

Ergebnisse des Workshops Flussgebietsmanagement
**„Wasserwirtschaftliche Schwerpunkte
eines neuen Jahrzehnts“**
am 25.11.2020 als Online-Veranstaltung

Vorbemerkungen

Am 25. November 2020 fand der nunmehr 21. „Workshop Flussgebietsmanagement“ der DWA als Gemeinschaftsveranstaltung mit BWK NRW, EWA, ZWU und dem IFWW als Kooperationspartner statt. Unter den besonderen Bedingungen des „Corona-Jahrs“ 2020 musste die ursprünglich mit einem 1,5-tägigen Format geplante Veranstaltung ausschließlich online durchgeführt werden. Dazu wurde das Programm entsprechend gekürzt, so dass von den ursprünglich 15 Vorträgen nur insgesamt sechs in zwei Vortragsblöcken stattfanden. Gemäß Ankündigung im Veranstaltungsprogramm traf sich wie bereits in den Vorjahren nach Abschluss des Vortragsprogramms eine offene Gruppe von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, um die Veranstaltung zu reflektieren und in einem Synthesepapier die Eindrücke, Erkenntnisse und Ergebnisse zusammenzufassen. Das hiermit vorgelegte Synthesepapier soll allen insgesamt etwa 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops zur Dokumentation und Vertiefung der Ergebnisse dienen. Gleichzeitig soll es die veranstaltenden Institutionen bei der Findung und Schärfung ihrer Positionen im fachlichen Diskurs unterstützen.

Positionen des „Workshops Flussgebietsmanagement 2020“

1. Ambitionierte Ziele der Wasserwirtschaft – mehr als nur ein Umsetzungsproblem?

Der gute Gewässerzustand sollte nach dem Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie bereits im Jahr 2015 erreicht sein; ein Ziel, das in seinem ehrgeizigen Anspruch weit über den wasserwirtschaftlichen Aktionsradius hinausreicht. Nach Interpretation von Politik, Administration und sonstigen Beteiligten wird die Zielerreichung auch im Jahr 2027 nach Ende des dritten Bewirtschaftungszyklus – trotz aller vergangenen und noch vorgesehenen Anstrengungen – nicht möglich sein. In Deutschland wird davon ausgegangen, dass im dritten Bewirtschaftungszyklus die für den guten Zustand erforderlichen Maßnahmen allesamt benannt sind („Vollplanung“), auch wenn diese bis Ende des Jahres 2027 nicht sämtlich tatsächlich ergriffen werden können. Für alle Wasserkörper, in denen dies bis zum Jahr 2027 nicht gelingen wird, sollen nachvollziehbar die hierfür relevanten Gründe und der angestrebte Zeitpunkt der Maßnahmenumsetzung dargelegt werden („Transparenzansatz“). Als Gründe sollen hierbei abweichend von Art. 4.4 der Wasserrahmenrichtlinie nicht nur natürliche Gegebenheiten angeführt werden. Auch auf die technische (Un-)Durchführbarkeit und unverhältnismäßig hohe Kosten soll bei weiteren Fristverlängerungen weiterhin Bezug genommen werden, was allerdings in der Wasserrahmenrichtlinie so nicht angelegt ist. Ob das Offenlegen der diesem Vorgehen zugrunde liegenden Strukturen, Entwicklungen und Planungen juristisch haltbar und bei der EU-Kommission anerkannt wird, erscheint ungewiss. Mit Ausnahmen für einzelne Wasserkörper, die eine Zielerreichung generell obsolet machen, soll sehr zurückhaltend umgegangen werden. Weniger strenge Umweltziele erscheinen zumindest in Deutschland nicht akzeptabel,

obwohl sie in der Wasserrahmenrichtlinie ausdrücklich benannt sind und andere Mitgliedsstaaten hiervon auch Gebrauch machen. Die Argumentation für dieses Vorgehen als Beibehaltung des notwendigen Handlungsdrucks – sozusagen als Selbstverpflichtung – erscheint vielen Betroffenen und Akteuren als eindimensional und wenig nachvollziehbar. Ein Vertragsverletzungsverfahren ist nach derzeitiger Einschätzung spätestens nach dem Jahr 2027 zu erwarten – wenn nicht von der EU-Kommission, dann mglw. von Verbänden initiiert. Unter Juristen ist in diesem Zusammenhang strittig, ob die EU-Kommission nicht selbst vertragswidrig gehandelt hat, indem sie bei der selbst auferlegten Überprüfung der Wasserrahmenrichtlinie im Jahr 2019 mit Blick auf die erkennbaren Schwierigkeiten einzelner Mitgliedsstaaten bei der Richtlinienbefreiung keine Anpassungen, z.B. weitere Fristen über das Jahr 2027 hinaus, vorgeschlagen hat. Ein Vertragsverletzungsverfahren mit dem damit verbundenen Schaden in Politik, Fachwelt und Öffentlichkeit abzuwenden, erscheint derzeit wenig aussichtsreich. Gleichwohl sind auch Erfahrungen bekannt, dass derartige Verfahren für die Weiterentwicklung in der eigentlichen Sache durchaus förderlich waren. Allerdings beschränkt eine zu enge Sichtweise auf ein zu erwartendes Vertragsverletzungsverfahren auch den Blick auf inhaltliche Fragen. Insofern ist eine aktive fachliche Arbeit in der Wasserwirtschaft mit der Zielvorgabe „guter Gewässerzustand“ weiter angezeigt.

Es muss dabei aber deutlicher artikuliert werden, dass Zielvorgaben mit Fristsetzung nicht allein politisch/juristisch gesetzt werden können. Ambitionierte Ziele initiieren nicht automatisch einen allseits anerkannten Aufbruch oder eine Kehrtwende; zumindest führt dies nicht unbedingt direkt zur effektiven Umsetzung, wenn Ist-Zustände, Zwänge, Umsetzungsverfahren und entgegenstehende Politikfelder zu wenig beachtet werden. Und der „Weg als Ziel“ ist kein juristisch belastbarer Ansatz. Zumindest sind die politisch-administrativen, finanziellen und methodischen Rahmenbedingungen mit einzufordern.

Einigkeit besteht in der Fachwelt in der Einschätzung, dass auch im Jahr 2027 das Ziel des guten Zustands nicht erreicht sein wird – und dies in beträchtlichem Umfang. Die Ursachen liegen v.a. in der nur langsamen Umsetzung von Maßnahmen – allerdings auch in Wissenslücken bei Wirkzusammenhängen zur Zielerreichung. So sind durchaus methodische und grundlegende Fragen trotz Fortschritten in der Forschung noch offen, wie etwa die Wirkung von Spurenstoffen auf die Zustandsentwicklung der Gewässer oder die Bedeutung der Verflechtung der Gewässer innerhalb der Ökosysteme.

2. Politische und administrative Entwicklung

Die EU ist aktuell in einer intensiven Diskussion über die grundsätzliche Ausrichtung ihrer Umweltpolitik. Die Neuorientierung baut auf eine Entkopplung der Umweltentwicklung von wirtschaftlichem Wachstum, setzt insgesamt mehr auf Herstellerverantwortung und das Verursacherprinzip und hinterfragt Governance-Strukturen aufgrund erkennbarer Vollzugsdefizite. Sie setzt auf eine neue „Gesetzesstatik“ mit einem ausdrücklichen Behördenauftrag und -mandat. Dies sind auch Grundprinzipien der deutschen Wasserstrategie mit einem Staatsverständnis als gestaltende und ordnende Kraft. Inwieweit dies in laufenden Verfahren auf Länderebene allerdings aufgegriffen und weiterverfolgt wird, erscheint nicht immer sicher. Insgesamt sollten mit neuen Governance-Strukturen Kooperationsformen gefördert, Leitlinien für eine Wasserhierarchie und Entscheidungsstrukturen zwingend entwickelt und eine ordnungsrechtliche Komponente gestärkt werden. Bei reiner Behördenverbindlichkeit von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen reichen Förderangebote für die Maßnahmenträger und Fokussierung auf Akzeptanz und Umsetzbarkeit von Maßnahmen für eine aktive Steuerung von

Maßnahmen in keiner Weise aus. Zumal auch die Finanzierungsverpflichtung für die ökologische Gewässerbewirtschaftung prinzipiell bei den Ländern liegt und nicht direkt bei den Unterhaltungspflichtigen oder anderen Wasser- und Gewässernutzern. Ein Rückgriff auf das Verursacherprinzip erscheint derzeit in der konkreten Ausgestaltung zumindest schwierig, auch weil Kausalitätsketten unklar bleiben und weil es ganzheitlicher Ansätze bedarf sowie eine konsequente Umsetzung schwierige politische Prozesse notwendig machen dürfte. Die lokale und regionale Ebene ist allerdings gerade in der Wasserwirtschaft die entscheidende Handlungsebene; damit wird aber die europäische und auch die nationale Rahmensetzung umso herausfordernder.

Dabei ist die Umweltentwicklung im Hinblick auf die Zielvorgabe „guter Gewässerzustand“ eher gegenläufig: Der Klimatrend ist offensichtlich und in unseren Gewässern deutlich negativ bemerkbar. Besonders etwa bei temporär trockenfallenden Fließgewässern mit einer Entwicklung der Biozönose, die sich weiter vom typspezifischen Leitbild entfernt. Dies überlagert das ohnehin komplexe Wirkungsgefüge mit vielfältigen Stressoren im hydromorphologischen und stofflichen Bereich. Zumal die Betrachtung ganzer Gewässersysteme einschließlich nicht-berichtspflichtiger Gewässer immer noch nicht die genügende Beachtung findet. Hier ist auch ein Biodiversitätsverlust und ein Wegbrechen von Wiederbesiedlungsquellen festzustellen, welches weiteren europäischen Umweltzielen entgegenwirkt.

Weiter nehmen Nutzungsdruck und Nutzungskonkurrenzen drastisch zu, so etwa bei zunehmendem Bewässerungsbedarf in der Landwirtschaft. Hier ist bei den Wassernutzungen auf mehr Effizienz Wert zu legen, dies allein wird aber nicht ausreichend sein. Das Wasserrecht und die Administration müssen dies stärker berücksichtigen. Zudem dürfen Förderung von Natur und Nutzung durch den Menschen in der Zielhierarchie nicht länger als Gegensatz betrachtet werden.

Es gibt andererseits gute Beispiele in anderen europäischen Ländern und Regionen (z.B. bei der Nitrat-Problematik in Dänemark), die aus fachlicher Sicht nachahmenswert sind oder zumindest Orientierung sein können. Hier sind Zweifel an der politischen Durchsetzungsfähigkeit oder dem politischen Willen in Deutschland angebracht. Ohnehin ist gegenüber der Politik seitens der Fachwelt deutlicher zu machen, dass integrale Umweltpolitik klarer Standpunkte und Vorgaben bedarf.

3. Schlussbemerkungen

Steuert die deutsche Wasserwirtschaft zusehends auf einen Konflikt mit den EU-Institutionen und anderen europäischen Mitgliedsstaaten sowie auf eine Spaltung auf nationaler Ebene zwischen eigenen Ansprüchen und der Realität zu? Der Workshop mit den Vorträgen und Diskussionen darf als Appell verstanden werden, hier einen Ausweg zu suchen, der auch stärker die fachlichen Zusammenhänge mit einbezieht.

Essen, im Dezember 2020

Benjamin Freudenberg, Thomas Grünebaum, Christoph Härtel, Daniel Hering, Lutz Hirschmann, Christian Huber, Thomas Klein, Frank Jörrens, André Niemann, Nadine Schröder, Achim Schubert, Bernd Sures, Michael Weyand

Kontakt: tgr@ruhrverband.de