

# Lösungsansätze für Engpässe bei der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie

## POLICY BRIEF

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wird weltweit als eines der ambitioniertesten Umweltverordnungen anerkannt. Sie verlangt die Wiederherstellung des guten chemischen und ökologischen Zustandes oder des guten ökologischen Potenzials aller europäischen Gewässer bis dem Jahr 2027.

Die WRRL wurde im Jahr 2000 ratifiziert, aber die Ergebnisse ihrer bisherigen Umsetzung weisen auf zahlreiche Hürden und Engpässe hin.

Bisher hat kein Mitgliedsland der EU den guten ökologischen Zustand aller seiner Gewässer erreicht, vielmehr, laut EEA Bericht von 2018, verschlechterte sich der allgemeine ökologische Zustand unserer Gewässer weiter. Konflikte und Zielabweichungen zwischen den verschiedenen EU-Richtlinien sind laut den sogenannten „WRRL-Fitness-Checks“ die Haupthindernisse für die Umsetzung der WRRL.

Im Jahr 2020 stellten 170 Expert\*innen aus allen EU-Ländern außerdem vier entscheidende Engpässe bei der Umsetzung der WRRL fest:

- **Fehlende Flächenverfügbarkeit,**
- **Unzureichende Personalausstattung in den zuständigen Behörden,**
- **Geringe finanzielle Mittel und**
- **Mangelnde horizontale und inter-sektorale Kommunikation.**

Lösungsansätze auf der Governance-Ebene könnten dabei helfen, eine effektivere Umsetzung der WRRL zu erreichen. Die Ergebnisse des Experten-Workshops und der Experten-Befragung wurden in Water Alternative publiziert und sind in dem vorliegenden Policy Brief zusammengefasst.

## Engpässe bei der Umsetzung der WRRL



### Fehlende Flächenverfügbarkeit

Über 70 % der Expert\*innen und 80% der Befragten, die die praktische Umsetzung der WRRL durchführen, beurteilten die fehlende Flächenverfügbarkeit für die Renaturierungsmaßnahmen und für die notwendigen Landnutzungsänderungen als wesentliche Hemmnisse für die Umsetzung der WRRL. Eine intensivere horizontale und intersektorale Kommunikation bzw. die verbesserte Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die zuständig sind für die Gewässer, Landwirtschaft, Planungsbehörden, Forsten und Naturschutz würde den Zugriff auf Flächen ohne Kauf oder Austausch von Grundstücksbesitz oder -nutzungsrechten ermöglichen.

### Unzureichende Personalausstattung

Die fehlenden Personalkapazitäten in den Ämtern wurden genauso mit über 70 % der Zustimmung der Befragten als ein Engpass der Umsetzung der WRRL festgestellt. Das ist insbesondere bei Durchführungsbehörden besorgniserregend. So fehlt in Flussmeisterstellen qualifiziertes Personal zur effizienten Umsetzung der WRRL. Für bessere Qualifikationen können Universitäten eine wichtige Rolle einnehmen, aber Wasserexperten benötigen fachübergreifende Kenntnisse. Die stark disziplinär ausgerichteten Studiengänge und Fakultäten können diese nur teilweise liefern. Ein reformiertes Ausbildungsmodell mit fachübergreifenden Abschlüssen und enger Zusammenarbeit zwischen den Fakultäten wäre ein möglicher, aber langfristig erfolversprechender Lösungsansatz. Für eine kurzfristige Verbesserung der Situation sind die Wasserämter selbst gefordert, verstärkt Aus- und Fortbildungen anzubieten. Darüber hinaus müssen multi- und transdisziplinäre Arbeitsgruppen gebildet werden, um alle notwendigen Themenfelder abzudecken. Die hohe Personalfuktuation in Wasserämtern und in Universitäten erschwert zudem den Aufbau von Kooperationen und die Kommunikation innerhalb und zwischen den Institutionen.



©Aude Zingraff-Hamed

### Geringe finanzielle Unterstützung

Die Mittel, die für die WRRL Umsetzung zur Verfügung stehen, wurden von mehr als der Hälfte der Befragten als unzureichend angesehen. Während die Wissenschaft auf fehlende Mittel für die wissenschaftliche Begleitung und Ergebniskontrolle hinweist, beklagen die Behörden fehlende Mittel, um ihre Kompetenzen durch qualifiziertes Fachpersonal zu erweitern, Maßnahmen umzusetzen, und Grundstücke zu kaufen. Dieser Engpass hängt mit der fehlenden Flächenverfügbarkeit und unzureichenden personellen Ressourcen zusammen. Hohe Kosten für den Landerwerb könnten verhindert werden, wenn das Personal über ausreichende Kenntnisse über Finanzierungsmöglichkeiten, etwa durch Förderprogramme, verfügen würde. Die WRRL besitzt keinen eigenen Finanzierungsfonds, sondern wird beispielsweise über Teile des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert. Das dort für Gewässerschutz vorgesehene Budget wurde jedoch aufgrund fehlender Finanzierungsanträge nicht ausgegeben. Eine verbesserte Kom-

munikation zwischen den zuständigen Akteuren könnte helfen, solche Ineffizienzen zu vermeiden.

### Mangel an horizontaler und intersektoraler Kommunikation

Der Mangel an horizontaler und intersektoraler Kommunikation wurde als zweithäufigster Engpass bei der Umsetzung der WRRL genannt. Fehlende Kommunikation zwischen Behörden und anderen Beteiligten führt zu geringerer Flächenverfügbarkeit, höheren Kosten und Konflikten mit anderen Richtlinien und Politikfeldern der EU. In Kombination mit dem häufigen Personalwechsel in Ämtern, der vor allem Vertrauen und Zusammenarbeit erschwert, ist der Mangel an horizontaler und intersektoraler Kommunikation das entscheidendste Hindernis auf bei der Umsetzung der WRRL. Kommunikation zwischen den Behörden und Entscheidungsträgern auf allen Ebenen, bringt jedoch auch neue Herausforderungen, wie z.B. höhere Anforderungen an die Kommunikationskompetenzen aller Beteiligten und einen erhöhten Personalbedarf mit sich.

## Weitere Engpässe

Als weitere Engpässe erkannten die Befragten die vielfältigen Einflüsse von anderer EU-Richtlinien auf die EU-WRRL. Diese sollten Synergien bilden, aber ihre jeweilige Auslegung und Anwendung können zu weiteren Problemen führen. Genannt wurden in der Erhebung die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (16,9%), die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (16,2%), die Gemeinsame Agrarpolitik (10,8%), die Nitrat-Richtlinie (10%), die Vogelschutzrichtlinie (9,2%) und die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (5%). Die Befragten nahmen Konflikte zwischen anderen EU-Richtlinien und Politikfelder mit der WRRL aufgrund abweichender oder unklarer Zielformulierungen und mangelnder Umsetzung und Abstimmung wahr. Voraussetzungen für die bessere Integration zwischen den EU-Richtlinien zu erreichen sind:

### I. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) wurde, trotz ihrer Ausrichtung auf den Naturschutz, am häufigsten als Hindernis genannt. Die Konflikte resultieren aus der unterschiedlichen Ausrichtung der beiden Richtlinien. Während die FFH-RL auf den Erhalt bedrohter Arten ausgerichtet ist, zielt die WRRL stärker auf die Wiederherstellung von Lebensräumen ab. Beispielsweise kann im Fall einer Wiederherstellung des Altarms eines Flusses im Rahmen der WRRL das Vorkommen geschützter Pflanzenarten, wie z.B. Orchideen in dem ausgetrockneten Flussbett aus Sicht der FFH-RL zu Konflikten führen. Hier ist eine Harmonisierung der Ziele der FFH-RL und der WRRL im Sinne des Naturschutzes auf EU-Ebene notwendig.

### II. Agrarpolitik

Abweichende Ziele, wie im Fall der gemeinsamen Agrarpolitik und der WRRL sollten priorisiert oder angeglichen werden. Ziele sollten abgestimmt werden und dafür müsste, zum Beispiel, die Agrarpolitik

stärkere Regelungen für den Gewässerschutz entwickeln. Die Befragten waren der Ansicht, dass eine bessere Abstimmung zwischen der WRRL und der Gemeinsamen Agrarpolitik (93,9%) sowie der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (90,0%) stattfinden sollte. Es sei aber gelungen, die WRRL und die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie aufeinander abzustimmen. Konflikte zwischen beiden Richtlinien werden durch sich widersprechende Auslegungen und unterschiedliche Prioritäten der Akteure in Bezug auf den Naturschutz und den Schutz der Infrastruktur verursacht.

### III. Nitrat-Richtlinie

Die mangelnde Umsetzung der Nitrat-Richtlinie führt zur verzögerten Umsetzung der WRRL. Die Befragten erwähnten für beide Richtlinien einen fehlenden Willen der Politik, und insbesondere der örtlichen Entscheidungsträger.

### IV. Gewerbliche Nutzung

Die Umsetzung der WRRL ist nur für Ämter verbindlich. Darüber hinaus sind private und gewerbliche Nutzer

der Ressourcen (z.B. Wasserkraftbetreiber) von der Zustanderhaltungs- und Renaturierungspflicht befreit. Außerdem stützen sich die Wasserkraftanlagenbesitzer auf Artikel 4.7. der WRRL, um Maßnahmen wie den Fischpassbau zu verhindern. Dies wurde als wesentliche Hürde für die Umsetzung der WRRL festgestellt. Die Umformulierung des Artikels 4.7. könnte in dieser Hinsicht positiv wirken.

## V. Intersektoraler Ansatz

Der intersektorale Ansatz der WRRL kann nur funktionieren, wenn andere Politikfelder offen für die Zusammenarbeit sind. Aufgrund der vielen Schnittstellen mit anderen Politikfeldern und Richtlinien ist eine effiziente Umsetzung der WRRL nur über einen intensiven Austausch mit allen betroffenen Behörden und Stakeholdern möglich.

---

Die Studie wurde publiziert:

Zingraff-Hamed A., Schröter B., Schaub S., Lepenies R., Stein U., Huesker F., Linton J., Meyer C., Nicolas C., Schleyer C., Schmeier S., Schröder N., Watson N., and Pusch M. (2020) Bottlenecks for the implementation of the European Union Water Framework Directive principles and instruments – governance, planning processes and institutional obstacles, *Water alternatives* 13(3): 458-483

### Kontakt

Lehrstuhl für Strategie und Management  
der Landschaftsentwicklung  
Technische Universität München  
Emil-Ramann-Str. 6  
85354 Freising  
Tel +49.8161.71.4781  
Fax +49.8161.71.4671  
landschaftsentwicklung@wzw.tum.de

### Über den Lehrstuhl Strategie und Management der Landschaftsentwicklung

Der Lehrstuhl beschäftigt sich in Forschung, Politikberatung und Lehre mit Landschaftsplanung und Naturschutz. Die Ergebnisse sind innovative Ansätze für die Planung und nachhaltige Entwicklung von Natur- und Kulturlandschaften (inkl. Stadtlandschaften).

### Verantwortliche Autorinnen und Autoren

Aude Zingraff-Hamed | TUM  
aude.zingraff-hamed@tum.de

Barbara Schröter | ZALF  
barbara.schroeter@zalf.de

Simon Schaub | Universität Heidelberg  
simon.schaub@ipw.uni-heidelberg.de

Ulf Stein | Ecologic Institute  
ulf.stein@ecologic.de

Robert Lepenies | UFZ  
robert.lepenies@ufz.de

Frank Huesker | UFZ  
frank.huesker@ufz.de

Christian Schleyer | Universität Innsbruck  
christian.schleyer@uibk.ac.at

Susanne Schmeier | IHE Delft  
s.schmeier@un-ihe.org

Martin T. Pusch | IGB  
pusch@igb-berlin.de