

# **Stellungnahme des Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V. (BUND) zum Stand der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland zu Beginn der dritten Umsetzungsperiode 2021 bis 2027**

Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland



## **Zusammenfassung**

Zielsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie von 2000 ist ein „guter ökologischer Zustand“ in allen Gewässern der Europäischen Union - und das spätestens bis 2027. Dieses Ziel wird nicht nur in Deutschland um Längen verfehlt. Die unzureichende Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist vor allem dadurch geprägt, dass es der Gewässerschutzpolitik in Deutschland nicht gelungen ist, für den notwendigen Rückenwind in der Gesellschaft zu sorgen. Von der ursprünglichen Aufbruchsstimmung zu Beginn des ersten von drei Umsetzungszyklen in den Jahren 2008/2009 ist nicht mehr viel übrig geblieben. Um erfolgreich zu sein, müsste die Gewässerschutzpolitik begeistern und damit mobilisieren. Dazu hätte die Wasserrahmenrichtlinie eigentlich die beste Vorlage geliefert: Die Richtlinie sieht nämlich in Art 14 vor, dass die Wasserwirtschaftsverwaltung die Beteiligung der „interessierten Kreise“ aktiv zu fördern hat. Tatsächlich müssen wir zu Beginn der dritten und letzten Umsetzungsperiode feststellen, dass die Umsetzung der Richtlinie in blutleeren Tabellen, in Technokratie und Bürokratismus erstarrt ist. Statt den Gewässerschutz von den Menschen her zu denken, wird der Gewässerschutz aus der Sicht der Verwaltung betrieben. Damit kann man keine „Follower“ hinter sich versammeln. Deshalb wird die Gewässerschutzpolitik von Status-quo-Bewahrern ausgebremst. Das ist deshalb fatal, weil der Klimawandel eigentlich zur größten Eile antreiben müsste. Wenn in der dritten Umsetzungsperiode von 2021 bis 2027 nicht die Klimaresilienz der Gewässer erreicht werden kann, werden 2027 viele Gewässer - und deren ökologische Vielfalt - verloren sein. Die hier vorliegende Stellungnahme beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den strukturellen Defiziten im deutschen Gewässerschutz - beispielsweise damit, dass die Wasserwirtschaftsverwaltungen personell nicht gut aufgestellt sind. Da zudem der politische Wille zu einer erfolgreichen Gewässerschutzarbeit in den zuständigen Ministerien fehlt, ist auch zu wenig Unterstützung „von oben“ zu verspüren. Die strukturellen und politischen Schwächen führen letztlich dazu, dass bei den Fachthemen im Gewässerschutz kaum noch relevante Fortschritte zu erreichen sind. Diese Defizite werden in der vorliegenden Stellungnahme nur am Rande abgehandelt. **Das ausführliche Inhaltsverzeichnis findet sich ab Seite 42.**

## Vorwort: Wie die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in eine Schieflage gesteuert wurde

Die bundesweite Stellungnahme des BUND behandelt nur einige ausgewählte Defizite bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Zu vielen Fachthemen - wie beispielsweise der andauernden Belastung von Werra und Weser mit Abraumsalzen aus dem Kalibergbau oder zum Sediment- und Geschiebemanagement in der bayerischen Donau - können die Positionen des BUND in den ausführlichen Stellungnahmen der jeweiligen BUND-Landesverbände nachgelesen werden<sup>1</sup>. Eine weitere Einschränkung: Die hier vorliegende Stellungnahme behandelt nur die Maßnahmenumsetzung an Fließgewässern.

In der allgemeinen Stellungnahme des BUND geht es vor allem darum, zu verdeutlichen, dass Politik und Verwaltung die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie mit dem dritten und letzten Umsetzungszyklus von 2021 bis 2027 in eine Schieflage gebracht haben. Die Schieflage und die desaströs geringe Zielerreichung bis 2027 sind vor allem der ungenügenden Förderung einer aktiven Bürgerbeteiligung geschuldet. Wenn man die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in blutleeren Tabellen auf Endlospapier erstarren lässt, kann man die Menschen nicht mehr für den Gewässerschutz begeistern und mobilisieren. Lobbygruppen, Interessenverbände und Statusquo-Bewahrer haben dann leichtes Spiel. 21 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie gelten die Ziele der zentralen Gewässerschutzrichtlinie der Europäischen Union inzwischen in Politik und Verwaltung allenfalls im Jahr 2050 als erreichbar. Der enorme Zeitverzug liegt neben vielen anderen Faktoren auch daran, dass es der amtlichen Gewässerschutzpolitik immer weniger gelingt, die Menschen vor Ort für den Gewässerschutz zu begeistern. Nach dem anfänglichen Elan in der Frühzeit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in den Nullerjahren dominiert mittlerweile in vielen Bundesländern eine technokratisch-bürokratische Vorgehensweise der Wasserwirtschaftsverwaltung und der Gewässerschutzpolitik. Damit lässt sich in der Öffentlichkeit nicht die Unterstützung gewinnen, die notwendig wäre, um den Statusquo-Bewahrern Paroli zu bieten und den Gewässerschutz in Deutschland substanziell voranzubringen. Wir müssen leider feststellen, dass nicht wenige Teile der Wasserwirtschaftsverwaltung mit dem Gebot der Wasserrahmenrichtlinie zur aktiven Förderung des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern im Gewässerschutz<sup>2</sup> immer noch fremdeln.

---

<sup>1</sup> Alle Stellungnahmen der BUND-Landesverbände beschäftigen sich mit der vielgestaltigen Beeinträchtigung der Gewässerökologie durch **Wasserkraftanlagen**. Zentrales Thema in allen Stellungnahmen ist ferner die Verbesserung der **Hydromorphologie** der Fließgewässer - also deren Renaturierung. Während in der hier vorliegenden Stellungnahme der **Grundwasserschutz** (bis auf die „grundwasserabhängigen Landökosysteme“) ausgeklammert wurde, widmen sich alle Stellungnahmen der BUND-LV auch eingehend der Frage, inwieweit die Bewirtschaftungsplanung und die Maßnahmenprogramme die Ziele der WRRL für den Grundwasserschutz umsetzen.

<sup>2</sup> Das Gebot zur aktiven Förderung der Partizipation in der wasserwirtschaftlichen Planung ist in Art. 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie enthalten - wobei die Betonung auf „aktiv“ liegt - soll heißen: Die Wasserwirtschaftsverwaltung soll nicht warten, bis jemand kommt und „dumme Fragen“ stellt. Die Richtlinie erlegt der Administration eine Bringschuld auf: Ihr müsst von Euch aus aktiv auf die interes-

Wegen der Unübersichtlichkeit der Dokumente, der technokratischen Sprache und der Wirrnis der zugehörigen Homepages ist es für die GewässerschützerInnen in den Umweltverbänden noch einmal schwieriger als ohnehin, „die Basis“ der Verbände dazu zu motivieren, sich in die Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung der Wasser-rahmenrichtlinie einzuklinken. Die ehrenamtlich aktiven MitarbeiterInnen von BUND und NABU in den Orts- und Kreisverbänden reiben sich angesichts vielfältigster Anforderungen ohnehin schon auf. Sich dann auch noch in das Labyrinth der WRRL-Dokumente reinzuknien, ist nicht so sonderlich attraktiv.<sup>3</sup>

Als weiteres Erschwernis kam hinzu, dass sowohl im Rahmen der „vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Frühjahr 2020<sup>4</sup> und der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung vom 22. Dezember 2020 bis 22. Juni 2021 die Coronarestriktionen wirksam waren. Die Beratungen in den Kreisen der Umweltverbände konnten nur als online-Termine stattfinden. Da fällt es noch einmal schwerer, Interesse, Begeisterung und Motivation zu wecken.

Insgesamt muss man deshalb konstatieren, dass von Umsetzungszyklus zu Umsetzungszyklus der Umfang der Bürgerbeteiligung fortschreitend abgenommen hat. Während bei der „Bestandsaufnahme“ (Wie geht's den Gewässern?) im Jahr 2005 sowie zu Beginn der ersten Umsetzungsperiode im Jahr 2009 vielerorts noch so etwas wie Enthusiasmus zu verspüren war, dominieren inzwischen Erschöpfung und Desinteresse. Die unerfreuliche Situationsbeschreibung zeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit im Gewässerschutz anders angegangen werden muss, als sie bislang von den meisten Wasserwirtschaftsverwaltungen praktiziert worden ist.

Bei der Analyse der Gründe für die lahmende Umsetzung der Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wird in der hier vorliegenden Stellungnahme auch auf die programmatischen Aussagen im Entwurf zu einer „Nationalen Wasserstrategie“<sup>5</sup> vom Juni 2021 des Bundesumweltministeriums Bezug genommen. Viele Aussagen in dem Strategieentwurf stimmen mit der Kritik der Umweltverbände überein.

Letzte Anmerkung: In der hier vorliegenden Analyse wird bemängelt, dass sich die Wasserwirtschaftsverwaltung einer Sprache bedient, die selbst für interessierte Laien kaum noch verständlich ist. Deshalb wird mit der hier vorliegenden Stellungnahme

---

sierten Kreise zugehen - also alle informieren und einbeziehen, die potenziell ein Interesse am Gewässerschutz haben könnten!

<sup>3</sup> Gleichwohl haben einige Kreisverbände des BUND umfangreiche Stellungnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu Beginn der dritten Umsetzungsperiode in ihren jeweiligen Regionen erstellt. Beispielhaft sei die Stellungnahme der Kreisgruppe Würzburg des BUND Naturschutz in Bayern erwähnt - abrufbar unter dem Link: <https://wuerzburg.bund-naturschutz.de/themen/ausgewaehlte-stellungnahmen/umsetzung-der-wasserrahmenrichtlinie>

<sup>4</sup> Eine „vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung“ hat nur in sehr wenigen Bundesländern stattgefunden - insbesondere in Ba.-Wü.

<sup>5</sup> Siehe: <https://www.bmu.de/download/nationale-wasserstrategie/>

der Versuch unternommen, sich einer anschaulichen Sprache zu bedienen - also eher einer journalistischen Schreibe als einem Bürokratenslang<sup>6</sup>.

## Die Zielerreichung à la Wasserrahmenrichtlinie: Eine desaströse Bilanz - Was sind die Gründe?

Man braucht gar nicht auf die Kritikpapiere der Umweltverbände zurückzugreifen. Schon der Entwurf zu einer „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums vom Juni 2021 zeigt auf, dass es bei der lahmen Umsetzung des EG-Wasserrahmenrichtlinie nichts zu beschönigen gibt. So listet der Strategieentwurf u.a. folgende Missstände und Defizite auf:

*„Über 91,8 % aller Oberflächengewässer verfehlen derzeit den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial gemäß WRRL. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die fehlenden Lebensräume für die Flora und Fauna.*

*In Deutschland sind über 80 % der Fließgewässer – diese umfassen mehr als 60.000 km – hinsichtlich der Gewässerstruktur „deutlich“ bis „vollständig verändert“. Eine Vielzahl von Querbauwerken in den Fließgewässern verhindert die lineare Passierbarkeit für die Fischfauna.<sup>7</sup>*

*80 % der FFH-Lebensraumtypen der Still- und Fließgewässer sowie 65 % der in der FFH-Richtlinie aufgeführten Fischarten weisen nicht den geforderten „günstigen Erhaltungszustand“ auf; bei 43 % der Lebensraumtypen ist der Zustand „schlecht“.“*

## Wird alles noch viel schlimmer? Rücken die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in eine immer fernere Zukunft?

Die Perspektiven für die Zielerreichung nach den Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie sind düster: Es ist nämlich zu befürchten, dass das Tempo bei der Umsetzung fortschreitend nachlassen wird. Um die gesetzten Ziele für 2027 zu erreichen, müsste die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zum Erreichen des „guten ökologischen Zustandes“ aber beträchtlich gesteigert werden. Die Gewässerschützerinnen und Gewässerschützer beim BUND müssen leider feststellen, dass die Chancen hierfür nicht sonderlich gut stehen. Denn in den ersten beiden Umsetzungszyklen 2009 bis 2015 und 2015 bis 2021 wurden überwiegend „die tiefhängenden Trauben“ geerntet: Realisiert wurden die Maßnahmen, gegen die sich wenig Widerstand aufgebaut hatte und die vergleichsweise preisgünstig und schnell

<sup>6</sup> Um einen Fachbegriff aus der Begriffswelt der Wasserrahmenrichtlinie kommen wir allerdings nicht herum: Es geht um den ominösen „Wasserkörper“.

<sup>7</sup> Anmerkung BUND: Querbauwerke hemmen nicht nur wanderfreudige Fische. Auch die Kleinkrabbeltiere in den Gewässern („Makrobenthosfauna“) werden beeinträchtigt. Geflügelte Wasserinsekten können Kompensationsflüge durchführen, um ihre Abdrift über Wehranlagen hinweg zu kompensieren. Bachflohkrebse und andere Kleintiere können aber leider nicht fliegen.

umgesetzt werden konnten. Diese Vorgehensweise hatte nebenbei erwähnt den Nachteil, dass die realisierten Maßnahmen nicht systematisch aufeinander aufgebaut werden konnten. Die Reihenfolge der umgesetzten Maßnahmen folgt keinem logischen Masterplan. Eher ist es zu einem zufällig entstehenden Flickenteppich realisierter Maßnahmen gekommen.

Jetzt im dritten Umsetzungszyklus kommt hinzu, dass sich die Probleme bei der anstehenden Umsetzung der verbleibenden Maßnahmen vervielfachen: Die Maßnahmen sind teuer, politisch heikel und umstritten, flächenintensiv und (bau-)technisch ambitioniert. Bei Anordnungen gegenüber den Maßnahmenträgern muss man politisch einflussreichen Leuten ggf. „auf die Füße treten“. Es stehen teilweise komplexe Planfeststellungsverfahren an. Mit zeitraubenden Klagen vor den Verwaltungsgerichten muss gerechnet werden.

Bei den jetzt anstehenden „Mühen der Ebene“ wird die Maßnahmenumsetzung und -wirksamkeit noch durch die sich rasant verschärfenden Klimakrise erschwert: Wenn Bäche und kleine Flüsse strecken- und zeitweise austrocknen, sind Renaturierungsmaßnahmen zur Erreichung des „guten ökologischen Zustandes“ nur noch von sehr begrenzter Wirksamkeit. Wenn trotz abschattender Galeriewaldstreifen die Wassertemperaturen in den Bächen zu hoch werden, werden Kaltwasserfische (an denen der „gute ökologische Zustand“ festgemacht wird) verschwinden. Fachleute sind froh, dass es „trotz Klimakrise“ und zunehmender Extremereignisse (Dürren und Hochwasser) bis jetzt keine durchgreifenden Verschlechterungen gegeben hat. Damit die Pessimisten nicht recht behalten, kommt es darauf an, schneller als der Klimawandel zu sein. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im dritten Zyklus muss mit deutlich mehr Power angegangen werden, als das bisher vorgesehen ist.

### Wie den „guten Zustand“ erreichen? Ran an die großen Hebel!

Wenn man sich die Stagnation bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) anschaut, muss man beobachten, dass die Chefs der Wasserwirtschaftsverwaltungen die Diskussion mit den Blockierern bei der Umsetzung der WRRL nur mit angezogener Handbremse führen: Bisher zögern die Wasserwirtschaftsverwaltungen überwiegend, am jeweiligen „Wasserkörper“ **die Maßnahmen herauszstreichen, die die höchste Wirkungsmächtigkeit bei der Zielerreichung aufweisen**. Es reicht nicht, mit dem bisher dominierenden „Freiwilligkeitsprinzip“ nur die Maßnahmen umzusetzen, bei denen sich der geringste Widerstand aufbaut. Die Wasserwirtschaftsverwaltungen begnügen sich in der Regel mit dem „Machbaren“. Um zumindest einen klärenden Diskussionsprozess über die jeweiligen Umsetzungshemmnisse in Gang zu setzen, müssten sie offensiv die großen Stellschrauben benennen, mit denen man sich beim jeweiligen „Wasserkörper“ der Zielerreichung mit den weitestgehenden Schritten annähern kann. Es wird so getan, als ob alle Maßnahmen gleichwertig seien. Bei vielen „Wasserkörpern“ gibt es aber „Schlüsselmaßnahmen“. Wenn die wirkungsmächtigsten Maßnahmen nicht vorrangig ange-

gangen werden, dann wird die Zielerreichung tatsächlich auf den St.Nimmerleinstag verschoben. Wir schlagen deshalb vor, dass zumindest jetzt zu Beginn der dritten Umsetzungsperiode, bei der Bewirtschaftungsplanung **für jeden Wasserkörper angegeben werden sollte, was die „Drei-Top-Maßnahmen“ sind**, um sich dem „guten ökologischen Zustand“ am besten annähern zu können. Beim Ranking der Maßnahmen wird es in vielen Fällen Unsicherheiten geben, weil der Stand des Wissens über die „Funktionsweise“ von Gewässern immer noch begrenzt ist. Was „Schlüsselmaßnahmen“ sind, kann von „Wasserkörper“ zu „Wasserkörper“ völlig unterschiedlich sein. Bei einem Fließgewässerabschnitt oder Einzugsgebiet kann das beispielsweise der Abriss einer alten Wasserkraftanlage am Unterlauf sein. Ohne deren Abriss oder zumindest ohne den Bau von Fischtreppe und Fischabstiegsanlagen bleiben ansonsten alle Maßnahmen oberhalb der Anlage zur Verbesserung des Gewässerschutzes nur von begrenzter Wirkung. In einem anderen „Wasserkörper“ könnte vorrangig die Sanierung von „Mischwasserentlastungen“ (siehe weiter unten) anstehen. Wenn deren Schmutzwassereintrag nicht signifikant reduziert werden kann, wird bei jedem Wolkenbruch („Starkniederschlagsereignis“) die Kleintierwelt in dem betreffenden Fluss- oder Bachabschnitt weitgehend „ausradiert“. Sonstige Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerschutzes würden ohne Sanierung der Mischwasserentlastungen konterkariert.

Der Eindruck des BUND: Das führende Personal in den Wasserwirtschaftsverwaltungen sorgt bis jetzt viel zu wenig dafür, dass am jeweiligen „Wasserkörper“ die Diskussion auf die zielführendsten Maßnahmen zugespitzt wird.

### **Mut zur politischen Kontroverse: Die Konflikte müssen benannt werden!**

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat sich bis jetzt gescheut, die Handvoll von Maßnahmen zu benennen, die am jeweiligen „Wasserkörper“ die größte Wirksamkeit bei der Zielerreichung aufweisen würden. Und noch mehr hat sie sich gescheut, die hemmenden Kräfte zu benennen, die die Umsetzung dieser Schlüsselmaßnahmen torpedieren oder zumindest behindern.

Wenn man darüber hinaus tatsächlich die aktive Beteiligung auch von "Normals" fördern wollte, müssten die Landratsämter und die Regierungspräsidien den Gewässerschutz begreiflicher machen als in Form von mehrhundertseitigen Tabellen. Das könnte beispielsweise durch Exkursionen zu den Hotspots der Maßnahmenplanung erfolgen - zu Zeiten, an denen interessierte Laien auch Zeit haben - also an Samstagen, Sonn- und Feiertagen - oder im Sommer auch an langen Abenden. Bei Exkursionen entlang der Bäche und Flüsse könnten die MitarbeiterInnen der Landratsämter und der Regierungspräsidien vor Ort erläutern, wo es an den Fließgewässern gut oder weniger gut läuft, wo die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nicht vorankommt und was jeweils die wesentlichen Hemmnisse sind. Die Gewässerschutz-Exkursionen könnten in Kooperation mit der jeweiligen Lokalzeitung bzw. -redaktion durchgeführt werden. Mit wenigen Tagen Verzug würde es dann auch in der Zeitung

stehen, wo und warum sich Auseinandersetzungen um die Umsetzung der Wasser-rahmenrichtlinie anbahnen und welche Argumente die jeweiligen Kontrahenten ins Gefecht führen. Damit könnte man über trockene Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne hinaus Verständnis dafür schaffen, dass wegen widerstreitender Interessen der Gewässerschutz ein ausgesprochen schwieriges Geschäft ist. Nur wenn Konflikte benannt werden kann überhaupt eine öffentliche und gesellschaftliche Diskussion um die Bedeutung der Wasserressourcen und des aquatischen Naturschutzes für das Gemeinwesen geführt werden. Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und beim Weg zum „guten ökologischen Potenzial“ könnte die Wasserwirtschaftsverwaltung dann auch „Follower“ um sich scharen.

Die Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) rühmt sich, dass sie den Ländern nahegelegt habe, im dritten Umsetzungszyklus einen „Transparenzansatz“<sup>8</sup> zu verfolgen. Unsere Meinung dazu: Wirkliche Transparenz wäre, die Konflikte offenkundig zu machen, anstatt sie unter der Decke zu halten!<sup>9</sup>

In der Regel kann Interesse (leider) nur geweckt werden, wenn es Knatsch und Zoff gibt. Das setzt aber voraus, dass die Behörden den Mut - und die Rückendeckung der Politik - haben müssten, Konflikte bei Umsetzungsmaßnahmen öffentlich zu benennen: Warum geht es bei dieser oder jener Maßnahmen nicht oder nur unendlich langsam voran? Wer blockiert mit welchen Intentionen? Für eine derartige Streitkultur sind unsere Behörden aber nicht eingerichtet.

Für diese Form der Öffentlichkeit fehlt den Behörden das notwendige Personal an Erklärern und Kommunikatoren - womit wir wieder bei der Personalmisere in der öffentlichen Verwaltung wären (siehe weiter unten). Darüber hinaus fehlt der Wasserwirtschaftsverwaltung aber auch die politische Unterstützung von Landräten, Regierungspräsidenten und Umweltministern, denn die Frauen und Männer in diesen Leitungspositionen gehen Konflikten in der Regel lieber aus dem Weg. Der BUND wird sich gleichwohl für eine lebendige und produktive Streitkultur starkmachen - damit im Gewässerschutz Gemeinwohlinteressen nicht länger gegenüber mächtigen Partialinteressen ins Hintertreffen geraten.

---

<sup>8</sup> Siehe an Stelle vieler anderer:

<https://www.flussgebiete.nrw.de/empfehlungen-fuer-die-bundesweite-bewirtschaftungsplanung-im-dritten-zyklus-8874>

<sup>9</sup> Tatsächlich hat die LAWA schon 2013 empfohlen, „*Konfliktpotenziale sowie Priorisierungen bei der Anwendung der HWRM-RL und WRRL kenntlich zu machen und klar zu adressieren*“. Diese Empfehlung in dem LAWA-Papier „**Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL - Potenzielle Synergien bei Maßnahmen, Datenmanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung**“ bezieht sich aber nur auf Konflikte zwischen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie einerseits und der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie andererseits. Schön wäre es gewesen, wenn sich diese Empfehlung zur „*klaren Adressierung*“ von Konflikten auch auf den generellen Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie bezogen hätte.

## Die Bürgerbeteiligung in einer Abwärtsspirale

Ein Handicap bei der Bürgerbeteiligung à la Wasserrahmenrichtlinie besteht darin, dass sich die Anhörung der interessierten Kreise in den meisten Bundesländern auf die Maßnahmenprogramme beschränkt, die die Wasserwirtschaftsadministrationen in den Bundesländern nach Brüssel melden müssen. Vorgestellt werden in der Bürgerbeteiligung also nicht ganz konkrete Maßnahmen an einem bestimmten Flussabschnitt zur Verbesserung der Gewässergüte. Sondern Maßnahmenprogramme und Maßnahmenübersichten sind zusammengefasste Maßnahmenbündel, die selbst für interessierte „Normalos“ unbegreiflich bleiben. Bei der Anschaulichkeit der geplanten Verbesserungsmaßnahmen an den Gewässern gibt es im dritten Umsetzungszyklus eine Spirale nach unten. Das lässt sich am Beispiel von Nordrhein-Westfalen (NRW) aufzeigen:

In NRW war bereits zu Beginn der ersten Umsetzungsperiode 2008/2009 kritisiert worden, dass es den Maßnahmenprogrammen an Anschaulichkeit fehlen würde. Die Administration hatte damals auf die Kritik reagiert. 2012 wurden sozusagen vor Ort in 60 über das ganze Land verteilten Kooperationen „**Umsetzungsfahrpläne**“ erstellt. Auf diesen Umsetzungsfahrplänen war anhand von Flusskarten genau zu sehen, wo welche Renaturierungsmaßnahmen am jeweiligen Bach oder Fluss vorgesehen waren. Im Bürokratenslang: Die „*Umsetzungsfahrpläne*“ hatten „*eine kartografische Verortung für mehrere Zehntausend Einzelmaßnahmen im Bereich Hydromorphologie*“ beinhaltet. Das Problem für die Verwaltung:

Die Umsetzungsfahrpläne besaßen keine gesetzliche Verbindlichkeit. Lediglich einige Kommunen hatten sie per Ratsbeschluss akzeptiert. Außerdem war die Herangehensweise in den 60 Kooperationen trotz ausführlicher Anleitung und vorangehender Schulungen unterschiedlich. Im Ergebnis gab es qualitativ sehr heterogene unverbindliche Umsetzungsfahrpläne, die sich aufgrund der verwendeten unterschiedlichen Kartensymbole nicht einmal in Datenbanken eintragen ließen.

Deshalb hatte die nordrhein-westfälische Wasserwirtschaftsverwaltung beschlossen, für den dritten Umsetzungszyklus von 2021 bis 2027 ein verbindliches Planungsinstrument im Landeswassergesetz festzulegen, die „*Maßnahmenübersichten*“<sup>10</sup>. Anstelle der anschaulichen Einzelmaßnahmen enthalten die Maßnahmenübersichten jetzt sogenannte Programmmaßnahmen. Die Begründung der Verwaltung für die Abschaffung der Anschaulichkeit gegenüber einem nachfragenden Bürger<sup>11</sup>: Die jetzt gewählte Maßnahmendarstellung sei zugegebenermaßen „*somit nicht so konkret wie*

---

<sup>10</sup> Rechtliche Grundlage der „Maßnahmenübersichten“ ist § 74 des nordrhein-westfälischen Landeswassergesetzes. Zur Konkretisierung gibt es einen zugehörigen Leitfaden des Umweltministeriums, der eine einheitliche Erstellung der Maßnahmenübersichten gewährleisten soll.

<sup>11</sup> E-Mail von Herrn Thomas Menzel, Referatsleiter Flussgebietsmanagement, Gewässerökologie und Hochwasserschutz im Düsseldorfer Umweltministerium vom 6. Mai 2021 an Herrn Karlheinz Meier. Herr Meier hat sich über Jahrzehnte hinweg in und außerhalb der Verwaltung für den Gewässerschutz im Regierungsbezirk Detmold engagiert.

bei den Umsetzungsfahrplänen“. Dafür würden die bundesweit einheitlich gekennzeichneten Programmmaßnahmen „aber eine gewisse Harmonisierung“ schaffen, „was die Beschreibung und die Abgrenzung der Maßnahmen“ angehe - und weiter:

*„Zusätzlich ist die Anzahl der Programmmaßnahmen, die erhoben und in die entsprechenden Datenbanken eingepflegt werden, wesentlich geringer als die Anzahl der Einzelmaßnahmen in den Umsetzungsfahrplänen. Der Verwaltungsaufwand zur Datenerhebung, -pflege und Datenauswertung ist in der Folge bei den Maßnahmenübersichten wesentlich geringer als bei den Umsetzungsfahrplänen.“*

Man begreift es nicht: Die Errungenschaft der anschaulichen Umsetzungsfahrpläne wurde der Interessenlage der Maßnahmenträger und einem geringerem Aufwand bei der Verwaltung von Datenbanken geopfert! Nicht mehr die konkrete Einzelmaßnahme an einem Fließgewässer steht jetzt in der Bürgerbeteiligung zur Diskussion, sondern ein völlig abstraktes „Maßnahmenprogramm“. Schon das Begriffswirrwarr von „Maßnahmenprogrammen“, „Programmmaßnahmen“ und „Maßnahmenübersichten“ kann interessierte Laien in die Verzweiflung treiben.

Statt die Bürgerbeteiligung aus der Sicht der interessierten Bürgerinnen und Bürger zu konzipieren, wurde in den meisten Bundesländern die Bürgerbeteiligung aus der technokratisch-bürokratischen Sicht einer bürgerfernen und partizipationsunfreundlichen Verwaltung gestaltet.

Generös gesteht die nordrhein-westfälische Wasserwirtschaftsverwaltung zu, dass eine Diskussion über Einzelmaßnahmen späterhin „im Rahmen der wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren“ und Planfeststellungsverfahren möglich sei. Das stellt die Philosophie des Partizipationsgebotes der Wasserrahmenrichtlinie auf den Kopf! Denn der Grundgedanke der Wasserrahmenrichtlinie ist, dass sich die Bürgerinnen und Bürger von Anfang an in die wasserwirtschaftliche Planungen mit einbringen sollen. Der Anspruch der Wasserrahmenrichtlinie ist, das Wissen und die Ideen gewässerschutzinteressierter Bürgerinnen und Bürger vor Ort schon im Frühstadium der Planungen einzubeziehen. Deshalb hätten schon die Ausarbeitung der „Programmübersichten“ unter Beteiligung interessierter BürgerInnen und Verbände erfolgen müssen. Wenn eine Beteiligung erst im Stadium der Planfeststellungsverfahren zugelassen wird, ist eine kreative Variantendiskussion kaum noch möglich.

Durch den „Systembruch“ beim Übergang von den „Umsetzungsfahrplänen“ zu den „Maßnahmenübersichten“ ist es zudem kaum noch möglich, nachzuschauen, wie die Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu den Renaturierungsmaßnahmen in den Umsetzungsfahrplänen von der Verwaltung aufgegriffen worden sind. Mit dem Ersatz der ehemals anschaulichen Umsetzungsfahrpläne durch die jetzt gewählte Darstellung in abstrakten Maßnahmenübersichten ist jegliche Transparenz abgeschafft worden.

Ein bisschen Ehrenrettung für die nordrhein-westfälischen Wasserwirtschaftsverwaltung muss aber dennoch sein: In NRW gab es zumindest eine Zeitlang die anschaulichen Umsetzungsfahrpläne. Die meisten anderen Bundesländer hatten sich von Anfang an bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie mit hochaggregierten Maßnahmenprogrammen oder „Maßnahmenbändern“ begnügt. Löbliche Ausnahme ist Bayern, wo zumindest tabellarisch die vorgesehenen Einzelmaßnahmen für die jeweiligen „Wasserkörper“ (also Bach- und Flussabschnitte und die zugehörigen Einzugsgebiete) aufgelistet sind.<sup>12</sup> Und noch mehr Lob gebührt der badenwürttembergischen Wasserwirtschaftsverwaltung, die mit punktgenauen „Arbeitsplänen“ über alle drei Umsetzungszyklen hinweg das Ranking in Verständlichkeit und Anschaulichkeit mit Abstand anführt.

Übrigens wird auch im Entwurf vom Juni 2021 zu einer „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums angemerkt, dass die bisherige Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung in der Wasserwirtschaft nicht optimal ist:

*„Aufgrund der steigenden Anforderungen und Komplexität der Wasserwirtschaft ist zu erwarten, dass die rechtlich geregelten Beteiligungsprozesse für die Stakeholder und die breite Öffentlichkeit nicht mehr ausreichen oder zu spät ansetzen werden. Sie müssen frühzeitiger und so aktiv wie möglich in die Politikformulierung, in die Planung und Entscheidung von Vorhaben einbezogen werden und die Umsetzung von Projekten begleiten können.“*

## **Die Artenvielfalt zwischen den Bundesländern - Kein Wettbewerb um den erfolgreichsten Gewässerschutz**

Der Österreicher Helmut Bloech, der als „Vater der Wasserrahmenrichtlinie“<sup>13</sup> gilt, hatte schon im ersten Umsetzungszyklus 2009 bis 2015 über „die große Biodiversität zwischen den deutschen Bundesländern“ bei der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung gespottet.

Nun muss man berücksichtigen, dass die Ausgangslage in den Bundesländern in den „Nullerjahren“ sehr unterschiedlich war. Es gab einige Bundesländer, die trotz einer Folge von lähmenden „Verwaltungsreformen“ in der Umweltadministration und desaströsen „Sonderbehördeneingliederungsgesetzen“ traditionell eine starke Wasserwirtschaftsverwaltung aufgewiesen haben. Dazu gehörten beispielsweise Baden-

---

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise im Entwurf zum „Maßnahmenprogramm Donau“ Anhang 4: Ergänzende Maßnahmen für Oberflächenwasserkörper im bayerischen Einzugsgebiet der Donau. Die tabellarische Auflistung auf rund 250 Seiten ist aber auch nicht gerade nutzerfreundlich.

<sup>13</sup> „Mütter“ gab es bei der Ausarbeitung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in den 90er Jahren in der Brüsseler Administration noch nicht. Das ist inzwischen erfreulicherweise sehr anders geworden: So ist beispielsweise die führende Mitarbeiterin der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, Frau Veronika Manfredi, in der Generaldirektion nicht nur mit zuständig für die Wasserrahmenrichtlinie - Frau Manfredi ist derzeit auch Präsidentin der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)

Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern - sowie mit Abstrichen Hessen. Demgegenüber konnten zu Beginn der WRRL-Umsetzungskampagne in den „Nulljahren“ die meisten anderen Bundesländern nur eine Wasserwirtschaftsverwaltung vorweisen, die personell schwach aufgestellt war und die sich auf keinen großen politischen Rückhalt in den Landesregierungen stützen konnte - beispielsweise im Saarland und in den „Neuen Bundesländern“.

Weder die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser<sup>14</sup> noch die Umweltministerkonferenz waren in der Lage, einen produktiven Wettbewerb um die erfolgreichste Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie anzureizen. Stattdessen ist die LAWA im Bürokratismus versackt und hat vorzugsweise kryptische Kürzel für blutleere Tabellen kreiert, die die Bundesländer bei der Maßnahmenplanung in Endlospapier ausdrucken konnten.<sup>15</sup> Elan und Enthusiasmus beim Gewässerschutz waren eher Fehlanzeige. Von der ursprünglichen Aufbruchsstimmung ist nicht mehr viel übrig geblieben. Insofern wurden keine Mechanismen installiert, die ein erfolgreiches Lernen vom Besten in die Wege geleitet hätten. So sind beispielsweise die anschaulichen „Arbeitspläne“ aus Baden-Württemberg in der Leitungsebene vieler anderer Länderumweltministerien völlig unbekannt. Insider lästern: Jedes Bundesland wollte das Schönste sein und konnte es schon aus Prinzip besser als alle anderen. Lernen vom Besten war nicht angesagt.

Wir müssen leider feststellen, dass die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vielerorts in unverständlichen Datenformaten und Bürokratismus erstarrt ist.

Nur wenige Bundesländer (insbesondere Ba.-Wü.) haben im Vorfeld der dritten Umsetzungsperiode noch eine „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ praktiziert. Schon im Jahr 2020 waren die „interessierten Kreise“ dazu eingeladen worden, die ersten Entwürfe zur Bewirtschaftungsplanung und zum Maßnahmenprogramm zu kommentieren und eigene Vorschläge und Anregungen einzubringen.<sup>16</sup>

Anstelle einer „vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung“ zum frühzeitigen Einbezug aller interessierten Akteure in die Erarbeitung der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne haben sich die meisten Bundesländer mit der förmlichen Anhörung vom 22. Dez. 2020 bis zum 22. Juni 2021 begnügt. Zu diesem Manko stellte beispielsweise der BUND Landesverband Niedersachsen in seiner Stellungnahme zum dritten Umsetzungszyklus fest:

*„Die mangelnde Beteiligung ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission die Mitgliedsstaaten aufgefordert hat in ihren dritten Bewirt-*

---

<sup>14</sup> Das Koordinationsgremium der Bundesländer für Wasserangelegenheiten.

<sup>15</sup> Man muss allerdings auch zugestehen, dass dieses bürokratische und buchhalterische Vorgehen durch die formalisierten Berichtspflichten gegenüber Brüssel stark begünstigt worden ist.

<sup>16</sup> Wegen der Corona-Krise konnte die Diskussion dieser Vorschläge leider nicht auf Präsenzsitzungen stattfinden, wie dies noch im ersten und zweiten Umsetzungszyklus das übliche Prozedere gewesen war. Die Konsultation konnte somit notgedrungen nur via Internet stattfinden.

*schaftungsplänen die Einbeziehung der Interessenträger weiter zu verbessern, sodass diese aktiv am Planungsprozess beteiligt sind und ihre Beiträge in die Bewirtschaftungspläne Eingang finden (...), sehr zu bedauern.“*

Ferner kritisierte der BUND-Landesverband Niedersachsen am 26. Mai 2021 in einer Pressemitteilung, dass der Anspruch einer aktiven Förderung der Bürgerbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung nicht umgesetzt worden sei: *„Die technische Ausdrucksweise und die Unübersichtlichkeit der Anhörungsdokumente“* würden *„eine Barriere für die Beteiligung“* darstellen - und weiter: *„Auf insgesamt 3.274 Seiten befinden sich beispielsweise Tabellen als Endlosdokument, sodass es kaum möglich sei, einen bestimmten Bach oder Fluss überhaupt zu finden. Mit dieser Form der Veröffentlichung verhindert man Beteiligung, anstatt sie zu fördern“* (siehe ausführlich im „Fallbeispiel Niedersachsen: Hemmnisse und Barrieren bei der Bürgerbeteiligung“ auf der nächsten Seite).

Die Internetangebote der Wasserwirtschaftsverwaltungen der Bundesländer sind extrem nutzerunfreundlich gestaltet. So ist das Auffinden von Hintergrundpapieren zur Maßnahmenplanung auf hintereinander gestaffelten Homepages in vielen Bundesländern eine Kunst. Hinzu kommt, dass sich von Umsetzungszyklus zu Umsetzungszyklus die Links ändern und der Aufbau und die Struktur der jeweiligen „WRRL-Seiten“ so ändern, dass man sich jedes Mal neu orientieren muss, um wieder den roten Faden zu finden. Und in jedem Bundesland ist der Aufbau der WRRL-Homepages unterschiedlich, was u.a. auch die Vergleichbarkeit des Vorgehens der Bundesländer bei der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung erschwert. Ganz unanschaulich wird es, wenn die Auflistung der erforderlichen Maßnahmen durch die kryptischen Maßnahmenkürzel der LAWA ersetzt wird.

Es besteht also ein föderaler Dschungel in den Web-Angeboten der deutschen Bundesländer, der selbst interessierte Fachleute verzweifeln lässt. Der BUND schlägt deshalb vor, dass ein zentrales Web-Portal aufgebaut wird, das auch interessierten Laien einen einfachen, intuitiv geführten Zugriff auf alle Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenpläne, Hintergrunddokumente, Arbeitspläne, Umsetzungsfahrpläne und Karten in Deutschland erlaubt. Der Zugriff auf das jeweilige Gewässer vor Ort sollte über wenige Klicks auf eine Deutschlandkarte bis hinunter in die Oberflächen- und Grundwasserkörper möglich sein. Ein niederschwelliger Zugriff sollte ohne jegliches Anmeldeprozedere möglich sein. Das bereits vorhandene Wasserblick-System der deutschen Wasserwirtschaftsverwaltung ist dazu nicht tauglich, weil es zu bürokratisch-technokratisch aufgebaut ist und schon wegen der erforderlichen Anmeldeprozedur einen abschreckenden Charakter hat.

## Fallbeispiel Bayerisches Donaeinzugsgebiet: Verloren im Labyrinth der WRRL-Homepages

Im Entwurf der Stellungnahme des BUND Naturschutz e.V. in Bayern zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme wird u.a. folgende Kritik an der völlig verunglückten Zugänglichkeit zu den WRRL-Dokumenten im Donaeinzugsgebiet geübt:

*„Es muss leider auch festgestellt werden, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich erschwert wurde. Die vorzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit zu den Maßnahmenprogrammen für die Oberflächenwasserkörper wäre positiv zu bewerten, wenn die hierfür zu Verfügung stehende Zeit nicht absolut unzureichend gewesen wäre. Auch die Unterstützung durch die örtlichen Wasserwirtschaftsämter wäre an sich positiv, wenn an den Ämtern ausreichend Personal für die Aufgabenerfüllung vorhanden wäre.*

*Erheblich verschlechtert haben sich die Möglichkeiten, Informationen im Internet einzuholen. Teilweise wurden Hintergrunddokumente erst im Mai zu Verfügung gestellt. Der Umweltatlas Gewässerbewirtschaftung wurde nicht aktualisiert. Die Entwürfe zu den Maßnahmenprogrammen sind auf einem getrennten System vorhanden. Es fehlen wichtige Hintergrunddaten (z.B. Ergebnisse zur Qualitätskomponente Fisch). Teilweise sind Ergebnisse im Gewässerkundlichen Dienst vorhanden; die aber nicht in den Umweltatlas übernommen wurden. Im Umweltatlas können keine Auswertungen vorgenommen werden, welche Verschlechterungen oder Verbesserungen bei einzelnen Qualitätskomponenten erfolgt sind. Die Daten der Landwirtschaft sind nur im Kartenviewer Agrar (rote und gelbe Gebiete, Erosionsgefährdung usw.) enthalten. Die Hintergrunddaten für die Festlegung der roten und gelben Gebiete sind in einem eigenen System aufzufinden. Teilweise sind die Daten mit früheren Bewirtschaftungszeiträumen nicht mehr vergleichbar. Konkrete Umsetzungskonzepte zur Wasserrahmenrichtlinie sind auf den Internetseiten der Wasserwirtschaftsämter vorhanden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit zu den Umsetzungskonzepten war sehr unterschiedlich von vorbildlicher Einbindung bis zu einer völlig fehlenden Einbindung.“*

## Fallbeispiel Niedersachsen: Hemmnisse und Barrieren bei der Bürgerbeteiligung

Wie Politik und Behörden einer echten Bürgerbeteiligung möglichst viele Hemmnisse und Barrieren in den Weg gelegt haben, hat der niedersächsische Landesverband des BUND in seiner Stellungnahme zum dritten Umsetzungszyklus der Wasserrahmenrichtlinie beschrieben:

„Die rechtzeitige Information über den Beginn der Anhörungsphase zu den Entwürfen der niedersächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen fand sich nur im Niedersächsischen Ministerialblatt. Eine schriftliche Information hat der BUND erst mit Schreiben vom 27.04.2021 erhalten. Es ist vollkommen unverständlich, warum dieses Schreiben nicht im Dezember 2020 verschickt wurde, sondern erst nachdem der Anhörungszeitraum bereits zu mehr als 2/3 verstrichen ist.

„In der Bekanntmachung im Ministerialblatt ist der Hinweis vorhanden, dass eine Zusendung der Anhörungsdokumente erfolgen kann. Der BUND hat am 22.12.2020 die Zusendung der Anhörungsdokumente beantragt. Eingegangen sind die Dokumente in der BUND-LGST am 10.03.2021. Damit sind die schriftlichen Dokumente erst eingetroffen, nachdem bereits der halbe Anhörungszeitraum verstrichen war. Erst im Februar sind die Dokumente wohl überhaupt in den Druck gegangen. Für Bürger\*innen, die nicht auf das Internetgebot zurückgreifen können oder wollen, ist damit ein deutliches Beteiligungshemmnis aufgetreten.

Für interessierte Laien stellt die Ausgestaltung, Komplexität, Fachlichkeit und vielfach technische Begrifflichkeit der Anhörungsdokumente eine Barriere für die Beteiligung dar. Der BUND würde es begrüßen wenn für die Öffentlichkeit auch allgemeinverständliche Unterlagen, wie es etwa im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist, erstellt würden. Ebenso wäre eine Aufgliederung von Anhörungsdokumenten für Teileinzugsgebiete, also für bestimmte Regionen, hilfreich, um eine höhere Beteiligung und Akzeptanz zu erreichen. Insgesamt ist es erforderlich die Dinge prägnanter und verständlicher auf den Weg zu bringen, um den Beteiligungsprozess zu stärken. Hier sind neue Kommunikations- und Informationsformate zu ergreifen, die eine tatsächliche Öffentlichkeitsbeteiligung fördern.

Der BUND bemängelt, dass die „Übersichten zu den Bewirtschaftungszielen“ für die niedersächsischen Wasserkörper nach Zugehörigkeit zur Flussgebietseinheit (z.B. allein im Dokument zur FGG Elbe 574 Seiten in Tabellenform) extrem unübersichtlich und nicht bürger\*innenfreundlich ist. Für die vier Flussgebietseinheiten handelt es sich um insgesamt 3274 Seiten „Endlosdokument“. Hierdurch ist es kaum möglich, einen bestimmten Bach oder Fluss zu finden. Nur über die Suchfunktion, sofern die richtige Bezeichnung des Gewässers bekannt ist, kann hier Zugang gefunden werden. Hier wäre zum Beispiel eine kartografische Darstellung mit Link zum Gewässer oder zumindest eine vorangestellte Übersicht der Gewässer mit Seitenzahlen hilfreich gewesen.“

## Fallbeispiel Hessen: Stückwerk im Bewirtschaftungsplan

In der Stellungnahme des hessischen Landesverbandes des BUND zur dortigen Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung wird u.a. moniert, dass der Inhalt unter-

schiedlicher Dokumente nicht zusammenpassen würde. Damit stelle „sich die Frage, welche Aussagen Geltung haben“. Der BUND-Landesverband Hessen kritisiert ferner, dass Maßnahmen, für die keine Ausführungsplanung vorliege, trotzdem mit dem hier nicht nachvollziehbaren Planungszustand „in Umsetzung/Planung“ deklariert worden seien. Und ein weiterer Kritikpunkt: „Für die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Beurteilung der Maßnahmen (...) ist eine rein tabellarische Auflistung ohne die Verortung in Karten für die interessierte Öffentlichkeit nicht zielführend.“ Auch der Hinweis auf den WRRL-Viewer (ein Kartenansichts-Tool) sei „hier nicht hilfreich“, weil dort nur die Maßnahmen des alten Bewirtschaftungsplans von 2015 dargestellt seien. Jetzt gehe es aber darum, die Maßnahmen des Bewirtschaftungsplans 2021-2027 beurteilen zu können. Darüber hinaus würden die Wanderhindernisse im WRRL-Viewer anscheinend aus veralteten Datenbeständen stammen.

*„Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es sich bei den Unterlagen um ein Stückwerk handelt, das für bestimmte Themenbereiche nicht ausreichend übereinandergelegt und zusammengeführt wurde. Die Ermittlung des Gesamtbildes gestaltet sich daher für manche Themen schwierig.“*

### **Fallbeispiel Elbeinzugsgebiet: Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird von Intransparenz, Dürftigkeit und Oberflächlichkeit geprägt**

Zur Koordination der Wasserwirtschaftsverwaltungen der zehn Bundesländer im deutschen Elbeinzugsgebiet haben die Bundesländer eine „Flussgebietsgemeinschaft Elbe“ (FGG Elbe) eingerichtet. Die FGG Elbe hat für das ganze deutsche Elbeinzugsgebiet einen Entwurf für einen gemeinsamen, länderübergreifenden Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplan erstellt. Zu diesem Entwurf haben die BUND-Landesverbände im Elbeinzugsgebiet gemeinsam eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet<sup>17</sup>. Darin kritisieren die BUND-Landesverbände auch das erstaunlich niedrige Niveau der Bürgerbeteiligung in den Mitgliedsländern der FGG Elbe. U.a. wird in der BUND-Stellungnahme bedauert, dass sich die FGG-Mitgliedsländer nicht zu „mehr Transparenz“, nicht für „ein wirksames Sensibilisieren für den Gewässerschutz“ und nicht für „eine gezielte Aktivierung zur Mitarbeit“ entschlossen hätten. Dem BUND ist zudem aufgefallen, dass die Vorgehensweise der Bundesländer in der FGG Elbe und die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit „sehr unterschiedlich“ ausgefallen sei. Der BUND hat deshalb vorgeschlagen, dass es eine Aufgabe der FGG Elbe als übergeordnetes Koordinationsgremium gewesen wäre, „vorbildliche Organisationsformen“ zur Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL im Elbeinzugsgebiet herauszustellen. Im Gegenteil habe man aber feststellen müssen, dass „sich die

---

<sup>17</sup> Stellungnahme zu den Entwürfen der Aktualisierung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Elbe für den dritten Bewirtschaftungszyklus (2021-2027) nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (Stand: 15.06.2021)

*Bereitstellung und Verbreitung von Information in den letzten Jahren nicht grundlegend verbessert“ habe. „Die vorliegenden Anhörungsdokumente der FGG Elbe genügen dem Anspruch der WRRL nicht, da sich dem Leser wesentliche Aspekte der Bewirtschaftung nicht oder nur teilweise erschließen. Entsprechende Anregungen des BUNDS aus den letzten Jahren wurden in den vorliegenden Entwürfen nicht berücksichtigt.“ Und es geht in den Augen des BUND noch schlimmer: „Tatsächlich hat sich die Öffentlichkeitsarbeit auf Ebene der FGG im Vergleich zum Anhörungszeitraum des ersten Bewirtschaftungszyklus reduziert“. So habe es in der Anhörungsphase vom 22. Dez. 2020 bis zum 22. Juni 2021 statt mehrerer Informationsveranstaltungen im Einzugsgebiet der Elbe nur noch eine einzige online-Veranstaltung gegeben. Fragen an die ReferentInnen aus den Wasserwirtschaftsverwaltungen der teilnehmenden FGG-Mitgliedsländer habe man nur im Chat stellen können. Und wegen der Kürze der virtuellen Veranstaltung (ein Vormittag) und der Vielzahl der im Chat gestellt Fragen, seien die Fragen größtenteils unbeantwortet geblieben. Der BUND kritisiert in seiner Stellungnahme zudem, dass auch in den FFG-Mitgliedsländern „der Informationsfluss häufig intransparent und nur dürftig organisiert“ gewesen wäre. Das habe „die Nachvollziehbarkeit des Planungs- und Umsetzungsprozesses erschwert. (...) Informationen werden häufig nur abstrakt und oberflächlich zur Verfügung gestellt. So ist die konkrete, wasserkörperbezogene Maßnahmenplanung größtenteils nur unübersichtlich oder gar nicht vorhanden. Zudem erschweren die ständigen Umstrukturierungen in den Behörden die Arbeit zusätzlich (Beispiel Brandenburg).“ Und zum Informationsangebot auf den Homepages der Länder heißt es: „Die Qualität der internetbasierten Öffentlichkeitsarbeit variiert stark unter den Bundesländern. In den meisten Fällen sind die Seiten unübersichtlich gestaltet und die Bedienung ist nicht ausreichend erklärt (Navigationsleisten, etc.)“ Es bestehe somit im gesamten Prozess der Bürgerbeteiligung im Elbeeinzugsgebiet „ein deutlicher Verbesserungsbedarf“. Im Hinblick darauf sei es irritierend, dass das niedrige Niveau der Bürgerbeteiligung in den FGG-Mitgliedsländern von der Wasserwirtschaftsverwaltung auch noch aktiv verteidigt und gerechtfertigt worden sei. Der BUND-Landesverbände in den FGG-Mitgliedsländern schlagen demgegenüber vor:*

*„Es besteht großer Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen, um die Öffentlichkeit über relevante politische Beschlüsse und Aktivitäten zu informieren, sowie in Entscheidungen einzubinden. Nicht nur, um den formellen Ansprüchen der WRRL zu genügen, sondern auch, um gesellschaftliche Akzeptanz zu fördern, die Umsetzung der WRRL mit Hilfe der wichtigen Akteure vor Ort zu optimieren und so zu besseren Ergebnissen in der Umsetzung zu kommen.“*

## „Vollplanung“ erst auf den letzten Drücker

Unter „Vollplanung“ wird verstanden, dass in den Maßnahmenplänen tatsächlich alle Maßnahmen aufgelistet werden müssen, die erforderlich sind, um den „guten ökologischen Zustand“ zu erreichen. Der „gute ökologische Zustand“ hätte nach den Vorgaben der WRRL bereits im Jahr 2015 größtenteils erreicht sein müssen. Insofern wäre eine „Vollplanung“ von Anfang erforderlich gewesen. Tatsächlich ist in einigen wenigen Bundesländern (beispielsweise Baden-Württemberg in den punktgenauen „Arbeitsplänen“) bereits im ersten Umsetzungszyklus eine Vollplanung praktiziert worden. Die meisten anderen Bundesländer haben sich aber erst im jetzt anstehenden dritten Umsetzungszyklus dazu bequemt, eine „Vollplanung“ auf den Weg zu bringen. Damit ist nicht nur viel Zeit verloren gegangen, es haben sich auch „Windows of Opportunity“ wieder geschlossen. Darüber hinaus sind Chancen für eine Bewusstseinsbildung in den beiden WRRL-Umsetzungsperioden 2009 bis 2015 und 2015 bis 2021 leichtfertig verschenkt worden. Jetzt stehen die MitarbeiterInnen der Wasserwirtschaftsverwaltungen unter dem Damoklesschwert „Zielerreichung bis spätestens 2027“ vor dem Problem, dass sie der Politik, der Öffentlichkeit und den Maßnahmenträgern auf den letzten Drücker klar machen müssen, welche Vielzahl an Maßnahmen eigentlich ratzfatz bis 2024<sup>18</sup> umgesetzt werden müssten.

Aber selbst in den wenigen Bundesländern, die eine „Vollplanung von Anfang“ an praktiziert haben, stößt es auf große Schwierigkeiten, zu erkennen, wo denn Fortschritte erreicht worden sind - oder wo bei der Maßnahmenumsetzung Stagnation herrscht (siehe nachfolgendes Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen).

## Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen: Intransparenz bei der „Vollplanung“

In der Stellungnahme des BUND-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen zur geplanten Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 heißt es u.a.:

*„Das Erfordernis, eine Vollplanung vorzulegen, bestand bereits für den ersten Bewirtschaftungsplan. Dass die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) die nun endlich erfolgende Umsetzung dieser Forderung jetzt als Transparenzansatz feiert, kann von Seiten der Fachöffentlichkeit nur als ärgerlich bezeichnet werden. NRW hat bereits in den ersten beiden Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen den Anspruch gehabt, eine Vollplanung zu liefern. Dementsprechend ist das derzeitige Maßnahmenprogramm (MaPro) eine „echte“ Ergänzung und Fortschreibung des 2. Plans für die vorangegangene Umsetzungsperiode 2015 bis 2021.*

<sup>18</sup> Für die Umsetzung von Maßnahmen (beispielsweise den Abbau eines „Querbauwerkes“) stehen von Periodenbeginn drei Jahre zur Verfügung. Alle noch unerledigten Maßnahmen aus der „Vollplanung“ müssten eigentlich bis 2024 umgesetzt sein. Die umgesetzten Maßnahmen habe dann weitere drei Jahre Zeit, bis sie ihre volle Wirkung zum Erreichen des „guten ökologischen Zustandes“ entfalten können. Der „gute ökologische Zustand“ muss dann also bis 2027 erreicht sein.

*Es ist allerdings für die interessierte Öffentlichkeit kaum möglich, die beiden Maßnahmenprogramme zu vergleichen bzw. zu erkennen, welche der im letzten MaPro aufgeführten Maßnahmen schon abgearbeitet sind. Gerade diese Gegenüberstellung von Maßnahmen, die*

*a) für 2021 vorgesehen, aber noch nicht ausgeführt werden konnten,*

*b) aufgrund neuer Erkenntnisse hinzugekommen sind,*

*c) als nicht erforderlich angesehen und daher weggefallen sind,*

*würde das Lesen und die Abgabe einer qualifizierten Stellungnahme zum 3. MaPro erheblich erleichtern (...).“*

### **Verschleppung notwendiger Maßnahmen über alle drei Umsetzungszyklen**

Auch in den Bundesländern, in denen keine „Vollplanung“ von Anfang praktiziert worden war, wurden bereits zu Beginn der ersten Umsetzungsperiode im Jahr 2008/2009 zumindest einige notwendige Maßnahmen deklariert. Jetzt zu Beginn der dritten Umsetzungsperiode im Jahr 2021 müssen die GewässerschützerInnen vor Ort allerdings feststellen, dass die Umsetzung von vielen Maßnahmen aus dem ersten Zyklus 2009 bis 2015 verschleppt worden ist.

### **Fallbeispiel Abwasserreinigung in Homburg/Saar: Die Kläranlage schäumt seit Jahren über**

Im Saarland haben sich BUND-Mitarbeiter darüber gewundert, dass 2021 die Abwasserreinigungsgüte der Kläranlage Homburg immer noch zu wünschen übrig lässt. Dabei war die Kläranlage Homburg erst im Jahr 2004 neu gebaut worden. Und die dortige Brauerei Karlberg hatte mit Förderung des saarländischen Umweltministeriums eine eigene Abwasserreinigung errichtet. Gleichwohl musste bereits in den Maßnahmenprogrammen 2009 und 2014 auf weiterhin existierende Probleme im Einzugsgebiet der Kläranlage Homburg und im Abfluss der Kläranlage in den Erbach aufmerksam gemacht werden. Symbolisch für die ungenügende Reinigungsleistung ist, dass seit Jahren eine Schaumbildung an der Einleitstelle der Kläranlage in den Erbach zu beobachten ist<sup>19</sup>. Die Belastung des abflussarmen Baches mit schäumenden Tensiden und weiteren Schadstoffen schlägt bachabwärts bis in die Blies durch. Die Blies ist ein bedeutender Nebenfluss der Saar und namensgebend für die Biosphäre Bliesgau.

Man könnte jetzt annehmen, dass zumindest im aktuellen Maßnahmenprogramm zum 3. Zyklus der WRRL die erforderlichen Abhilfemaßnahmen beschrieben werden. Tatsächlich findet man die Angabe, dass die Sanierung der unbefriedigenden Zu-

<sup>19</sup> Siehe BBU-WASSER-RUNDBRIEF Nr. 1164 v. 16.05.2020, S. 2-3.

stände im Erbach und in der Blies ins Jahr 2039 verschoben werden soll.<sup>20</sup> Der Biologe Adam Schmitt, Gewässerschutzfachmann beim saarländischen BUND, kritisiert:

*„Die geplanten Maßnahmen wurden nicht konkretisiert, es gibt keine Prioritäten-Liste bei den geplanten konkreten Einzelmaßnahmen und vor allem fehlt für die Umsetzung der geplanten Einzelmaßnahmen ein konkreter Zeit- und Finanzierungsplan der handelnden Akteure (Land, Entsorgungsverband Saar, Kommune).“<sup>21</sup>*

Was hier am Beispiel des Saarlandes moniert wird, könnte so auch im Hinblick auf die meisten anderen Bundesländer formuliert werden.

### **Vollplanung bis 2050: Den Status quo überwinden! - Visionen für den Gewässerschutz im Jahr 2050 entwickeln!**

Die Behörden gehen davon aus, dass man die von der Wasserrahmenrichtlinie vorgeschriebenen Ziele („guter ökologischer Zustand“) in der Fläche frühestens 2050 erreichen wird.<sup>22</sup> Bei einem derart langfristigen Zielhorizont von fast einem Viertel Jahrhundert nach dem WRRL-Zieldatum von 2027 stellt sich die Frage, ob man dann nicht auch visionärer denken müsste. Das gilt beispielsweise für Fließgewässer, die durch Stauanlagen, einengende Deiche, Schifffahrts- und Schleusenbetrieb sowie laufzerstückelnde Querbauwerke als „heavily modified water bodies“ (hmwb) eingestuft worden sind. Für diese »schwer verunstalteten Gewässer« gilt nicht das Standardziel der WRRL, also der „gute ökologische Zustand“, sondern nur ein herabgestuftes Ziel: „das gute ökologische Potenzial“.

Wenn man in der Verwaltung und in der Politik ohnehin davon ausgeht, dass der WRRL-Umsetzungsprozess frühestens 2050 auslaufen wird, könnte man sich perspektivisch Gedanken machen, ob die jetzt bestehenden Nutzungen im Jahr 2050 noch eine Rolle spielen werden? Wird beispielsweise auf dem Neckar, auf der Saar, auf der Oberweser und anderen Flüssen im Jahr 2050 überhaupt noch eine halbwegs lukrative Güterschifffahrt stattfinden - wenn es keine Kohle- und immer weniger Massen- und Schüttguttransporte geben wird und die Eisenbahn Container viel schneller transportieren kann? Müsste dann die von der WRRL vorgeschriebene „Ökonomische Analyse“ der Flusseinzugsgebiete nicht auch die Prognose und Bewertung eines derartigen Strukturwandels - und seiner Folgen - zum Gegenstand haben? Und könnte man dann in der langfristigen Perspektive nicht auch **Szenarien**

<sup>20</sup> Siehe Umweltzieldatenblätter in Anhang II zum Entwurf des dritten Bewirtschaftungsplans im Saarland.

<sup>21</sup> Dipl.-Biol. Adam Schmitt hat für die saarländischen Landesverbände des BUND und des NABU unter dem Titel „**Umsetzung der WRRL im Saarland - 3. Maßnahmenprogramm**“ ein Kritikpapier zur mangelhaften Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Saarland erstellt. Bezug via [AdamSchmittWasser@web.de](mailto:AdamSchmittWasser@web.de)

<sup>22</sup> Derzeit ist allerdings noch völlig offen, ob die EU-Kommission eine derartige Überschreitung aller Zeitlimits überhaupt tolerieren wird. Denkbar ist auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber Deutschland wegen nicht fristgerechter Umsetzung der EG-WRRL

**für einen Neckar, eine Saar oder eine Oberweser ohne Stauanlagen und Schleusen** entwerfen? Dann wäre für diese „hmwb-Flüsse“ nicht nur ein herabgestuftes „gutes ökologisches Potenzial“, sondern sogar wieder ein „guter ökologischer Zustand“ denkbar.

Entsprechende Überlegungen drängen sich vor allem an der Elbe auf: Schon jetzt werden auf der Elbe kaum noch Güter transportiert. Das wird sich vermutlich auch nicht ändern, wenn mit den steigenden Temperaturen die Dürrezeiten noch extremer werden, als sie jetzt schon sind. Warum dann nicht auf die schädlichen Unterhaltungsmaßnahmen oder potentielle Ausbaumaßnahmen verzichten und diesen einzigartigen Fluss in den guten ökologischen Zustand bringen? Nicht nur die Tourismuswirtschaft in der Elbe-Region würde profitieren.

Bei der jetzt von Bund und Ländern angestrebten „Vollplanung“ bis 2050 und darüber hinaus, darf die „Vollplanung“ nicht beim jetzigen Status quo stehen bleiben!

### **„Wasserräte“ zur Forcierung des Gewässerschutzes?**

Falls die EU-Kommission und ggf. der Europäische Gerichtshof überhaupt weitere WRRL-Umsetzungszyklen nach 2027 zulassen sollten, wäre auch eine Idee aus dem Entwurf für eine „Nationale Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums vom Juni 2021 zu diskutieren. Die Strategie schlägt vor, „Wasserräte“ einzurichten, die u.a. einer Stärkung der *„Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachdisziplinen auf allen Ebenen“* dienen sollen:

*„Zur Begleitung der Transformation der Wasserwirtschaft und v. a. für die Akzeptanz und den Erfolg von Umsetzungsprozessen bieten sich regionale Beteiligungsformate als Instrument an. Diese Beteiligungsformate, deren Mitglieder (u. a. Landbesitzer\*innen, Wasserversorgung, Kommunen sowie die untere Wasser-, Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung) beraten gemeinsam über die notwendigen regionalen wasserwirtschaftlichen Aufgaben. Die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf solche Gremien ist zu prüfen. Diese regionalen Beteiligungsformate tragen ebenso wie eine mit wasserwirtschaftlichen Aspekten und Fragen gestärkte Raumordnung sowie eine verbindliche Flächennutzungsplanung zur Entwicklung einer transparenten, flexiblen und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasserressourcen bei und dienen der frühzeitigen Vermeidung von Nutzungskonflikten.“*

Der BUND schlägt vor, dass überlegt wird, ob man „Wasserräte“ auch dazu nutzen könnte, die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie voranzutreiben. In Frankreich gibt es im Rahmen der großen Flussgebietsagenturen („Agence de l'eau“)<sup>23</sup> schon

<sup>23</sup> Siehe: [https://de.wikipedia.org/wiki/Agence\\_de\\_l%27eau](https://de.wikipedia.org/wiki/Agence_de_l%27eau)

seit langem derartige Wasserräte. Die französischen Wasserräte („le comité de bassin“) beraten auch über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in den großen französischen Flusseinzugsgebieten<sup>24</sup>.

### **Gewässerschutz wird nur erfolgreich sein, wenn alle anderen Politikbereiche mitziehen!**

Die EU-Kommission hat mehrfach bemängelt, dass der Gewässerschutz in Deutschland deshalb nur so schleppend vorankommt, weil die anderen Politikbereiche die Wasserwirtschaftsverwaltung im Regen stehen lassen. Die Umweltschutzämter in den Kommunen und Landkreisen und die Wasserwirtschaftsverwaltungen der Bundesländer strampeln sich redlich ab - sie scheitern aber allzu oft am Desinteresse oder gar am Widerstand anderer Ämter, anderer Verwaltungen und Politikbereiche. Deshalb hat die EU-Kommission gefordert, dass die anderen Politikbereiche - beispielsweise Landwirtschaft, Verkehr, Infrastruktur, Bergbau und Rohstoffförderung, Raumordnung, Tourismus und Energie - aktiv in die Gewässerschutzpolitik mit einbezogen werden müssen.

Das Umweltbundesamt hat eine eigene Studie in Auftrag gegeben, um zu schauen, wie die anderen Politikbereiche zum Gelingen des Gewässerschutzes beitragen können. In der Studie „Potenziale anderer Rechtsbereiche zum Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie“<sup>25</sup> heißt es u.a.:

*„Deutschland erreicht bisher die verschiedenen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht. Neben den fehlenden finanziellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen ist hierfür, so die der Studie zugrundeliegende The-*

---

<sup>24</sup> Siehe beispielsweise für die Rhein-Maas-Agentur: <https://www.eau-rhin-meuse.fr/comite-bassin-role>

<sup>25</sup> Siehe: Heidi Stockhaus et al.: „**Potenziale anderer Rechtsbereiche zum Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie** - Abschlussbericht“, UBA-TEXTE 72/2021. Die 2019/2020 erstellte Studie versucht für folgende Schwerpunktthemen Handlungsoptionen zu entwickeln und auszuarbeiten:

- **Immissionsschutzrecht** (Regulierung von Quecksilberemissionen aus Kohlekraftwerken),
- **Naturschutzrecht** (Gewässerrenaturierung als naturschutzrechtlicher Eingriff und trotz der Verbote des speziellen Artenschutzes)
- **Humanarzneimittelrecht** (Gewässerschutz im Zulassungsverfahren für Humanarzneimittel verstärken)
- **Pflanzenschutzrecht** (Eintrag von Pestiziden in Gewässer reduzieren)
- **Planungsrecht** (Gewässerentwicklung in der Fachplanung sowie der Raumordnung und Bauleitplanung)
- **Energierrecht** (Förderung von Wasserkraftwerken anhand gewässerökologischer Kriterien)
- **Agrarrecht** (Defizite in der Struktur der Agrarförderung).

Der Download der Studie funktioniert über: <https://www.ecologic.eu/de/16858>

*se, auch die fehlende Integration von Belangen des Gewässerschutzes in andere Rechtsbereiche jenseits des Wasserrechts ein Grund.<sup>26</sup>*

Dass die „umweltfernen“ Politikbereiche in die Gewässerschutzpolitik einbezogen werden müssen, ist auch eine Aussage im Entwurf zu einer „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums:

*„Wasser ist das verbindende Glied zwischen den verschiedenen Sektoren, wie bspw. Gesundheit, Landwirtschaft, produzierender Wirtschaft, Energie, Umwelt- und Naturschutz, Raumplanung oder Regionalentwicklung und den jeweiligen verantwortlichen Verwaltungen. Diese agieren auf unterschiedlichen Ebenen (Kommunen, Regionen, Länder, Bund). Es muss durch Verwaltungsstrukturen sichergestellt werden, dass „umweltferne“ Ressorts, wie die Energie-, Verkehrs- und Landwirtschaftsverwaltungen, die ihnen obliegenden Gewässerschutzaufgaben akzeptieren und sie bewältigen können.“*

Die bis dahin „umweltfernen“ Politikbereiche und Verwaltungen müssen sich spätestens jetzt im dritten Umsetzungszyklus der Wasserrahmenrichtlinie von 2021 bis 2027 mal so richtig engagieren, damit aus der WRRL-Zielsetzung 2027 noch was wird. Das würde allerdings erfordern, dass von höchster Stelle aus Direktiven ergehen, dem Gewässerschutz durch die „Integration aller Politikbereiche“ einen Schub zu verleihen. Ideal wäre es, wenn die MinisterpräsidentInnen der Bundesländer und das Bundeskanzleramt ihren Ministerien entsprechende Anweisungen geben würden. Von einem entsprechenden Willen auf oberster Ebene ist aber weit und breit nichts zu erkennen - weder beim Bund noch bei den Ländern. Der BUND wird deshalb seine Anstrengungen erhöhen, **dass der Gewässerschutz zu einer Querschnittsaufgabe über alle Ressorts hinweg wird.**<sup>27</sup>

## Die Personalisere in der Wasserwirtschaftsverwaltung und die Wasserrahmenrichtlinie

In fast allen Positionierungen zur schleppenden Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie wird auf einen ungenügend Bestand an gleichermaßen fach- und sachkundigen als auch engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Wasserwirtschafts- und in der Naturschutzverwaltung bei Kommunen, Kreisen und

---

<sup>26</sup> Der Entwurf für eine „Nationale Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums vom Juni 2021 stellt ebenfalls fest: *„Ein weiterer Grund für die Verfehlung von Gewässerschutzzielen ist auch die fehlende Integration von Belangen des Gewässerschutzes in andere Rechtsbereiche außerhalb des Wasserrechts.“* Als Vision für 2030 formuliert die „Nationale Wasserstrategie“ deshalb folgendes Ziel: *„Der wasserspezifische Rechtsrahmen ist mit anderen relevanten Rechtsbereichen optimal abgestimmt, Zielkonflikte sind reduziert und den neuen Herausforderungen angepasst.“*

<sup>27</sup> So haben in NRW die Naturschutzverbände zum Tag des Wassers am 22. März 2021 in einem offenen Brief den dringenden Appell an den Ministerpräsidenten gerichtet, sich des Themas Wasser von höchster Stelle anzunehmen und es in die übrigen Politikbereiche zu integrieren.

Bundesländern hingewiesen. Dass die Verwaltungen auf dem Zahnfleisch gehen, wird im Entwurf zu einer „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums etwas vornehmer ausgedrückt:

*„Die Umweltverwaltungen unterliegen auf der einen Seite dem finanziellen Einspardruck und der Forderung nach Bürokratieabbau, auf der anderen Seite erweitern sich das Aufgabenspektrum und der Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung. Heutige Umweltprobleme sind durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die auch anspruchsvolle Lösungen und das dafür nötige Personal erfordern. (...)*

*Die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Ziele erfolgt in unterschiedlichen administrativen Organisationseinheiten. Sie ist in entscheidendem Maße von dem Funktionieren der jeweiligen Verwaltungs- oder Organisationsstrukturen abhängig. Die Umweltverwaltungen arbeiten – wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) u. a. in zahlreichen Fachgesprächen dokumentieren konnte – inzwischen vielfach an der Grenze der Belastbarkeit und vermögen selbst nach eigener Einschätzung nicht mehr konsequent alle gesetzlich vorgegebenen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Zukünftig muss daher sichergestellt sein, dass die Verwaltungen mit ausreichend qualifiziertem Personal, einer den aktuellen Anforderungen entsprechenden Technik und Organisationsstruktur sowie finanziell ausreichend ausgestattet sind.*

Angesichts der beschriebenen Defizite in der Wasserwirtschaftsverwaltung wird in dem Strategieentwurf deshalb folgendes Leitbild entworfen:

*„Die Wasserwirtschaft und die Wasserbehörden verfügen über attraktive Berufsbilder, Arbeitsplätze mit hoher gesellschaftlicher Wertschätzung und vielfältigen Entwicklungsmöglichkeiten, und diese sind ausreichend besetzt. Die Fachkräfte werden gemäß den laufenden Entwicklungen in der Technik, der Digitalisierung sowie den neuen umweltpolitischen Anforderungen qualifiziert. Die Arbeitsleistungen werden angemessen honoriert. Die Auswahl des Personals ist an die neuen Herausforderungen angepasst.“*

Und an anderer Stelle im Strategieentwurf heißt es zu den Potenzialen einer gut aufgestellten Wasserwirtschaftsverwaltung:

*„Integrative Arbeitsweisen werden den veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen angepasst. Ebenso gibt es einen intensiven Austausch zu angemessenen Governance-Strukturen in gemeinsamen Arbeitsgruppen über die Grenzen der Bundesländer hinweg, der ein gegenseitiges Lernen voneinander ermöglicht.“*

Der Weg zu einem ausreichenden Personalbestand in der Wasserwirtschaftsverwaltung wird in dem Strategieentwurf wie folgt beschrieben:

*„Eine aktive Mitgestaltung und Begleitung von Veränderungsprozessen in der Wasserwirtschaft\* durch die Verwaltungen setzen eine angemessene Ausstattung der Verwaltungen mit qualifiziertem Personal und bei Bedarf angepasste Verwaltungsstrukturen voraus, denn Verwaltungen müssen weiterhin fachlich qualifiziert und mit ausreichenden Ressourcen mit ihren „Kundinnen und Kunden“ (Bürgerschaft, Unternehmen, Ingenieur- und Planungsbüros etc.) zusammenarbeiten können. Bund, Länder und Kommunen sollten daher bei der Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Stärkung und Qualifizierung des Personals der wasserwirtschaftlichen Fachverwaltungen zusammenarbeiten. Dazu ist zunächst eine Bestandsaufnahme über die vorhandenen Ausbildungskapazitäten in Form einer Personalbedarfsanalyse mit kurz-, mittel- und langfristigen Zeithorizonten zu erarbeiten. Diese wird regelmäßig aktualisiert, die Qualifizierungs- sowie die Ausbildungserfordernisse werden überprüft und fortgeschrieben.“*

Der BUND ist gerne bereit, dieses Leitbild zu unterschreiben. Aber bei den Haushältern in den Landtagen wird man das nötige Geld für eine bessere Personalausstattung in der Verwaltung nur dann bekommen, wenn es in der Gesellschaft dafür eine Mehrheit gibt. Diese Mehrheiten fallen nicht vom Himmel, sondern müssen mühsam erarbeitet werden. Insofern ist es doppelt bedauerlich, dass die Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder bei der Bürgerbeteiligung im Sinne von Art. 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie weitgehend versagen. Wenn die Zivilgesellschaft nicht aktiv in die Gewässerschutzpolitik einbezogen wird, kann man nur schlecht Mehrheiten für mehr Personal in der Verwaltung mobilisieren. Es wäre somit im ureigenen Interesse einer agil aufgestellten Verwaltung, wenn sie sich beim aktiven Einbezug der Bürgerinnen und Bürger bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie noch mehr anstrengen würde!<sup>28</sup>

## **Wo hakt es bei der fachlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie besonders?**

Nachdem in der vorliegenden BUND-Stellungnahme die bisherigen Passagen den Aspekt der Bürgerbeteiligung und die strukturellen Probleme behandelt haben, soll jetzt noch der Blick auf einige exemplarische Fachthemen gerichtet werden. Dazu könnte man ein ganzes Buch schreiben. An dieser Stelle soll es genügen, zunächst ganz kurz auf einige ausgewählte Aspekte hinzuweisen, bei denen es bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie besonders hakt. Anschließend werden einige Problemfelder ausführlicher vorgestellt.

---

<sup>28</sup> Wir sind uns bewusst, dass viele MitarbeiterInnen in der Wasserwirtschaftsverwaltung jetzt schon am Anschlag arbeiten. Deshalb braucht es auch für eine weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung der personellen Stärkung der Administration.

## 1. Wie kann man die Kommunen zum Jagen tragen?

Für die mittelgroßen Bäche und Flüsse<sup>29</sup> sind in der Regel die Kommunen verantwortlich<sup>30</sup>. Bürgermeister und Gemeinderäte können in der Regel durch den Bau von Kindergärten mehr Anerkennung einheimen als wenn sie einen städtischen Bach renaturieren. Wie kann man gleichwohl die Kommunen dazu motivieren, endlich ihren Verpflichtungen zum Gewässerschutz nachzukommen? Um Antworten auf diese Fragen zu finden, sollte man das **Projekt „100 wilde Bäche“ in Hessen** sorgfältig auswerten. Im Rahmen dieses Projektes werden auch die Planungskosten und das Projektmanagement für die Renaturierungsmaßnahmen vom Land Hessen übernommen. Die Kommunen brauchen sich also sozusagen nur noch in das gemachte Nest legen<sup>31</sup>.

## 2. Gewässer erster Ordnung: Wo bleiben die Zeitpläne und das Finanzbudget?

Für die größeren Flüsse („Gewässer erster Ordnung“) sind die jeweiligen Bundesländer zuständig. In praktisch allen Bundesländern fehlt es an Zeitplänen und an einem ausreichenden Finanzbudget, um in absehbarer Zeit in diesen „G10“ den „guten ökologischen Zustand“ oder zumindest das „gute ökologische Potenzial“ zu erreichen.

## 3. Wie weit kann man notwendige Maßnahmen in die Zukunft dehnen?

Die „Länderarbeitsgemeinschaft Wasser“ (LAWA) - das Koordinationsgremium von Bund und Ländern im Wassersektor - hat den Bundesländern einen sogenannten „Transparenzansatz“ empfohlen. Dieser Ansatz enthält eine sehr weite Auslegung der Begrifflichkeit „begonnen“. Wenn eine anstehende Maßnahme zur Verbesserung des Gewässerschutzes von der Verwaltung als „begonnen“ oder als „ergriffen“ eingestuft wird, kann man sozusagen einen Haken daran machen - obwohl es noch viele Jahre dauern kann, bis die Maßnahme tatsächlich abgewickelt worden ist. Nicht nur auf Seiten der Umweltverbände, sondern auch in der Wasserwirtschaftsverwaltung selbst hegt man die Befürchtung, dass mit der großzügigen Auslegung des Begriffs „begonnen“ zumindest ein Teil der notwendigen Maßnahmen bis zum St. Nimmerleinstag „gedehnt“ werden kann.

---

<sup>29</sup> In Ba.-Wü. als „Gewässer zweiter Ordnung“ benannt.

<sup>30</sup> Die Zuständigkeiten sind von Land zu Land etwas unterschiedlich gestaltet.

<sup>31</sup> Siehe: <https://wildebaechehessen.de/>

#### **4. Eutrophierung/Überdüngung: Das Phosphorproblem ist weiter ungelöst**

Vor allem „staugeregelte“ Flüsse leiden immer noch an Eutrophierung. Die Überdüngungsphänomene - wie beispielsweise ein übermäßiges Algenwachstum - sind in der Regel auf zu hohe Einleitungen von „ortho-Phosphat“ aus Kläranlagen zurückzuführen. Über das Tempo, mit dem man die Phosphor-Eliminierung in den Kläranlagen optimieren soll, gehen die Ansichten zwischen den Bundesländern weit auseinander. Zudem zeichnet sich ab, dass die zulässigen Phosphorwerte in der maßgeblichen Oberflächengewässerverordnung zu lasch angesetzt worden sind. Es könnte sein, dass bei diesen laschen Grenzwerten in sensiblen Gewässern die Eutrophierung nicht verhindert werden kann.<sup>32</sup>

#### **5. Chemischer Zustand: Schadstoffeinleitungen und -Peaks gehen durch die Maschen**

Die Maßnahmen zur Verbesserung des chemischen Zustands sind in den Bewirtschaftungsplänen wenig konkret formuliert. Zudem gilt das Messnetz zur Überwachung der Schadstoffkonzentrationen in den Flüssen und Bächen als zu wenig engmaschig. Schadstoffeinleitungen und kurzfristige Konzentrationsspitzen („Peaks“) können einem dadurch durch die Maschen gehen. Programme zur Optimierung der Messnetze sind zu wenig ambitioniert.

#### **6. Laufzerstückelung: Abwrackprämie für unrentable Kleinstwasserkraftwerke**

Es fehlt an einer bundeseinheitlichen Strategie, wie künftig mit der Kleinstwasserkraft umgegangen werden soll. Viele Kleinstwasserkraftanlagen sind so wenig rentabel, dass sich die Wasserrechtsbehörden aus Gründen der Verhältnismäßigkeit scheuen, den Betreibern der Kleinstwasserkraftwerke Anordnungen zum Bau von Fischtrepfen oder einer abflussreicheren Mindestwasserführung aufs Auge zu drücken. Die Zumutbarkeit entsprechender Anordnungen ist in vielen Fällen nicht gegeben. Die Folge: Um endlich Bewegung in die sich über Jahre hinziehenden Auseinandersetzungen mit Wasserkraftbetreibern zu bringen, müssten die Behörden die Kosten für Durchgängigkeit und Mindestwasserführung selbst übernehmen. Das ist aber wegen dem EU-Verbot einer Doppelförderung nicht zulässig. Schließlich bekommen die Kleinstwasserkraftbetreiber bereits eine (im Vergleich zu PV-Anlagen üppig bemessene) Einspeisevergütung nach dem Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG). Der BUND schlägt deshalb schon seit Jahren vor, dass eine Abwrackprämie für eigentlich unrentable Kleinstwasserkraftwerke volkswirtschaftlich deutlich preiswerter zu stehen käme.

---

<sup>32</sup> Mitarbeiter des Bundesarbeitskreises Wasser des BUND haben ausführliche Strategievorschläge zur notwendigen Optimierung der Phosphor-Eliminierung auf den Kläranlagen im Einzugsgebiet von sensiblen Gewässern erstellt.

## 7. Antiquiertes Rohrdenken: Es braucht spezialisierte Gewässerunterhaltungsverbände

Vor allem in Nord- und Ostdeutschland gibt es „Wasser- und Bodenverbände“. In diesen Verbänden sind die Anrainer von Gewässern organisiert. Die Verbände sind zuständig für die „Unterhaltung“ der jeweiligen Fließgewässer im Verbandsgebiet. Üblich war bislang, dass die Verbände dafür gesorgt haben, dass das Wasser - entsprechend einem tradierten „Rohrdenken“ - so schnell wie möglich aus der Landschaft abfließt - beispielsweise durch Entkrautungsmaßnahmen. Inzwischen gilt, dass die Fließgewässerunterhaltung an die ökologischen Erfordernisse der Wasser-Rahmenrichtlinie angepasst werden muss. Damit sind aber viele Wasser- und Bodenverbände mit ihrem antiquierten Verständnis von „Unterhaltung“ überfordert. Es handelt sich um ein strukturelles Problem. Um die „Unterhaltung“ tatsächlich an ökologischen Erfordernissen anzupassen, müssen geeignete Strukturen geschaffen werden. Hier sollte man aufmerksam verfolgen, wie sich die neu geschaffenen spezialisierten Unterhaltungsverbände in Thüringen bewähren. In Thüringen hat man die Unterhaltungspflicht den Wasser- und Bodenverbänden aus der Hand genommen und auf vergleichsweise wenige, aber gut aufgestellte Gewässerunterhaltungsverbände übertragen<sup>33</sup>.

## 8. Einzugsgebietsbezogenes Sedimentmanagement: Kolmation verhindern

Neben den Stauhaltungen prägt vor allem das Einzugsgebiet den Stoff- und Sedimenthaushalt der Fließgewässer. Der Eintrag von Feinmaterial - knapp 4 Tonnen je Hektar erodieren jährlich von den deutschen Böden im Durchschnitt - verändert die Lebensbedingungen in den Fließgewässern nachhaltig. Durch die sogenannte Kolmation verstopfen die Lückensysteme der Gewässersohle, sodass sie als Lebensraum zunehmend verloren gehen und die Selbstreinigungskraft der betroffenen Gewässer nachlässt. Die Kolmation führt zur biologischen Verarmung und zu einer schlechten ökologischen Bewertung nach WRRL. Deshalb wird Kolmation als einer der Gründe für das Scheitern bei der Zielerreichung gesehen. Zur Verhinderung der Kolmation und zum Schutze der Böden ist ein einzugsgebietsbezogenes Sedimentmanagement erforderlich. Gleichzeitig ist die Kolmation bei der Fließgewässerbewertung zu berücksichtigen, um ggf. geeignete Maßnahmen treffen zu können.

---

<sup>33</sup> Siehe: <https://docplayer.org/40111141-Gewaesserunterhaltungsverbaende-in-thueringen-organisationsformen-und-foerdermoeglichkeiten.html>

## Einige Anmerkungen zu Klimaschutz und Klimaanpassung bei der deutschen Umsetzungsstrategie zur Wasserrahmenrichtlinie

### Die Wasserrahmenrichtlinie und die Landnutzung: Mit mehr Humus Niedrigwasser und Hochwasser dämpfen

Im Entwurf der „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums (BMU)<sup>34</sup> wird zur Berücksichtigung einer nachhaltigen Landnutzung in der Maßnahmenplanung folgender Anspruch formuliert:

*„Die nachhaltige Landnutzung (LULUCF<sup>35</sup>) und die sorgsame Nutzung der Wasserressourcen berücksichtigen das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045, die Folgen des Klimawandels auf den Wasserhaushalt, wie Hoch- und Niedrigwasser, aber auch veränderte Grundwasserstände. Sie ist fester Bestandteil der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme.“ (Seite 32).*

Und an anderer Stelle:

*„Ein hoher Humusgehalt und eine vielfältige Bodenbiodiversität tragen zu einer hohen Wasserspeicherkapazität bei. Bodenverdichtung ist durch den Einsatz standortangepasster Technik weitgehend minimiert.“ (Seite 33).*

Tatsächlich müssen wir feststellen, dass dieser Aspekt in keinem der Bewirtschaftungspläne - und schon gar nicht in den Maßnahmenplänen - enthalten ist. Auf welchen Flächen eines Flusseinzugsgebietes („Oberflächenwasserkörper“) beispielsweise der Humusgehalt erhöht werden müsste, um den Landeswasserhaushalt zu stärken und um einer THG-Neutralität nahe zu kommen, wird in den Maßnahmenplänen nicht abgehandelt. **Die integrale Bewirtschaftung eines Flusseinzugsgebietes auch in der Fläche steht immer noch außerhalb jeglicher Maßnahmenplanung.** Dieses Manko führt dazu, dass auch die notwendigen Diskussions-, Einigungs- und Umsetzungsprozesse mit den Landnutzern - zu allererst mit den Landwirten - nicht frühzeitig genug angestoßen werden.

---

<sup>34</sup> Siehe: <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/nationale-wasserstrategie/>

<sup>35</sup> LULUCF = Land Use - Land Use Change - Forestry. Hinter dem Kürzel steht die Hoffnung, durch eine entsprechende Nutzung von Land und Wald die Böden und die Wälder als Senken für Treibhausgase nutzen zu können.

## Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen: Viel zu wenige Maßnahmen zum naturgemäßen Rückhalt von Wasser in der Fläche

Der BUND-Landesverband Nordrhein-Westfalen schreibt in seiner Stellungnahme, dass Maßnahmen zum Rückhalt von Wasser in der Fläche nur in 43 von 1.727 Bach- und Flusseinzugsgebieten („Fließgewässer-Wasserkörpern“) geplant seien.

*„Das kann unmöglich ausreichen, um zumindest einige Folgen des Klimawandels wie die zurückgehende Grundwasserneubildung abzumildern.*

*Wie die EU bereits 2015 in ihrem [Policy-Paper](#) zu natural water retention measures feststellte, erfüllt der Wasserrückhalt in der Fläche mehrere Zwecke:*

- Reduzierung von Dürren*
- Stützung der Grundwasserneubildung*
- Habitatverbesserung*
- Verbesserung der Wasserqualität*
- Reduzierung von Überschwemmungsrisiken.*

*Die Naturschutzverbände weisen seit vielen Jahren darauf hin, dass sich eine im Hinblick auf die Folgen des Klimawandels nachhaltige Wasserwirtschaft verstärkt auf den Wasserrückhalt in der Fläche konzentrieren muss. Wir werben darum, Landschaft und Städte so zu verändern, dass Niederschlagswasser nicht möglichst rasch abgeleitet, sondern schwammartig zurückgehalten und erst allmählich wieder abgegeben wird. Dazu gehören in erster Linie Erhalt und Wiederherstellung von Auen, Mooren, Feuchtgebieten, die Wiederanbindung von Nebengewässern und Altarmen, aber auch Maßnahmen wie der Verschluss von Entwässerungsgräben und Dränagen („Programm-Maßnahme 93“).*

## Klimakrise & Grundwasser: Kippt der hydraulische Gradient?

Noch mehr Klimasorgen als ohnehin hatte ein Kurzreferat des Grundwasserexperten Dr. Hans Jürgen Hahn von der Uni Landau auf der virtuellen Sitzung des Bundesarbeitskreises Wasser des BUND am 19.09.20 ausgelöst. Hahn postulierte, dass wir uns mitten in einem Prozess befinden würden, in dem nicht nur die Grundwasserneubildung drastisch zurückgehe - sondern in dem auch die Güte des Grundwassers in steigendem Umfang bedroht sei. Die Herleitung der Bedrohungslage, die letztlich auch die Trinkwasserversorgung gefährde, geht folgendermaßen: Das zurückgehende Niederschlagsdargebot im Sommer führe zu einer geringeren Grundwasserneubildung, weil sich die Vegetationsperiode nach vorn und hinten zeitlich verlängern würde. Bei der zunehmenden Hitze verdunsten die Pflanzen zudem mehr Wasser, so dass auch deshalb der Grundwasserspiegel zurückgehen wird. Damit stehe im niederschlagsreicheren Winterhalbjahr ein immer kürzerer Zeitraum zur Verfügung, die Grundwasserressourcen wieder aufzufüllen. Ferner komme es im Sommerhalbjahr zunehmend zu Niedrigwasserphasen in den Bächen und Flüssen. „Vor der Klimakri-

se“ sei es so gewesen, dass die in der Regel hohen Grundwasserstände Bäche und Flüsse gespeist („*exfiltriert*“) haben. Deshalb führten die Fließgewässer auch nach längeren Trockenperioden noch ausreichend Wasser. Jetzt sei es eher umgekehrt: Wegen der niedrigen Grundwasserstände verlieren die Fließgewässer ihr Wasser ins Grundwasser („*Infiltration*“) - als ob bei einer Badewanne der Stöpsel gezogen würde. Der Wechsel von überwiegender Exfiltration zu zunehmender Infiltration wurde von Hahn als „*das Kippen des hydraulischen Gradienten*“ bezeichnet.

### **Klimakrise: Steigende Schadstoffkonzentrationen in Bächen**

Mit dem im Sommer zunehmenden Einspeisen von Oberflächenwasser aus Bächen und Flüssen ins Grundwasser komme es vermehrt aber auch zu einer qualitativen Verschlechterung des Grundwassers. Denn in den Niedrigwasserphasen steigen die Schadstoffkonzentrationen in Bächen und Flüssen. Beispielsweise werde der Abfluss von Kläranlagen immer weniger verdünnt. Es würden mehr und mehr Fälle bekannt, in denen in Dürrephasen fast das gesamte Bachwasser aus dem Ablauf von Kläranlagen bestehen würde. Wenn dann Bach- und Flusswasser noch ins Grundwasser einspeisen würden, käme es zu einem steigenden Eintrag von Mikroverunreinigungen und anderen Schadstoffen ins Grundwasser. Vielerorts würden aber die Entnahmebrunnen der Wasserwerke in den Talauen liegen. Wasserversorger, die sich auf das dort geförderte „Uferfiltrat“ stützen, müssten sich also auf steigenden Schadstoffkonzentrationen und erhöhten Aufbereitungsaufwand gefasst machen. Letztlich würde die Trinkwasserversorgung lt. Hahn von zwei Seiten unter Druck geraten: Die zunehmenden Trockenphasen und die sich verlängernden Vegetationsperioden verringern vielerorts das Grundwasserdargebot - zudem würde es aber auch zu einem Güteproblem kommen, da das Verdünnungsvermögen für Schadstoffe in trockenfallenden Bächen und leerlaufenden Grundwasserleitern zusehends geringer werde.<sup>36</sup>

### **Wenn den „Grundwasserabhängigen Ökosystemen“ das Grundwasser ausgeht**

Ein besonderes Augenmerk wird in der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) auf die lange Zeit vernachlässigten „grundwasserabhängigen Landökosysteme“ gerichtet. Dabei kann es sich beispielsweise um Feldgehölze oder Hecken sowie um weitere von Feuchtigkeit geprägte Biotope handeln, die auf einen genügend hohen Grundwasserstand angewiesen sind.<sup>37</sup> Vielfach sind die „grundwasserabhängigen Landökosysteme“ nicht nur von hoher ökologischer Wertigkeit („schützenswerte Biotope“),

---

<sup>36</sup> Wer mehr über die Thesen vom Kippen des hydraulischen Gradienten wissen will, kann sich wenden an PD Dr. Hans Jürgen Hahn, Grundwasserökologie, AG Molekulare Ökologie - Universität Koblenz-Landau, Institut für Umweltwissenschaften, 76829 L a n d a u, Tel.: 06341 280-31211; E-Mail: [hjhahn@uni-landau.de](mailto:hjhahn@uni-landau.de)

<sup>37</sup> Siehe beispielsweise an Stelle vieler anderer: <https://www.fgg-weser.de/die-weser-und-ihr-ezg/grundwasser/grundwasserabhaengige-landoekosysteme>

sondern auch prägend für das Landschaftsbild. Wenn aber der Grundwasserspiegel - beispielsweise durch übermäßige Entnahmen - zu stark absinkt, können diese Feldgehölze und Hecken vertrocknen. Der Zustand der „grundwasserabhängigen Ökosysteme“ ist deshalb ein Indikator für einen halbwegs stabilen Grundwasserspiegel. In Zeiten einer sich rasant verschärfenden Klimakrise droht den „grundwasserabhängigen Landökosystemen“ die Konfrontation mit einem eskalierenden Grundwassermangel.

Viele Landesverbände des BUND haben den Eindruck, dass in der Bewirtschaftungsplanung die „grundwasserabhängigen Landökosysteme“ gleichwohl stark vernachlässigt werden. Dabei finden in den Bundesländern periodisch wiederholte Biotopkartierungen<sup>38</sup> statt, in denen der Zustand der schützenswerten Biotope (also auch der „grundwasserabhängigen Landökosysteme“) flächendeckend für das jeweilige Bundesland erfasst wird. Datenmaterial zur Erhebung des Zustandes der „grundwasserabhängigen Ökosysteme“ (und ggf. der jeweiligen Verschlechterungen) liegt also vor, wird aber nach Einschätzung der BUND-Landesverbände für die Bewirtschaftungsplanung zu wenig genutzt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Bundesländer die „Grundwasserkörper“ mit einer grotesk großen Quadratmeterzahl ausgewiesen haben. In vielen Bundesländern haben die Grundwasserkörper eine durchschnittliche Flächengröße von 400 Quadratmeter oder noch mehr. Ob auf so einer riesigen Fläche eine Hecke mehr oder weniger vertrocknet, fällt durch das Raster der behördlichen Bewirtschaftungsplanung.

### **Fallbeispiel Bayern: Die Vernachlässigung der grundwasserabhängigen Landökosysteme**

*„Im Rahmen des Bewirtschaftungsplanes für den Zeitraum 2016 bis 2021 wurde eine Karte mit bedeutenden grundwasserabhängigen Landökosystemen vorgelegt. Diese Karte war zwar unvollständig; es war aber eine erste Bestandsaufnahme zu den grundwasserabhängigen Landökosystemen. Es ist völlig unverständlich, dass im 3. Bewirtschaftungszeitraum diese wichtige Erhebung nicht mehr vorgenommen wird. Die Begründung in Kapitel 4.2.3, dass grundwasserabhängige Landökosysteme nicht gleichwertig zu anderen Kriterien betrachtet werden, ist aus unserer Sicht nicht mit den Regeln der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar und stellt einen Verstoß gegen EU-Recht dar. Weiter sind aus unserer Sicht die Daten der Biotopkartierung soweit aktuell, dass sie für die Bewertung der grundwasserabhängigen Ökosysteme verwendet werden können. Event. bestehende Unklarheiten könnten über die Unteren Naturschutzbehörden geklärt werden“,*

<sup>38</sup> Siehe beispielsweise: <https://de.wikipedia.org/wiki/Biotopkartierung> oder auch: <https://www.lfu.bayern.de/natur/biotopkartierung/index.htm>

heißt es zu diesem Thema u.a. in der Stellungnahme des BUND Naturschutz in Bayern

## **Grundwasser als Lebensraum - ein blinder Fleck in der Wasserrahmenrichtlinie**

Auch im Grundwasser macht sich die klimawandelbedingte Erwärmung zunehmend bemerkbar: Eine aktuelle wissenschaftliche Studie zeigt, dass die Grundwassertemperaturen in Bayern in den letzten dreißig Jahren durchschnittlich um 0,35 °C je Dekade angestiegen sind und die Erwärmung sich bereits in 60 m Tiefe nachweisen lässt. Laut WRRL gilt Wärme als Verschmutzung. Die Erwärmung bedroht die Grundwasserökosysteme und die Qualität unseres Trinkwassers. Umso unverständlicher ist es, dass die Temperatur weder bei den für die Umsetzung relevanten Leitparametern noch bei den Parametern für die Bestimmung des chemischen Zustandes berücksichtigt wird: In Zeiten des Klimawandels kennt die WRRL keine Grundwassererwärmung.

Der BUND empfiehlt deshalb dringend die Aufnahme der Temperatur in die Liste der Leitparameter und deren Berücksichtigung in den Monitoringprogrammen.

## **Für den Lebensraum Grundwasser gibt es keinen „Guten Ökologischen Zustand“ und kein Monitoring**

Sauberes Grundwasser ist in erster Linie das Ergebnis biologischer Vorgänge. Nur gesunde Grundwasserökosysteme liefern auch sauberes Grundwasser! Dass auch Grundwasser ein Lebensraum darstellt, war bei der Erstellung der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht im Bewusstsein. Tatsächlich ist das Grundwasser der größte und älteste Lebensraum auf dem Festland, besiedelt von einer Vielzahl unterschiedlichster Organismen. Viele von ihnen sind selten, Reliktformen oder Endemiten. Die Zahl noch unbekannter Arten ist sehr groß. Durch ihre Aktivitäten reinigen die Mikroorganismen und Tiere das Grundwasser.

Während für Oberflächengewässer der Gute Ökologische Zustand ein zentrales Maß für deren Bewertung ist, kennt die WRRL für das Grundwasser keinen „Guten Ökologischen Zustand“. Ein ökologisches Monitoring des Grundwassers ist nicht vorgesehen, obwohl die Grundwasserrichtlinie ein Monitoring zur Ermittlung steigender Trends verlangt, damit „Maßnahmen zur Verhütung oder zumindest, soweit möglich, zur Abschwächung *ökologisch signifikanter Verschlechterungen* der Grundwasserqualität ergriffen werden können“.

Bei den Anforderungen der Richtlinie an Menge und Güte des Grundwassers sowie beim Monitoring sind künftig auch die Grundwasserökosysteme zu berücksichtigen.

## Schock aus der Kanalisation: Immer noch viel zu viel Schmutz - und dazu noch der hydraulische Stress

### Wenn die Kanalisation überläuft

Vor allem in Süd- und Westdeutschland dominiert die „**Mischwasserkanalisation**“: Das Schmutzwasser aus Haushalten und Gewerbebetrieben wird in der Kanalisation gemeinsam („gemischt“) mit dem Niederschlagswasser, das von Straßen-, Dach- und Hofflächen abfließt, zur Kläranlage transportiert. In Norddeutschland wurden eher „**Trennkanalisationen**“ errichtet: Während das Schmutzwasser zur Kläranlage abfließt, läuft das Niederschlagswasser in separaten Kanalisationen in die nächstgelegenen Oberflächengewässer.

Das Problem der Mischwasserkanalisation: Bei Wolkenbrüchen („Starkregen“) können die Kanalrohre das viele Regenwasser gar nicht fassen. Damit die Kanalisation nicht unkontrolliert überfließt, wird an definierten Einleitstellen das Zuviel an Mischwasser in den nächstgelegenen Bach oder Fluss „abgeschlagen“: Das mit Regenwasser verdünnte Schmutzwasser gelangt damit ungereinigt über Regenüberlaufbecken in Bäche und Flüsse.

Das Problem der Trennkanalisation: Auch das von Straßen- und sonstigen Flächen abfließende Regenwasser ist nicht „sauber“ - sondern mit Schmutzstoffen aller Art (vom Reifenabrieb bis zum Hundekot) belastet. Das gilt vor allem dann, wenn nach längeren Trockenphasen die Landschaft durch einsetzenden Regen „gespült“ wird („first flush“).

Sowohl die Misch- als auch die Trennkanalisationen können somit die Gewässer in erheblichem Umfang mit Schadstoffen und sauerstoffzehrenden Schmutzpartikeln und Substanzen belasten. Hinzu kommt, dass es bei plötzlich „anspringenden“ Mischwasserentlastungen und Einleitungen aus der Regenwasserkanalisation in den aufnehmenden Fließgewässern zum „hydraulischen Stress“ kommen kann. Die sich plötzlich aufbauende „Hochwasserwelle“ aus der Kanalisation kann die Kleinkrabbeltiere (Makrobenthosorganismen) im Bach oder Fluss einfach wegschwemmen und obendrein durch mittransportierten Sand und Kies wie ein „Sandstrahlgebläse“ gegenüber den Bachbewohnern wirken.

In vielen Fällen ist es so, dass die Auswirkungen von Mischwasserentlastungen und Regenwasserkanalisationen auf den „guten ökologischen Zustand“ in den jeweiligen Fließgewässern von den zuständigen Behörden noch gar nicht erfasst worden sind. In den Maßnahmenplänen wird nur allgemein angegeben, dass man sich um eine Sanierung der entsprechenden Einleitungen bemühen sollte. Zeit- und Finanzierungspläne für die Erhebung der schädlichen Folgen dieser Einleitungen auf die Gewässerökologie fehlen aber weitgehend. Demzufolge gibt es in den meisten Flusseinzugsgebieten („Wasserkörpern“) auch keine Prioritätenliste, welche Mischwasser-

entlastungen und welche Niederschlagswassereinleitungen - auch unter Kosteneffizienzaspekten - bevorzugt saniert werden sollten. Selbst Mitarbeiter aus der Wasserwirtschaftsverwaltung kritisieren: „Das Maßnahmenprogramm im Bereich Regenwasserbehandlung ist extrem unkonkret.“

Bei der Installierung von Messapparaturen an den Mischwassereinleitungen steht man noch ganz am Anfang. Welche Schmutzfrachten den Bächen und Flüssen über die Mischwasserabschläge tatsächlich zugemutet werden, lässt sich deshalb allenfalls grob abschätzen.

### **Trennung von Schmutz- und Regenwasser: „Entflechtungsprogramme“ ohne zeitliche Vorgaben und Prioritätenkataloge.**

Die WRRL gibt vor, dass die Flusseinzugsgebiete („Wasserkörper“) ganzheitlich (integral) bewirtschaftet werden sollen. Dazu gehört auch eine „Entflechtung“ der Mischwasserverhältnisse. Niederschlagswasser soll in immer geringerem Umfang in die Mischwasserkanalisation eingeleitet werden. Damit nimmt dann auch das Risiko ab, dass die Mischwasserentlastungen „anspringen“. „Entflechtung“ bedeutet, dass schrittweise alle dazu geeigneten Flächen von der Mischwasserkanalisation „abgekoppelt“ werden. Niederschlagswässer von nur schwach mit Schadstoffen belasteten Dach- und Hofflächen, Parkplätzen und Gehwegen sollen möglichst dezentral versickert werden - und zwar über Versickerungsmulden, in denen noch verbleibende Schadstoffe in einer „Absorptionsschicht“ zurückgehalten werden. Damit können Schadstoffeinträge ins Grundwasser weitgehend verhindert werden. Auch für diese Entflechtungsprogramme fehlen in allen Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen jegliche zeitlichen Vorgaben und Prioritätenkataloge.

Erfreulicherweise können wir feststellen, dass nicht wenige Kommunen und Abwasserverbände von sich aus aktiv geworden sind, um Mischwasserentlastungen durch den Bau von größeren Regenüberlaufbecken und durch den Einbau von Reinigungsapparaturen zu sanieren. Auch Entflechtungsprogramme zur Abkoppelung von Niederschlägen aus der Mischwasserkanalisation werden durchaus umgesetzt. Selbst Niederschlagswassereinleitungen aus der Trennkanalisation werden verschiedentlich schon saniert - beispielsweise über „Retentionsbodenfilter“ (Pflanzenkläranlagen). Aber all diese Sanierungsmaßnahmen erfolgen eher „zufällig“. In keinem Bundesland gibt es 21 Jahre nach dem Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie einen Masterplan, in dem diese Maßnahmen mit den Zielvorgaben der WRRL abgestimmt werden! Somit fehlt eine Schwerpunktsetzung, die sich nach den Erfordernissen der Gewässergüte in den betroffenen Fließgewässerabschnitten ausrichten müsste.

## Lahmende „Fremdwasserentflechtung“: Wenn die Kanalisation wie eine riesige Grundwasserdrainage wirkt

Das zuvor genannte Manko betrifft auch die „Fremdwasserentflechtung“: In vielen Fällen wurden früher Quellen und Grundwasserdrainagen (sogenanntes „Fremdwasser“) an die Misch- oder Regenwasserkanalisation angeschlossen. Zusätzlich kann auf Grund undichter Kanalisationen hochstehendes Grundwasser über brüchige Kanalröhren abfließen. Damit werden zum einem Grundwasserleiter unnötig entleert. Zum anderen vermindert sich durch die Verdünnung mit vergleichsweise sauberem Grund- und Quellwasser der Wirkungsgrad der Kläranlagen.<sup>39</sup> Vielerorts besteht der Kläranlagenzufluss zu mehr als der Hälfte aus „Fremdwasser“. Schon allein wegen der hohen Verdünnung werden in den Abläufen zahlreicher Kläranlagen die zulässigen Grenzwerte („Überwachungswerte“) unterschritten. Beste Reinigungsergebnisse kommen somit nur mit Hilfe einer hohen Verdünnung zu Stande - während die Schmutzfrachten, die tatsächlich in die „Vorfluter“ abfließen, weiterhin viel zu hoch bleiben.

## Defizite in der „Ökonomischen Analyse“

Wie tickt eigentlich das Einzugsgebiet eines Wasserkörpers in wirtschaftlicher Hinsicht? Mit was wird in dem Einzugsgebiet Geld verdient? Welchen ökonomischen Wert hat das Wasser in der Region? Wie bedeutsam sind die Wirtschaftszweige, die Wasser direkt oder indirekt nutzen - vom Nasskiesabbau bis zur Bewässerungsinfrastruktur? Der ökonomische Hintergrund soll von den Wasserwirtschaftsverwaltungen bei den wasserwirtschaftlichen Planungen mit berücksichtigt werden. Die „Ökologische Analyse“ fristet in Deutschland aber ein Schattendasein. Die „Ökonomische Analyse“ wird nur für große Einzugsgebiete erstellt, für die einzelnen „Wasserkörper“ spielt sie kaum eine Rolle.

## Der „ökonomische Hebel“ zur Durchsetzung des Verursacherprinzips: Die Bepreisung von Wassernutzungen

Die Wasserrahmenrichtlinie soll u.a. dazu dienen, dem Verursacherprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Wer Gewässer nutzt, soll dafür zahlen. So sollen Wasserversorger für die Nutzung des Grundwassers einen finanziellen Beitrag leisten, Kraftwerksbetreiber sollen finanziell belastet werden, wenn sie Kühlwasser entneh-

---

<sup>39</sup> In der Regel arbeiten die Bakterien und Einzeller in den belüfteten „Belebtschlammbecken“ der Kläranlagen umso effizienter, „je dicker die Suppe ist“. Aber nicht nur ein hoher Verdünnungsgrad mit Fremd- und Niederschlagswasser setzt den Wirkungsgrad der Bakterien herab. Auch zuströmendes kaltes Wasser (aus einer Schneeschmelze oder kaltes Grundwasser) schlägt den Mikroorganismen in den „Belebungsbecken“ auf den Magen. Weil es die Bakterien in der Kläranlage gerne wohliger warm haben, sollte eine Fremdwasserentflechtung somit auch aus Temperaturgründen praktiziert werden.

men und wieder einleiten und Kläranlagenbetreiber sollen für die Einleitung von mehr oder weniger gut gereinigtem Abwasser in Flüsse und Bäche ebenfalls finanziell belastet werden. Die Bundesregierung behauptet, dass diesen Vorgaben in Deutschland entsprochen werde. Denn erstens würde es bundesweit die Abwasserabgabe<sup>40</sup> geben, die alle Einleiter von (gereinigtem) Abwasser in die Oberflächengewässer bezahlen müssen. Im Vergleich zu den üblicherweise zu zahlenden Abwassergebühren (bundesweit im Schnitt etwa drei Euro pro Kubikmeter Abwasser) liegt die Abwasserabgabe allerdings nur bei wenigen Cent pro Kubikmeter Abwasser. Zudem wurde die Abgabe seit 1997 nicht mehr erhöht. Der BUND fordert deshalb seit Jahren eine adäquate Anpassung der Abgabenhöhe.

Und die Trinkwasserversorger müssten ebenso wie die industriellen Nutzer von Grund- oder Oberflächenwasser ein Wasserentnahmeentgelt an die Staatskasse bezahlen, argumentiert die Bundesregierung gegenüber Brüssel. Einige wenige Bundesländer (wie Bayern) haben aber keine Regelungen für ein Wasserentnahmeentgelt - oder sie haben das Wasserentnahmeentgelt wieder abgeschafft (wie in Hessen). Zudem weist die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts Lücken auf. So sind in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen die Landwirte vom Wasserentnahmeentgelt befreit: Für Bewässerungs- und Tränkewasser muss kein Entnahmeentgelt an den Länderfinanzminister abgeführt werden.

Andere Wassernutzer, wie beispielsweise die Binnenschifffahrt oder die Wasserkraftbetreiber, müssen überhaupt keine Wassernutzungsabgaben bezahlen. Im Gegenteil: Die meisten Wassernutzer werden hochgradig subventioniert. Viele Wasserkraftbetreiber bekommen nach dem Erneuerbaren Energien-Gesetz (EEG) eine erhöhte Einspeisevergütung für den Wasserkraftstrom - trotz der gravierenden Ökoschäden, die in der Regel durch die Wasserkraft verursacht werden. Und die Binnenschifffahrt muss sich über die Treibstoffsteuern und andere Abgaben nur in geringem Umfang an den Kosten beteiligen, die beim Ausbau und der Unterhaltung der Binnenwasserstraßen anfallen. Diese Kosten trägt überwiegend der Bundeshaushalt, also die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen.

Die EU-Kommission hatte Deutschland verklagt, weil sie entgegen den Buchstaben und dem Wortlaut der EG-Wasserrahmenrichtlinie nicht alle relevanten Wassernutzer mit Wassernutzungsabgaben belegt hatte. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil vom 14.09.2014 sinngemäß entschieden, dass es ausreichend sei, nur Kläranlagenbetreiber und Trinkwasserversorger mit Abgaben zu belegen. Allerdings haben die EuGH-RichterInnen auch angefügt, dass auch andere Nutzungssektoren zu einer Zahlungsverpflichtung herangezogen werden können, wenn sie der Zielerreichung „guter ökologischer Zustand“ im Wege stehen würden<sup>41</sup>. Der BUND vertritt die Auffassung, dass genau dies der Fall sei. Insofern müsse beispielsweise auch für

---

<sup>40</sup> Die Abwassergebühr fällt entsprechend dem Abwasserabgabengesetz umso höher aus, je mehr (gereinigtes) Abwasser eingeleitet wird („*Jahresschmutzwassermenge*“) und je höher die „*Schadeneinheiten*“ im eingeleiteten Abwasser sind.

<sup>41</sup> Siehe die Begründungen in den Randziffern 56 bis 59 im EuGH-Urteil.

die Wasserkraftbetreiber und die Binnenschifffahrt<sup>42</sup> eine Wassernutzungsabgabe eingeführt werden.

### **Keine kostendeckenden Wassergebühren: Die Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung werden auf Verschleiß gefahren**

Noch wesentlicher für uns ist aber, dass die von der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Art. 9 geforderten „kostendeckenden Wasserpreise“ in Deutschland vielerorts nicht praktiziert werden: In zahlreichen Gemeinden sind die Gebühren bzw. Preise für Trinkwasser nicht so hoch, dass der Erhalt der Brunnen, der Aufbereitungsanlagen, der Speicher und insbesondere des Verteilungsnetzes gewährleistet werden kann. Vielerorts werden die Anlagen der Trinkwassergewinnung und -verteilung auf Verschleiß gefahren. Auf der Abwasserseite - also bei Kanalisationen und Kläranlagen - ist der Substanzverzehr eher noch gravierender<sup>43</sup>. Wenn in den Bewirtschaftungsplänen behauptet wird, dass sowohl beim Trinkwasser als auch beim Abwasser in Deutschland 100 %-kostendeckende Gebühren und Preise verlangt werden, ist das glatt gelogen!

Der im Juni 2021 veröffentlichte Entwurf zu einer „Nationalen Wasserstrategie“ des Bundesumweltministeriums lässt zumindest erkennen, dass man von einer Kostenvahrheit und Kostendeckung aktuell noch weit entfernt ist.<sup>44</sup> Eine Kostendeckung wird in der Strategie als Ziel für 2030 formuliert:

*„Die kostendeckende Finanzierung der Wasserdienstleistungen (Wasserversorgung und Abwassermanagement) ist durch angepasste Abgaben-, Gebüh-*

---

<sup>42</sup> Der jetzt endlich eingeleitete Ausbau der etwa 300 Wehranlagen in den Binnenwasserstraßen mit Fischpässen wird voraussichtlich Milliarden Euro kosten - ohne das die Binnenschifffahrt dazu einen Cent beitragen wird.

<sup>43</sup> Die jährlichen Umfragen der Deutschen Vereinigung für Wasser, Abwasser und Abfall (DWA) über den Zustand der Kanalisationen in den deutschen Kommunen belegen den anhaltenden Substanzverzehr - siehe:

<https://de.dwa.de/de/umfrage-zum-zustand-der-kanalisation-in-deutschland.html>

Zum mangelnden Substanz- und Werterhalt in der Trinkwasserinfrastruktur siehe:

<https://www.dvgw.de/themen/wasser/wasser-impuls/substanz-und-werterhalt-der-wasserinfrastruktur>

<sup>44</sup> Der Strategieentwurf formuliert noch einen weitergehenden Aspekt, wenn es um verursachergerechte Gebühren geht:

*„Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen festgestellt hat, tragen Gebühren und Entgelte gegenwärtig nur in vergleichsweise geringem Maße zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen bei. Angesichts knapper Haushaltskassen und der Zunahme von öffentlichen Aufgaben im Umweltschutz kann eine stärkere Nutzer- und Verursachieranlastung der Verwaltungskosten zur finanziellen Entlastung und zur langfristigen Sicherstellung einer adäquaten Aufgabenwahrnehmung des Staates beitragen. Eine nutzergerechte Kostenanlastung durch Gebühren ist insbesondere dort möglich und vorteilhaft, wo die durch Umweltschutzdienstleistungen entstehenden Kosten dem Gebührenschuldner direkt zugerechnet werden können. Gleichzeitig können Umweltschutzgebühren ein nicht zu unterschätzendes Lenkungspotenzial im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter haben und zur Vermeidung negativer Umwelteffekte beitragen. Die existierenden Finanzierungs- und Lenkungspotenziale von Gebühren sind bis heute noch nicht ausgeschöpft.“*

*ren- und Preissysteme, die die Finanzierungsbedarfe für Erhalt und Modernisierung von Anlagen und Infrastrukturen einbeziehen, nachhaltig gesichert.“*

Der BUND verlangt deshalb, dass in der deutschen Siedlungswasserwirtschaft (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung) endlich **Kostenwahrheit** praktiziert wird! Der Substanzverzehr geht nämlich zu Lasten der nächsten Generation. Die Bugwelle des Investitionsstaus läuft immer höher auf. Je länger die notwendigen Investitionen zur Sanierung der Versorgungs- und der Entsorgungsanlagen in die Zukunft verschoben werden, desto teurer wird es kommen.<sup>45</sup>

Für den BUND ist zugleich entscheidend, dass die Rehabilitierung von Netzen und Anlagen so flexibel geplant wird, dass sowohl die Auswirkungen der sich rasant verschärfenden Klimakrise als auch des demographischen Wandels in der Sanierungsplanung mit berücksichtigt werden können.

## Was fehlt in der Wasserrahmenrichtlinie?

### Von Flussauen, Rädertierchen und Grundwasserökosystemen

Beim Wunsch nach weiteren Umsetzungszyklen über 2027 hinaus bis 2050 und noch weiter in die Zukunft, kann gegenwärtig nicht völlig ausgeschlossen werden, dass sich Deutschland im Verbund mit anderen säumigen EU-Mitgliedsstaaten gegenüber der EU-Kommission durchsetzen wird. Sollte das der Fall sein, ist zu erwarten, dass die EG-Wasserrahmenrichtlinie novelliert und für ein weiteres Vierteljahrhundert fit gemacht wird.

Für diesen Fall schlägt der BUND vor, dass einige inhaltliche Lücken in der Richtlinie geschlossen werden:

Ein eklatanter Mangel in der Wasserrahmenrichtlinie ist der fehlende Bezug auf die Aue. Das Stichwort „Aue“ kommt in der ganzen Richtlinie nicht vor. Die Richtlinie steht mit beiden Füßen im Fluss. Die essenziell wichtige Querverbindung zwischen Fluss und Aue sollte bei einer eventuellen Fortschreibung der Richtlinie unbedingt berücksichtigt werden.

Gerade für die Bewältigung von Algenblüten ist das Zooplankton von großer Bedeutung. Rädertierchen, weitere Einzeller und kleine Mehrzeller dezimieren das Mas-

---

<sup>45</sup> In Kommunen mit Haushaltsnotstand und/oder überproportional vielen Hartz-IV-Empfängerinnen stehen nach unserer Auffassung Bund und Länder in der Pflicht, die Sanierung der Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu bezuschussen und die Gebühren und Preise zu deckeln. Ansonsten würden „kostendeckende Gebühren“ in der Siedlungswasserwirtschaft die soziale Schieflage in diesen Kommunen noch forcieren.

senwachstum von Algen. Insofern sind Zooplankter ganz wichtige Verbündete im Kampf gegen die Eutrophierung. Aber auch Zooplankton kommt in der Wasserrahmenrichtlinie nicht vor.

Dass auch Grundwasser einen Lebensraum darstellt, war bei der Erstellung der Wasserrahmenrichtlinie noch nicht im Bewusstsein. Bei den Anforderungen der Richtlinie an Menge und Güte des Grundwassers sollten künftig auch die Grundwasserökosysteme berücksichtigt werden.

### **Quellen und Bachoberläufe fristen in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein Schattendasein**

Die kleinen Bäche sind die Kinderstube für Kleinkrabbeltiere („Makrozoobenthos“) und Fische. Sie sind Rückzugsrefugium und Regenerationsraum, wenn es „weiter unterhalb“ mal schlecht gehen sollte. Gleichwohl werden in der Bewirtschaftungsplanung und in den Maßnahmenprogrammen, die Bäche mit einem Einzugsgebiet von weniger als zehn Quadratkilometern<sup>46</sup> nicht behandelt. Zwar unterliegen auch diese Einzugsgebiete den Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Wie diese Einzugsgebiete „bewirtschaftet“ werden, muss aber nicht nach Brüssel „berichtet“ werden. Insofern führen die kleinen Bäche ein Schattendasein, wenn es um die Zielerreichung „guter ökologischer Zustand“ geht. Und auch die Quellen bleiben in der „großzügigen“ Bewirtschaftungsplanung unberücksichtigt - obwohl die Quellen aus Gewässerschutzsicht hochwertige, spezialisierte und seltene Artengemeinschaften beherbergen.

Für den Fall, dass es tatsächlich mit dem Segen aus Brüssel zu weiteren Umsetzungszyklen bis 2050 kommen sollte, schlägt der BUND vor, dass der Vernachlässigung der kleinen Bäche und der Quellen künftig ein Riegel vorgeschoben werden sollte. Die Einzugsgebiete mit weniger als zehn Quadratkilometern und die dort befindlichen Quellen müssen ultimativ wegen ihrer hohen Bedeutung für einen funktionierenden Gewässerschutz in die Bewirtschaftungsplanung mit einbezogen werden.

### **Fallbeispiel Bayern: Keine weitere Vernachlässigung der kleinen Bäche!**

Dass es jetzt schon möglich wäre, bei gutem Willen den Einzugsgebieten von weniger als zehn Quadratkilometern mehr Fürsorge angedeihen zu lassen, zeigt die Stel-

<sup>46</sup> Unter einer Einzugsgebietsfläche von zehn Quadratkilometern können sich die meisten Menschen wenig vorstellen. Nehmen wir unrealistischer Weise an, dass das 10-Quadratkilometer-Einzugsgebiet quadratisch wäre, dann würde es sich um ein Areal mit einer Kantenlänge von 3,162 Kilometern handeln. Eine Fußgängerin oder ein Fußgänger benötigt bei normaler Schrittgeschwindigkeit für einen Kilometer 12 bis 15 Minuten. Gehen wir mal von 13 Minuten pro Kilometer aus, dann bräuchte man für das Umwandern dieses hypothetischen 10-Quadratkilometer-Einzugsgebietes  $13 \text{ Min/km} \times 3,162 \text{ km} \times 4 =$  etwa 164 Minuten - mithin etwa 2,7 Stunden.

Stellungnahme des BUND Naturschutz in Bayern zur Bewirtschaftungsplanung im bayrischen Donaeinzugsgebiet:

*„Auch die Einbeziehung der Gewässer mit einem Einzugsgebiet von weniger als 10 km<sup>2</sup> sollte neu überdacht werden. Grundsätzlich macht die Wasserrahmenrichtlinie keinen Unterschied bei der Zielerreichung zwischen den Gewässern hinsichtlich des Einzugsgebietes. Auch bei Gewässern mit einem Einzugsgebiet von weniger als 10 km<sup>2</sup> sollte geprüft werden, ob diese Gewässer einem Gewässerkörper zugeordnet werden können. Es ist beispielsweise schwer verständlich, dass beim Gewässerkörper<sup>47</sup> 1\_F497 der Schleifmühlbach und der Kugelgraben Teile des Gewässerkörpers sind. Die dazwischen liegenden Gewässer Hötzenbach, Siegersbach und Eschelbach bleiben wegen der Unterschreitung der 10 km<sup>2</sup>-Grenze unberücksichtigt. Nach dem CIS-Leitfaden<sup>48</sup> Nr. 2 wäre es durchaus möglich gewesen, auch die Gewässer mit einem Einzugsbereich von weniger als 10 km<sup>2</sup> in den Gewässerkörper 1\_F497 mit einzubeziehen. Die Gewässerkörper sollten deshalb entsprechend mit dem Ziel überarbeitet werden, eine möglichst vollständige Einbeziehung alle Bäche zu erreichen.“*

Und zur Geringschätzung der hochwertigen Quellbiotope in der amtlichen Bewirtschaftungsplanung schreibt der BUND Naturschutz in Bayern u.a.:

*„Für die Beurteilung der Grundwasserkörper sind Quellbereiche von entscheidender Bedeutung. Weiter sind Quellbereiche höchst gefährdete Lebensräume. Für die Quellbereiche muss eine flächendeckende Erfassung erfolgen. Veränderungen bei der Quellschüttung müssen überwacht werden und bei der Bewertung der Grundwassermenge berücksichtigt werden.“*

## Zum Weiterlesen:

Deutlich mehr ins Detail gehende **Ausführungen zu den Fachthemen finden sich in den Stellungnahmen der BUND-Landesverbände**. Diese werden in Kürze auf den Homepages der Landesverbände veröffentlicht.

---

<sup>47</sup> Die kleinste bewirtschaftete Einheit à la WRRL ist der „Wasserkörper“. Man unterscheidet zwischen Grundwasserkörpern und Oberflächenwasserkörpern. Unter einem Oberflächenwasserkörper oder Gewässerkörper kann man sich ein Fließgewässersystem vorstellen, in dem es Bäche und Flüsse mit beispielsweise 30 bis 100 km Länge gibt. Das Einzugsgebiet dieser Bäche und Flüsse zählt zum Oberflächengewässerkörper dazu. Die Gewässerkörper sind durchnummeriert. Beim Wasserkörper 1\_F497 handelt es sich um ein Teileinzugsgebiet der Vals.

<sup>48</sup> Bei den CIS-Leitfäden handelt es sich um Papiere, die in der EU eine Umsetzung der WRRL möglichst im Gleichklang gewährleisten sollen. Die Leitfäden werden im Rahmen einer Common Implementation Strategy (CIS) von der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Wasserwirtschaftsverwaltungen der Mitgliedsstaaten erarbeitet. Inzwischen liegt für zahlreiche Aspekte der diffizilen Umsetzung der WRRL ein ganzer Stapel von einschlägigen CIS-Leitfäden vor.

Ferner gibt es beim BUND aus der Feder von Christian Schweer ausführliche Textbausteine zu folgenden - in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu kurz gekommenen - Themen:

- **Öffentlichkeitsbeteiligung** inkl. deutschlandweite Bestandsaufnahme
- Kommentierung der **WRRL-Ökonomie** am Beispiel des LAWA-Dokuments für die FGE Rhein
- **Kleingewässer**, die bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch das Raster fallen
- Zur Nichtberücksichtigung des **Lebensraums Grundwasser**
- Zur mangelnden Reglementierung von **Bioziden und Pestiziden**

Eine Übersicht und die Download-Möglichkeiten zu den umfangreichen **Arbeitsmaterialien der LAWA zum dritten Umsetzungszyklus** können unter <https://www.wasserblick.net/servlet/is/207294/> heruntergeladen werden.

## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	1
<b>Vorwort: Wie die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in eine Schiefelage gesteuert wurde</b> .....	1
<b>Die Zielerreichung à la Wasserrahmenrichtlinie: Eine desaströse Bilanz - Was sind die Gründe?</b> .....	4
Wird alles noch viel schlimmer? Rücken die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in eine immer fernere Zukunft? .....	4
Wie den „guten Zustand“ erreichen? Ran an die großen Hebel! .....	5
Mut zur politischen Kontroverse: Die Konflikte müssen benannt werden! .....	6
Die Bürgerbeteiligung in einer Abwärtsspirale .....	8
Die Artenvielfalt zwischen den Bundesländern - Kein Wettbewerb um den erfolgreichsten Gewässerschutz.....	10
Fallbeispiel Bayerisches Donaeinzugsgebiet: Verloren im Labyrinth der WRRL-Homepages .....	13
Fallbeispiel Niedersachsen: Hemmnisse und Barrieren bei der Bürgerbeteiligung .....	13
Fallbeispiel Hessen: Stückwerk im Bewirtschaftungsplan .....	14
Fallbeispiel Elbeeinzugsgebiet: Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird von Intransparenz, Dürftigkeit und Oberflächlichkeit geprägt.....	15
„Vollplanung“ erst auf den letzten Drücker.....	17
Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen: Intransparenz bei der „Vollplanung“ .....	17
Verschleppung notwendiger Maßnahmen über alle drei Umsetzungszyklen.....	18
Fallbeispiel Abwasserreinigung in Homburg/Saar: Die Kläranlage schäumt seit Jahren über .....	18
Vollplanung bis 2050: Den Status quo überwinden! - Visionen für den Gewässerschutz im Jahr 2050 entwickeln!.....	19
„Wasserräte“ zur Forcierung des Gewässerschutzes? .....	20
Gewässerschutz wird nur erfolgreich sein, wenn alle anderen Politikbereiche mitziehen! .....	21
Die Personalmisere in der Wasserwirtschaftsverwaltung und die Wasserrahmenrichtlinie .....	22
<b>Wo hakt es bei der fachlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie besonders?</b> .....	24
1. Wie kann man die Kommunen zum Jagen tragen? .....	25
2. Gewässer erster Ordnung: Wo bleiben die Zeitpläne und das Finanzbudget? .....	25
3. Wie weit kann man notwendige Maßnahmen in die Zukunft dehnen?.....	25
4. Eutrophierung/Überdüngung: Das Phosphorproblem ist weiter ungelöst .....	26
5. Chemischer Zustand: Schadstoffeinleitungen und -Peaks gehen durch die Maschen .....	26
6. Laufzerstückelung: Abwrackprämie für unrentable Kleinstwasserkraftwerke .....	26

7. Antiquiertes Rohrdenken: Es braucht spezialisierte Gewässerunterhaltungsverbände .....	27
8. Einzugsgebietsbezogenes Sedimentmanagement: Kolmation verhindern .....	27
<b>Einige Anmerkungen zu Klimaschutz und Klimaanpassung bei der deutschen Umsetzungsstrategie zur Wasserrahmenrichtlinie .....</b>	<b>28</b>
Die Wasserrahmenrichtlinie und die Landnutzung: Mit mehr Humus Niedrigwasser und Hochwasser dämpfen .....	28
Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen: Viel zu wenige Maßnahmen zum naturgemäßen Rückhalt von Wasser in der Fläche .....	29
Klimakrise & Grundwasser: Kippt der hydraulische Gradient? .....	29
Klimakrise: Steigende Schadstoffkonzentrationen in Bächen .....	30
Wenn den „Grundwasserabhängigen Ökosystemen“ das Grundwasser ausgeht ....	30
Fallbeispiel Bayern: Die Vernachlässigung der grundwasserabhängigen Landökosysteme .....	31
Grundwasser als Lebensraum - ein blinder Fleck in der Wasserrahmenrichtlinie ....	32
Für den Lebensraum Grundwasser gibt es keinen „Guten Ökologischen Zustand“ und kein Monitoring .....	32
<b>Schock aus der Kanalisation: Immer noch viel zu viel Schmutz - und dazu noch der hydraulische Stress .....</b>	<b>33</b>
Wenn die Kanalisation überläuft .....	33
Trennung von Schmutz- und Regenwasser: „Entflechtungsprogramme“ ohne zeitliche Vorgaben und Prioritätenkataloge.    34	
Lahmende „Fremdwasserentflechtung“: Wenn die Kanalisation wie eine riesige Grundwasserdrainage wirkt .....	35
<b>Defizite in der „Ökonomischen Analyse“ .....</b>	<b>35</b>
Der „ökonomische Hebel“ zur Durchsetzung des Verursacherprinzips: Die Bepreisung von Wassernutzungen .....	35
Keine kostendeckenden Wassergebühren: Die Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung werden auf Verschleiß gefahren .....	37
<b>Was fehlt in der Wasserrahmenrichtlinie? .....</b>	<b>38</b>
Von Flussauen, Rädertierchen und Grundwasserökosystemen .....	38
Quellen und Bachoberläufe fristen in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein Schattendasein .....	39
Fallbeispiel Bayern: Keine weitere Vernachlässigung der kleinen Bäche! .....	39
<b>Zum Weiterlesen: .....</b>	<b>40</b>