

Wirksamkeitsanalyse

hinsichtlich der Verbändebeteiligung zur WRRL-Umsetzung in NRW

1. Vorbemerkung

In NRW fand 2015 im Rahmen der Fortschreibung der WRRL-Bewirtschaftungsplanung die öffentliche Anhörung zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms für die Flussgebietsanteile in NRW statt. Zusätzlich lagen die Vorschläge der Planungseinheitensteckbriefe für eine Kommentierung aus, die die WRRL-Umsetzung in den 12 Teileinzugsgebieten des Landes erläutern. Alle Konzeptionen beziehen sich auf das Management der Gewässer zwischen Rur und Weser, wie es für den Zeitraum 2016 bis 2021 beabsichtigt ist.

Der BUND, NABU und LNU NRW legten anlässlich der Anhörung eine umfassende gemeinsame Stellungnahme zu den Planungsunterlagen vor. Die fachliche Bearbeitung einschließlich der Zusammenstellung von Fragen und Anregungen der ehrenamtlichen Gewässeraktiven erfolgte durch das Verbände übergreifende Wassernetz NRW.

Landesregierung und Landtag haben zwischenzeitlich die aktualisierte Bewirtschaftungsplanung beschlossen, so dass deren Umsetzung erfolgen kann. Im Sommer 2016 beantwortete das Umweltministerium in Abstimmung mit den zuständigen Wasserbehörden die Stellungnahme der Naturschutzverbände. Bei ihrer umfangreichen Rückmeldung gab sie an, welche Anregungen sie aufgenommen hat, und erläuterte, wenn Vorschläge nicht gefolgt wurde.

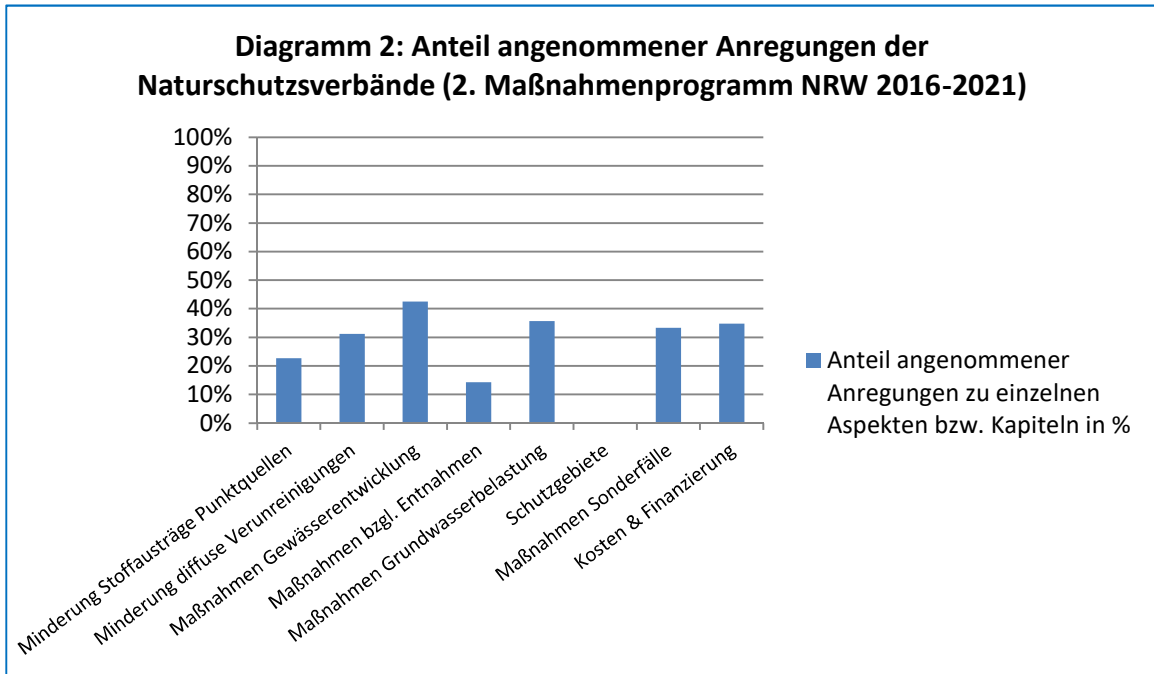
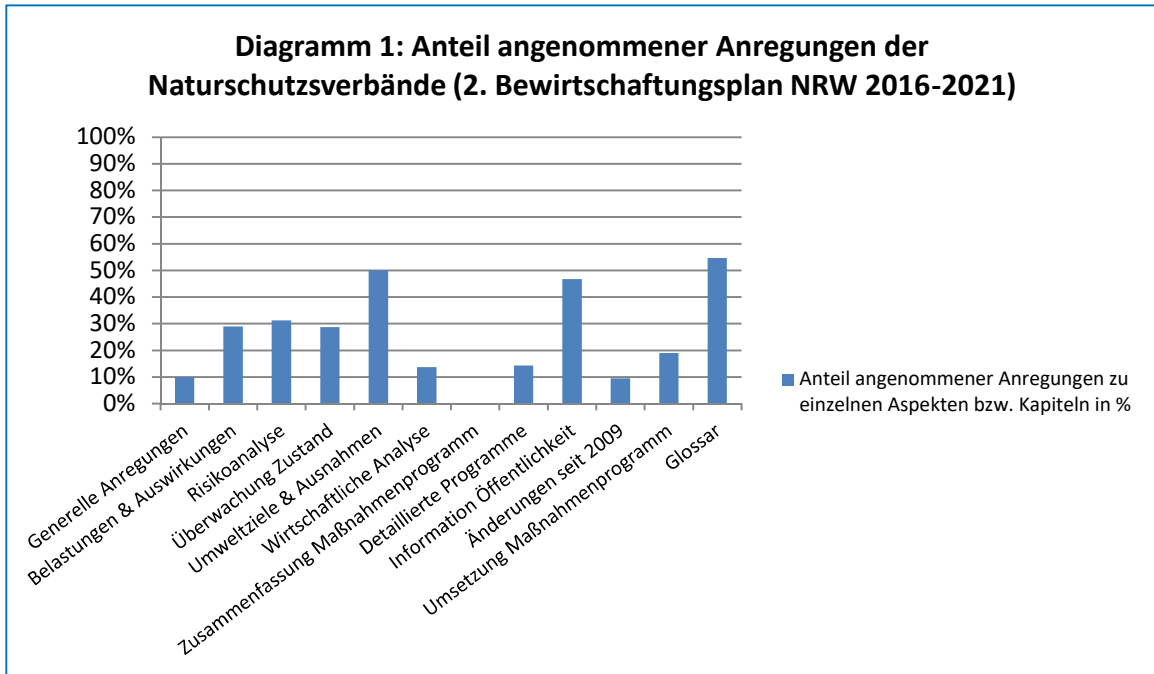
Die folgende Auswertung des Regierungsdokumentes gibt einen Einblick zur Frage, wie wirksam sich die Naturschutzverbände mit ihren Anliegen in die aktuelle WRRL-Umsetzung einbringen konnten.

2. Ergebnisse hinsichtlich der Antworten zu den Anregungen und Fragen zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms

2.1. Genereller Befund

- Bewirtschaftungsplan: 28,5% der 744 Anregungen bzw. Fragen wurden berücksichtigt oder zumindest nachvollziehbar beantwortet.
- Maßnahmenprogramm: 38% der 158 Anregungen bzw. Fragen wurden berücksichtigt oder zumindest nachvollziehbar beantwortet.
- Der Anteil der berücksichtigten Vorschläge unterscheidet sich je nach Kapitel und Art der Eingabe deutlich (vgl. Diagramme 1 und 2).
- Besonders wirksam waren Anregungen und Fragen zu den Themen Ziele & Ausnahmen, Information der Öffentlichkeit, Klärung von Begrifflichkeiten (Glossar) und Maßnahmen zur Gewässerentwicklung. 40-50% dieser Eingaben fanden Berücksichtigung bzw. wurden nachvollziehbar beantwortet.
- Nicht bzw. weniger wirksam waren Anregungen und Fragen zu den Themen Schutzgebiete, Änderungen innerhalb des Bewirtschaftungszeitraums, Zusammenfassung Maßnahmenprogramm und generelle Anmerkungen. Hierzu fanden 0-10% der Eingaben Berücksichtigung.

- Besonders häufig wurden redaktionell-formale Änderungsvorschläge aufgenommen (z.B. andere Formulierung, Aufnahme/Änderung von Karten, Einstellen von Internetadressen).
- Weniger erfolgreich waren fachlich-programmatische Anregungen.



2.2. Positive Detail-Aspekte

- Es ist die Bereitschaft der Landesbehörden erkennbar, in verschiedenen Handlungsfeldern der WRRL-Umsetzung offene Fragen zu klären bzw. zukünftig für mehr Transparenz zu sorgen. Diese Einschätzung legen beispielsweise folgende Informationen nahe:

- Landwirtschaft: Weblink zu Fortschrittsberichten der landwirtschaftlichen Beratung ist eingestellt und die Erfolge der landwirtschaftlichen Beratung sollen innerhalb von 2 Jahren dargestellt werden.
- Informationen aus den Umsetzungsfahrplänen sollen in einer virtuellen Karte (GIS-Basis) hinterlegt werden
- Ergebnisse von Untersuchungen, die derzeitige Bewertungslücken schließen, sollen in die aktuelle Umsetzung einfließen
- die Bewertung von Makrophyten in HMWB-Gewässern wird vorbereitet
- Projekte zum Management von Einträgen an Mikroplastik & Arzneirückständen werden vorgestellt
- konkrete Informationen zur Untersuchung bzgl. prioritärer Stoffe werden auf Wunsch gegeben
- eine Erläuterung zur Anwendung des Strahlwirkungskonzeptes bei HMWB/AWB-Gewässern soll erstellt werden
- Das Land klärt einige wichtige offene Fragen i.S. des Gewässerschutzes:
 - Wenn Programm-Maßnahmen nicht wie geplant im ersten Bewirtschaftungszeitraum umgesetzt wurden, kann die Frist ihrer Umsetzung nicht automatisch verlängert werden.
 - Ein Erlass klärt, dass der Rückhalt von Niederschlagswasser Vorrang vor Einleitungen erhält.
- (Auch) die Naturschutzverbände werden dazu eingeladen, ihr Wissen und ihre Anregungen weiter einzubringen, so dass sie in der Umsetzung Berücksichtigung finden können - z.B. explizit bei folgenden Handlungsfeldern:
 - Informationen zur Durchgängigkeit von Querbauwerken inkl. Korrektur von Daten
 - Wissen zur Situation von GWALÖS
 - Vorschläge zu ergänzenden Gewässeruntersuchungen (Messungen)
 - Berücksichtigung von Anregungen bei der Umsetzung (z.B. bei der Überarbeitung von Umsetzungsfahrplänen bzw. Maßnahmenübersichten)
 - Information an das Umweltministerium und die betreffende Bezirksregierung, wenn Umsetzungsfahrpläne nicht abrufbar sein sollten
- Eine organisatorische Anpassung der WRRL-Umsetzung wird in Aussicht gestellt, beispielsweise über folgende Maßnahmen:

- Sicherstellung der Abhaltung Runder Tische in Bezirks-übergreifenden Planungseinheiten
- Einrichtung einer Ad hoc - AG zum Spannungsfeld Naturschutz & Gewässerschutz
- Das Hochwasserrisikomanagement soll bei Detailplanungen des Gewässerschutzes (Umsetzungsfahrplan) Berücksichtigung finden.

2.3. Kritische Detail-Aspekte:

- Es fehlen hinsichtlich aller 6 zentralen Anliegen der Naturschutzverbände die notwendigen Impulse und substanziellen Arbeiten, um die WRRL-Anforderungen bis 2021 konsequenter umzusetzen:
 - Die ökologische Durchgängigkeit der Fließgewässer wird nicht bis 2021 hergestellt. Selbst an denjenigen Flüssen, die für den besonderen Schutz von Lachs und Aal vorgesehen sind, besteht keine Garantie, diesem Ziel nachzukommen.
 - Es ist nicht erkennbar, dass alles Erforderliche getan wird, um die Nitratproblematik deutlich und nachvollziehbar anzugehen:
 - Es fehlen Angaben, welche konkreten Effekte mit den beabsichtigten Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge sich erreichen lassen und wie diese zur Erfüllung der WRRL- und Meeresschutzziele beitragen.
 - Auf die Darstellung von Gesamtfrachten wurde lt. Antwort des Landes bewusst verzichtet, um den Fokus auf Wasserkörper zu richten. Dieser Ansatz reicht allein aber nicht für die grenzübergreifenden Verpflichtungen des Gewässerschutzes aus.
 - Obwohl bis 2016/2017 der Handlungsbedarf für den Meeresschutz weiter präzisiert werden kann, bleibt offen, ob zeitnah die WRRL-Umsetzung angepasst wird.
 - Verbindliche Sanierungspläne bzw. Umsetzungsfahrpläne für jeden Nitratgefährdeten Grundwasserkörper sind nicht vorgesehen.
 - Wirksame Vorhaben stehen weiterhin aus, um Auen und Flächen für den natürlichen Wasserrückhalt zu sichern und zu gewinnen. Das Land wird kein Platzbeschaffungsprogramm einführen.
 - Gewässerunverträglich Nutzungen erhalten an 50% der Flüsse und Bäche in NRW weiterhin den Vorrang, ohne dass nachweislich den EU-weiten Vorgaben Rechnung getragen wurde. Die WRRL trug auf zu prüfen, ob dort nicht auch gewässerunverträgliche Wirtschaftsweisen zum Zuge kommen können. Bisher kann für NRW nicht bestätigt werden, dass diese Arbeiten transparent und umfassend

genug erfolgten. Eine Antwort zur Behebung dieser Problematik blieb aus bzw. es wurde auf Veranstaltungen verwiesen, wo diese Frage nicht Gegenstand war. An den betreffenden Wasserkörpern ist zumal nicht sichergestellt, dass alle ökologischen Mindestanforderungen ihrer Verbesserung Berücksichtigung finden. Relevante fachliche Arbeiten wie etwa die Erläuterung zur Anwendung des Strahlwirkungskonzeptes an HMWB-Gewässern stehen aus und lassen befürchten, dass deutlich weniger als nötig für sie getan wird.

- Wesentliche Verursacher von Gewässerbelastungen – wie etwa gewässerunverträglich wirtschaftende Agrarbetriebe – müssen auch zukünftig keine Wassergebühren bezahlen, um sich an den Kosten der Sanierung von verbauten Bächen oder Nitrat-belasteten Grundwasser zu beteiligen. Bereits bis 2010 waren entsprechende Vorkehrungen gemäß WRRL zu treffen.
 - Selbst relevante Vorarbeiten wie die Klärung der Umwelt- und Ressourcenkosten finden nicht statt.
 - Die Öffentlichkeitsbeteiligung vor Ort wird nicht sichergestellt. Äußerst kritisch ist zu betrachten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung als Grund für die Verzögerungen bei der Maßnahmenumsetzung
- Darüber hinaus fallen folgende Herausforderungen auf (nicht erschöpfend):
 - Zeitpunkt der Umsetzung: An vielen Gewässern sollen die erforderlichen WRRL-Maßnahmen wie die Verbesserung von Ufer, Sohle oder Aue erst bis zum Jahr 2024 (spätestens) umgesetzt werden. Diese lange Zeitspanne wird damit begründet, dass viele Maßnahmen Zeit brauchen bzw. hierfür langwierige Teilschritte erforderlich sind. Damit werden die Maßnahmenträger zugleich aus der Pflicht genommen, zumindest (Teil-) Arbeiten konkret bis 2018 zu erledigen. Ohne entsprechende Festlegungen besteht insofern keine Verbindlichkeit der zügigen Umsetzung der ausstehenden Arbeiten. Eine Lücke, die zu weiteren unnötigen Verzögerungen bei der Umsetzung einlädt.
 - Schutzgebiete bzw. Grundwasserabhängige Landökosysteme: Die offenen Fragen bei der Umsetzung wurden mehr oder weniger explizit bestätigt:
 - Maßnahmenkonzepte liegen noch nicht für alle gewässerabhängigen Natura 2000-Gebiete vor.
 - Eine Zusammenarbeit zwischen Wasser- und Naturschutzbehörden findet auf Ebene der Wasserkörper zwar statt, Detailabstimmungen für die Schutzgebiete fehlen jedoch noch.
 - Zu den möglichen Auswirkungen der beabsichtigten Rheinvertiefung auf die GWLÖS erfolgte keine Klärung.

Besonders kritisch bleibt festzuhalten, dass die zuständigen Stellen es nicht für relevant erachten, den Stand der Umsetzung von Zielen und Maßnahmen für Schutzgebiete darzustellen. Darüber hinaus ist keine der Anregungen, die die Naturschutzverbände zum Erhalt der Habitate für das Maßnahmenprogramm vortrugen, aufgegriffen worden. Weil keine Präzisierung von spezifischen gewässerseitigen Zielen und Maßnahmen nachweislich festgelegt sind, befinden

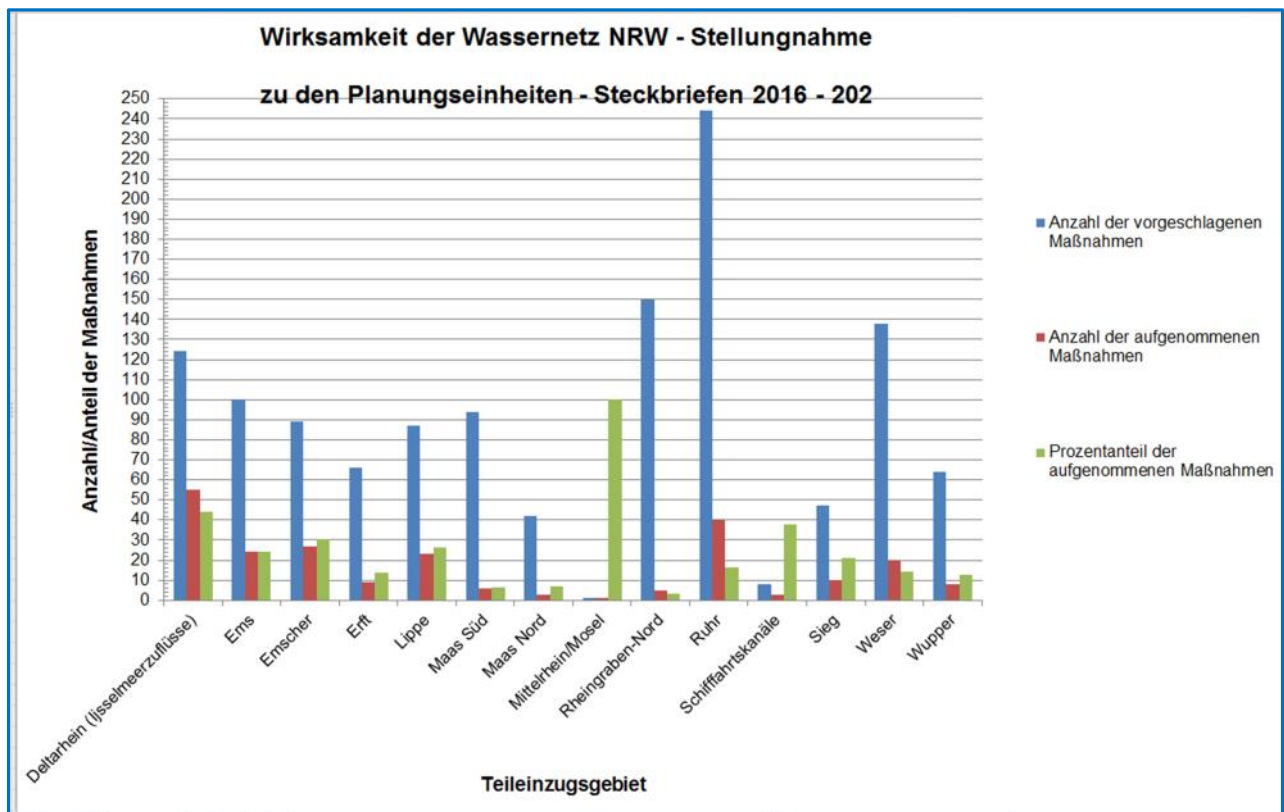
sich diese besonders erhaltenswerten Lebensräume weiterhin außerhalb eines konsequenten Schutzregimes.

- Hinsichtlich der Entwicklung nicht-berichtspflichtiger Gewässer sieht das Land die Verantwortung vorrangig bei den Kommunen bzw. den Wasserverbänden. Ein abgestimmter Ansatz erfolgt demnach nicht.
- Lebensraum Grundwasser: Es sind keine Arbeiten vorgesehen. Vielmehr wird abgewartet und beobachtet. Die Argumente gegen die Einführung von Maßnahmen sind z.T. nicht stichhaltig. So wird angeführt, dass es kein Bewertungssystem gäbe. Tatsächlich liegen entsprechende Ansätze vor.
- Bewertungsverfahren: Es bleibt unklar, wann offene Fragen etwa zur Bewertung der Fischfauna in Stillgewässern geklärt werden. Zur betreffenden Anfrage folgte keine Antwort.
- Wasserkörper-Datenbank: Ein öffentlicher Zugang zu der elektronischen Datenbank erfolgt nicht. Dieses wäre aber wichtig, damit interessierte Bürger*innen zeitnah und genauer erfahren, was an einzelnen Gewässern für die WRRL-Umsetzung getan wird.
- Unterhaltungsplan & Abwasserbeseitigungskonzept: Auch hierzu erfolgen keine Vorkehrungen, um die Öffentlichkeit bei der Erstellung bzw. Überarbeitung dieser Pläne einzubinden.
- Mehrere Kapitel bleiben abschnittsweise mit wenig präzisen Aussagen aufgefüllt (z.B. Belastungen des Rheins durch diffuse Quellen). Die Anregung der Naturschutzverbände, die abstrakten Aussagen näher auszuführen, wurde teilweise mit der widersprüchlichen Begründung abgelehnt, dass eine entsprechende textliche Anpassung den Rahmen sprengen würde oder eine Erläuterung an der betreffenden Stelle nicht hingehöre.
- Oft wird auf andere Stellen des Antwortschreibens bzw. auf andere Kapitel verwiesen, um spezifische Anregungen der Naturschutzverbände zu klären. Nicht immer werden dort aber unsere Fragen und Anregungen beantwortet (z.B. Methodik der WRRL-Ökonomie).
- Das Land räumt den Naturschutzverbänden ein, beim WRRL-Management im Bereich der Landwirtschaft eingebunden zu werden (z.B. AG Wasserqualität und LW, AG Grundwasser). Unklar ist allerdings, wie die Mitwirkung hierzu sichergestellt wird (z.B. kann dieses derzeit nicht hauptamtlich geleistet werden). Wichtig wären beispielsweise ehrenamtsfreundliche Termine.

3. Ergebnisse hinsichtlich der Antworten zu den Anregungen und Fragen zum Entwurf der Planungseinheitensteckbriefe

3.1. Generelle Befunde:

- 18,7% der 1254 Anregungen bzw. Fragen wurden berücksichtigt oder zumindest nachvollziehbar beantwortet.
- Die Quote der übernommenen Anregungen unterscheidet sich bei den einzelnen Teileinzugsgebieten (TEG) zum Teil erheblich. Am niedrigsten erwies sich die Wirksamkeit für das TEG Rheingraben Nord (3,3%), am höchsten für das TEG Mittelrhein (100%)
- Auffällig sind die regional festgestellten Defizite bei der Beantwortung von Fragen und Anregungen. Für das TEG Rheingraben – Nord steht noch eine Rückmeldung zu 36 Eingaben des Wassernetzes – und damit zu 24% aller Eingaben hinsichtlich der betreffenden TEG-Planungen– aus.



3.2. Positive Detailspekte

- wichtige Maßnahmen wie insbesondere zur Auenentwicklung oder zur Anlage von Gewässerschutzstreifen sind regional übernommen worden (z.B. TEG Ems und Ijssel)

3.3. Negative Detailspekte

Formale Herausforderungen:

- Im Rahmen der gesetzlich garantierten Anhörung zur Bewirtschaftungsplanung wurde mancherorts eine umfassende echte Mitwirkungsmöglichkeit de facto ausgeschlossen (z.B. Dhünn, Untere Ruhr). So wurde bei Stellungnahmen zu einigen Wasserkörper-Planungen darauf verwiesen, dass im Rahmen der Runden Tische bereits die Maßnahmen diskutiert, abgestimmt oder verworfen wurden. Ergänzungen bzw. Anpassungen fanden insofern keine Berücksichtigung mehr.
- Bzgl. konkreter Fragestellungen wurde teils auf andere zuständige Stellen verwiesen (z.B. Landwirtschaftskammer, LANUV)

Inhaltliche Herausforderungen:

- Es erfolgte ein regional unterschiedlicher Umgang mit Anregungen zu Maßnahmen, die im Umsetzungsfahrplan (UFP) seit 2012 hinterlegt sind:
 - Auenentwicklung (PM 74): Im Bereich der Ruhr erhielten die Anregungen zur Auenentwicklung teils keine Berücksichtigung, obwohl diese Maßnahme im betreffenden UFP festgelegt worden ist (z.B. Paasbach).
- Unterschiedliches Verständnis der Maßnahme zur Auenentwicklung (PM 74): Z.B. gehört aus Sicht der WRRL-Geschäftsstelle Erft hierzu auch die Sekundäraue. Nach den WRRL-Geschäftsstellen für Rheingraben Nord und Issel gilt dieses offenbar nicht überall. Nach der WRRL-Geschäftsstelle Erft kann die Programmaßnahme 74 auch über die Programmaßnahmen 70, 72 und 73 (= Maßnahmen zur Förderung der Eigendynamik, Neutrassierung des Gewässerentwicklung und zur Uferentwicklung) abgedeckt werden (vgl. Altendorfer Bach).
- Die Ablehnung von Maßnahmen in Mittelgebirgsbachauen wurde zum Teil widersprüchlich begründet. Ein Beispiel betrifft Maßnahmen zur Verbesserung der Fischbestände im Einzugsgebiet der Bigge. So wurde dem Vorschlag, die Aue zu entwickeln, nicht gefolgt, weil hierfür auch die Programmaßnahmen 71 und 72 reichen würden (=Maßnahmen im vorhandenen Profil bzw. Neutrassierung des Gewässerverlaufs). Relevantes Substrat liegt aber in den Auen und braucht insofern auch die Extensivierung bzw. Entsiegelung dieser Gebiete.
- Einerseits wurden vorgeschlagene Maßnahmen als sinnvoll erachtet und teils versprochen, diese aufzunehmen. In der Finalversion fehlten mitunter dann allerdings die betreffenden

Maßnahmen (z.B. Untere Ruhr zwischen Baak und Witten-Geldern, Ihne).

- Es fällt zudem ein unterschiedliches Vorgehen bei der Anlage von Gewässerschutzstreifen auf. Innerhalb der Bezirksregierungen Düsseldorf und Köln sind die Bedingungen besonders umfangreich, ehe entsprechende Maßnahmen aufgegriffen werden. Zunächst muss der Befund bei den Diatomeen und bzgl. Gesamtphosphat-Phosphor auffällig sein. Zusätzlich müssen im Einzugsbereich des betreffenden Gewässers mindestens 50% der Strecke in landwirtschaftlicher Nutzung stehen. Bisher fehlt eine fachlich fundierte Begründung, warum die Voraussetzungen für die Abstandshaltung so gesetzt sind.
- Mitunter liegt die Annahme nahe, dass Anregungen nicht sorgfältig genug bearbeitet wurden. Z.B. wurde eine Maßnahme nicht übernommen, weil die Anregung einem anderen Gewässern zugeordnet wurde oder einem anderen Sachverhalt (z.B. Wimberbach, Schlagwasser). Zugleich stellt sich die Frage, ob den Umweltbehörden Zeit und Personal für die qualifizierte Befassung mit Stellungnahmen fehlte.
- Maßnahme wurde nicht berücksichtigt, weil der Wasserkörper sich in einem vermeintlich guten Zustand befindet (z.B. Bieberbach). Vermeintlich insofern, weil für das betreffende Gewässer bisher nicht alle Qualitätskomponenten bewertet wurden.
- Maßnahmen sind örtlich nicht berücksichtigt worden, weil Konflikte mit dem Naturschutz bestehen (z.B. TEG Niers/Schwalm).
- Viele Vorschläge zur Förderung des natürlichen Wasserrückhalts (PM 65) wurden nicht berücksichtigt. Die Argumentation der Ablehnung ist z.T. nicht nachvollziehbar (z.B. TEG Ruhr und TEG Rheingraben Nord: Schaffung völlig neuer Strukturen nicht möglich?).
- Die Argumentation gegen eine Maßnahme ist für das beschriebene Gewässer nicht zutreffend bzw. es fehlt die Offenlegung von Daten, um der Begründung folgen zu können (z.B. Maßnahmen gegen die Verockerung bzw. weiterer Verunreinigungen an einem Nebenlauf der Erft).
- Antworten wurden „formal“ abgelehnt, weil sie vermeintlich der falschen Programmmaßnahme zugeordnet wurden (z.B. TEG Ruhr-Wester)