

Stellungnahme

zu den Entwürfen der Aktualisierung von
Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm der
Flussgebietsgemeinschaft Elbe
für den dritten Bewirtschaftungszyklus (2021-2027)
nach EG-Wasserrahmenrichtlinie

15.06.2021

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, der BUND Bundesverband und die BUND Landesverbände im Elbe-Einzugsgebiet, bedanken uns bei der FGG Elbe, dass wir zu den Entwürfen der Aktualisierung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für den dritten Bewirtschaftungszyklus (2021-2027) gemäß Artikel 11 und 13 der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) eine Stellungnahme abgeben können.

Der BUND setzt sich als einer der größten Umwelt- und Naturschutzverbände in der Elbe-Region seit mehr als 25 Jahren für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Elbe und ihrer Nebengewässer ein. Dazu gehört seit dem Jahr 2000 auch das Mitwirken an einer konsequenten Umsetzung der WRRL.

Die Flusslandschaft Elbe ist ein international bedeutendes, artenreiches, jedoch auch vielfach bedrohtes Naturerbe. Mit dem größten Ästuar Deutschlands, wertvollen Auwäldern und zahlreichen weiteren, vielfältigen Lebensräumen, leisten die Seen, Grund-, Oberflächen- und Küstengewässer im Elbe-Gebiet einen essenziellen Beitrag für unsere Gesellschaft, Wirtschaft und Biodiversität. Ein ganzheitliches Flussgebietsmanagement und eine nachhaltige Entwicklung sind die Schlüsselaufgaben zum Erhalt dieses Ökosystems. Nicht zuletzt für die Abmilderung der Auswirkungen des Klimawandels darf die Zielerreichung der WRRL kein Selbstzweck sein, sondern erfordert deutlich gesteigerte Anstrengungen bei der Umsetzung.

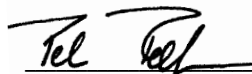
Auf allen Ebenen sind die Entscheidungsträger*innen für den Schutz der Elbe gefragt. Der BUND richtet diese Stellungnahme daher nicht nur an die FGG Elbe, sondern auch an die Regierungsspitzen und Parlamente von Bund und Elbe-Ländern. Auch die kommunalen Entscheidungsträger*innen müssen handeln, damit die WRRL-Umsetzung gelingt.

Wir haben die Anhörungsdokumente ausgewertet, die aktuell auf der Internetseite der FGG Elbe veröffentlicht sind. Für die Auswertung wurden relevante Aspekte des 5. Implementierungsberichts der EU-Kommission, unsere aktuellen Forderungen, z.B. aus der Dessauer Erklärung, sowie noch nicht umgesetzte Forderungen aus vergangenen Stellungnahmen des BUND zur WRRL-Umsetzung berücksichtigt. Vorbehaltlich weitergehender Anregungen, die ggf. mit den ergänzenden Stellungnahmen aus unseren Landesverbänden sowie des Bundesverbandes folgen werden, nehmen wir zu den Entwürfen wie folgt Stellung und bitten um Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen



Antje von Broock
Bundesgeschäftsführerin
BUND e.V.



Peter Rottner
Landesgeschäftsführer
BUND Bayern e.V.



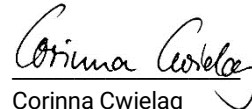
Tilmann Heuser
Landesgeschäftsführer
BUND Berlin e.V.



Axel Kruschat
Landesgeschäftsführer
BUND Brandenburg e.V.



Manfred Braasch
Landesgeschäftsführer
BUND Hamburg e.V.



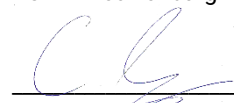
Corinna Cwielag
Landesgeschäftsführerin
BUND Mecklenburg-Vorpommern e.V.



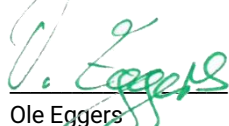
Susanne Gerstner
Landesgeschäftsführerin
BUND Niedersachsen e.V.



Dr. David Greve
Landesgeschäftsführer
BUND Sachsen e.V.



Christian Kunz
Landesgeschäftsführer
BUND Sachsen-Anhalt e.V.



Ole Eggert
Landesgeschäftsführer
BUND Schleswig-Holstein e.V.



Dr. Burkhard Vogel
Landesgeschäftsführer
BUND Thüringen e.V.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 2 |
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| 1 Bewertung und Empfehlungen im Überblick | 6 |
| 2 Umweltziele der WRRL | 9 |
| 2.1 Zielkonforme Fristverlängerungen | 9 |
| 2.2 Zielgerichtete Bewirtschaftungsplanung | 11 |
| 3 Konsequente Umsetzung: Ressourcen & Strukturen | 16 |
| 3.1 Einheitliche und umfassende Mobilisierung von erforderlichen Ressourcen | 17 |
| 3.2 Klare Zuständigkeiten und Verantwortungsstrukturen | 21 |
| 3.3 Umfassende Politikintegration | 24 |
| 3.4 Beteiligung der Öffentlichkeit | 27 |
| 4 Hydromorphologie verbessern | 34 |
| 4.1 Zentrale Herausforderung Querbauwerke | 39 |
| 4.1.1 Sonderfall Wehr Geesthacht | 40 |
| 4.2 Intakte Habitats als Schutz- und Laichgebiete | 41 |
| 4.2.1 Effektive Maßnahmen für den Sauerstoffhaushalt | 42 |
| 4.2.2 Auen- und Ästuarentwicklung | 43 |
| 4.3 Vermeidbare Belastungen durch Schifffahrt | 44 |
| 4.4 Beeinträchtigungen des Sedimenthaushalt | 46 |
| 4.4.1 Unterhaltung in der Tideelbe | 50 |
| 5 Reduzierung von stofflichen Verunreinigungen | 52 |
| 5.1 Anpassung von Nährstoffkonzentrationen und -frachten | 53 |
| 5.1.1 Beseitigung von Vollzugsdefiziten bei der Minderung von Stickstoffeinträgen | 55 |
| 5.1.2 Einheitliches Konzept für Phosphor Ablaufwerte in kommunalen Kläranlagen | 57 |
| 5.2 Konsequenter Umgang mit (prioritären) Schadstoffen | 60 |
| 5.2.1 Transparente Fristverlängerungen | 62 |
| 5.2.2 Umfassende Untersuchung von Schadstoffeintrag, -gehalt und -trend | 64 |
| 5.2.3 Zielgerechte und nachvollziehbare Maßnahmenplanung | 66 |
| 5.3 Monitoring von Mikroplastik | 69 |
| 6 Flussgebietsmanagement im Zuge des Klimawandels: Vorsorge und Renaturierung | 70 |
| 6.1 Ökologischer Hochwasserschutz | 71 |
| 6.2 Optimierte Wassermengenmanagement | 74 |
| 6.3 „KlimaCheck“: Maßnahmenenergänzung und -priorisierung | 75 |
| 7 Verringerung und Vermeidung von Bergbaufolgen | 78 |

| | |
|---|-----|
| 8 Integration Europäischer Richtlinien für Biodiversität | 82 |
| 8.1 WRRL und MSRL | 82 |
| 8.2 WRRL und GWRL | 84 |
| 8.3 WRRL und FFH-RL | 85 |
| Impressum | 88 |
| Quellenverzeichnis | 90 |
| Anhang I: Fragensammlung zur Anhörung am 27. Mai 2021 | 94 |
| Anhang II: Beispielhafte Erläuterung der problematischen Online-Darstellung | 98 |
| Anhang III: Bewertung des Umweltberichts | 100 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| AWB | Artificial water body (Künstliche Wasserkörper) |
| Abs | Absatz |
| Art | Artikel |
| BfG | Bundesanstalt für Gewässerkunde |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BUND | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BWP | Bewirtschaftungsplan |
| CIS | Common Implementation Strategy (Gemeinsame Umsetzungsstrategie) |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| FAA | Fischaufstiegsanlage |
| FFH | Flora-Fauna-Habitat |
| FGE | Flussgebietseinheit |
| FGG | Flussgebietsgemeinschaft |
| FV | Fristverlängerungen |
| GKE | Gesamtkonzept Elbe |
| GWK | Grundwasserkörper |
| HAV | (Koordinierungsraum) Havel |
| HMWB | Heavily modified waterbody (Erheblich veränderte Wasserkörper) |
| IKSE | Internationale Kommission zum Schutz der Elbe |
| KOM | Kommission (idR. EU-Kommission) |
| KOR | Koordinierungsraum |
| LAWA | Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser |
| LRT | Lebensraumtyp |
| MEL | (Koordinierungsraum) Mittlere Elbe/Elde |
| MES | (Koordinierungsraum) Mulde-Elbe-Schwarze Elster |
| MNP | Maßnahmenprogramm |
| MSRL | Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie |
| OWB | Obere Wasserbehörde |
| OWK | Oberflächenwasserkörper |
| QK | Qualitätskomponenten |
| STN | Stellungnahme |
| TEL | (Koordinierungsraum) Tideelbe |
| UHV | Unterhaltungsverbände |
| UQN | Umweltqualitätsnorm |
| UWB | Untere Wasserbehörde |
| WBV | Wasser- und Bodenverband |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WK | Wasserkörper |
| WKA | Wasserkraftanlagen |
| WRRL | Wasserrahmenrichtlinie |
| WSV /GDWS | Generaldirektion Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung |
| WWBF | Wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen |

1 Bewertung und Empfehlungen im Überblick

Das Ziel der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist das Erreichen des „guten Zustands“ in allen Gewässern der Europäischen Union. Die FGG Elbe hat dafür im Dezember 2009 einen Bewirtschaftungsplan und ein Maßnahmenprogramm für das Einzugsgebiet des deutschen Teils der Elbe veröffentlicht und 2015 aktualisiert. Bis Ende dieses Jahres steht nun die nächste Aktualisierung und damit die letzte Möglichkeit an, die in den Planentwürfen identifizierten Mängel zu beheben, um die vorgesehenen Ziele für 2027 zu erreichen.

Bereits 2017 haben BUND und NABU bei der EU-Kommission (EU-KOM) Beschwerde zur mangelhaften Umsetzung der WRRL eingereicht und wurden durch die EU-KOM in ihren Beanstandungen bestätigt. Das aktuell laufende Pilotverfahren der EU-KOM gegen Deutschland verdeutlicht dies. Die bisher seit 2009 eingebrachten Anregungen aus den Stellungnahmen des BUND Bundesverband, der Elbe-Landesverbände sowie verbandsübergreifend wurden auch in der FGG Elbe zum größten Teil nicht umgesetzt. In einigen Aspekten sind sogar Rückschritte zu verzeichnen.

Da der Zustand von 97% aller bisher berücksichtigten Gewässer im Einzugsgebiet der Elbe bis heute weit entfernt von einem „guten Zustand“ ist, ruft der BUND die FGG Elbe auf, die Anregungen und Hinweise der folgenden Stellungnahme sorgfältig zu erwägen. Die **Umweltziele der WRRL** können nur erreicht werden, wenn auf allen Ebenen entschlossen für den Gewässerschutz gehandelt wird.

- Fristverlängerungen müssen die Ausnahme von der Regel bleiben und sollten wasserkörperspezifisch begründet und mit Zwischenzielen und Zeitplänen dokumentiert werden. Alle für den 3. Bewirtschaftungszeitraum geplanten Maßnahmen sollten bis 2024 vollständig umgesetzt sein.
- Ein flächenscharfes, in detaillierten Karten verortetes und quantifiziertes Maßnahmenkonzept, das aktuelle Gewässersteckbriefe um Zeitpläne, Kostenabschätzungen, Finanzierung und die Nennung von Verantwortlichen bzw. Trägern ergänzt, sollte die Basis von allen folgenden Planungen und Konzepten sein.
- Eine umfassende Defizit- bzw. Lückenanalyse, inkl. einer Darstellung der vorhandenen Belastungen, der Auswertung der bisher durchgeführten (Teil-) Maßnahmen als Erfolgskontrolle und der daraus folgenden Konsequenzen (= ausstehende Arbeiten vom Ist - zum guten Zustand), sollten Informations- und Handlungslücken für jeden Wasserkörper schließen und transparent veröffentlicht werden.
- Für eine Bewertung von Zustand/ Potential der WK, gerade auch bei der Alternativenprüfung von HMWB sollte eine aussagekräftige, regional und fachlich geeigneten Methodik erarbeitet und umgesetzt und die OWK vor allem im städtischen Umfeld in kleinere bzw. homogenere Abschnitte geteilt werden.

Der BWP der FGG wirkt aus Sicht des BUND eher wie eine reine Zusammenfassung der Länderbeiträge. Die WRRL sieht jedoch eine flussgebietsweite, gemeinsame Bewirtschaftung über administrative Grenzen hinweg vor. Eine solche Bewirtschaftung würde bedeuten, dass Schwerpunktthemen gemeinsam behandelt werden und eine einheitliche Vorgehensweise bezüglich der Umsetzung anhand von Best-Practice-Beispielen angestrebt wird. Dafür sollten insbesondere **Zuständigkeiten, Verantwortungsstrukturen sowie Ressourcen flussgebietsweit behandelt** werden.

- Eine Aufstellung der fehlenden personellen Ressourcen für die Zielerreichung sowie der notwendigen finanziellen Mittel sollte in einem Gesamtkonzept erstellt und dieses beispielsweise durch eine flussgebietsweite Finanzierungsstrategie (Bsp. Regelung zum Wasserentnahmeentgelt mit eindeutig ökologischer Zweckbindung) gesichert werden.
- Mit einheitlichen Organisationsstrukturen, wie z.B. einer nationalen Gewässerschutzinitiative mit klarer und verbindlicher Verantwortungszuweisung sind die nötigen Grundlagen für die zielkonforme Umsetzung der WRRL zu schaffen.
- Dazu ist auch im MNP eine eindeutige Aufgabenzuweisung und verbindliche Umsetzung für Bundeswasserstraßen ortsgenau anzugeben.
- Die bisher mangelhafte Öffentlichkeitsbeteiligung sollte dringend mit der ausstehenden Lösungsstrategie auf allen Ebenen nach der besten Praxis umgesetzt und über Ländergrenzen hinweg ausgeweitet werden.

Die Auswahl der Wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (WWBF) begrüßt der BUND. Die Fließgewässer in der FGG müssen entsprechend den gewässertypischen Zielanforderungen der WRRL **renaturiert, durchgängig gemacht** und wieder zum Fließen gebracht werden. Sie sind in jeglicher Hinsicht die Lebensadern unserer Landschaften und müssen als solche erhalten werden.

- Die Erfassung sollte für einen ganzheitlichen Überblick um den Zustand der Kleingewässer, die Darstellung der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete, sowie um die Entwicklung und Wiederanbindung von naturnahen Auen erweitert werden.
- Der DPSIR-Ansatz sollte zur Identifizierung von Ursachen und Maßnahmen nachvollziehbar angewendet werden und in diesem Zuge die Frage der Flächenverfügbarkeit für Renaturierungen prioritär behandelt werden.
- Die Sicherstellung des Verschlechterungsverbots und der Verbesserungspflicht ist zu jedem Zeitpunkt anzuwenden.
- Die wirtschaftliche Bedeutung der Schifffahrt auf Binnen- und Tideelbe bedarf einer differenzierten, wirtschaftlichen Analyse, ergänzt durch die Darstellung der Belastungen (Bsp. Sohlerosion in der Binnenelbe/ Sauerstofftal in der Tideelbe) und ihrer Verknüpfung zu den verantwortlichen Verursachern.
- Eine Verknüpfung von bereits vorhanden Sedimentmanagementkonzepten sollte in den BWP Eingang finden.

Zudem sind die spezifischen, stofflichen Anforderungen des ökologischen Zustands und der gute **chemische Zustand flächendeckend** konsequent umzusetzen. Nur durch die Reduzierung von Nähr- oder Schadstoffbelastungen können die Ziele der WRRL erreicht werden.

- Flussgebietsweit sollten einheitlich strengere Grenzwerte für Nitrat- und Phosphat ausgewiesen werden und die Gesamtkonzepte zur Reduzierung von Nährstoffeinträgen bereits am Oberlauf bzw. an der Quelle ansetzen. In Bezug auf Nitrat und weiterer Stickstoffverbindungen sollte der Anforderung für Gesamtstickstoff entsprochen werden, die im Binnenland für den Meeresschutz einzuhalten ist.
- Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffeinträgen sollten verpflichtend umgesetzt und durch Erfolgskontrollen ergänzt werden, begleitet von Monitoringprogrammen auch für GWK.

- Der Schadstoffeintrag, -gehalt und -trend sollte ab der Quelle umfassend untersucht und transparente Angaben zu Zielerreichung, Maßnahmenplanung und Grenzwerten veröffentlicht werden.
- Es sollten Angaben gemacht werden, wie die Bundesländer und ihre zuständigen Behörden die wasserrechtlichen Vorgaben als Argument in die Nachverhandlungen zum Kohleausstieg einbringen.
- Den hohen Pestizid- bzw. Biozideinträgen sollten unter Anwendung des Vorsorge- und Verursacherprinzips sowie unter Ausschöpfung aller wasserrechtlichen Instrumente (z.B. Einleitungsaufgaben, Anforderungen in WSG, Abgabelösungen) gewässerverträgliche Alternativen entgegengestellt werden.
- Ein einheitliches, konsequentes Vorgehen im Umgang mit Misch- und Niederschlagswasser im gesamten Einzugsgebiet ist notwendig.

Auch die **Verringerung und Vermeidung von Bergbaufolgen** benötigt ein überarbeitetes, flussgebietsweites Konzept zur Integration der WRRL-Anforderungen. Hier ist vor allem auf das Verursacherprinzip hinzuweisen und für die Umsetzung der nötigen Maßnahmen sind die Bergbaubetreiber umfassend zu mobilisieren.

- Wasserentnahmeentgelt sollte auch für den Bergbau erhoben werden.
- Genehmigungen für den Bergbau sollten nicht weiter ausgestellt oder verlängert werden.
- An den länderübergreifenden Arbeits- und Unterarbeitsgruppen sollten auch die Umweltverbände beteiligt werden.

Der BUND begrüßt, dass die Thematik des **Klimawandels** seit der letzten Aktualisierung in die Anhörungsdokumente aufgenommen wurde. Hoch- und Niedrigwasserereignisse nehmen zu und beeinflussen langfristig den Landschaftswasserhaushalt. Eine ganzheitliche, langfristige Betrachtung ist nötig, die integrativ mit Hochwasserrisiko- und Wassermengenmanagementplänen bearbeitet wird.

- Dazu sollten die weiteren Umsetzungsschritte für Klimaanpassung und -schutz in einer transparenten Maßnahmen-Priorisierung konkretisiert werden.
- Nur ein naturverträglicher, vorsorglicher Ansatz des Hochwasserschutzes, der sowohl ökologische Anforderungen als auch Klimaszenarien berücksichtigt (Bsp. Auenrevitalisierung, Rückbau von Drainagen, etc.), wird langfristig zum Erfolg führen.
- Das Wasserentnahmemanagement sollte bei Natura 2000- und Naturschutzgebieten angepasst und auf Mindest(grundwasser-)stände angehoben werden.
- Die positiven Effekte und Potentiale der WRRL-Umsetzung für die Umsetzung der Klimaziele sollte in die Planung einbezogen und der Mehrwert entsprechender Maßnahmen dargestellt werden.

Zuletzt, aber nicht von geringerer Bedeutung, ist die Vernetzung von bestehenden Umwelt- und Gewässerschutzrichtlinien zu nennen. Gerade im Hinblick auf die aktuelle Biodiversitätskrise und den gesetzlich geforderten Biotopverbund, sollte der **Erhalt der Biodiversität mit unbedingter Priorität** betrachtet werden. Still- und Fließgewässer, Grundwasserökosysteme, Meere und wasserabhängige Schutzgebiete sind nur gemeinsam als Biotopverbundsysteme zu betrachten. Ein ökologisch nachhaltiges Management der Gesamtheit der Gewässerlebensräume ist daher zwingend erforderlich.

2 Umweltziele der WRRL

Der BUND empfiehlt

- Die wasserkörperbezogene Dokumentation von Gründen für Fristverlängerungen
- Die Dokumentation der Auswirkungen von bisherigen (und ergänzenden) Maßnahmen auf den Zustand der OWK
- Die Dokumentation von Zwischenzielen und den Zeitplänen zur Zielerreichung
- Eine Übersicht zu den genannten, erforderlichen Angaben, bzw. eine entsprechende Ergänzung von Anhang A5-2
- Das Jahr 2024 als finales Ziel für die Umsetzung von Maßnahmen, die im aktuellen BWP beschlossenen werden, zu nennen
- Die Herausforderungen der Maßnahmenumsetzung als Erinnerung zu verstehen, entschlossen für den Gewässerschutz zu handeln
- Die Aufstellung einer umfassende Defizitanalyse inkl. detaillierte Informationen zu den einzelnen Wasserkörpern
- Ein flächenscharfes, in detaillierten Karten verortetes und quantifiziertes Maßnahmenkonzept, das aktuelle Gewässersteckbriefe um Zeitpläne, Kostenabschätzungen und die Nennung von Verantwortlichen bzw. Maßnahmenträger ergänzt
- Eine Darstellung der Belastungen auf OWK/ GWK, sowie Maßnahmen zu Vermeidung, Minderung und/oder Ausgleich
- Eine Darstellung regelmäßig wiederkehrenden, signifikante Eingriffe in die WK wie z.B. Unterhaltungsmaßnahmen, inkl. ihrer Auswirkungen und den daraus folgenden Konsequenzen
- Die Auswertung der bisher durchgeführten (Teil-) Maßnahmen als Basis einer Erfolgskontrolle
- Die Messpunkte sowie die -Häufigkeiten vermehren, um Informationslücken zu schließen
- Die Erarbeitung und Umsetzung einer aussagekräftigen, regional und fachlich geeigneten Methodik zur Bewertung von Zustand/ Potential auch oder gerade von HMWB
- Die Unterteilung der OWK in kleinere bzw. homogenere Abschnitte vor allem im städtischen Umfeld
- Eine transparente Darstellung des Prüfverfahrens, nach CIS- und LAWA-Kriterien für HMWB-Ausweisungen, inkl. Prüfschritt 8 (Alternativen Prüfung)

Aktuell sind drei mehr oder weniger weit fortgeschrittene Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland anhängig, die die defizitäre Umsetzung der WRRL betreffen. Die Aussage: *„Der von vielen Mitgliedstaaten verfolgte Ansatz –sich (zumeist) ausgehend vom Status Quo in die richtige Richtung zu bewegen –reicht eindeutig nicht aus, um die Umweltziele für die meisten Wasserkörper zu erreichen“* (Mitteilung der KOM an das Europäische Parlament und den Rat vom 9. März 2015 (COM (2015) 120 final) trifft leider immer noch auf die FGG Elbe zu. Die Beanstandungen der KOM im aktuellen Pilotverfahren gegen Deutschland¹ verdeutlichen, dass dringend quantifizierte Ziele und die Umsetzung von umfangreichen Verbesserungsmaßnahmen nötig sind.

2.1 Zielkonforme Fristverlängerungen

Ziel der WRRL war es, spätestens nach 15 Jahren, also im Jahr 2015, den guten Zustand/Potential unserer Gewässer erreicht zu haben (vgl. auch EuGH im Weserurteil, Rechtssache C-461/13 v.1./15.7.2015). Nach Angaben des aktuellen BWP haben nur 6% aller Fließgewässer in der FGG Elbe die Bewirtschaftungsziele hinsichtlich des guten ökologischen Zustands/Potentials erreicht (BWP, 185). Von Ausnahmeregelungen wurde seit dem Inkrafttreten der WRRL rege Gebrauch gemacht. Aktuell werden für über 90% der OWK in der

¹ Dokument liegt der Behörde vor.

FGE Fristverlängerungen in Anspruch genommen (BWP, 239). Dabei ist nach aktuellem Stand sogar für fast 3.000 WK in der FGE eine Maßnahmen-Umsetzung erst bis 2033 oder darüber hinaus vorgesehen (Anhang M5: Maßnahmenplanung für Wasserkörper). Hier ist scheinbar die Ausnahme zur Regel geworden. Die seit 2015 erfolgten Maßnahmen lassen nicht erkennen, dass in den vergangenen Jahren deutlich mehr geleistet wurde, um den Rückstand aus dem ersten Bewirtschaftungszeitraum aufzuholen. Es sollte nicht der Fall eintreten, dass im Jahr 2027 wieder Fristverlängerungen in Anspruch genommen und dabei stets die gleichen Begründungen als immer wiederkehrende „Schlupflöcher“ in Anspruch genommen werden.

Nach Artikel 4, Abs. 4, können die Fristen der WRRL verlängert werden, „sofern sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert ...“ sowie weitere Bedingungen, wie im Folgenden beschrieben, erfüllt sind. Fristverlängerungen sind grundsätzlich möglich bis zum Jahr 2027, nach Abs. 4 c) sogar darüber hinaus. Für eine Verlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten (§ 29 Abs. 3 Satz 2 WHG) sind die Gründe jedoch transparent zu dokumentieren. Dazu gehören Informationen zu den Maßnahmen, deren Umsetzung bis 2027 geplant ist, zur voraussichtlichen Dauer der Fristverlängerung nach 2027, sowie methodologische Informationen über die Wirksamkeit der Maßnahmen (CIS-Leitfaden Nr. 20, 2009).

Beispielsweise muss für eine FV hinsichtlich des chemischen Zustands im BWP für den dritten Bewirtschaftungszyklus zudem Folgendes angegeben werden: „Die Methoden, mit denen abgeschätzt wird, ob die Maßnahmen ausreichen, um den guten Zustand zu erreichen“ (LAWA 2020a: 3). Der Entwurf muss folglich mit transparenten, verständlichen Angaben dazu ergänzt werden, wie untersucht wird, welche Auswirkung bisherige Maßnahmen auf den Zustand der OWK haben und welche ergänzenden Maßnahmen dementsprechend geplant werden. Des Weiteren muss im BWP für den dritten Bewirtschaftungszyklus angegeben werden: „Um wieviel sich die Zielerreichung verzögert“ (LAWA 2020a: 3). Informationen zur Zielerreichung sind bisher insbesondere in Anhang A5-2 zu finden. Dieser umfasst eine Liste der Oberflächenwasserkörper mit Angaben zum Zustand/Potenzial und zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele mit Jahresangaben. Der BUND empfiehlt eine übergreifende Erläuterung zu diesen Zielangaben im BWP, beispielsweise im Kapitel zu Fristverlängerungen inkl. einer Lückenanalyse (Soll-Ist-Abgleich), wie sie auch im Umsetzungsbericht der EU-Kommission gefordert wird.

Wie auch im derzeitigen Pilotverfahren gegen Deutschland von der EU-Kommission aufgeführt, müssen FV zudem wasserkörperbezogen begründet werden. Dafür sind alle Informationen ohne Hindernisse zugänglich zu machen. Der BUND fordert, dass die Gründe für Ausnahmen und FV für jeden Wasserkörper im Einzelnen dargelegt und erläutert werden. Generelle Begründungen wie unverhältnismäßige Kosten oder technische Unmöglichkeit ohne hinreichende Erläuterung sind nicht ausreichend und nach 2027 auch nicht mehr zulässig. Eine zusätzliche Kommunikation von geplanten Zwischenzielen würde eine prüfende Begleitung der Umsetzung der WRRL für die Öffentlichkeit ermöglichen. Diese muss verbessert werden, damit das Recht der Beschwerdeführer auf aktive Beteiligung bei der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne gemäß Artikel 14 WRRL eingehalten wird.

Der BUND empfiehlt folglich für den BWP eine Übersicht zu den erforderlichen Angaben, bzw. eine entsprechende Ergänzung von Anhang A5-2:

| Wasserkörper | Umweltziel | Erreichung des Umweltziels im Jahr | Teilziele | Konkrete Maßnahmen/ Zeitpläne bis 2024 | Begründung der Ausnahme/Fristverlängerung |
|--------------|--|------------------------------------|-----------|--|---|
| Name/ID | Guter chemischer/ ökologischer Zustand | (...) | (...) | (...) | (...) |

Positive Auswirkungen von Maßnahmen sind, wegen der Trägheit biologischer Systeme, evtl. nicht sofort im gesamten OWK nachweisbar. Zur Frist der Umsetzung von Maßnahmen gibt die WRRL Folgendes vor: „(...) Neue oder im Rahmen eines aktualisierten Programms geänderte Maßnahmen sind innerhalb von drei Jahren, nachdem sie beschlossen wurden, in die Praxis umzusetzen“ (Art. 11 Abs. 8 WRRL). Der BUND empfiehlt daher, das Jahr 2024 als finales Ziel für die Umsetzung von Maßnahmen zu nennen, die im aktuellen BWP beschlossenen werden. Die EU-Kommission fordert in ihrem gesondert an Deutschland gerichteten Umsetzungsbericht zudem einen zielorientierten Ansatz, wenn es um die Erreichung der Qualitätsanforderungen geht. Sie gilt unabhängig von dem jeweiligen Begründungsfall. So soll für jeden Wasserkörper deutlich aufgezeigt werden, wie groß die „Lücke“ noch zum guten Zustand ist (European Commission 2020: 18f). Das Maßnahmenprogramm ist dann so auszurichten, dass diese Lücke geschlossen wird. Die EU-Kommission erwartet, auch für einzelne Stoffe spezifische (Schlüssel-) Maßnahmen zu erarbeiten und die Verunreinigungen an der Quelle anzugehen. Mithilfe einer systematischen Lückenanalyse soll bewertet werden, ob die Maßnahmen ausreichend sind.

Wie auf S. 186 des Entwurfs dargestellt, gilt nach Art. 4 Abs. 8 und 9 WRRL für die Inanspruchnahme von Ausnahmen folgende Mindestanforderung: Das Erreichen der Bewirtschaftungsziele in anderen Wasserkörpern darf nicht dauerhaft gefährdet werden. In diesem Sinne erinnert der BUND an die Aussage der EU-Kommission (2019): „[...] Die nächste Runde von Maßnahmenprogrammen wird maßgeblich sein, um den erforderlichen Fortschritt zur Erreichung der Umweltziele bis 2027 sicherzustellen. [...] Nach 2027 wird es weniger Ausnahmemöglichkeiten geben, da Verlängerungen nach Artikel 4 Absatz 4 nur in Fällen genehmigt werden können, in denen zwar alle Maßnahmen ergriffen wurden, die Ziele sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten jedoch nicht bis 2027 erreichen lassen. [...]“

Die Gründe der zähen Umsetzung der WRRL mögen vielschichtig sein. Diese Herausforderungen sollten jedoch nicht dazu genutzt werden, auf weitere Fristverschiebungen hinzuwirken, sondern daran erinnern, entschlossen für den Gewässerschutz zu handeln.

2.2 Zielgerichtete Bewirtschaftungsplanung

Der gute ökologische Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial wird in der FGG Elbe größtenteils, der gute chemische Zustand flächendeckend verfehlt. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die bisherige Bewirtschaftungsplanung mit ihren unverbindlichen Handlungszielen nicht ausreichend war und im anstehenden Bewirtschaftungszeitraum dringend nachgebessert werden muss. Eine Fortführung der Umsetzung der WRRL wie bisher wird für die FGG nicht ausreichen, um die Vorgaben der WRRL zu erfüllen. Eine entscheidende Grundlage einer

zielgerichteten, wirtschaftlichen und tragfähigen Bewirtschaftungsplanung bildet eine umfassende Defizitanalyse. Für eine solche Bewertung sind detaillierte Informationen zu den einzelnen Wasserkörpern notwendig. Der BWP müsste daher unbedingt solche Detailinformationen erhalten.

Der begleitende Umweltbericht zum MNP bringt das Problem auf den Punkt: „Das Maßnahmenprogramm nimmt grundsätzlich keine flächenscharfe Verortung der Maßnahmen vor“ (S. 9), sodass „eine Beurteilung der detaillierten, kleinräumigen Auswirkungen jeder Einzelmaßnahme (...) aufgrund der abstrakten Planungsebene nicht möglich (ist)“ (S. 16). Ein von den Umweltverbänden seit langem gefordertes verortetes und quantifiziertes Maßnahmenkonzept² würde diese nötigen Informationen abdecken. In den Anhörungsunterlagen und dem Kartenmaterial online³ umfassen die aktuellen Gewässersteckbriefe jedoch nur grobe Übersichtskarten sowie eine Zuordnung von Programmmaßnahmen, die scheinbar hauptsächlich der digitalen Dokumentation dienen.

Das vorhandene Material entspricht keineswegs einer genauen räumlichen Darstellung konkreter Maßnahmen. Der BUND regt an, detaillierte Karten (Maßstab 1:10.000) zu nutzen und diese jeweils mit Flusskilometer-genau verorteten und mit Zeithorizonten und Kostenabschätzungen hinterlegten Maßnahmen sowie der Benennung der Verantwortlichen bzw. Maßnahmenträger zu ergänzen.

Außerdem ist es notwendig, Maßnahmen mit negativen Auswirkungen auf Oberflächengewässer und Grundwasser, sowie getroffene bzw. vorgesehene Maßnahmen zu Vermeidung, Minderung und/oder Ausgleich in der MNP darzustellen. Im BWP sind in Kapitel 2 (S. 48 ff.) die signifikanten Belastungen und anthropogenen Auswirkungen auf den Zustand von OWK und GWK zusammengefasst. Diese Zusammenfassung ist für eine fundierte Bewirtschaftung im Sinne der Zielerreichung der WRRL nicht ausreichend. Der BWP verweist auf den Anhang 5-2 für Detailinformationen. Es fällt jedoch auf, dass dieser Anhang im Vergleich zum letzten BWP (2015: Anhang 5-2, Liste der Oberflächenwasserkörper mit Angaben zu Belastungen, zum ökologischen Zustand/Potenzial, Auswirkungen der Belastungen und zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele Ökologie) die Belastungen und deren Auswirkungen nicht mehr mit aufführt, sondern nur noch die Liste der OWK mit Angaben zum Zustand/Potenzial und zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele behandelt. Die übersichtliche, farbliche Legende und die gemeinsame Darstellung von chemischem und ökologischem Potential/Zustand ist zu zwar zu begrüßen, auf die ausführliche Darstellung der Belastungen darf dennoch nicht verzichtet werden.

Zusätzlich sollten für eine fundierte Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung auch bereits umgesetzte und noch geplante (Bau-) Maßnahmen, die sich negativ auf den Gewässerzustand auswirken, mit dargestellt werden. Gemäß der Auslegung des EuGHs zum Begriff Verschlechterungsverbot (Urteil vom 1. Juli 2015, Rs. C-461/13) ist bereits jede minimale Beeinflussung einer ökologischen QK, die sich im schlechten Zustand befindet, eine Verschlechterung. Das BVerwG (2017, Elbvertiefungsurteil) überträgt diese Auslegung auch auf den chemischen Zustand von OWK. Die LAWA überträgt diese Auslegung in ihrer Handlungsempfehlung zum Verschlechterungsverbot (2017) auch auf GWK. Nach dieser strengen Auslegung des Verschlechterungsverbotes können neue Bewertungen dazu führen, dass bisher genehmigungsfähige Vorhaben als nicht mehr genehmigungsfähig eingestuft

² Zuletzt E-Mail-Kontakt zwischen Frau Naumann, FGG Elbe und Herr Heuser, BUND Berlin

³ https://geoportal.bafg.de/karten/mapsfggelbe_2021/

werden. Es müssen daher vor allem regelmäßig wiederkehrende, signifikante Eingriffe wie z.B. Unterhaltungsmaßnahmen aufgeführt werden, inkl. ihrer Auswirkungen auf die einzelnen QK sowie die jeweiligen gesamten OWK/ GWK und den daraus folgenden Konsequenzen.

Als wichtige Grundlage der Maßnahmenbewertung dienen Erfolgskontrollen, welche möglichst sensitiv mit einem multimetrischem Bewertungssystem erfolgen sollten. Anforderungen für eine solche differenzierte Gesamtbetrachtung wurden bereits mehrfach definiert (Sundermann et al., Birk et al.). Die Auswertung der erfolgten Maßnahmen muss als Basis für den kommenden Bewirtschaftungszeitraum dienen.

Viele der bisher durchgeführten Maßnahmen zeigen keinen oder nicht den gewünschten positiven Effekt. In Sachsen-Anhalt weisen beispielsweise nur ca. 5% der Gewässer einen guten ökologischen Zustand auf. Selbst dieser Anteil ist zu hinterfragen, denn es gibt zumindest bei den Fließgewässern kaum Wasserkörper, in denen alle relevanten biologischen Komponenten mit „Gut“ bewertet werden können. Die in den letzten anderthalb Jahrzehnten umgesetzten Maßnahmen haben an der Situation kaum etwas geändert (Lüderitz 2020). Bei den durchgeführten (Renaturierungs-) Maßnahmen handelt es sich in der Regel fast nur um punktuelle oder (kurze) lineare Maßnahmen. Im Ergebnis gibt es dann allenfalls auch nur punktuell positive biologische Wirkungen, meist auf die Wirbellosenfauna, sofern die chemische Wasserqualität dies zulässt. In vielen Fällen ist aber auch kein Erfolg nachweisbar. Defizite wie zu hohe Profiltiefe, fehlende Eigendynamik, keine oder unwirksame Pufferzonen und massive Feinsediment-Einträge (Gefahr der Überschlammung) bleiben unverändert bestehen.

Der BUND empfiehlt, möglichst umfangreich konkrete Maßnahmen an den Gewässern als Modell-Maßnahmen auszuwerten, damit noch anstehende, vergleichbare Maßnahmen optimiert werden können. Um diesbezüglich voneinander zu profitieren, sollte auch der gegenseitige Austausch zwischen den Bundesländern in der FGG gefördert werden. Für die Kontrolle des Erfolgs hydromorphologischer Maßnahmen in und an Fließgewässern kann beispielsweise auf die Verfahrensempfehlung der LAWA zurückgegriffen werden (LAWA 2020c). Alle entstehenden Arbeiten und Gutachten sollten im Sinne der Transparenz unaufgefordert auf der Internetseite der FGG Elbe hochgeladen oder verlinkt werden. Auch weitere bestehende Analysen und Hintergrunddokumente, wie z.B. die Ergebnisse einer aktuellen Bestandsaufnahme und der aktuellen Lückenanalysen, sollten zumindest zu den Vorranggewässern in dieser Übersicht verlinkt werden.

Die Datenlage hat sich in den letzten Jahren durch das mit der WRRL eingeführte Monitoring stetig verbessert. Dennoch ist die Häufigkeit der Beprobungen an den Wasserkörpern oft nicht hoch genug, um abgesicherte Ergebnisse zu liefern. Zumindest Wasserkörper, die von Belastungsschwankungen oder ungeklärten Belastungspfaden beeinflusst werden, sollten deutlich häufiger untersucht werden – dazu gehören z.B. die OWK der Elbe. Bisher werden viele problematische Verunreinigungen unzureichend überwacht. Die Probestellen sowie die Methodik für die Untersuchungen sollten nach fachlichen Kriterien und nicht aus praktischen bzw. Kostenerwägungen gewählt werden. Es fällt neben der zeitlichen auch die örtliche Komponente auf. Gewässer bzw. Gewässerabschnitte sind in der FGE vielerorts zu groß ausgewiesen. Bei Wasserkörpern, die bis zu 147 km lang sind und deren Messpunkte bis zu 36 km auseinander liegen, sind Auswirkungen von lokalen Eingriffen kaum nachvollziehbar.

Erschwerend kommt für eine Erfolgskontrolle auch hinzu, dass ein Vergleich mit den Ergebnissen des letzten Bewirtschaftungsplan kaum möglich ist, da zwischenzeitlich eine neue Bewertung der QK eingeführt wurde und Potentials- bzw. Zustandsveränderungen nicht

unbedingt auf durchgeführte Maßnahmen zurückzuführen sind. Insgesamt hat sich das „Gesamtergebnis (im Vergleich zu 2015) aber eher wenig verbessert“ (Fr. Bathe, Internationales Elbeforum, 14.04.21). Die von der LAWA zwischen 2013 und 2015 neu aufgesetzten Methodik sollte in der gesamten FGG Elbe einheitlich angewendet werden, womit der bisher z.T. noch praktizierte „Prager Ansatz“ hinfällig wäre. Es ist dabei sicherzustellen, dass die Bewertung nicht hinter den Anspruch der WRRL zurückfällt und keinerlei Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot gemacht werden.

Einen Sonderfall in der Bewertung stellen die stark veränderten Gewässerkörper (HMWB) dar. Im Gegensatz zum IKSE Gebiet, steigt der Anteil der WK, die als HMWB eingestuft werden, im deutschen Einzugsgebiet der Elbe an (+2,9%, BWP, 41). Dabei stellen gerade diese WK vor allen in unseren Städten und Ballungsräumen den Normalfall dar. Es fehlt an Methoden und an Vergleichen zur Bewertung des ökologischen Potentials. Methoden, die zur Bewertung „natürlicher Gewässer“ angewandt werden, sind für die HMWB größtenteils ungeeignet. Das bisherige Vorgehen der Bundesländer zur Bewertung von HMWB und auch von künstlichen Gewässern (AWB) ist uneinheitlich (S. 8, Endbericht im Vorhaben „Bewertung von HMWB/AWB-Fließgewässern und Ableitung des HÖP/GÖP“). Es fehlt Wissen darüber, welche ökologische Vielfalt in Ballungsräumen überhaupt und in welchen Zeiträumen erreichbar ist. Wird diese Wissenslücke nicht geschlossen, folgen möglicherweise sowohl unnötige oder sogar falsche Maßnahmen als auch zu wenige sinnvolle Maßnahmen.

Zunächst empfiehlt der BUND auch hier die Unterteilung der OWK in kleinere bzw. homogenere Abschnitte. Im städtischen Umfeld oft angestaute WK (Bsp. Rückhaltebecken) sind z.B. nicht mit einem Bewertungssystem für Fließgewässer abzubilden. Es herrschen physikalisch und teilweise auch chemisch völlig unterschiedliche Bedingungen, sodass die angelegten Maßstäbe keine realistischen Zustandsbewertungen darstellen können. Außerdem darf der Anspruch europaweiter Vergleichbarkeit von Ergebnissen nicht bewirken, dass auf die Entwicklung aussagekräftiger, regionaler Bewertungssysteme verzichtet wird. Besonders in HMWB mit bestimmten Nutzungskombinationen werden zum Teil spezifischere Methoden benötigt.

Im Ästuargebiet stellt beispielsweise vordringendes Salzwasser eine grundsätzliche Gefährdung der Umweltziele der WRRL dar. Ein vorhandenes Monitoring für die QK Fische und Makrozoobenthos müsste daher in dem als limnisch eingestuften WK Elbe-West (DERW_DESH_EL_03) in der Lage sein, Veränderungen präzise und zeitnah darzustellen. Aktuell wird diese Beurteilung über die Ufervegetation gewährleistet, deren zeitverzögerte Reaktion jedoch keinen zuverlässig messbaren Rahmen bietet. Die LAWA empfahl hierzu nach einer Studie 2015 ein Baukastensystem für die Bewertung aus kombinierten HMBW-Fallgruppen (Bewertung von HMWB/AWB-Fließgewässern und Ableitung des HÖP/GÖP: S. 59). Eine Weiterentwicklung dieses Vorschlags sowie darüberhinausgehende Methoden zur Zustandsbewertung von HMWB sind im BWP darzustellen. Noch bestehende Unsicherheiten und Fragen sollten in diesem Zusammenhang ebenfalls im BWP dokumentiert und mit konkreten Planungen zur Schließung der Wissenslücken ergänzt werden.

Neben der Bewertung sollte auch der Prozess der Ausweisung von HMWB im BWP detaillierter behandelt werden. Ob ein natürlicher Wasserkörper weiterhin als HMWB eingestuft bleibt, ist gemäß Art. 4 Abs. 3 WRRL alle 6 Jahre zu überprüfen. Der BWP bezieht sich als Grundlage für die Ausweisung der erheblich veränderten Gewässer auf die CIS- und LAWA-Kriterien (CIS Leitfaden Nr. 4, LAWA-Dokument: Wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung 2022-2027).

So wurde „bei der Überprüfung der Einstufung (...) zum Teil festgestellt, dass landesspezifische Kriterien und Methoden einer Neubewertung zu unterziehen sind“ (BWP, 298).

Laut BWP war in den Empfehlungen der Europäischen Kommission in ihrer Bewertung 2019 der ersten Aktualisierung des BWP die Aussage: „Die Ausweisung der erheblich veränderten Oberflächenwasserkörper (OWK) ist nachvollziehbar erläutert.“, jedoch bestätigt die KOM in ihrem 5. Umsetzungsbericht die Kritik des BUND bzgl. der Intransparenzen bei der Alternativenprüfung und den weiteren Handlungsbedarf an dieser Stelle. Im Zuge der beschriebenen Neubewertung fordert der BUND daher, Verfahren zur Überprüfung der HMWB-Ausweisung für alle betreffenden WK nach den vorgegebenen Prüfschritten anzuwenden und transparent darzustellen. Dabei ist vor allem auch der Prüfschritt 8 (Alternative Prüfung) miteinzubeziehen. Beispielsweise müsste für den HWMB-Ausweisungsgrund "Wasserkraftnutzung" untersucht werden, inwiefern die in einem Flussabschnitt betriebene Wasserkraftnutzung aufgegeben werden kann, weil es für den Zweck der Stromerzeugung gewässerverträgliche Alternativen gibt. Liegt kein ordentliches und öffentlich einsehbares Prüfverfahren vor, so müssten die bestehenden HMWB-Ausweisungen als vorläufig gekennzeichnet werden.

3 Konsequente Umsetzung: Ressourcen & Strukturen

Der BUND empfiehlt

- Eine nationale Gewässerschutzinitiative (Fonds, Beratung, organisierter Erfahrungsaustausch, Erarbeitung eines Leitfadens für gute fachliche Öffentlichkeitsbeteiligung mit Pilotprojekten, Abbau gewässerschädlicher Subventionen) für eine fristgerechte Umsetzung der WRRL
- Einheitlich geeignete Organisationsstrukturen, rechtliche und fiskalische Grundlagen zu schaffen sowie ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen
- Ressourcenrelevante Umsetzungsprobleme flussgebietsweit zu erfassen und zu dokumentieren: Eine Aufstellung der benötigten personellen Ressourcen für die Zielerreichung bis 2024/2027 sowie eine Aufstellung der notwendigen finanziellen Mittel für die richtlinienkonforme Gewässerentwicklung.
- Eine bundesweit einheitliche Regelung zum Wasserentnahmeentgelt mit eindeutig ökologischer Zweckbindung: Dazu sind weitere Umweltkosten einzubeziehen und die Gebühren dementsprechend anzupassen.
- Eine umfangreiche, flussgebietsweite Finanzierungsstrategie und Dokumentation diesbezüglicher Anstrengungen im BWP
- Eine schlagkräftigere Organisation, eine wirkungsvollere Steuerung und eine Organisationsstruktur mit klarer Zuweisung der Planungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung
- Transparente Angaben dazu, welche Aufgaben die FGG Elbe übernimmt, um eine flussgebietsweit einheitliche, verbindliche Aufgaben- und Pflichtzuweisung zu fördern
- Ein Gesamtkonzept, das Verantwortungsbereiche (Land, regionale Ebene und Aufgabenträger) miteinander verschränkt
- Eine verbindliche Zuweisung der Aufgabenverantwortung an geeignete Aufgabenträger und diese mit hinreichenden rechtlichen, personellen und finanziellen Mitteln auszustatten
- Eine eindeutige Aufgabenzuweisung auch für Bundeswasserstraßen und die Umweltziele der WRRL auch für Bundeswasserstraßen verbindlich anzuwenden, unter jeglicher Zuständigkeit
- Regierungen, Parlamente und Kommunen zu bewegen, gemeinsam und sektorenübergreifend die Umsetzung der Zielvorgaben voranzutreiben
- Eine zusammenfassende Darstellung im BWP, welche Schritte die Länder im Rahmen der FGG Elbe zur Politikintegration unternehmen
- Detailpläne mit Angaben aus den Ressorts für Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumordnung zur Frage, welcher Handlungsbedarf in ihren Sektoren noch besteht
- Gewässerentwicklungskonzepte (GEK), die in Abstimmung mit Raumplanung, Naturschutz und Hochwasserschutz ausgearbeitet werden
- Mitwirkungsmöglichkeiten flussgebietsweit sowie auf unterschiedlichen Ebenen auszuweiten und über Ländergrenzen hinweg aneinander anzupassen
- Eine flussgebietsweite, umfassende PR-Strategie
- Förderung einer stärkeren Repräsentation der Umweltverbände in allen Gremien

Infolge des Fitness-Checks schlussfolgerte die EU-Kommission im Jahr 2019, das Umsetzungsdefizit der WRRL sei "weitgehend auf die unzureichende Finanzierung, die langsame Umsetzung und die unzureichende Einbeziehung der umweltpolitischen Zielsetzungen in die Politikbereiche (...) zurückzuführen" (EU-Kommission zur Eignungsprüfung der WRRL - Zusammenfassung). Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung sind im Umkehrschluss insbesondere finanzielle und personelle Ressourcen, erforderliche institutionelle Strukturen sowie eine umfassende Politikintegration. Gem. Art. 24 Abs. 1, S. 1 WRRL sind die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der WRRL zu erlassen. Angaben zur Bereitstellung erforderlicher Ressourcen und entsprechende

Detailpläne sollten im BWP dargestellt werden. Denn die WRRL sieht eine umfassende, konstruktive Öffentlichkeitseinbindung vor. Die Öffentlichkeit muss über relevante politische Beschlüsse in der Elbe-Region informiert und der Informationsaustausch zwischen allen politischen Ebenen gefördert werden.

In all diesen Aspekten herrscht weiterhin eine große Uneinheitlichkeit zwischen den Bundesländern. Deshalb kommt den länderübergreifenden Institutionen eine besondere Rolle bei der Angleichung der Reglementierung zu. Der BUND greift an dieser Stelle die Forderung der Dessauer Erklärung auf, dass die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern und deren übergreifenden Flussgebietsgemeinschaften eine nationale Gewässerschutzinitiative (Fonds, Beratung, organisierter Erfahrungsaustausch) für eine fristgerechte Umsetzung der WRRL aufsetzt. Eine übergreifende Gewässerschutzinitiative sollte dazu beitragen, dass einheitlich geeignete Organisationsstrukturen, rechtliche und fiskalische Grundlagen geschaffen sowie ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt werden. Eine solche nationale Strategie sollte sektorübergreifend die WRRL-Arbeit in den Flussgebieten flankieren.

Unter Teil I: „Umsetzung, Zuständigkeiten und Koordinierung“ des BWP wird die Vorgehensweise und allgemeine Koordinierung der Bewirtschaftungsplanung zusammenfassend dargestellt. Auf S. 25 des BWP wird angegeben, durch die FGG Elbe werde „eine enge Zusammenarbeit und gemeinsame Koordinierung aller wasserwirtschaftlichen Aufgaben im deutschen EZG der Elbe gewährleistet“. Zwar wird im Folgenden die allgemeine Koordinierung in der FGG Elbe zusammenfassend beschrieben. Es fehlen jedoch Informationen zu Ressourcen und Struktur bezogenen Umsetzungsfragen, zur Öffentlichkeitsarbeit, Politikintegration und übergreifend dazu, welche Schritte die FGG Elbe für eine flussgebietsweite Angleichung dieser Aspekte unternimmt. Auf S. 25 wird zudem angegeben, eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung des Berichts seien die Leitlinien der EU-Kommission (CIS-Dokumente) und die Abstimmungen auf Ebene der LAWA. „Grundlage für die Anpassungen zur zweiten Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms“ seien unter anderem die Empfehlungen der Europäischen Kommission in ihrer Bewertung 2019 der ersten Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms (BWP, 27). Jedoch werden mehrere Leitlinien der EU-Kommission sowie Handlungsempfehlungen der LAWA unzureichend umgesetzt. Der BWP sollte folglich um die in den folgenden Kapiteln beschriebenen Informationen ergänzt werden.

3.1 Einheitliche und umfassende Mobilisierung von erforderlichen Ressourcen

Die massive Unterfinanzierung der Gewässerentwicklung ist einer der Hauptgründe für den unzureichenden WRRL-Umsetzungsstand. Ein Mangel an Finanzierung und daraus resultierende Personalengpässe sind jedoch keine Rechtfertigung für eine Fristverlängerung nach § 29 WHG bzw. Art. 4 Abs. 4 WRRL. Im dritten Bewirtschaftungszyklus ist demnach konsequent für die erforderliche Schaffung neuer personeller Kapazitäten und die entsprechende Mobilisierung von Haushaltsmitteln zu sorgen. Um geeignete haushaltspolitische Beschlüsse inkl. einer eigenen Budgetlinie für die WRRL-Umsetzung voranzubringen, ist es essenziell, ressourcenrelevante Umsetzungsprobleme zu erfassen und zu dokumentieren. Als Grundlage für Beratungen auf Flussgebietsebene sollten demnach entsprechende Informationen erhoben und veröffentlicht werden. Dazu gehört eine Aufstellung der benötigten personellen Ressourcen für die Zielerreichung bis 2024/2027 sowie eine Aufstellung der notwendigen finanziellen Mittel für die richtlinienkonforme Gewässerentwicklung. Im nächsten Schritt sollte aus der Aufstellung der finanzielle Bedarf,

sowie das flussgebietsweite Ausmaß der Personallücken in der Verwaltung abgeleitet werden. Diese Aufstellung ist dann in die Haushaltsplanung von Bund und Ländern einzubringen. Wird die Begründung „unverhältnismäßige Kosten“ für Fristverlängerungen dennoch in Anspruch genommen, ist diese Inanspruchnahme transparent darzulegen. Eine entsprechende Dokumentation erfordert verständliche Rechenmodelle zur Verhältnismäßigkeit von unterschiedlichen Maßnahmenoptionen sowie eine beispielhafte Bewertung von Gewässereingriffen und ihrer Alternativen. Eine solche Darstellung sollte Teil des BWP sein.

Zudem ist die Frage der finanziellen Lastenverteilung größtenteils unklar. So bestehen weiterhin Defizite bei der Ermittlung der Umwelt- und Ressourcenkosten von Wasserdienstleistungen. Zusätzlich begrenzt das auf mehreren Seiten bestehende Bestreben, finanzielle Belastungen zu vermeiden und das komplizierte Finanzierungssystem die Anzahl an realisierbaren Maßnahmen. Der BUND fordert für den dritten Bewirtschaftungszyklus ein bundesweit einheitliches Vorgehen zur Finanzierung, das das Verursacherprinzip konsequent anwendet. Dazu muss beispielsweise das Wasserentnahmeentgelt zukünftig deutschlandweit mit eindeutig ökologischer Zweckbindung erhoben werden. Mit einer einheitlichen Regelung zum Wasserentnahmeentgelt könnten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern aufgehoben und die nötigen finanziellen Ressourcen für die Umsetzung generiert werden. Bisher sind die Finanzierungsmodelle der einzelnen Bundesländer jedoch unterschiedlich (vgl. BWP, 270). Der FGG Elbe kommt eine wichtige Rolle bei der Vereinheitlichung zu. Als länderübergreifende Lösung könnten u.a. Gewässerentwicklungsplanungen als Grundlage für die Planung des Finanzierungsbedarfes verwendet werden (vgl. Reese et al. 2018, 148). Der BUND fordert, dass sich die FGG Elbe auf Länder- und Bundesebene für eine umfangreiche, einheitlichen Finanzierungsstrategie einsetzt und diesbezügliche Anstrengungen im BWP dokumentiert.

Auf die Definition der Wasserdienstleistung wird im BWP in Kapitel 6 unter "Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung" eingegangen. Als Wasserdienstleistung werden in Deutschland weiterhin lediglich die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung verstanden. Dementsprechend werden mit dem Gebührenaufkommen lediglich Kosten für die Wasserversorgung oder die Abwasserbeseitigung verrechnet. Das Gebührenaufkommen darf diese Kosten nicht überschreiten. Diese Auffassung widerspricht dem Verursacherprinzip und folgende Aussage des BWP ist dementsprechend nicht tragbar: „Der Grundsatz der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen entsprechend den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 WRRL gilt und ist allein schon durch die Vorgaben der Kommunalabgabengesetze erfüllt“ (BWP, 250). Die in Artikel 9 geforderte Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten bei der Kostendeckung von Wasserdienstleistungen der Ver- und Entsorger werde in Deutschland neben den umweltrechtlichen Auflagen für die Wasserdienstleister umgesetzt. Mit Blick auf weitere Umweltkosten, wie die der Gewässersanierung und -entwicklung, ist diese Auffassung nichtzutreffend.

Damit die Wasserentnahmeentgelte der Bundesländer und die bundesweit geltende Abwasserabgabe wirklich umfangreich „durch ihre Lenkungs- und Finanzierungsfunktion zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele der WRRL“ (BWP, 252) beitragen, müssen weitere Umweltkosten einbezogen und die Gebühren sowie Preise dementsprechend angepasst werden. Der BWP führt jedoch das Ergebnis der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 11.09.2014 an, nach der es ausreiche, „in Bezug auf das Kostendeckungsgebot die Wasserdienstleistungen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung näher zu betrachten“ (BWP, 251). Hier wird das EuGH-Urteil nicht richtig wiedergegeben. Der EuGH hat die enge

Definition von Wasserdienstleistungen nicht bestätigt und die Ausklammerung von anderen Aktivitäten von der Gebührenpolitik macht er von der Anwendbarkeit von Art. 9 (4) abhängig (EUGH-Urteil von 11.9.2014 in der Rechtssache C-525/12), weshalb die KOM hierzu prüft und sich auch im länderspezifischen Umsetzungsbericht an Deutschland diesbezüglich klar äußert (European Commission 2019).

Unabhängig von der Interpretation des EuGH-Urteils, hält der BUND die Beschränkung auf Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beim Kostendeckungsgebot für nicht ausreichend. Es besteht weiterhin keine Finanzierung der Gewässersanierung durch Verursacher von Eingriffen (Schifffahrt, Energie, Landwirtschaft und einem nicht WRRL-konformen Hochwasserschutz). Dies widerspricht Art. 9 WRRL, nach dem Nutzer aller Wasserdienstleistungen, die mindestens in die Sektoren Haushalte, Industrie und Landwirtschaft aufzugliedern sind, einen angemessenen Beitrag zur Deckung der dabei anfallenden Kosten leisten, einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten. In Analysen zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten von Wasserdienstleistungen sollte beispielsweise auch eine Berechnung des umweltökonomischen Beitrags der Feuchtgebiete einbezogen werden. Gebührenanreize sollten auch genutzt werden, um den Eintrag von Nähr- und Schadstoffen (inkl. Mikroschadstoffen) zu reduzieren. Einnahmen sollten konsequent für den Gewässer- und Grundwasserschutz eingesetzt werden.

Aus dem Kurzgutachten „Die Wasserentnahmeentgelte der Länder“ von Johanna Römer (Ass. Jur.) im Auftrag des BUND (Stand Januar 2019) geht dementsprechend hervor, dass flächendeckend in allen Bundesländern Regelungen für die Erhebung von Wasserentnahmeentgelt einzuführen sind und das Verständnis der Wasserdienstleistung dabei auszuweiten ist: „Um Verbesserungen der Gewässerqualität deutschlandweit zu beschleunigen, sollten zudem die erzielten Entgelte abzüglich des Verwaltungsaufwands zweckgebunden für ökologische Maßnahmen wie Gewässersanierungen und Grundwasserreinigungen genutzt werden. (...) Zudem ist anzustreben, dass eine Annäherung der teilweise sehr unterschiedlichen Höhe der Abgabesätze erfolgt. Vor allem sollte aber den Regelungen über die Entgelthöhe und den Ausnahmen der Abgaben das Verursacherprinzip zugrunde gelegt werden. Ansonsten käme die Lenkungswirkung, die auf einen nachhaltigeren und ökologischeren Umgang mit der Ressource Wasser abzielt, zu kurz. Wirtschaftszweige, die Wasser nutzen, sollten – soweit sie durch ihre Wasserverwendung die Wasserqualität verschlechtern wie beispielsweise in der Landwirtschaft und im Bergbau – nicht von der Entrichtung eines Wasserentnahmeentgeltes ausgenommen werden. Vielmehr sollten diese, dem Verursacherprinzip entsprechend, sogar höhere Abgabesätze zu zahlen haben, als beispielsweise für Trinkwasser zu entrichten sind.“

Demnach widerspricht der BUND der Auffassung des BWP, dass bereits hohe Qualitätsstandards bei den Wasserdienstleistungen bestehen. Die Aussage, „das hohe Maß an Kostendeckung und die bestehenden erheblichen Anreize der Gebührenpolitik sorgen für einen effizienten Umgang mit der Ressource Wasser im Sinne der WRRL in Deutschland“ (BWP, 251) ist keineswegs tragbar und sollte gestrichen werden, falls sich die Gebührenpolitik nicht verbessert. Im aktuellen Entwurf des BWP wird angeführt, die Leistungen der Gesellschaft seien dann erforderlich, „wenn dem Nutzer die Belastung nicht angelastet werden kann und gesamtgesellschaftliche Vorteile durch die Verbesserung entstehen“ (BWP, 270). Aktuell kommt die Gesellschaft jedoch auch für Belastungen auf, die durchaus Nutzern angelastet werden können.

Der BUND fordert folglich die konsequente Umsetzung einer WRRL-Ökonomie, die mit wirksamen Instrumenten auf eine nachhaltigere Wassernutzung abzielt. Durch ökonomische Ansätze wie die Optimierung eines Gebührensystems nach Verursacher- und Vorsorgeprinzip sollten neue Anreize geschaffen werden. In diesem Sinne fordert der BUND eine konsequente Anwendung und Präzisierung von Artikel 2 (38)/ (39) und 9 WRRL - bzw. § 3 Punkte 16 und 17 sowie § 6a des WHG - im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung und regt dringend dazu an, signifikante Ursachen von Zielverfehlungen (Veränderungen der Gewässer für die Schifffahrt....) nicht weiter von dem Begriff der Wasserdienstleistungen auszuklammern. Die hiervon begünstigten Nutzungen müssen entsprechend dem Verursacherprinzip die Kosten angemessen mitdecken. Im Übrigen verweist der BUND auf das betreffende EUGH-Urteil, wonach Ausnahmen von der Kostendeckung nur dann möglich sind, wenn die Umweltziele durch andere Ansätze erreicht werden können.

Eine entsprechende Vorgehensweise fordert der BUND für den 3. BWP: Die FGG Elbe sollte länderübergreifend darlegen, was unter dem Begriff der Wasserdienstleistung zusätzlich aufgenommen wird, bzw. wie sich die FGG Elbe diesbezüglich auf Bundesebene einsetzt. Für die Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- und Grundwasser zum Zweck der Schifffahrt, Energienutzung, Landwirtschaft und des Hochwasserschutzes sind Umwelt- und Ressourcenkosten zu berechnen. Falls dies nicht bis zur Veröffentlichung des überarbeiteten BWP möglich ist, sollte im Nachtrag ein entsprechender Bericht vorgelegt werden, inwiefern die Wassergebührenpolitik angepasst wird, damit alle relevanten Wassernutzungen angemessen zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen beitragen. Ein solcher Nachtrag sollte dann verbindlich im BWP zugesichert und seine Inhalte mindestens grob erwähnt werden.

Anhang A6-1 fasst die Ergebnisse der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung zusammen. Diese sollte laut Anhang III WRRL die nötigen Informationen beschaffen, um den Anforderungen des Art. 9 WRRL zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen Rechnung zu tragen und zweitens die kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen beurteilen zu können. Das leistet weder die Zusammenfassung noch die Hintergrundinformation. Zur Deckung der Umwelt- und Ressourcenkosten werden die erforderlichen Informationen nicht vorgelegt. Es folgt nur der Hinweis, das mit der Einführung von Wasserentnahmeentgelt und Abwasserabgabe dem nachgekommen werde. In Thüringen existiert jedoch kein Wasserentnahmeentgelt. Zudem fehlt eine wasserkörpergenaue Information, wie die einzelnen kosteneffizienten Maßnahmen ermittelt wurden, welche Informationen bzw. Alternativen Berücksichtigung fanden.

Die Unterfinanzierung ist zudem auf die entsprechende Förderrichtlinie (FGE-RL) zurückzuführen. Entsprechend dieser Richtlinie entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel über Zuwendungen. Die Förderung richtet sich folglich nach den ermessensleitenden Kriterien und der Haushaltsplanung des Landes und beschränkt sich oft auf Maßnahmen, die unter die Kofinanzierung von EU-ELER-Zuwendungen fallen (vgl. Reese et al. 2018, 64). Die Förderrichtlinien (Förderprogramme der Bundesländer zur Verwendung der ELER-Mittel) sind anzupassen. Einerseits, um Verzögerungen von Genehmigungen entgegenzuwirken, andererseits, damit auch Dritte (z.B. Naturschutzverbände, Stiftungen) als Maßnahmenträger tätig werden können. Zudem sollte das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe so reformiert werden, dass sie ihrer Lenkungsfunktion in allen relevanten Nutzungsbereichen gerecht werden und zugleich mehr Einnahmen zur Verfügung stehen, um die Umsetzung von Maßnahmen zu fördern.

Eine weitere Forderung des BUND betrifft den Eigenanteil der Wasser- und Boden-, bzw. Gewässerentwicklungsverbände. In einigen Bundesländern führt bereits die Anforderung, bei förderfähigen Vorhaben einen Eigenanteil von 10% des Gesamtinvestitionsvolumens zu leisten, bei den genannten Verbänden zu einer geringeren Bereitschaft, Maßnahmen umzusetzen (vgl. Reese et al. 2018, 73). In Verbindung mit dem Freiwilligkeitsprinzip ist die Unterfinanzierung besonders problematisch. Wird die ökologische Gewässerentwicklung von dem jeweiligen Verband nicht als Unterhaltungsaufgabe verstanden, ist die Bereitschaft gering, entsprechende Maßnahmen ausschließlich über Mitgliederbeiträge zu finanzieren (vgl. Reese et al. 2018, 72). Deshalb ist nur die Umsetzung der Maßnahmen wahrscheinlich, die auch gefördert werden. Besteht ein schwacher Förderansatz des Landes in Verbindung mit hohen finanziellen Hemmnissen, darunter Finanzierungsunsicherheit und Rückforderungsrisiken durch Vorfinanzierung (vgl. Reese et al. 2018, 72f.), ist dieses Vorgehen unbedingt zu verändern.

Die Problematik der Eigenanteilsaufbringung muss differenziert betrachtet und in Abhängigkeit der ökonomischen Situation der jeweiligen Verbände entgegengewirkt werden, wie beispielsweise durch den 100 %-Finanzierungsansatz von WRRL-Maßnahmen in FFH-Gebieten in Hessen. Steigerungen der Finanzierungsanteile bis zu einer 100% Förderung erhöhen die Bereitschaft zur Maßnahmenumsetzung. Zugleich sind aber auch weitere Aspekte zu bedenken wie die aktuelle Satzungsgestaltung, das Wissen zum Gewässerschutz, die Interessen, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren oder auch das Bewusstsein für eine ökologische Unterhaltung oder Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen. Zum Teil sehen die Satzungen nicht vor, zur WRRL aktiv zu werden oder sie stehen in Konflikt zu anderen Satzungszielen. Außerdem zeigen Beispiele aus anderen Regionen, dass es ökonomisch und ökologisch günstiger sein kann, den Unterhaltungsaufwand zu reduzieren oder Entwässerungsgräben, bzw. Staue zurückzubauen. Zudem sind auch die Behörden gefragt, welche Möglichkeiten sie im Rahmen einer Unterhaltung zulassen oder wie sie bei Förderanträgen unterstützen. Es ist sicher der Sache nicht förderlich, wenn schon allein für das Einbringen von Kies ein aufwendiges Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Auch diesbezüglich hat die FGG Elbe für eine flussgebietsweit einheitliche Vorgehensweise Sorge zu tragen und entsprechende Bemühungen im BWP zu dokumentieren.

3.2 Klare Zuständigkeiten und Verantwortungsstrukturen

Wie auf S. 269 des BWP dargestellt, ist „das Maßnahmenprogramm gemäß § 82 WHG (Art. 11, Anhang VI WRRL) (...) behördenverbindlich. Für seine Umsetzung tragen die jeweils obersten Wasserbehörden der einzelnen Bundesländer die Verantwortung. Sie koordinieren und überwachen die Umsetzung der Maßnahmen durch private und/oder öffentliche Maßnahmenträger in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich.“ Dieses Vorgehen, mitsamt der Verantwortungsstrukturen und Zuständigkeiten für die WRRL-Umsetzung, ist jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Unklare Zuständigkeiten bei der Maßnahmenumsetzung, unklare Verantwortungsstrukturen in der Verwaltung und Lücken in der Steuerung hemmen in vielen Bundesländern den Prozess. Dadurch fehlen Kapazitäten und es entstehen Hemmnisse in der Organisation (vgl. Reese et al. 2018, 66f.). Die Aufgabenzuweisung und -verteilung ist vielerorts nicht klar und die Steuerung nicht flächendeckend. Diese Unklarheit begrenzt personelle Möglichkeiten und führt zu einem Mangel an fachlicher Betreuung, einer verminderten Abwicklung von Förderanträgen und einem Mangel an Fachkräften zur Fließgewässerentwicklung. Dementsprechend ist eine unmittelbare Maßnahmenplanung des Landes und ein klarer Auftrag an die UWB zur Ermittlung von Maßnahmen erforderlich (Reese et al. 2018, 68). Für ein einheitliches Vorgehen unter den Bundesländern kommt der FGG Elbe

eine wichtige vermittelnde Rolle zu. Sie sollte den diesbezüglichen Austausch unter den Bundesländern fördern, damit die Verantwortungsstrukturen nach Best-Practice-Beispielen angeglichen werden.

Dazu gehört ein einheitliches, bestmögliches Vorgehen bezüglich der Maßnahmenträger. Auf S. 270 des BWP wird die vielfältige Herangehensweise deutlich: „Wesentliche Träger der Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL sind neben den Bundesländern und dem Bund u. a. Kommunen und Bezirke, die Wasserver- und -entsorgung, die Landwirtschaft sowie Industrie und Energieversorger und sonstige Wassernutzer“. Problematisch ist die Aufgabenübertragung dann, wenn die Interessenstruktur der Maßnahmenträger nicht der Zielsetzung der WRRL entspricht. Dies ist vielerorts gegeben, wenn beispielsweise den Wasser- und Bodenverbänden Hoheitsaufgaben des Gewässerschutzes übertragen werden und die Umweltbehörden dann für ihre Kontrolle zuständig sind. In Verbindung mit dem Freiwilligkeitsprinzip entspricht das einer Liberalisierung im Gewässerschutz. Den Umweltbehörden kommt dann lediglich eine „reaktive“ Funktion zu und für angemessene Kontrollen fehlt häufig das Personal. Die Mitglieder der WBV sind größtenteils Grundeigentümer*innen und Landwirt*innen. In Verbindung mit der Verbandsgröße kann dies problematisch sein (vgl. Reese et al. 2018, 55ff.): Mittlere und kleinere Verbände haben wenig bis kein Fachpersonal. Die Expertise richte sich dann nach den Interessen der Verbandsmitglieder. Diese haben in erster Linie ein hohes Interesse an einer effektiven und kostengünstigen Landentwässerung. Belange der Gewässerökologie werden mitgliedschaftlich nicht spezifisch repräsentiert“ (vgl. Reese et al. 2018, 57). Diese Kompetenz- und Interessenstruktur der WBV kann sich demnach hemmend auf den Umsetzungsprozess auswirken, besonders wenn die Maßnahmenumsetzung als freiwillige Angebotsprogrammatik verstanden wird.

Das Freiwilligkeitsprinzip kann zwar in bestimmter Hinsicht Unterstützung für die WRRL fördern, stellt jedoch zugleich eines der wesentlichen Umsetzungshemmnisse dar. Gewässerentwicklungspläne dienen häufig lediglich als Priorisierungskriterium für finanzielle Förderung und entsprechen dann nicht einer notwendigen, verbindlichen Gewässerentwicklungsplanung. Das Maßnahmenprogramm wird oft als eine unverbindliche Handlungsempfehlung verstanden (vgl. Reese et al. 2018, 63). Mancherorts beinhaltet es nur Maßnahmen, die von den UHV freiwillig geplant werden. Eine solche Konzeption des Maßnahmenprogramms als Angebotsplanung hemmt den Prozess. Denn dadurch beeinflusst das Freiwilligkeitsprinzip auch die Effizienz des Einsatzes der knappen finanziellen Mittel negativ (vgl. ebd., 199). Folglich ist das bisherige Freiwilligkeitsprinzip in einen kontrollierten, verbindlichen Planungs- und Umsetzungsablauf zu überführen (vgl. Dessauer Erklärung). Das WHG beispielsweise beinhaltet weitreichende behördliche Anordnungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Grundeigentümer*innen, darunter die Möglichkeit, die Pflichten zur Duldung von Unterhaltungsmaßnahmen näher festzulegen (vgl. Reese et al. 2018, 118). Von solchen Möglichkeiten ist mit Blick auf den immensen Vollzugsrückstand Gebrauch zu machen.

Zusammenfassend ist eine klare und verbindliche Zuweisung der Aufgabenverantwortung an geeignete Aufgabenträger erforderlich, die mit hinreichenden rechtlichen, personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Potenzielle Maßnahmenträger müssen durch gesetzgeberische Maßnahmen verpflichtet werden. Fällt die Umsetzung auf Verbände, sollten diese durch klare Verantwortungszuweisung stärker in Anspruch genommen und von den Behörden unterstützt werden. Zur personellen Verstärkung besteht u.a. die Möglichkeit der Teilfinanzierung sogenannter „Gewässerkoordinatoren“ wie in Niedersachsen. Eine weitere

Lösung könnte eine Reorganisation der Verbände sein (vgl. Reese et al. 2018, 177). Die Umstellungsstrukturen benötigen ein Modell mit großräumigeren Verbandsstrukturen zur Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen, beispielsweise Oberverbände mit einer spezifischen Kooperation für bestimmte Aufgabenbereiche (Reese et al. 2018, 163). Eine verbindliche Gestaltung von Planungsverbänden zur Gewässerentwicklung als aufgabenbezogene Zweckverbände mit stärkerer Identifizierung mit den Zielen der WRRL besteht beispielsweise in SH mit den Bearbeitungsgebietsverbänden, oder in NRW mit den sondergesetzlichen Verbänden (z.B. Ruhrverband).

Zusätzlich sollten die Kommunen eingehender mit den Aufgaben des Gewässerschutzes betraut werden, da sie für einen Großteil der Gewässer verantwortlich sind und über Handlungsspielräume für ganzheitliche Maßnahmen des Gewässerschutzes verfügen. Auch die interkommunale Zusammenarbeit ist wichtig für die Umsetzung. Ein Gemeindemodell anstelle des Verbandsmodells hätte eine passendere Interessenstruktur, eine höhere Verwaltungskapazität und eine größere Sachnähe zu anderen Verwaltungsaufgaben (Reese et al. 2018, 163). Zudem ist ein Gesamtkonzept erforderlich, das Verantwortungsbereiche (Land, regionale Ebene und Aufgabenträger) miteinander verschränkt (vgl. Reese et al. 2018, 167). Dieses sollte einen Handlungsplan zur Umsetzung der WRRL auf kommunaler Ebene beinhalten.

Auch diesbezüglich sollte die FGG Elbe für einen fachlichen Austausch unter den Bundesländern sorgen und entsprechende Anstrengungen im BWP dokumentieren. Die FGG Elbe sollte transparent angeben, welche Aufgaben sie übernimmt, um eine flussgebietsweit einheitliche, verbindliche Aufgaben- und Pflichtzuweisung zu fördern. Wie schon infolge der WWBF gefordert: Generell sollte für alle Flussgebiete im BWP und MNP nachvollziehbar sein, wer bei den einzelnen Wasserkörpern konkret für die Umsetzung der jeweiligen Programmmaßnahme zuständig ist. Der BUND fordert einen Maßnahmenplan mit Zeitangaben für die wasserkörperbezogene Umsetzung (siehe Kapitel 2), der auch die konkreten Handlungsträger für diese Arbeiten benennt. Ein Handlungsplan mitsamt den erforderlichen Umsetzungskapazitäten ist für die gesamte Flussgebietseinheit vorzulegen. Hilfreich wäre es, hierzu Positivbeispiele zu sammeln sowie Herausforderungen darzulegen, insbesondere bezüglich der Vorranggewässer.

Eine nachvollziehbare Zuständigkeit ist auch für die erforderlichen Maßnahmen an den Bundeswasserstraßen geboten. In der EU-Beschwerde von 2017 haben BUND und NABU bereits darauf hingewiesen, dass eine Zweiteilung der Aufgaben und Befugnisse eine integrierte Gewässerbewirtschaftung und das Erreichen der Umweltziele der WRRL behindert. Besonders weil die Verkehrsfunktion einer Bundeswasserstraße und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit häufig im Vordergrund stehen. Die verkehrliche Unterhaltung wird meist vorgezogen und es bestehen immense Regelungsdefizite bezüglich der WRRL-Umsetzung. Die Umweltziele in Art. 4 Abs. 1 WRRL sind auch für Bundeswasserstraßen verbindlich.

Die Novellierung des Bundeswasserstraßengesetzes sollte eigentlich zur Klärung dieser Situation beitragen. Die für die Wasserkörper-bezogenen Maßnahmenplanungen notwendige Kompetenzübertragung, bzw. - zuweisung auf die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung, wie sie mit der Novellierung des Bundeswasserstraßengesetzes eigentlich vorgesehen ist, sollte sich im BWP und MNP nachvollziehbar und verbindlich wieder finden. Das bisherige Kompetenzwirrwarr besteht für das öffentlich einsehbares Flussgebietsmanagement nach wie vor, da weder mit dem BWP noch mit dem MNP klar ist, wie die Kompetenzüberschneidungen zwischen der Verwaltung des Bundes und der Länder konkret am Gewässer aufgelöst werden

sollen. Zwar wurden neue Kompetenzen des Bundes beim wasserwirtschaftlichen Ausbau beschlossen. Es ist jedoch weiterhin unverständlich, wer für die Umsetzung der WRRL an Bundeswasserstraßen federführend zuständig ist, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) oder die Länder.⁴ Zuständigkeiten wechseln uferseitig an der Mittelwasserlinie und auch mit den neuen Zuständigkeiten ist nicht klar, dass bei der Wasserkörperplanung die WSV konstruktiv mitwirkt.

Dieses Regelungsdefizit sollte schnellstmöglich behoben werden. Das WaStrG ist weiterhin den Umweltzielen der WRRL anzupassen. Dafür sollte sich die FGG auf Bundesebene einsetzen und diese Position im BWP mit Blick auf die Umsetzung an Bundeswasserstraßen vertreten. Die Umweltziele der WRRL sind auch für Bundeswasserstraßen verbindlich anzuwenden, unter jeder Zuständigkeit. Mit neuen Kompetenzen für den Bund sollten nicht nur zusätzliche, zweckgebundene Mittel im Haushalt des Verkehrsministeriums für die neuen Aufgaben und klare Handlungsaufträge an die regionalen Verwaltungseinheiten einhergehen. Es sollten hierfür auch Mittel umgewidmet werden, die das Ressort bisher für gewässerschädliche Projekte und Arbeiten erhält. Im BWP wird darauf hingewiesen, dass die WSV an Bundeswasserstraßen Unterhaltungsmaßnahmen zur Erhaltung der Verkehrsfunktion durchführt und in deren Rahmen die Umweltziele nach WRRL „zu berücksichtigen“ (BWP, 154) sind. Der BUND betont, dass diese Formulierung im Widerspruch zu europäischem Recht steht und empfiehlt dringend, den BWP anzupassen und „einzuhalten“ zu formulieren. In welcher Form dies geschieht, ist dem BUND bisher nicht bekannt. An den Bundeswasserstraßen muss konsequenter als bisher zur Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen beigetragen werden. Auch das Bundesprogramm Blaues Band ist weiterhin mit den WRRL-Fristen in Einklang zu bringen und finanziell deutlich aufzustocken. Dies sollte auch im BWP transparent beschrieben werden.

Schließlich kommt auch den Parlamenten in Bund und Ländern, den Kreistagen sowie Gemeindevertretungen eine zentrale Rolle zu, wenn es um die Verfügbarkeit und Verteilung von Ressourcen geht. Sie können über Anfragen an Regierungen und über die Debatten nicht nur für Transparenz in dieser Frage sorgen, sondern sie entscheiden über Gesetze bzw. Haushaltsbeschlüsse maßgeblich darüber, wie viel öffentliche Mittel wofür eingesetzt werden. Daher ist es dem BUND seit seiner ersten Stellungnahme 2009 so wichtig, dass diese Entscheidungsträger ihre essenzielle Rolle für den Gewässerschutz verantwortungsvoll wahrnehmen und sie über die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme öffentlich beraten und konstruktiv entscheiden, genauso wie über die hierfür erforderlichen öffentlichen Mittel und ggf. über neue bzw. anzupassende Finanzierungsinstrumente. Die für die WRRL-Umsetzung zuständigen Regierungsstellen im Bund und den Bundesländern sollten aus diesem Grund ein Interesse daran haben, dass die Parlamente die Anhörungsdokumente wahrnehmen und sich v.a. mit der Ressourcenfrage befassen, statt ihnen diese wichtigen Planungen nur zur Kenntnisnahme zu überstellen.

3.3 Umfassende Politikintegration

Eine der Grundvoraussetzungen für die Maßnahmenumsetzung ist die Flächenverfügbarkeit. Dabei stellt sich besonders die Flächenkonkurrenz mit anderen Sektoren, wie Landwirtschaft und Verkehr als problematisch dar. Diese Problematik wird auch auf Seite 270 des BWP zum Ausdruck gebracht: „Die Erfahrungen aus den ersten beiden Bewirtschaftungszeiträumen zeigen, dass insbesondere bestehende Nutzungskonflikte und die fehlende Akzeptanz von Maßnahmen Unsicherheitsfaktoren bei der Umsetzung von Maßnahmen darstellen. Dabei stellt

⁴ Internationales Elbeforum am 14.04.2021, Herr Messing (GDWS)

insbesondere die Verfügbarkeit von Flächen, vor allem aufgrund des weiter zunehmenden Flächennutzungsdrucks, eine Unsicherheit dar.“ Unter anderem deshalb ist die Integration der WRRL Umweltziele in andere Sektoren essenziell für die Umsetzung. Die Umweltziele der WRRL wurden bisher jedoch nicht ausreichend in die verschiedenen Politikbereiche (Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Forst, Raum- und Bauleitplanung, Naturschutz, Stoffpolitik) und Fachplanungen integriert. Welche Schritte diesbezüglich unternommen werden, wird auch im derzeitigen BWP nicht ausreichend konkretisiert, obwohl die Politikintegration als Erwägungsgrund 16 der WRRL eine essenzielle Handlungsvorgabe darstellt. Begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang das Bundesprogramm Blaues Band, das hierfür einen wichtigen Ansatz darstellt.

Auch der BWP verweist auf das GKE (S. 154), das von Bund und Ländern im Jahr 2017 für die Binnenelbe verabschiedet wurde. Es soll als eine wesentliche Grundlage für das künftige Verwaltungshandeln dienen und ist auf einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren angelegt. Es ist jedoch nicht rechtlich bindend. Das GKE ist lediglich ein Rahmenkonzept, aus dem keine konkreten Maßnahmen abgeleitet werden können und mit dem nach Ansicht des BUND „die grundlegenden Konflikte zwischen den ökologischen Zielen und den Anforderungen an die Elbe als Wasserstraße“⁵ noch nicht aufgelöst sind. Die Vereinbarkeit der unterschiedlichen Ziele von Verkehr, Naturschutz und Wasserwirtschaft, die im GKE formuliert wurden, wurden nicht überprüft. Daher bleibt unklar, ob der Grundsatz der Gleichrangigkeit von schifffahrtlichen und ökologischen Zielen überhaupt erreichbar ist. Es kann als ein Schritt in die richtige Richtung angesehen werden, weil es auch Vorschläge zur Verbesserung der ökologischen Situation an der Binnenelbe enthält, wie das Ziel Stopp und Umkehr der Sohlerosion. Allerdings müssen die ökologischen Defizite wie Ziele im weiteren Umsetzungsprozess anhand messbarer Parameter konkretisiert werden. Der BUND empfiehlt, vor allem im Hinblick auf die teilweise Delegation der WRRL-Zielumsetzung an das GKE und umgekehrt, dass im BWP dargestellt werden soll, wie diese beiden Prozesse miteinander verknüpft werden. Aus dem BWP geht nicht hervor, wie das GKE integriert werden soll und was die zuständige Behörde für die Binnenschifffahrt vorhat, um die Maßnahmen für die relevanten Elbwasserkörper umzusetzen (BWP, 154). Es ist darüber hinaus nicht klar, wie die Verknüpfung zur nationalen Biodiversitätsstrategie oder dem Bundesprogramm "Blaues Band" aussieht, das auf die Wiederherstellung der Bundeswasserstraßen und der angrenzenden Feuchtgebiete abzielt.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Politikintegration resultiert zudem aus einer konsequenten Anwendung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips. Sektorenübergreifende Maßnahmen sind infolgedessen unerlässlich. Alle Politikbereiche, vor allem Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik, müssen ihren Beitrag zur Umsetzung der europäischen Zielvorgaben leisten. Bereits in der Stellungnahme 2009 forderte der BUND hierfür Sektor-bezogene Detail (bewirtschaftungs-) pläne gemäß Art. 13 (5) WRRL, damit die relevanten Ressorts aktiv werden und ihre Politiken, Pläne und Vorhaben WRRL-konform gestalten und umsetzen (nähere Angaben s.u.). Umweltschädliche Subventionen, wie z.B. die Begünstigung der Braunkohlewirtschaft oder der industriellen Landwirtschaft sind mit Blick auf das umweltrechtliche Vollzugsdefizit nicht tragbar. Diesbezüglich wirft die folgende Formulierung im BWP Fragen auf: „(...) mit dem Klimawandel einhergehende Nutzungsänderungen (z. B. Intensivierung der Landwirtschaft) können Veränderungen der chemischen, physikalischen und biologischen Prozesse im Grundwasser auslösen und zu einer Veränderung der

⁵ Pressemitteilung vom 18.1.2017

Grundwasserqualität führen“ (S. 88). Diese Annahme ist nicht nachvollziehbar. Sollte es wirklich zu einer Intensivierung der Landwirtschaft infolge des Klimawandels kommen, muss die Landwirtschaft(-spolitik) umgehend in Bewirtschaftungszenarien einbezogen werden. Die Erfordernisse des Gewässerschutzes müssen zudem verbindlich in der Landwirtschaftspolitik berücksichtigt werden. Auch hinsichtlich des Klimawandels und damit einhergehenden Nutzungskonflikten ist Politikintegration folglich umso dringender erforderlich.

Verbunden damit ist der Aspekt der politischen Priorisierung: Beispielsweise werden Baumaßnahmen zur Unterhaltung der Wasserstraße Elbe weiterhin mit der Verpflichtung der Bundesregierung begründet, Infrastruktur vorhalten zu müssen. Zum anderen wird wiederholt auf politische Vorgaben verwiesen, die nicht in Frage gestellt werden können, die aber eine Zielerreichung verhindern. Solche „politischen Vorgaben“ basieren häufig lediglich auf einer Vereinbarung zwischen Ministerien. Ihnen ist kein offener, politischer Prozess vorausgegangen. Ein ambivalentes Beispiel besteht in Hamburg mit dem aktuellen Koalitionsvertrag. Die regierenden Parteien haben das Thema zwar aufgenommen: „Die Koalitionspartner unterstützen die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Vorhaben der Stadt werden nach den Kriterien der WRRL beurteilt. Verschlechterungen sind danach zu verhindern. Für den dritten Bewirtschaftungszeitraum ab 2021 bis 2027 werden entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung aufgenommen – unberührt davon bleiben Ausnahmen für notwendige Ausbaumaßnahmen insbesondere in Hafen und Elbe.“ Der wichtigste Verursacher von Verschlechterungen im Gebiet wird folglich ausgeklammert.

Die Bundesländer sollten gemeinsam und sektorenübergreifend dazu beitragen, dass nachhaltige Produktions- und Lebensweisen etabliert werden. Das erfordert eine eindeutige politische Unterstützung und die Beachtung umweltrechtlicher Vorgaben bei Interessensabwägungen. Der BUND fordert, dass das Verursacher- und Vorsorgeprinzip konsequent umgesetzt und weiterentwickelt wird. Das bedeutet unter anderem, dass die WRRL in Verursacher-Sektoren hineingebracht wird, bzw. diese darlegen müssen, wie sie zur Umsetzung beitragen. Welche Schritte die Länder im Rahmen der FGG Elbe diesbezüglich unternehmen, sollte im BWP zusammenfassend dargestellt werden. Regierungen, Parlamente und Kommunen sollten bewegt werden, gemeinsam die Umsetzung der Zielvorgaben voranzutreiben. Dazu sind Detailpläne vorzulegen und Ressourcen bereitzustellen. Zu den Detailplänen gehören Angaben aus den Ressorts für Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumordnung zur Frage, welcher Handlungsbedarf in ihren Sektoren noch besteht (z.B. Stand WRRL-Verträglichkeit von Subventionen, Planungen bzw. Nutzungen). In den BWP sollte ein entsprechender Zeitplan für die gemeinsame Erstellung von Detailplänen zur Integration der WRRL eingefügt werden.

Detailpläne zur Politikintegration sollten auch einbeziehen, welche Instrumente aus anderen Fachbereichen genutzt werden können, um die Belange des Gewässerschutzes voranzutreiben. Dazu gehört beispielsweise die systematische Nutzung von Instrumenten der Flurneuordnung: Vereinfachte Flurbereinigungsverfahren könnten vielerorts eingeleitet werden, um Maßnahmen der naturnahen Gewässerentwicklung zu ermöglichen. Aufgrund von Flächennutzungskonflikten und dem erheblichen Umsetzungsrückstand ist das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht zu streichen. Zudem könnten Ressourcen der Ämter für Bodenmanagement zur Ausweisung nutzungsfreier Gewässerentwicklungstreifen genutzt werden. Landeseigene Grundstücke im Auenbereich sind einzubeziehen oder als Tauschflächen zu nutzen. Auch im urbanen Bereich könnten bei Bauleitungsplanungen gewässertypische Entwicklungskorridore übernommen und gesichert werden. Gewässerentwicklungskonzepte

(GEK), die in Abstimmung mit Raumplanung, Naturschutz und Hochwasserschutz ausgearbeitet werden, stellen in diesem Zusammenhang eine gute Basis für Gewässerpläne und Maßnahmenprogramme dar (vgl. Reese et al. 2018, 203). "Die Entwicklung synergetischer Lösungen" muss dabei als Planungsgrundsatz gelten (vgl. Reese et al. 2018, 225). Solche Möglichkeiten sollten umfassend dargestellt und eine flussgebietsweite, einheitliche Vorgehensweise angestrebt werden. Erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen sind auch für GEK zur Verfügung zu stellen, zumal diese Konzepte für viele Gewässer im Einzugsgebiet der Elbe noch nicht erstellt sind und bei ihrer Erarbeitung die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung zu fördern ist. Den flussgebietsübergreifenden Institutionen wie der FGG Elbe kommt dabei eine wichtige unterstützende Rolle zu. Es sollten Pilotprojekte und Best-Case-Beispiele gefördert, zusammengestellt sowie nach Wegen gesucht werden, wie die Realisierung der ausstehenden GEK kosten-effizient und zeitnah sichergestellt werden.

Abschließend greift der BUND wiederholt die Forderung auf, Politikintegration als wichtige Bewirtschaftungsfrage zu behandeln. Diese Forderung wurde bisher nicht zufriedenstellend beantwortet und auch die geforderten Schritte zur Politikintegration wurden im derzeitigen Entwurf des BWP nicht aufgegriffen. Bisherige Ansätze, um die WRRL-Anforderungen in andere Sektoren zu integrieren, bleiben weitgehend Stückwerk und ihre Wirksamkeit ist unklar. Zur Integration dieser Handlungs- bzw. Politikfelder gibt es im Rahmen der EU-weiten Umsetzungsstrategie (CIS) bereits einen Beschluss der Wasserdirektoren. Dieser sollte in konsequente Handlungsschritte umgesetzt werden. Die FGG Elbe sollte den Austausch der Bundesländer über eine effiziente Politikintegration fördern. Entsprechende Hilfestellungen aus den Politik- und Verwaltungswissenschaften und andere Fachbeiträge können dafür hinzugezogen werden.

3.4 Beteiligung der Öffentlichkeit

Der BUND erinnert daran, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung keine Kür ist. Dies akzentuiert bereits Erwägungsgrundsatz 14 WRRL: *„Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer.“*

Auch im Sinne von Artikel 14 WRRL, in Verbindung mit dem CIS-Leitfaden Nr. 8, muss die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen und der Öffentlichkeit einschließlich der Nutzer*innen gefördert werden. Demnach sind die Kommunen, Gewässernutzer*innen und -anlieger*innen, der Naturschutz und die breite Öffentlichkeit in die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne einzubinden. Weil gemäß § 7 WHG grundsätzlich die Bundesländer für die wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen zuständig sind, ist ihnen die Aufgabe übertragen, die Öffentlichkeit und Interessenverbände zu informieren und anzuhören sowie die aktive Beteiligung bei der Planung und Umsetzung zu fördern. Im Sinne des Erwägungssatzes Nr. 46 der EG-WRRL bedarf es zudem einer aktiven Bereitstellung und Verbreitung von Information.

In der Stellungnahme zu den WWBF hat sich der BUND bereits zu einer konsequenteren Umsetzung dieser Bestimmungen positioniert: Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte als wichtige Bewirtschaftungsfrage behandelt werden. Für eine verstärkte Maßnahmenumsetzung bedarf es des Verständnisses aller Akteure, einschließlich der Politik und der Bevölkerung vor Ort. Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin ein großer Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Die

Planungen erfordern weiterhin mehr Transparenz, ein wirksames Sensibilisieren für den Gewässerschutz und eine gezielte Aktivierung zur Mitarbeit.

Der BUND nimmt zur Kenntnis, dass der Großteil der Bundesländer der FGG-Elbe seit 2000 spezifische Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ergriffen hat: Zur Integration der Öffentlichkeit in den Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess der WRRL sind teils engagierte und vielfältige Ansätze umgesetzt worden, die aktuell jedoch nicht mehr bestehen oder nicht mehr das Engagement aufweisen, wie es in dem ersten Bewirtschaftungszyklus der Fall war. Die auf Seite 279 des BWP-Entwurfes zusammengestellten Ansätze der einzelnen Bundesländer ist hilfreich und wird vom BUND begrüßt. Allerdings bieten nur 4 der genannten Beteiligungsformate (= Werkstätten, Runde Tische, Arbeitsgruppen und Gebietskooperationen) echte aktive Mitwirkungsmöglichkeiten im Sinne des CIS-Leitfadens Nr. 8. Sie werden zur Vor- bzw. Nachbereitung des 3. BWP und MNP allenfalls in einem Bundesland derzeit für die Zivilgesellschaft explizit angeboten. Dort, wo sie unter Vorbehalt der verfügbaren Kapazitäten angekündigt waren, haben sie nicht stattgefunden. Die Vorgehensweise der Bundesländer und die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit ist zudem sehr unterschiedlich. Der FGG Elbe kommt somit die wichtige Aufgabe zu, eine einheitliche flussgebietsweite Vorgehensweise zu fördern. Die Flussgebietsbehörde der Elbe hat im Rahmen der Anhörung der WWBF angekündigt, eine Lösungsstrategie anhand guter Beispiele zu erarbeiten. Auf die wissenschaftliche und partizipative Vorbereitung dieser Lösungsstrategie sollte bereits im BWP eingegangen werden. Auf die Lösungsstrategie bzw. ihre Umsetzung wird in den aktuellen Entwürfen nicht mehr eingegangen. Hier fordert der BUND einen Nachtrag, was genau geplant ist.

In Kapitel 9 des BWP: „Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit und deren Ergebnisse“ wird hauptsächlich die allgemeine Vorgehensweise zu Anhörung und Beteiligung sowie das bereits erfolgte Informationsangebot dargestellt. Tabelle 9-1: „Maßnahmen zur Information auf überregionaler Ebene“ listet wenige Veranstaltungen der FGG Elbe auf, die von 2017 bis 2020 stattgefunden haben (BWP, 276). Da es sich jedoch um den BWP für den dritten Bewirtschaftungszyklus handelt, ist eine Tabelle erforderlich, die die geplanten Maßnahmen ab 2021/22 zeigt- oder zumindest beispielhaft einen Einblick in die geplante Öffentlichkeitsarbeit bietet.

Tabelle 9-2 zeigt zusammenfassend die Organisationsformen der Beteiligung in den Bundesländern (BWP, 278). Auf unterschiedlicher Ebene werden Gremien dargestellt, in denen regelmäßig verschiedene Interessengruppen und die Wasserwirtschaftsverwaltung zu Fragen der Umsetzung der WRRL zusammenkommen. Diese Zusammenfassung zeigt, dass die Umweltverbände im Vergleich zu anderen Interessenverbänden unterrepräsentiert sind, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene. Zudem fehlen an dieser Stelle Angaben dazu, wie die FGG Elbe im dritten BWP ein ländereinheitliches Vorgehen fördern wird. So sollten vorbildliche Organisationsformen der Beteiligung herausgestellt und deren Etablierung auch in anderen Bundesländern angestoßen werden. Nennenswert sind hier beispielsweise die akteursübergreifenden Bearbeitungsgebietsverbände und Arbeitsgruppen in SH, die eine Beteiligung an der Maßnahmenplanung ermöglichen. Jedoch werden selbst in solchen vorbildlichen Beteiligungsstrukturen nicht alle Themen behandelt. Der Bereich Grundwasser beispielsweise wird auch hier nicht genügend thematisiert. Zudem sollte eine stärkere Repräsentation der Umweltverbände in allen Gremien gefördert werden.

Auf S. 275 wird das dreistufige Anhörungsverfahren zusammenfassend beschrieben, welches Information, Anhörung und Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 85 und § 83 Abs. 4 WHG

ermöglichen soll. Innerhalb der dritten Phase werde der BWP unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen bis zur Veröffentlichung überarbeitet (BWP, 275). Bisher eingebrachte Anregungen und Stellungnahmen des BUND wurden jedoch oft nicht klärend genug beantwortet und berücksichtigt. Deshalb besteht zur genannten These ein großer Vorbehalt. An dieser Stelle äußert der BUND eindrücklich die Forderung, dass die in dieser Stellungnahme genannten Punkte in den dritten Bewirtschaftungszyklus Eingang finden. Wenn dies nicht möglich ist, sollte zumindest umfassend auf die einzelnen Forderungen eingegangen und die Gründe für eine Nichtbeachtung transparent erläutert werden. Nur so wird das Anhörungsverfahren zu einem geeigneten Instrument, das der Öffentlichkeit die Gelegenheit bietet, gemäß § 83 Abs. 4 WHG Hinweise und Anregungen in den Planungsprozess einzubringen.

Das betrifft rückblickend auch die Stellungnahmen zu den WWBF: Auf S. 281 wird das Ergebnis der Auswertung und Berücksichtigung in der Bewirtschaftungsplanung zusammengefasst. Nach der Gegenüberstellung unterschiedlicher Forderungen wird das Kapitel geschlossen mit dem Satz: „Die Anregungen und Hinweise der Stellungnahmen werden bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms berücksichtigt.“ Wie die teilweise konträren Anregungen berücksichtigt wurden, ist jedoch nicht weiter ersichtlich. Wird die Auswertung der Forderungen im Rahmen der Anhörung zu den WWBF (FGG Elbe 2021) im Einzelnen betrachtet, zeigen sich diverse Beispiele für nicht zufriedenstellende Berücksichtigung:

- Detailliert ausgeführte Fakten zu ungleichen Bewertungssystemen sind inklusive Methodik und Quellennachweis aufgeschlüsselt und werden dennoch beantwortet mit der Aussage: „Die Bewertung des ökologischen und chemischen Zustands erfolgt europaweit mit interkalibrierten Verfahren. Die Ergebnisse sind vergleichbar.“ obwohl gerade dies ja stichhaltig widerlegt wurde. (Erfassungsnummer WWBF-0024- 5000-0018-0004, sowie 17 weitere Einzelforderungen)
- Anregungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: Der BUND hat hier weitergehende Maßnahmen gefordert und diese als wichtige Wasserbewirtschaftungsfrage zu behandeln, um Akzeptanz für die WRRL-Umsetzung herbeizuführen. Dahingegen wird diese Anregung damit beantwortet, dass diese Aufgabe rechtlich verankert sei und insofern keine WWBF sei (vgl. z.B. Erfassungsnummer WWBF-0019- 5000-0054-0002). Der zusätzliche Verweis auf Kapitel 9 ist nicht zielführend, weil die dort gelisteten Beteiligungsangebote nicht darauf hin geprüft werden können, ob sie aktuell sind und wo konkret sie stattfinden.
- Es wird teilweise nicht anerkannt, dass der bisherige Informationsfluss zur Anhörung weder den Anliegen aus der Zivilgesellschaft noch den Erkenntnissen aus der Praxis (best practice) entspricht: „Mit der Veröffentlichung auf den jeweiligen Homepages der Umweltministerien der Länder und der Flussgebietsgemeinschaften ist die Beteiligung der Öffentlichkeit ausreichend sichergestellt.“ (Erfassungsnummer: WWBF-0019- 5000-0014-0004) oder „Flussgebietsweit geltende Anhörungsdokumente sind gemäß WRRL ausreichend. Daher stellt dieses Vorgehen kein Fehlverhalten dar“ (Erfassungscode WWBF-0019- 5000-0014-0005).

Generell hat sich die Bereitstellung und Verbreitung von Information in den letzten Jahren nicht grundlegend verbessert. 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 BUND aus den letzten Jahren wurden in den vorliegenden Entwürfen nicht berücksichtigt. Einige Hintergrunddokumente sind noch von 2015 und wurden für den 3. Bewirtschaftungszyklus nicht weiterentwickelt (Siehe WWBF-HGD IA, IB, IIB, III, IV). Einige dieser Dokumente sind sogar weiterhin unveröffentlicht, wie die Methoden für die Bestandsaufnahme zu den prioritären Stoffen (vgl. BWP, 57). Tatsächlich hat sich die Öffentlichkeitsarbeit auf Ebene der FGG im Vergleich zum Anhörungszeitraum des ersten Bewirtschaftungszyklus reduziert: Statt mehrerer Informationsveranstaltungen im Einzugsgebiet der Elbe gab es nur noch eine einzige und darin wurde die HWRM-RL gleich mit abgehandelt (27. Mai - Fristende für Stellungnahmen schon 4 Wochen später). Der BUND kritisiert, dass eine Beteiligung in Form von offenem Dialog mit den anderen Teilnehmenden oder den Vortragenden im angebotenen Format gar nicht möglich war und die einzige Option zur Kommunikation aus einem Textfeld zum Eingeben von Fragen mit maximaler Zeichenanzahl bestand. Da auf diesen Input während der Veranstaltung zum größten Teil nicht eingegangen wurde, findet sich eine zusammenfassende Sammlung in Anhang I, sodass alle offenen Fragen, im Rahmen der Stellungnahme beantwortet werden können.

Auch auf Landesebene ist der Informationsfluss häufig intransparent und nur dürftig organisiert, was die Nachvollziehbarkeit des Planungs- und Umsetzungsprozesses erschwert und daher einer deutlichen Verbesserung bedarf. Nur in 2 Bundesländern (Brandenburg und Thüringen) hat die Landesregierung eine PM herausgegeben, um über die Anhörung zu informieren. Informationsveranstaltungen finden nicht regelmäßig genug statt. Ein Großteil der Bundesländer plant Veranstaltungen alle 3 Monate oder auch seltener. 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.). Häufig enthalten die Seiten keine Informationen, sondern verweisen mit Links auf andere Seiteninhalte. Termine für Informationsveranstaltungen sind oft nicht gleich ersichtlich. Anhang II illustriert beispielhaft die Webpräsenz aus Nutzer-Sichtweise. In 4 (BB, HH, MV, S) von 10 Elbe-Bundesländern liegen die zum BWP und MNP beitragenden Länderberichte noch nicht vor. 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). Um einen effektiven und erfolgreichen Austausch zwischen den Akteuren und mit der breiten Öffentlichkeit zu ermöglichen, bedarf es eines regelmäßigeren Austausches und einem öffentlichen Zugang zu Länderbeiträgen und Maßnahmenprogrammen.

Auf S. 275 des BWP wird angegeben, dass sich die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der FGG Elbe an den Grundsätzen der WRRL und des CIS-Prozesses orientieren. Die darauffolgende Darstellung der Partizipation zeigt jedoch erneut, dass die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements keineswegs in einem Maß ausgeschöpft werden, das den Standards der WRRL und der CIS-Dokumente entspricht. Zum Beispiel fand bisher folgender essenzieller Hinweis aus dem CIS-Leitfaden Nr. 8 weitgehend keine Anwendung bei der 3. Anhörungsphase zum 3. BWP und MNP innerhalb des dt. Flussgebietsanteils der Elbe: *„It may be clear from for instance preamble 14 that active involvement is not the same as consultation. Consultation means that the public can react to plans and proposals developed by the authorities. Active involvement, however, means that stakeholders actively participate in the planning process by discussing issues and contributing to their solution. Essential to active involvement is the potential for participants to influence the*

process. It does not necessarily imply that they also become responsible for water management. [...] Interested party (or "stakeholder"): Any person, group or organisation with an interest or "stake" in an issue, either because they will be directly affected or because they may have some influence on its outcome. "Interested party" also includes members of the public who are not yet aware that they will be affected (in practice most individual citizens and many small NGOs and companies)." (CIS-Leitfaden Nr. 8, Seite 10f) Aus diesem Grund hält der BUND es für wichtig, die unten aufgeführten zusätzlichen Vorkehrungen zu treffen und Ergänzungsvorschläge in die Erarbeitung einer flussgebietsweiten Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit einzubringen.

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. Die folgende Aufzählung nennt demnach konkrete Empfehlungen und Forderungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit auf unterschiedlichen Ebenen. Einige Vorschläge wurden aus vorangegangenen Stellungnahmen übernommen, da diese bisher wenig oder keine Berücksichtigung gefunden haben. Alle betreffen direkt oder indirekt die FGG Elbe, da ihr eine vermittelnde Rolle zukommt.

Auf Ebene der FGG Elbe:

- Angaben im BWP dazu, welche konkreten Aufgaben die FGG Elbe übernimmt. Eine vorausblickende Darstellung entsprechender Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im BWP.
- Direkter Weblink im BWP zu Länder-spezifischen Beteiligungsangeboten und entsprechenden Terminen
- Sicherstellung, dass bei AG-Sitzungen die Zivilgesellschaft mitwirken kann. Die Übernahme von Reisekosten sollte bei ehrenamtlich Teilnehmenden sichergestellt werden.
- Im Rahmen der AG WRRL sollte eine Ad-hoc-Gruppe zur Öffentlichkeitsbeteiligung einberufen werden, die sich mit aktuell relevanten Fragen zur Thematik ergebnisorientiert befasst.
- Beteiligung der Umweltverbände an Arbeits- und Expertengruppen zur WRRL-Umsetzung
- Ein Austauschforum, in welchem sich die Bundesländer über ihre geplanten und umgesetzten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung austauschen und neue Anregungen bekommen können
- Eine innovative, flussgebietsweite PR-Strategie, die die breite Öffentlichkeit informiert und für die WRRL bewegt: Dafür bisherige Konzepte und Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch evaluieren und effizienter gestalten, Wünsche zur Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen (dazu ggf. Umfrage im Einzugsgebiet), Instrumente und Zielgruppen der Öffentlichkeitsarbeit definieren, Ansätze und Orte (Ebenen) der Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisieren, Strukturen in der Verwaltung mit

gestalten und auf weitere Ressorts ausweiten, notwendige Ressourcen absichern, Art der Rückkopplung zu den Stellungnahmen definieren

- Bestandsaufnahme zu allen folgenden Aspekten, die zugleich zur Ermittlung von Best-Practice-Beispielen dienen können
- Eine flussgebietsweite Lösungsstrategie, die länderübergreifende Standards setzt und sich dabei an bestehenden Best-Practice-Beispielen orientiert. Zu solchen vorbildlichen bundesweiten Beispielen gehören:
 - Unterstützung, Qualifizierung und Aktivierung des Engagements von Ehrenamtlichen des Natur- und Gewässerschutzes sowie anerkannter Naturschutzverbände für die WRRL-Umsetzung durch das Wassernetz-Projekt in NRW (Finanzierung der Projektarbeit als Teil der Landesstrategie „Lebendige Gewässer“ aus dem Wasserentnahmeentgelt).
 - Eine Wasserkörper- und Bearbeitungsgebietsbezogene Darstellung der Maßnahmen auf der entsprechenden Website (vgl. BW)
 - Akteursübergreifende Bearbeitungsgebietsverbände und Arbeitsgruppen wie in SH
 - Möglichkeit der aktiven Mitwirkung an den Entwürfen zu den Maßnahmenplanungen für Bearbeitungsgebiete bzw. für Planungseinheiten in Teileinzugsgebieten wie in BW oder NRW

Ebenenübergreifend:

- Ergänzend zum Ehrenamt hauptamtliche Strukturen, um gemeinsamen Dialog mit den Behörden zu ermöglichen
- Stellen für Öffentlichkeitsbeteiligung länderübergreifend in allen Umweltbehörden
- Ehrenamtliche Arbeit fachlich sowie systematisch begleiten (inkl. Beteiligungsmöglichkeiten zu ehrenamtsfreundlichen Zeiten)
- Eine finanzielle Unterstützung für ehrenamtliche Beteiligung, beispielsweise durch die Erstattung von Reisekosten und die Möglichkeit einer Aufwandsentschädigung
- Förderung der aktiven und frühzeitigen Beteiligung der Zivilgesellschaft, auf allen Ebenen: Aktive Beteiligung durch Informationen, Qualifizierung und Mitwirkung bei der Erarbeitung von BWP und MNP
- Möglichkeit der Mitwirkung auf alle Themen ausweiten (beispielsweise Thema Grundwasser: Information über die Situation der GWK und Mitwirkung bei GW-bezogenen Entscheidungen)
- Beiträge und Stellungnahmen der Akteure stärker berücksichtigen
- Presse-Arbeit und weitere öffentlichkeitswirksame Aktionen
- Sensibilisierungskampagnen, die in der Öffentlichkeit Bewusstsein für den Schutz der Gewässer schaffen (z.B. mit der Förderung von Fluss-Rangern)
- Projekttag in öffentlichen Einrichtungen

- Eine aktive Umfrage dazu, in welchen lokalen Teileinzugsgebieten Ehrenamtliche der Naturschutzverbände und weitere Interessierte der Zivilgesellschaft an den Entwürfen zu den Maßnahmenplanungen für die einzelnen Wasserkörper aktiv mitwirken können
- Informations-Angebote für Kommunen, Parlamentsabgeordnete und Regierungsspitzen (inkl. Veranstaltungen), um die notwendige politische Priorisierung voranzutreiben.
- Eine übersichtliche und transparente Zusammenstellung aller Dokumente, inkl. Verlinkung zu den Befunden des 4. Monitoringzyklus, die bezogen auf die einzelnen Wasserkörper aufbereitet sind. Die betreffenden Angaben sollten alle Gewässer berücksichtigen und Auskunft zur Situation bei allen Qualitätskomponenten geben.
- Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme von 2019 und zu den aktuellen Lückenanalysen sollten ebenfalls vorgelegt werden.
- Zugang zu den Details der Prüfarbeiten, die vor der HMWB-Ausweisung oder Inanspruchnahme von Ausnahmen erfolgten (v.a. Wasserkörper-spezifische Informationen zur Umsetzung des Prüfschritts 8 der HMWB- Ausweisung und ihrer Ergebnisse).
- Wasserkörperbezogene Darstellung, welche Maßnahmen bislang umgesetzt worden sind und mit welchem Ergebnis.

4 Hydromorphologie verbessern

Der BUND empfiehlt

- Eine Darstellung des aktuellen Umsetzungsstand der Maßnahmen inkl. einer Übersicht der Veränderung seit 2015
- Eine Darstellung der Ursachen von Verzögerungen im Einzelfall, inkl. Begründung für Fristverlängerungen
- Eine Auflistung des Handlungsbedarfs anhand einer Analyse des Ist- und Zielzustands, aus der quantifizierbare Anforderungen und eine sichergestellte Umsetzung folgen
- Die Festlegung von konkret verorteten Maßnahmen, auch für die Tideelbe
- Eine einheitliche, nachvollziehbare Bewertung der Zielarten, inkl. Schärfung der Methodik bzw. Bewertungskriterien
- Den „DPSIR-Ansatz“ zur Identifizierung von Ursachen und Maßnahmen nachvollziehbar anzuwenden und Verursacher zu definieren
- Die Frage der Flächenverfügbarkeit prioritär zu behandeln und bundeseigene Flächen, sowie Flächen der Länder und Kommunen, in den Auen, nicht zu veräußern, sondern für Renaturierungen vorzuhalten
- Die Erfassung der Bedeutung, sowie des Zustands von Kleingewässern und deren Einbindung in die WRRL-Umsetzung
- Eine Darstellung der Situation der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete und Arten
- Eine klare Aussage, wie naturnahe Auen entwickelt und wiederangebunden werden sollen
- Die Erweiterung des Kartenmaterials um u.A. die detaillierte Abgrenzung der Ausbreitung des Stroms und seiner (potenziellen) Aue darzustellen
- Die dringende Wiederherstellung der vollständigen Durchgängigkeit am Wehr Geesthacht und in diesem Zusammenhang die Prüfung, inwiefern die Eingriffe in der Tideelbe sich auf die Stauanlage auswirken
- Die Subvention von kleinen Wasserkraftanlagen einzustellen, die Anlagen zeitnah zurückzubauen und möglichst zur Hauptwanderzeit nachts auszuschalten
- Die Betrachtung des Fischabstiegs in der Maßnahmenplanung zu berücksichtigen
- Die Erstellung einer differenzierten, wirtschaftlichen Analyse für die Bedeutung der Schifffahrt
- Die Darstellung der Belastungen durch die Schifffahrt, inkl. ihrer Verknüpfung zu den verantwortlichen Verursachern
- Eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die Unterhaltungsmaßnahmen in Binnen- und Tideelbe
- Die Aufnahme von Planungen zur Verbesserung der Schifffahrt, die nicht mit WRRL Zielen vereinbar sind (Bsp. Regierungsabkommen mit Tschechien)
- Eine Anpassung der Unterhaltung, inkl. Sicherstellung des Verschlechterungsverbots und der Verbesserungspflicht (Aktuell Maßnahmen an weniger als 1% des gesamten Ufers geplant)
- Dem Ziel oberste Priorität einräumen, die Sohlerosion der Binnenelbe zu stoppen und umzukehren, um den bereits eingetretenen Schaden zumindest teilweise zu kompensieren
- Weitere Baumaßnahmen, vor allem die laufenden Steinschüttungen, zur Schadensbegrenzung umgehend auszusetzen, wobei die Geschiebezugabe davon differenziert zu betrachten ist
- Die Auswirkungen der Sohlerosion auch auf das Grundwasser darzustellen
- Die Nennung der Ursachen der stetig zunehmenden Unterhaltungsbaggerei im Abschnitt des Hamburger Hafens und ihren Einfluss auf das Sauerstofftal in Tideelbe
- Die Umsetzung und Wirksamkeit des bisherigen Sedimentmanagementkonzepts zu den Aspekten Qualität wie auch Quantität zu klären
- Eine Darstellung wie der BWP mit den unterschiedlichen, bereits vorhandenen Konzepten (GKE, SeMK der FGG, Sohlstabilisierungskonzept der WSV) verknüpft wird

Flüsse und ihre Auen, Seen sowie Küstengewässer gehören zu den vielfältigsten, artenreichsten, dynamischsten und komplexesten Lebensräumen der Erde. Gewässer zählen jedoch sowohl global als auch national zu den am stärksten bedrohten Ökosystemen mit den größten Biodiversitätsverlusten (Dessauer Erklärung, 2). Im Vergleich liegt Deutschland bezogen auf den ökologischen Zustand bzw. Potenzial der OWK in der EU auf Platz 24 von 27 Mitgliedsstaaten (EEA 2012). Der Großteil unserer Flüsse ist begradigt, durch tausende Querbauwerke aufgestaut und von seinen Auen abgetrennt. Eben diese fehlende ökologische Durchgängigkeit und Strukturarmut sind in der FGE Elbe Kernprobleme, deren Lösung zum Erreichen eines guten ökologischen Zustands bzw. Potenzials von entscheidender Bedeutung sind. Bisher wurde jedoch lediglich für ungefähr 20 % der OWK im Flussgebiet eine Verbesserung des ökologischen Zustands/ Potenzials erreicht (BWP, 313).

Der BUND begrüßt die Erweiterung der Vorranggewässer, um auch die Durchwanderbarkeit kleinerer Nebengewässer sicherzustellen. Es ist unumstritten, dass die ökologische Durchgängigkeit eine Kernanforderung auf dem Weg zum Erreichen der Umweltziele darstellt. Jedoch wurde bisher nur bei 20% der gesamt vorgesehenen Maßnahmen zur Schaffung von Durchgängigkeit an Querbauwerken die Umsetzung begonnen (LAWA 2020, 24). Die Elbe liegt damit unter dem deutschen Durchschnitt. Dieser Trend setzt sich fort: Bei Maßnahmen zum Anschluss von Seitengewässern und Altarmen (20%, LAWA 2020, 21), bei Maßnahmen zur Habitatverbesserung (20%, LAWA 2020, 18) oder bei Maßnahmen zur Auenentwicklung (30%, LAWA 2020, 20). Damit sind weiterhin die 2009 vom BUND eingebrachten Anregungen für das Zieljahr 2015 nicht erfüllt worden. Der BUND hat in seiner damaligen Stellungnahme vorgetragen, dass die vorhandene Auenfläche im betreffenden Zeitraum um 50% erweitert wird, 10.000 ha mehr Flachwasserbereiche entstehen und die Durchgängigkeit bei den Vorranggewässern hergestellt wird.

Die Umsetzung innerhalb der FGG Elbe ist selbst an den prioritär zu behandelnden Vorranggewässern weit hinter der Planung zurückgeblieben. Verallgemeinert wird dies mit der fehlenden Flächenverfügbarkeit oder fehlenden Fachkräften begründet. Die Anstrengungen sind hier deutlich zu verstärken, zumal das Ziel der nationalen Biodiversitätsstrategie, wie auch der WRRL, hinsichtlich der ökologischen Durchgängigkeit aller Flüsse bis 2015 bereits deutlich verfehlt wurde.

Statt die Frage der Flächenverfügbarkeit nur nebenbei als Begründung aufzuführen, sollte diese prioritär und transparent behandelt werden. Ökologische Aspekte müssen von übergeordnetem Interesse sein. Als Basis weiterer Beratungen ist also darzustellen, wie viel Prozent der Wasserkörper und der relevanten öffentlichen Gewässergrundstücke noch nicht gesichert sind und wie die „Mechanismen bzw. weitere Anstrengungen (aussehen, die) geschaffen/ vorgesehen (sind), um die Flächenverfügbarkeit in den Ländern zu erhöhen“ (Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung der Wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (2019-2020) der FGG Elbe). Zur besseren Verortung sollten die virtuellen WK-Steckbriefe entsprechend aufbereitet und um Angaben zur Art der Nutzung ergänzt werden. Der BUND fordert, dass bundeseigene Flächen in den Auen entlang von Bundeswasserstraßen nicht veräußert werden dürfen, sondern für Renaturierungen vorgehalten werden müssen. Flächen der Länder und Kommunen, v.a. in den Auen, sind für Renaturierungen vorzuhalten, gesetzlich und raumplanerisch zu sichern und ebenfalls nicht zu veräußern (Dessauer Erklärung, 3ff.). An der Krückau, in Schleswig Holstein wird aktuell beispielsweise die vorhandene Fischtreppe für viel Geld durch ein ein Bauwerk ersetzt, das kaum einen höheren Nutzen zur Erreichung der Durchgängigkeit hat, weil die angrenzende Flächeneigentümerin nicht nur Teilflächen an die

zuständige Behörde verkaufen möchte. Das Urteil des BVerwG vom 13.4.2011 (9 C 2/10) bestätigt, dass ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren auch eingeleitet werden kann, um Maßnahmen der naturnahen Gewässerentwicklung zu ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Flächenverfügbarkeit ist auch dringend das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht zu streichen.

Es fehlen konkrete Handlungsziele zum Erreichen der Umweltziele der WRRL. Für die Durchgängigkeit und alle damit verbundenen Herausforderungen müssen quantifizierbare Anforderungen (messbare Werte) festgelegt werden. Aus dem BWP und MNP für den aktuellen Bewirtschaftungszeitraum muss hervorgehen, wie das gute ökologische Potenzial hergestellt werden soll. Im BWP wird dazu lediglich auf die Erarbeitung von Gewässerentwicklungskonzepten bzw. -plänen hingewiesen (S. 310). Auch diese werden jedoch nicht konkret dargestellt. Im Gegenteil - sie bieten noch weiteren Argumentationsraum für Fristenverlängerung, da sie erst „im Rahmen weiterer Planungsschritte zu konkretisieren und durch die entsprechenden Zulassungsverfahren (i. d. R. Planfeststellung oder Plangenehmigung) umzusetzen (BWP, 152)“ sind.

Für eine Übersicht der bisherigen Maßnahmenumsetzung im Elbeeinzugsgebiet in den ersten drei Jahren des zweiten Bewirtschaftungszeitraums verweist der BWP (S. 253) auf die Publikation der LAWA (2019e). Diese stellt jedoch nur eine Zwischenbilanz zum Stand 2018 und eine FGG übergreifende Zusammenfassung dar. Details zur FGG Elbe sind wenig auffindbar. Die im BWP dargelegten Ausführungen zu Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur lassen keine fundierte Bewertung des Fortschritts zu. Zwar ist aufgeführt, an wie vielen OWK Maßnahmen geplant und bereits umgesetzt wurden, jedoch nicht, an welchen OWK oder in welchem Umfang und in welcher Qualität. Eine Einschätzung, wie viele weitere Maßnahmen an den OWK zusätzlich erforderlich sind, fehlt ebenfalls. Der BUND kritisiert, dass ein aktueller Umsetzungsstand der Maßnahmen erst für Ende 2021 angekündigt ist (BWP, 253). Dies macht eine Bezugnahme innerhalb der Fristen für eine Stellungnahme unmöglich.

Des Weiteren sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur im Rahmen der Kompensation von Eingriffen nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bei verkehrsbezogenen Ausbaumaßnahmen nicht extra Erwähnung finden müssen (BWP, 154), sondern selbstverständlich sein. Der BWP verweist an dieser Stelle auf das Gesamtkonzept Elbe (GKE), das den Rahmen für die Wasserkörper der Binnenelbe liefert, damit „im Rahmen der Unterhaltung über den reinen Verkehrsbezug hinaus auch ökologische Zielstellungen aktiv erreicht werden.“ Auch mit dem GKE liegt jedoch nur ein Rahmen vor. Welcher Handlungsbedarf und welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die angestrebten Ziele zu erreichen ist darin ebenfalls nicht ausgeführt. In den zuständigen Gremien wurde stattdessen auf den BWP Entwurf verwiesen, der die offenen Fragen der Umweltorganisationen beantworten sollte. Für die erst recht unter starkem Nutzungsdruck stehende Tideelbe liegt noch nicht mal ein vergleichbares Konzept vor. Statt finalen Planungen für konkrete große Maßnahmen, findet sich im BWP nur ein Hinweis auf den „komplexen“ Austauschprozess im Dialogforum und Forum Tideelbe (BWP, 155). Zahlreiche Treffen und Diskussionen seit 2013 haben jedoch bis zum aktuellen Zeitpunkt keine sichtbaren Ergebnisse für die FGE geliefert, während die ökologischen Probleme im Ästuar sich zuspitzen.

Der BUND wiederholt daher an dieser Stelle seine Forderung aus der Stellungnahme vom 22.06.2015 zu den Entwürfen der Aktualisierung von BWP und MNP nach Maßnahmen (-konzepten) in der Tideelbe, die

- zur Behebung der Sauerstoffmangelsituation in der Tideelbe beitragen,

- zur Eindämmung der schleichenden Verschlickung der Seitenräume beitragen,
- der Aufsandung von Watten und Uferbereichen entgegenwirken,
- der zunehmenden Erosion an Ufern und Wattkanten entgegenwirken,
- insgesamt die unnatürliche Tideasymmetrie mit Flutstromdominanz deutlich verringern

und fordert in diesem Zusammenhang Politik und beteiligte Akteure auf, die Dialogprozesse des Forum Tideelbe mit Handlungen zu konkretisieren.

Neben den großen Maßnahmen für die Vorranggewässer, sieht der BUND vor allem das Schließen von Wissenslücken als prioritär an: Wie bereits erwähnt, ist auch die Durchwanderbarkeit kleinerer Nebengewässer mit dokumentiertem Handlungsbedarf sicherzustellen. Wasserläufe unter 10 km² Einzugsgebietsgröße und Stillgewässer unter 50 ha Fläche machen das Gros der Gewässer im Einzugsgebiet des Flussgebiets der Elbe aus und können dementsprechend Einfluss auf Qualität und Hydrologie von größeren Wasserkörpern nehmen. Dort befinden sich Entfaltungs- und Rückzugsräume für die WRRL-relevante Fauna und Flora, sie stellen Schutzgebiete dar und über sie können nicht unerhebliche Mengen an Verunreinigungen in die Wasserkörper eingetragen werden. Sie tragen dazu bei, die ökologischen Anforderungen der WRRL zu erreichen. Diese Auflistung macht zugleich ihre Rolle für die Biodiversität und für die erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel deutlich. Die Berücksichtigung der Kleingewässer ist daher unerlässlich zum Erreichen der Umweltziele.

Nach Behördensicht sind Kleingewässer zwar nicht-berichtspflichtig, aber es werde ggf. dennoch dort wasserwirtschaftlich gehandelt: *„Wenn begründete Verdachtsmomente für notwendige Untersuchungen vorliegen, werde diesen nachgegangen“* (FGG Elbe 2021). Ohne konkrete Angaben in den Planungen zu den Wasserkörpern lässt sich aus Sicht des BUND jedoch nicht nachverfolgen, ob, wie und mit welchem Erfolg ein Wasserkörper-relevanter Verdachtsfall an einem Nebenlauf gelöst wird. Und wenn in den behördenverbindlichen Bewirtschaftungsplänen nichts dazu dokumentiert ist, dann besteht für die zuständigen Stellen auch nicht die Pflicht, handeln zu müssen. Eine Bestandsaufnahme des BUND Berlin (Kleingewässer-Report) hat beispielsweise aufgezeigt, was dies in der Praxis vor Ort bedeutet: Bei mehr als 55% der 237 untersuchten Kleingewässer, die in der WRRL-Umsetzungspraxis nicht Berücksichtigung finden, bestehen teilweise erhebliche Mängel (BUND 2021).

Die aktuellen Anhörungsdokumente der FGG Elbe vermitteln hingegen eine unübersichtliche Lage: So lässt sich aus dem BWP folgern, dass wohl kein Handlungsbedarf zu Kleingewässern besteht. Im Dokument wird nur zweimal überhaupt auf sie Bezug genommen. Im Entwurf des MNP wird nur auf das Kleingewässermonitoring im Kontext der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Pflanzenschutz verwiesen (BWP, 22), das selbst aber keine aktuellen Befunde zur Verfügung stellt (BMEL 2020). Es bleibt insofern unklar, ob ein Handlungsbedarf vorliegt und was genau für die kleinen Nebengewässer im Zuge des Flussgebietsmanagements getan wird. Es fehlen selbst quantifizierte Angaben zur Frage, welche Bedeutung diese Gewässer im betreffenden Flussgebiet überhaupt haben. Der intransparente und damit auch unverbindliche Ansatz im Umgang mit den Kleingewässern ist aus Sicht des BUND nicht nachvollziehbar. Bereits 2017 wurde dies mit der BUND-NABU-Beschwerde bzgl. der WRRL-Umsetzung in Deutschland beanstandet.

Die Europäische Kommission hat die Auffassung des BUND bestätigt, dass für den Schutz der Kleingewässer gehandelt werden muss. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament im Rahmen seiner Bewertung der WRRL und ihrer Umsetzung Deutschland und weitere

Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, für den Schutz der Kleingewässer zu handeln, auch um die Synergien mit der Biodiversität zu verstärken (Europäisches Parlament 2020, Punkt 39). Dies soll erfolgen, „*indem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um kleine Wasserkörper [...] im Rahmen der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten besser zu schützen, auch im Hinblick auf Berichtspflichten, Leitlinien und Projekte:*“ Bereits 2013 wurde im Rahmen der EU-weiten gemeinsamen WRRL- Umsetzungsstrategie (Common Implementation Strategy) mit der in Englisch gehaltenen Originalfassung des Leitfadens 2 (Ermittlung von Wasserkörpern)⁶ eine zielführende Herangehensweise empfohlen, wie die Kleingewässer in das Flussgebietsmanagement aufgenommen werden können (European Commission 2003).

Der BUND regt daher folgende Schritte für ein Einbeziehen der Kleingewässer in den BWP an:

- Dokumentation der Belastungen und Entwicklungspotenziale von Kleingewässern, sofern diese Erkenntnisse für den Zustand der Wasserkörper relevant sind. Diese sollten in die Bewirtschaftungsplanungen nachprüfbar aufgenommen werden.
- Entwicklung von geeigneten Gewässertypisierungen, um die Kleingewässer für die WRRL-Umsetzung gruppieren zu können (Empfehlung: Gruppierung der "Kleingewässer nach WRRL" nach CIS-Leitfaden von 2003 vornehmen)
- Typspezifische Übernahme in die Maßnahmenprogramme bzw. Länderspezifische Maßnahmenplanungen
- Exemplarisches Monitoring der gruppierten "Kleingewässer nach WRRL" – Typen und Sammlung von bereits existierenden guten Management-Beispielen zu den zentralen Handlungsfeldern (z.B. Reinhaltung, Kolmation, natürlicher Rückhalt, Biotopverbund), wie z.B. das Konzept der Stadt Remscheid zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern (KNEF) (Stadt Remscheid 2019)

Im aktuellen BWP werden jedoch ganz im Gegenteil, weniger OWK ausgewiesen als bisher: Im KOR MES sowie im KOR HAV sind kleine Wasserkörper weggefallen, „da sich Probleme bei der Bewertbarkeit der biologischen Qualitätskomponenten in kleinen Fließgewässern gezeigt haben“ (BWP, 294). Die Programme in SH sind, z.B. zu den Gewässerrandstreifen, nur dann abrufbar, wenn die Wasserkörper als übergeordnet definiert sind, ungeachtet der Schadstofffracht von deren angrenzenden Flächen. Dieses Betrachtungsfeld muss dringend erweitert werden, aus den oben beschriebenen Gründen.

Zusätzlich zur beschriebenen erweiterten Betrachtung der OWK ist aus Sicht des BUND die Darstellung der Situation der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete und Arten erforderlich. Aktuelle Arbeiten bzw. Befunde zu den Auen (vgl. Projekt der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau), Wanderkorridoren (vgl. Angaben der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder) und zur Gewässerunterhaltung in betreffenden Schutzgebieten liegen u.W. für das internationale Flussgebiet der Elbe noch nicht für die Öffentlichkeit aufbereitet vor.

Besonders relevant wären die folgenden Angaben, zumindest zu den IKSE-Vorranggewässern bzw. zu weiteren (Staats-) grenzüberschreitenden Wasserkörpern inkl. den Küstengewässern im Einzugsgebiet: Wieviel Prozent der betreffenden Schutzgebiete verfehlen die wasserbezogenen Ziele? Bei wieviel Prozent sind diese Ziele nicht operationalisiert oder bestehen Defizite bei Bestandsaufnahme und Monitoring? Welcher konkrete Handlungsbedarf besteht bei den wasserabhängigen Natura 2000-Arten wie insbesondere dem Europäischen

⁶ European Commission (2003): CIS-Guidance document No. 2. Identification of Water Bodies, page 12f.

Stör (*Acipenser sturio*), der in Deutschland bis zum Ende des 19. Jahrhunderts vor allem im Flusseinzugsgebiet der Elbe vorkam, auch in der Moldau (Tschechien) Laichgebiete hatte und für dessen Wiederansiedlung bereits Arbeiten angelaufen sind? Der BUND erinnert in diesem Zusammenhang an den Nationalen Aktionsplan zum Schutz und zur Erhaltung des Europäischen Störs, der auch die Elbe und weitere Flüsse in seinem Einzugsbereich als Wiederansiedlungsgebiet berücksichtigt und u.a. die IKSE und FGG Elbe als ergänzende Plattform zur Koordination und Kooperation bzgl. der Umsetzung des Aktionsplans und relevanter Aktionen vorschlägt (BfN 2010, 44). Zudem haben sich Brandenburg, Berlin und Sachsen-Anhalt 2015 in einem gemeinsamen Positionspapier gegenüber dem Bund zu ihrer Verantwortung für den Europäischen Stör als Havelbewohner bekannt (IGB & GRS 2015).

Die Bereitstellung der Ergebnisse des Messstellennetz (BWP, 101) im Internet reicht zur Bewertung des Fortschritts oder als Basis für die Maßnahmenplanung längst nicht aus.

Nur mit verbindlichen Zielen, umfangreichen Maßnahmen und detaillierten Informationen zu Planungen und Umsetzungsstand können die Umweltziele der WRRL erreicht werden und damit zum Schutz und der Entwicklung wasserabhängiger FFH-Arten, so wie katadromen und anadromen Fisch- und Neunaugenarten und seltenen LRT beitragen.

4.1 Zentrale Herausforderung Querbauwerke

Die ökologische Durchgängigkeit bildet eine wichtige Voraussetzung für eine gewässertypspezifische Ausbildung der Fischartengemeinschaft (BWP, 156). Es ist daher nicht tragbar, dass 106 von 417 Querbauwerken im Vorranggewässernetz der FGE erst 2027, 86 Querbauwerke sogar erst nach 2027 durchgängig gemacht werden können (BWP, Abbildung 5-2). An vielen Standorten hat sich die Umsetzung der Maßnahmen verzögert. Als Gründe für die Verzögerungen werden allgemeine Aussagen wie zeitaufwendige Genehmigungsverfahren, die Koppelung an weitere wasserbauliche Maßnahmen wie Sanierungsmaßnahmen am Querbauwerk oder hoher Abstimmungsaufwand genannt (BWP, 175). Da die meisten Ziele des Bewirtschaftungszeitraum 2010 bis 2015 nicht erreicht werden konnten und weiterhin verschoben werden müssen, sollte nicht nur die „Verstärkung (der Bemühungen) angestrebt“ (BWP, 157) werden. Der Handlungsbedarf ist konkret aufzuführen.

Fristverlängerungen gemäß § 29 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) sind im Einzelfall nachzuweisen und nach den im BWP (S. 186) aufgeführten Leitliniendokumenten und Regelungen ausführlich zu begründen. Allgemeine Formulierungen wie: „Für die Wasserkörper, für die eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wird, wurde darüber hinaus geprüft, ob damit negative Konsequenzen für die Gewässer verbunden sein können. Im Ergebnis sind insgesamt keine negativen Entwicklungen zu erwarten.“ (BWP, 188) sind nicht ausreichend, zumal die angesprochene Prüfung und ihre Ergebnisse u.W. für die Öffentlichkeit nicht einsehbar und damit nicht nachvollziehbar sind.

Es fehlt außerdem eine Übersicht zum aktuellen Stand der Maßnahmen. Der BWP verweist für „wasserkörperscharfe Angaben“ auf die Anlage A5-2, im besagten Anhang ist jedoch nur der Status der jeweiligen kompletten OWK einzusehen. Der BUND fordert daher

- eine Übersicht, wie sich die Anzahl der nicht durchgängigen Barrieren seit 2015 verändert hat und wie viele für die Zielerreichung noch zurückzubauen sind, inkl. ihrer Verortung mithilfe virtueller WK-Steckbriefe,
- die Darstellung der Ursachen von Verzögerungen des Rückbaus wasserkörperspezifisch anhand nachprüfbarer Angaben für jede betreffende Anlage darzustellen sowie

- eine klärende Aussage, dass die Umsetzung der für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum geplanten Vorhaben bis 2021 nicht nur angestrebt, sondern sichergestellt wird.

Auf die Problematik des Fischabstiegs geht der BWP nicht ein. Bei einigen Maßnahmen wird das Thema mittlerweile mit betrachtet. Dies muss aber eine Anforderung bei sämtlichen Planungen sein. Das Thema Fischabstieg sollte demnach unter dem Punkt „ökologische Durchgängigkeit“ auch im BWP und nicht nur im MNP betrachtet werden.

Es wurde in der online Anhörung der FGG Elbe zum BWP/MNP am 27. Mai die Aussage getroffen, es bestünde ein "Ziel-Konflikt" zwischen der Durchgängigkeit und dem Wasserrückhalt in der Landschaft. Der BUND widerspricht dieser Aussage, die auch nicht von den bisherigen Ergebnissen auf EU- Ebene zwischen den Mitgliedstaaten, inkl. der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie, gedeckt wird. Zwischen einem natürlichen Rückhalt und der konsequenten Umsetzung der WRRL mitsamt der Herstellung der Durchgängigkeit der Gewässer gibt es keinen Konflikt. Ein Zielkonflikt für den Rückhalt besteht vor allem mit künstlichen Abflüssen, wie v.a. durch Drainagen. Diese entwässern die Landschaft erheblich und sollten, wo es für die erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel erforderlich ist, zurückgebaut werden.

Der BUND verweist an dieser Stelle der Vollständigkeit halber auf die bereits in der Stellungnahme vom 19.06.2020 zu den wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen abgegebene Position, dass der Neubau oder die Reaktivierung von Wehren bzw. Wasserkraftanlagen dem geltenden Verschlechterungsverbot widerspricht. Das ändert auch nicht die in den BWP aufgenommene Befürchtung der Wasserkraftbetreiber vor pauschalen Entscheidungen gegen Querbauwerke (BWP, 281). Die Subvention von kleinen Wasserkraftanlagen muss eingestellt werden. Sie leisten keinen signifikanten Beitrag zu einer naturverträglichen Energiewende und haben stattdessen enorme negative ökologische Folgen. Die Anlagen sollten zeitnah zurückgebaut werden und möglichst zur Hauptwanderzeit nachts ausgeschaltet werden, um Schädigungen an den wandernden Arten zu minimieren. Diese Praxis ist in anderen Bereichen, wie der Windenergiegewinnung für Fledermäuse und Zugvögel bereits erfolgreich umgesetzt worden.

4.1.1 Sonderfall Wehr Geesthacht

In der deutschen Elbe gibt es nur das Stauwehr bei Geesthacht, das ein gravierendes ökologisches Nadelöhr für die Langdistanzwanderfische im Einzugsgebiet darstellt. Oberhalb des Wehres befinden sich 135.013 km² des Elbeeinzugsgebietes, also rund 91 % der FGE. An dieser Stelle ist die Durchgängigkeit demnach von entscheidender Bedeutung für die gewässerökologische Anbindung der mittleren und oberen Elbe sowie ihrer Nebengewässer an die Tideelbe und die Nordsee. Sie war bisher hauptsächlich abhängig von einer Aufstiegsanlage, die nicht als eine verbindliche WRRL-Maßnahme gemäß Art. 4 und 11 geplant, sondern lediglich als eine Schadensminderungsmaßnahme für das Kraftwerk Moorburg betrieben wurde.

Wie im BWP (S. 160) beschrieben und zum Zeitpunkt der Stellungnahme unverändert, ist die Funktionalität dieser FAA Nord seit September 2019 aufgrund statischer Probleme am Wehr eingeschränkt. Die FAA Süd wurde aus demselben Grund komplett außer Betrieb genommen. Die Wiederinbetriebnahme der FAA Süd ist an die Maßnahme zur Grundinstandsetzung der Wehranlage Geesthacht gekoppelt und soll nach Aussage der WSV erst ab dem 1. Quartal 2023 wieder passierbar sein. Die im September 2020 in Betrieb genommene temporäre Leitströmung zur besseren Auffindbarkeit der FAA Nord über zehn Rohrleitungen wurde aufgrund von

Witterungsproblemen Anfang Februar 2021 bereits wieder außer Betrieb genommen und erst Ende April 2021 wieder aufgebaut. Eine endgültige Wiederherstellung der Leitströmung der FAA Nord wird zwischen dem aktuellen Betreiber Vattenfall und der künftigen Betreiberin, der WSV des Bundes, verhandelt. Der BUND begrüßt die geplante Übernahme durch die WSV, weist aber kritisch darauf hin, dass aufgrund der langwierigen Zuständigkeitsklärung nun schon der zweite Frühljahrsaufstieg für den größten Teil der Fischpopulation unmöglich war.

Mit dem Besatz von Glasaalen und einer temporären Aalleiter soll nach dem BWP (S. 160) die derzeit eingeschränkte Durchgängigkeit der Staustufe Geesthacht ein Stück weit kompensiert werden. Weitere Maßnahmen seien in Prüfung. Die beschriebenen Probleme der Durchgängigkeit haben direkten Einfluss auf den Erhaltungszustand der diadromen FFH-Wanderfischarten in allen Elbeinzugsgebieten oberhalb des Bauwerks. Die beschriebene Besatzmaßnahme kann das nicht ausgleichen und bietet darüber hinaus für die anderen betroffenen Arten keine Verbesserung. Weitere Maßnahmen sind dringend notwendig und sollten konkret benannt und zeitnah angegangen werden. In diesem Zusammenhang hält der BUND es außerdem für wichtig, zu prüfen, inwiefern sich die bereits erfolgten Eingriffe in der Tideelbe und die damit einhergehende räumliche Verschiebung des Gezeiteneinflusses auf die Stauanlage auswirken. Außerdem zu klären wäre, warum die QK Fische im KOR MEL (BWP, Karte 4.2.4) oberhalb des Stauwehres, eine gute (grüne) Bewertung erhält. Die beschriebene Problematik sollte sich stattdessen in der QK widerspiegeln.

Im Zuge der Sanierung der Wehranlage wurde auch über die Einrichtung eines Laufwasserkraftwerks diskutiert. Der BUND begrüßt die Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (09.03.19, Hamburger Abendblatt) gegen den Bau eines Wasserkraftwerks und spricht sich klar gegen die Errichtung eines Solchen am Wehr Geesthacht aus. Eine Wasserkraftanlage würde alle Bemühungen zum Schutz der wandernden aquatischen Arten in der Elbe in Frage stellen.⁷

4.2 Intakte Habitate als Schutz- und Laichgebiete

Viele anadrome und katadrome Fisch- und Neunaugenarten, die eine freie Durchgängigkeit für eine erfolgreiche Reproduktion benötigen, sind inzwischen bedroht, einige in Deutschland bereits ausgestorben. Wie bereits unter Kapitel 4.1 ausgeführt, sind im Vorranggewässernetz der FGE 46% aller Querbauwerke nicht durchgängig und verhindern so eine sichere Wanderung. Der BUND betont an dieser Stelle wiederholt, dass die Durchgängigkeit der relevanten Fließgewässer vor 2024 hergestellt sein sollte, damit allen voran Arten wie der Atlantische Lachs (*Salmo salar*) und der Europäische Stör (*Acipenser sturio*) potenziell geeignete Habitate in ihren historischen Verbreitungsgebieten wieder erreichen können.

Neben der Durchgängigkeit sind jedoch auch intakte Habitate ein Thema, das im BWP deutlich zu wenig behandelt wird. Sowohl die Fisch- als auch die Muschelgewässerrichtlinie ist im Dezember 2013 außer Kraft getreten. Fisch- und Muschelgewässer sind daher nicht mehr in den Verzeichnissen und Karten des aktualisierten Bewirtschaftungsplans enthalten. Der BWP gibt an, dass „gleichwertige Ziele zum Schutz der Gewässer durch die WRRL gewährleistet werden“ (S. 46). Fast alle Kieslaicher und strömungsliebenden Fische in Deutschland sind jedoch in ihrem Bestand gefährdet, ebenso viele Mollusken, Krebse, Insekten und Pflanzen. Die Anhörungsdokumente gehen allenfalls punktuell darauf ein. Der BWP spricht allgemein von

⁷ BUND Position zur Nutzung von Wasserkraft, Stand: Mai 2016
www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/wasserkraftnutzung-unter-der-praemisse-eines-oekologischen-flie%C3%9Fgewaesserschutzes/

einer Aufwertung der Gewässerstruktur und der Lebensraumbedingungen, sodass den Zielfischarten geeignete Laich- und Aufwuchshabitate geboten werden (S. 151). Die benötigten gewässertypspezifischen, hydromorphologischen Strukturen, wie Kiesbänke, aber auch Totholz oder Flachwasserzonen sollten stattdessen deutlich benannt werden. Auch ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass Gewässerentwicklungsmaßnahmen im gesamten Fließgewässerverlauf, sei es die Herstellung der Durchgängigkeit oder punktuelle Lebensraumaufwertungen, wenig Wirkung erzielen, wenn nicht zugleich auch weniger Nährstoffe im Gewässer vorhanden sind. Durch hohe Nährstoffdichten entstandene Algenbeläge machen z.B. Kiesbetten für die meisten Fischarten der Referenzbiozönose ungeeignet (siehe auch Kapitel 5.1). Die Reduzierung der Nährstoffeinträge erhält damit umso mehr Dringlichkeit. Solche Zusammenhänge sind zu beachten.

Eine weitere Frage, die im BWP nur undurchsichtig behandelt wird, ist die einheitliche Bewertung der Zielarten. Die WRRL gibt eine europaweite Harmonisierung der nationalen Bewertungsverfahren (Interkalibrierung, Beschluss 2018/229 vom 12. Februar 2018) vor, damit die Potential- und Zustandsbewertungen zwischen den Mitgliedsstaaten vergleichbar sind. Die Bewertung der verschiedenen Komponenten in der FGG ist anhand der verfügbaren Dokumente jedoch kaum nachvollziehbar. So ist z.B. vollkommen unverständlich, warum die im letzten BWP noch als mäßig bewertete Fischfauna im KOR TEL nun als gut durchgehen sollte.

Weiterhin scheint die Schärfung der Methodik nötig, wenn z.B. ein quantitativer Rückgang, wie der in den letzten Jahren im Ästuargebiet beobachtete, katastrophale Bestandszusammenbruch des Stints, nicht zu einer negativen Bewertung der Komponenten führt. Auch die Vermischung (gemeinsame Bewertung) von Probestellen aus tidebeeinflussten Bereichen und nicht tidebeeinflussten Bereichen sowie die Nutzung von gleichen Bewertungskriterien für natürliche und erheblich veränderte bzw. künstliche Gewässer kann nicht der Anspruch einer realistischen Einschätzung genügen. Der BUND kritisiert, dass Potentialbewertungen, die bereits als fragwürdig identifiziert wurden, wie die Beeinflussung der Ergebnisse für Biovolumen und Chlorophyllgehalte durch die starke Trübung bei der Bewertung von Phytoplankton mit der Software PhytoFluss (BWP, 114), dennoch in die Bewertung der KOR eingehen.

Ein fachlich geeignetes Monitoring, mit einer auf die WK abgestimmten Untersuchungsmethodik und der transparenten Aufbereitung der Ergebnisse, sollte die Lücken und Fragezeichen in den Bewertungen schließen.

4.2.1 Effektive Maßnahmen für den Sauerstoffhaushalt

Ein weiteres Thema, das für die Herstellung der Durchgängigkeit der Elbe von essenzieller Bedeutung ist, ist die kritische Sauerstoffmangelsituation in der TEL. Der BWP führt dazu aus, dass „für Wanderfische das Sauerstofftal eine Beeinträchtigung der ökologischen Durchgängigkeit mit überregionaler Auswirkung für die FGG Elbe darstellt“ (S. 70). Es werden verschiedene signifikante Belastungen als Begründungen genannt, wobei die stark belastende, in ihrem Umfang stetig zunehmende Unterhaltungsbaggerei vor allem im Abschnitt des Hamburger Hafens (vgl. Baggermengen im Jahr 2010: 4,7 Mio.m³ und 2020: 9,3 Mio. m³, Tendenz durch die aktuelle Vertiefung stark steigend), sicherlich noch zu dieser Aufzählung hinzugefügt werden muss. Für die massiven Eingriffe der Unterhaltungsarbeiten ist u. a. aufgrund der Einflüsse auf die Sauerstoffsituation das Verschlechterungsverbot zu prüfen. Nicht nur, aber auch zum beschriebenen Sauerstoffdefizit, tragen die noch an der Elbe

verbliebenen Kohlekraftwerke bei, deren zusätzliche Wärmebelastung die Sauerstoffzehrung begünstigen.

Die TEL stellt als Ästuargebiet den Flaschenhals für alle wandernden Arten, insbesondere für die bereits zuvor genannten nach FFH Richtlinie geschützten Wanderfische dar. Der BUND begrüßt die Nennung der Belastungen im BWP, wobei der Hinweis auf Anhang A0-1 – Nr. 15 und 21, nicht weiter nachvollziehbar ist, denn die zahlreichen Dokumente im Anhang A0-1 sind nicht nummeriert. Weiterhin reicht eine bloße Nennung der seit dem Jahr 2000 vermehrt auftretenden Defizite nicht aus. Für die TEL werden seit Jahren in Gremien Verbesserungsmaßnahmen diskutiert (siehe auch Kapitel 4.3), die jedoch weit von einer Umsetzung entfernt sind. Neue Maßnahmen speziell zur Verbesserung des Sauerstoffhaushaltes sind dabei nicht vorgesehen, während sich die Situation durch die Fahrrinnenanpassung stetig weiter verschärft. Es sind konkrete, effektive Maßnahmen, wie z.B. die Wiederherstellung von Flachwasserbereichen, zu benennen und umzusetzen, um die ökologische Durchgängigkeit in der FGE erreichen zu können.

4.2.2 Auen- und Ästuarentwicklung

Sowohl die Behebung von Sauerstoffdefiziten als auch die Schaffung von intakten Habitaten, stehen in Zusammenhang mit der Entwicklung und Wiederanbindung von naturnahen Auenbereichen. Die aktualisierte Auenzustandsbewertung 2021 (Auenzustandsbericht 2021, 6) zeigt, dass auf Bundesebene in einer Dekade keine weitreichenden Veränderungen hinsichtlich der großen Belastungen und Zustandsdefizite gegenüber 2009 dokumentiert werden können. Weiterhin sind beträchtliche Verluste an natürlichen Überschwemmungsflächen und erhebliche Veränderungen des heutigen Auenzustands zu attestieren. Nur noch rund 1%⁸ des einstigen LRT Hartholzauens ist noch in Deutschland vorhanden, wovon knapp 80% an der Elbe liegen. Diese Zahlen legen der FGG eine besondere Verantwortung für diese seltenen Ökosysteme auf, wobei der derzeit besorgniserregende Zustand nach den Trockenperioden der letzten Jahre durch die Sohlerosion der Elbe noch verschärft wird (siehe auch Kapitel 4.4). Grundsätzlich wäre es daher zu begrüßen, wenn das Kartenmaterial der FGG eine detaillierte, räumliche Abgrenzung der natürlichen Ausbreitung des Stroms und seiner (potenziellen) Aue inkl. der Elbe-relevanten Nebengewässer, Feuchtgebiete und Schutzgebiete darstellen würde.

Im nationalen Hochwasserschutzprogramm sind Deichrückverlegungen im Maßnahmenkatalog etabliert. Neben Vorteilen für einen vorsorgenden Hochwasserschutz, z.B. durch Abschwächung bzw. Verzögerung von Flutwellen, handelt es sich jedoch auch um essenzielle Habitate für die WRRL- und Natura 2000-relevante Flora und Fauna. Die Ziele der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt, die naturraumtypische Vielfalt der Gewässer und Auenlebensräume zu sichern und die natürlichen Überflutungsflächen an Flüssen um 10 % zu vergrößern, werden jedoch bislang deutlich verfehlt (Auenzustandsbericht 2021, 5).

Der BUND schließt sich ausdrücklich der Aussage des BfN an: Es besteht weiterhin ein dringender Handlungsbedarf, den Flüssen in Deutschland wieder mehr Raum zu geben und naturnahe Auen zu entwickeln. Der BUND hat bereits 2009 eine Ausweitung der Auenflächen um 50% bis 2015 angeregt. Darüber hinaus sind klare Aussagen nötig, wie die Aue in der FGE wiederangebunden werden soll. Wie bereits in der Stellungnahme zu den WWBF 2020 beschrieben, sind Anstrengungen nicht ausreichend, die sich allein auf die Anbindung von Altarmen begrenzen. Die Auengewässer und die Auen sollten grundsätzlich für den Fluss bei

⁸ <https://www.bund.net/fluesse-gewaesser/lebendige-elbauen/>

kleineren Hochwässern erreicht und mit Wasser versorgt werden. Zudem sollten, wo möglich, über die Gewässerrandstreifen hinaus Gewässerentwicklungskorridore entstehen, in denen das Gewässer Raum bekommt, sich frei zu entwickeln. In diesem Fall sollte folgende Formulierung aus dem GKE für den deutschen Abschnitt der Elbe (Leitlinie Themenfeld N) in den BWP übernommen werden: "Die Rückführung der Entkopplung von Fluss und Aue führt zur besseren Anbindung von Auengewässern und Auenflächen und dort zur Verbesserung der Sedimentdynamik und des ökologischen Zustands sowie der Vernetzung der Biotope. Die Überflutungshäufigkeit soll auch bei kleineren Hochwässern verbessert werden." Dieses Ziel sollte selbstredend mit konkreten Maßnahmenplanungen gestützt werden. Als positives Beispiel kann hier das Wiederanbindungsprojekt "Lebendige Auen für die Elbe", Hohe Garbe in Sachsen-Anhalt dienen.

Während Schutz und Schaffung von ökologisch intakten Auen ein elementarer Baustein für das Erreichen des guten ökologischen Zustands der FGE sind, werden Baumaßnahmen wie Steinschüttungen als Unterhaltung für die Gewährleistung der Schifffahrt gewertet und keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen. Sie führen jedoch nachweislich zur weiteren Verschlechterung des ökologischen Zustandes der Elbe: Beispielsweise folgt auf die weitere Einengung die beschleunigte Eintiefung des Flusses und damit wiederum der Verfall des Wasserspiegels im Fluss und des Grundwasserspiegels in der Aue (siehe auch Kapitel 4.4).

4.3 Vermeidbare Belastungen durch Schifffahrt

Eine wesentliche Ursache für die unzureichende Strukturgüte ist die Vorhaltung der Elbe als Wasserstraße. Es fehlt im Gegenzug eine wirtschaftliche Analyse für die Bedeutung der Binnenschifffahrt. Anhang A6-1 stellt nur die Situation für ganz Deutschland dar und hebt die Bedeutung der Binnenschifffahrt und Binnenhäfen am Beispiel des Rheins hervor. Die wirtschaftliche Bedeutung der Schifffahrt ist im Einzugsgebiet Elbe und insbesondere an der Binnenelbe aber nicht mit dem Rhein zu vergleichen. Eine differenzierte Beschreibung für das Elbe-Einzugsgebiet liegt nicht vor.

Obwohl die Gütertransporte auf der Elbe trotz erheblicher baulicher Anstrengungen an der Wasserstraße Elbe und den Elbehäfen in 20 Jahren um 90 % eingebrochen sind, wird weiterhin versucht, die ganzjährige Schifffbarkeit des Flusses zu etablieren. Im Jahr 2020 wurde auf der Elbe der abwärts zeigende Trend fortgesetzt und mit 0,16 Mio. t ein historisches Tief erreicht⁹ (Zählstelle Magdeburg). In den Jahren 2014 bis 2020 wurde durchschnittlich fünf Monate im Jahr die Fahrrinntiefe von 1,40 m nicht erreicht. Dies verdeutlicht die fehlende Planbarkeit von Gütertransporten auf der Elbe und ist vermutlich einer der Gründe für den massiven Rückgang der Transporte. Es ist nicht klar, ob eine Fahrrinntiefe von 1,40 m durch Baumaßnahmen ohne Staustufen erreicht werden kann. Deren Bau hat die Bundesregierung wiederholt ausgeschlossen, was vom BUND begrüßt wird. Wie das Ziel der Schifffbarkeit jedoch erreicht werden soll, ohne die Schutzgebiete und die Umsetzung der WRRL bzw. Natura 2000 weiter zu gefährden, ist unklar. Projekte, wie die weitere Einengung des Flussbettes, z.B. durch Verlängerung von Buhnen, die den Zielen der WRRL entgegenwirken, lehnt der BUND als hochproblematisch ab und empfiehlt eine solche Ablehnung auch in den BWP zu integrieren.

Der BWP erwähnt die Belastungen durch die Schifffahrt, jedoch ohne die Verknüpfung zu den verantwortlichen Verursachern. Die Tabelle 7-1 (BWP, 257) zu den Belastungsbezogenen Minderungsbedarfen verdeutlicht einen erheblichen Minderungsbedarf an Belastungen im

⁹ Antwort der Bundesregierung DRS 19/27239

Handlungsfeld Gewässerstruktur, aber die Belastung 4.1.3 (Belastung durch Schifffahrt) bleibt unerwähnt. Die Karte 1.2 des BMP stellt dar, dass die gesamte Länge der Binnenelbe durch hydromorphologische Belastungen beeinträchtigt ist. Allerdings sind in diesem Dokument ebenfalls keine Informationen darüber zu finden, was die Ursachen sind und ob diese Beeinträchtigungen durch die laufenden Flussregulierungen zum Zwecke der Schifffahrt verursacht werden. Statt nur auf Synergien zwischen Regulierungsarbeiten, Wasserwirtschaft und Naturschutz hinzuweisen (BWP, 154) sollte das Ausmaß und der Ursprung der betroffenen Belastungen explizit erwähnt und quantifiziert werden.

Obwohl der BWP sich weder mit den Auswirkungen der Unterhaltungsmaßnahmen an der Wasserstraße Elbe noch mit den Planungen zur Verbesserung der Schifffahrt des Flusses befasst, wird darauf verwiesen, dass im Rahmen der Unterhaltung über den reinen Verkehrsbezug hinaus auch ökologische Zielstellungen aktiv erreicht werden könnten (BWP, 154). Da die Auswirkungen von Unterhaltungsmaßnahmen nicht untersucht wurden, bleibt diese Aussage derzeit eine Vermutung. Im Gegenteil, seit 2009 zeigt sich, dass die positiven Auswirkungen der Maßnahmen die Negativen nicht kompensieren können. Im Maßnahmenprogramm fehlen jegliche Aussagen zu Anzahl und Umfang (Länge/ Fläche) der Maßnahmen zur Verbesserung der Schifffahrt bzw. zu den hydromorphologischen Veränderungen oder der Unterhaltung der Wasserstraße Elbe und den daraus resultierenden Belastungen und Wechselwirkungen. Damit wird ein Nutzungskonflikt ausgeblendet und die Zielverfehlung für 2027 riskiert.

Mit den laufenden Unterhaltungsarbeiten werden die Lebensräume der Binnenelbe und ihrer Feuchtgebiete immer mehr beeinträchtigt (WSV 2009). Dieser Unterhaltungsansatz bewegt sich in einer rechtlichen Grauzone, da die Wirkung einem ausbauähnlichen Eingriff ähnelt, jedoch ohne dass die Unterhaltungsmaßnahmen auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden. Das bedeutet, dass auch die gesamte Wirkung der Baumaßnahmen nicht geprüft wird. Die Unterhaltung der Elbe hat erhebliche negative Folgen auf die Vielfalt der Uferstrukturen und auf die Sohlerosion (siehe auch Kapitel 4.4). Diese Auswirkungen auf die Ökologie durch die massiven Unterhaltungsmaßnahmen müssen also dringend bewertet werden. Dies beinhaltet sowohl die Auswirkungen einzelner Unterhaltungsmaßnahmen als auch die Kumulationseffekte aller Maßnahmen und gilt umso mehr für den Bereich der Tideelbe mit ihren enormen anthropogenen Belastungen. Der BUND empfiehlt, diese Notwendigkeit unbedingt in den BWP aufzunehmen (siehe auch Kapitel 2.2).

Der BUND empfiehlt zudem ein Monitoring, das klärt, ob die Unterhaltungsmaßnahmen der Binnenelbe überhaupt die verkehrlichen Ziele erfüllen. Denn es gibt trotz Nachfragen bei der Bundesregierung und der WSV keinen detaillierten Plan, der aufzeigt, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Ziele für die Schifffahrt zu erreichen oder wie die Umsetzung dieser Maßnahmen mit den Zielen der WRRL und NATURA-2000 korreliert werden kann. Dazu ist auch im GKE keine konkrete Aussage zu finden. Auf weitere Planungen zur Verbesserung der Schifffahrt, wie sie im GKE angedacht sind und auch in einem Regierungsabkommen mit Tschechien vereinbart werden sollen, weist der Entwurf des BWP nicht hin. Diese sollten in die Anhörungsdokumente aufgenommen werden.

Hydrologische Extremereignisse wie die extremen Niedrigwasser in den Jahren 2015, 2018, 2019 und 2020 sowie bevorstehende Auswirkungen der Klimakrise wirken sich direkt auf die Schifffahrt und Schifffahrt aus. Lt. BWP liegen im „deutschen Elbeinzugsgebiet einige der trockensten Regionen Deutschlands, die z.T. sogar eine negative Niederschlags-

Verdunstungsbilanz aufweisen“ (BWP, 175). Die mittlere Abflussspende der Elbe (MQ) von 5,75 l/(s*km²) ist wesentlich geringer als die des Rheins und der Donau (BWP, 172). Es wird lt. BWP ein Rückgang der Niederschlagshöhe im Sommer erwartet sowie eine zunehmende Häufigkeit, Dauer und Intensität von Extremsituationen wie Niedrigwasserabflüssen. Die Trockenheit der letzten Jahre können lt. Klimaforscher*innen zukünftig zur Normalität werden. Der BUND empfiehlt dies dringend bei der Planung zur Umsetzung der WRRL zu berücksichtigen (siehe auch Kapitel 6.3), insbesondere vor dem Hintergrund der geringen Bedeutung der Güterschifffahrt auf der Elbe und der negativen Auswirkungen der Baumaßnahmen mit dem Ziel eine Schiffbarkeit beizubehalten.

4.4 Beeinträchtigungen des Sedimenthaushalt

„Die Elbe und ihre Auen wurden nahezu auf ihrer gesamten Länge in Deutschland als FFH-Gebiete identifiziert“ (BWP, 47). Diese Aussage weist auf die herausragende Bedeutung der Elbe und ihrer Flusslandschaft hin. Die Binnenelbe zwischen tschechischer Grenze und Lauenburg ist nach WRRL als natürliches Gewässer ausgewiesen worden, d.h. sie muss bis spätestens 2027 in den guten ökologischen Zustand gebracht werden. Derzeit wird dieses Ziel verfehlt – auch aufgrund von hydromorphologischen Belastungen. In „85 % aller OKW im deutschen Elbeeinzugsgebiet stellen Abflussregulierungen und/oder hydromorphologische Veränderungen eine signifikante Belastung dar“ (S. 67). Es herrscht großer Handlungsbedarf.

Ob die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um den guten ökologischen Zustand bis 2027 zu erreichen, ist mehr als unwahrscheinlich. Der BWP (S.68 ff.) weist darauf hin, dass u.a. Regulierung und Ausbau der Flüsse zur Verbesserung der Schiffbarkeit erheblich zur Überformung der Gewässer beigetragen haben. Dazu werden Eingriffe wie „Begradigungen und Einengungen des Abflussquerschnitts, Querverbauungen und Profilvergrößerungen, Ufersicherungsmaßnahmen, Eindeichungen und Entfernung natürlicher Ufergehölze“ genannt. Für den nächsten Bewirtschaftungszeitraum müssen nun die folgerichtigen Schlüsse daraus gezogen werden. Der BWP betont, dass „vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischen Funktionen und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf den Wasserhaushalt unterbleiben und damit insgesamt eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet wird“ (S. 33). Würde diese Maxime befolgt, dann müsste die Binnenelbe als Wasserstraße entwidmet werden oder zumindest in der Wasserstraßenklasse heruntergestuft werden, da die massiven Beeinträchtigungen, die von der Vorhaltung als Wasserstraße ausgehen definitiv vermeidbar sind (siehe auch Kapitel 4.3).

Eine positive Wirkung von Maßnahmen ist nur möglich, wenn diese quantifiziert und konkret verortet werden (siehe auch Kap 2.2). Ob und wie z.B. die Maßnahmen zur Verbesserung des Geschiebehaushalts (MG 15) einen positiven oder besonders positiven Zielbeitrag leisten können, wird nicht erläutert oder begründet (S. 101). Darüber hinaus finden sich Maßnahmen weiterer Planungen, wie des GEK und des Sohlstabilisierungskonzepts der WSV nicht wieder. Das bedeutet, dass diese Maßnahmen nicht bei der Umweltprüfung berücksichtigt wurden. Nach unserer Auffassung muss im Umgang mit der Elbe ein Paradigmenwechsel eingeläutet werden, unter anderem um das Ziel „Stopp und Umkehr der Sohlerosion“ zu erreichen und die biologische Vielfalt an diesem einzigartigen Strom zu erhalten. Ein solches Umdenken sowie die Änderung und Anpassung von Aufgaben an neue Gegebenheiten erfordert viel Mut aller Beteiligten, ist aber für den Erhalt des Ökosystem unabdingbar.

Die Problematik der Sohlerosion der Elbe ist mindestens seit den 1960er Jahren bekannt und ein Kernproblem für den ökologischen Zustand der Elbe. Nahezu die gesamte freifließende Elbe

ist davon betroffen¹⁰: Laut dem SeMK FGG Elbe liegen die Erosionsraten im Mittel im Bereich von 1 bis 1,25 cm/Jahr, das Sedimentdefizit liegt für die gesamte deutsche Binnenelbe bei 0,45 Mio. t/a. Aufgrund der menschlichen Eingriffe, vor allem um den Transport von Gütern per Schiff zu ermöglichen, ist der Sedimenthaushalt der freifließenden limnischen Elbe über viele hundert Flusskilometer erheblich gestört. Demzufolge ist die Erreichung der WRRL-Ziele, der betroffenen NATURA 2000-Gebiete, des UNESCO-Biosphärenreservates Mittelelbe und der langfristige Fortbestand des UNESCO Welterbes Gartenreich Dessau-Wörlitz erheblich gefährdet.

Im Zuge der durchgängigen Schiffbarmachung der Elbe für die Frachtschifffahrt wurde ab der Mitte des 19. Jahrhunderts das Bett der Mittleren und Oberen Elbe mit Flussbauwerken wie Buhnen, Deck- und Leitwerken festgelegt. Der Fluss wurde somit ca. auf die Hälfte seiner ursprünglichen Breite eingeeengt. Eine natürliche Seitenerosion ist, wenn überhaupt, nur noch sehr begrenzt möglich. Die Folge ist eine erhöhte Fließgeschwindigkeit und die Eintiefung des Flussbetts um bis zu zwei Meter ein (GKE 2017, AP Stromregelung). Durch Unterhaltungsmaßnahmen wird dieser Prozess weiter verstetigt. Im GKE ist vorgesehen, das Regelungssystem zu ergänzen, um die Schiffbarkeit zu verbessern, was zu einer weiteren Verschärfung der Sohlerosion beitragen würde und den Zielen der WRRL widerspricht. Weiterhin ist im Rahmen des BWP die Gefahr für die Auenlebensräume entlang der Elbe zu betrachten, die durch das Absinken des Grundwassers massiv bedroht sind. Typische artenreiche und seltene Lebensräume, wie Altwasser, trockenen immer weiter aus, mit negativen Folgen für Amphibien und Insekten. Seltene Hartholzauwälder sind aufgrund der Trockenheit, verstärkt durch die Sohlerosion in einem dramatischen Zustand. Der BUND sieht hier eine besondere Verantwortung bei der FGG Elbe, die Eingriffe auf die Gewässer der Elbe in einem für die Ökosysteme verträglichen Maß zu halten. Die Sohlerosion der Elbe zu stoppen und umzukehren, um den bereits eingetretenen Schaden zumindest teilweise zu kompensieren, muss in der Bewirtschaftung der Elbe oberste Priorität erhalten. Es geht um das „Sein oder Nichtsein“ bedeutendster Schutzgebiete der Bundesrepublik Deutschland.

Seit dem ersten BWP 2009 ist die „Verbesserung der Gewässerstruktur und Durchgängigkeit“ eine WWBF. Der BWP hebt eine beträchtliche Überformung der Gewässer hervor und benennt die Sohlerosion als eine Konsequenz mit erheblichen Negativ-Veränderungen wie Absenkung des Grundwasserspiegels. Alle Hintergrunddokumente, die dem BWP zu diesem Aspekt beigefügt sind, heben die Bedeutung eines naturnahen Sedimenthaushalts für die Ausbildung eines naturnahen gewässertypspezifischen Formenschatz hervor: „Eintiefungsprozesse der Sohle sind (...) mit Wasserspiegellagen im Gewässer und i.d.R. auch des Grundwassers verbunden. Dies führt langfristig zu einer Entkopplung von Gewässer und Aue mit einem Rückgang an autotypischen Lebensräumen, Tier und Pflanzenarten. Der morphologische Prozess der Eintiefung ist sehr bedeutend für die Mittlere Elbe“ (FGG Elbe Sedimentmanagementkonzept 2013).

Da der BWP keine konkreten Ziele definiert, vermutet der BUND, dass das analog zum GKE definierte Ziel (Themenfeld Z: „Stopp und Rückführung der anthropogen verursachten Sohlerosion“) auch mit der Umsetzung der WRRL erreicht werden soll. Dazu empfiehlt der BUND, diese Formulierung explizit auch in BWP und MNP aufzunehmen und zeitnah in einen Umsetzungsprozess zu bringen. Eine bloße Minderung der Eintiefungsrate reicht nicht aus, um die WRRL-Ziele zu erreichen, da sie mit einer weiteren Verschlechterung einhergeht.

¹⁰ Gesamtkonzept Elbe, Stromregelung Ist-Aufnahme, Abb 1

Es bedarf Maßnahmen

- um die Fließgeschwindigkeit und Schleppkraft und damit die Sohleintiefung und den Wasserspiegelverfall zu reduzieren,
- um morphologisch dynamische Ufer zu schaffen und offene Gleithänge und Abbruchkanten zu aktivieren. Dazu müssen versteinte Ufer im großen Umfang rückgebaut (entsiegelt) werden, um gezielt Seitenerosion zu ermöglichen, damit der Geschiebeeintrag ermöglicht wird,
- um Inselbildung (Gehölz bestandene Flussinseln) und aktive Hinterströmungserosion an breiten Gleitufeln zu fördern. Dazu benötigt der Fluss mehr Spielraum,
- Sonderstrukturen wie Erosionsufer und Totholzablagerungen müssen erhalten werden,
- um den Fluss wieder etwas näher in sein natürliches Gleichgewicht zu bringen

Was in den Unterlagen ebenfalls fehlt, sind die Planungen, die der Zielerreichung gemäß WRRL widersprechen (siehe auch Kapitel 2.2). Dazu gehören beispielsweise die Unterhaltungsmaßnahmen an der Wasserstraße Elbe (Verlängerung/ Erhöhung von Bühnen, welche die Sohlerosion verschärfen) oder das aktuell verhandelte Regierungsabkommen mit Tschechien, das in Kürze (Stand Juni 2021) unterzeichnet werden soll. Dort ist von Fahrrinntiefen bis zu 2,30 Meter die Rede, was weitere Staustufen nötig machen würde und damit erhebliche Auswirkungen auf den Sedimenthaushalt und die Durchgängigkeit zur Folge hätte. Der BUND empfiehlt BWP und MNP nachzubessern und diese Planungen und ihre Auswirkungen zu ergänzen.

Im BWP wird darauf verwiesen, dass die Eingriffe weit über den Ort des Eingriffs hinauswirken können (S. 68). Als Konsequenzen einer vermehrten Sohlerosion und Flussbetteintiefung werden Veränderung des Feststoffhaushalts, Absenkung des Grundwasserspiegels und die Abkopplung flussbegleitender Auen aufgeführt. Weiter wird auf Seite 154 im Hinblick auf die notwendige bettbildende Fracht, die sich aus der Geschiebefracht und der Suspensionsfracht bildet, auf die Überregionalität der Aufgabe des Sedimentmanagements hingewiesen. Ansonsten verweist der BWP im Bezug auf die Sohlerosion nur auf das GKE und das Sedimentmanagementkonzept (SeMK) der FGG Elbe bzw. der IKSE sowie die Kurzberichte zur Umsetzung. Auf das Sohlstabilisierungskonzept der WSV wird nicht hingewiesen, obwohl dies das einzige Konzept ist, auf dessen Grundlage konkrete Maßnahmen geplant werden. Es bleibt unklar, wie diese Konzepte und ihre Umsetzung miteinander und mit dem BWP verknüpft sind. Unerwähnt bleibt ebenso, wie mit den unterschiedlichen Ansätzen und Zielausrichtungen umgegangen wird.

Ein Blick auf die genannten Konzepte im Kontext der Umsetzung der WRRL, den BWP und ihren Beitrag zum Stopp und der Umkehr der Sohlerosion zeigt: Das SeMK (FGG Elbe 2013) legt die Grundsätze für das Sedimentmanagement in der FGE Elbe fest, doch der Konflikt zwischen Schifffahrt bzw. Unterhaltung von Regelungsbauwerken/ Morphologie und damit die Ursache der Sohlerosion wurde ausgeblendet. Damit bietet das SeMK nur bedingt Lösungen für die Sohlerosion (Sohlhöhenänderung / Sedimentbilanz) an. Dies steht im Kontrast zur anfänglichen Problemanalyse des SeMK, aus der ein dringender Handlungsbedarf hervorgeht. Bei der Umsetzung von konkreten Maßnahmen wird der Fokus auf die Qualität der Sedimente gelegt, wobei dafür grundlegende Studien zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch nicht vorlagen¹¹. Den

¹¹ 2. Kurzbericht zum Umsetzungsstand des SeMK

zähen Umsetzungsprozess zeigt auch ein Zitat aus einer Veranstaltung der FGG Elbe am 27. Mai 2021 zur Beteiligung der Öffentlichkeit zum Stand des Sedimentmanagements: „Ziele müssten definiert werden, wo wir hinwollen, und welche Nebengewässer eine Rolle spielen.“ Solange kein klar definierter Zielzustand existiert, können auch keine Handlungsbedarfe und zur Erreichung notwendige Maßnahmen abgeleitet werden.

Das, wie weiter oben erwähnte, Sohlstabilisierungskonzept für die Elbe von Mühlberg bis zur Saalemündung (WSV 2009) wurde nicht im Rahmen der Anhörung vorgelegt, obwohl es sich hierbei um das zentrale Konzept zum Thema Sedimentmanagement handelt. Die Zeitschiene zwischen erstem Entwurf 2006, Gesamtvorstellung und Stellungnahmen der Verbände 2009/10, erstem Pilotprojekt 2016 und noch immer keinem Planfeststellungsverfahren für erste Maßnahmen, zeigt deutlich die fehlende Priorisierung der Umsetzung. Der BUND verweist auf seine Stellungnahme von 2010 und den darin enthaltenen Anmerkungen, die weiterhin aktuell sind.

Themen, die im BWP behandelt, aber zu denen keine Verknüpfung zur Sohlerosion gezogen werden, sind der Erhalt der Biodiversität und die Folgen des Klimawandels. Lebendige Auen tragen als Feuchtgebiete zur Verminderung von Treibhausgasen bei, austrocknende Auen hingegen emittieren Treibhausgase und beschleunigen die Klimaerwärmung. Die UVP verweist mehrfach auf die Bedeutung der Auen und die Verstärkung der Erosion durch den Klimawandelfolgen (S. 35, S. 70 ff.). Der BUND empfiehlt, diesen Zusammenhang auch im BWP einzuarbeiten (siehe auch Kapitel 6.3).

Eine weitere Auswirkung der Sohlerosion, die im BWP nicht thematisiert wird, ist das Absinken des Grundwasserspiegels. Die Auswirkungen der Sohlerosion auf das Grundwasser beschränken sich nicht nur auf die rezente Aue, sondern betreffen auch die Altaue, inkl NATURA 2000-Gebiete. Betroffene Nutzungen sind beispielsweise Land- und Forstwirtschaft, aber auch die Fischerei und Tourismus. Entlang der Elbe unterhalb von Riesa sind die Grundwasserkörper DEGB_DESN_EL-2-1 und DEGB_DEST_OT-5 in einem schlechten mengenmäßigen Zustand. Insbesondere der Elbeabschnitt entlang des GWK DEGB_DESN_EL-2-1 bei Torgau verzeichnet eine hohe Eintiefungsrate. In die Anhörungsunterlagen sollten diese Auswirkungen der Sohlerosion ebenfalls aufgenommen werden.

Die im LAWA BLANO-Maßnahmenkatalog vorgeschlagenen Maßnahmen spiegeln die beschriebenen, negativen Folgen der Sohlerosion auf die Ziele der WRRL und die Dringlichkeit deren Erreichung nicht wider. Eine Auswertung zeigt, dass z.B. Maßnahmen zur Habitatverbesserung durch Initiieren/ Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung (Nr. 70) oder bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Sohlstruktur bzw. der Gewässerstruktur (Nr. 71/72), die insbesondere für die Belastung „Sohlerosion“ relevant sind, nur an 10 Kilometern angewendet werden sollen. Das entspricht weniger als 2 % der freifließenden Binnenelbe. Weitere Maßnahmentypen (Nr. 75, 77 und 79) sind nur an einzelnen WK geplant, aber es werden keine Aussagen gemacht, wo genau und in welchem Umfang welche Maßnahmen angewendet werden sollen.

Wir bezweifeln, dass die Maßnahmen in einem solchen marginalen Umfang ausreichen, den guten ökologischen Zustand herzustellen, gerade im Hinblick auf die Komplexität der bestehenden Herausforderung. Der BUND empfiehlt notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur bzw. des hydromorphologischen Zustands zu ergänzen. Der Zustand der limnischen Elbe muss noch erheblich verbessert werden, soll bis 2027 das vorgeschriebene Ziel, der gute ökologische Zustand, erreicht werden. Insbesondere der Geschiebemangel und seine

Ursachen sollten im BWP thematisiert und dargestellt werden, wie die Geschiebewardirtschaftung gestaltet werden soll. Die Geschiebezugabe (keine Umlagerung) von ca. 20 000 – 25 000 t/a bisher, reicht nicht aus, um das Geschiebedefizit der Elbe von 400 000 bis 450 000 t/a auf rund 300 Flusskilometern zu beheben¹².

Das Problem der Sohlerosion der freifließenden Binnenelbe zu lösen, ist eine der großen Herausforderungen, die es an der Elbe zu bewältigen gilt, um den guten ökologischen Zustand und den günstigen Erhaltungszustand der Auenlebensräume herzustellen. Da hunderte Kilometer der frei fließenden Elbe von der Sohlerosion betroffen sind, ist es erforderlich, die betreffenden Wasserkörper im Zusammenhang zu betrachten, Ursachen-Analyse zu betreiben, eine Lückenanalyse anzufertigen sowie die Maßnahmen und ihre Wirkung genau zu beschreiben (Verortung, Umfang, etc.).

4.4.1 Unterhaltung in der Tideelbe

Der BWP beschreibt, dass „sonstige signifikante anthropogene Belastungen in der FGG Elbe (...) regional spezifisch und einzelfallbezogen betrachtet (werden). Belastungen sonstiger Art können z. B. aus dem Bau von Häfen und anderen Verkehrseinrichtungen resultieren“ (S. 69). Es seien insgesamt 300 OWK durch sonstige anthropogene Belastungen signifikant betroffen.

Dringend zu erwähnen ist hierzu das Ästuargebiet der Tideelbe. Zwischen dem Hamburger Hafen und der Mündung der Elbe in die Nordsee werden jedes Jahr ca. 20 Mio. m³ Sediment für die laufende Unterhaltung aus dem Fluss gebaggert, mit steigender Tendenz. Dies stellt zwar formal bisher naturschutzrechtlich keinen Eingriff dar, ist aber eine erhebliche Belastung der Flussökologie. Die erhöhte Strömung, die u.A. durch die tiefe Fahrrinne und die glatte Sohle bedingt wird, führt zu Erosion von wertvollen Ufergebieten und verschiebt die Brackwasserzone landeinwärts. Steigende Schlickmengen, starke Trübung im Gewässer, große sauerstoffarme Zonen und die Aufsteilung der Tidekurve führen zu Bestandseinbrüchen von Fischarten, wie etwa des ehemals massenhaft vorkommenden Stints, und Lebensraumverlusten für Tiere und Pflanzen. Da die strombaulichen Maßnahmen in diesem Bereich, v.a. die Fahrinnenvertiefung und Unterhaltung augenscheinlich nachteilige Auswirkungen auf die Gewässerökologie im Einzugsgebiet haben, fordert der BUND eine Klärung, inwiefern hier gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen wird (Stichwort: Einschränkungen bei der Durchgängigkeit der Tideelbe für Wanderfische).

Die Unterhaltung im Ästuarbereich bedarf einer ökologisch verträglichen Anpassung. Die Auswirkungen von baulichen Maßnahmen in Fließgewässern, gerade bezogen auf den Sedimenthaushalt, müssen bei der Bewertung solcher Eingriffe transparent betrachtet und bewertet werden. Der BUND empfiehlt statt der nichtssagenden Formulierung „Die hydromorphologischen Veränderungen in der Tideelbe haben insgesamt zu einem unausgeglichene Sedimenthaushalt geführt.“ (S. 155) eine realistische, ungeschönte Darstellung der aktuellen Probleme in der Tideelbe, sowie an dieser Stelle auch detaillierte Informationen, wann mit der angekündigten Weiterentwicklung des Sedimentmanagementkonzeptes als Lösungsvorschlag der genannten Probleme zu rechnen ist.

Zum Verweis auf den Prozess des Forum Tideelbe (S. 155) sollte im BWP die Annahme korrigiert werden, dass das Sedimentmanagement die Kernaufgabe des Forums war. Vielmehr stand die Identifizierung von Maßnahmen für eine Tidehubsenkung im Vordergrund des Dialogprozesses.

¹² BfG, KLIWAS 67/2014. Sedimenttransport und Flussbettentwicklung der Binnenelbe

Die Empfehlung, ein „flexibles und adaptives“ Sedimentmanagement zu schaffen, war niemals die Empfehlung des Forums Tideelbe, sondern nur die Aussage einzelner Teilnehmer im Abschlussbericht (Ergebnisbericht Forum Tideelbe, Stimmen zum Abschluss des Forum Tideelbe, S. 71 von Prof Dr. Hans Heinrich Witte, GWS und Claudia Flecken HPA). Genauso müsste dann in den BWP die Stimme der Naturschutzverbände aufgenommen werden, die Notwendigkeit der Umsetzung von großen und entsprechend teuren Maßnahmen für die Tideelbe anzuerkennen und glaubhaft (zu) bekunden, dass diese nicht in Zukunft aus Kostengründen unterbleiben (Ergebnisbericht Forum Tideelbe, S. 71). Der BUND schlägt vor, Einzelstimmen aus dem BWP herauszunehmen und stattdessen das abgestimmte Ergebnis aller Beteiligten aufzunehmen: „Die Schaffung von Flutraum kann einen notwendigen Beitrag dazu leisten, die Tidedynamik zu stabilisieren. Die vom Forum empfohlenen Maßnahmen werden die ökologisch nachteiligen Entwicklungen in der Tideelbe jedoch nur bedingt ändern können. Zusätzlich müssen Politik und Verwaltung weitere Lösungsansätze in den Blick nehmen. Dazu gehören weitere Maßnahmen zur Schaffung von Tidelebensräumen sowie ein nachhaltiges Sedimentmanagement und eine umfassende Verbesserung der Sedimentqualität im gesamten Einzugsgebiet der Elbe“ (Ergebnisbericht Forum Tideelbe, S. 67).

Die hier angesprochenen nötigen weiteren Lösungsansätze sind im Rahmen der aktuellen MNP unbedingt aufzugreifen und für die Tideelbe zu definieren.

5 Reduzierung von stofflichen Verunreinigungen

Der BUND empfiehlt

- Die konkrete Ausweisung von einheitlich strengeren Grenzwerten: In den Fließgewässern die Unterschreitung der Gesamtstickstoff-Zielwerte von 2,8 mg/l (Nordsee-Einzugsgebiet) bzw. 2,6 mg/l (Ostsee-EZG) gemäß OGeWV, sowie länderübergreifende Phosphor-Ablaufkonzentrationen in allen betroffenen Kläranlagen in einem Konzentrationsbereich zwischen 0,2 und 0,3 mg/l
- Das deutsche Düngerecht so zu reformieren, dass Nitrat- und Phosphateinträge in das Grundwasser, die Oberflächen- und die Küstengewässer nachweislich und dauerhaft reduziert werden
- Die Definition und Umsetzung von konzentrierten Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffeinträgen, auch im Rahmen von Gesamtkonzepten, beginnend bereits am Oberlauf bzw. an der Quelle
- Transparenz bei der Auswertung und Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffeinträgen zu schaffen, z.B. die Veröffentlichung der Ergebnisse aus der durchgeführten Defizitanalyse sowie die zeitnahe Aktualisierung der online Geodatenbanken
- Die Erstellung von intensiveren Monitoringprogrammen für GWK
- Die Verlängerung von modellgestützten Stickstoff- und Phosphor-Management
- Die Beratung und Gewässerschutzmaßnahmen vor Landwirt*innen verpflichtend zu machen und durch angemessene, möglichst weitreichende Erfolgskontrollen zu ergänzen
- Das Aufnehmen weiterer Themenfelder in den BWP, um dem Handlungsbedarf des Hauptverursachersektors Landwirtschaft zu begegnen (Bsp.: Ausweitung Ökolandbau, Verbindliche Ausweisung von Gewässerrandstreifen, Sperrfristen, Einführung von Umweltsteuern etc.)
- Die Nutzung der vorliegenden Erkenntnisse zur Bedeutung der Eintragsquellen und zur Bioverfügbarkeit bei verschiedenen chemischen P-Bindungsformen für ein flussgebietseinheitliches Konzept
- Die Einstellung der ackerbaulichen Nutzung auf ehemaligen Mooren und eine schnellstmögliche Wiedervernässung
- Fristverlängerungen für den chemischen Zustand lediglich gemäß Art. 4 WRRL und unter transparenter Berichterstattung in Anspruch zu nehmen
- Transparente Angaben dazu, um wieviel sich die Zielerreichung des chemischen Zustands verzögert
- Schadstoffeintrag, -gehalt und -trend umfassend zu untersuchen
- Transparentere Angaben zu Überwachung und Grenzwerten
- Die Maßnahmenplanung zielgerecht und nachvollziehbar zu gestalten, Handlungsziele vorzulegen
- Maßnahmen an der Quelle
- Ein Verbot von Pestiziden und den Einsatz für gewässerverträgliche Alternativen
- Angaben dazu, wie die Bundesländer und ihre zuständigen Behörden die wasserrechtlichen Vorgaben in Nachverhandlungen zum Kohleausstieg einbringen
- Aktuellere Darstellung der Eintragspfade und einen verständlichen Verweis auf konkrete Maßnahmen, die prozentual den Eintragspfaden entsprechen.
- Ein einheitliches, konsequentes Vorgehen im Umgang mit Misch- und Niederschlagswasser im gesamten Einzugsgebiet
- Eine transparente Darstellung, welche Maßnahmen unter Anwendung des Vorsorgeprinzips aufgrund der hohen Pestizid- bzw. Biozidkonzentration getroffen werden
- Die Aufnahme von Problematik, Monitoring und Maßnahmen zur Vermeidung von Mikroplastik in den Gewässern

5.1 Anpassung von Nährstoffkonzentrationen und -frachten

Von 1990 bis ca. 2005 gab es einen deutlichen Trend zur Verbesserung der Gewässerzustände. Seit Mitte der Nuller-Jahre stagnierte dieser Trend allerdings und kehrt sich in den letzten Jahren sogar eher um (Lüderitz 2020). Die Reduktion der signifikanten stofflichen Belastungen aus Nähr- und Schadstoffen wird als WWBF daher im BWP (S. 151) zurecht als vorrangiger überregionaler Handlungsschwerpunkt betrachtet. Leider muss dennoch festgestellt werden, dass „das Erreichen des guten ökologischen Zustands in den Küstenwasserkörpern der Elbe bzw. der Nordsee sowie in den Wasserkörpern des Elbestroms (...) weiterhin verfehlt wird“ (S. 162).

Der BWP zeichnet ein Vertrauen in die grundlegenden Maßnahmen, „die in vielen Fällen ausreichen, die Gewässer von Stoffeinträgen zu schützen und so die Bewirtschaftungsziele zu erreichen“ (S. 160). Diese Sichtweise teilt der BUND nicht und auch die Zwischenbilanz der LAWA widerspricht dieser Auffassung: Es wird zwar „in den meisten Flussgebieten ein hoher Umsetzungsstand bezogen auf die Zahl der Wasserkörper erreicht. Diese Auswertungen geben jedoch vor allem die Förderkulisse der Agrar- und Umweltmaßnahmen (...) wieder, deshalb können keine Rückschlüsse gezogen werden, in welcher Intensität Agrarumweltmaßnahmen ergriffen wurden und ob diese auch dauerhaft auf den entsprechenden Flächen umgesetzt werden. Eine dauerhafte Reduzierung der Nährstoffeinträge ist aber für den Gewässerschutz bzw. den Erfolg der landwirtschaftlichen Maßnahmen von hoher Bedeutung. Bundesweit in gleicher Weise auswertbare und differenzierte Zahlen hierzu lagen zum Berichtszeitpunkt nicht vor“ (LAWA 2019, 31).

Der BUND bemängelt die fehlende Transparenz an dieser Stelle, die sich auch in der FGE Elbe widerspiegelt. Im BWP sind ebenfalls keine aktuellen Zahlen zu finden. Der bloße Hinweis, dass sich die Minderungsbedarfe für Gesamtstickstoff und auch für Phosphor im Vergleich zum Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 reduziert haben, ist nicht ausreichend, zumal in Kapitel 2.1.1 (BWP, 49) deutlich dargestellt ist, dass „Stoffeinträge aus diffusen Quellen über alle Wasserkörperkategorien hinweg die Hauptbelastungsart darstellen“. Das Projekt AGRUM-DE berechnet beispielsweise im Modell-Basisjahr 2016, dass 50 % der Phosphoreinträge (ca. 2.210 t TP/a) und ca. 75 % der Stickstoffeinträge (ca. 64.800 t TN/a) über nicht-urbane diffuse Quellen in die Oberflächengewässer im deutschen Anteil des Elbeeinzugsgebietes eingetragen werden (BWP, 65).

Weiterhin sind auch Nährstoffeinträge aus Punktquellen relevant: „Mehr als 1.800 oder 65 % von insgesamt fast 2.800 Fließgewässerswasserkörpern weisen Belastungen durch Nährstoffe aus Punktquellen oder diffusen Nährstoffeinträgen auf“ (BWP, 63). Solange die Zielwerte nahezu flächendeckend verfehlt werden, ist ein Erreichen der geforderten Nährstoffreduzierungsziele mit den geplanten Maßnahmen im nächsten Bewirtschaftungszeitraum unwahrscheinlich. Vielmehr geben die Anhörungsdokumente schon jetzt Hinweise auf weitere geplante Fristverlängerungen (BWP, 167).

Um dies zu verhindern, empfiehlt der BUND die konkrete Ausweisung von flächendeckend einheitlich strengeren Grenzwerten, wobei Berlin mit den bundesweit schärfsten Phosphorgrenzen ein positives Beispiel darstellt. Die Definition und Umsetzung von konzentrierten Maßnahmen, auch im Rahmen von Gesamtkonzepten, ist notwendig, beginnend bereits am Oberlauf bzw. an der Quelle. Dies ist auch notwendig zum Schutz der Nordsee und der grundwasserabhängigen Lebensräume (siehe auch Kapitel 8). Für die Oberläufe sollten ebenfalls die aktuellen Ist-Ziel-Abgleiche der Konzentrationen dargestellt werden. Der BUND

erinnert in diesem Zusammenhang an die betreffende Forderung der EU-Kommission an Deutschland, die sie im Kontext des 5. Umsetzungsberichts formuliert hat: Danach soll eine Stoff-bezogene Lückenanalyse für die Wasserkörper erfolgen und dargestellt werden, inwiefern die Maßnahmen die notwendige Reduzierung der „Lücke“ zwischen Ist-Zustand und Zielkonzentration (=guter Zustand) sicherstellen. Generell sind die Ergebnisse aus der durchgeführten Defizitanalyse (BWP, 63) im Sinne der Transparenz mindestens für die Vorranggewässer zu veröffentlichen. Der BWP bewirbt die Auswertung der Gewässerüberwachung in einer Geodatenbank¹³, wo „Ausgangsdaten, Ergebnisse und vorhandene Modellierungsergebnisse vorgehalten“ werden sollen (S. 162). Der BUND kritisiert, dass die dort verfügbaren Daten lediglich bis zum Jahr 2015 abrufbar sind, was eine aktuelle Auswertung unmöglich macht.

Im Hinblick auf das Grundwasser sind intensivere Monitoringprogramme erforderlich, um sehr frühzeitig den Effekt von Maßnahmen der Landwirtschaft, wie Reduktion der N-Überschüsse, ggf. Umstellung auf Ökolandbau, bewerten zu können. „Frühzeitig“ heißt hier mindestens nach ein bis drei Jahren, also noch innerhalb eines Bewirtschaftungszeitraums.

Nachdem das von 2010 bis 2017 laufende Nährstoff-Modell-Projekt für das Land SH des FZ Jülich nach Wissen des BUND nicht verlängert worden ist, sollte für die 3. Bewirtschaftungsperiode das Stickstoff- und Phosphor-Management weiter modellgestützt betrieben werden. Mit dem vorhandenen oder einem gleich leistungsfähigen alternativen Modell sollten beispielsweise die Minderungsbedarfe, bezogen auf die Stickstoffdüngung, möglichst kleinräumig differenziert (bodenartabhängig) ermittelt und vorgegeben werden, um die für den Grundwasserschutz erforderlichen Zielkonzentrationen im Sickerwasser nicht zu überschreiten. Die Erhaltung und die Renaturierung von grundwasserabhängigen Ökosystemen spielen für die Reduzierung von Nährstoffen in den Flüssen und damit auch im Meer eine große Rolle und müssen unbedingt weiter vorangetrieben werden. Die Anstrengungen zur Reduzierung von Nährstofffrachten aus Siedlungsbereichen müssen dafür weiter intensiviert werden (vgl. Regenwasserbehandlung zur Vermeidung von Schadstoffen, Kapitel 5.2.3). In diesem Zusammenhang merkt der BUND kritisch an, dass die bisherigen UQN/GQN-Festlegungen z.B. für N-Verbindungen (Nitrat) in der Grundwasser- und Oberflächengewässerverordnung nicht darauf hin geprüft wurden, ob sie in der FGE Elbe für den Schutz der einzelnen gewässerabhängigen Lebensräume (Auen, Moore, Wälder, etc.) ausreichen und ggf. durch regional striktere UQN/GQN angepasst werden müssen. Zumindest findet sich hierzu im Anhörungsdokument keine Antwort. NRW hat z.B. einen Prüfwert für Nitrat von 20mg/l festgelegt (MULNV NRW o. A. J.).

Auch im Hinblick auf den Meeresschutz und die Ziele der MSRL müssen Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge zeitnah und mit besonderer Anstrengung im gesamten Einzugsgebiet angegangen werden. Mehrfach beobachtete ökologische Risiken, wie etwa die Massenentwicklung von Algen, haben dazu geführt, dass das Küstengebiet von der OSPAR als Eutrophierungsproblemgebiet ausgewiesen worden ist. Eutrophe Gewässer sind zwar hochproduktiv, produzieren also viel Biomasse, die vorherrschenden Bedingungen sind jedoch nur für einen kleinen Teil der Organismen von Vorteil. Mit der Zunahme der Biomasse wird gleichzeitig die Biodiversität und die Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Störungen und damit die Ökosystemstabilität insgesamt geschwächt (Cleland 2011, HELCOM 2009). Hohe Nährstoffkonzentrationen mindern außerdem Maßnahmeneffekte des MNP. Beispielsweise

¹³ www.visdat.de/elbe

vernichten Algenbeläge auf Kiesbetten oder die Kolmation (Verstopfung der Poren durch Feinsedimente) aufwendig geschaffene Laichhabitats. Der mit der Oberflächengewässer- und Grundwasser-Verordnung festgelegte UQN/GQN-Wert für Nitrat von 50mg/l ist nicht kompatibel mit dem Meeresschutz, weil er mindestens um das Dreifache zu hoch ist. Der Widerspruch zwischen zulässigen Nitrat- und N-Gesamt-Konzentrationen ist daher im BWP konkret anzugehen. Der BUND empfiehlt in den Fließgewässern die Unterschreitung der Gesamtstickstoff-Zielwerte von 2,8 mg/l (Nordsee-Einzugsgebiet) bzw. 2,6 mg/l (Ostsee-EZG) gemäß OGewV.

Die Nährstoffminderungsstrategie der IKSE, mit Maßnahmen wie „Retentionsbodenfilter, Regenwasserbewirtschaftung (...), (Optimierung von) Abwasserbehandlungsanlagen oder die (...) weitere Verminderung der Phosphoreinträge“ (S. 163) ist ein Schritt in die richtige Richtung, sollte aber unbedingt weiter konkretisiert werden. Die zehn Punkte, auf die sich in der FGG Elbe der Handlungsfokus richtet (BWP, 164), sind ebenfalls ein guter Anfang, sollten sich aber in konkreten Maßnahmen widerspiegeln.

5.1.1 Beseitigung von Vollzugsdefiziten bei der Minderung von Stickstoffeinträgen

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) geht in seinem aktuellen Sondergutachten „Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“ davon aus, dass mindestens eine Halbierung der Stickstoffeinträge in Deutschland und der EU notwendig wäre, um nationale und internationale Umweltqualitätsziele zu erreichen. Der SRU verweist darauf, dass beim reaktiven Stickstoff global betrachtet die Grenzen der Tragfähigkeit bereits weit überschritten sind. Es besteht daher gerade im Hauptverursachensektor Landwirtschaft ein immenser Handlungsbedarf. Die FGG Elbe liegt im bundesweiten Vergleich in der unteren Hälfte, was umgesetzte oder begonnene Maßnahmen (OWK 2016 bis 2018) zur Reduzierung der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft betrifft. Bei Maßnahmen zu den GWK ist es sogar der letzte Platz (LAWA 2019, 31).

Der BWP erkennt Deutschland als flächendeckend nährstoffsensibel an und verweist auf die „Ausweisung besonders nährstoffbelasteter Gebiete (...), für die ab Januar 2021 strengere Anforderungen für die Landwirtschaft gelten“ (S. 46). Nach § 13a der im April 2020 verabschiedeten Düngeverordnung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat oder Phosphat sind solche Gebiete auszuweisen und dort konkrete Reduzierungsmaßnahmen festzulegen. Die EU-KOM hat Deutschland ebenfalls Empfehlungen ausgesprochen, die bei der Ausarbeitung der dritten BWP für die Einzugsgebiete berücksichtigt werden sollten.

Der BUND empfiehlt eine kritische Bewertung der Düngeverordnung, z.B. bei der Nährstoffbilanz der Betriebe, wo die EEG-Förderung für Biomasse nicht eingerechnet wird, obwohl sie zu verstärktem Maisanbau und damit zu Überdüngung durch Gülleaufbringung, zur Entsorgung von Gärresten auf den Äckern und damit zu ansteigenden Nährstoffbelastungen im Boden, im Grundwasser und in den Oberflächengewässern resultiert. Es ist nicht mit der überarbeiteten Düngeverordnung getan, sondern es sind verstärkte Maßnahmen nötig, um Grund- und Oberflächengewässer vor der Eutrophierung zu schützen. Zum Beispiel geht die DüVo weder auf die Anforderungen des Meeresschutzes und der grundwasserabhängigen Natura-2000 Gebiete ein noch auf die Kleingewässer bzw. Drainagen als Verbreitungspfade von Nährstofffrachten.

Als vermutlich wichtigster Punkt ist die Beseitigung von Regelungsdefiziten zu nennen. Das deutsche Düngerecht muss so reformiert werden, dass die EU-Nitratrichtlinie konsequent in das deutsche Recht umgesetzt wird, um Nitrat- und Phosphateinträge in das Grundwasser, die Oberflächen- und die Küstengewässer nachweislich und dauerhaft zu reduzieren (Dessauer Erklärung, 4). Aktuell wird als ergänzende Maßnahme vor allem eine freiwillige Gewässerschutzberatung für die Landwirtschaft vorgestellt. Der BWP stellt dabei klar: „Die Umsetzung des Maßnahmenprogramms basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Daher bestehen Unsicherheiten bei der tatsächlichen Maßnahmenumsetzung. Die Erfahrungen aus den ersten beiden Bewirtschaftungszeiträumen zeigen, dass insbesondere bestehende Nutzungskonflikte und die fehlende Akzeptanz von Maßnahmen Unsicherheitsfaktoren bei der Umsetzung von Maßnahmen darstellen“ (S. 270) (siehe auch Kapitel 3.2). Wie kann also weiterhin auf diese unwirksame Freiwilligkeit bei der Umsetzung einer Gewässerschutzrichtlinie gesetzt werden, zumal in Bereichen solcher massiver Grenzwertüberschreitungen wie der Landwirtschaft?

Generell bedarf es der Akzeptanz- und Attraktivitätssteigerung von Agrarumweltmaßnahmen, die schnell und effektiv greifen. Weitere zusätzliche Belastungen müssen verhindert werden. Beratung und Gewässerschutzmaßnahmen der Landwirte sollten verpflichtend gemacht und durch angemessene, möglichst weitreichende Erfolgskontrollen ergänzt werden. Zurzeit besteht ein enormes Vollzugs- und Kontrolldefizit in der Landwirtschaft. Die Überprüfung der Düngeplanung, der Hoftorbilanzen sowie der Einhaltung der Stickstoff-Minderungsziele, stichprobenartige Überprüfung der Dünger- und PSM-Ausbringungspraxis, Kontrolle der Ausbringungs-Sperrfristen, Einhaltung der Gewässer-Mindestabstände usw. sind nötig -als notwendige Gegensteuerung zu den jahrzehntelang andauernden Gewässerbelastungen aus diffusen Quellen, um die Anforderungen der WRRL zu erfüllen. All dies ist im BWP nicht erkennbar und bedarf einer Nachbesserung.

Weitere Themenfelder, die mit neuer Priorisierung in den BWP und die MNP aufgenommen werden sollten, sind:

- Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftsministerien zur Ausweitung des Ökolandbaus und Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Konzentration der Tierhaltung, bzw. die generelle Verringerung der Tierbestände: Wegen seiner geringen Nährstoffüberschüsse und des geringen Pestizideinsatzes ist die Erhöhung des Ökolandbau-Anteils ein Weg, um die Chancen zur Erreichung der WRRL-Ziele deutlich zu erhöhen. Er sollte vor allem in der Geest oder in Trinkwasserschutzgebieten daher verstärkt gefördert werden. Der BUND weist auf seine Anregung aus der Stellungnahme von 2009 hin, wonach im Einzugsgebiet der dt. Elbe der ökologische Landbau so gefördert werden sollte, dass er ab 2015 auf mindestens 20% der landwirtschaftlichen Fläche praktiziert werden kann.
- Verbindliche Ausweisung von beidseitigen Gewässerrandstreifen mit Düngungs-, Pestizidausbringungs- sowie einem Ackerbau- und Umbruchsverbot, inkl. Kontrolle der Einhaltung. Die Breite der Gewässerrandstreifen sollte von Art und Größe des Gewässertyps abhängen. Eine Mindestbreite von 10 m bei kleineren bis mittleren Gewässern (bis 2. Ordnung), sowie von mindestens 20 m bei größeren Gewässern (1. Ordnung) ist unerlässlich. Zusätzlich sollte die Hangneigung bzw. die Erosionsgefährdung der Böden bei der Abstandsregelung berücksichtigt werden. Bei großen Strömen sollte keine Gülle-Düngung in den Vorländern und

Überschwemmungsgebieten erfolgen. Gewässerrandstreifen reduzieren Feinsediment- und Nährstoffeinträge, sie bieten Retentionsraum, verbessern die Uferstruktur und fördern bei entsprechender Bewirtschaftung eine typspezifische Entwicklung der Artenvielfalt.

- Schnellstmöglicher Umstieg von der Güllewirtschaft auf Einstreuhaltung zur Verbesserung des C-N-P-Verhältnisses und damit der Wasser- und Nährstoffrückhaltes in den Böden, was zudem auch der Erhöhung des Tierwohles dienen würde. Für die Lagerung von Gülle und ähnlichen Substraten müssen stringente bundeseinheitliche Regelungen gelten. Der Anbau von Energiepflanzen, die starkes Düngen erfordern, muss reduziert werden und darf in der Aue nur mit sehr strikten Auflagen für den Gewässerschutz erfolgen.
- Sperrfristen der Ausbringung müssen so gestaltet werden, dass eine Auswaschung von Nährstoffen in Grund- und Oberflächengewässer effektiv verhindert wird. Ausbringungszeitpunkte für Gülle und Flüssigmist in Zeiten ohne Pflanzenwachstum und entsprechende Nährstoffaufnahme sollten nicht gestattet sein. Nach der Ernte ist die Düngung einzustellen, es sei denn, es wird danach eine Nebenfrucht angebaut.
- Einführung von zusätzlichen ökonomischen Instrumenten, wie z.B. die Einführung einer Umweltsteuer auf überschüssige Nährstoffeinträge.

Der BUND begrüßt, dass im Anhörungsdokument auf die Einträge aus Drainagen eingegangen wird. Um diese Problematik weiter zu präzisieren, sollten die Einträge einzelnen Verunreinigungsquellen – z.B. landwirtschaftliche Drainagen – zugeordnet und möglichst wasserkörperbezogen weiter konkretisiert werden, um den Handlungsbedarf operationalisieren zu können. Das Argument „Nährstofffreisetzung durch Klimawandelfolgen wie Wasserstandsschwankungen“ (S. 245) sollte nicht als Verschleierung für das Versäumnis erforderlicher Maßnahmen genutzt werden. Dränagesysteme, vor allem auch künstlich entwässerte Standorte, tragen auf ca. 40 % der Landesfläche (Tetzlaff et al. 2014) mit über 70 % zu den diffusen N-Einträgen sowie mit über 40 % zu den diffusen P-Einträgen in die Oberflächengewässer bei. Hier besteht ein großes Reduzierungspotential, das stärker als bisher genutzt werden muss. Um diese Belastungen zu reduzieren, sollten neben der gewässerschutzorientierten Düngung der entwässerten Flächen auch die Umgestaltung bzw. Unterbindung der direkten Einleitungen aus Dränagen (z.B. durch Retentionsteiche) stärker in Betracht gezogen werden.

5.1.2 Einheitliches Konzept für Phosphor Ablaufwerte in kommunalen Kläranlagen

Im Entwurf des BWP wird zurecht festgestellt, dass „für größere Gewässersysteme, wie dem Elbestrom, das Übergangsgewässer Tideelbe oder die Küstengewässer der Nordsee, stoffliche Belastungen nur dann wirkungseffizient verringert werden, wenn alle Oberlieger Maßnahmen zur Verminderung der Einträge und zur Verbesserung des Rückhalts planen und durchführen“ (S. 163). Der vorgelegte Entwurf zeigt, dass, eine kohärente Planung zu den Phosphorbelastungen für das ganze Flusseinzugsgebiet weiterhin aussteht.

Die Argumentation im BWP und in den zugrunde gelegten Hintergrunddokumenten basiert allein auf der Annahme, durch Reduzierung der P-Jahresfrachten die phosphorbedingten biologischen Defizite sowohl in den Küstengewässern, der Tideelbe, den Binnenseen als auch in den Fließgewässern beseitigen zu können. Entscheidend für die biologischen Prozesse ist jedoch die mittlere Konzentration an bioverfügbarem Phosphor im Gewässer und nicht die P-Fracht.

Während in den Küsten- und Stehgewässern noch davon auszugehen ist, dass eine dort eingetragene Jahresfracht nach Durchmischung zu einer äquivalenten Erhöhung der Konzentration führt, ist dies bei Fließgewässern nicht automatisch der Fall: Hier kommt es darauf an, zu welchen Zeiten und wie verteilt die Einträge aus verschiedenen Quellen erfolgen. Die alleinige Betrachtung der Jahresfrachten, die in den Modellierungen der Länder (Bsp. AGRUM-DE) genutzt werden, führt dazu, dass kontinuierliche Einträge deutlich unterschätzt werden. So sollten Eintragsquellen in Fließgewässern, wie Kläranlagen, insbesondere während der entscheidenden Vegetationszeit, gegenüber niederschlagsbedingten Einträgen, vor allem im Winterhalbjahr, deutlich mehr ökologische Bedeutung zukommen. Kläranlagen leiten kontinuierlich Phosphor in die Gewässer ein, auch bei Niedrigwasser und langen Trockenzeiten, während niederschlagsbedingte Einträge wie z.B. von Mischwasserentlastungen oder Abschwemmungen von Ackerflächen nur an wenigen Tagen im Jahr, dann jedoch mit hohen Frachten wirksam sind. Auch die Drainagen auf Ackerflächen ehemaliger Moore sind nicht das ganze Jahr über relevant. Für Fließgewässer bedeutet das, dass die Kläranlagen einen deutlich höheren Anteil an der mittleren Konzentration haben, als es ihrem Anteil an der Jahresfracht entspricht. Eine Folge des Klimawandels ist zudem, dass es immer längere Trockenperioden mit teils extremem Niedrigwasser im Sommer gibt, in denen das Abwasser der Kläranlagen nur wenig verdünnt wird.

In diesem Zusammenhang ist es für den BUND unverständlich, warum die in umfangreichen Studien in Tschechien gewonnenen Erkenntnisse, aber auch die in Hessen und in Baden-Württemberg vorliegenden Ergebnisse zur Bedeutung der verschiedenen Eintragsquellen und zur Bioverfügbarkeit bei verschiedenen chemischen P-Bindungsformen im deutschen Elbeinzugsgebiet nicht genutzt bzw. daraus keine Konsequenzen gezogen werden.¹⁴

Gerade für die Ablaufkonzentrationen der kommunalen Kläranlagen gibt es aber offenbar weiterhin kein flussgebietseinheitliches Konzept. Die derzeitige Situation wird im Leistungsvergleich der DWA auch für die Anliegerländer der Elbe deutlich.

| DWA-Landesverband | Anzahl Kläranlagen | P-Konzentration [mg/l] |
|---------------------------------|--------------------|------------------------|
| Bodensee | 21 | 0,29 (2008) |
| Nordrhein-Westfalen | 471 | 0,37 |
| Baden-Württemberg | 886 | 0,38 |
| Nord | 454 | 0,52 |
| Nord-Ost | 299 | 0,52 |
| Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland | 1151 | 0,56 |
| <i>Hessen (HLNUG-Rechnung)</i> | <i>706</i> | <i>0,43</i> |
| Bayern | 1516 | 0,75 |

¹⁴ Strategie zur Minderung der Nährstoffeinträge in Gewässer in der internationalen Flussgebietseinheit Elbe, 2018, Kap. 7.3 sowie Vortrag Dr. Peter Seel, DWA-Nord 2019, www.topagrar.com/dl/3/6/9/4/6/5/1/Manuskript_DWA_Nord_Seel.pdf

| | | |
|--|------|------------|
| Sachsen/Thüringen | 533 | 0,82 |
| DWA-Gesamt | 5462 | 0,56 |
| allein durch optimierte P-Fällung erreichbar | | 0,2 - 0,5 |
| durch zusätzliche Filtration erreichbar (vielfach an Schweizer Seen) | | 0,1 - 0,15 |

Mittlere Phosphor-Ablaufwerte deutscher Kläranlagen 2019, Abflussgewichtete Jahresmittelwerte (32. DWA Leistungsnachweis kommunaler Kläranlagen 2019, KA 11/2020, ergänzt von Dr. Peter Seel, Niedernhausen)

Es fällt auf, dass 2019 die P-Ablaufwerte der kommunalen Kläranlagen von Sachsen, Thüringen und Bayern im Mittel die schlechtesten von ganz Deutschland waren. Aber auch in den anderen Anliegerländern der Elbe gibt es ein erhebliches Verbesserungspotential: Aus den MNP ist meist nicht erkennbar, welche P-Ablaufkonzentrationen die Kläranlagen im Mittel zukünftig unterschreiten sollen. Das Land Berlin und das Brandenburger Umland streben für die Kläranlagen mittlere Ablaufkonzentrationen von 0,1 mg/l an. Dies entspricht dem Stand der Technik, der für größere Kläranlagen im gesamten Elbe-Einzugsgebiet und vor Zuläufen zu empfindlichen Seen und Flusseen generell gelten sollte. Der BUND fordert allerdings, dass sich das Land Berlin an die zeitlichen Vorgaben der WRRL hält und die Verbesserungen deutlich schneller realisiert.

Nach den Planungen des Landes Baden-Württemberg¹⁵ sollen künftig für den größten Teil des Landes folgende Ablaufwerte realisiert werden:

| Anforderungen Baden-Württembergs für die P-Ablaufkonzentrationen der kommunalen Kläranlagen | | | | |
|---|--------------|------------------------------|------------------|--------------|
| GK | EW | Filtrervariante Pges mg/L | Fällungsvariante | |
| | | | Pges mg/l | ortho-P mg/l |
| 1 | < 1000 | - | - | - |
| 2 | 1000-5000 | 0,5 | 0,5 | - |
| 3 | 5000-10000 | 0,2 | 0,3 | 0,16 |
| 4 | 10000-100000 | 0,2 | 0,3 | 0,16 |
| 5 | >100000 | 0,2 | 0,3 | 0,16 |

Nach Umsetzung des Programms wird die mittlere abflussgewichtete Ablaufkonzentration aller betroffener Kläranlagen in einem Konzentrationsbereich zwischen 0,2 und 0,3 mg/l liegen. Der BUND fordert ein länderübergreifendes Kläranlagenprogramm mit diesen Zielkonzentrationen für das komplette Elbe-Einzugsgebiet. In Hessen war es z. B. sehr kosteneffizient möglich, die

¹⁵ Entwurf MNP für das Rheineinzugsgebiet, S. 39

P-Frachten aus den Kläranlagen allein durch die Optimierung der P-Fällung und die Installierung der Fällung bei kleineren Anlagen insgesamt um 50% zu reduzieren. Im Jahr 2019 hatten bereits zwei Drittel der Kläranlagen der Größenklasse 4 Jahresablaufkonzentrationen unterhalb 0,3 mg/l.

An der Elbe hingegen werden z.B. in Niedersachsen die Kläranlagen bei Verbesserungen weitgehend ausgeklammert, obwohl auch hier deutliche Verbesserungen möglich sind. So ließen sich z. B. im niedersächsischen Elbegebiet bei folgenden Kläranlagen der GK4 die P-Emissionen sehr kostengünstig mehr als halbieren¹⁶:

| Kläranlagen GK4 im Elbe-EZG in Niedersachsen | Mittlere P-Ablauf-Konz. 2020 |
|--|------------------------------|
| Bederkesa-Flögeln | 0,6 |
| Dannenberg-Lüggau | 0,6 |
| Neuhof | 0,6 |
| Rosche | 0,7 |
| Wetterndorf | 0,7 |
| Walkenried | 0,7 |
| Harsefeld | 0,8 |
| Wrestedt | 0,8 |
| Laasche | 0,8 |
| Obermarschacht | 0,9 |

Neben den Kläranlageneinleitungen spielt im norddeutschen Tiefland der Eintrag von Phosphor aus drainierten Ackerflächen ehemaliger Moorgebiete eine wichtige Rolle: Dort liegen Torfböden vor. Durch den Ackerbau und die dadurch bedingte Sauerstoffzufuhr in den Boden zersetzt sich der Torf und gelöstes Phosphor wird freigesetzt. Der BUND fordert die Einstellung der ackerbaulichen Nutzung auf solchen Flächen und eine schnellstmögliche Wiedervernässung. Dies würde auch dem Naturschutz und dem Klimaschutz (siehe auch Kapitel 6.3) dienen.

5.2 Konsequenter Umgang mit (prioritären) Schadstoffen

Die hohe Schadstoffbelastung in der FGE Elbe ist eines der Hauptprobleme für die Umsetzung der Qualitätsanforderungen der WRRL. Trotz Verschlechterungsverbot bestehen weiterhin direkte und indirekte Einleitungen von Schwermetallen, Industriechemikalien und weiteren Schadstoffen in die Elbe, ihre Nebengewässer und Grundwasserkörper. Mit Blick auf die voraussichtlich flächendeckende Verfehlung des chemischen Zustandes bis 2027 und darüber

¹⁶ NLWKN, Lagebericht Kommunalabwasser Niedersachsen 2021, Anlage 1

hinaus fordert der BUND eine konsequente Reduzierung der Schadstoffeinträge entsprechend Artikel 1 und 4 der WRRL, der Änderungsrichtlinie über die Umweltqualitätsnormen (2013/39/EU) für prioritäre Stoffe und den internationalen Übereinkommen zum Meeresschutz. Der Eintrag aller relevanten Schadstoffe muss minimiert, der Eintrag gefährlicher prioritärer Stoffe sogar eingestellt werden („Phasing out“).

Besonders die ubiquitäre Belastung mit Quecksilber ist alarmierend, da eine Überschreitung der UQN in Biota weiterhin flächendeckend vorliegt und Quecksilber insbesondere in Form des organischen Methylquecksilbers (PBT-Verbindung) auch beim Menschen zu erheblichen Gesundheitsschäden führen kann. Der derzeitige Entwurf des 3. BWP zeigt: Alle 3.097 OWK im deutschen Teil der FGE Elbe verfehlen die UQN für Quecksilber und BDE (S. 126). Diffuse atmosphärische Einträge, insbesondere von Quecksilber, stellen die zweitgrößte aller Belastungsquellen für OWK dar, nach den diffusen Nähr- bzw. Schadstoffbelastungen aus landwirtschaftlicher Nutzung (S. 52). Weniger als 1% der Flüsse werden daher bis 2027 den guten chemischen Zustand erreichen (S. 239). Untersuchungen zu Eintragungspfaden zeigen: Die aktive Hauptquelle von Quecksilber ist weiterhin die Kohleverbrennung (UBA 2020, 46).¹⁷

Die Kohlekraftwerke im Einzugsgebiet der Elbe (z.B. Kohlekraftwerke Jänschwalde und Lippendorf) gehören in Deutschland zu den größten Einzelemittenten (Oei 2015). Die Einträge erfolgen vor allem über die Luft und können zumeist über diesen Pfad zu Gewässern weit ab der Emissionsquelle gelangen (z.B. Nordsee). Aus diesem Grund sind neben den Vorgaben von Art. 4 (1) iv) WRRL auch die Anforderungen aus Art. 1 sowie Art. 4 (8) WRRL sowie die Verpflichtungen aus der OSPAR-Konvention relevant. Die Einträge an gefährlichen Stoffen wie Quecksilber sollten bis 2020 beendet werden (OSPAR Commission 2004, 4).¹⁸ Diese Vorgabe wurde bereits überschritten. Die Förderung einer naturverträglichen Energiewende muss deshalb auch mit Argumenten des Gewässerschutzes vorangetrieben werden. Der BUND fordert konkrete Angaben dazu, wie die Bundesländer und ihre zuständigen Behörden die wasserrechtlichen Vorgaben in Nachverhandlungen zum Kohleausstieg einbringen, auch mit Blick auf die erforderliche Nachjustierung im Sinne des jüngsten BverfG-Urteils zum Klimagesetz.

Generell erfordern die Phasing-Out-Verpflichtung für gefährliche prioritäre Stoffe sowie die Vorgabe zum guten chemischen Zustand konkrete Angaben und Ziele. Es reicht nicht aus, auf internationale Abkommen zu verweisen. Der BUND fordert, dass die Bundesländer, aber auch der Bund mit seiner rechtlichen Kernkompetenz für Stoff- und Anlagenbezogene Bestimmungen, ihren Beitrag dazu leisten. Mit sichtbaren Strategien, einem verbindlichen Zeitplan und konkreten Umsetzungsschritten.¹⁹ Die Reduktionsziele und -maßnahmen der FGG Elbe sind an internationale und nationale Ziele anzupassen. Ein konsequenter Umgang mit (prioritären) Schadstoffen im 3. BWP bedeutet, Fristverlängerungen lediglich in den strikten Grenzen gemäß Art. 4 WRRL und unter transparenter Berichterstattung in Anspruch zu nehmen,

¹⁷ Es gibt daneben aber auch weitere nicht unerhebliche Verunreinigungsquellen, wie die Metall-, Mineral- und Chemieindustrie sowie Abfall- und Abwasseranlagen, aus denen Einträge in die Luft bzw. in die Gewässer erfolgen.

¹⁸ Ein Gutachten im Auftrag des Landes NRW verdeutlicht zudem, dass unter Berücksichtigung der relevanten WRRL-Bestimmungen zum Phasing-Out, der Rechtsprechung und des Einleitungsbegriffs auch aus Gewässerschutzgründen hätte gehandelt werden müssen (MKULNV NRW 2016: 201ff.). Und zwar seit 2006 auch zur Minimierung der Emissionen aus Kohlekraftwerken.

¹⁹ In NRW erfolgte beispielsweise eine Landes-Initiative für eine medienübergreifende Quecksilber-Minderungsstrategie (MKULNV NRW 2016). Die Landesregierung Berlin wollte zumindest prüfen, ob die Berliner Kraftwerke die Vorgaben des europäischen Wasserrechts in Bezug auf Quecksilber einhalten (Regierender Bürgermeister Berlin 2016: 62). Allerdings steht bis heute die Antwort aus, ob diese Prüfung stattfand und welche Ergebnisse sie zeigte.

Schadstoffeintrag, -gehalt und -trend umfassend zu untersuchen und die Maßnahmenplanung zielgerecht und nachvollziehbar zu gestalten. Im Folgenden werden die einzelnen Punkte genauer mit Bezug zum derzeitigen Entwurf des 3. BWP erläutert.

5.2.1 Transparente Fristverlängerungen

Im Entwurf des BWP 2021 wird aufgrund der ubiquitären Überschreitung der UQN von Quecksilber und Bromierten Diphenylethern (BDE) eine flächendeckende Verfehlung des guten chemischen Zustands auch bis zum Jahr 2027 und darüber hinaus angekündigt. Dementsprechend werden für den chemischen Zustand flächendeckend Fristverlängerungen in Anspruch genommen (BWP 2021, 188ff.). Auf Seite 188 wird auf die LAWA (2020a) hingewiesen, nach deren Verständnis u.a. „der (sehr) langsame Austrag von Quecksilber aus dem Gewässer und damit die Verminderung der Belastung in die Kategorie natürliche Gegebenheiten (fällt).“ Das dabei zitierte Arbeitspapier zur „Begründung von Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten für die Stoffe der Anlage 8 OGewV 2016“ (BWP 2021, 186) umfasst jedoch auch Empfehlungen, die im derzeitigen Entwurf des BWP nicht erfüllt werden.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, sind die Gründe für eine Verlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten (§ 29 Abs. 3 Satz 2 WHG) transparent zu dokumentieren. Dazu gehören laut LAWA „Informationen zu den Maßnahmen, deren Umsetzung bis 2027 geplant ist, zur voraussichtlichen Dauer der Fristverlängerung nach 2027 sowie methodologische Informationen über die Wirksamkeit der Maßnahmen (...)“ (LAWA 2020a, 1). Im Folgenden wird erläutert, welche Defizite diesbezüglich im derzeitigen Entwurf bestehen und wie diese Lücken gefüllt werden sollten.

Eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten ist möglich (LAWA 2020a, 3), jedoch nur, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (siehe auch Kapitel 2). Im BWP für den dritten Bewirtschaftungszyklus muss laut LAWA Folgendes angegeben werden:

1. „Die Methoden, mit denen abgeschätzt wird, ob die Maßnahmen ausreichen, um den guten Zustand zu erreichen“ (LAWA 2020a, 3)

Zum ersten Punkt sind im Entwurf jedoch keine oder widersprüchliche Angaben zu finden. Einerseits wird angegeben, dass sich teilweise Erfolge von Maßnahmen in abnehmenden Quecksilbergehalten in Biota zeigen (BWP 2021, 130). Eine der Untersuchungen zur Trendabschätzung für den Zeitraum 2012 bis 2018 zeigt jedoch einen zunehmenden Schadstoffgehalt für Quecksilber (BWP 2021, 60). Für Cadmium, Blei und Quecksilber seien teilweise zunehmende Stoffkonzentrationen erkennbar, "wenn auch ohne Signifikanz" (BWP 2021, 60). Selbst wenn keine statistische Signifikanz vorliegt, erfordert diese Abweichung eine transparente Klärung, beispielsweise in Form von Rohdaten oder weiteren Untersuchungen. Eine steigende Schadstoffkonzentration weist darauf hin, dass die Quellen der Belastung weiterhin vorhanden sind. Der Entwurf muss folglich mit transparenten, verständlichen Angaben dazu ergänzt werden, wie untersucht wird, welche Auswirkung bisherige Maßnahmen auf den chemischen Zustand haben und welche ergänzenden Maßnahmen dementsprechend geplant werden.

Generell gilt nach Art. 4 Abs. 4 WRRL, dass die in Art. 4 Abs. 1 WRRL genannten Fristen nur verlängert werden können, sofern sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert (vgl. BWP 202, FGE Warnow-Peene, 86). Um Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Anspruch zu nehmen, müssen aktive Emissionsquellen also zumindest innerhalb der ohne FV geltenden Fristen im eigenen Umsetzungsgebiet eingestellt

werden, also spätestens bis zum Jahr 2027 bzw. nach der OSPAR-Kommission bereits 2020. Auf S. 24 des Maßnahmenprogramms werden internationale Regelungen wie die Minimata-Konvention aufgeführt, durch die „langfristig davon auszugehen ist, dass die Anreicherung in Biota zurückgehen wird.“ Durch den leidlichen Verweis auf internationale Abkommen entziehen sich die Länder ihrer Verantwortung zur Umsetzung der Zielvorgaben. Es wird nicht erkenntlich, wie die jeweilige Obere Wasserbehörde zur Erreichung dieser Ziele beiträgt. Auch der Verweis auf das Kohleausstiegsgesetz (S. 24) genügt in diesem Fall nicht, da ein gänzlicher Ausstieg erst 2038 vorgesehen ist. Das ist mit den Zielen nach Art. 4 Abs. 1 a) iv) 4 und Art. 16 WRRL nicht vereinbar, da somit die Einstellung der schädlichen Quecksilberemissionen lange nach der Fristvorgabe erfolgt.

Auch im Fall von Pestiziden ist eine transparentere Angabe erforderlich, wie die Wasserbehörden zur Reduzierung beitragen und wie die Kommunikation mit den Behörden erfolgt, die für die Zulassung der Stoffe zuständig sind, bzw. mit den Stellen für die Beratung und Kontrolle der Anwendungsvorgaben. Hier wird lediglich angegeben, es sei „von grundsätzlicher Bedeutung, ob der Einsatz eines PSM bereits verboten ist oder noch eine Zulassung besteht“ (S. 171f.). Diese Aussage im Anhörungsdokument ist auch deshalb unverständlich, weil ein Verbot nicht gleich bedeutet, dass es dann auch keine Freisetzung mehr gibt. Auch wird nicht klar, wie mit Substanzen umgegangen wird, die als Pestizide verboten, aber als Biozide zum Einsatz kommen. Im weiteren Verlauf wird auf das Pflanzenschutzgesetz bzw. auf den nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verwiesen, jedoch ist auch mit diesen Informationsquellen nicht ersichtlich, wie zur Umsetzung der Vorgaben beigetragen wird, um die Ziele zu erreichen. Der BUND fordert, dass sich die Länder für ein Verbot von Pestiziden und für gewässerverträgliche Alternativen einsetzen. Dies sollte im BWP transparent dargestellt werden.

Um eine Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten in Anspruch zu nehmen, muss im BWP für den dritten Bewirtschaftungszyklus des Weiteren angegeben werden:

2. „Um wieviel sich die Zielerreichung verzögert“ (LAWA 2020a, 3)

Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, sind Informationen gemäß Punkt 2 insbesondere in Anhang A5-2 zu finden. Dieser umfasst eine Liste der OWK mit Angaben zum Zustand/Potenzial und zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele mit Jahresangaben. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum einige Gewässer den chemischen Zustand bis 2033 erreichen und andere nach 2045. Laut LAWA (2017) ist der gute chemische Zustand aufgrund der luftbürtigen Einträge von Quecksilber sogar erst etwa 2100 erreichbar. Auch diese Aussage der LAWA ist nicht klärend. Den unterschiedlichen Zeitangaben in Anhang A5-2 widerspricht sie sogar. Der BUND empfiehlt eine übergreifende Erläuterung zu diesen Zielangaben im BWP, beispielsweise im Kapitel zu Fristverlängerungen. Generell fordert der BUND eine wasserkörperbezogene Begründung von FV, beispielsweise durch Ergänzung der Tabelle von Anhang A5-2 (siehe auch Kapitel 2.1).

Die genannten Forderungen gelten auch für alle anderen relevanten Schadstoffe. Dass aufgrund der ubiquitären Überschreitung der Hg-Norm eine FV für alle OWK beansprucht wird, darf die Vorgehensweise für andere Schadstoffe nicht verschleiern. Auch für relevante Arzneistoffe und weitere hormonell aktive Substanzen müssen Handlungsziele vorgelegt werden (siehe auch Kapitel 5.3). Auch dazu gehören transparentere Angaben zu Überwachung, Grenzwerten und Maßnahmen an der Quelle. Entsprechendes gilt für diejenigen Schadstoffe, die größtenteils Straßenverkehrsanlagen (z.B. Autobahnen) entstammen und mit der Straßenentwässerung vor

allem auch in kleinere OWK eingetragen werden, wie die Schwermetalle Cd, Pb und Ni sowie die Stoffgruppe der PAKs einschl. Benzo(a)pyren, Fluoranthen, Naphthalin und Anthracen.

Wie auf S. 186 des Entwurfs dargestellt, gilt nach Art. 4 Abs. 8 und 9 WRRL für die Inanspruchnahme von Ausnahmen außerdem folgende Mindestanforderung: Das Erreichen der Bewirtschaftungsziele in anderen Wasserkörpern darf nicht dauerhaft gefährdet werden. Eine dauerhafte Gefährdung des guten chemischen Zustands anderer Wasserkörper, wie beispielsweise des Grundwassers oder der Küstengewässer, besteht jedoch durchaus, falls u.a. die schädlichen Hg-Emissionen nicht sobald als möglich eingestellt werden. Denn die Darstellung der Emissionspfade im Elbegebiet (BWP 2015, 38) zeigt, dass 15 % der Hg-Einträge aus dem Grundwasser stammen. Dies verdeutlicht die Wechselwirkung der OWK mit dem Grundwasser auch hinsichtlich der Schadstoffeinträge. Aufgrund beidseitiger Beeinflussung ist davon auszugehen, dass anhaltende aktive Hg-Quellen auch künftig Auswirkung auf den Grundwasserzustand haben.

In der nach dem Entwurf geplanten Vorgehensweise sind die oben genannten Mindestanforderungen zur Inanspruchnahme natürlicher Gegebenheiten als Fristverlängerungsgrund nicht erfüllt. Können natürliche Gegebenheiten nicht als Grund in Anspruch genommen werden, ist eine Fristverlängerung für in der Anlage 8 OGWV 2016 aufgeführte Stoffe nur bis zum Jahr 2027 rechtens (BWP 2021, 187). Wie bei anthropogenen Quecksilber-Emissionen hätten sie gemäß Art.4 (1), (8) und (9)-Kriterien der WRRL sogar bis 2020 beendet werden müssen, weil die entsprechenden Vorgaben der OSPAR-Konvention für alle aktiven Quellen gilt. Da dies wie im Entwurf dargestellt nicht möglich sein wird, gilt die logische Schlussfolgerung: Alle aktiven Quellen prioritärer Schadstoffe müssen angesichts der Fristüberschreitungen eher vor als nach dem Jahr 2027 eingestellt werden. Dazu gehört in Bezug auf Hg auch ein früherer Kohleausstieg. Zu diesem müssen die Länder ihren Beitrag leisten. Ein transparenter Umgang mit FV erfordert zudem eine Darstellung, welcher Anteil der Verzögerung natürlich und welcher durch aktive anthropogen bedingte Eintragsquellen und durch unzureichende oder fehlende Maßnahmen bedingt wird. Dafür ist zunächst eine aktuellere Darstellung der Eintragspfade erforderlich und im nächsten Schritt eine Ableitung erforderlicher Maßnahmen.

5.2.2 Umfassende Untersuchung von Schadstoffeintrag, -gehalt und -trend

Dem relativ ausführlichen Abschnitt zu Diffuse Quellen_Nährstoffe (2.1.3) folgt ein sehr knapper Abschnitt über Schadstoffe. Eine präzise Darstellung der Eintragspfade, wie für Stickstoff und Phosphor im vorangehenden Abschnitt, fehlt gänzlich. Hier bestehen erhebliche Lücken. Auch wird die Belastungssituation in kleineren Gewässern völlig außer Acht gelassen. Der BUND fordert generell, dass das Thema Schadstoffe auch unter Gewässerbelastungen und Beurteilung ihrer Auswirkungen (2) sehr viel ausführlicher dargestellt wird. Die genaue Herkunft aller wesentlichen stofflichen Belastungen ist nach wie vor nicht erkennbar. Der Verweis auf die Angaben eines LAWA-Papiers, in dem Emissionsdaten aus PRTR-Anlagen aufgeführt sind, reicht nicht aus.²⁰

Für die ubiquitären Stoffe BDE und Hg wurde laut Entwurf „eine eingehende Analyse der Emissionen, Einleitungen und Verluste innerhalb der FGE auf Ebene der Koordinierungsräume durchgeführt“ (BWP 2021, 58). Die Ergebnisse sind jedoch nicht dargestellt. Auch wenn sie auf

²⁰ Die PRTR-Daten sind unvollständig, weil nicht alle Emissionsquellen bzw. nicht alle Stoffe (z.B. nicht alle Pestizide) bei der Erfassung berücksichtigt werden.

Ebene der Koordinierungsräume durchgeführt wurden, ist eine zusammenfassende Darstellung wie im BWP 2015 wünschenswert (vgl. BWP 2015, 39). Generell ist auffällig, dass im vorangehenden BWP (2015) der Unterpunkt „2.1.3 Diffuse Quellen: Schadstoffe“ sehr viel ausführlicher behandelt wurde. Besonders die Tabelle 2.6: "Relevanz von Emissionspfaden im Elbegebiet" (S. 39) gibt einen wichtigen Aufschluss über die Eintragspfade prioritärer Schadstoffe, allerdings für den Zeitraum 2006-2008. Hier stellt sich die Frage, warum eine solche aktuellere Untersuchung nicht im Entwurf BWP 2021 abgebildet wird. Nach der genannten Darstellung ist die Aussage, „das heutige Problem der Elbe mit einer Reihe „klassischer“ Schadstoffe – insbesondere der organischen Verbindungen – (stamme) in hohem Maße nicht aus gegenwärtigen Einträgen“ (BWP 2021, 66), nicht tragbar. Denn Tabelle 2.6 (BWP 2015, 39) zeigt, dass bei den meisten Schadstoffen ein großer Anteil aus dem Regenwasser über Drainagen, urbane Systeme, Oberflächenabfluss und direkte atmosphärische Deposition stammen. Ein schwerpunktmäßiger Verweis auf das Sedimentmanagement trägt dieser Tatsache nicht genüge. Unter dem Absatz „Schadstoffe“ fordert der BUND eine aktuellere Darstellung der Eintragspfade und einen verständlichen Verweis auf konkrete Maßnahmen, die prozentual den Eintragspfaden entsprechen.

Neben den Eintragspfaden ist die jeweilige räumliche Auswirkung der Schadstoffe nicht explizit wiedergegeben. U.a. auf die Zusammenhänge zwischen OWK und GWK wird bezüglich der Schadstoffe nicht eingegangen. Generell fehlt dem Entwurf eine genaue Darstellung der Schadstoffsituation im Grundwasser. So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, wie große Teile der Grundwasserkörper bis 2021 den „guten chemischen Zustand“ erreichen (Karte 5.4: Bewirtschaftungsziele der Grundwasserkörper), wenn 15% der Hg-Einträge in die OWK aus dem Grundwasser stammen (BWP 2015, 39).

Eine transparentere Darstellung von Eintragspfaden und räumlichen Auswirkungen ist auch für Pestizide erforderlich. Auf S. 168 des Entwurfs ist angegeben, dass eine UQN-Überschreitung der Pestizide Flufenacet, Imidacloprid, Metolachlor und Nicosulfuron vorliegt. Generell ist die Thematisierung von Pestiziden jedoch vage und unpräzise. Bereits 2015 hat der BUND aufgrund der anhaltenden Belastung der Gewässer mit Pestiziden und der häufigen Überschreitung der Grenzwerte eine Verschärfung der Zulassungsverfahren gefordert. Da im BWP ein konsequenterer Umgang mit Pestiziden nicht sichtbar ist, wird diese Forderung hier wiederholt aufgegriffen. Auch empfiehlt der BUND weiterhin, dass die Anwendung von Pestiziden untersagt wird, wenn sie die Ausschluss- bzw. Substitutionskriterien erfüllen, eine Einhaltung der UQN nicht überprüft werden kann, wenn Pestizide bereits in Gewässern gefunden werden und/oder deren Konzentrationen oberhalb der Zulassungswerte nach den Risikoeinschätzungen liegen. Um dies zu ermöglichen, muss die Belastung der Oberflächengewässer mit Pestiziden (vor allem Herbizide, Insektizide, Fungizide) genauer untersucht und die Ergebnisse transparent dargestellt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass mehr als 20% der für den Pflanzenschutz genutzten Wirkstoffe auch als Biozide zugelassen sind und für verschiedene Anwendungsbereiche eingesetzt werden (Smolka 2017): Insbesondere für den Materialschutz oder für die Schädlingsbekämpfung im Haushalt, für öffentlichen Anlagen oder für Industrie und Gewerbe. Selbst nicht mehr zugelassene Pestizide werden weiter als Biozide verwendet und können in die Umwelt freigesetzt werden (z.B. die für den algiziden Fassadenschutz eingesetzten Herbizide Terbutryn und Isproturon). Die Eintragsorte bzw. -pfade können sich von denen der Pestizidanwendung unterscheiden. Aber auch andere Biozid-Wirkstoffe, die zugleich nicht als

Pestizide genutzt werden oder wurden, sollten bei Gewässer- Untersuchungen ermittelt werden (z.B. Antifoulingmittel).

Der BUND schließt sich der Einschätzung von PAN Germany, wie im BWP der FGG Elbe die Bestandsaufnahme und das Monitoring von Biozid-Verunreinigungen behandelt werden (PAN Germany 2021): „Der Entwurf klärt nicht, welche der 260 Biozide, die in mehr als 40.000 Produkten auf dem deutschen Markt etabliert sind, für die Gewässer im Flussgebiet Elbe relevant sind. Es gibt keine Antwort auf die Frage, in welchen Einzugsbereichen von einzelnen Wasserkörpern welche Biozidprodukte in welchen Mengen verkauft werden, aus welchen Hauptquellen bzw. Anwendungen sie von dort dann freigesetzt werden. Selbst für die wenigen flussgebietspezifischen oder prioritären Biozide wie Cypermethrin steht eine öffentliche Bestandsaufnahme oder Lückenanalyse noch aus. Es gibt kein oder kein transparentes Management zum Schutz von Natura 2000-Gebieten und Grundwasserökosystemen vor allen relevanten Biozideintragen (z.B. kein Monitoring empfindlicher Lebensräume in der Nähe von Marinas, fehlende Kriterien). Darüber hinaus sind für > 70 % der zugelassenen Biozide keine oder keine wirksamen UQN und Überwachungsstandards für Oberflächengewässer festgelegt, während es unklar bleibt, welche Stoffe und Metabolite für die relevante Gesamt-Grundwasserqualitätsnorm (GQN) berücksichtigt werden. Für mehrere geregelte Substanzen (z.B. Cypermethrin, Cybutryn) können keine UQN angewendet werden, da die analytischen Methoden nicht ausreichend sind (= Bestimmbarkeit der zulässigen Konzentration in einer Probe nicht möglich).“

Weiterhin verweist der BUND auf den 5. Umsetzungsbericht der EU-Kommission. Dieser hat festgestellt, dass bzgl. der prioritären Stoffe bei 34 % der Beprobungsreihen im dt. Einzugsgebiet der Elbe weniger als 12x pro Jahrgemessen worden ist, ohne dass es in den betreffenden Fällen klar ist, ob dies im Einklang mit der WRRL steht (z.B. Überblicksüberwachung). Der BUND fordert Untersuchungen, die in Häufigkeit und Genauigkeit den Anforderungen der WRRL und der OGewV entsprechen. Um diese Untersuchungen dann transparent darzustellen, sollte ein präzises Kataster aller Schadstoffeinträge eingerichtet werden.

5.2.3 Zielgerechte und nachvollziehbare Maßnahmenplanung

Auf S. 129/130 wird die flächendeckende Überschreitung der Quecksilber-UQN im 3. Bewirtschaftungszeitraum thematisiert. Der Absatz wird mit dem Satz geschlossen: „Daher wird für die Bewirtschaftungspläne die bisherige Vorgehensweise grundsätzlich beibehalten“ (S. 130). Diese Argumentationsweise ist nicht schlüssig. Auch folgende Aussage ist mit Blick auf die hohe, anhaltende Schadstoffbelastung nicht tragbar: „Die grundlegenden Maßnahmen gewährleisten in der Regel einen flächendeckenden Mindestschutz der Gewässer. Sie reichen in vielen Fällen aus, die Gewässer ausreichend von Stoffeinträgen zu schützen und so die Bewirtschaftungsziele zu erreichen“ (S. 160). Mit Blick auf die bevorstehende flächendeckende Verfehlung des Bewirtschaftungsziels sollte hingegen eine konsequentere Maßnahmenplanung erfolgen. Um Schadstoff-Belastungen entgegenzuwirken, werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, wie Reduktionsziele, die Ermittlung von Ursprungsquellen und Sanierungsmaßnahmen. Diese sind jedoch nicht hinreichend präzisiert. Im BWP ist nicht ersichtlich, welche konkreten Maßnahmen bis 2024²¹ zur Reduzierung welcher Schadstoffeinträge geplant und umgesetzt werden. Der BUND fordert eine nachvollziehbare,

²¹ Lt. Art. 11 (8) WRRL sind geplante Maßnahmen nach 3 Jahren in die Praxis umzusetzen

konkrete Zusammenfassung der Maßnahmen, die gem. Art. 16 WRRL besonders im Hinblick auf prioritäre Stoffe ergriffen werden.

Wie bereits erwähnt, besteht eine grundlegende Voraussetzung für die Anwendung der Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten darin, dass „alle zum Erreichen der Umweltziele für erforderlich gehaltenen Maßnahmen im BWP 2021 aufgeführt werden (...)“ (LAWA 2020a, 1). Die „Handlungsempfehlung zur Ableitung der bis 2027 erreichbaren Quecksilberwerte in Fischen“ (LAWA 2017, 51ff.) gibt vor, welche Maßnahmen zur Minderung der weiterhin bestehenden luftseitigen Hg-Emissionen aus Anlagen im Flusseinzugsgebiet ergriffen und im BWP dargestellt werden sollten. Dazu zählen neben der Etablierung der best verfügbaren Technik folgende Handlungsansätze:

1. „Im Bewirtschaftungsplan sollte dargestellt werden, welche aus dem EU-Recht bzw. dem BImSchG begründeten Minderungsmaßnahmen bezogen auf die Hg-Emission seit Inkrafttreten der WRRL umgesetzt wurden“ (LAWA 2017, 52). Dazu befinden sich im aktuellen Entwurf keine genauen Angaben. Der BWP sollte dementsprechend mit einer transparenten Zusammenfassung umgesetzter Maßnahmen ergänzt werden.
2. „Neben den umweltpolitischen Minderungsmaßnahmen können sich durch veränderte Marktanforderungen o. ä. Veränderungen mit positiver und ggf. auch negativer Auswirkung auf die Quecksilber-Emission ergeben. Anzusprechen ist insbesondere die Energiewende mit dem Umstieg auf erneuerbare Energieträger. Insgesamt sollten im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung solche wirtschaftlichen Veränderungen abgefragt und hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Quecksilber-Emissionen (zunächst der luftseitigen Emissionen) auch dargestellt werden“ (LAWA 2017, 53). Der BUND schließt sich dieser Empfehlung an und fordert zudem, dass die mit der Umsetzung der WRRL beauftragten Behörden zumindest auf ministerialer Ebene die Umsetzung der WRRL hinsichtlich der Hg-Emissionen als Argument für einen früheren Kohleausstieg einbringen und dies im BWP dokumentieren. Ein lediglicher Verweis auf die positiven künftigen Auswirkungen der Energiewende ist nicht hinreichend, um der Verpflichtung einer umfassenden Maßnahmenplanung und -darstellung nachzugehen.

Laut Aussage im Anhörungsdokument wurde bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne geprüft, „ob die vorliegenden Erkenntnisse der Bestandsaufnahme für die prioritären Stoffe Anlass für weitergehende Maßnahmen geben, wie z. B. die Überprüfung der Monitoringprogramme“ (59). Die Resultate dieser Prüfung werden im Entwurf jedoch nicht aufgeführt. Der BUND fordert eine transparente Darstellung, welche Konsequenzen aus der Analyse der Einleitungen und Emissionen für die Maßnahmenplanung gezogen werden. Beispielsweise stellen Regenwassereinleitungen und Mischwasserüberläufe nach dieser Analyse wichtige Eintragsquellen für Schwermetalle dar. Danach wird darauf hingewiesen, dass die erzielten Erkenntnisse zu Eintragspfaden „u. a. aufgrund der großräumigen Betrachtungsebene in der Regel für eine unmittelbare Ableitung von (technischen) Maßnahmen auf Ebene der Wasserkörper nach WRRL nicht geeignet sind.“ Diese Behauptung ist nicht nachvollziehbar. Denn Maßnahmen zur Vermeidung der Stoffeinträge über Misch- und Niederschlagswasser werden wie auf S. 171 dargestellt durchaus geplant (z.B. Ertüchtigung und Sanierung der Kanalisation, Reduzierung von Einträgen von befestigten Flächen und Bauwerken); jedoch nicht in einem Ausmaß, das dem prozentualen Anteil solcher Quellen an den Schadstoffeinträgen entspricht. Die Auflistung auf Seite 264 (BWP FGE Elbe 2021) zeigt: Lediglich bei ca. 3% der OWK werden jeweils die möglichen Maßnahmen „im Handlungsfeld

Abwasserbehandlung“ getroffen (beispielsweise Maßnahmen zum Neubau und zur Anpassung von Anlagen zur Ableitung, Behandlung und zum Rückhalt von Misch- und Niederschlagswasser in 96 OWK = 3 %). Die 3 % entsprechen nicht der ubiquitären Belastung mit Schadstoffen und deren untersuchten Eintragsquellen. Der BUND empfiehlt ein einheitliches, konsequentes Vorgehen im Umgang mit Misch- und Niederschlagswasser im gesamten Einzugsgebiet, insbesondere mit Blick auf ubiquitäre Schadstoffe wie Quecksilber.

Auch Maßnahmen zur Straßenabwasserreinigung vor allem im urbanen Raum sind prioritär zu betrachten, da diese bisher eher vernachlässigt wurden. Machbarkeitsstudien, Pilotmaßnahmen sowie Konzepte zur Niederschlagswasserbehandlung sind nötig, um hochwertige Reinigungsverfahren zu implementieren. Gerade weil die Umweltverträglichkeit bei einer Vielzahl von Arzneimitteln und sonstigen neuartigen Stoffen bisher nicht erwiesen ist, sollte dem Vorsorgeprinzip folgend, die Abwasserreinigung so verbessert werden, dass die genannten Stoffgruppen abgeschieden werden können und nicht zu einer Belastung der Gewässer führen. Der Hinweis im BWP, dass der Kenntnisstand über die beste geeignete Technologie für eine vierte Reinigungsstufe in einigen Fällen noch nicht ausreichend sei (S. 242) greift zu kurz. In anderen Ländern wie der Schweiz werden schon seit Jahren Maßnahmen umgesetzt und Erfahrungen gesammelt. Schadstoffe, die größtenteils Straßenverkehrsanlagen (z.B. Autobahnen) entstammen, lassen sich nur mit modernen Reinigungsverfahren, wie Retentionsbodenfilteranlagen, weitgehend so zurückhalten, dass eine Überschreitung der UQN-Werte nach Anlage 8 OGeV in den Gewässern nicht mehr gegeben ist. Die Nachrüstung der Straßenentwässerungssysteme mit derartigen Anlagen ist demnach vielerorts geboten. Eine solche Nachrüstung stellt jedoch eine kostenintensive „end-of-pipe-“ Lösung dar. Dem geht daher die Forderung voraus, schädliche Schadstoffe bereits an der Quelle zu minimieren, bzw. einzustellen (siehe Politikintegration in die Verursacherbereiche).

Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die Maßnahmenplanung aufgrund der auf S. 168 erwähnten UQN-Überschreitung von Pestiziden sind ebenfalls nicht ersichtlich. Dies betrifft auch die Biozide. Es bestehen keine oder keine umfassenden Maßnahmen, um den Biozideintrag an der Quelle zu minimieren. Ein Problem bleibt daher der Eintrag in kleine Wasserkörper (z.B. Wasserläufe <10 km² Einzugsgebietsgröße). Zudem ermittelte PAN Germany mehrere Cypermethrin verunreinigte Wasserkörper, für die keine spezifischen Maßnahmen gegen diese Verunreinigungen festgelegt sind (z.B. im Teileinzugsgebiet der Tideelbe). Dies ist aber essenziell, weil Cypermethrin sowohl als Biozid und Pestizid Anwendung findet und damit Verunreinigungsquellen an zahlreichen Orten und zu verschiedenen Zeiten bestehen können. Auch hier fordert der BUND eine transparente Darstellung, welche Maßnahmen aufgrund der hohen Pestizid- bzw. Biozidkonzentration getroffen werden. Erforderlich ist dabei eine konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips. Auch mit Hinblick auf den von Meeresschutzkonventionen wie OSPAR11 vorgesehenen Nulleintrag sind besonders Stoffe mit unbekanntem bzw. unvollständig bekannten Eigenschaften (z.B. Pestizide, Biozide sowie neu entwickelte Stoffe) grundsätzlich als gefährlich einzustufen, bis das Gegenteil bewiesen ist.²² Zudem ist die Einrichtung von Gewässerrandstreifen ohne Pestizidanwendung sehr viel ambitionierter anzugehen (siehe auch Kapitel 5.1).

²² Laut Umweltbundesamt gelten alle Stoffe, die nicht in der Datenbank Rigoletto aufgenommen sind oder zu denen keine Prüfergebnisse zu bestimmten Prüfkriterien vorliegen, nach dem Vorsorgeprinzip als stark wassergefährdend.

5.3 Monitoring von Mikroplastik

Der Begriff "Mikroplastik" bezeichnet nicht biologisch abbaubare, synthetische Polymere, kleiner als 5 mm. Ob primär durch Reifen- und Bitumenabrieb von den Straßen, durch den Eintrag von Kosmetikprodukten und Kunstfasern über die lokalen Abwässer oder sekundär durch den Zerfall größerer Kunststoffteile im Verwitterungsprozess, dieser Fremdstoff gehört nicht in unsere Gewässer. Kunststoffe sind oft mit giftigen Additiven, wie beispielsweise polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen versetzt und wirken aufgrund ihrer Oberflächeneigenschaften wie ein Magnet auf die Umweltgifte, die sich schon im Gewässer befinden. Auf der Kunststoffoberfläche lassen sich hundertmal höhere Konzentrationen als im umgebenden Wasser messen.

So werden Plastikteilchen und Schadstoffe gemeinsam von den Gewässerorganismen aufgenommen: Mikroplastik wurde in Seehunden, Fischen, Muscheln und noch kleineren Organismen nachgewiesen. Die Auswirkungen: Gewebeeränderungen bzw. Entzündungsreaktionen und toxikologische Auswirkungen, bis hin zu inneren Verletzungen und Todesfällen. Kleinstlebewesen, wie das Zooplankton, sind eine wichtige Nahrungsgrundlage für Fische. Diese werden wiederum von größeren Raubfischen gefressen. Der nicht abgebaute Kunststoff und die Schadstoffe können sich im Gewebe ansammeln und so Teil der Nahrungskette werden. Über die Auswirkungen auf den Menschen ist bisher nur wenig bekannt. Ist Mikroplastik erst in den Flüssen und dem Meer, kann es nicht wieder entnommen werden. Der vermeidbare Eintrag von Mikroplastik in unsere Gewässer muss daher unbedingt gestoppt werden.

Der BWP führt den Vorschlag „Erweiterung des Monitorings auf Mikroplastik, (...)“ (S. 281) als Anregung aus den Stellungnahmen zu den WWBF mit auf. Doch trotz der Aussage, dass die „Hinweise der Stellungnahmen (...) bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms berücksichtigt (werden)“ (S. 282), wird im restlichen Textteil oder im MNP die Problematik, Maßnahmen im Rahmen der WRRL oder das angesprochene Monitoring nicht weiter behandelt. Diese sollten unbedingt aufgenommen und konkretisiert werden. Das bedeutet u.a., dass gemeinsam von den Ländern, ggf. unter Mitwirkung der LAWA Maßnahmentypen zur Vermeidung von Mikroplastik in den Gewässern erstellt und im Folgenden umgesetzt werden.

Der BUND fordert des Weiteren, durch Aufklärungskampagnen unbedenkliche Produkt-Alternativen zu unterstützen, umweltökonomische Anreize zur Vermeidung von plastikhaltigen Waren bzw. Materialien zu setzen, ganzheitliche Maßnahmen zur Reduzierung des motorisierten Straßenverkehrs und Wegebau aus wasserwirtschaftlicher Perspektive voranzutreiben sowie die Umrüstung von Kläranlagen zu fördern.

6 Flussgebietsmanagement im Zuge des Klimawandels: Vorsorge und Renaturierung

Der BUND empfiehlt

- Die im BWP geschilderten Implikationen des Klimawandels für die Wasserwirtschaft tatsächlich umzusetzen und weitergehende Umsetzungsschritte darzustellen
- Klimaanpassung und -schutz zu konkretisieren: In einer transparenten Maßnahmen-Priorisierung sowie umfassenden, integrativ-ökologischen Hochwasserrisiko- und Wassermengenmanagementplänen, die den Anforderungen in Art. 9 der HWRM-RL (Förderung Synergien i.S. der WRRL-Ziele) vollumfänglich entsprechen
- Eine transparente Darstellung der Abstimmung von WRRL-BWP und HWRM-Plan, insbesondere bezüglich der Umsetzung von Art. 9 HWRM-RL und zu erläutern, wie die dargestellten Implikationen des Klimawandels in die Erarbeitung beider Managementpläne (WRRL-BWP und HWRM-Plan) Eingang finden, um Synergien zu fördern
- Ein naturverträglicher, vorsorglicher Ansatz des Hochwasserschutzes, der sowohl ökologische Anforderungen als auch Klimaszenarien berücksichtigt
- Ein grenzübergreifendes Handlungs- und Förderprogramm zur Auenrevitalisierung mitsamt einer ambitionierten Neuausrichtung der Verkehrspolitik
- Die Sicherung natürlicher Extreme und dynamischer Prozesse von Abfluss und Wasserstand durch Auenreaktivierung, Rückdeichungen, die Einrichtung von Flutpoldern und die Rücknahme von Buhnen
- Rückbau von Drainagen und die Vermeidung von Flächenversiegelung, sowie ein angepasster Umgang mit Entwässerungsgräben und Schöpfwerken
- Maßnahmen zur Wiedervernässung entwässerter Moor- und Auenflächen
- Die ökologische Sicherung des Landschaftswasserhaushalts und konkrete Angaben dazu, wie die Wassermengenbewirtschaftung in der FGE Elbe optimiert werden soll: Weitere konkrete Handlungsschritte zu benennen und mittels einer Lückenanalyse zu konkretisieren
- Aus einer Auswertung der Niedrigwassersituationen künftig Schlüsse zu ziehen und Nutzungen dementsprechend anzupassen: Ein transparenter, vorausschauender Ist-Soll-Abgleich bzgl. der Wasserentnahme-Menge, der nach den wesentlichen Verursacherbereichen differenziert wird
- Fördermengen der Wassernutzer konsequenter an Schutzgebiete anzupassen und dementsprechend absolute Wasserentnahmegrenzen in Erwägung zu ziehen
- Erfordernisse eines ökologischen Wassermengenmanagements auch im Dürre- und Sturzflutmanagement zu klären und Synergien aufzuzeigen
- Eine genaue Einsicht in den bisherigen Klimachecks anhand einer Auflistung von Maßnahmen oder beispielhaften Erläuterungen an spezifischen Gewässern
- Angaben dazu, wo die Ergebnisse der erforderlichen Klimaprüfung der Maßnahmen zu finden sind sowie eine umfassende Darstellung der klimabedingten Ergänzung des Maßnahmenprogramms
- Die positiven Effekte und Potentiale der WRRL-Umsetzung für die Umsetzung der Klimaziele in die Planung einzubeziehen: Den Mehrwert entsprechender Maßnahmen darzustellen sowie bei der Maßnahmenpriorisierung zu berücksichtigen
- Wissenslücken zu benennen sowie benötigte Forschung anzustoßen und zu fördern
- Unterstützung von Ansätzen des dezentralen Regenwassermanagements und Schwammstadtprinzips mit ökologischen Bezügen (z.B. Regengärten)

Mit dem Klimawandel gehen Änderungen von Temperatur und Niederschlag einher. Diese Änderungen beeinflussen physikalisch-chemische und biologische Eigenschaften von Wasserkörpern. Hoch- und Niedrigwasserereignisse nehmen zu und beeinflussen langfristig den Landschaftswasserhaushalt. Aufgrund dieser Entwicklung ist eine ganzheitliche,

langfristige Betrachtung umso dringlicher, die den hydraulischen Kontakt der Gewässer untereinander berücksichtigt. In Kapitel 2.3 des derzeitigen Entwurfs des BWP werden mögliche Folgen des Klimawandels für Deutschland, das Elbegebiet und explizit für die Wasserwirtschaft erläutert. Zudem wird im Kapitel 5.1.5 der „KlimaCheck“ nach LAWA (2020b) zusammenfassend dargestellt. Formulierungen und Zielsetzungen aus den WWBF für den 3. Bewirtschaftungszyklus wurden teilweise übernommen. Auf S. 180 wird die Notwendigkeit einer „langfristigen, integrativen Betrachtung“ und einer dementsprechend nachhaltig wirksamen Maßnahmenplanung formuliert.

Die Dokumente lassen jedoch offen, wie die in Kapitel 2.3 und 5.1.5 formulierten Implikationen für die Wasserwirtschaft tatsächlich umgesetzt werden. Weitergehende konkrete Umsetzungsschritte sind nicht ersichtlich. Eine genaue Einsicht in den bisherigen Klimacheck anhand einer Auflistung von Maßnahmen oder beispielhaften Erläuterungen an spezifischen Gewässern fehlt gänzlich. Zudem fehlen Angaben dazu, wie das Wassermengenmanagement optimiert und der Hochwasserschutz gemäß Art. 9 HWRM-RL integrativ an die Erfordernisse von WRRL und Klimawandel angepasst werden soll, damit die Folgen des Klimawandels besser abgemildert werden können. Sowohl in den WWBF 2020 als auch im derzeitigen Entwurf des BWP wird erläutert, dass hinsichtlich des Klimawandels Maßnahmen umso dringlicher werden, die zur Stärkung der Gewässerökosysteme und Förderung einer hohen Biodiversität beitragen. Diese Notwendigkeit muss im 3. BWP bereits Anwendung finden. Klimawandelanpassung und -schutz müssen konkretisiert werden: In einer transparenten Maßnahmen-Priorisierung sowie umfassenden, integrativen Hochwasserrisiko- und Wassermengenmanagementplänen, die den Anforderungen von Artikel 9 HWRM-RL genügen. Dabei ist ein System- und Wirkungsdenken in Bezug auf die Teileinzugsgebiete einschließlich des unterirdischen Wassers unerlässlich.

Lokale Ansätze wie das dezentrale Regenwassermanagement und das Schwammstadtprinzip spielen eine wichtige Rolle in der Fläche, insbesondere, wenn sie mit ökologischen Aspekten verknüpft sind. Die Berliner Regenwasseragentur oder die Informationsarbeit zu Regengärten (BUND Berlin 2020) können als Positivbeispiele angeführt werden.

6.1 Ökologischer Hochwasserschutz

Wie in Kapitel 2.3 des BWP erläutert, nehmen mit dem Klimawandel Starkregenereignisse und somit das Hochwasserrisiko zu. Damit gewinnt der Schutz vor Hochwasser zunehmend an Brisanz. Die Zielsetzung der WRRL macht einen naturverträglichen, vorsorglichen Ansatz des Hochwasserschutzes erforderlich. Dieser sollte sowohl ökologische Anforderungen als auch Klimaszenarien berücksichtigen. Die Anpassung der Gewässerlandschaften an Bedingungen des Klimawandels bedeutet sowohl für die Wasserwirtschaft als auch für den Hochwasserschutz: Eine weitgehend natürliche Hydromorphologie von Fließ- und Stillgewässern muss wiederhergestellt und stabilisiert werden. Hierzu gehört auch die Rücknahme von Buhnen, deren Funktion es ist, den Wasserstrom auf die Flussmitte zu leiten und Ufererosion zu vermeiden. Denn eine solche Kanalisierung des Stromes führt unweigerlich zur Solerosion und zum beschleunigten Abführen des Flusswassers, sodass im unterliegenden Flachland die Hochwasserhäufigkeit und –stärke unausweichlich heraufgesetzt werden.

Die Sicherung natürlicher Extreme und dynamischer Prozesse von Abfluss und Wasserstand sollte vorrangig durch Auenreaktivierung und durch Rückdeichungen erfolgen. Wo Rückdeichungen nicht möglich sind, sollten Auenbereiche hinter den Deichen so weit wie möglich als Flutpolder eingerichtet werden, und zwar so, dass der Zufluss in den Polder durch Fluttore ungeregelt erfolgt, bis die durch die jeweiligen Rahmenbedingungen gesetzten

Höchstwasserstände im Polder erreicht sind und die Tore geschlossen werden. Um Rückdeichungen und Flutpolder einrichten zu können, sind bei isolierten Liegenschaften entsprechende Objektschutzmaßnahmen in die Planungen einzubeziehen.

Generell ist ein grenzübergreifendes Handlungs- und Förderprogramm zur Auenrevitalisierung erforderlich (siehe auch Kapitel 4.2). Dies impliziert eine ambitionierte Neuausrichtung der Verkehrspolitik. Beispielsweise dahingehend, dass regionaler Schiffsverkehr auf Kanäle verlagert wird, damit verkehrsfreie Abschnitte ökologisch entwickelt werden können. Aber auch der Rückbau von Drainagen und die Vermeidung von Flächenversiegelung sollten zum Schutz von Hochwasser verstärkt erfolgen. Insbesondere sollten Maßnahmen zur Wiedervernässung entwässerter Moor- und Auenflächen, die zur Reduzierung der CO₂-Ausgasung ohnehin geboten sind, auch im Hinblick auf Wasserrückhaltung zur Hochwasservermeidung bilanziert werden. Darüber hinaus ist auch die Anlage zahlreicher Kleingewässer in der Feldflur umzusetzen. Solche Gewässer fangen Starkregen auf und verhindern so den oberflächlichen Abfluss, der seinerseits Hochwasser verursacht. Stattdessen kann das Wasser aus den Kleingewässern ins Grundwasser versickern. Als Nebeneffekt wird auch die Situation der Landwirtschaft in sommerlichen Dürrezeiten verbessert, indem ein höherer Grundwasservorrat für Bewässerungsmaßnahmen genutzt werden kann.

Eine solche integrative, umfassende und vorausschauende Planung könnte und sollte von der FGG Elbe gewährleistet werden, da sie flussgebietsübergreifenden Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft unter einem Dach vereint. Jedoch ist ein derartiges Vorgehen im Entwurf des BWP nicht ersichtlich. Zwar wird in den Kapiteln zum Klimawandel erläutert, wie wichtig natürliche und naturnahe Gewässerabschnitte, langsame Fließgeschwindigkeiten sowie Retentionsräume für den Hochwasserschutz sind (S. 181). Wie diese Kenntnis in die Maßnahmenplanung übersetzt wurde, wird jedoch nicht weiter erläutert.²³ Im Kapitel zum Klimawandel sollte demnach zumindest auf den Hochwasserrisikomanagementplan (HWRM-Plan) hingewiesen werden. Es ist zu erläutern, wie die dargestellten Implikationen des Klimawandels in die integrative Erarbeitung beider Managementpläne Eingang finden. Die Umsetzung von Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRM-RL) und WRRL sollte im ersten Schritt aufeinander abgestimmt und im zweiten Schritt hinsichtlich des Klimawandels präzisiert werden.

Wie mehrfach im Entwurf erwähnt, wird die flussgebietsweite Planung des Hochwasserschutzes nach HWRM-RL im HWRM-Plan zusammengefasst (FGG Elbe 2020). Dieser wird zeitgleich zum BWP aktualisiert. Dabei soll „das Potenzial für Synergien im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele der WRRL genutzt“ werden (BWP 2021, S. 24). Auf S. 24 des BWP wird genauer erwähnt, dass bei Planung und Umsetzung der Maßnahmen „deren Wirkung auf die Ziele der jeweils anderen Richtlinie zu analysieren sowie die Priorisierung der Maßnahmen hinsichtlich potenzieller Synergien zu betrachten“ sind. Dies soll zunächst dadurch gewährleistet werden, dass der LAWA-Maßnahmenkatalog bestimmte Maßnahmentypen definiert, die auch der Umsetzung der HWRM-RL dienlich sind (vgl. BWP 2021, 266). Zusätzlich zum gemeinsamen LAWA-Maßnahmenkatalog besteht eine Arbeitshilfe der LAWA (2013), die „Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL“ umfasst. Darin

²³ Und auch in den Ländern liegen uns ortsbezogene Beispiele vor, die zeigen dass ökologische Aspekte bei der Maßnahmenplanung häufig nicht als zusätzliches Argument einfließen. In Barmstedt beispielsweise wurde die Schaffung einer Überflutungsfläche in Form der Entwicklung eines Auenwaldes beantragt. Das wurde nach einer Prüfung durch Sachverständige und LKN.SH abgelehnt mit der Begründung, es sei zu teuer und würde nur eine geringe Wasserrückhaltung ermöglichen.

werden drei unterschiedliche Maßnahmenkategorien (M1, M2 und M3) definiert und die Notwendigkeit einer integrierten Berichterstattung zu beiden Richtlinien beschrieben (vgl. LAWA 2013, 34). Diese Empfehlungen der LAWA und die entsprechende Kategorisierung der Maßnahmen wird im Entwurf des BWP aufgegriffen und zitiert (S. 266f.).

Wie diese Vorgaben tatsächlich Anwendung finden, wird jedoch weder im Entwurf des BWP noch im Entwurf des MNP weiter präzisiert. Auf die Berücksichtigung potenzieller Synergien und Konflikte bei der Maßnahmenplanung wird im Entwurf des MNP nicht weiter eingegangen. Es ist nicht ersichtlich, wo die Ergebnisse der gegenseitigen Abstimmung zu finden sind. Demzufolge fordert der BUND eine transparentere Darstellung der Abstimmung von BWP und HWRM-Plan, insbesondere bezüglich der Maßnahmenplanung im Einklang mit den Anforderungen gemäß Art. 9 HWRM-RL. Eine entsprechende Maßnahmen-Priorisierung sollte beispielsweise im MNP anhand von Beispielen erläutert werden. Dazu könnte die Tabelle von Anhang M3 des MNP aufgegriffen und auf relevante Maßnahmentypen eingegangen werden. Die entsprechende Erläuterung könnte kongruent dazu in Anhang M3 stichwortartig in einer zusätzlichen Spalte zusammengefasst werden. Beispiel (MNP Anhang M3, S. 6):

| Nummerierung der Maßnahme | Zuordnung Richtlinie | Belastungstyp | Maßnahmenbezeichnung | Erläuterung/Beschreibung | Anzahl Wasserkörper | Ergänzungsvorschlag: Synergien/ Konflikte mit (...)* |
|---------------------------|----------------------|--|---|---|---------------------|---|
| 65 | WRRL/OW | Abflussregulierungen und morphologische Veränderungen: Wasserhaushalt | Maßnahmen zur Förderung des natürlichen Wasserrückhalts | Maßnahmen zum natürlichen Wasserrückhalt, z.B. durch Bereitstellung von Überflutungsräumen durch Rückverlegung von Deichen, Wiedervernässung von Feuchtgebieten (...) | FGG: 358 | HWRM-RL: Kurze Erläuterung zu Kategorisierung nach LAWA (2013). Welche Synergien und Konflikte bestehen und inwiefern hat eine entsprechende Priorisierung Anwendung gefunden? |

* Wenn sich diese Information nicht stichwortartig in einer Tabelle darstellen lässt, könnte in der Tabelle auf die entsprechende Seite im Fließtext des BWP/MNP hingewiesen werden.

Um beidseitige Implikationen transparent darzustellen, sollte zudem auch die entsprechende Vorgehensweise des HWRM zusammenfassend dargestellt werden. Wünschenswert sind Informationen im BWP darüber, wie die Anforderungen der WRRL bei der Erstellung des HWRM-Plans berücksichtigt wurden. Der BUND empfiehlt, dass im BWP eine transparente, übergreifende Zusammenfassung des HWRM-Plans dargestellt wird, zumindest hinsichtlich der wichtigen Überschneidungsbereiche.

Zusammenfassend müssen Koordinierungsbedarf und -möglichkeiten umfassender dargestellt werden. Potenzielle Synergien und Konflikte sind im Sinne von Art. 9 HWRMRL zu behandeln

und dabei die Erfordernisse von Klimaschutz und -anpassung, wie eingangs erläutert, einzubeziehen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass deutlich konsequenter die WRRL-Ziele umgesetzt werden müssen, damit die Gewässer und die Menschen vor den Folgen des Klimawandels gerüstet sind.

6.2 Optimierte Wassermengenmanagement

Neben dem Hochwasserschutz gewinnt die ökologische Sicherung des Landschaftswasserhaushalts zunehmend an Dringlichkeit. Auf S. 181 des BWP wird erläutert, warum es mit dem Klimawandel umso wichtiger wird, den Wasserrückhalt in der Landschaft zu verstärken. Ein ausreichendes Verdünnungspotential sei insbesondere bei Niedrigwassersituationen zu gewährleisten (vgl. BWP, 181). In Kapitel 5.1.3 werden zudem Herausforderungen und Elemente eines nachhaltigen Wassermengenmanagements beschrieben. Jedoch fehlen an mehreren Stellen konkrete Angaben dazu, wie die Wassermengenbewirtschaftung in der FGE Elbe optimiert werden soll. Der hypothetischen Feststellung, dass basierend auf Erfahrungen Maßnahmen zum Wasserrückhalt und der Grundwasserneubildung entwickelt werden können, folgt der Satz: „Die Maßnahmenprogramme tragen den zu erwartenden Herausforderungen des Klimawandels insoweit bereits Rechnung“ (BWP, 182). Inwiefern und in welchem Ausmaß die Maßnahmenprogramme dazu Rechnung tragen, wird nicht erläutert. Hier besteht Klärungsbedarf. Beispielsweise dazu, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur priorisiert und ergänzt werden, damit sie auch auf die Verbesserung des natürlichen Wasserrückhaltes abzielen. Dies kann durch einen direkten Verweis auf entsprechende Stellen im MNP geschehen, wie bereits im vorangehenden Kapitel zum Hochwasserschutz vorgeschlagen.

Zudem wäre es möglich, in diesem Zusammenhang auf einen konkreten Handlungsplan zur Optimierung der Wassermengenbewirtschaftung hinzuweisen. Ein solcher flussgebietsübergreifender Wassermengenmanagementplan sollte bereits integraler Teil der 3. Bewirtschaftungsplanung sein. Er könnte in einem Hintergrunddokument näher beschrieben werden. In den WWBF 2020 (27) wird auf ein ähnliches Dokument hingewiesen: Auf das Hintergrunddokument zu den WWBF „Ausrichtung auf ein nachhaltiges Wassermengenmanagement“ und „Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels“ von 2015. Darin werden jedoch lediglich ergänzende Maßnahmen zur Reduzierung von Belastungen durch Wasserentnahmen aufgelistet. An das genannte Dokument von 2015 muss demnach angeschlossen und dessen Ansätze weiterentwickelt werden. In den Hintergrunddokumenten zur Anhörung 2021 wird kein vergleichbares Dokument mehr aufgelistet. Der BUND empfiehlt, das Hintergrunddokument zur Berücksichtigung des Klimawandels für den dritten Bewirtschaftungszyklus fortzuschreiben und um wichtige Informationen zum Wassermengenmanagement zu ergänzen. Darin könnten bereits bestehende Strategien wie die „Klimaanpassungsstrategie Stauanlagen“ der LTV (vgl. BWP, 173) oder geplante Moorschutzprogramme der Länder aufgelistet werden. Zusätzlich sind weitere konkrete Handlungsschritte zu benennen und mittels einer Lückenanalyse zu konkretisieren.

Dazu gehören Angaben zu Herausforderungen bei der Sicherstellung des ökologischen Fließregimes und eines guten mengenmäßigen Grundwasserzustands. Aus der in den WWBF angekündigten Auswertung der Niedrigwassersituationen sollten künftig Schlüsse gezogen und Nutzungen dementsprechend angepasst werden. Ein transparenter, vorausschauender Ist-Soll-Abgleich bzgl. der Wasserentnahme-Menge sollte nach den wesentlichen Verursacherbereichen differenziert werden: Energiegewinnung, Landwirtschaft, Industrie, Schifffahrt, regional für Berg-

und Tagebau. Fördermengen der Wassernutzer sind konsequenter an Schutzgebiete anzupassen. Auch sind hinsichtlich bestimmter Klimaszenarien absolute Wasserentnahmegrenzen in Erwägung zu ziehen. Zudem ist ein angepasster Umgang mit Entwässerungsgräben und Schöpfwerken erforderlich. Zielkonflikte mit Nutzungen, die sich infolge des Klimawandels verstärkt einstellen, müssen insbesondere für HMWB in vorausschauende Planungen einbezogen werden. Dazu gehört auch ein Management von Flächen, die für die Bildung ausreichender Grundwasserreserven wichtig sind, z.B. Moore, Kleingewässer etc. (siehe oben). Berichtspflichten für Wassernutzer, die Rechenschaft über Verbleib und Zustand des entnommenen Wassers beinhalten, sollten vorgesehen werden.

Generell muss ein ökologisches Mindestwassermengenmanagement vorausschauend erfolgen und einbeziehen, dass mit einer abnehmenden Grundwasserspannung weitere Verunreinigung für das Grundwasser droht. Diese Dynamik ist in die Prognosen zur Erreichung der Zielzustände einzubeziehen. Schadstofffrachten aus diffusen und punktuellen Quellen müssen umso konsequenter reduziert werden (vgl. BWP, 182). Wie dies geschehen soll, ist an dieser Stelle ebenfalls transparent darzustellen. Ein weiteres klimarelevantes Handlungsfeld ist das Dürre- und Sturmflutmanagement. Auch hier sind Erfordernisse eines ökologischen Wassermengenmanagements zu klären und Synergien aufzuzeigen.

6.3 „KlimaCheck“: Maßnahmenenergänzung und -priorisierung

Im Entwurf von BWP und MNP ist nicht nachvollziehbar, welche Konsequenzen aus den Erläuterungen zum Klimawandel für das Maßnahmenprogramm gezogen werden. Das gilt auch für den von Leitfaden Nr. 24 der gemeinsamen Umsetzungsstrategie für die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) vorgesehenen Klimacheck der WRRL-Maßnahmen (European Commission 2009). Darin ist die Notwendigkeit beschrieben, Maßnahmen so flexibel zu gestalten, dass sie an die sich ändernden Klimabedingungen angepasst werden können (vgl. ebd., 16). Eine langfristige Planung muss Klimaprognosen in die Gestaltung der Maßnahmen einbeziehen. Zudem soll das bestehende, „große Potenzial für Synergien zwischen den Zielen der WRRL und den Zielen der Klimaanpassung“ genutzt werden. Unter den für die Umsetzung der WRRL relevanten Einflüssen des Klimawandels werden u.a. die Wasserverfügbarkeit in Wasserkörpern und Einflüsse auf die Biodiversität aquatischer Ökosysteme aufgeführt (vgl. ebd., 25ff.). Der Leitfaden gibt explizit Anleitung, wie Maßnahmen gewählt werden können, die robust und flexibel im Hinblick auf künftige Klimabedingungen sind (einschließlich no-regret-, win-win- und low-regret-Maßnahmen) (EC 2009, 63-70).

Dieser Klimacheck wurde von der LAWA aufgegriffen und für die Umsetzung in Deutschland konkretisiert. Laut Interpretation der LAWA bezieht sich die Aufgabenstellung jedoch nicht auf den Klimaschutz, sondern vielmehr auf Klimaanpassung und entsprechende Maßnahmen (LAWA 2020, 11). Thematisiert werden Klimaanpassungsmaßnahmen in unterschiedlichen Bereichen. Entsprechend der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Klimaprüfung von Maßnahmen empfiehlt auch die LAWA (2020, 142), flexible win-win- und no-regret-Maßnahmen zu bevorzugen. Zu low-regret-Maßnahmen gehören solche, „die unter dem Aspekt des Klimaschutzes wichtig sind, aber nur bedingt Vorteile bei der zukünftigen Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels zeigen“ (ebd.). Der Klimaschutz wird in diesem Zusammenhang zwar erwähnt, das Potential der naturnahen Fließgewässerentwicklung für eine Eindämmung der Klimaerwärmung (mitigation) wird jedoch nicht ausreichend thematisiert. Diesbezüglich beinhaltet der LAWA Klimawandel-Bericht 2020 keine konkreten Maßnahmenvorschläge. Bereits in der Interpretation der LAWA des Leitfadens Nr. 24 (EC 2009)

besteht folglich eine Lücke. Da der Klimawandelbericht der LAWA im Entwurf des BWP zu einem großen Teil übernommen wurde, wird auch dieses Versäumnis übertragen. Es besteht eine erhebliche Wissens- und Handlungslücke hinsichtlich der Potentiale der WRRL-Maßnahmen für den Klimaschutz. Diese werden weder im Entwurf des BWP noch im Entwurf des MNP thematisiert.

Neben dieser Handlungslücke ist die generelle Darstellung des Klimachecks im Entwurf unzulänglich. In Kapitel 5.1.5 des BWP wird auf den Klimacheck hingewiesen. Allerdings wird nicht ersichtlich, wo die Ergebnisse einer entsprechenden Klimaprüfung der Maßnahmen abrufbar sind. Die Angaben sind zum Teil widersprüchlich. So soll für den nun folgenden Zyklus „auch in den Maßnahmenprogrammen erkennbar sein, dass eine Sensitivitätsprüfung im Hinblick auf den Klimawandel erfolgt ist“ (BWP, 183). Andererseits erfolge die „Klimawandelprüfung“ nicht auf der Ebene des jeweiligen Maßnahmenprogramms. Zum einen wird auf die Klimawandelprüfung im LAWA-BLANO Maßnahmenkatalog verwiesen. Zum anderen wird angeführt, dass die Prüfung, welche Auswirkungen der Klimawandel konkret auf die Wirkung einzelner Maßnahmen vor Ort hat, erst bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms im Rahmen der Detailplanung vor Ort stattfindet. Die dabei gewonnenen Kenntnisse würden „dann im Rahmen der weiteren Planungsschritte berücksichtigt werden“ (ebd.). Es wird auf einen „KlimaCheck“ der Maßnahmen für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum durch die FGG Elbe hingewiesen. Hier fehlt jedoch eine Angabe dazu, wo die Ergebnisse dieses Klimachecks zu finden sind. Im BWP sollten die Ergebnisse der Prüfung näher erläutert werden. Eine umfassende Klimaprüfung sollte nicht erst bei der Maßnahmenumsetzung Anwendung finden. Auch dazu, wie der Klimacheck zur Priorisierung von bestimmten Maßnahmen bei der Planung führt, fehlen konkrete Angaben.

Der BUND fordert eine transparente Einarbeitung der fehlenden Information in den BWP oder in ein entsprechendes Hintergrunddokument, wie das bereits erwähnte Dokument zu den WWBF „Ausrichtung auf ein nachhaltiges Wassermengenmanagement“ und „Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels“ von 2015 (WWBF 2020, 27). Es ist begrüßenswert, dass darin Aktivitäten zur Anpassung an den Klimawandel beispielhaft aufgeführt werden. Dies ist jedoch keine umfassende Darstellung einer klimabedingten Ergänzung des Maßnahmenprogramms. Auch hier fehlen Angaben zu Erkenntnissen aus der Klimaprüfung. Ein entsprechendes Hintergrunddokument muss für den 3. Bewirtschaftungszyklus um wichtige Informationen zur Klimaprüfung und -priorisierung von Maßnahmen ergänzt werden. Es muss ersichtlich werden, wo der in den WWBF 2020 und dem Entwurf des BWP 2021 beschriebene Handlungsbedarf Anwendung findet. Der BUND fordert einen transparenten Klimacheck von WRRL-Maßnahmen: Die Klimarelevanz geplanter Maßnahmen ist nachvollziehbar darzustellen. Das gilt auch für Maßnahmen des Hochwasserschutzes, der Schifffahrt, der Wasserkraft und der Entwässerung (Melioration).

Folgende Fragen sollten dabei gestellt werden: Inwiefern verstärkt eine Maßnahme die Auswirkungen des Klimawandels im Wasserbereich? Inwiefern wirkt sie diesen entgegen? Aber auch: Inwiefern kann sie die Folgen des Klimawandels abmildern? Die positiven Effekte und Potentiale der WRRL-Umsetzung für die Umsetzung der Klimaziele sollten unbedingt in die Planung einbezogen werden. Maßnahmen zur Auenentwicklung, der Quervernetzung und der Optimierung der Gewässerunterhaltung leisten einen relevanten Beitrag zur Anpassung des Wasserhaushalts an den Klimawandel. Win-win-Maßnahmen, wie die Wiedervernässung von Feuchtgebieten, haben zudem ein großes Klimaschutz-Potential. Wie von der LAWA im Zusammenhang mit dem Klimawandel erläutert, sind „neben der Flexibilität und der Robustheit

von Maßnahmen (...) die Synergieeffekte zu anderen Strategien zu prüfen und nach Möglichkeit solche Maßnahmen zu bevorzugen, die auch positive Beiträge zu anderen Aufgaben zeigen“ (LAWA 2017, 152). Eine solche Maßnahme ist die „Einhaltung der Mindestwasserstände zur Wiederherstellung von Feuchtgebieten, Wiedervernässung von Mooren, Moorschutzprogramm M-V“ (LAWA-MNK Nr. 65), da sie auch die wasserwirtschaftlichen Bedingungen für die Zielerreichung der FFH-Ziele fördert. Zusätzlich bestehen Möglichkeiten wie der Abbau von alten Verrohrungen, um alte Gewässer wiederherzustellen und damit einen positiven Beitrag zum Landschaftswasserhaushalt zu leisten. Der Mehrwert solcher Maßnahmen sollte demnach dargestellt und bei der Priorisierung von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Ein umfassender Klimacheck erfordert zudem detaillierte Information dazu, wie wissenschaftliche Erkenntnisse über den Klimawandel bei der Maßnahmenauswahl berücksichtigt werden. Dazu muss entsprechende Forschung angestoßen, gefördert und das Monitoring verstärkt werden. Diese Notwendigkeit wird auf S. 184 des Entwurfs beschrieben. In der FGG Elbe geschehe dies „durch enge Anbindung dieses Handlungsfeldes an universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen“. Der BUND empfiehlt, entsprechende Sonderuntersuchungsprogramme und Projekte ähnlich wie im Hintergrunddokument von 2015 (FGG Elbe 2015, 20ff.) aufzulisten und transparent darzustellen, wie gewonnene Erkenntnisse bei der Maßnahmenplanung berücksichtigt werden. Sonderuntersuchungsprogramme zur Gewässersituation bei außergewöhnlichen Geschehnissen sollten dabei umfassend gestaltet werden, um zudem auch Wissenslücken in anderen Bereichen zu schließen, bspw. über die Verunreinigung durch Pestizide und weitere Schadstoffe.

An mehreren Stellen werden im BWP Unsicherheiten bei Prognosen und Szenarien erwähnt. Es sei beispielsweise „in der Praxis sehr schwierig, klimabedingte Veränderungen des Wasserhaushaltes zu messen“ (S. 87). Aus solchen Feststellungen sollten im nächsten Schritt Konsequenzen gezogen werden. Unwissenheit erfordert eine umfassende Herangehensweise zur Vorsorge. In der Praxis bedeutet das unter anderem, dass die Biodiversität umso mehr gefördert werden muss. Eine Umsetzung des guten ökologischen/chemischen Zustands gewinnt dadurch umso mehr Dringlichkeit. Im Leitfaden Nr. 24 der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie für die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) (EC 2009) wird der Umgang mit Unsicherheit ebenfalls thematisiert: Da hinsichtlich der tatsächlichen Klimaentwicklung eine große Unsicherheit besteht, sollten Gewässerentwicklungspläne die Bandbreite möglicher zukünftiger Klimaprognosen und -szenarien umfassen (vgl. EC 2009, 29). Zudem sollten Unsicherheiten akzeptiert und explizit benannt werden. Eine daran angepasste Maßnahmenplanung bedeute: Die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit und der Anpassungsfähigkeit aquatischer Ökosysteme, sowie das Präferieren von No-Regret-Maßnahmen. Die Priorisierung der Maßnahmenumsetzung sollte sich nach der Verwundbarkeit der Gewässer richten (vgl. ebd.). Dafür sei Forschung erforderlich, die aufzeigt, welche Abschnitte am stärksten vom Klimawandel betroffen sind und wo Maßnahmen am dringendsten erforderlich sind. An diese Ausführungen schließt sich der BUND vollumfänglich an und fordert ergänzende Forschung, die an Klimaszenarien angepasste Gewässerentwicklungspotentiale aufzeigt und Wissenslücken schließt.

7 Verringerung und Vermeidung von Bergbaufolgen

Der BUND empfiehlt

- Ein flussgebietsweites Konzept zur Integration der WRRL-Anforderungen in der Bergbauwirtschaft unter Mitwirkung unterschiedlicher Akteure
- Maßnahmen zur Verminderung der Bergbaufolgen prioritär zu behandeln und die dafür erforderlichen Ressourcen unter Einbezug der Bergbaubetreiber umfassend zu mobilisieren
- Dass der Bergbau nach Verursacherprinzip transparent darzulegen hat, wie er zur Umsetzung der WRRL beiträgt
- Wassernutzungsentgelt auch für den Bergbau zu erheben
- Genehmigungen für den Bergbau nicht weiter auszustellen oder zu verlängern
- Die Strategie der Bundesländer im Sinne der Transparenz mitsamt den getroffenen Absprachen in den Hintergrunddokumenten zu veröffentlichen
- Eine Auflistung erforderlicher Maßnahmen sowie der Kosten, sodass der bestehende Umsetzungs- und Finanzierungsbedarf ersichtlich wird
- An den länderübergreifenden Arbeits- und Unterarbeitsgruppen auch unabhängige Interessengruppen sowie Umweltverbände zu beteiligen
- Für Studien zum Sanierungsbergbau unabhängige Forschungsinstitutionen zu beauftragen
- Bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen die Kriterien gemäß Art. 4 WRRL vollständig anzuwenden

Der Bergbau hat einen erheblichen Einfluss auf Quantität und Qualität der Gewässer. Zu seinen Folgen gehören Veränderungen von Struktur, Wasser- und Stoffhaushalt, beispielsweise durch geochemische Prozesse oder Hauptwasserlöseestollen. Der Kohle-Bergbau spielt im Elbeeinzugsgebiet eine besonders große Rolle und hat auch noch nach der Stilllegung gravierende gewässerökologische Auswirkungen (z.B. Absenkung des Grundwasserspiegels, Trockenfallen von Bächen und Quellen oder Bildung saurer Seen). Die Gewässer des Elbeeinzugsgebiets sind folglich zu einem großen Teil braunkohlebergbaubeeinflusst. Allein im Einzugsgebiet der Mulde gibt es im Hinblick auf den Altbergbau mindestens 28 Hauptwasserlöseestollen, die aufgrund der eingetragenen Wassermengen als signifikante Belastungsquellen von Schadstoffen zu betrachten sind. Die nachteiligen Folgen des Bergbaus sind zudem auch überregional bedeutsam: Substanzen verbreiten sich nicht nur in den entsprechenden Seen, sondern können über das Grundwasser und die Spree in Berliner Trinkwasserquellen gelangen. Zusammengefasst ist der Bergbau ein bedeutsamer Verursachensektor, der nach Verursacherprinzip zu den Kosten für die erforderliche Gewässersanierung beitragen sollte. Generell sollte der Bergbau transparent darlegen, wie er zur Umsetzung der WRRL beiträgt (siehe auch Kapitel 3.3).

Die FGG Elbe behandelt „Bergbaufolgen mit Auswirkungen auf die Gewässer“ als eine der WWBF. Diese Einordnung ist zunächst begrüßenswert. Allerdings sollten die entsprechenden Maßnahmen folglich auch prioritär behandelt und die dafür erforderlichen Ressourcen unter Einbezug der Bergbaubetreiber umfassend mobilisiert werden. In Kapitel 5.1.4 des BWP wird der erhebliche Einfluss des Bergbaus und seiner Folgegebiete auf die Gewässer zusammenfassend beschrieben. Tabelle 1 zeigt Informationen zu den regional bedeutenden Bergbauaktivitäten und ihren Auswirkungen auf die Oberflächen- und Grundwasserkörper (BWP, 7). Zudem stellt Anhang A0-1 – Nr. 2 die „Verminderung von Bergbaufolgen“ zusammenfassend dar.

Trotz dieser relativ starken Gewichtung der Bergbaufolgen in der Bewirtschaftungsplanung bestehen weiterhin Lücken. So ist weder die genaue Herkunft aller wesentlichen stofflichen Belastung erkennbar, noch ist die jeweilige räumliche Auswirkung der Schadstoffe korrekt wiedergegeben. Kritik und Forderungen bezüglich der Schadstoffe aus dem Bergbau entsprechen auch in anderer Hinsicht den in Kapitel 5.2 der STN zum Thema Schadstoffe genannten Aspekten: Das Monitoring und die Darstellung der Ergebnisse, die Maßnahmandarstellung, die Finanzierung der Maßnahmen und der Umgang mit Fristverlängerungen erfolgen weiterhin nicht transparent genug. Das Verschlechterungsverbot muss konsequent umgesetzt werden. Das bedeutet auch, dass Genehmigungen nicht weiter ausgestellt oder verlängert werden dürfen. Dem Verbesserungsgebot sollte nachgegangen und Verunreinigungen an der Quelle beseitigt werden. Ein flussgebietsweites Konzept zur Integration der WRRL-Anforderungen in der Bergbauwirtschaft sollte dementsprechend konsequent und unter Mitwirkung unterschiedlicher Akteure erstellt werden.

Auf Seite 177 des BWP wird angegeben, im Umgang mit den Auswirkungen der Bergbaufolgen auf die Gewässer werde eine zwischen den betroffenen Bundesländern abgestimmte Strategie verfolgt. Diese umfasse die Reduzierung von Auswirkungen, die Fortführung von Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Vermeidung von Nutzungskonflikten. Der BUND empfiehlt, diese Strategie im Sinne der Transparenz mitsamt der getroffenen Absprachen in den Hintergrunddokumenten zu veröffentlichen. Zwar werden in Anhang A0-2 - Nr. 2 zusammenfassend Maßnahmen in Bezug auf unterschiedliche Bergbautypen beschrieben. Jedoch ist es nicht möglich, das jeweilige Ausmaß der Maßnahmenplanung und den Stand der Maßnahmenumsetzung nachzuvollziehen. Im MNP und den entsprechenden Anhängen werden entsprechende Maßnahmen lediglich zusammenfassend bezogen auf die Koordinierungsräume als „Maßnahmen zur Reduzierung diffuser Belastungen infolge des Bergbaus“ bezeichnet.

Zudem wird auf S. 17 des Anhang A0-2 - Nr. 2 angegeben: „Um die Umwelteinwirkungen des Braunkohlenbergbaus zu vermeiden bzw. zu verringern, steht zwar durchaus eine größere Anzahl von Maßnahmen zur Verfügung, deren Anwendung aber aufgrund unterschiedlicher, teilweise nur mit sehr hohem Aufwand veränderbarer Konstellationen nur eingeschränkt möglich ist.“ Diese These ist nicht nachvollziehbar und sollte an einem konkreten Beispiel erläutert werden. „Maßnahmen im aktiven Braunkohlebergbau zielen auf die Reduzierung der Wasserentnahmen für den Bergbau, der Versauerung und diffuser Belastungen infolge des Bergbaus und des naturfernen Ausbaus zu verlegender Fließgewässerabschnitte ab. Diese werden bereits umgesetzt und sind auch zukünftig erforderlich“ (BWP, 178). In welchem Ausmaß diese bereits umgesetzt werden und zukünftig erforderlich sind, sollte für die Öffentlichkeit transparent abgebildet werden. Generell ist auch im Zusammenhang mit dem Bergbau erforderlich, dass die Maßnahmenplanung wasserkörpergenau dargestellt wird (siehe auch Kapitel 2.2).

Im BWP wird mehrfach erwähnt, die Maßnahmenumsetzung scheitere häufig an zu hohen Kosten. Die Maßnahmen seien oftmals „in der Praxis nicht oder nur eingeschränkt umsetzbar und/oder verhältnismäßig teuer“ (BWP, 178). Eine Umsetzung ermittelter, erforderlicher Maßnahmen könne „im Kontext der Nachhaltigkeit und finanziellen Verhältnismäßigkeit nur schrittweise durchgeführt werden“ (Anhang, S. 24). Der BUND fordert eine Auflistung erforderlicher Maßnahmen sowie der Kosten, sodass der bestehende Umsetzungs- und Finanzierungsbedarf ersichtlich wird. Nach dem Verursacherprinzip sind die Betreiber der Tagebaue hauptverantwortlich für die Kosten der Gewässerbelastungen und sollten für

entsprechende Maßnahmen aufkommen. Jedoch kann weiterhin für das Freilegen und Freihalten von Lagerstätten Wasser entnommen werden, ohne dass hierfür ein Wasserentnahmeentgelt zu zahlen ist. Diese Befreiung greift auch, wenn Wasser zum Füllen von Tagebaulöchern genutzt wird. Der BUND weist, wie schon in der STN von 2009 darauf hin, dass dieses Vorgehen dem Vorsorge- und Verursacherprinzip widerspricht. Entsprechend Art. 9 WRRL sollte dieses Regelungsdefizit im 3. Bewirtschaftungszyklus behoben werden. Die realen Kosten der Rohstoffe sind unter Mitwirkung von Politik und Verwaltung sichtbar zu machen (siehe auch Kapitel 3.1).

Auf S. 178 des BWP wird die Zuständigkeit für die Sanierung des Braunkohlebergbau zusammenfassend dargestellt: Die Sanierung und Rekultivierung, die der noch aktiven zu schließenden Tagebauen obliegt „dem jeweiligen Bergbautreibenden (Mitteldeutsches Revier: MIBRAG, Lausitzer Revier: LEAG)“. Zur Maßnahmenauswahl finde eine enge Abstimmung der Bergbauunternehmen mit den zuständigen Behörden in hierfür eingerichteten länderübergreifenden Arbeits- und Unterarbeitsgruppen statt. Beispielhaft wird die Arbeitsgruppe „Flussgebietsbewirtschaftung Spree, Schwarze-Elster“ mit den Arbeitskreisen „Wassermenge“, „Wasserbeschaffenheit“, „Hochwasserrückhalt“ und „Wasserrechtlicher Vollzug“ und weiteren Unterarbeitsgruppen im Lausitzer Revier sowie die „Strategiearbeitsgruppe Flussgebietsbewirtschaftung Westsachsen“ und die „Facharbeitsgruppe Flussgebietsbewirtschaftung Westsachsen“ im Mitteldeutschen Revier genannt (BWP, 178). Zudem gibt es die Sulfatgespräche zwischen Berlin und Brandenburg. Nach dem Prinzip von Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung hält der BUND es für erforderlich, dass in diesen Gremien bzw. Gesprächen auch andere Akteure wie Umweltorganisationen vertreten sind. Zwar sollten die Bergbaubetreibenden, wie bereits erwähnt, nach Verursacherprinzip die Maßnahmenplanung und Umsetzung finanziell und planerisch unterstützen. Ein einseitiger Planungsvorgang unter Ausschluss der Öffentlichkeit widerspricht jedoch den in Kapitel 3.4 ausgeführten Anforderungen der WRRL bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung.

Dasselbe gilt für die Organisation der Braunkohlesanierung. Hier betrachtet der BUND die Rolle der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau- Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) kritisch, denn „in den Wasserkörpern, die vom Sanierungsbergbau betroffen sind, wird die Maßnahmenauswahl zunächst von der LMBV planerisch vorbereitet und dann zwischen dem Bund und den Ländern sowie der LMBV im so genannten Steuerungs- und Budgetausschuss (StuBA) abgestimmt. Ausgeführt werden die Maßnahmen durch die LMBV (siehe Abbildung 1)“ (BWP, 178). Auch in den regionalen Sanierungsberäten (RSB) findet keine Kontrolle von Maßnahmenplanung und -umfang durch die Öffentlichkeit statt. Unabhängige Akteure wie z.B. die Umweltorganisationen sollten in den Planungsprozess eingebunden werden. WRRL-Anforderungen bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen auch für dieses Themenfeld berücksichtigt werden. Übergreifend sollte mit Beteiligung der Umweltverbände ein Konzept erarbeitet werden, das sicherstellt, dass alle Gewässerauswirkungen des bisherigen Bergbaus minimiert und ausgeglichen werden. Mit diesen Arbeiten ist z.B. auch die Versauerungsproblematik für Berliner Trinkwasserquellen zu lösen. Wie die FGG Elbe ein solches Vorgehen flussgebietsweit fördert, sollte im BWP angegeben werden.

Der BUND begrüßt, dass zukünftig keine neuen Tagebaue für Braunkohle erschlossen werden (BWP, 176). Jedoch bestehen insgesamt noch sechs aktive Tagebaue im Mitteldeutschen und Lausitzer Revier, die weiterhin die Situation der Gewässer erheblich beeinträchtigen. Für diese sind insbesondere die Auswirkungen auf die Trinkwasserversorgung deutlich zu benennen und

zu minimieren. Auch sollte, wie bereits in Kapitel 5.2 der STN dargelegt, auf einen früheren Braunkohleausstieg hingewirkt und dafür zumindest das Argument des Gewässerschutzes in entsprechende Verhandlungen mit eingebracht werden. Zugleich sind gewässerverträgliche Alternativen für die regionale Energiewirtschaft aufzuzeigen. Mit Blick auf den Kohleausstieg sollte die Stilllegung bereits jetzt präventiv vorbereitet werden: Der BUND fordert, dass für entsprechende Studien unabhängige Forschungsinstitutionen beauftragt sowie Umweltorganisationen und der Naturschutz in laufende und künftige Planungen einbezogen werden.

Die Phase der Wiedernutzbarmachung und Sanierung infolge von Bergbau dauert ca. 30 bis 70 Jahre. Mit Blick auf den Klimawandel sind mengenwirtschaftliche Aspekte hervorzuheben und entsprechende Maßnahmen prioritär anzugehen: Mindestabflüsse und Wasserbeschaffenheit in Fließgewässern und die Wiederauffüllung des Grundwasserdefizits in den Grundwasserabsenkungstrichtern des Sanierungsbergbaus (vgl. Anhang A0-2 - Nr. 2, 6). Kritisch zu hinterfragen ist auch die Flutung der Tagebaue nach Auskohlung. Zum einen stellt die Versauerung ein massives Problem dar und zum anderen werden erhebliche zusätzliche Verdunstungsflächen geschaffen, wie z.B. beim Cottbusser Ostsee. Auf S. 179 werden notwendige Maßnahmen im Sanierungsbergbau zusammenfassend beschrieben, die technisch und finanziell sehr aufwendig sind und solche, die bislang nicht großtechnisch und in der Fläche eingesetzt werden konnten. Auch für solche Maßnahmen fordert der BUND: Nach dem Verursacherprinzip sollten die ehemaligen Betreiber der Bergbaue umfassend aufkommen und Maßnahmen finanzieren, die gemeinsam mit den Behörden und unter Beteiligung unabhängiger Akteure ausgearbeitet werden. Die Sicherung der Folgekosten muss für die Tagebaue endlich verbindlich und insolvenzfest erfolgen. Dazu müssen entsprechende Sicherheitsleistungen eingefordert werden. Die bisherigen Vorsorgevereinbarungen sind dafür völlig unzureichend. In Bezug auf die Schadstoffsituation durch Altlasten aus dem Bergbau sind zudem die in Kapitel 4.4 der STN ausgeführten Empfehlungen zum Sedimentmanagement zu beachten. Bzgl. der Sulfatproblematik und weiterer Probleme infolge der Braunkohlewirtschaft hat der BUND LAK Wasser Berlin-Brandenburg zusammen mit der BLN weitere Anregungen im Rahmen der Anhörung zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen eingebracht, die weiterhin aktuell sind (BUND LAK Wasser Berlin- Brandenburg/BLN 2020).

Im Lausitzer Braunkohlerevier entspricht laut BWP (S. 179) die länderübergreifende Flussgebietsbewirtschaftung dem Langfristbewirtschaftungsmodell „WBalMo“. Dieses Modell umfasse eine Sulfatprognose. In diesem Zusammenhang fordert der BUND, flussgebietsweit schnellstmöglich die Sulfatproblematik zu lösen. Berichte zum Sulfatprognosemodell sollten wasserkörperspezifische Informationen enthalten und Sulfat als flussgebietspezifischen Stoff regeln. Die berücksichtigten Rahmenbedingungen solcher Prognosen sind nachvollziehbar darzustellen.

Für eine Vielzahl an Wasserkörpern werden weniger strenge Bewirtschaftungsziele aufgrund der Auswirkungen des Bergbaus festgelegt. An dieser Stelle betont der BUND die in Kapitel 2.1 der STN formulierten Forderungen zum Umgang mit weniger strengen Bewirtschaftungszielen und Ausnahmen. Für OWK, die wegen des Bergbaus die WRRL-Ziele verfehlten, wurden im ersten Bewirtschaftungszeitraum zunächst Fristverlängerungen vorgesehen, weil auch hier die Datenlage für die Festlegung weniger strenger Ziele nicht ausreichend war. Für OWK, für die auch im 3. Bewirtschaftungszyklus noch keine abweichenden Ziele festgelegt wurden, ist dies als Begründung für Fristverlängerungen nicht ausreichend. Die Aussage in Zusammenhang mit den Auswirkungen des Erz-, Spat- und Steinkohlebergbaus, „dass der gute Zustand der

Gewässer auch zukünftig nicht erreicht werden kann und daher auch weiterhin Ausnahmen in Anspruch zu nehmen sind“ (BWP, 180), ist sehr generalisierend formuliert und sollte sich lediglich auf einen konkret definierten Zeitraum und definierte WK beziehen. Nach WRRL ist eine Abschätzung erforderlich, wann der gute Zustand erreicht werden kann. Bei der Überprüfung von Ausnahmen sind die Kriterien gemäß Art. 4 WRRL vollständig anzuwenden, inkl. Abs. 8 und 9: Die Sicherstellung der Umweltziele bei Wasserkörpern, die flussabwärts folgen und die Gewährleistung der geltenden Trinkwasserschutz-Vorgaben.

8 Integration Europäischer Richtlinien für Biodiversität

Der BUND empfiehlt

- Ein flussgebietsweites Konzept zur Vernetzung aller Umwelt- und Gewässerschutzrichtlinien aufzustellen, für ein ökologisch nachhaltiges Management der Gesamtheit der Gewässerlebensräume
- Die Ziele aller Umwelt- und Gewässerschutzrichtlinien in die verschiedensten Politikbereiche zu integrieren, damit nachhaltige Produktions- und Lebensweisen etabliert werden können
- Die Betrachtung über die WRRL-Zielgebiete hinaus auf die Meere auszuweiten und die Maßnahmen von MSRL und WRRL gemeinsam zu koordinieren und prioritär umzusetzen
- Die Benennung von konkreten Maßnahmen zur Reduktion der Einträge von Nähr- und Schadstoffen ins Meer über Flüsse und Grundwasser
- Die Erstellung einer Umsetzungsstrategie inklusive der Einbindung in Förderstrukturen
- Das Vorsorge- und Verursacherprinzip bei der Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmenprogramme immer klar im Vordergrund zu betrachten
- Die Wissenslücken zu GWK analog zu den OWK zu schließen und in der Umsetzung zu berücksichtigen
- Den Schutz der Grundwasserökosysteme nachprüfbar in das Flussgebietsmanagement aufzunehmen
- Biodiversität und den gesetzlich geforderten Biotopverbund als wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung zu betrachten und solcherart auch im BWP zu behandeln
- Maßnahmen zur Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen auch an den Bundeswasserstraßen im BWP zu thematisieren
- Aktuelle Arbeiten im Zusammenhang mit dem Erhalt der Biodiversität zu erheben und zu veröffentlichen, um Wissenslücken zu schließen

8.1 WRRL und MSRL

Der Wasserrahmenrichtlinie obliegt eine weitere Verantwortung, die sich in den vorliegenden Entwürfen noch nicht ausreichend widerspiegelt. Im Jahr 2008 hat die EU mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) einen rechtsverbindlichen Rahmen geschaffen, um Schutz und Nutzung der europäischen Meere in Einklang zu bringen. Ziel der MSRL war das Erreichen eines guten Umweltzustands der europäischen Meere bis spätestens 2020 und dessen Erhalt darüber hinaus.

In dem Maßnahmenprogramm im Rahmen der MSRL vom 30.03.2016 wird für die Umweltziele 1: Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Eutrophierung und 2: Meere ohne Verschmutzung durch Schadstoffe auf die WRRL verwiesen. Laut MSRL-Maßnahmenprogramm werden Nähr- und Schadstoffeinträge, die von Land über den Wasserpfad in die Meere gelangen, zukünftig ausschließlich über die Maßnahmen der WRRL abgedeckt. Damit hat die WRRL auch eine immense Verantwortung für die Meere.

Die Zustandsbewertung gemäß MSRL im Jahr 2018 sowie auch die Ende 2014 gezogene Bilanz der Zielerreichung im Rahmen der WRRL bescheinigen unseren Gewässern insgesamt keinen

guten Umweltzustand, wobei die Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft weiterhin zu den Hauptbelastungen zählen. 100% der Ostsee und mindestens 55% der Nordsee sind weiterhin eutrophiert, wobei 39% der Gebiete der Nordsee nicht bewertet werden konnten,²⁴. Die Nährstoffkonzentrationen in den Mündungsgebieten der meisten deutschen Flüsse überschreiten die Bewirtschaftungsziele für Stickstoff und Phosphor. Laut BWP (S. 63) weisen 65 % von insgesamt fast 2.800 Fließgewässerwasserkörpern Belastungen durch Nährstoffe aus Punktquellen oder diffusen Nährstoffeinträgen auf, so dass eine Verringerung der Nährstoffeinträge insgesamt notwendig ist, um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen (FGG Elbe 2018a).

Auch in Bezug auf die Schadstoffbelastungen ist für die deutschen Ostsee- und Nordseegewässer der gute Zustand nicht erreicht und auch hier wurde die Zuständigkeit zu großen Teilen von der MSRL auf die WRRL Maßnahmen verschoben. Erhöhte Quecksilberkonzentrationen führen zum Beispiel flächendeckend in beiden Meeren zur Nicht-Erreichung des guten Umweltzustands. Auch Blei und Vertreter der polychlorierten Biphenyle weisen Überschreitungen von Schwellenwerten auf. In der Ostsee kommen noch weitere Elemente und Verbindungen wie Cadmium, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Perfluorsulfonate ebenso wie das Radionuklid Cäsium-137 hinzu. Damit gewinnen die in Kap. 5 formulierten Forderungen bezüglich der Fremdstoffreduzierung an zusätzlicher Dringlichkeit.

Um den Zielsetzungen gerecht zu werden, ist es daher essentiell, dass die neuen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne im Rahmen der WRRL den Blick auf die Meere ausweiten und zwar über die WRRL-Zielgebiete hinaus. Das bedeutet z.B., dass im Rahmen der WRRL Maßnahmen zur Reduktion der sogenannten Toten Zonen und anderer Folgen der massiven Nährstoffeinträge in die Nord- und Ostsee umgesetzt werden müssen. Im BWP (S. 162) heißt es dazu "Das Erreichen des guten ökologischen Zustands in den Küstenwasserkörpern der Elbe bzw. der Nordsee sowie in den Wasserkörpern des Elbestroms ist (...) eine gemeinsam zu bewältigende Aufgabe, deren Lösung trotz der inzwischen erreichten Reduzierung der Nährstofffrachten aus der Elbe weiterhin verfehlt wird." In den Maßnahmenprogrammen müssen sich folglich konkrete Maßnahmen wiederfinden, die die Nährstofffrachten entsprechend reduzieren (siehe auch Kapitel 5.1) und so zu einer Lösung beitragen.

Da die MSRL einen guten Umweltzustand der Meere bis zum Jahr 2020 zum Ziel hatte, was augenscheinlich bereits verfehlt wurde, müssen im kommenden Bewirtschaftungszyklus der WRRL die Anstrengungen zur Reduzierung von stofflichen Einträgen in die Gewässer nun entsprechend intensiviert werden. Die Einträge von Nähr- und Schadstoffen ins Meer über Flüsse und Grundwasser müssen möglichst schnell unter die angesetzten Grenzwerte sinken.

Auch zur Zielerreichung für das Umweltziel 3: Meere ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten, müssen die Maßnahmen in der MSRL und WRRL koordiniert werden. Viele wandernde Fischarten, die eine freie Durchgängigkeit zwischen ihren Lebensräumen im Meer und in den Flüssen benötigen, sind inzwischen bedroht, einige in Deutschland bereits ausgestorben. Etwa 90% der für die Durchgängigkeit notwendigen Arbeiten sind nicht umgesetzt, so dass anadrome und katadrome

²⁴www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/nordsee/schadstoffkonzentrationen-in-organismen-der-nordsee#hintergrundwerte-und-schadstoff-belastungen
www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/ostsee/schadstoffkonzentrationen-in-organismen-der-ostsee#organische-schadstoffe-in-aalmuttern

Fisch- und Neunaugenarten wie z.B. Aal, Lachs und Meerneunaugen viele Gewässerstrecken nicht bzw. nicht sicher durchwandern können. Ebenfalls relevant sind neben der Durchgängigkeit auch intakte Habitate z.B. zum Abbläuen (siehe auch Kapitel 4.1 und 4.2).

Mit Blick auf den Verweis der Bundesregierung zur Verschneidung der Maßnahmen der WRRL mit denen der MSRL fordert der BUND, die WRRL-Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme dringend, um die zentralen Aufgaben und notwendigen Maßnahmen der MSRL zu ergänzen bzw. die Maßnahmen, die auch den Zielen der MSRL dienen, prioritär umzusetzen. Soweit diese Maßnahmen nicht im direkten Tätigkeitsbereich der für die WRRL zuständigen Behörden liegen, müssen aktiv ein intensiver fachübergreifender Dialog und eine Umsetzungsstrategie zu einer gemeinsamen Zielerreichung aufgebaut werden. Die Richtlinien müssen effektiv durch ressortübergreifendes Arbeiten und Integration aller beteiligten Akteure (siehe auch Kapitel 3.3) umgesetzt werden. Die Einbindung von Umwelt- und Gewässerschutzzielen in Förderrichtlinien und die Umsetzung von attraktiven Förderstrukturen sind unerlässlich für eine zeitnahe Zielerreichung beider Richtlinien. Lücken im Ordnungsrecht müssen geschlossen sowie Regulierungs- und Vollzugsdefizite behoben werden. Übergeordnet müssen das Vorsorge- und Verursacherprinzip bei der Erarbeitung und Umsetzung der Maßnahmenprogramme immer klar im Vordergrund stehen. Das vorrangige Ziel muss sein, Verschmutzung zu vermeiden. Wer sie doch verursacht, muss auch für die Wiederherstellung des guten Zustands aufkommen.

Der Schutz der Oberflächengewässer, des Grundwassers und der Meere durch die WRRL kann nur Erfolg haben, wenn die Ziele in die verschiedensten Politikbereiche integriert werden und nachhaltige Produktions- und Lebensweisen etabliert werden.

8.2 WRRL und GWRL

Das Grundwasser ist der größte und älteste Lebensraum in den deutschen Flussgebieten. Er beherbergt er nicht nur Mikroorganismen, sondern eine große Vielfalt von bisher etwa 500 entdeckten Wirbellosen-Arten, darunter viele Spezies, welche ausschließlich im Grundwasser zu finden sind. Dabei sind noch längst nicht alle Arten entdeckt; es werden fortlaufend neue Arten beschrieben. Europaweit sind bisher etwa 2.000 grundwasserbewohnende Tierarten bekannt. Weil der lebendige Untergrund das Wasser reinigt, sorgt er für die gute Qualität der natürlichen Trinkwasserquellen, aber auch für die mit ihm verbundenen Land- und Gewässerökosysteme an der Oberfläche. Er ist insofern Ursprung und Ort der Biodiversität.

Von seinem Zustand hängt zugleich ab, ob die Ziele der WRRL erreicht werden. Spätestens mit der Verabschiedung der EG-Grundwasserrichtlinie (GWRL) im Jahr 2005 (RL 2006/118/EG), die die Bestimmungen der WRRL für das Grundwasser konkretisiert, ist der Schutz des Lebensraums Grundwasser rechtlich anerkannt. Folgerichtig muss sich danach auch das Flussgebietsmanagement richten. Um die Wissenslücken wie bei den Oberflächengewässern zu verkleinern, sieht die Richtlinie nicht nur vor, die Forschung für bessere Schutzkriterien zu fördern, sondern die gewonnenen Erkenntnisse auch in der Umsetzung zu berücksichtigen (Erwägungsgrundsatz 20). Sie werden benötigt, um „jegliche ökologisch signifikante nachteilige Veränderungen der Grundwasserqualität zu verhindern“ (Anhang IV, Teil B 1a)) und um bei Überschreitung von Qualitätsnormen oder Schwellenwerten die nach Artikel 11 der Richtlinie 2000/60/EG erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der aquatischen Ökosysteme zu treffen (Art. 4 Absatz 5). Es gibt zugleich weitere Anforderungen im Recht, die durch nachprüfbare Zielsetzungen in der nationalen Biodiversitätsstrategie und selbst durch

Ausführungsbestimmungen für Genehmigungsverfahren von Tierarzneimitteln ergänzt wurden (Hahn et al. 2018; BUND 2019).

Innerhalb der vergangenen 10 Jahre hat die Forschung große Fortschritte geleistet. Im Rahmen eines UBA-Projektes (UBA 2014) und des BMBF-Projekts GroundCare (BMBF FKZ: 033W037A-J) wurden längst Bewertungsmethoden für Mikroorganismen und Tiere im Untergrund erarbeitet und weiter verbessert, sodass sie für das Flussgebietsmanagement anwendbar sind. Zugleich hat die Wissenschaft erkannt, dass die zunehmende Wärmebelastung des Grundwassers (z.B. durch Geothermie, Versiegelungen in Verbindung mit Klimawandel, technische Infrastruktur) ein erhebliches Problem für den Lebensraum Grundwasser darstellt (vgl. u.a. Briemann, Lueders, Schreglmann, Ferraro, Avramov et al. 2011). Dazu kommen stoffliche Verunreinigungen, Grundwasserabsenkungen und Kolmationsfolgen.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, der auch in der FGG erkannt wurde: *„Der Schutz des Grundwassers als Ressource und Lebensraum steht im Fokus der Bewirtschaftungsfragen und wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren.“* (FGG Elbe 2021). Der BUND regt an, den Schutz der Grundwasserökosysteme nachprüfbar in das Flussgebietsmanagement aufzunehmen. Umso mehr, als alle Bundesländer im Rahmen ihrer LAWA-Tätigkeit versprochen haben, für den 3. Bewirtschaftungszyklus Vollplanungen für die WRRL-Umsetzung vorzulegen. 15 Jahre nach Einführung der einschlägigen Anforderungen für den Grundwasserökosystemschutz und der aktuellen Kenntnislage ist die Zeit hierfür überfällig.

Das Europäische Parlament hat Ende 2020, im Rahmen seiner Bewertung der WRRL und ihrer Umsetzung, Deutschland und weitere Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, für den Schutz der Grundwasserökosysteme zu handeln, auch um die Synergien mit der Biodiversität zu verstärken (Europäisches Parlament 2020, Punkt 39). Dies soll dadurch erfolgen, *„indem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um [...] Grundwasserökosysteme im Rahmen der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten besser zu schützen, auch im Hinblick auf Berichtspflichten, Leitlinien und Projekte.“*

Der BUND schließt sich dieser Forderung an und wirkt gerne bei relevanten Anstrengungen mit, damit die Erkenntnisse für den Schutz der Grundwasserökosysteme in die Praxis der Bewirtschaftung ankommen. Hierzu sollten zumindest entsprechende konzeptionelle Maßnahmen an ausgewählten Wasserkörpern in BWP und MNP aufgenommen werden.

8.3 WRRL und FFH-RL

Der gravierende Biodiversitätsverlust gefährdet unsere Lebensgrundlagen und -qualität. Für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sind ausreichend große Schutzgebiete und vor allem deren Vernetzung zu Biotopverbundsystemen von zentraler Bedeutung (Nationale Biodiversitätsstrategie, 62). Laut BfN wurde in Monitoring- und Rechenschaftsberichten mehrfach verdeutlicht, *„dass die bisherigen Anstrengungen noch nicht ausreichen, um die ambitionierten Ziele der Strategie zu erreichen und eine Trendwende beim Verlust der biologischen Vielfalt einzuleiten.“*²⁵

Die beschriebenen unzulänglichen Versuche den Verlust von Habitaten und Artenvielfalt zu stoppen, finden sich auch in der Umsetzung der WRRL wieder. Flüsse, Flussauen und Gewässerentwicklungskorridore sind, wie Moore und Feuchtgebiete, Zentren der Biodiversität. Sie zu erhalten, gehört zu den grundlegenden WRRL-Anforderungen. Als Lebensadern in der Landschaft stellen die beschriebenen Gebiete neben artenreichsten Lebensräumen in der Regel

²⁵ <https://biologischevielfalt.bfn.de/nationale-strategie/die-strategie-in-kuerze.html>

auch die wichtigsten Biotopverbundachsen dar. Viele der berichtspflichtigen WK der WRRL zählen dabei auch zu den Natura 2000- Schutzgebieten, sodass eine stärkere Vernetzung der Managementpläne nach FFH-Richtlinie mit der Umsetzung der WRRL und der HWRM-RL unumgänglich ist.

Die Bedeutung der Gewässerstrukturen wird durch die Thematisierung im „Green Deal“ der EU-Kommission noch hervorgehoben, wie auch der BWP (S. 244) richtigerweise beschreibt. Das macht es noch unverständlicher, warum die nötigen Synergien zwischen den europäischen Richtlinien im Entwurf des BWP kaum Erwähnung finden. Auf Seite 282 des BWP wird exakt diese Thematik in einem Satz aufgegriffen, mit Bezug zu den Forderungen der Stellungnahmen zu den WWBF: „Eine stärkere Vernetzung und Berücksichtigung von Synergien bei der Umsetzung der WRRL und der HWRM-RL sowie eine stärkere Einbeziehung von Aspekten des Naturschutzes, wie z. B. die Förderung der Biodiversität und die Betrachtung wasserabhängiger Ökosysteme.“ Es wird zugesagt, dass die „Anregungen und Hinweise der Stellungnahmen (...) bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms berücksichtigt (werden)“. Jedoch kommt außer dieser Erwähnung im ganzen Dokument auf 331 Seiten überhaupt nur drei Mal überhaupt das Wort „Biodiversität“ vor. Der BUND fragt sich, wo die genannten Berücksichtigungen zu finden sind.

Auch an den Bundeswasserstraßen muss konsequenter als bisher zur Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen beigetragen werden. Das Bundesprogramm Blaues Band ist im BWP beispielsweise nur in einem Nebensatz zur Finanzierung als Förderprogramm für Maßnahmen thematisiert (S. 271).

Angesichts der Biodiversitätskrise und der Ziele der WRRL, Gewässerökosysteme und wasserabhängige Land-Ökosysteme zu erhalten und zu verbessern, müssen Biodiversität und der gesetzlich geforderte Biotopverbund als wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung betrachtet werden. Gewässerschutz und Schutz der Biodiversität können nur zusammen funktionieren. Die Biodiversität der Gewässerlebensräume, wobei hier auch explizit der Lebensraum Grundwasser benannt werden sollte, ist in der Regel viel stärker bedroht als die der meisten Land-Ökosysteme. Bestandsgefährdungen sollten dokumentiert, Wissenslücken dazu geschlossen und die Ergebnisse der Öffentlichkeit vorgelegt werden, um auf dieser Basis die dringend notwendigen Maßnahmen abzuleiten. Für die FGG Elbe sind die Fragen im Zusammenhang mit dem Erhalt der Biodiversität keine eigenständigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung (Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung der Wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, 2019-2020). Der BUND empfiehlt, diese Einschätzung zu überdenken und im BWP auch die Situation der wasserabhängigen Natura 2000-Gebiete aufzunehmen. Es sollten flussgebietsweit aktuelle Arbeiten bzw. Befunde zu

- Auen (vgl. IKSD-Projekt),
- Wanderkorridoren (vgl. FGG Weser, IKSO)
- und zur Gewässerunterhaltung in betreffenden Schutzgebieten (vgl. Schleswig-Holstein)

vorgelegt werden. Weitere Fragen aus bisherigen Stellungnahmen bleiben ebenfalls offen: Wieviel Prozent der betreffenden Schutzgebiete verfehlen die wasserbezogenen Ziele? Bei wieviel Prozent sind diese Ziele nicht operationalisiert oder bestehen Defizite bei Bestandsaufnahme und Monitoring?

Vor dem Hintergrund des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie und weiterer geplanter Maßnahmen sowie rechtlicher Vorgänge seitens der KOM im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, sollte es auch im Interesse der FGG sein, schnellstmöglich Synergien zur FFH-RL herzustellen und den Prozess der Managementplanung zu unterstützen, sodass vor allem die Qualität der WK sichergestellt sind, die für den Naturschutz (Natura 2000) bedeutsam sind. Belange des Naturschutzes sollten dementsprechend nachweislich in die Maßnahmenpriorisierung aufgenommen werden. Der BWP geht in einem kurzen Kapitel (5.5.4) jedoch nur darauf ein, dass Maßnahmen zum Erreichen der Ziele der WRRL auch die Biodiversität fördern und nennt als Beispiel die Herstellung der Längsdurchgängigkeit und die Verbesserung von Habitaten in Gewässern und Auen. Es werden „für die Erhaltung von Arten und Lebensräumen keine zusätzlichen bzw. strengeren Anforderungen, die über die Ziele der WRRL hinausgehen, festgelegt,“ denn „der gute Zustand nach WRRL (ist) für die Ziele der FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie (...) ausreichend“ (S. 248). Das mag für die FGE zutreffen, jedoch sollte dann dieser gute Zustand auch sicher innerhalb der Fristen der WRRL erreicht werden. Gerade die beschriebene „Herstellung der Längsdurchgängigkeit und die Verbesserung von Habitaten in Gewässern und Auen“ ist aktuell längst nicht ausreichend, um einen hinreichenden Schutz für Wanderfische und weitere Organismen zu bieten und so den Richtlinien zu entsprechen (siehe auch Kapitel 4).

Es reicht nicht aus, dass die FGG auf die einzelnen Bundesländer und deren Programme und Planungen verweist (Tabelle 8-1). Die Nachvollziehbarkeit wird zusätzlich durch zum Teil fehlende Links bei den gelisteten Dokumenten erschwert. Während Bayern und Schleswig-Holstein mit einer eigenen Biodiversitätsstrategie recht gut aufgestellt scheinen und Sachsen immerhin eine Handlungsanweisung zu Natura2000 und dem Biotopverbund herausgegeben hat, kann der BWP bei der Hälfte der Länder keine Planung zum Thema Biodiversität aufführen (BWP, 272). Der BUND weist darauf hin, dass z.B. mit der Berliner Strategie zur Biologischen Vielfalt oder der Charta Berliner Stadtgrün durchaus weitere Konzepte vorliegen, die auf die WRRL-Umsetzung eingehen bzw. diese unterstützen.

Der BUND sieht die FGG in der Verantwortung, flussgebietsweit ein Konzept zur Vernetzung der WRRL, der FFH-Richtlinie, sowie der Meeresstrategierichtlinie vorzuschlagen, um ein ökologisch nachhaltiges Management der Gesamtheit der Gewässerlebensräume (inkl. Grundwasser) sicherzustellen und zum Erhalt der Biodiversität beizutragen. Gerade die Kumulation der Themen macht den Handlungsbedarf deutlich und erfordert eine konsequente Umsetzung der WRRL mitsamt allen genannten Synergien.

Impressum

Stellungnahme des BUND e.V. zu den Entwürfen der Aktualisierung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Elbe für den dritten Bewirtschaftungszyklus (2021-2027) nach EG-Wasserrahmenrichtlinie

15.06.2021

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Matthias Meißner
Abteilungsleiter Biodiversität
Bundesgeschäftsstelle
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

www.bund.net

Redaktion

Lena-Marie Mutschler & Linda Kahl

lana.mutschler@bund-sachsen.de, linda.kahl@bund-hamburg.de

Beitragende und Kontakt

Iris Brunar, BUND-Elbeprojekt

Linda Kahl, BUND Hamburg

Lena-Marie Mutschler, BUND Sachsen

Christian Schweer, BUND Berlin/ BUND Projekt WRRL und IKSE

Zielerreichung (Kap. 2.2)

Prof. Dr. Volker Lüderitz, BUND Sachsen-Anhalt

Kleingewässer (Kap. 4)

Vera Konermann, BUND Niedersachsen

Dr. Ralf Köhler, BUND BAK Wasser

Wolfram Hammer, BUND Hamburg

Sedimenthaushalt (Kap. 4.4)

Manfred Krauß, BUND BAK Wasser

Nährstoffe (Kap. 5.1)

Dr. Peter Seel, BUND BAK Wasser

Schadstoffe (Kap. 5.2)

Volker Sokollek, BUND Schleswig-Holstein

Hochwasserschutz (Kap. 6.1)

Heinz Klöser, BUND Mecklenburg-Vorpommern

Meeresschutz (Kap. 8.1)

Bettina Taylor, BUND Meeresschutzbüro

Grundwasser (Kap. 8.2)

Dr. Maria Avramov, Bund Naturschutz

Dr. Hans Jürgen Hahn, BUND BAK Wasser

Rene Zahl, BUND Sachsen-Anhalt

Nikolaus Geiler, BAK Wasser

Sascha Maier, BUND Brandenburg

Marina Quoirin-Nebel, BUND Schleswig-Holstein

Die BUND Landesverbände in der FGG Elbe

BUND Landesverband Bayern e.V.
Landesfachgeschäftsstelle München
Pettenkoflerstraße 10a, 80336 München
wasser@bund-naturschutz.de
www.bund-naturschutz.de

BUND Landesverband Niedersachsen e.V.
Goebenstr. 3a, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 9 65 69-0
bund.nds@bund.net
www.bund-niedersachsen.de

BUND Landesverband Berlin e.V.
Crellestr. 35, 10827 Berlin
Tel. (030) 78 79 00-0
[kontakt\(at\)bund-berlin.de](mailto:kontakt(at)bund-berlin.de)
www.bund-berlin.de

BUND Landesverband Sachsen e.V.
Straße der Nationen 122, 09111 Chemnitz
Tel. (03 71) 30 14-77
info@bund-sachsen.de
www.bund-sachsen.de

BUND Landesverband Brandenburg e.V.
Mauerstr. 1, 14469 Potsdam
Tel.: (0331) 70 39 97-01
bund.brandenburg@bund.net
www.bund-brandenburg.de

BUND Landesverband Sachsen-Anhalt e.V.
Olvenstedter Str. 10, 39108 Magdeburg
Tel. (03 91) 56 30 78-0
info@bund-sachsen-anhalt.de
www.bund-sachsen-anhalt.de

BUND Landesverband Hamburg e.V.
Lange Reihe 29, 20099 Hamburg
Tel. (040) 60 03 87-00
mail@bund-hamburg.de
www.bund-hamburg.de

BUND Landesverband Schleswig-Holstein e.V.
Lorentzendamm 16, 24103 Kiel
Tel. (04 31) 6 60 60-0
bund-sh@bund-sh.de
www.bund-sh.de

BUND Landesverband Mecklenburg-Vorpommern e.V.
Wismarsche Straße 152, 19053 Schwerin
Tel. (03 85) 52 13 39-0
bund.mv@bund.net
www.bund-mecklenburg-vorpommern.de

BUND Landesverband Thüringen e.V.
Trommsdorffstraße 5, 99084 Erfurt
Tel. (03 61) 5 55 03-10
bund.thueringen@bund.net
www.bund-thueringen.de

Quellenverzeichnis

BfN (2010). Nationaler Aktionsplan zum Schutz und zur Erhaltung des Europäischen Störs.

Borja, A. et al.(2012). Three hundred ways to assess Europe's surface waters: An almost complete overview of biological methods to implement the Water Framework Directive. Ecol. Indicators 18, S. 31-41.

BMVI / BMUB (2017). Gesamtkonzept Elbe: Strategisches Konzept für die Entwicklung der deutschen Binnenelbe und ihrer Auen.

Brielmann, H., Lueders, T., Schreglmann, K., Ferraro, F., Avramov, M., Hammerl, V., Blum, P., Bayer, P., Griebler, C. (2011). Oberflächennahe BMEL (2020). Deutscher Pflanzenschutzindex.

Birk, S.; Bonne, W.,

Geothermie und ihre potenziellen Auswirkungen auf Grundwasserökosysteme. Grundwasser 16: 77-91

BUND (2009). Stellungnahme: Entwurf zum Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Elbe gemäß Artikel 11 und 13 der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

BUND, Deepwave, DUH, DNR, Greenpeace, Grüne Liga, NABU, Schutzstation Wattenmeer, WDC, WWF (2015). Stellungnahme: Entwürfe der Bewirtschaftungspläne sowie der Maßnahmenprogramme für den Zeitraum 2015 bis 2021 im Rahmen der Umsetzung der EUWasserrahmenrichtlinie (WRRL) für alle deutschen Flussgebiete - Schnittstellen mit der Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL).

BUND, NABU, WWF (2015a). Stellungnahme: Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm Schleswig-Holstein: Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016-2021

BUND, NABU, WWF (2015b). Stellungnahme: Entwürfe der Aktualisierung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm

BUND (2017). EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission.

BUND, DNR, Grüne Liga, NABU, WWF (2019). Dessauer Erklärung.

BUND Bundesarbeitskreis Wasser (2019). Reviewprozess WRRL: Expertenbefragung Erläuterungen Grundwasserökosysteme und Kolmation.

BUND (2020a). Stellungnahme: Anhörung zu den wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen (Bewirtschaftungsplan 2021-2027), internationale Flussgebietseinheit Elbe.

BUND (2020b). Stellungnahme: Anhörung gemäß Art. 14 WRRL zu den wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen für die Bewirtschaftungsplanung 2021-2027 innerhalb der deutschen Flussgebiete bzw. Flussgebietsanteile.

BUND LAK Wasser Berlin-Brandenburg/ BLN (2020). Anhörung Wasserwirtschaftsfragen WRRL 2020 Teil 1.

BUND Berlin (2020). Regengärten für Berlin.

BUND Berlin (2021). BUND-Kleingewässer-Report 20/21.

European Commission (2003). CIS-Guidance document No. 2. Identification of Water Bodies.

European Commission (2009). Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 24. River Basin Management in a Changing Climate. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EU-Kommission (2019). Zur Eignungsprüfung (Zusammenfassung) der WRRL, Grundwasserrichtlinie, Richtlinie über die Umweltqualitätsnormen und Hochwasserrichtlinie.

EU-Kommission (2020). EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 Mehr Raum für die Natur in unserem Leben.

Europäisches Parlament (2020). Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2020 zur Umsetzung der Wassergesetzgebung der EU (2020/2613(RSP)).

FGG Elbe (2013). Sedimentmanagementkonzept (SeMK) der FGG

FGG Elbe (2015). Hintergrunddokument zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen „Ausrichtung auf ein nachhaltiges Wassermengenmanagement“ und „Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels“.

FGG Elbe (2020a). Hochwasserrisikomanagementplan für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2021 bis 2027 gemäß § 75 WHG - Entwurf für die Anhörung. Magdeburg.

FGG Elbe (2020b). Strategische Umweltprüfung zur zweiten Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG bzw. Art. 11 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2022 bis 2027, Flussgebietsgemeinschaft (FGG).

FGG Elbe (2021). Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung der Wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (2019-2020)

Hahn, Griebler, Schweer (2018). Grundwasserökosysteme im Recht?

IGB/GRS (2015). Flussriese Stör zurück in der Havel. Pressemitteilung vom 29. April 2015.

LAWA (2013). Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG- WRRL – Potenzielle Synergien bei Maßnahmen, Datenmanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung.

LAWA (2014). Empfehlung zur Übertragung flussbürtiger, meeresökologischer Reduzierungsziele ins Binnenland.

LAWA (2015a). Endbericht im Vorhaben „Bewertung von HMWB/AWB-Fließgewässern und Ableitung des HÖP/GOP“.

LAWA (2015b). Handbuch zur Bewertung und planerischen Bearbeitung von erheblich veränderten (HMWB) und künstlichen Wasserkörpern (AWB) Version 3.0.

LAWA (2017). Handlungsempfehlung zur Ableitung der bis 2027 erreichbaren Quecksilberwerte in Fischen.

LAWA (2019). Umsetzungsstand der Maßnahmen nach Wasserrahmenrichtlinie - Zwischenbilanz 2018.

LAWA (2020a). Arbeitspapier: Begründung von Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten für die Stoffe der Anlage 8 OGewV 2016.

LAWA (2020b). Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft: Bestandsaufnahme, Handlungsoptionen und strategische Handlungsfelder.

LAWA (2020c). Erfolgskontrolle von Maßnahmen in Fließgewässern – Methodik, Ergebnisse, Handlungsempfehlungen.

MKULNV NRW (2016): Quecksilber-Minderungsstrategie für NRW.

MULNV NRW (o.A.J.): ANHANG 1.1_Prüfkriterien zu den Schritten 1-5 der Risikoanalyse_3.BA.

Oei, P.-Y. (2015). Quecksilber-Ausstoß aus Kohlekraftwerken – Bestandsaufnahme und mögliche Konsequenzen.

OSPAR Commission (2004 updated). OSPAR Background Document on Mercury and Organic Mercury Compounds.

PAN Germany, AG Wasser (2021). Vorläufige Einschätzung der Entwürfe des 3. Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms der FGG Elbe. [Veröffentlichung folgt]

SenUVK (2020). Charta für das Berliner Stadtgrün.

Seidel, M.; Lüderitz, V. (2015). Multimetrischer Ansatz zur Erfolgskontrolle bei Fließgewässerrevitalisierungen – Ein Vergleich mit der Bewertung nach Wasserrahmenrichtlinie, WasserWirtschaft 12/2015, S. 24-28.

Smolka, S. (2017). Gewässerbelastungen durch Pestizide und Biozide.

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

Stadt Remscheid (2019). Konzept zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern für nicht berichtspflichtige Gewässer und Dörpe und Eschbach in Remscheid.

Sundermann, A.; Antons, C.; Cron, N. et al. (2011). Hydromorphological restoration of running waters: effects on benthic invertebrate assemblages. Freshwater Biol. 56, S. 1 689-1 702.

UBA (2013). Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG Wasserrahmenrichtlinie bei physischen Veränderungen von Wasserkörpern nach § 31 Absatz 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht.

UBA (2014). Bewertung biologischer Bewertungsmethoden und – kriterien für Grundwasserökosysteme.

UBA (2020). Pollutants of the PRTR – Situation in Germany.

WRRL Richtlinie 2000-60-EG vom 23.10.2000, ABl. EG Nr. L 327-1, 22.12.2000

WSV (2009). Sohlstabilisierungskonzept

Anhang I: Fragensammlung zur Anhörung am 27. Mai 2021

E-Mail vorab:

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Vorbereitung auf die Anhörungen zum Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm und Hochwasserrisikomanagementplan der FGG Elbe, reichen wir Ihnen unsere Fragen vorab ein.

Wir möchten um eine Dokumentation (z.B. in Form eines Protokolls) des morgigen Termins und eine zeitnahe transparente Beantwortung unserer und weiterer eingegangenen Fragen bitten und betonen in diesem Zusammenhang, dass die Terminsetzung weniger als 4 Wochen vor dem Ende der Stellungnahmefrist nicht sehr beteiligungsfreundlich ist. Hintergrunddokumente, die (siehe unten) noch erfragt werden müssen oder die Einarbeitung von Antworten in die Stellungnahmen können so nur unter Zeitdruck oder gar nicht mehr erfolgen.

1. Beteiligungsverfahren

- a. Wie ist der aktuelle Stand zur in den WWBF thematisierten Lösungsstrategie für die Öffentlichkeitsbeteiligung?
- b. Welche Beteiligungsangebote sind explizit noch auf FGG - Ebene vorgesehen und welche Fördermöglichkeiten gibt es, damit die Zivilgesellschaft daran teilnehmen kann?
- c. Wie viel % der Anregungen aus den Stellungnahmen zu den WWBF wurden in den Bewirtschaftungsplan aufgenommen? Gibt es hier Unterschiede bei den einzelnen Stakeholder-Gruppen?

2. Fortschreibung/ Veröffentlichung von Dokumenten

- a. Wo finden sich die Hintergrundinformationen zum Beispiel zu den Ergebnissen der Untersuchungen von Makrophyten, Phytobenthos (mit und ohne Diatomeen) sowie Phytoplankton für die limnische und Tideelbe (z.B. Messorte, berücksichtigte Komponenten, Häufigkeit der Messungen, ggf. Unterschiede bei den Länderansätzen, Berücksichtigung von zusätzlichen Anforderungen für die anliegenden FFH-Gebiete)?
- b. Wo findet sich der hydromorphologische Referenzzustand und wie wird der Zielzustand abgeleitet? Wo findet sich die DPSIR, so dass das Vorgehen nachvollziehbar ist?
- c. Warum gibt es keine Fortschreibung und Ergänzung des Hintergrunddokumentes zu den WWBF „Ausrichtung auf ein nachhaltiges Wassermengenmanagement“ und „Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels“ von 2015 für den dritten Bewirtschaftungszyklus? Ist ein solches Hintergrunddokument geplant?
- d. Generell: Warum wurden einige Hintergrunddokumente für den 3. Bewirtschaftungszyklus nicht aktualisiert? (uA WWBF-HGD IA, IB, IIB, III, IV)

3. Bewertungen

- a. Woraus ergeben sich die Bewertungsänderungen im Elbestrom? S. 75 (BWP 2015) zu S. 121 (BWP aktuell)

b. Wie kann der Prager Ansatz als Bewertungsmaßstab in FFH Gebieten dienen, für die noch keine Ziele definiert sind?

4. Umsetzung, Ressourcen

a. Wie viel % der Programmmaßnahmen hängen in ihrer Umsetzung von anderen Ressorts/ behördlichen Stellen als den Wasserwirtschaftsbehörden ab (z.B. von der WSV, landwirtschaftlichen Behörden.)?

b. Wie viel % der Programmmaßnahmen werden durch die Flussgebietsgemeinschaft selbst umgesetzt?

c. Wie werden die Verbindlichkeit und ausreichende Finanzierung des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms für alle Behörden sichergestellt? Finden in allen Bundesländern und ggf. auch auf Bundesebene hierzu Beschlüsse in den Parlamenten statt?

d. Wie viele Ressourcen bzw. Änderungen in Verfahrensabläufen bedarf es laut der bisher unveröffentlichten Vollplanung, um bei allen Wasserkörpern ab 2027 nicht auf andere Gründe als die nach natürlichen Gegebenheiten zurückgreifen zu müssen?

Fragen während der Veranstaltung über das Fragen-Tool: (Ausgegraute wurden beantwortet)

- Wird es eine Dokumentation des Termins geben? Ein Protokoll der Vorträge sowie die Auflistung der eingegangenen Fragen aller Teilnehmer (vorab und live im Chat) inkl ihrer Beantwortung?
- Guten Morgen, danke für die Veranstaltung. Jedoch würde ich gerne Fragen verbal stellen und auch die Fragen der anderen Teilnehmenden hören. Da dieses Vorgehen – also die schriftliche Einreichung von Fragen – nicht im Vorfeld angekündigt wurde, bin ich davon ausgegangen, dass Fragen verbal gestellt werden können und so auch Rückfragen möglich sind. So muss man nun während der Vorträge noch seine Fragen ausformulieren, hat keine Möglichkeit nachzufragen. Zudem ist die von Ihnen angekündigte Auswahl der Fragen nicht transparent.
- Wo findet man eine Karte, auf der die GWN-Namen den GWK zugeordnet werden? - Es gibt im Kartentool der FGG Elbe (https://geoportal.bafg.de/karten/mapsfggelbe_2021/) auch Karten zu den GWK, bei der man die einzelnen GWK anklicken kann und dann der Name und die ID erscheint.
- Wo ist eine beispielhafte Darstellung anhand einer konkreten Belastung wie die Defizit-Analyse und der DPSIR-Ansatz angewendet wird? Wo findet sich die Defizit-Analyse in den Unterlagen wieder? Ist das nur die Tabelle 7-1 und 7-2 im BWPL? Damit meine ich nicht die Textboxen.
 - Werden die gesamten Fragen und Antworten den Teilnehmer*innen zugesandt?
- Nein.
- Wo gibt es tiefere Informationen zu den Maßnahmen? Anhand der Angaben in dem Maßnahmenprogramm lässt sich nicht nachvollziehen, ob die Maßnahmen ausreichen, um die Ziele zu erreichen.

- Welche Bedeutung hat das Gesamtkonzept für die Umsetzung der WRRL? Wie wird geprüft und sichergestellt, dass Maßnahmen für die Schifffahrt nicht zu einer Verschlechterung beitragen?
- Wo findet man Informationen zu den hydromorphologischen Referenzzuständen und wie wird der Zielzustand abgeleitet? Wie wird eine Lückenanalyse durchgeführt und wie werden die notwendigen Maßnahmen abgeleitet?
- Welche Maßnahmen wurden in den SeMKs der FGG und IKSE hinsichtlich zur Quantität (Sohlerosion) durchgeführt? - Fokus liegt auf Schadstoffbelastung, weil die im Vordergrund steht. Zur Quantität wird es entsprechende Analysen geben, die noch nicht abgeschlossen sind. Ziele müssen definiert werden, wo wir hinwollen, welche Nebengewässer spielen eine Rolle. Im GKE wird das Thema auch aufgegriffen: Bsp. Erosionsstrecke, Unterhaltungsmaßnahmen, wie Geschiebezugabe, laufen, diese Maßnahmen verändern aber den Zustand nicht und reduzieren die Belastung nicht. Wir sind weiter dabei in der Zusammenarbeit mit der BfG. Ziele werden definiert und festgelegt, wie Sedimentmanagement vorgenommen wird.
- Was ist mit dem Verursacherprinzip?
- Auf Seite 255 des BWP ist von 3 Maßnahmenarten die Rede. Neben den grundlegenden und den ergänzenden noch die zusätzlichen Maßnahmen. Was sind die „zusätzlichen Maßnahmen“? Dazu habe ich keine weitere Info gefunden.
- Wo ist die Vollplanung zu finden?
- Die Maßnahmenpläne im dt. Elbeeinzugsgebiet sind maximal unanschaulich. Der Anspruch der WRRL, eine aktive (!) Beteiligung zu fördern, kann damit kaum eingelöst werden. Warum orientiert man sich in der FGG Elbe nicht am Beispiel von Ba.-Wü.? In Ba.-Wü. gibt es für jeden „Wasserkörper“ einen „Arbeitsplan“, aus dem die „interessierten Kreise“ punktgenau ersehen können, wo und warum welche Maßnahme geplant ist, wer zuständig ist und was die Maßnahme voraussichtlich kosten wird. Im dritten Bewirtschaftungszyklus scheint es in den anderen Bundesländern im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung vor Ort offensichtlich einen Unterbietungswettbewerb zu geben.
- Warum gibt es keinen LAWA-Leitfaden für gut gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Maßnahmenplanung?
- Was hat man in der FGG Elbe unternommen, um nicht nur die „Berufspartizipierer“ (Lobbyisten aller Couleur), sondern auch potenziell interessierte Menschen vor Ort am jeweiligen „Wasserkörper“ (Bach, Fluss) in die Maßnahmenplanung einzubeziehen?
- Wo findet man in der Nährstoffminderungsstrategie die KA, wo die Emission von ortho-Phosphat minimiert werden muss?
- Wo finde ich eine Auflistung der konkreten Maßnahmen, die bis 2027 voraussichtlich nicht umgesetzt werden können bzw. die konkreten Maßnahmen, die bis 2027 voraussichtlich noch nicht einmal „begonnen“ werden können?
- Gibt es eine Abschätzung, wie viele OWK bis 2027 voraussichtlich den göZ erreichen werden (Prozent und absolute Zahl)?

- Wie werden im Monitoring die kurzzeitigen Pestizid-Peaks in den nicht berichtspflichtigen Oberläufen im ländlichen Raum erfasst?
- Für Hg gilt ein Phasing-out bis 2028. Werden die wasserrechtlichen Erlaubnisbescheide für die Rauchgaswäschen der Kohlekraftwerke spätestens 2028 daran angepasst?
- Werden außer den Folien auch die eingereichten Fragen - und die Zahl der Teilnehmenden an der Veranstaltung - veröffentlicht?
- Wird in der Bewirtschaftungsplanung offengelegt, inwieweit die Umsetzung der WRRL durch fehlendes Personal in den Wasserwirtschaftsverwaltungen der FGG-Elbe-Ländern gehemmt wird. Wie viel Personal wäre zusätzlich in den FGG-Bundesländern notwendig?
- Wird in der ökonomischen Analyse die Entwicklung der Binnenschifffahrt auf der Elbe und ihren schiffbaren Nebengewässern bis 2027 und darüber hinaus in Zeiten des Klimawandels prognostiziert? Und welche Auswirkungen wird die prognostizierte Entwicklung auf den Ausbau- und Unterhaltungsbedarf - und damit auf den göZ bzw. das göP - haben?
- Die HWRM-RL sieht in Erwägungsgrund 14 folgendes vor: *„Um den Flüssen mehr Raum zu geben, sollten in den Plänen, sofern möglich, der Erhalt und/oder die Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten ...“* Da die Elbehochwasser 2002 und 2013 eine Jährlichkeit von 300 überschritten hatte, erscheint der natürliche HW-Rückhalt durch großzügig dimensionierte Deichrückverlegungen besonders dringlich. Wie sieht die diesbezügliche Vorsorge für Extrem-HW aus?
- Welche Jährlichkeit bzw. welchen Abfluss an repräsentativen Pegeln kann man mit den bis 2027 vorgesehenen Maßnahmen beherrschen? Wo ist man jetzt und welcher Fortschritt ist mit den beabsichtigten Maßnahmen bis 2027 zu erreichen?

Anhang II: Beispielhafte Erläuterung der problematischen Online-Darstellung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Webseiten ist stark verbesserungswürdig. In dieser aktuellen (nicht vorhandenen) Struktur braucht es Stunden, um die notwendigen Dokumente zu finden. Oft ist dennoch unklar ob alle benötigten Informationen zusammengetragen wurden. Das ist höchst nutzerunfreundlich und muss dringend geändert werden. Die Beschreibungen sind langatmig und nicht informativ, statt kurze Erklärungen zu geben. Der BUND hat einige Beispiele zusammengetragen, die die Situation untermalen.

- Auf der Suche nach Unterlagen gerät man in Kreisläufe und landet wieder beim Ausgangspunkt. Bsp: <https://beteiligung.fgg-elbe.de/ubmnp/index.php> Hier der untere Link <https://www.fgg-elbe.de/anhoerung/umweltbericht-und-massnahmenprogramm-2021.html>
Hier führt der Hauptlink [Umweltbericht und Maßnahmenprogramm \(2021 - im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung\)](#) wieder zur ersten Seite <https://beteiligung.fgg-elbe.de/ubmnp/index.php>. Klickt man im linken Inhaltsverzeichnis auf den Link „Zum Verfahren“ kommt man nicht mehr auf die Ausgangsseite zurück. Möchte man den Link in einem neuen Tab öffnen erhalten, erhält man eine leere Seite.
- Manche Links führen ins Nirgendwo, Bsp: https://lvwa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/4_Landwirtschaftumwelt/404/wasserrahmrichtlinie/entwurf_gwk_2022_2027/Gwk_broschue_re.pdf (Seite 16 unten). Die Tabellen mit den für alle Grund- und Oberflächenwasserkörper im Zeitraum 2022 – 2027 geplanten Maßnahmen sind im Internet unter <https://lvwa.sachsen-anhalt.de/das-lvwa/landwirtschaft-umwelt/wasser/> zu finden“. Folgt man dem Link, kommt man nur auf eine weitere Webseite mit vielen Links zu missverständlich definierten Dokumenten, aber nicht zu den angekündigten Tabellen.
- Einige Webseiten sind optisch nicht zu unterscheiden: Was ist der Unterschied zwischen diesen Seiten? <https://wrrl.sachsen-anhalt.de/startseite-wrrl/#c224890> und <https://lvwa.sachsen-anhalt.de/das-lvwa/landwirtschaft-umwelt/wasser/anhoerung-zu-den-wichtigsten-wasserbewirtschaftungsfragen/>
- Dann gibt es Seiten mit Links, aber ohne konkrete Informationen und ohne Hinweise, wo die Dokumente zu finden sind, die man wirklich benötigt: <https://saubereswasser.sachsen-anhalt.de/bewirtschaftungsplanung/>. Alternativ wird man auf eine Webseite geleitet, mit Links zum BWP von 2014: <https://saubereswasser.sachsen-anhalt.de/bewirtschaftungsplanung/#c249121>.
- Diese Seite ist nicht zu finden, wenn man dem Pfad folgt. Wird der Link nicht gespeichert, findet man die Seite nicht mehr wieder: <https://lvwa.sachsen-anhalt.de/das-lvwa/landwirtschaft-umwelt/wasser/anhoerung-zu-den-entwuerfen-der-aktualisierten-massnahmenprogramme-und-den-umweltberichten-der-flussgebietsgemeinschaften-elbe-und-weser-und-zu-den-entwuerfen-der-aktualisierten-bewirtschaftungsplaene-der-flussgebietsgemeinschaften-elbe-und-weser-2022-2027/>
- In den Dokumenten verweisen Links auf mehr Informationen, die jedoch diese konkreten Auskünfte nicht enthalten: M5_2 – Spalte „Links“: U.a. Link in der Zeile 11021, Spalte L

<https://wrrl-massnahmen.brandenburg.de/> führt zu
<https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/umwelt/wasser/gewaesserschutz-und-entwicklung/bewirtschaftungsplaene-und-massnahmenprogramme/>. Dort geht es dann um die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für den 2. WRRL-Bewirtschaftungszeitraum (2016 - 2021) und nicht um die Maßnahme in Zeile 11021.

Anhang III: Bewertung des Umweltberichts

Kurzfassung

Der Strategischen Umweltprüfung (SUP) kommt im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung eine wichtige Funktion als „zusätzliches Sicherungsnetz“ für den Gewässer- und Biodiversitätsschutz zu, weil in diesem Verfahren das Maßnahmenprogramm mit Beteiligung der Öffentlichkeit darauf hin geprüft wird, inwiefern die Maßnahmen den Zielen für die einzelnen Schutzgüter entsprechen und was ihre Nichtumsetzung bedeutet.

Die für das Flussgebiet Elbe durchgeführte SUP weist allerdings mehrere Verfahrens- und inhaltliche Defizite auf. Hinweise aus mehr als 39% der Stellungnahmen zum Scoping-Termin wurden von den Behörden als nicht relevant erachtet (S. 17), ohne dies näher zu erläutern. Es fehlt eine Wasserkörper-scharfe bzw. Schutzgebiets-bezogene Betrachtung (S. 16). Das EUGH-Urteil zum Verschlechterungsverbot findet mit dem 25%-Ansatz als Negativ-Kriterium (S. 22) ebenso wenig Anwendung wie die Zielhierarchisierung gemäß Art. 4 (2) WRRL. Trotz dieser Defizite verdeutlicht der Umweltbericht, dass ohne die Umsetzung des MNP eine weitere Zielverfehlung bei grundlegenden WRRL-Anforderungen stattfindet (z.B. in den Elbauen). Dabei wird versäumt, die nicht WRRL-konform geplante Zeitlinie und Qualität der Maßnahmenumsetzung kritisch zu betrachten (z.B. für kein Wasserkörper vollständige Umsetzung bis 2024 garantiert, mehr als 30% der Vorhaben für Flüsse werden nach 2027 realisiert). Obwohl mit den beabsichtigten Maßnahmen allenfalls 3% aller Oberflächenwasserkörper zusätzlich die Umweltziele bis 2027 erreichen werden, wird die potenzielle Wirkung des MNP auf diese WRRL-Anforderung als sehr positiv bewertet (S. 150). Auf Planungen zur Integration von WRRL-Anforderungen in zentrale Verursacherbereiche (z.B. Verkehr, Landwirtschaft) geht die SUP nicht ein und lässt eine Nutzer-orientierte Sicht erkennen (S. 151). Der Umweltbericht, aber auch die Strategische Umweltprüfung wird angesichts der vorgetragenen Defizite nicht ihrer Funktion für den Gewässer- und Biodiversitätsschutz gerecht und bedarf einer dringenden Überarbeitung.

Langfassung

Der Strategischen Umweltprüfung (SUP) kommt im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung einer wichtigen Funktion als „zusätzliches Sicherungsnetz“ für den Gewässer- und Biodiversitätsschutz zu, weil in diesem Verfahren der Maßnahmenprogramm mit Beteiligung der Öffentlichkeit darauf hin geprüft wird, inwiefern es den Zielen für die einzelnen Schutzgüter entspricht. Zudem sollte die SUP auch berücksichtigen, was die Nichtdurchführung von Maßnahmen für Auswirkungen auf die Schutzgüter inkl. der WRRL-Ziele hat. Prüfgegenstand der SUP sind lt. Umweltbericht alle Maßnahmen, die in das aktualisierte Maßnahmenprogramm aufgenommen werden (S.9).

Die für das Flussgebiet Elbe durchgeführte SUP weist allerdings mehrere Einschränkungen bzw. Defizite auf:

- Informationsdefizite: Für die SUP werden keine neuen bzw. zusätzlichen Daten erhoben. Als Arbeitsgrundlage werden ausschließlich vorhandene Daten und Unterlagen herangezogen (S. 10). Dabei wurden Umweltberichte der Länder nur dann hinzugezogen, wenn sie angebracht seien (S. 17).
- Beteiligungsdefizite: Lt. Umweltbericht wurden die Anregungen und Bedenken der Stellungnahmen aus dem Scoping-Verfahren berücksichtigt (S. 10). Allerdings wird an

keiner Stelle des Dokuments deutlich, welche Anregungen konkret aufgenommen wurden, zumal mehr als 39% der Stellungnahmen von den auswertenden Behörden als nicht relevant erachtet wurden (S. 17).

- Operationelle Defizite: Als kleinste Untersuchungsebene sind nicht die Wasserkörper ausgewählt worden, sondern die Planungseinheiten (S. 16). Entsprechend erfolgt dann auch keine Wasserkörper-scharfe bzw. Schutzgebiets-bezogene Prüfung. Die Prüfergebnisse werden zumal nur für Koordinierungsräume dargestellt. Auch liegt die Betrachtung nicht auf Einzelmaßnahmen, sondern von Maßnahmengruppen statt, die zumal vorrangig verbal-qualitativ durchgeführt wird (S. 16). Für eine aussagekräftig-nachvollziehbare und damit wirksame Untersuchung wird auf die nachgeordneten Verwaltungsebenen verwiesen: *Eine Beurteilung der detaillierten, kleinräumigen Auswirkungen jeder Einzelmaßnahme ist aufgrund der abstrakten Planungsebene nicht möglich; sie erfolgt unter Berücksichtigung der länderspezifischen Zielsetzungen mit den jeweils fachrechtlich vorgesehenen projektbezogenen Umweltprüfinstrumenten und ggf. UVPG im nachgelagerten, konkretisierenden Zulassungsverfahren.*
- Zieldefizite: Aufgrund der Größe des Planungsraumes scheiden lt. Umweltbericht Zielsetzungen aus, die nur für einzelne Bundesländer gelten (S. 26). Z.B. betrifft dies den Biotopverbund, wo je nach Bundesland spezifischere Zielsetzungen als das kaum nachprüfbar Kriterium „mit >10% der Fläche“ (S. 27) gelten (z.B. Berlin: 15%). Das mit der Novellierung des UVPG neu definierte Schutzgut „Fläche“ wurde nicht als gesondertes Schutzgut berücksichtigt, obwohl die Flächenverfügbarkeit eine zentrale Rolle in der WRRL-Umsetzung einnimmt und der Fläche einer multifunktionalen Bedeutung zukommt, beispielsweise als gewässertypspezifischer Entwicklungskorridor und für den natürlichen Wasserrückhalt. Zudem wird mit dem 25% -Ansatz nicht sichergestellt, dass jede Verschlechterung bei einzelnen betroffenen Qualitätskomponente in Gewässern im schlechten Zustand erkannt werden kann, weil diese im Sinne des EUGH-Urteils zum Verschlechterungsverbot umsetzungsrelevant ist (vgl. EUGH-Urteil von 2015). Der 25%-Ansatz sieht vor, dass ein Maßnahmen[gruppen]typ erst dann als negativ für ein schutzgutbezogenes Ziel wie Wasser bewertet wird, wenn der negative Beitrag mehr als 25% seiner gesamten Auswirkungen auf ein Umweltziel in einer Planungseinheit ausmacht, wobei weder auf einzelne Wasserkörper, noch auf einzelne Qualitätskomponenten eingegangen wird (S. 22). Das wird noch einmal mit folgender Aussage deutlich: *Da die Maßnahmen im Maßnahmenprogramm nicht quantifiziert und – abgesehen von der räumlichen Zuordnung zu den Planungseinheiten – nicht überall konkret räumlich verortet sind, ist eine Quantifizierung bzw. flächenscharfe Verortung von Umweltauswirkungen nicht möglich.* (S. 20)
- Fehlende Zielhierarchisierung: In dem Umweltbericht wird nicht Art. 4 (2) WRRL berücksichtigt, nach dem das weiterreichende Ziel für ein Wasserkörper gilt, wenn mehrere Ziele gleichzeitig für das betreffende Gewässer gelten.

Trotz dieser Defizite verdeutlicht der Umweltbericht, dass ohne die Umsetzung des Maßnahmenprogramms die längst einzuhaltende Mindestanforderungen wie insbesondere für wasserabhängige Schutzgebiete bzw. geschützten gewässerabhängige Tier- und Pflanzenarten nicht eingehalten werden können:

- *„Absenkungen der Grundwasserstände z. B. durch Entwässerungssysteme der Landwirtschaft und Nutzungsänderungen führen regional fortwährend zu erheblichen Beeinträchtigungen der Ökosysteme und somit zur Gefährdung feuchtgebietstypischer Flora und Fauna.“ (S. 55)*
- *„Die intensive landwirtschaftliche Nutzung der rezenten Elbaue gilt als ein auf die Diversität negativ wirkender Faktor. Knapp 50 % der gesamten Elbaue werden bspw. ackerbaulich genutzt.“ (S.55)*
- *„Die Naturschutz-Offensive 2020 des BMU (2015) zeigt, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, um die ambitionierten Ziele insbesondere an Fließgewässern und deren Auen zu erreichen.“ (S. 56)*
- *„Die genannten Aspekte [der Gemeinsamen Agrarpolitik] sprechen zwar langfristig für eine Zunahme der biologischen Vielfalt, allerdings sind mit dem derzeitigen Trend bzw. der Entwicklung bis zum Prognosehorizont 2022-2027 keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten. Darüber hinaus sind Änderungen der Landnutzung im Auebereich, insbesondere Umstellung der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung in eine Extensivierung, kurzfristig nicht vorhersehbar.“ (S. 56)*
- *„Auch für den Zielbereich der Schaffung eines Biotopverbundsystems durch die Fließgewässer sind keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten.“ (S.56)*
- *„Somit wird der Anteil versiegelter Flächen an der Gesamtfläche im deutschen Teil der FGE Elbe weiter zunehmen.“ (S. 60)*
- *„Seit 2006 stagniert jedoch der abnehmende Trend der Nährstoffeinträge über die Flüsse (BMU 2018b).“ (S. 65)*

Vor diesem Hintergrund ist zu beanstanden, dass der Umweltbericht nicht auf die im Maßnahmenprogramm zur Umsetzung vorgesehenen Zeitlinien zur Umsetzung eingeht und einer kritischen Prüfung unterzieht. In der Maßnahmentabelle zum MNP sind die Fristen durchgängig auf „bis 2027“ bzw. auf einen noch späteren Termin gesetzt statt wie vorgeschrieben auf das Jahr 2024 (MP M5, S. 1ff). Lt. Bewirtschaftungsplanentwurf erfolgt bei mehr als 30% der Maßnahmen für Flüsse und Seen die Realisierung nach 2027 (BWP, 241). Zudem gilt bereits die Ergreifung von Maßnahmen als Umsetzung, wozu auch die Einleitung von technischen Planungen und Zulassungsverfahren gehören (BWP, 150). Es ist damit nicht sichergestellt, dass das Maßnahmenprogramm im Bewirtschaftungszeitraum fristgerecht, vollständig und in der Fläche durchgeführt wird.

Aber auch wenn das Maßnahmenprogramm (MNP) entsprechend den zeitlich-räumlichen WRRL-Anforderungen umgesetzt würde, sind die Ergebnisse der Umweltprüfung nicht nachvollziehbar. So gibt der Umweltbericht an, dass sich die Umsetzung des MP sich potenziell negativ auf den sparsamen Umgang mit Grund und Boden auswirke (S. 150). Andererseits wird es zum Erreichen der WRRL-Ziele für die Oberflächengewässer als potenziell sehr positiv bewertet (S. 150), obwohl 97% der Oberflächengewässer, die im deutschen Flussgebietsanteil der Elbe aktuell noch die WRRL-Ziele verfehlen, diese auch bis 2027 nicht erreichen (BWP, 239). Im Koordinierungsraum der Tideelbe sollen in Bezug auf den Biotopverbund und die Durchgängigkeit mit den geplanten Maßnahmen sogar mehr positives bewirkt werden als in den Bewirtschaftungszeiträumen zuvor.

Als weitere gravierende Probleme kommen hinzu, dass Planungsalternativen nicht bzw. nicht intensiv behandelt wurden (S. 151) und das Erfordernis überhaupt keine Beachtung fand, dass mit dem Bewirtschaftungs- und Maßnahmenprogramm gewässerrelevante Aktivitäten in anderen Sektoren (z.B. Verkehr, Landwirtschaft, Energie) zu adressieren sind bzw. die relevanten Sektoren ihre Beiträge zur Integration von WRRL-Anforderungen in die betreffenden Planungen vorlegen. Stattdessen erhält der Umweltbericht folgende Aussage: *„Einschränkend hinzuweisen ist darauf, dass nicht nur das ökologisch positiv ausgerichtete Maßnahmenprogramm des deutschen Teils der FGE Elbe auf die Qualität von Grundwasser und Oberflächengewässern wirkt, sondern dass auch die vielfältigen sonstigen Planungen und die Verwirklichung zahlreicher Projekte, welche überwiegend beeinträchtigend auf die ökologischen Verhältnisse im Elbe-Einzugsgebiet wirken.“* (S. 152) In dem Zusammenhang ist auch unverständlich, weshalb die (pauschale) Gewährleistung einer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung ein SUP-Kriterium darstellt (S. 27).

Schwerwiegend stellt sich auch die Nichtbeachtung der einschlägigen Anforderungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung dar (z.B. Aarhus-Konvention, Art. 14 WRRL), wie sie mit folgender Aussage zur Geltung kommt: *„Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmenprogramme wird auf regionaler Ebene in Zusammenarbeit und enger Absprache mit den Nutzern erarbeitet.“* (S. 151).

Der Umweltbericht, aber auch die Strategische Umweltprüfung wird angesichts der vorgetragenen Defizite nicht ihrer Funktion für den Gewässer- und Biodiversitätsschutz gerecht und bedarf einer dringenden Überarbeitung.

Quellen:

EUGH (2015): Urteil vom 1. Juli 2015 in der Rechtssache C-461/13.

FGG Elbe (2020). Strategische Umweltprüfung zur zweiten Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG bzw. Art. 11 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2022 bis 2027. Umweltbericht.

FGG Elbe (2020). Maßnahmenplanung für Wasserkörper.

FGG Elbe (2020). Entwurf der zweiten Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2022 bis 2027.