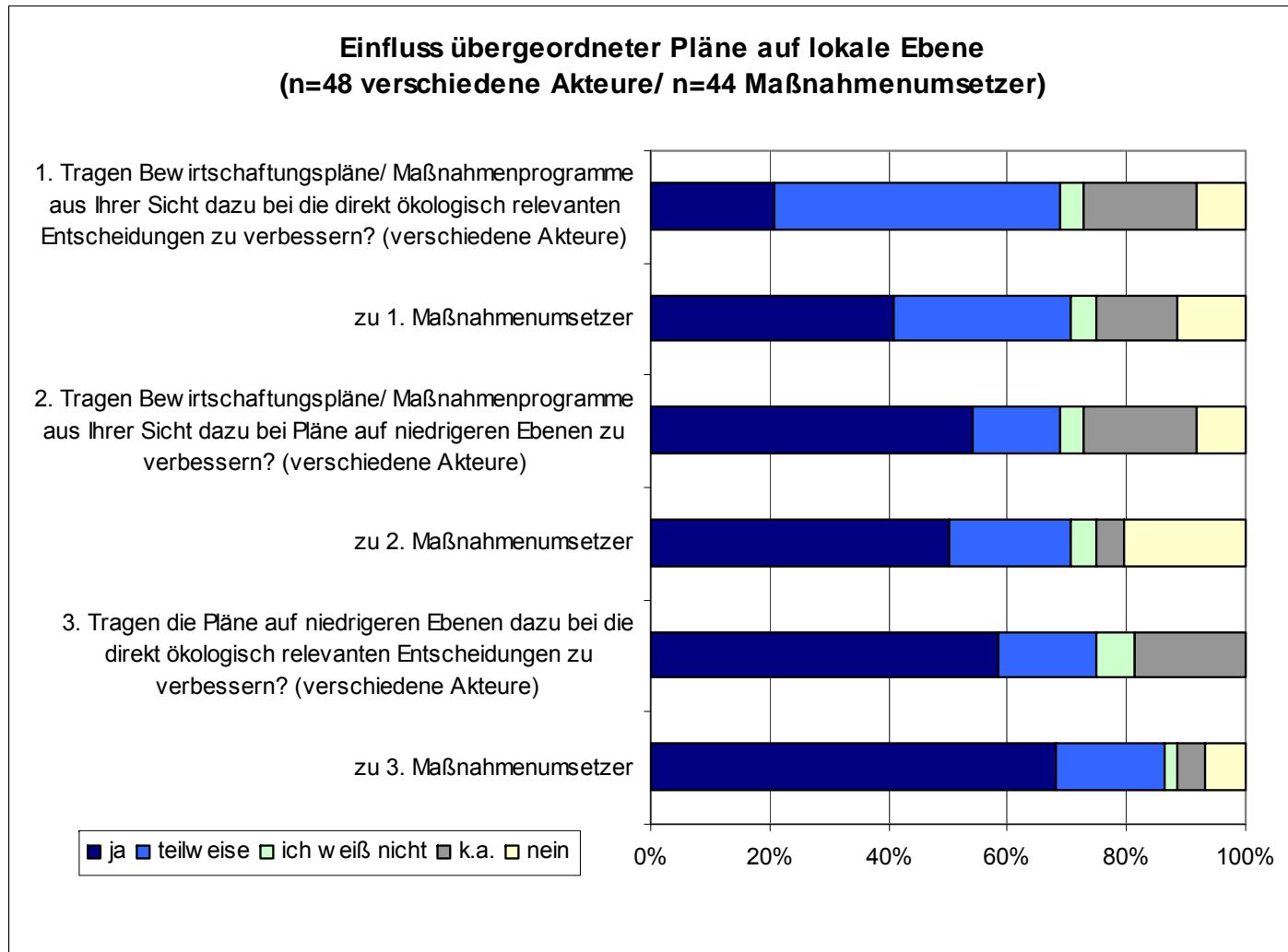
Die Umfrage haben unterschiedlich viele Akteure je Land beantwortet

n=92



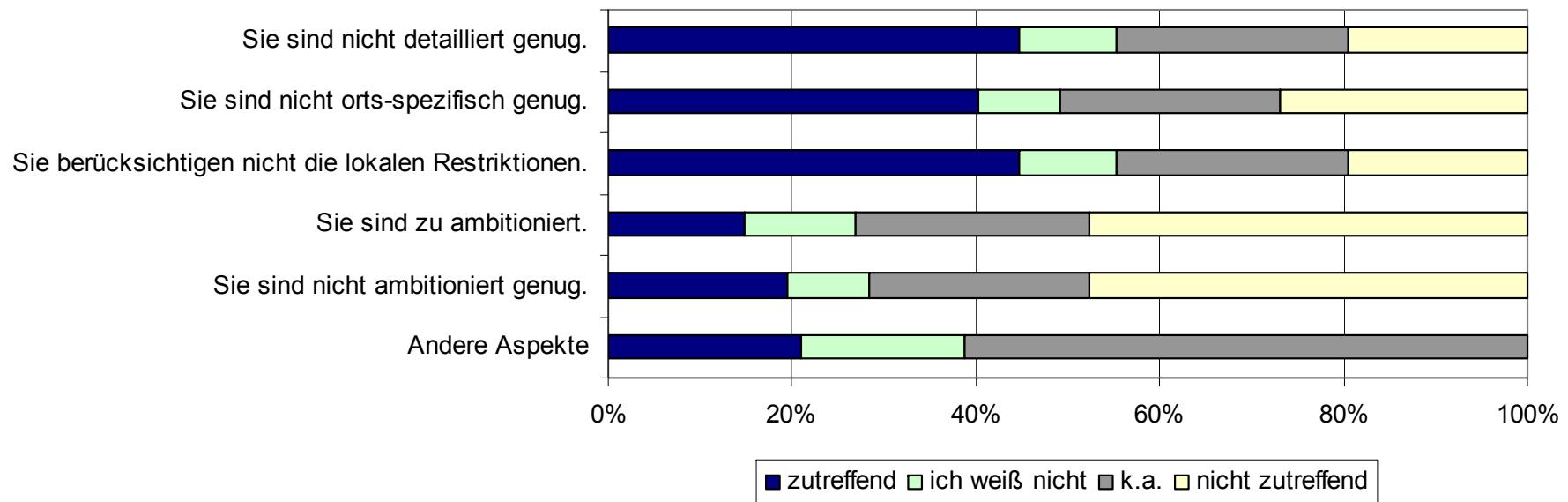
n=44

Übergeordnete Pläne haben Einfluss auf die lokale Ebene, aber...



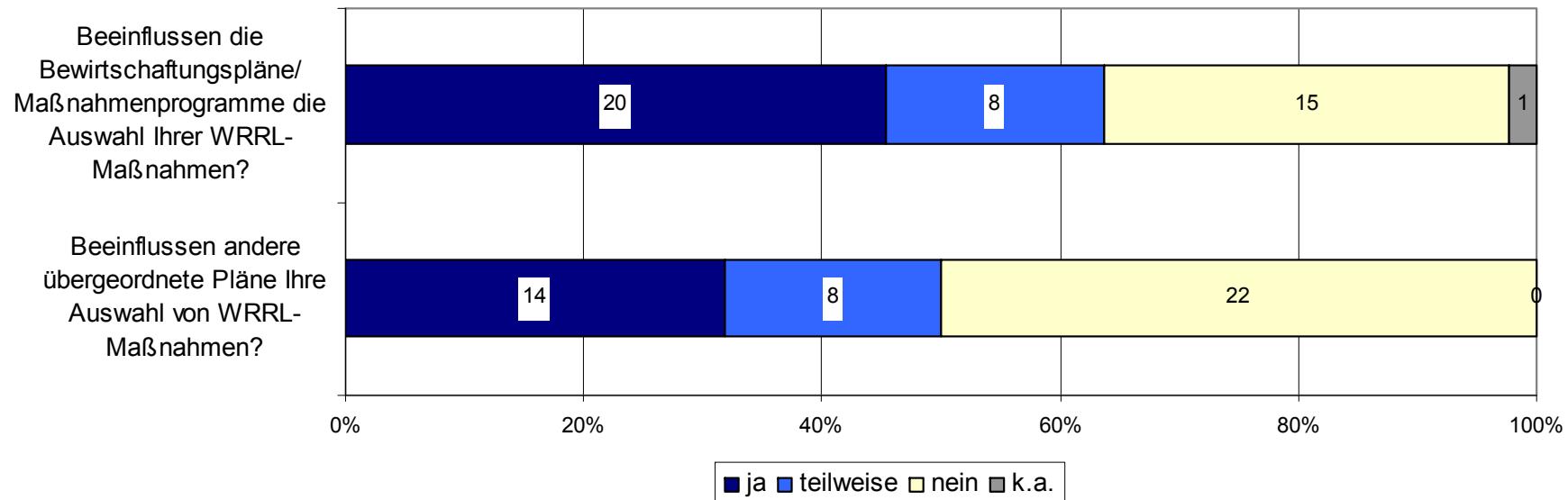
... sie haben ihre Grenzen.

Warum tragen Bewirtschaftungspläne/ Maßnahmenprogramme nicht dazu bei direkt ökologisch relevante Entscheidungen zu verbessern? (n=67)



Machbarkeit ist die halbe Miete bei der Maßnahmenauswahl

Einfluss übergeordneter Planungen auf die lokale Maßnahmen-Auswahl (n=44)



Die Grenzen von Beteiligungs- und Koordinationsprozessen

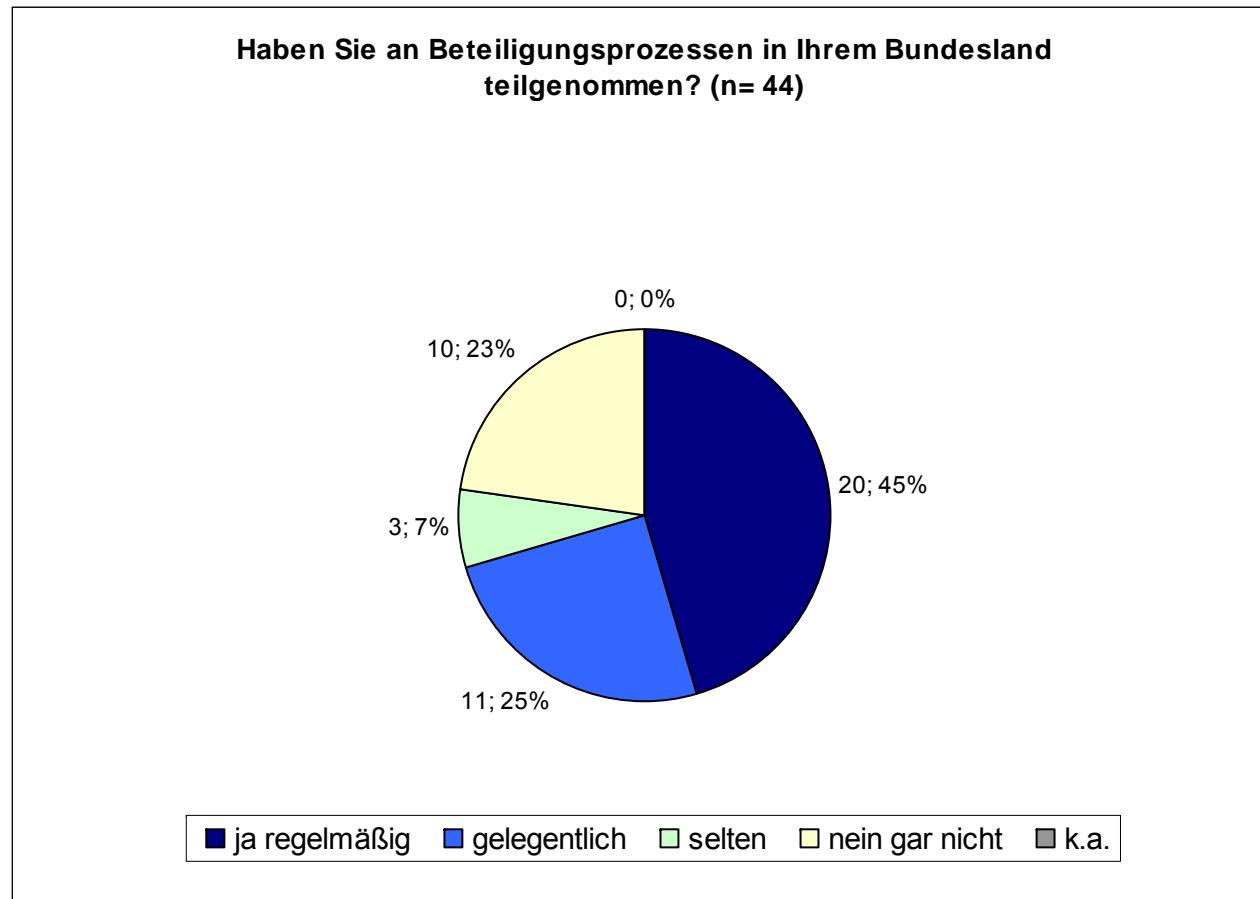


- Teilnahmebegrenzung und Arbeitsfähigkeit in Prozessen vs. Vielzahl von Akteuren
- Ort der Entscheidung (innerhalb oder außerhalb des Prozesses)
- Prozess-Ziele die der Multiplikation zu Nicht-Teilnehmern bedürfen
 - Informieren
 - Akzeptanzgewinnung
 - Motivieren
 - Konfliktlösung
 - Koordination von Aktivitäten
 - Legitimierung
 - ...

Schlüsselpunkte der Multiplikation durch Prozesse

- **Multiplikationskette**
- Sind die zu beeinflussenden Akteure überhaupt involviert (direkt oder repräsentativ?)
- Gibt es überhaupt einen Multiplikationskanal zu repräsentierten Akteuren?
- Ist der Multiplikationskanal adäquat für die Prozess-Ziele?
- Gibt es 'unbeteiligte' Dritte mit Filterfunktion?
- Welche Kapazitäten hat der Empfänger für die Aufnahme?
- Welchen Einfluss hat der Empfänger sein Entscheidungsverhalten zu anzupassen (Einflüsse anderer Akteure/ Abhängigkeiten)?
- **Prozesscharakteristika**
- Sind sich Repräsentanten ihrer Multiplikationsrolle bewusst und gewillt sie auszuüben?
- Was wird offiziell/ individuell als wichtig zum Multiplizieren eingestuft?

Sind Maßnahmenträger an Prozessen beteiligt?



Das Freiwilligkeitsprinzip ist kein Treiber für Motivation zur Umsetzung

- Demotivation durch
 - Wahrnehmung der WRRL als nicht „originäre“ Aufgabe
 - Ängste vor Konflikten mit originären Aufgaben
 - Vielzahl der (folgenden) Umsetzungshürden

- Persönlicher Wille Maßnahmen zu tragen durch
 - Persönliche Motivation
 - Originäre Aufgabe
 - Erwarteter ökonomischer Vorteil oder andere Vorteile
 - Sozialer Druck/ sozialer Zusammenhalt
 - ... ?



Personelle und finanzielle Hürden wirken sehr unterschiedlich

➤ Personal/ Arbeitskraft

- Ausreichende Anzahl (überhaupt 1 Person mit Wasser-Fokus)
- Ausbildung/ Erfahrung

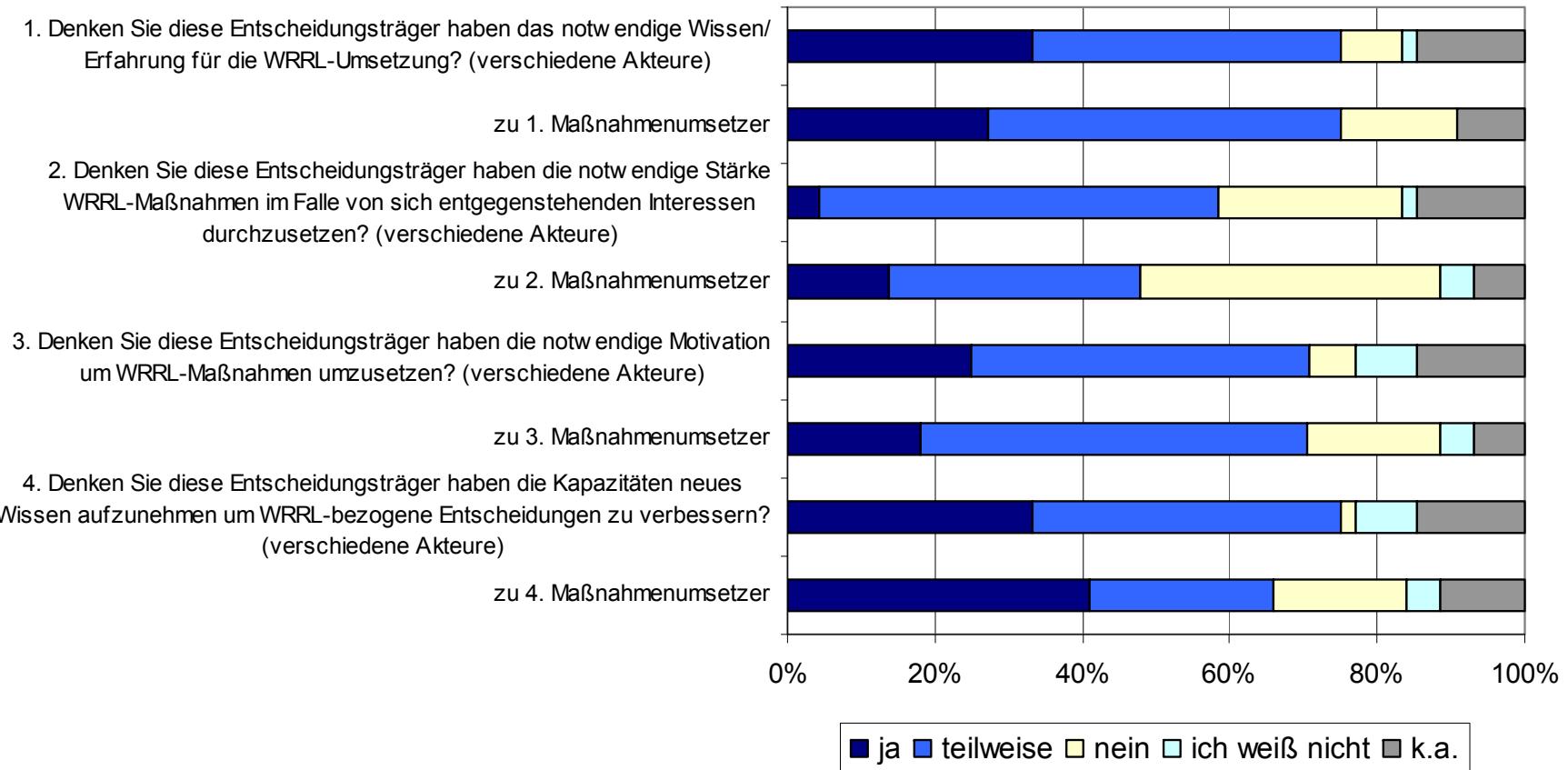
➤ Finanzielle Ressourcen

- verfügbare Gesamtsumme, Eigenanteile und Vorfinanzierung
- Antragsverfahren (Bedingungen (z.B. Vorplanungstiefe), Zeitpunkt, bürokratischer Aufwand)
- Abwicklung (Überziehungszinsen, Nachtragsantrag, Fehler-Sanktionierung z.B. Vergabe, offene Ausschreibung)



Wie werden die Entscheidungsträger eingeschätzt?

**Entscheidungsträger bei der Umsetzung der WRRL
(n=48 verschiedene Akteure/ n=44 Maßnahmenumsetzer)**



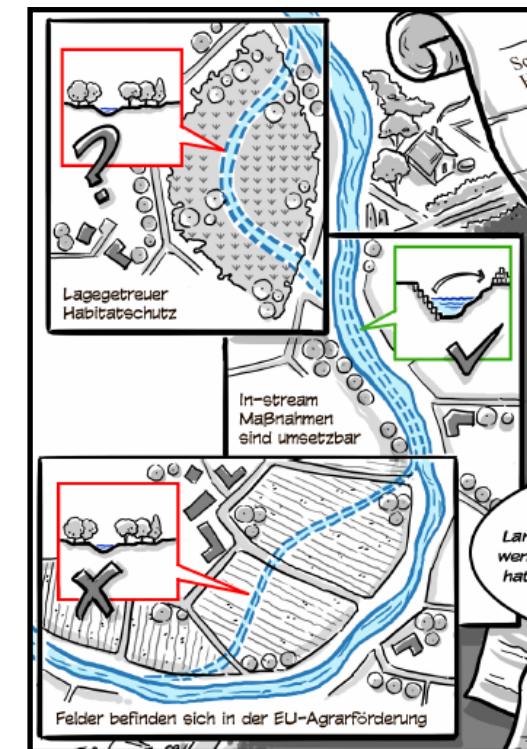
Notwendige Flächen werden bereits anderweitig genutzt

- Schlechte Flächenverfügbarkeit durch
 - Grundsätzliche Flächenverfügbarkeit (bestehende Nutzung)
 - Hoher Zeitbedarf für die Flächenbereitstellung
 - Fehlende Baugenehmigungen selbst dann wenn Flächen nur temporär beansprucht werden
 - Kaufen/ Pachten (Preis, rechtliche Inkohärenzen, etc.)
 - Tauschen (Verfahrenslänge, Tauschmöglichkeiten)
 - Mangelnde politische Unterstützung für Flächen in öffentlicher Hand



Widersprüchliche Ziele aus geltendem Recht müssen lokal priorisiert werden

- Widersprüche bezüglich ihrer Ziele und Instrumente mit:
 - Naturschutzrecht/ Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie/ NATURA 2000
 - Artenschutz und konservierender (statt dynamischer) Naturschutz
 - Geringe „Punkte“-Vergabe für Renaturierungen anstatt anderer Kompensationsmaßnahmen
 - Starke Einschränkungen der Bauzeiten (Handlungsspielräume)
 - Landwirtschaftspolitik (insbesondere GAP)
 - Erneuerbare-Energien-Gesetz
 - Richtlinie zu Aquakulturen
 - Hessen: Regelung zum Mindestabfluss
 - ...



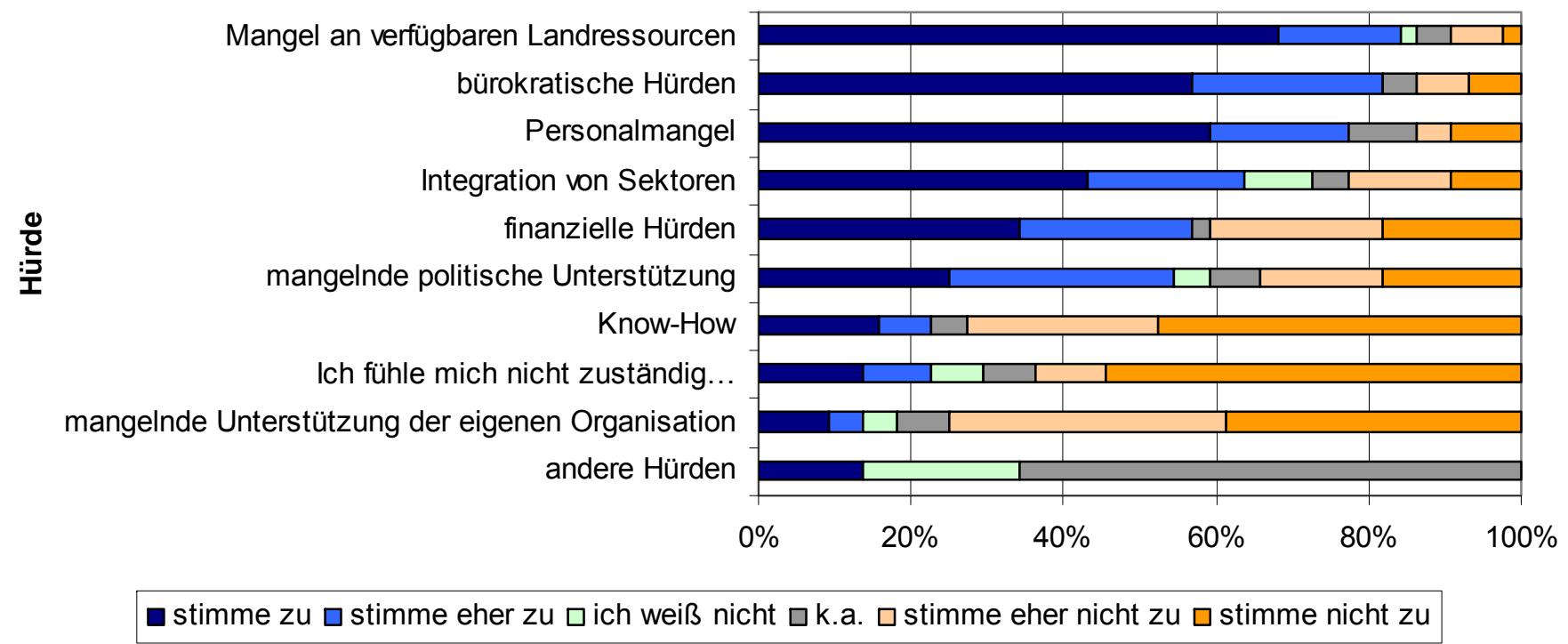
Organisatorische Strukturen lenken den Einfluss anderer Akteure

- Politische Relevanz (z.B. für die Bürgermeister(wieder)wahl)
- Sachsen-Anhalt: Unterhaltungsverband – Zustimmung der Mitglieder (= Landwirte!) zu Maßnahmen nötig
- Erschwerete Koordination durch dezentrale Organisation der Gewässerunterhaltung (viele UHVs/ Gemeinden)
- lange interne Wege in großen Organisationen für Umsetzung
- Maßnahmenträger im Wettbewerb um Finanzierung
- kleine Gemeinden: „one-man-show“
- Hessen: Inkohärente Vereinbarungen innerhalb von Regierungspräsidien (unterschiedliche Organisationseinheiten)
z.B. zu Wasserentnahme

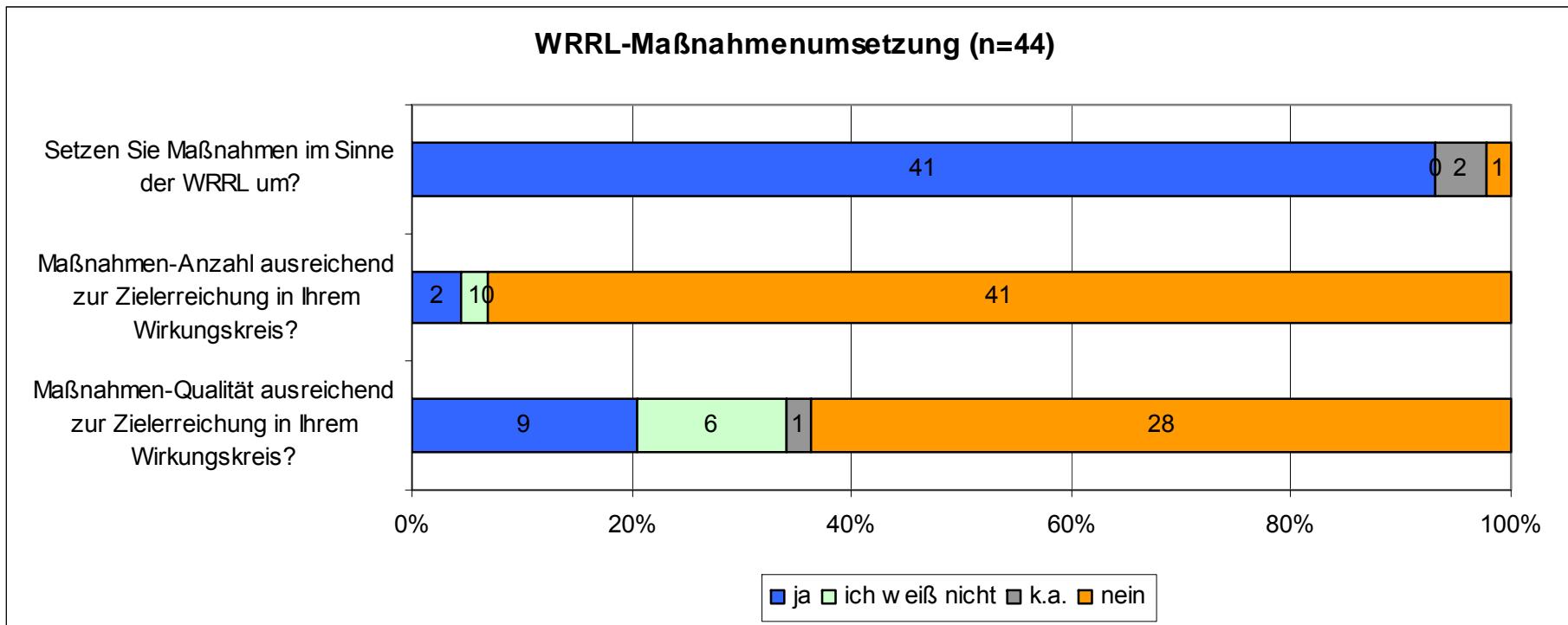


Die Umfrage untermauert die in den Interviews gefundenen Hürden

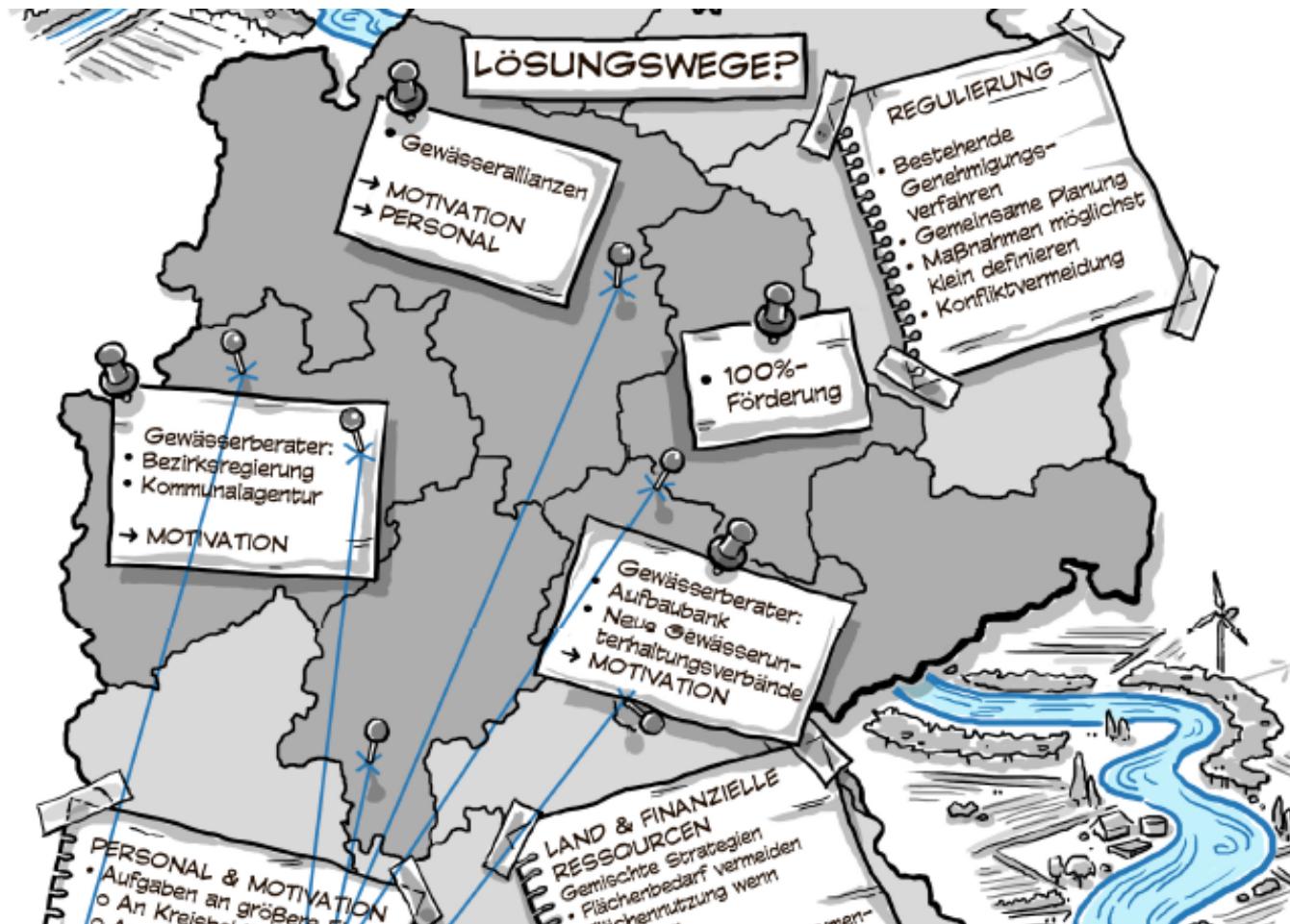
Was sind für Sie die größten Hürden bei der Planung und Umsetzung von WRRL-Maßnahmen? (n=44)



Maßnahmenumsetzer sehen ihre Maßnahmen als nicht ausreichend an



Länder und Maßnahmenträger wählen verschiedenste Lösungswege



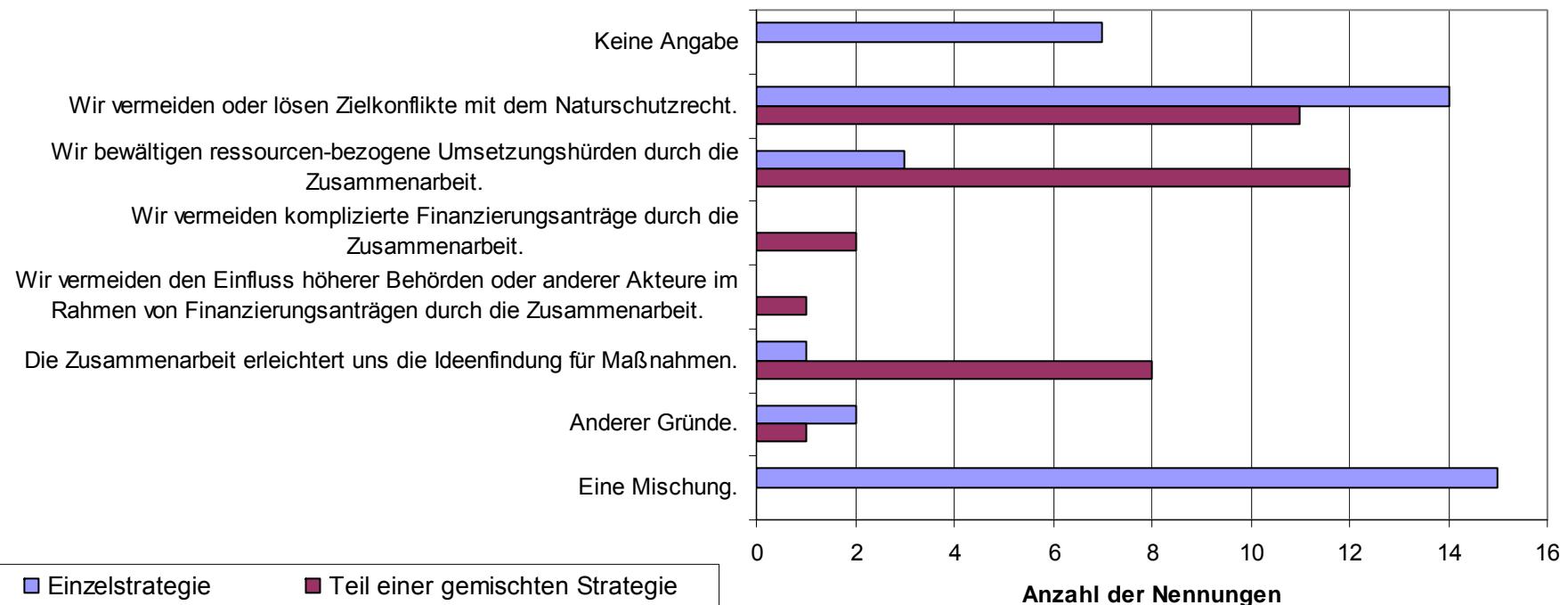
Kooperation nützt der Überwindung von Hürden

Akteurstypen	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Thüringen	Niedersachsen
Bezirksregierungen/ Regierungspräsidien			RP Darmstadt	BR Amsberg		
Landesbetriebe	LTV	LHW			Thüringer Landgesellschaft	NLWKN
Kreise				Soest		
Kreisfreie Städte	Dresden		Wiesbaden	Hamm	Erfurt, Gera	Braunschweig
Gemeinden	-		Stadt Taunusstein	-	Stadt Blankenhain	-
Unterhaltungsverbände		UHV Ehle-Ihle				UHV Oker NC, SE BS, Aller-Ohre-Verband
Wasser- und Bodenverbände				Kreis Coesfeld mit WuB		-
Sondergesetzliche Wasserverbände				Lippeverband		
Zweckverbände		Abwasserverband Main-Taunus			GUV Harzvorland	Wasserverband mittlere Oker
Naturschutzverbände					NATURA2000-Station	
Landschaftspflege- verbände	LPV Osterz- gebirge				LPV Thüringer Grabfeld	

Umsetzungshürden im Alltag – Ursachen, Folgen, Abhilfen? Nadine Schröder 22.01.2020

Die Zusammenarbeit mit dem Naturschutz hat meist mehrere Gründe

Aus welchen Gründen arbeiten Sie mit Naturschutzbehörden zusammen um WRRL-Maßnahmen umzusetzen? (n=44)



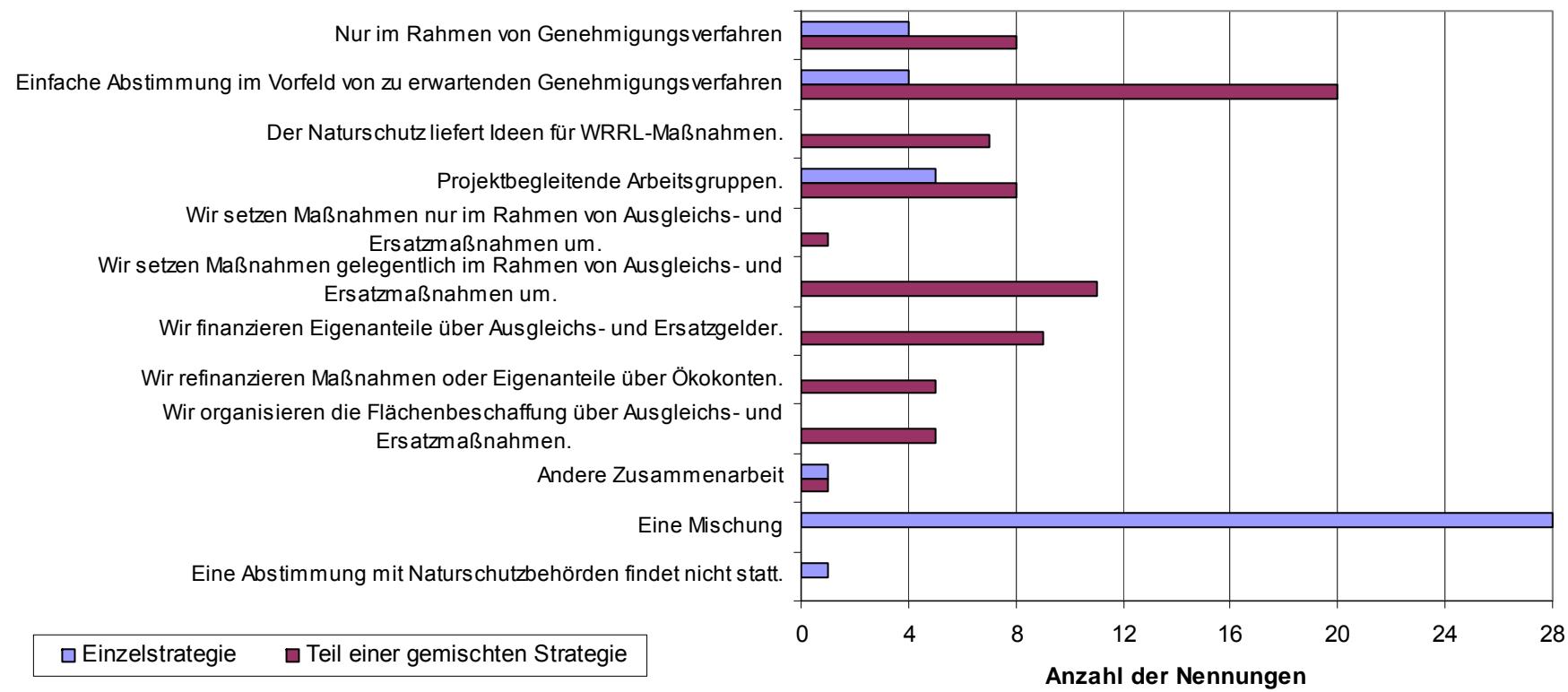
WRRL-Maßnahmen kompensieren Eingriffe nach Naturschutzrecht



- Kompensationsmaßnahmen an Gewässer legen
- Kompensationsgelder oder Öko-Punkte zur (Re-)Finanzierung von WRRL-Maßnahmen (voll oder Eigenanteile)
- Für Maßnahmen oder Wasserkörper, die nicht von WRRL-Finanzierungsprogrammen abgedeckt werden
- Vermeidung Zeit-intensiver Antragsverfahren und Einfluss höherer Behörden durch WRRL-Finanzierungsprogramme
- Landbeschaffung für WRRL-Maßnahmen durch private Investoren um Kompensation zu erfüllen
- Druck zur Erzeugung politischen Willens durch Kompensationsverpflichtung

Die Kooperation mit dem Naturschutz hat verschiedenste Formen

In welcher Form arbeiten Sie mit Naturschutzbehörden zusammen um WRRL-Maßnahmen umzusetzen? (n=44)



■ Einzelstrategie ■ Teil einer gemischten Strategie

Anzahl der Nennungen

Auch die Nutzung von Kompensations-verpflichtungen kennt Grenzen



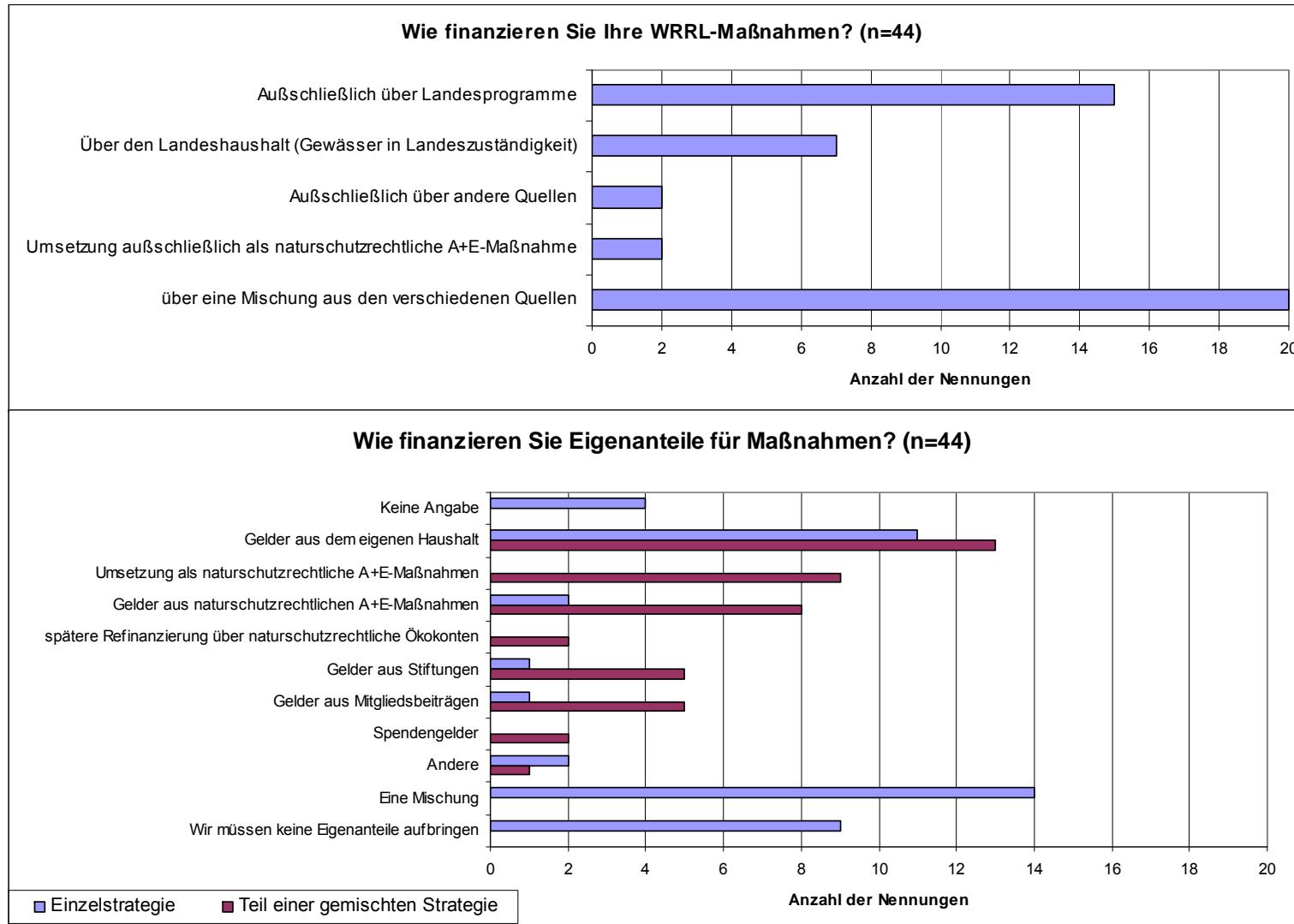
Praktische Grenzen

- Nur in Wachstumsregionen
- Zeitliche Passfähigkeit: ad-hoc vs. langfristig
- Zufall: rechtzeitiges Wissen um Kompensationsplanung
- Es mag 'menscheln' zwischen den Akteuren

Rechtlicher Rahmen und lokale Auslegung

- Generelle Anerkennung von WRRL-Maßnahmen als Kompensation und nachteilige Ökopunkt-Berechnung
- Transfer von Kompensationspflichten und dazugehörige Unterhaltung
- Zugriff auf Kompensationsgelder
- Keine Öko-Punkt-Konten für öffentliche Projekte
- Zeitbegrenzung für Punkte auf Öko-Konten

WRRL-Maßnahmen werden über gemischte Modelle finanziert



Für die Landbeschaffung gibt es lokal kein (Patent)Rezept

Wie gehen Sie mit Flächenbedarf bei der Maßnahmenplanung um? (n=44)



Das Personalproblem hat Einzellösungen oder ist eine Typfrage

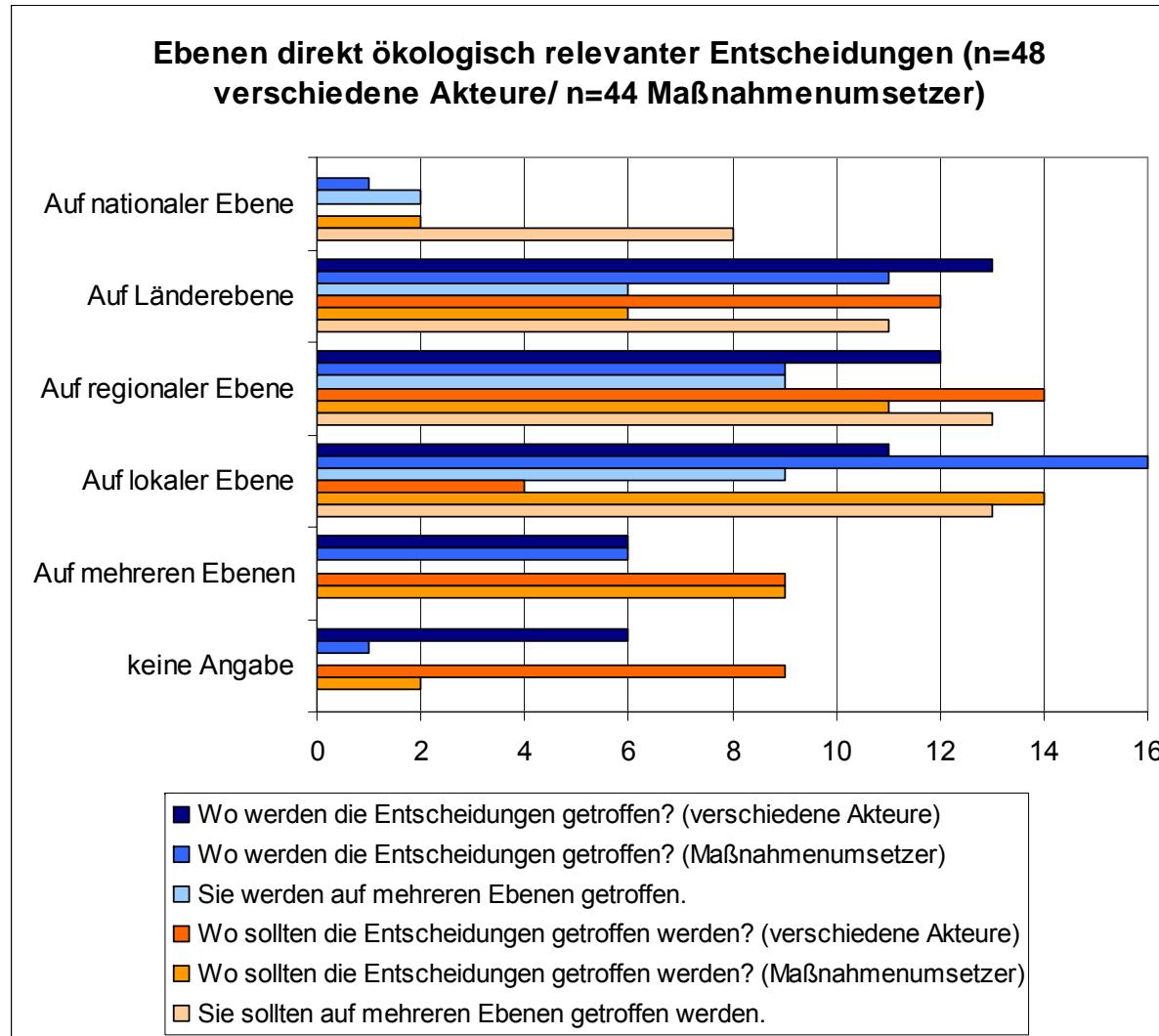
- Zusammenschluss von Gemeinden zu größeren Einheiten schon im Rahmen der Gewässerunterhaltung vor der WRRL (Kreis Soest (NRW), Abwasserverband Main-Taunus (Hessen), GUV Harzvorland (Thüringen))
 - Auftrag vergeben: Gemeinden an LPV Thüringer Grabfeld e.V., TLUBN an Thüringer Landgesellschaft (Thüringen)
 - größeren Organisationseinheiten haben eher mehr Personal (Landesbetriebe, kreisfreie Städte, größere Verbände)
- Auch hier herrscht kein Personalüberschuss, es sind lediglich überhaupt spezifische Adressaten vorhanden

Zum Motivieren braucht es „Kümmner“



- Gewässerberater in NRW:
 - Bezirksregierungen (seit 2017) → uWB und Maßnahmenträgern
 - Kommunalagentur NRW → nicht aktive Bürgermeister (rund 40 in 2 Jahren)
- Gewässerberater der Thüringer Aufbaubank (seit 2011): direkte Ansprache und Beratung von Kommunen
- Gewässerallianzen in Niedersachsen (seit 2015): je ein WRRL-Koordinator bei 12 Unterhaltungsverbänden (80%-Finanzierung der Stellen)
- Kreis Coesfeld (NRW) uWB mit uNB → Wasser- und Bodenverbände im Kreis (Beratung+ Eigenanteilfinanzierung)

Die regionale Ebene wird bevorzugt



In den Interviews kamen weitere Steuerungsthemen zur Sprache

- Umsetzungshürden identifizieren: Niedersachsen (Pilotprojekt Maßnahmenaquare), Hessen (Kommunalbereisung)
- Kenntnis von umgesetzten Maßnahmen im Sinne der WRRL: Berichterstattung in verschiedenen Formaten (Tabellen durch Maßnahmenträger zu füllen in NRW; Sammlung über uWB in regionalen Arbeitsgruppen in Sachsen)
- Ideen-Geber für Maßnahmen: Sachsen-Anhalt (GEKs), NRW (Umsetzungsfahrpläne), Thüringen (Gewässerrahmenpläne), Hessen (Gewässerberatung buchen), Sachsen (Gewässerbegehungen), Niedersachsen (lokale Konzeptförderung)...
- Lernen: Experimente, Beispielprojekte, Gewässernachbarschaften,
...
• ...

Ich sehe folgende Möglichkeiten(?) oder Notwendigkeiten(?)



- Aktive Flächenbeschaffung auf höheren Ebenen
- Offenhaltung verschiedener Maßnahmenträgerformen
- Mehr/ tatsächliche Anreize und/ oder Druck schaffen für ‚freiwillige‘ Maßnahmenträger
- Maßnahmenträgertypen überdenken
- Personal schaffen
- Bürokratie abbauen
- Prozessorganisation kritisch überdenken und anpassen
- Akteure vernetzen, Anreize für Kooperation
- Lokale, durch Gesetze verursachte Zielkonflikte abbauen oder/ und Umgang damit klären und dokumentieren
- Voneinander Lernen!!: über Ebenen, Bundesländer und administrative Grenzen hinweg

Fazit

- Die Umsetzungshürden sind so hoch, dass selbst sehr engagierte Menschen schon mal ans Kapitulieren denken
- Maßnahmenträger sind Akteure mit Eigeninteressen wie andere Stakeholder auch und sollten in der Steuerung auch als solche behandelt werden
- Politische Entscheidungen über Prioritäten bei nicht auszuräumenden Zielkonflikten werden auf die lokale Ebene verlagert – ist das in jedem Fall wünschenswert?
- Alles in allem müssen für eine erfolgreiche WRRL-Umsetzung mit den bisherigen Governance-Strukturen viele günstige Umstände zusammen kommen, die zu einem nicht geringem Teil vom Zufall abhängen!

Vielen Dank!

Die präsentierten Ergebnisse, Daten und Abbildungen entstammen den auf der nächsten Folie genannten Veröffentlichungen oder sind noch unveröffentlichtes Material. Bitte zitieren Sie nur Veröffentlichungen!

Weitere und zukünftige Publikationen:

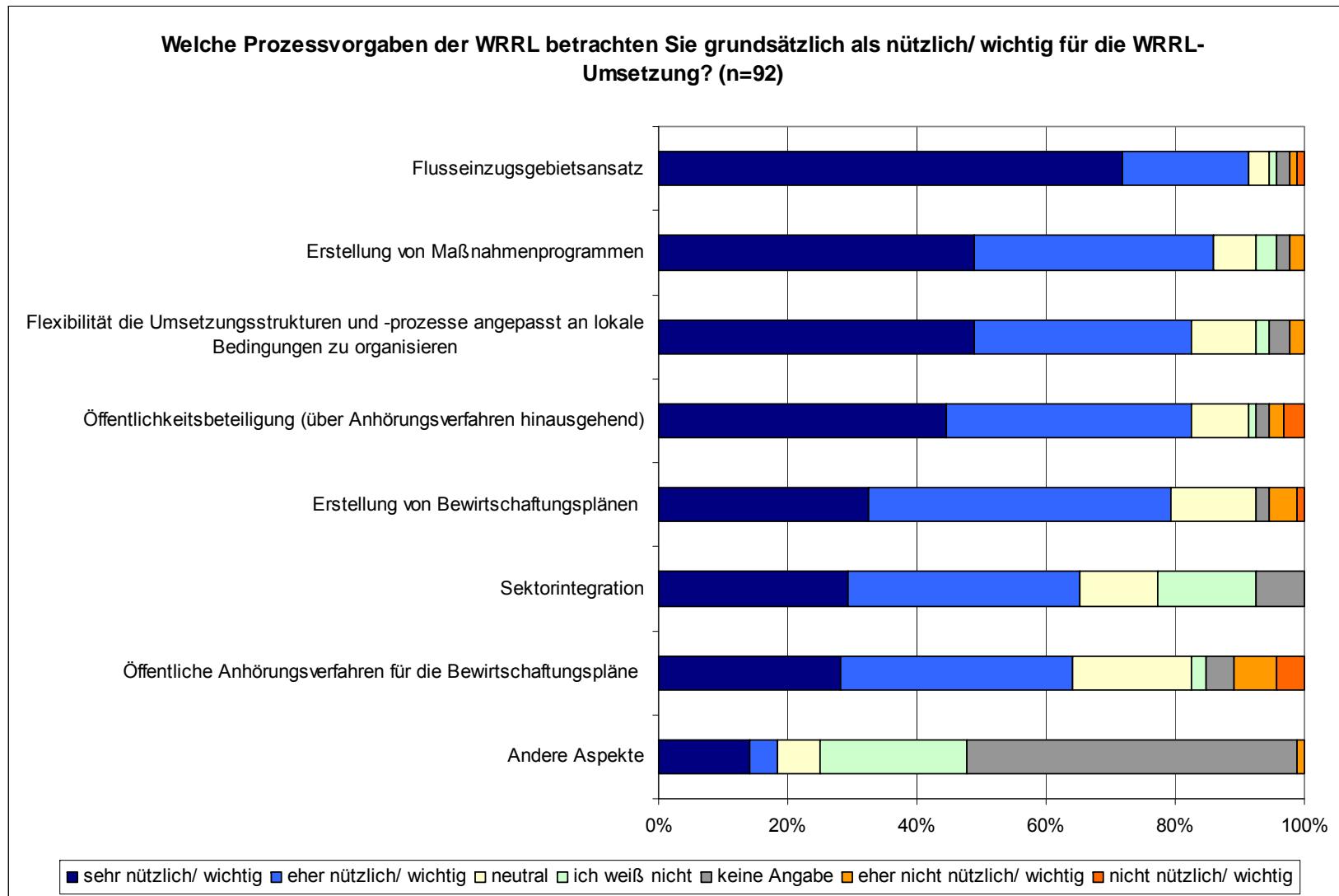
<https://sustainability-governance.net/people/nadine-schroeder/>

Kontakt: nadine.schroeder@stud.leuphana.de

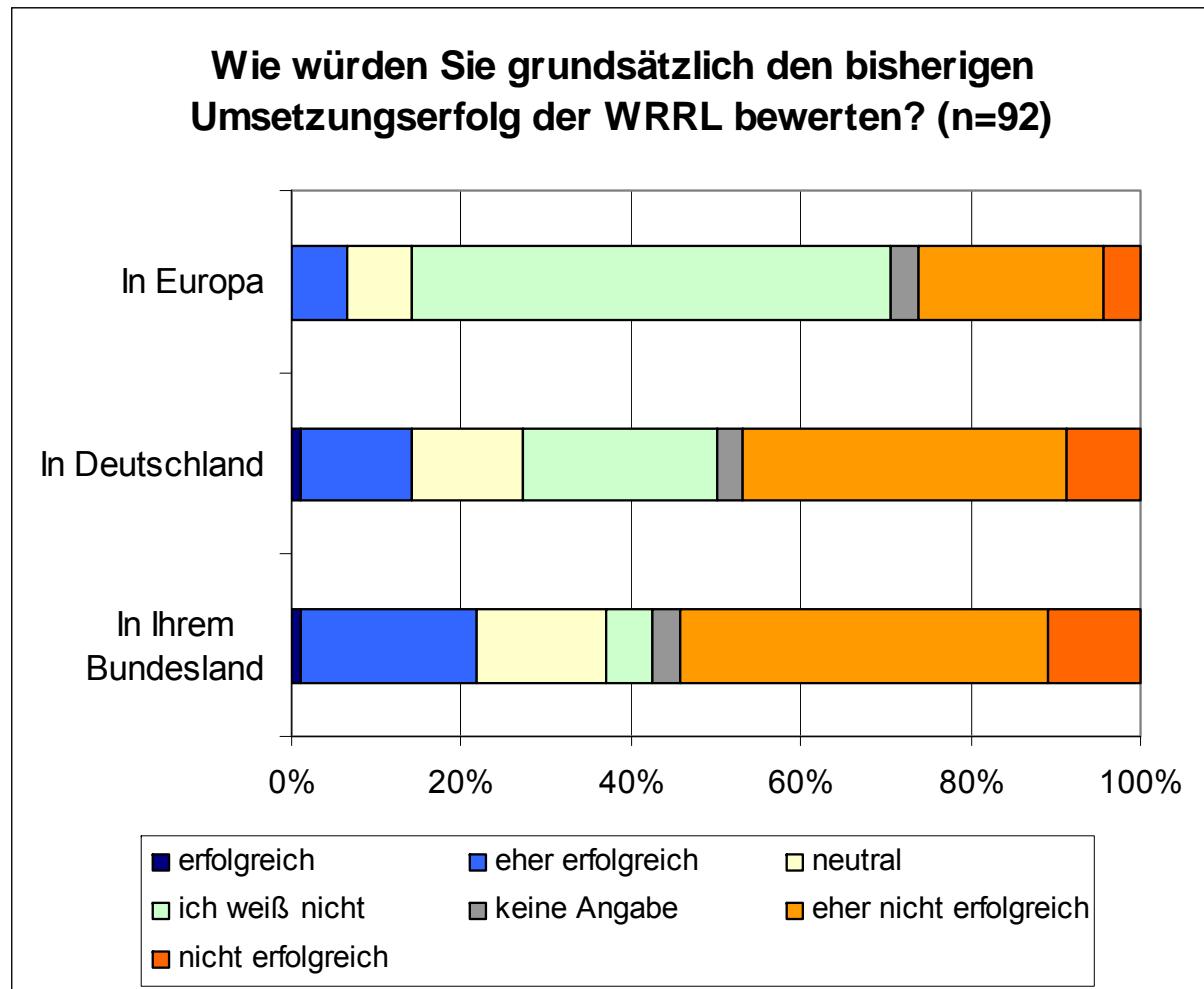
Meine Publikationen zur Vertiefung

- Schröder, N.J.S. 2014. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Berlin und Hamburg. MSc Thesis. Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Germany. <https://edoc.huberlin.de/docviews/abstract.php?id=41379>
- Schröder, N.J.S. 2019. IWRM through WFD Implementation? Drivers for Integration in Polycentric Water Governance Systems. *Water* 11(5): 27. <https://www.mdpi.com/2073-4441/11/5/1063>
- Schröder, N.J.S. and Chaudhary, N. 2020 (in press). *Trapped between barriers OR Flowing despite barriers?* THESys Discussion Papers 2020-1. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin. [Comic auf Deutsch und Englisch]
- Schröder, N.J.S., Newig, J., Watson, N. (eingereicht bei Water Alternatives) Bright spots for local WFD implementation through collaboration with nature conservation authorities?

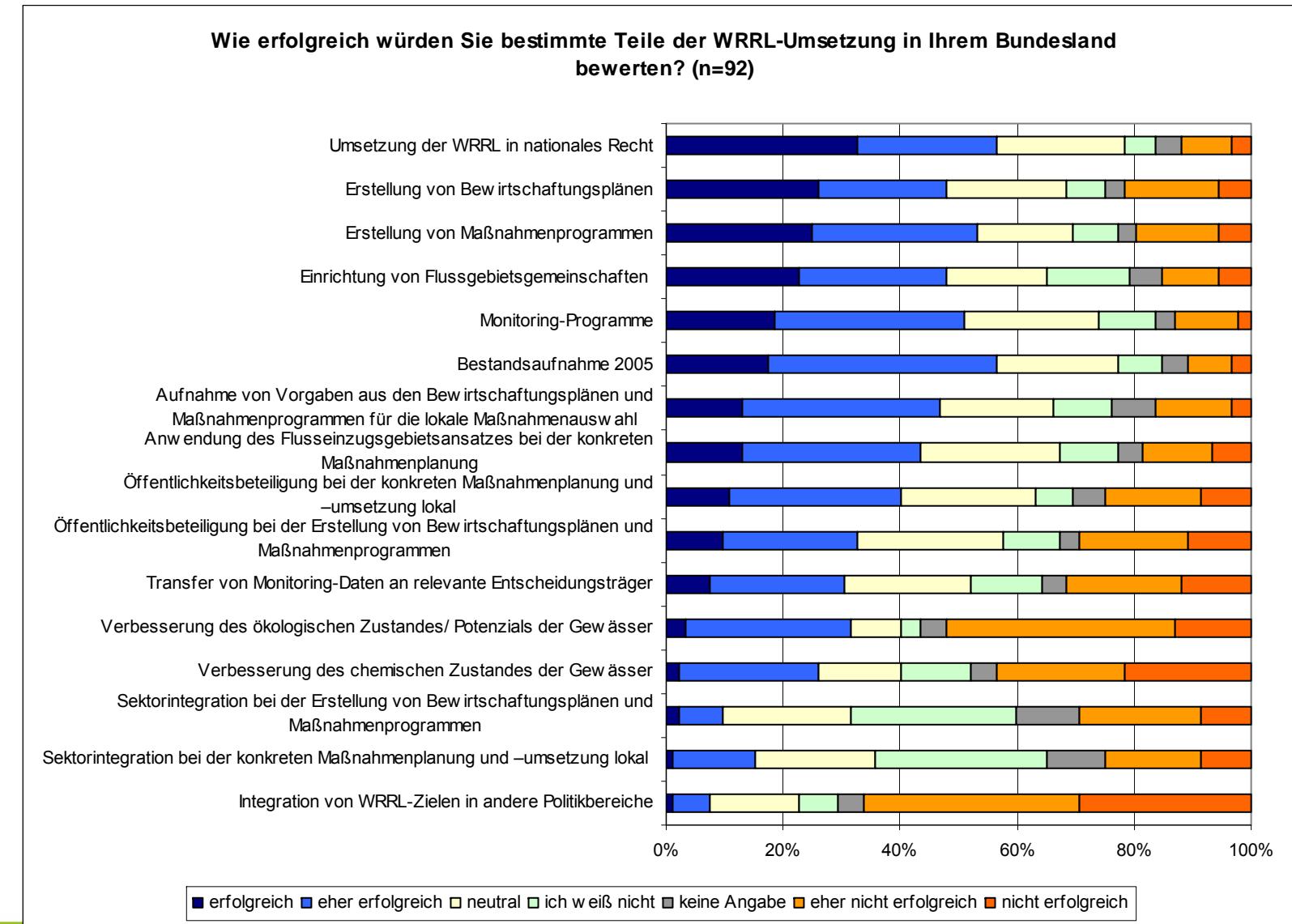
Weitere Fragen der Umfrage



Weitere Fragen der Umfrage



Weitere Fragen der Umfrage



Weitere Fragen der Umfrage: Maßnahmenumsetzer

Sektorübergreifende Zusammenarbeit und Öffentlichkeitsbeteiligung (n=44)

