

Umsetzungsprozesse der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland:

Teil 1 – WRRL-Zielerreichung zwischen Plan und Machbarkeit

Nadine Jenny Shirin Schröder (Lüneburg/Berlin)

Zusammenfassung

Die EU Wasserrahmenrichtlinie hat zum Ziel, zeitlich und inhaltlich strukturiert, die Ressource Wasser ganzheitlich und nachhaltig zu schützen. Dazu sind von den Mitgliedstaaten festgelegte Ziele zu erreichen und entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Basierend auf einer Untersuchung zur Umsetzung von Maßnahmen der Hydromorphologie und Durchgängigkeit in Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen, Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird gezeigt, dass sich die Maßnahmenauswahl vorrangig an der Machbarkeit statt an übergeordneten Plänen und Konzepten orientiert. Ausgehend von einer theoretischen Perspektive auf Pläne werden ihre praktische Nutzung sowie governancebezogene Umsetzungshürden und lokale Lösungsstrategien in den sechs Bundesländern diskutiert. Daraus folgernd zeigt dieser Beitrag welche Eigenschaften Pläne haben sollten, um unterschiedlich stark motivierte Maßnahmenträger bei der Maßnahmenumsetzung zu unterstützen.

Schlagwörter: Wasserrahmenrichtlinie, Umsetzung, Hydromorphologie, Maßnahmen, Governance, Gewässerentwicklungskonzepte

DOI: 10.3243/kwe2020.09.003

Abstract

Implementation processes for the EU Water Framework Directive in Germany: Part 1 – Reaching WFD goals between planning and feasibility

The EU Water Framework Directive aims to conserve water resources in a holistic and structured manner in a way that is structured in time and content. Member states need to achieve specified targets and implement measures to this end. An analysis of hydromorphological and connectivity measures in the German states of Saxony-Anhalt, Saxony, Lower Saxony, Thuringia, Hesse and North-Rhine Westphalia reveals that the selection of measures at a local level is primarily geared towards feasibility issues rather than higher-level plans or strategies. This article discusses practical use issues and governance-related barriers to implementation and local coping strategies in these six federal states based on a theoretical perspective of plans. In conclusion, this article shows the characteristics that plans should have to support bodies with varying degrees of motivation as they implement measures.

Key Words: water Framework Directive, governance, implementation, hydromorphology, measures, River development concepts

1 Anlass, Datengrundlage und Umsetzungsstrukturen

Durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wissen wir mehr denn je über unsere Gewässer: Das ist eine Errungenschaft für sich. Nichtsdestotrotz, erscheint die Erreichung ihrer ambitionierten Ziele bis 2027 unwahrscheinlich [1]. An manchen Orten hat nicht einmal die Maßnahmenumsetzung begonnen, verzögert sich oder die Maßnahmen reichen nicht aus [2]. Gründe dafür sind unter anderem in den Governance-Strukturen und Prozessen zu finden. Zu diesen zählen die gewählten organisatorischen Strukturen und Instrumente, (nicht) festgesetzte Regularien und Koordinations- und Beteiligungsprozesse.

Dieser Beitrag stellt die theoretische Perspektive auf Pläne und Konzepte und deren Nutzung in sechs Bundesländern den alltäglichen governancebezogenen Umsetzungshürden und den entsprechenden lokalen Lösungsansätzen gegenüber und zeigt damit wie die WRRL-Maßnahmenumsetzung in Qualität und Quantität eher Machbarkeitsaspekten statt übergeordneten Plänen folgt.

Der Beitrag basiert auf der, noch nicht vollständig abgeschlossenen, Doktorarbeit „Polycentricity and the Implementation of the EU Water Framework Directive in Germany“ [3],

welche auf der Masterarbeit zu einem ähnlichen Inhalt aber bezogen auf Berlin und Hamburg [4] aufbaut. Die Daten stammen hauptsächlich aus:

- 70 semi-strukturierten Interviews mit 78 Personen (2017–2019) in sechs Bundesländern (siehe Tabelle 1) und
- einer Umfrage mittels Fragebogen (Herbst 2019; vorrangige Ansprache der Flächenländer): 92 Rückmeldungen aus 14 Bundesländern, davon 44 (potenzielle) Maßnahmenträger (siehe Abbildung 1)

Die Doktorarbeit fokussiert auf Maßnahmen im Bereich Hydromorphologie und Durchgängigkeit. In anderen Bundesländern und für andere Maßnahmentypen kann die Situation durch andere Akteursstrukturen und Prozesse von den hier dargelegten Erkenntnissen abweichen.

Tabelle 1 zeigt die Konstellationen an (potenziellen) Maßnahmenträgern, mehrheitlich Träger der Gewässerunterhaltung, in den sechs Bundesländern. Die Umsetzungsstrukturen sind hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen [5, 6] und damit

Akteurstypen	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Niedersachsen	Thüringen	Hessen	Nordrhein-Westfalen
Ministerien	S	S*	S	S	S	S
Mittelbehörden	S			S		
Unterstützende Fachbehörde		•			•	
Bezirksregierungen/ Regierungs-präsidenten/ Landesdirektion		S			S/ X*	S/ X
Landesbetriebe	X	X	X	X		
Kreise (untere Wasserbehörde)	•	•	(X)	•	•	(X)
Kreise (untere Naturschutzbehörde)	•		(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)		

S: Akteure mit Steuerungsaufgaben; X: anvisierte Maßnahmenträger; (X): einzelne Akteure dieses Typs setzten WRRL-Maßnahmen um, obwohl sie nicht adressiert werden; * Kein Akteur exemplarisch interviewt; + flächendeckende Gründung von Unterhaltungsverbänden 2020

• zusätzliche Interviews

Naturschutzverbände: BUND und NABU Sachsen-Anhalt; BUND Niedersachsen; NATURA2000-Station „Auen, Moore, Feuchtgebiete“ und Flussbüro Erfurt; NABU Hessen; Wassernetz NRW

Weitere Interviewpartner: Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Magdeburg (Sachsen-Anhalt), Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Dresden (Sachsen), gemeinnützige Fortbildungsgesellschaft für Wasserwirtschaft und Landschaftsentwicklung GmbH (Hessen), Kommunal Agentur NRW und Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände (NRW), Gewässerberater der Thüringer Aufbaubank und Gemeinde- und Städtebund (Thüringen), Kommunale Umwelt Aktion U.A.N., NLWKN Naturschutz und Stadtentwässerung Braunschweig (Niedersachsen) und FGG Weser

Tabelle 1: Akteure der WRRL-Umsetzung und Abdeckung dieser Akteurstypen durch Interviews

auch der Akteure und deren originären Aufgabenzuschliff in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. In der Mischung aus Akteurstypen gleicht keines der sechs Bundesländer einem der anderen, aber es gibt Gemeinsamkeiten, wie z. B. Gemeinden/ kreisfreie Städte als anvisierte Maßnahmenträger in fünf Bundesländern. Darüber hinaus finden sich Akteurstypen, von denen einzelne Organisationen WRRL-Maßnahmen umsetzen, zum Beispiel Kreisbehörden, Zweckverbände und Landschaftspflegeverbände. Die Umsetzungsstrukturen variieren, gleichwohl ähneln sich die grundsätzlichen Problemstellungen bei der Umsetzung.

2 Konzepte als Ideen-Geber und Auswahlbeschränkung

Aus theoretischer Sicht oder aus Sicht des Prozesssteuerers können Pläne und Konzepte anzeigen, wo es Handlungsbedarf gibt, welche Ursachen dieser hat und welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen, und damit eine zielgerichtete Umsetzung von Maßnahmen ermöglichen. Für die konkrete Maßnahmenauswahl und Umsetzung könnte der Maßnahmenträger die zuständige Behörde ansprechen, um Details zu erarbeiten und Unklarheiten auszuräumen. Außerdem können, und werden, Pläne und Konzepte in einigen Bundesländern genutzt, um darüber Finanzierungentscheidungen zu treffen, welche steuernd auf die Maßnahmenauswahl wirken können: so werden z. B. Maßnahmen nicht oder nur nachrangig gefördert, wenn sie nicht in den Plänen aufgeführt sind. Nur bestimmte Maßnahmentypen, nur Maßnahmen an bestimmten Gewässern oder nur bestimmte Maßnahmenträger werden gefördert.

Aus praktischer Sicht ist festzuhalten, dass aufgrund des Wissensstandes noch Ungewissheit darüber besteht, was genau alles nötig sein wird, um den guten Gewässerzustand zu erreichen. Ohne übergeordnete Planwerke geht es auch nicht – insbesondere, weil sie bei multiplen Belastungsursachen [7] einen Orientierungsrahmen bieten vor allem für Akteure, die weniger eigene Anreize haben oder nur geringes eigenes Know-How zur Umsetzung mitbringen. Dies macht eine zyklische Überprüfung der Ergebnisse und Anpassung der Pläne, wie sie im großen Rahmen in der WRRL angelegt ist, auch regional und lokal unabdingbar.

Vom Bewirtschaftungsplan (BWP) oder Maßnahmenprogramm (MP) bis hin zum Gewässerunterhaltungsplan zeigen sich in der Praxis der sechs Bundesländer verschiedenste Span-

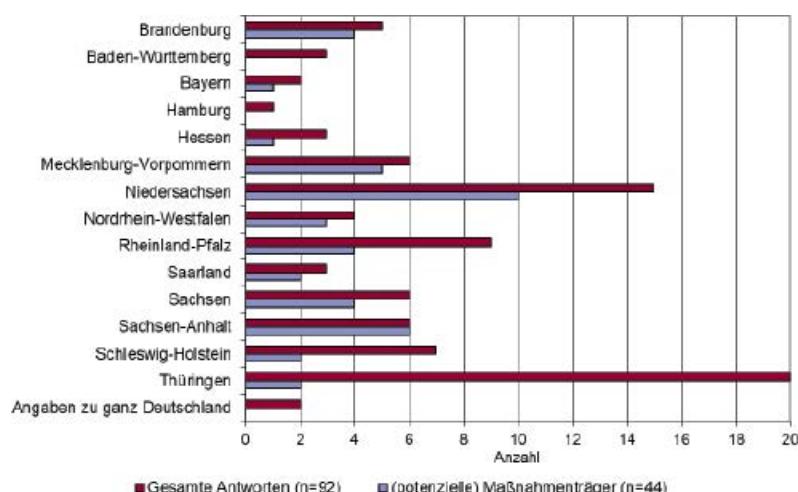


Abb. 1: Rückmeldungen auf die Umfrage 2019 aufgeschlüsselt nach Bundesländern

nungsbögen für Umfang, Ausgestaltung und Nutzung von Plänen und Konzepten:

- Mit oder ohne Berücksichtigung von Restriktionen
- Anspruch auf Vollplanung oder exemplarische Sammlung von Maßnahmen
- Grobe oder genaue räumliche Konkretisierung
- Minimale oder maximale fachliche Ambitionen
- Stichwortzettel oder Genehmigungsplanungsreihe
- Übersichtlichkeit, Daten(über)angebot und Operationalisierbarkeit
- Erstellung mit oder ohne Ortskenntnisse
- Fokus auf Defizitermittlung und Kausalanalyse oder Maßnahmenausgestaltung
- Erstellung durch Maßnahmenträger (bzw. in deren Auftrag) oder durch andere Akteure
- Erstellung mit oder ohne Beteiligungsprozesse
- Für fachlich versierte Akteure oder für Laien
- Für motivierte oder noch zu überzeugende Akteure
- Orientierung an Einzugsgebieten oder administrativen Grenzen
- Hohes oder niedriges Budget und Zeitrahmen für die Planerstellung
- Detailliertere Planungen basierend auf übergeordneten Plänen, Grundlage für übergeordnete Pläne/ Berichte oder losgelöst von übergeordneten Plänen wie BWP/ MP
- Anlass: WRRL oder vorrangig aus anderen Gründen wie Hochwasserschutz oder Naturschutz
- Vorgeschriebene Nutzung als Planungsgrundlage, Grundlage für den Vollzug oder freiwillige Nutzung
- Zeitpunkt der Planerstellung im Verhältnis zu Aktivitäten der Akteure

Viele dieser Aspekte hängen voneinander ab, so erschwert zum Beispiel ein geringes Budget und ein kurzer Zeitrahmen umfangreiche Beteiligungsprozesse. Letztere verlieren an Relevanz für das Konzept, wenn Restriktionen noch nicht berücksichtigt werden sollen. Je nach Ausgestaltung erfüllen die gefundenen Planwerke verschiedenste Funktionen für Prozesssteuerer oder Maßnahmenträger unterschiedlichen Typs:

- Priorisierung und Ausschluss von Maßnahmen
- Aufzeigen des fachlich notwendigen Umfanges von Maßnahmen
- Pflichtigkeit aufzeigen und Aufgabenverteilung
- Grundlage für ordnungsrechtlichen Vollzug durch Nachweis der örtlichen Erforderlichkeit
- Ideen-Geber zur Nutzung von Anlässen
- Spezifischer Fahrplan für die Umsetzung
- Grundlage für Anträge, Kostenschätzung, Genehmigungsbedarfsschätzung
- Grundlage für Verfahrensbeschleunigung durch Vorratsplanfeststellung
- Nachweis fachlicher Fundierung von Maßnahmen
- Prognose zur Relevanz einzelner Maßnahmen
- Andere Nutzungsinteressen integrierende Planung
- Kommunikationsmittel

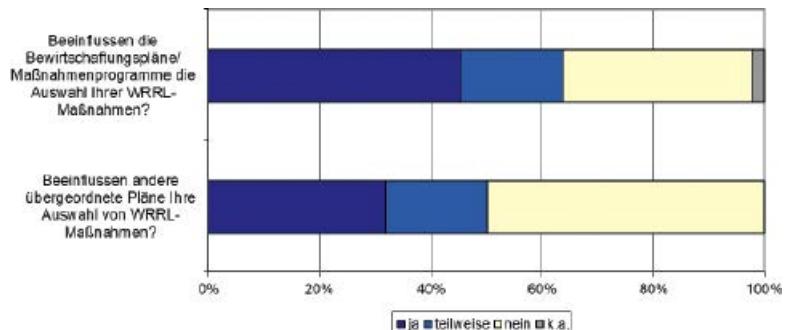


Abb. 2: Einfluss übergeordneter Planungen auf die lokale Maßnahmen-Auswahl (n=44)

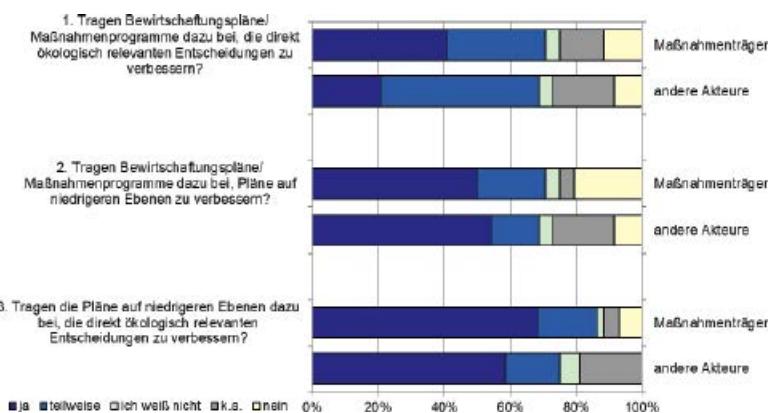


Abb. 3: Einfluss übergeordneter Pläne auf direkt ökologisch relevante Entscheidungen - ob und welche Maßnahmen umgesetzt werden (n=44 Maßnahmenträger/ n=48 andere Akteure)

Jegliche Art von Plan oder Konzept erfordert Aufwand und kostet nicht unerhebliche Mengen Geld – zu viel um regelmäßig in Schubladen zu landen (Einzelfälle werden nie auszuschließen sein). Aufwand und Umfang eines Planes sollten deswegen aus Sicht des Prozesssteuerers seiner Nutzung angepasst sein. Entsprechend der Erwartungen der Prozesssteuerer finden sich in den sechs Bundesländern unterschiedliche Pläne und Konzepte, deren Erstellung unterschiedlich gefördert und forciert wird, individuell nutzen Akteure auch andere Ansätze (siehe: Tabelle 2, die Auflistung ist möglicherweise nicht vollständig). Aber entspricht die tatsächliche Nutzung von Plänen und Konzepten den theoretischen Erwartungen?

In den Interviews hat sich gezeigt, dass bei der Auswahl umzusetzender Maßnahmen BWPs und MPs sowie andere übergeordnete Konzepte oft keine Rolle spielen [14]. Thüringer Maßnahmenträger berichteten noch am Häufigsten, diese zu nutzen. In der Umfrage gaben 63 % der Maßnahmenträger einen mindestens teilweisen Einfluss der Pläne auf ihre Maßnahmenauswahl an (siehe Abbildung 2). Bei der Frage, ob die genannten Pläne grundsätzlich ökologisch relevante Entscheidungen beeinflussen, fallen die Zahlen für einen mindestens teilweisen Einfluss höher aus (siehe Abbildung 3). Insbesondere der geringe Detailgrad, die Nicht-Berücksichtigung von Restriktionen (z. B. Grundstücksverfügbarkeit) und die mangelnde Ortsspezifität der Pläne begründen deren begrenzten Einfluss (siehe Abbildung 4). Als ‚Andere Gründe‘ wurden die Verbindlichkeit nur für Behörden, zu hohe Komplexität, Rigidität und Bürokratie, die Nicht-Planbarkeit von Chancen zur Umsetzung, ein zu geringer Bekanntheitsgrad und die reine Ausrichtung

Land	Pläne zur Umsetzung der WRRL	Förderung der Konzept-Erstellung	Bemerkung
Sachsen-Anhalt	GEKs seit 2009	ja	Alle GEKs erstellt durch den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft
Sachsen	Beispielhafte Vorhabens- und Sanierungspläne seit 2019 (Erlass 2017; durch Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zusammen mit der Landestalsperrenverwaltung)	nein	Maßnahmenermittlung durch Gewässerbegehungen (Erlass 2017); Individuell: Landschaftsplan, Flächennutzungsplan, funktionales GEK (Hochwasser, Gewässerökologie, Erlebbarkeit) bereits vor WRRL
Niedersachsen	GEK	ja	Keine Erwähnung durch Maßnahmenträger innerhalb dieser Untersuchung; Individuell: Landschaftsrahmenplan, Gewässerunterhaltsrahmenplan
Thüringen	Gewässerrahmenplan (durch Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz), GEK/ GUP seit 2008	ja	GEPs schon vor WRRL; Individuell: GUP
Hessen	Maßnahmensteckbriefe (durch Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie), GEPs und Machbarkeitsstudien	ja	Beauftragung durch Regierungspräsidien, Förderung über Gewässerberatungsleistungen seit 2012; Individuell: Ausgleichskonzept, Gewässerschau
Nordrhein-Westfalen	Umsetzungsfahrpläne 2012 (durch Bezirksregierungen)	ja	KNEF-Förderung schon vor WRRL; Individuell: GUP

KNEF: Konzepte zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern, GUP: Gewässerunterhaltsplan, GEK: Gewässerentwicklungskonzept, GEP: Gewässerentwicklungsplan

Tabelle 2: In den Bundesländern vorhandene Pläne und Konzepte unterhalb der BWPs und MPs mit Relevanz für die WRRL-Umsetzung

auf Dokumentation und Berichterstattung statt auf Umsetzungsabsichten genannt.

3 Alltägliche Hürden der lokalen Maßnahmenumsetzung

Im Folgenden werden alltägliche Hürden dargestellt, die beeinflussen, ob und inwieweit sich Maßnahmenträger nach übergeordneten Plänen bei der Maßnahmenumsetzung richten. Die hier genannten Hürden gibt es in allen sechs Bundesländern, im Detail gibt es aber Unterschiede. Diese Unterschiede gilt es zu beachten, wenn Hürden effektiv abgebaut werden sollen. Pauschale Lösungen gibt es nicht. Aus den Interviews ergaben sich Personalmangel und Know-How, finanzielle Ressourcen, Flächenverfügbarkeit, Inkohärenzen zwischen verschiedenen Politikbereichen, organisatorische Abhängigkeiten und Motivation zur Umsetzung von Maßnahmen als übergreifende Umsetzungshürden (visualisiert als Wissenschaftscomic: [8], vergleiche dazu auch [1, 9, 10]), welche im Folgenden näher erläu-

tert werden. Abbildung 5 zeigt die Relevanz dieser Hürden aus der Umfrage – Flächenverfügbarkeit, Bürokratie und Personalmangel werden von Maßnahmenträgern hier als größte Hürden wahrgenommen.

Da aktuell das Freiwilligkeitsprinzip angewendet wird [11], entscheidet die **Motivation** der Akteure darüber, ob überhaupt und welche Maßnahmen angestrebt werden noch bevor andere Hürden zum Tragen kommen. Die übrigen Hürden wären auch zu erwarten, wenn eine Umsetzungspflicht bestünde. Sie treten häufig bei der Implementierung neuer Gesetze auf, da sich das System und dessen Akteure erst an die neuen Anforderungen anpassen müssen und die Anforderungen selbst erst mit der Zeit an Klarheit gewinnen. Da die Umfrage überwiegend von Maßnahmenträgern beantwortet wurde, die bereits Maßnahmen umsetzen und damit motiviert sind, verwundert es nicht, dass der Motivation („Ich fühle mich nicht zuständig...“, „mangelnde Unterstützung der eigenen Organisation“) eine geringere Bedeutung als Hürde zugeschrieben wurde, als sie sich aus den Interviews ableiten lässt, die auch die Situation anderer potenzieller Maßnahmenträger thematisiert hatten.

Die bestehenden **Finanzierungsprogramme** der Länder für WRRL-Maßnahmen stellen für die anvisierten Maßnahmenträger eher selten einen Anreiz dar, freiwillig WRRL-Maßnahmen umzusetzen. Im Endeffekt müssten die Maßnahmenträger aufgrund der aktuellen Gesetzeslage immer draufzahlen: durch Eigenanteile, Personalleistung, Zinsen, oder die persönliche Arbeitsbelastung. Hürden sind aktuell weniger die insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel als eher das Aufbringen von Eigenanteilen, bestehende aufwändige Antragsverfahren oder eine mühsame und zeitintensive Abwicklung (siehe Tabelle 3). Insbesondere die

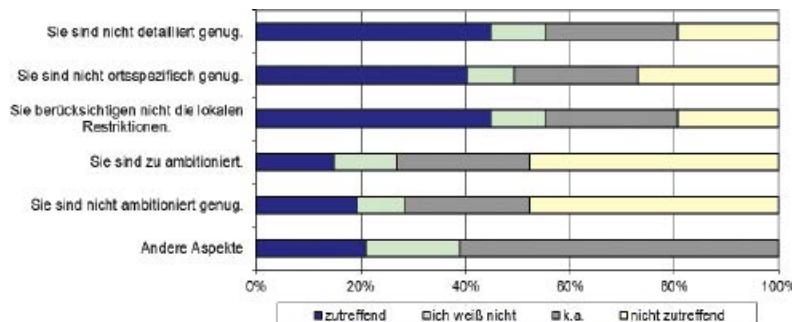


Abb. 4: Gründe für keinen oder nur einen teilweisen Einfluss von BWPs/ MPs auf direkt ökologisch relevante Entscheidungen - ob und welche Maßnahmen umgesetzt werden (n=67)

Finanzmittelumfang
● Schwierigkeiten Eigenanteile zu beschaffen
● zulässige Quellen von Eigenanteilen (z. B. nur öffentliche Mittel)
● Vorfinanzierung
Antragsverfahren
● Vorplanungstiefe (mangelndes Know-How oder Kapazitäten, personell oder finanziell)
● keine nachträgliche Abrechnung der Vorplanungsleistung eines Planungsbüros
● zeitlicher Ablauf (unpassend für Umsetzungsmöglichkeiten wegen Bauzeitbeschränkungen oder der begrenzten Verfügbarkeit von Bauunternehmen)
● hoher bürokratischer Aufwand
Abwicklung
● kein Abdecken von Zinsen oder Überziehungszinsen (Risiko des Maßnahmenträgers)
● zusätzliche Arbeitsbelastung, Zeitverzug und zusätzliches Risiko durch Nachtragsanträge (durch die Höhe des Gesamtvorhabens oder inflexible Zeitrahmenvorgaben für die Umsetzung)
● Sanktionierungsdrohungen und Gerichtsverfahren z. B. wegen Fehlern im Vergabeverfahren oder kurzfristige Einsparungen im Laufe der Umsetzung (Strafzahlungen, reduzierte Auszahlung)
● Vorgaben zur offenen Ausschreibung (keine lokalen Büros – lokales Wissen und informelle Lösungen für das Problem mit der Vorplanungstiefe)
● mangelnde Kollegialität im Umgang, mangelnde Möglichkeiten zu direkter Nachfrage beim Fördermittelgeber und Betreuung

Tabelle 3: Umsetzungshürden im Zusammenhang mit Finanzierungs- und Förderprogrammen

Vorfinanzierung beschränkt die Maßnahmengröße auf die Höhe der vorhandenen flüssigen Mittel eines Maßnahmenträgers, seine Risikobereitschaft und/ oder die Verfügbarkeit von Krediten bis zur Auszahlung der genehmigten Fördermittel. Dies hindert insbesondere kleine Maßnahmenträger an der Umsetzung teurer Maßnahmen.

Diese Förderkulisse trifft auf Maßnahmenträger, deren **Personal** bezüglich Arbeitskraft, Ausbildungshintergrund, Erfahrungsschatz und Motivation sehr unterschiedlich ausgestattet ist. Dabei stehen an einem Ende der Skala große Landesbetriebe, Wasserverbände oder Bezirksregierungen mit spezialisiertem Personal für Wassermanagement und kleine Kommunen mit einem ehrenamtlichen Bürgermeister oder Landwirte ohne Kenntnisse ökologischen Wassermanagements am anderen Ende. Selbst bei den größeren Akteuren ist nicht immer von in Zahl und Spezialisierung ausreichendem Personal auszugehen. Fortzusetzen ist die Kette bei Wasserbehörden, die Genehmigungen zu prüfen haben, aber auch bei der Verfügbarkeit von Planungsbüros und Bauunternehmen.

Maßnahmenträger bewegen sich nicht im luftleeren Raum, sondern in einem komplexen System aus Akteuren mit anderen Interessen. Bestehende Nutzungen begrenzen grundsätzlich die **Flächenverfügbarkeit**. Die Marktpreise sind meist höher als gemäß den Vorgaben aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden darf, und der Zeitbedarf für die Flächenbereitstellung, z.B. bei Flurbereinigungsverfahren oder Flächentausch, ist hoch. Baugenehmigungen werden selbst dann nicht immer erteilt, wenn Flächen nur temporär in Anspruch genommen werden sollen. Selbst Flächen in öffentlicher Hand können mangels politischer Unterstützung nicht immer genutzt werden. Pläne, die Nutzungen berücksichtigen, können schnell veralten, schon innerhalb von fünf oder zehn Jahren, zum Beispiel wegen des Baubooms oder sich wandelnder Interessenlagen der Stakeholder – auch nach Beteiligungsprozessen.

Inkohärenzen in der Gesetzgebung wurden vor allem im Bereich Naturschutzrecht, Landwirtschaftspolitik und Erneuerbare-Energien-Gesetz genannt. Die beiden letzten genannten wirken sich bei Maßnahmen zur Hydromorphologie und Durchgängigkeit vor allem über die Flächennutz-

zungskonkurrenz aus. Dabei wurde berichtet, dass die Agrarförderung auch bei kooperativen Landwirten die Flächenbereitstellung erschweren kann: Innerhalb einer Förderperiode müssten Fördergelder rückwirkend zurückgezahlt werden, wenn das Land durch die Bereitstellung für WRRL-Maßnahmen aus der Förderung falle (Inkohärenz von Instrumenten). Bei Konflikten mit dem Naturschutzrecht [1] kollidieren unterschiedliche Leitbilder, Artenschutz und konservierender Naturschutz vs. dynamischer Gewässerschutz: Der Erhalt eines Stillgewässerbiotops kann der Anbindung ehemaliger Altarme entgegenstehen (Zielkonflikte). Das Naturschutzrecht kann außerdem die zulässigen Bauzeiten stark einschränken, z. B. (in Kombination mit Finanzierungsvorgaben) auf nur zwei Monate im Jahr. Mancherorts verursachen Renaturierungen Kompen-sationsverpflichtungen, weil die Ökopunkte-Regelungen den Abtrag von Boden und das Fällen von Bäumen negativer bewerten als die neu gewonnene Dynamik eines Gewässers (siehe auch [4]). Durch nicht auszuräumende Zielkonflikte werden politische Entscheidungen über Prioritäten auf die lokale Ebene verlagert und fallen dann nicht notwendigerweise zugunsten des Gewässerschutzes aus.

Abhängigkeitsverhältnisse nehmen unterschiedlichste Formen an. Mitglieder (z. B. Landwirte) eines Unterhaltungsverbandes müssen den geplanten WRRL-Maßnahmen zustimmen. Die politische Unterstützung eines Bürgermeisters richtet sich nach (Wieder)Wahlthemen – ein Kindergarten oder Park mag Vorrang haben. Finanziers mögen Einfluss auf die Art der

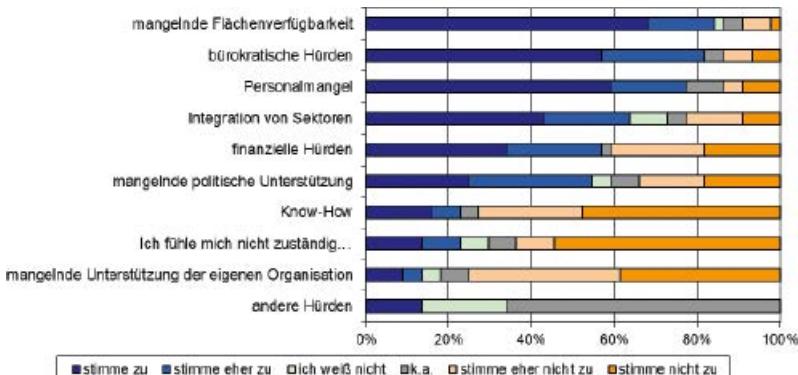


Abb. 5: Umsetzungshürden bei der lokalen Planung und Umsetzung von WRRL-Maßnahmen (n=44)

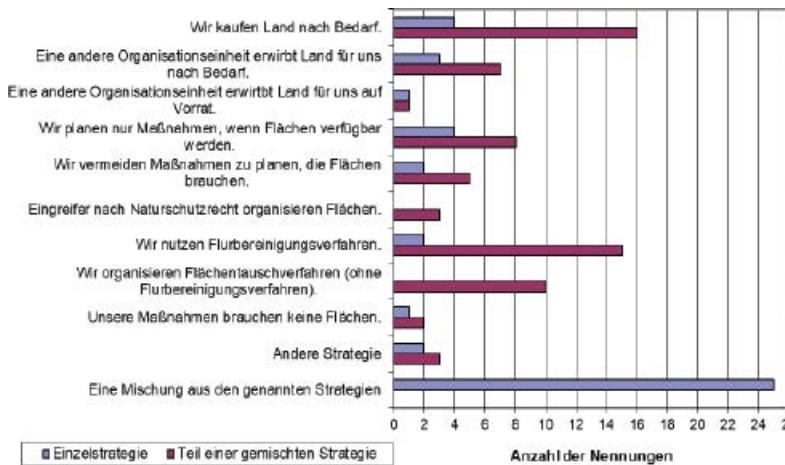


Abb. 6: Umgang der Maßnahmenträger mit der Flächenproblematik (n=44)

Maßnahmenauswahl und -umsetzung nehmen genauso wie Kooperationserfordernisse, Genehmigungsverfahren mit sehr vielen Akteuren, oder lange interne Abstimmungserfordernisse bei großen hierarchischen Akteuren.

4 Alltagslösungen: Lokaler Umgang mit Hürden

Angesichts der zahlreichen Umsetzungshürden ist es eher erstaunlich, dass überhaupt Maßnahmen umgesetzt werden [12]. Mancherorts gibt es individuelle Lösungen für die genannten Umsetzungshürden oder Wege diese zu umschiffen, die im Folgenden dargestellt werden.

Vereinzelt haben kleinere Organisationseinheiten bereits im Rahmen der Gewässerunterhaltungsaufgaben Wege gefunden, eine **Personal-Stelle** mit wasserwirtschaftlichem Bezug für die Aufgabenerfüllung einzurichten:

- Zusammenschluss zu größeren Einheiten: Gemeinden in Zweckverbänden
- Übertragung von Aufgaben an größere Einheiten: komplett an Kreisbehörde, einzelne Aufgaben von Wasser- und Bodenverbänden und Unterhaltungsverbänden an einen Dachverband
- Beauftragung von Beratung oder Maßnahmenplanung (nicht von Planungsbüros, sondern länger bestehende Beziehungen, bei denen auch die Ideen-Entwicklung ganz oder teilweise übertragen wird): Gemeinden an einen Landschaftspflegerband; Mittelbehörde an eine Landgesellschaft

Gemeinsam ist diesen Lösungen, dass sie punktuell sind, dass sie mit unterschiedlichsten Ausgangspunkten mehrheitlich historisch gewachsen sind und parallel zu den landesweit bestehenden Strukturen aus anvisierten Maßnahmenträgern bestehen.

Lokale Pläne werden als Kommunikationsmittel zum Umgang mit **Abhängigkeitsverhältnissen** genutzt: 1) Ein Beispiel aus Thüringen: Ein langfristiger Gewässerentwicklungsplan kann eine Routine bei der Einstellung von Haushaltssmitteln erzeugen. Der Plan wird einmal in den politischen Gremien verhandelt und die Gelder müssen nicht wiederholt neu gerechtfertigt werden. 2) Ein Beispiel aus Niedersachsen: Da ein Bauungsplan nach Wasserrecht noch keine Genehmigung oder Planfeststellung liefert, birgt das für Investoren Verfahrensrisi-

ken. Der Flusslauf kann frühzeitig mit Mustern und Varianten beplant werden, für die bereits eine Genehmigung/ Planfeststellung eingeholt wird (hier durch die untere Naturschutzbehörde), allerdings ohne enteignungsrechtliche Wirkung – „Vorratsplanfeststellung“. Dem Investor kann dann kommuniziert werden, dass er diese Maßnahme ebenso schnell realisieren kann wie andere.

Weder in den Interviews noch in der Umfrage haben sich übergreifende Strategien für den Umgang mit **finanziellen Hürden** und der **Flächenproblematik** abgezeichnet – alleinig die Nutzung einer Mischung aller Möglichkeiten (siehe Abbildung 6 und Abbildung 7). Durch die Landeszuständigkeit entfällt an Gewässern 1. Ordnung die Problematik der Eigenanteile, ebenso wie bei der 100 %-Finanzierung der WRRL-Umsetzung durch

Unterhaltungsverbände in Sachsen-Anhalt. Wenn die Vorplanungstiefe nicht selbst gestemmt oder durch Dritte offiziell vorbearbeitet werden kann, könnten Planungsbüros diese inoffiziell übernehmen und später hoffen in der offenen Ausschreibung den Zuschlag zu bekommen. Die Notwendigkeit zu letzterem trägt nicht gerade zur Motivation der Maßnahmenträger bei.

In den Interviews zeichnete sich bezüglich der Flächenproblematik eine starke Machbarkeitsorientierung ab – keine Maßnahmen mit Flächenbedarf oder nur dann, wenn Flächen (leicht) verfügbar werden (auch über freiwillige Bereitstellung, Gestattungen und privatrechtliche Vereinbarungen).

Trotz der beschriebenen Konflikte mit dem Naturschutz, finden sich bundeslandübergreifend (ausgenommen Sachsen-Anhalt) Fälle, in denen die Zusammenarbeit zwischen Maßnahmenträgern und unteren Naturschutzbehörden über das genehmigungsrechtlich vorgeschriebene Maß hinaus geht [13] – überwiegend dort, wo durch räumliche Nähe (Arbeit im gleichen Haus) oder Netzwerke durch frühere oder andere Tä-

Anzeige

Unser Expertentipp



Tagung

Erfurter Gespräche zur WRRL
27./28. Januar 2021
in Erfurt
470,00 €/390,00 €**

KW im Gespräch

Klimawandel und -anpassung im wasserrechtlichen Kontext
15. September 2020
Online
14 Uhr bis 15 Uhr
96,00 €/80,00 €**

DWA-Themen T2/2020

Erfolgsbewertung von Maßnahmen zur Erreichung eines guten Gewässerzustands
Juli 2020
33 Seiten, A4
ISBN 978-3-88721-973-4
55,50 €/44,40 €*

* für fördernde DWA-Mitglieder
** für DWA-Mitglieder

tigkeiten enge Kontakte zwischen den Maßnahmenträgern und den unteren Naturschutzbehörden bestehen. Diese Zusammenarbeit wurde oft auch als notwendige Strategie beschrieben, um überhaupt WRRL-Maßnahmen umsetzen zu können.

Die Rolle dieser Zusammenarbeit – lokal für einzelne Maßnahmen oder regelmäßig – ist vielfältig. Das Instrumentarium des Naturschutzes wurde vor allem zur Bewältigung finanzieller Hürden:

- Maßnahmenfinanzierung durch die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen an Gewässern
- Nutzung von Kompensationsgeldern oder Öko-Punkten zur (Re-)Finanzierung von WRRL-Maßnahmen (voll oder für Eigenanteile)
- Nutzung für Maßnahmen oder Wasserkörper, die nicht von WRRL-Finanzierungsprogrammen abgedeckt werden
- Vermeidung Zeit-intensiver Antragsverfahren und Einflüsse höherer Behörden über WRRL-Finanzierungsprogramme

und teilweise für die Flächenproblematik genutzt

- Flächenbeschaffung durch private Investoren, die die Marktpreise zahlen können, um Kompensationsverpflichtungen zu erfüllen
- Druck zur Erzeugung politischen Willens durch Kompensationsverpflichtungen.

Die Gründe des Naturschutzes für die Zusammenarbeit sind vielfältig: Die Unzufriedenheit mit bisherigen Kompensationsmaßnahmen, wie Streuobstwiesen oder andere kleine Maßnahmen, die mangels eines Kümmerers nicht gepflegt wurden; die Notwendigkeit neue Ideen für Kompensationsmaßnahmen zu generieren; und ein integrierter Ansatz, in dem Gewässerschutz und Naturschutz nicht zwei verschiedenen Sektoren zuzuordnen sind.

Der allgemeinen Nutzung der Zusammenarbeit als Strategie zur Bewältigung der Umsetzungshürden sind allerdings auch Grenzen gesetzt, praktische Grenzen:

- nur in Wachstumsregionen, in denen Kompensationsverpflichtungen anfallen
- Zeitliche Passfähigkeit in der Planung: ad-hoc notwendige Kompensationsmaßnahmen vs. langfristige Antragstellung für WRRL-Maßnahmen
- Zufall: rechtzeitiges Wissen der WRRL-Maßnahmenträger um Kompensationsplanung
- ‘Menscheln’ zwischen den Akteuren

und Grenzen des rechtlichen Rahmens und dessen lokaler Auslegung:

- Generelle Anerkennung von WRRL-Maßnahmen als Kompensation und nachteilige Ökopunkt-Berechnung (mangelnde Anreize für Gewässerschutzmaßnahmen)
- Möglichkeit zum Transfer von Kompensationspflichten und der dazugehörigen Unterhaltung (Öko-Pool-Projekte)
- Zugriff auf Kompensationsgelder
- Keine Öko-Punkt-Konten für öffentliche Projekte
- Zeitbegrenzung für Punkte auf Öko-Konten.

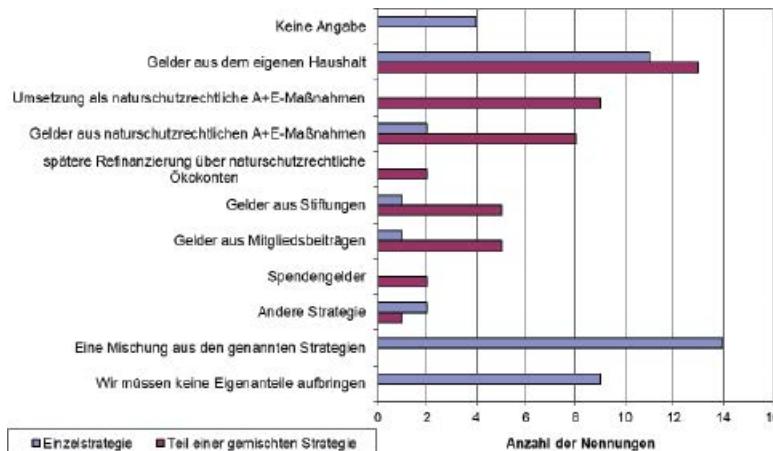


Abb. 7: Umgang der Maßnahmenträger mit der Eigenanteilfinanzierung

Insbesondere die Grenzen im rechtlichen Rahmen variieren von Bundesland zu Bundesland. Sachsen-Anhalt hat beispielsweise 2011 eine Verordnung erlassen, die die Übertragung von Kompensationspflichten ermöglicht (Öko-Pool-Projekte durch die Landesgesellschaft, festgelegt durch die oberste Naturschutzbehörde). Unklar ist hier, inwieweit das für den Gewässerschutz schon eine Rolle spielte. Derlei Instrumentarien erweitern aber die Palette der Möglichkeiten.

Manche Maßnahmenträger sind unsicher, inwieweit sie sich im Rahmen des rechtlich zulässigen bewegen, wenn sie die beschriebenen finanziellen Optionen nutzen. Auch findet eine starke Umsetzung von WRRL-Maßnahmen über Kompensationsverpflichtungen im Naturschutz nicht überall Anklang, sollten doch Gewässerschutz und Kompensationen parallel erfolgen, damit in Summe mehr für die Umwelt passiert. Letztlich wäre ersteres klarer herauszuarbeiten und letzteres eine politische Entscheidung. In einem System, in dem sowohl Gewässerschutz als auch Naturschutz mit Hürden und mangelnder Umsetzung zu kämpfen haben, kann die lokale Zusammenarbeit Maßnahmen ermöglichen.

5 Schlussfolgerungen: Eine Machbarkeits-orientierte Umsetzung braucht andere Pläne

Alles in allem zeigen die Umsetzungshürden und die lokalen Lösungsstrategien, dass die WRRL-Umsetzung in Deutschland von sehr vielen kleinteiligen Faktoren abhängt. Die Frage der Flächenverfügbarkeit und der Beschaffung der Eigenanteile stellt sich für jede Maßnahme neu. Dies führt dazu, dass sich die Maßnahmenauswahl nach der Verfügbarkeit von Flächen richtet, sich die Maßnahmenumsetzung sehr lange hinzieht, oder gar nicht erst in Angriff genommen wird. Bei der Maßnahmenauswahl, in der Abwägung und Priorisierung von Interessen und vorhandenen Ressourcen, verändern Maßnahmenträger nicht nur den Umfang realisierter Maßnahmen, sondern gegebenenfalls auch deren Zielsetzung, zum Beispiel zugunsten des Artenschutzes, dessen Ziele, wie bei anderen parallel existierenden Gesetzen, gleichermaßen zu erfüllen sind. Insgesamt müssen, um eine Maßnahme zur Umsetzung zu bringen, viele günstige Umstände zusammenkommen, die zu einem nicht geringen Teil vom Zufall abhängen. Alles in allem entspricht dies einer an Machbarkeit, Anlässen und Interessen

statt an übergeordneten Planungen und Defiziten orientierten Umsetzung.

Für hydromorphologische Maßnahmen könnte zumindest eine übergeordnete Flächenbeschaffung, die langfristig darauf ausgelegt ist den Gewässern mehr Raum zu geben, einer übergeordneten Planung deutlich mehr Einfluss auf die Maßnahmenauswahl geben.

Insgesamt, sollten Aufwand und Nutzen jedes Plans und des aktuellen Berichtswesens kritisch überprüft und angepasst werden. Dabei ist zu beachten, dass Akteure durch ihre unterschiedlichen Grade an Motivation zur WRRL-Maßnahmenumsetzung und Unabhängigkeit unterschiedliche Ansprüche an Pläne und Konzepte haben:

- Die stark motivierten Akteure mögen besser wirken, wenn sie Konzepte gefördert bekommen, deren Erstellung und Inhalte (Detailgrad und Defizitermittlung nach Bedarf und Zeitrahmen), sie maßgeblich selbst beeinflussen. Eine regelmäßige Fortschreibung der Konzepte sollte möglich sein, um dem Wandel Rechnung zu tragen.
- Für die zu überzeugenden Akteure mögen Planwerke besser geeignet sein, die konkret und übersichtlich aufzeigen, was zu tun ist, und trotzdem flexibel genug sind, die Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten nicht zu mühsam und zeitaufwendig erscheinen zu lassen (möglichst wenig Bürokratie). Insbesondere für diesen Typus braucht es Ansprechpartner und Kümmerer, die helfen Umsetzungshürden zu bewältigen.
- Zusätzlich ist ein Plan im Sinne einer Ideen-Sammlung sinnvoll, dessen Maßnahmen-Ideen geeignet sind anlassbezogen und gegebenenfalls ohne langen Vorlauf genutzt zu werden – von Akteuren, die mit der WRRL maximal am Rande zu tun haben. Wenn solche Anlässe vorrangig bei Naturschutzbehörden durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entstehen, sollte das Konzept auch unter/ mit/ für die jeweilige Naturschutzbehörde erstellt werden, so dass der Entscheider es als persönlichen Plan begreift, Eingreifern Maßnahmen vorzuschlagen/ vorzuschreiben (alternativ können enge Netzwerke zwischen solchen Akteuren und WRRL-Umsetzern wirken, so dass letztere bei Bedarf kurzfristig aktuelle Ideen liefern).

In jedem Falle sollten die Konzepte eng mit den Maßnahmenträgern oder Kümmerern verknüpft sein, damit die Ideen es zur Umsetzung schaffen. Eine gezielte Konzepterstellung und Konzept-Förderprogramme sollten darauf hinwirken bzw. diesen Mix erlauben, was neben den fachlichen Aspekten einer tiefen Beschäftigung mit den potenziellen Maßnahmenträgern, ihres Umsetzungstages und ihrer Motivation bedarf.

Dank

Vielen Dank an alle Interviewpartner*innen und Umfrageteilnehmer*innen, dass Sie mir Ihre wertvolle Zeit geschenkt haben, an Simon Henneberg für Feedback und Diskussion zu einer früheren Version des Artikels, an die Hans-Böckler-Stiftung für die Finanzierung meiner Doktorarbeit mit einem Stipendium, ebenso wie an die AöW für die Ermöglichung der zeitweisen Mitarbeit, ohne die meine Forschungskosten nicht abzudecken gewesen wären.

Literatur

- [1] Salomon, M., Dahms, H., Bernard, B., Steup, L., Niekisch, M. 2020. *Renaturierung von Oberflächengewässern – wie kann die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verbessert werden?* Korrespondenz Wasserwirtschaft (13), Nr. 6: 308–316.
- [2] LAWA (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser). 2018. *Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Wasserrahmenrichtlinie: Zwischenbilanz 2018.* <https://www.wasserblick.net/servlet/is/182310/>
- [3] Schröder, N.J.S. *Polycentricity and the Implementation of the EU Water Framework Directive in Germany.* Die Doktorarbeit ist entsprechend dem kumulativen Promotionsverfahren bereits in Teilen, in Englisch, veröffentlicht, jedoch noch nicht vollständig. Aktuelle und zukünftige Veröffentlichungen, finden Sie auf dem Profil: <https://sustainability-governance.net/people/nadine-schroeder/>
- [4] Schröder, N.J.S. 2014. *Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Berlin und Hamburg.* Masterarbeit. Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland. <https://edoc.hu-berlin.de/handle/18452/14879>
- [5] Monsees, J. 2008. *Governancestrukturen für Fließgewässer. Eine vergleichende Institutionenanalyse gewässerunterhaltender Verbände und Behörden.* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- [6] Bauer, M.W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S., ReiBig, K. 2007. *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern.* Edition sigma, Berlin.
- [7] Feld, C. K., Lorenz, A. W., Michel, J., Peise, M., Schulz, C. 2020. *Diagnose multipler Belastungen und Maßnahmenableitung am Beispiel der oberen Wipper (Thüringen).* Korrespondenz Wasserwirtschaft (13), Nr. 5.
- [8] Schröder, N. J. S., Chaudhary, N. 2020. *WRRL-Umsetzungshürden: Unpassierbar oder durchgängig für Maßnahmenträger?* THESys Discussion Paper No. 2020-1. Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland: 1–13. <https://edoc.hu-berlin.de/handle/18452/22110>
- [9] Reese, M., Bedtke, N., Gawel, E., Klauer, B., Köck, W., Möckel, S. 2018. *Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise. Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens.* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- [10] Weyand, M. 2019. *Wasserwirtschaft zwischen politischem Anspruch, wissenschaftlichen Auffassungen und technischer Umsetzung.* 19. Workshop Flussgebietsmanagement als Gemeinschaftsveranstaltung. Korrespondenz Wasserwirtschaft (12), Nr. 9: 494–501.
- [11] Lamberty, G., Kemper, M., Wagner, F., Zumbroich, T., Naumann, S. 2020. *Mehr Aufmerksamkeit für gewässerökologische Maßnahmen. Umweltbundesamt startet Online-Informationsplattform zur Renaturierung von Fließgewässern.* Korrespondenz Wasserwirtschaft (13), Nr. 4: 209–213.
- [12] Pressman, J. L., Wildavsky, A. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland.* University of California Press, London, England.
- [13] Schröder, N. J. S., Newig, J., Watson, N. (Im Review-Verfahren bei Water Alternatives). *Bright spots for local WFD implementation through collaboration with nature conservation authorities?*
- [14] 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>

Autorin

Nadine Jenny Shirin Schröder, M. Sc., B. Sc., B. A.

Leuphana Universität Lüneburg

Research Group Governance, Participation and Sustainability

Humboldt-Universität zu Berlin

IRITHESys

(Integrative Research Institute on

Transformations of Human-Environment Systems)

Graduiertenprogramm

E-Mail: nadine.schroeder@stud.leuphana.de

