

Stellungnahme

vom 29. Juni 2021

**zu den Entwürfen der
Bewirtschaftungspläne und
Maßnahmenprogramme für die
baden-württembergischen
Bearbeitungsgebiete der
Flussgebietseinheiten Rhein und
Donau zur Umsetzung der WRRL
für den 3. Bewirtschaftungszyklus
(2022 bis 2027)**

Verband für Energie- und Wasserwirtschaft Baden-Württemberg e.V – VfEW

Vorbemerkung

Der VfEW e.V. vertritt als Verband der Energie- und Wasserwirtschaft über 230 Energie- und Wasserversorger in Baden-Württemberg. Darunter Großunternehmen aber auch kommunale Betriebe sowie kleine, teilweise private Gebietsversorger und Zweckverbände. Die VfEW-Mitgliedsunternehmen versorgen Industrie, Gewerbebetriebe und rund zehn Millionen in Baden-Württemberg lebende Menschen auf einer Gesamtfläche von 36.700 Quadratkilometer mit Strom, Gas, Fernwärme und Wasser. Für jene Unternehmen steht die Versorgungssicherheit der Bevölkerung, sei es mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser oder umweltverträglicher und kostengünstiger Energie, an oberer Stelle.

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg hat die Entwürfe der aktualisierten Bewirtschaftungspläne mit den dazu gehörenden Maßnahmenprogrammen für den 3. Bewirtschaftungszyklus (2022 bis 2027) am 22.12.2020 veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung im Staatsanzeiger und im Internet wurde das offizielle Anhörungsverfahren eingeleitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zu den Entwürfen Stellung nehmen zu können und bitten um die Berücksichtigung nachfolgender Hinweise.

Wir fordern...

- ... eine Fristverlängerung zur Stellungnahme, da die Begleitdokumentationen für die Teilbearbeitungsgebiete nicht im fortgeschriebenen Stand mit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung vorlagen und so zu konkreten Maßnahmenplanungen keine Hinweise gegeben werden können.
- ... eine erforderliche Lotsenfunktion der höheren Wasserbehörden, da aufgrund der Vielzahl und Unübersichtlichkeit unterstützender Dokumente für die Unternehmen eine Prüfung der Betroffenheit erst nach umfangreicher Recherche in den komplexen Unterlagen möglich ist.
- ... den Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung. Bei allen Maßnahmen und zugehörigen Plänen ist es zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge unabdingbar, dass die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser stets absoluten Vorrang genießen.

- ... die Durchsetzung des Verursacherprinzips. D.h. den Eintrag von für die Gewässer problematischer Stoffe, wie zum Beispiel Arzneimittel, Mikroplastik oder Pestizide, bereits an der Quelle zu reduzieren und ein herstellerbezogenes Modell zur Finanzierung von Anlagen zur Abwasserreinigung einzuführen, das verursachergerechte Anreize zur Verminderung von Eintragungen bietet.
- ... Nitratbelastungen zu vermeiden und so einen besseren und vor allem konsequenteren Schutz der für die Trinkwasserversorgung genutzten Wasservorkommen zu erzielen.
- ... die Eintragungen von Spurenstoffen zu minimieren.
- ... die Sicherstellung der Mindestwasserführung im Einzelfall zu betrachten.
- ... den Transparenzansatz als realistische Umsetzungsperspektive. Dies benötigt jedoch rechtssichere Regelung auf EU-, Bundes- und Länderebene!
- ... eine Kosten-Nutzen-Bewertung und damit Priorisierung von Maßnahmen nach Effizienz Gesichtspunkten.
- ... eine vollständige Kostenermittlung für Maßnahmen.
- ... zusätzliche Finanzierungsmechanismen und Festsetzung abweichender Bewirtschaftungsziele im Einzelfall.
- ... volle Entschädigung oder alternative Win-Win Ansätzen bei Eingriffen in bestehende Wasserrechte.
- ... Umsetzung freiwilliger Maßnahmen mit Honorierung über Ökopunkte.
- ... abweichende Bewirtschaftungsziele (gem. § 30 WHG) und vorübergehende Ausnahmen (gem. § 31 Abs. 1 WHG) ermöglichen.
- ... Differenzierung von natürlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern in der Festsetzung von Maßnahmen.
- ... weitere Möglichkeiten für die Kommunikation erreichter Fortschritte.
- ... die „Transparenzlücke“ Bundeswasserstraßen zu beseitigen.
- ... die Ziele der WRRL mit den Belangen des Klimaschutzes sorgfältig abzuwägen.

Nachfolgend werden die Forderungen im Einzelnen dargestellt und erläutert.

Keine Öffentlichkeitsbeteiligung zu konkreter Maßnahmenplanung – Fristverlängerung zur Stellungnahme

Wir bedauern, dass die tatsächliche Umsetzung im Einzelfall in den in Baden-Württemberg vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar ist, da die sogenannten Begleitdokumentationen für die Teilbearbeitungsgebiete nicht im fortgeschriebenen Stand mit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung vorlagen. Eine Bewertung und Entscheidung auf der Ebene einzelner Wasserkörper und spezifischer Maßnahmen ist somit für die jeweiligen Unternehmen nicht möglich. In Baden-Württemberg wurden für die vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung im Jahr 2020 für manche Wasserkörper sog. Arbeitskarten veröffentlicht. Auch diese wurden zwischenzeitlich nicht fortgeschrieben, so dass die Umsetzung der Rückmeldungen aus der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bzw. nur in den Online-Tools (WebGIS, MaDok) möglich ist. Ein Thema ist hier die Ausweisung stark vorbelasteter Wasserkörper als „erheblich verändert“ (HMWB), die trotz einiger erfolgter Anpassungen in vielen relevanten Bereichen weiterhin nicht erfolgt ist. Aus Sicht von Betreibern und Inhabern von Wasserrechten sind die eigentlichen Maßnahmen die wichtigste technische und wirtschaftliche Randbedingung, daher wäre gerade hierzu eine Beteiligung von großer Bedeutung gewesen. Die fehlenden bzw. unvollständigen Angaben in den Maßnahmenplänen führen zu Ungleichbehandlung. Die Unternehmen sind wegen der fehlenden Angaben nicht in der Lage, fristgerecht zu den Bewirtschaftungsplänen Stellung zu nehmen und eine Kostenbewertung durchzuführen. Wir möchten deshalb dringend darauf hinwirken, dass die Abgabefrist der Stellungnahmen für die Unternehmen verlängert wird. Erst mit der Veröffentlichung der Begleitdokumentationen für die Teilbearbeitungsgebiete ist eine genaue Bewertung überhaupt möglich.

Vielzahl und Unübersichtlichkeit unterstützender Dokumente – erforderliche Lotsenfunktion der höheren Wasserbehörden

Als fachlicher und methodischer „Unterbau“ zur Interpretation und Umsetzung der WRRL-Vorgaben wurden auf EU- (z.B. CIS), Bundes- (z.B. LAWA) und Landesebene (z.B. LUBW, Landesstudie Gewässerökologie, regionale Konzepte, etc.) zahlreiche weitere Studien, Leitfäden und andere Dokumente erstellt. Diese sind wegen ihrer Anzahl, des Umfangs und auch des „verstreuten“ Vorliegens selbst für größere Wassernutzer kaum mehr zu überblicken, werden jedoch durch Verweise vielfach in die Bewirtschaftungsplanung einbezogen. Dies macht es für die Unternehmen sehr schwierig, alle einschlägigen Grundlagen, Regelungen und Planungen für den eigenen Wirkungsbereich zu erfassen und

Konsequenzen auf den eigenen Betrieb zu verstehen. Daraus folgen Unsicherheiten bzgl. Investitionsplanung und unternehmerischer Weiterentwicklung, aber auch an sich vermeidbare Konflikte in der Festlegung und Umsetzung konkreter Maßnahmen. In den nächsten Jahren ist daher ein intensiver Dialog zwischen den zuständigen Wasserbehörden und den betroffenen Unternehmen erforderlich. Wir möchten deshalb darauf hinwirken, die notwendigen Ansprechpartner und personelle Kapazitäten in den Wasserwirtschaftsämtern vorzuhalten. Die Flusseinzugsgebietsbehörden sollten hier verstärkt eine bündelnde und beratende Funktion übernehmen.

Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung

Wasserversorgungsunternehmen sind unmittelbar von der Umsetzung der Maßnahmenprogramme betroffen. Zum einen ist der Ressourcenschutz und damit ein guter chemischer Zustand der genutzten Wasserkörper ein wichtiges Anliegen der Wasserversorger. Zum anderen ist darauf zu achten, dass bei den Bemühungen um einen guten mengenmäßigen Zustand der Oberflächengewässer die Quellwassernutzung zur Trinkwassergewinnung nicht aus dem Blickfeld gerät. Bei allen Maßnahmen und -plänen ist es aus Sicht der Sicherstellung der Daseinsvorsorge unabdingbar, dass diese Aufgaben stets absoluten Vorrang genießen. Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele dürfen die Versorgungssicherheit der Bevölkerung und von Industrie und Gewerbe nicht gefährden und müssen daher prioritär hinter den Aufgaben der Daseinsvorsorge zurückstehen. Die Ausrichtung von Maßnahmen für die Energieversorgung und Rohstoffgewinnung sind nur dann zulässig, wenn die Versorgungssicherheit in jedem Fall gewährleistet werden kann. Dies gilt insbesondere für die Absicherung ausreichender Spitzenbedarfe bei der öffentlichen Trinkwasserversorgung. Die jüngsten Trockenwetterereignisse haben gezeigt, wie wichtig die Absicherung des Spitzenbedarfes ist, der an Höhe und Dauer zugenommen hat. Die öffentliche Wasserversorgung ist systemrelevant als Daseinsvorsorge für die Bevölkerung in Zeiten des Klimawandels.

Durchsetzung des Verursacherprinzips

In den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne (BWP Rhein Seite 136, BWP Donau Seite 141) ist festgehalten, dass das Verursacherprinzip eines der grundlegenden Prinzipien im europäischen und deutschen Umweltschutz ist. Nichtsdestotrotz wird das Verursacherprinzip auch in diesen Entwürfen weiterhin nicht konsequent und vor allem gerecht umgesetzt. Weiterhin sind

unterschiedliche Maßnahmenqualitäten für unterschiedliche Verursachergruppen vorgesehen. Während für Kläranlagen weitere Grenzwertverschärfungen vorgesehen sind, die langsam an die Grenzen des technisch Machbaren stoßen, setzen die Entwürfe für die Landwirtschaft weiter auf freiwillige Maßnahmen wie Agrarumweltmaßnahmen und Beratung. Das ist keine gerechte und konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips.

Grundsätzlich bitten wir zu berücksichtigen, dass sowohl die Wasserver- und Abwasserentsorger als auch die Energieunternehmen und Tagebaubetreiber bisher mit erheblichen Investitionen dazu beigetragen haben, die mit der Wasser- und Energiewirtschaft verknüpften Umweltziele zu erreichen. Maßnahmen der Abwasserbehandlung, der Steuerung des Regenwasserabflusses und Renaturierungsmaßnahmen an den Flussläufen haben zu einer nachhaltigen Verbesserung der Gewässergüte und des Wasserhaushaltes geführt. Nennenswerte Verbesserungen für die Umwelt sind aus diesen „Punktquellen“ nur noch mit unverhältnismäßig hohem finanziellem Aufwand erreichbar. Stattdessen sollten künftig in erster Linie auf der Grundlage des in der EU-Wasserrahmenrichtlinie verankerten Verursacherprinzips die diffusen Quellen (Flächenbelastungen) in den Mittelpunkt der Diskussion um weitere Maßnahmen gerückt werden.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Gewässer vor allem durch diffuse Einträge belastet werden, z.B. durch Einträge durch die Landwirtschaft. Die Forderungen des Wasserhaushaltsgesetzes müssen bindend für das Fachrecht und die Zulassungsverfahren anderer Wirtschaftsbereiche sein. Hersteller tragen mit ihren Produkten auch Verantwortung für den Gewässerschutz und müssen zu Gefährdungsanalysen und Risikoabschätzungen verpflichtet werden. Die Einhaltung dieser Vorgaben muss im Vollzug konsequent kontrolliert werden. Die Regierung ist gefordert, den Eintrag von für die Gewässer problematischer Stoffe, wie zum Beispiel Arzneimittel, Mikroplastik oder Pestizide, bereits an der Quelle zu reduzieren und ein herstellerbezogenes Modell zur Finanzierung von Anlagen zur Abwasserreinigung einzuführen, das verursachergerechte Anreize zur Verminderung von Eintragungen bietet.

Nitratbelastungen vermeiden

Die Nitratverschmutzung ist weiterhin das Hauptproblem für den Grundwasserschutz. Auch die aktuellen Änderungen des Düngerechts entsprechen nicht den EU-Vorgaben. Diese müssen endlich vollumfänglich umgesetzt werden. Ein „künstliches Wegrechnen“ von Grenzwertüberschreitung darf nicht mehr möglich sein. Der Schutz des Grundwassers und der

Trinkwasserversorgung müssen grundsätzlich gewährleistet werden. Hierzu ist eine vollumfängliche Umsetzung der nationalen und europäischen Vorgaben wie der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Nitratrichtlinie notwendig. In den betroffenen Regionen fordern wir weiterhin im Rahmen der Verschärfung des Düngerechts endlich einen besseren und vor allem konsequenteren Schutz der für die Trinkwasserversorgung genutzten Wasservorkommen. Dazu gehören die Ausweitung der „roten Gebiete“ entsprechend den vorhandenen Nitratmessdaten, eine spürbare Extensivierung der Landwirtschaft in den „roten Gebieten“ und in den Nitratproblem- und Nitratsanierungsgebieten, die zügige Umstellung von landwirtschaftlichen Betrieben auf Biolandwirtschaft sowie die Offenlegung von Zahlen, Daten und Fakten aller landwirtschaftlichen Betriebe zur Stickstoffdüngung der bewirtschafteten Flächen. Nur mit diesen Maßnahmen können die Ressourcen der Trinkwasserversorgung von mehr als 11 Millionen Menschen in Baden-Württemberg nachhaltig geschützt werden. In diesem Kontext ist auch die Umsetzung der Düngeverordnung über die neue AVV Gebietsausweisung (AVV GeA) zu sehen. Die zugrunde gelegten Grundwassermessnetze sind aus unserer Sicht derzeit noch nicht ausreichend, um die Belastungen aus der Landwirtschaft adäquat zu erfassen.

Ein wesentlicher Schwerpunkt der baden-württembergischen Maßnahmenprogramme sind abwassertechnische und landwirtschaftliche Maßnahmen zur Verringerung der Nährstoffbelastung sowie sonstige Maßnahmen zur Verringerung der stofflichen Belastungen. WRRL-Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer setzen sich zusammen aus den verpflichtend durchzuführenden Maßnahmen in Wasserschutzgebieten (SchALVO) und den freiwillig angebotenen FAKT-Maßnahmen (Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl). Auch die Maßnahmen der Landschaftspflegeverordnung (LPR) können einen Beitrag leisten. Die SchALVO trat 1988 in Kraft und wurde letztmals 2001, also vor 20 Jahren, umfassend novelliert. Die Maßnahmen der SchALVO zeigen zwar Wirkung, denn im landesweiten Mittel sinken die Nitratgehalte langsam. Jedoch gibt es nach nunmehr 33 Jahren SchALVO einige Wasserschutzgebiete, die als Problem- und Sanierungsgebiete eingestuft sind und die sogar steigende Trends aufweisen. Daher ist umgehend eine Novellierung der SchALVO erforderlich, um diese Defizite in diesen für die Trinkwasserversorgung wichtigen Wasserschutzgebieten zu kompensieren. Ein weiteres Hinauszögern ist im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung unverantwortlich.

Eintragung von Spurenstoffen minimieren

Die WRRL hat nicht nur die Zielsetzung, weitere Verschlechterungen aquatischer und angrenzender Ökosysteme zu vermeiden, sondern deren Zustand schrittweise zu verbessern und flächendeckend einen guten Zustand zu erzielen. Insbesondere Spurenstoffe stellen hierbei eine Herausforderung dar. Spurenstoffe gelangen auf höchst unterschiedlichem Wege in die aquatische Umwelt, beispielsweise über die Atmosphäre, über Abschwemmung aus dem Straßenverkehr, von Pestiziden und Tierarzneistoffen aus der Landwirtschaft, über Störfälle wie Brände oder auch aus Quellen wie Kläranlagen. Um Gewässer effektiv zu schützen, muss die Gesamtheit der Einträge betrachtet und jeweils die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zur Eintragsminderung und -vermeidung unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips ermittelt werden.

Die Belastung der aquatischen Umwelt mit Spurenstoffen möchten wir nachfolgend an einem Beispiel eines Mitgliedsunternehmens deutlich machen.

Im Entwurf des „Maßnahmenprogramms zum Bewirtschaftungsplan Aktualisierung 2021 für den baden-württembergischen Anteil der Flussgebietseinheit Donau“ sind Maßnahmen für ubiquitäre Stoffe (Hg, PAK, BDEW, PFOS, Heptachlor) und Pestizide in Oberflächengewässern benannt. Die Analyse beschränkt sich auf die Stoffe nach OfgVO Anlagen 6 und 8. Dies ist jedoch aus unserer Sicht nicht ausreichend. Der Eintrag von anthropogenen Spurenstoffen in Fließgewässern steht seit vielen Jahren in der Diskussion. Wasserversorger, die Rohwasser aus Oberflächengewässern zur Aufbereitung zu Trinkwasser nutzen, sind damit unmittelbar konfrontiert. Eine Beeinträchtigung der Rohwasserqualität kann signifikante Auswirkungen auf die Qualität des Trinkwassers haben. Das Donaurohwasser wird regelmäßig u.a. von einem Mitgliedsunternehmen des VfEW auf bekannte Stoffe und mit Screening-Verfahren auf unbekannte Spurenstoffe untersucht. Die damit erfassten Stoffe lassen sich grob in die Gruppe Haushalt und Industrie, Arzneimittel und deren Metaboliten (inkl. Röntgenkontrastmittel), Pflanzenschutzmittel und deren Metaboliten sowie diverse Quellen zuordnen. Die gefundenen Spurenstoffe treten regelmäßig, wenn nicht sogar dauerhaft, oberhalb der Akzeptanzschwelle nach europäischem Fließgewässermemorandum von 0,1 µg/L auf. Dieser Wert stellt ein Mindestqualitätsziel zur Sicherung der Wasserversorgung in der Zukunft unter Berücksichtigung des Versorgergedankens nach WRRL dar.

Die Mehrzahl der erfassten Stoffe gelangt über den kommunalen Abwasserpfad in die Vorfluter. Bei den häufig und in verhältnismäßig hohen Konzentrationen gefundenen Stoffen handelt es sich um Stoffe mit einer hohen Mobilität und Persistenz. Diese Stoffe bereiten nicht nur Probleme bei der

Trinkwasseraufbereitung, sondern auch bei der Analytik. Aktuell existieren wenige und vergleichsweise robuste Methoden zur Probenvorbereitung und Analyse hochpolarer Stoffe. Es ist zu erwarten, dass zukünftig vor allem unter den hochpolaren Vertretern neue Problemkandidaten zu finden sind. Die gefundenen Stoffe stehen stellvertretend für weitere bisher nicht erkannte Belastungen der Donau.

Für eine langfristige Sicherung der Trinkwasserressourcen halten wir es für dringend notwendig, Emissionen von anthropogenen Spurenstoffen zu minimieren. Maßnahmen bei der Abwasserreinigung oder Vermeidung spielen dabei eine wichtige Rolle. Es sollen Verfahren und Vorgehensweisen gewählt werden, die geeignet sind, möglichst die gesamte Stofffracht zu reduzieren. Die Minimierung von lediglich einzelnen, bereits als Umweltkontaminanten erkannten Stoffen halten wir für nicht ausreichend. Es muss vielmehr der Ausbau der erweiterten Abwasserreinigung verstärkt werden. Zudem sind Maßnahmen zur Stoffminimierung bei Industriebetrieben einschließlich pharmazeutischer Betriebe von großer Bedeutung, um Stoßbelastungen zu vermeiden und die nachgelagerten Kläranlagen, die Vorfluter und die Wasserressourcen zu schützen.

Ein weiteres Beispiel ist die PFAS-Belastung im Grundwasser in einigen Gebieten von Baden-Württemberg, welches sehr deutlich zeigt, dass es bei der Umsetzung des vorsorgenden Gewässerschutzes erhebliche Defizite in der Praxis gibt. Grundsätzlich sollten alle Handlungen und Nutzungen unterbleiben, aus welchen eine Gefährdung für die öffentliche Trinkwasserversorgung entstehen könnte. Die Ursachen der Belastungen mit PFAS sind u. a. das Anwenden von PFAS-haltigen Feuerlöschschäumen oder Einträge im Zusammenhang mit der Produktion von PFAS. Die Belastungen stellen einige Wasserversorger vor erhebliche technische und finanzielle Probleme.

Sicherstellung der Mindestwasserführung im Einzelfall betrachten

Begrenzungen der Entnahmemenge für die Trinkwasserversorgung müssen in Hinblick auf die von der Wasserversorgung zu gewährleistende Sicherung der Daseinsvorsorge mit Augenmaß erfolgen. Restriktive Regelungen zur Aufrechterhaltung der Mindestwassermenge sind aus Sicht der Wasserversorger nicht immer zielführend. Vielmehr sollte eine situationsbedingte Absprache zwischen Unterer Wasserbehörde und dem Wasserversorger hinsichtlich der Nutzung des Quellwassers erfolgen. Vor allem in Anbetracht der Auswirkungen des Klimawandels und der perspektivisch voraussichtlich häufigeren trockenen, heißen Sommer ist eine ausreichende Qualität des Rohwassers sowie ein ausreichendes Wasserrecht Voraussetzung für die Versorgung. Eine

Einschränkung des Wasserrechts könnte deshalb die Sicherheit der Trinkwasserversorgung beeinträchtigen. Im Gegenteil wäre in Zukunft möglicherweise sogar eine Erhöhung der Wasserrechte für die Nutzung von Quellen erforderlich, um auch in Trockenperioden die Trinkwasserversorgung sicherzustellen.

Transparenzansatz als realistische Umsetzungsperspektive – benötigt jedoch rechtssichere Regelung auf EU-, Bundes- und Länderebene

Grundsätzlich begrüßen wir den von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) entwickelten Transparenzansatz als realistische Umsetzungsperspektive, da heute schon feststeht, dass viele Maßnahmen auch nach Ende des 3. Bewirtschaftungszyklus 2027 noch nicht beginnen bzw. die Ziele der WRRL, den guten ökologische Zustand/ das gute ökologische Potenzial bis Ende 2027 nicht erreicht werden können. Stattdessen wird die Umsetzung zeitlich entzerrt, auch in Folgeperioden bis 2045. Hier eine objektive und transparente Priorisierung vorzunehmen ist sinnvoll. Aufgrund der im Bewirtschaftungsplan benannten Umsetzungshindernisse, natürlichen Gegebenheiten und der in unserer Kulturlandschaft über einen langen Zeitraum geschaffene Artefakte, ist es aus unserer Sicht unabdingbar, unrealistisch hohe Ziele bereits im Rahmen der 3. Bewirtschaftungsplanung abzumildern bzw. aufzugeben. Dies setzt allerdings voraus, dass diese in Art. 4 Abs 5 WRRL ausdrücklich vorgesehene Chance bis 2027 nunmehr aktiv ergriffen wird. Insbesondere für die auf Gewässer einwirkenden Maßnahmen, die wie namentlich die Energieversorgung im öffentlichen Interesse stehen, ist es zwingend erforderlich, eine praktische Konkordanz zwischen dem Interesse einer Erreichung der Umweltziele gemäß Art. 4 WRRL und rechtmäßig vorhandenen anthropogenen Vorbelastungen, deren Beibehaltung und Fortführung im öffentlichen Interesse liegen, herzustellen. Mit dieser Vorgehensweise können nicht zuletzt schon heute drohende EU-Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich der Zielverfehlung WRRL und Schadenersatzzahlungen abgemildert bzw. abgewendet werden.

Auch muss für den o.g. Transparenzansatz und den dort avisierten Fristverlängerungen zur Zielerreichung der WRRL ein sicherer Rechtsrahmen geschaffen werden, um Rechtssicherheit auch für die wirtschaftlich betroffenen Gewässerbenutzer, zu erlangen. Aus unserer Sicht ist es unerlässlich, mit der EU-Kommission die in den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne der Länder abweichenden Fristen verbindlich zu vereinbaren. Sollte dies kurzfristig nicht möglich sein, dürfen jedoch in den Maßnahmenplänen nur unionsrechtskonforme

Angaben zu den Fristen festgelegt werden. Es ist Aufgabe der Bundesregierung und der anderen Mitgliedsstaaten, diesbezüglich eine rechtssichere Regelung mit der EU-Kommission zu finden. Auch eine gerichtliche Klärung, ob der Transparenzansatz den Regelungen des deutschen WHG entspricht ist noch nicht erfolgt. Die Bundesregierung hat in der Bundestagsdrucksache 19/26097 vom 25.01.2021 darauf verwiesen, dass eine Abstimmung zu den „verlängerten“ Fristen mit der EU-Kommission bislang nicht erfolgt ist. Wir bitten dringend darum, dies nachzuholen. Auch die in der Bundestagsdrucksache 19/26097 vorgetragene Ansicht der Bundesregierung (Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen), dass der Transparenzansatz keiner Änderung von Vorschriften des WHG bedürfe (Antwort auf Frage 17), überzeugt nicht. Eine mit langen gerichtlichen Verfahren verbundene Phase der Rechtsunsicherheit würde zu einer unnötigen Verzögerung der Umsetzung vieler geplanter Maßnahmen beitragen.

Kosten-Nutzen-Bewertung und damit Priorisierung von Maßnahmen nach Effizienzgesichtspunkten

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht die Entwicklung und Anwendung konkreter Instrumente für die Kosten-Nutzen-Bewertung von Maßnahmen sowie zur Ermittlung unverhältnismäßig hoher Kosten ausdrücklich vor. Dem wird in den vorliegenden Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen in keiner Weise Rechnung getragen. Aus unserer Sicht ist bei der jetzt vorliegenden Maßnahmenplanung keine Priorisierung der Maßnahmen nach Effizienzgesichtspunkten vorgesehen. Die extrem knappen und oberflächlichen Ausführungen zu Verwaltungsgrundsätzen und -verfahren sind keine Basis, Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen jeweils für sich und im Sinne einer Priorisierung auch im Vergleich zu bewerten. Semantische Diskussionen der Übersetzung des Begriffs „cost-effectiveness“ ins Deutsche als „Kostenwirksamkeit“ oder aber „Kosten-Nutzen-Analyse“ (BWP 2020, S. 135f) sind nicht zielführend. Die Kosten-Nutzen-Analyse ist primär ein Instrument zur Beurteilung unverhältnismäßig hoher Kosten. Kostenwirksamkeit oder präziser Kosteneffizienz bedeutet, ein bestimmtes Umweltziel zu den niedrigsten Kosten zu erreichen. Dies kann ggf. um (nicht bereits in der Verwirklichung der gewässerbezogenen Umweltziele enthaltene) Nutzenaspekte ergänzt werden. Die Ansätze sollten konzeptionell nicht vermengt und beide in der Maßnahmenplanung und -priorisierung wie von der WRRL vorgesehen angewendet werden. Durch den Verzicht auf Definition von Maßstäben und Prozessen in diesem Bereich wird den Behörden ein übermäßig weitreichender

Ermessensspielraum eingeräumt. Dies entspricht auch nicht dem harmonisierten Vorgehen auf europäischer Ebene: Das Thema Wirtschaftlichkeit wird im CIS-Prozess (Common Implementation Strategy) aktuell intensiv bearbeitet und es liegen eine Reihe von Leitfäden vor, die auch in Deutschland umgesetzt werden sollen. Die Auswahl kosteneffizienter Maßnahmen ist eine Grundvoraussetzung, um unverhältnismäßig hohe Kosten zu vermeiden. Wird die Kosteneffizienz der Maßnahmen nicht systematisch und nachvollziehbar ermittelt, sind auch Rechtfertigungen von Ausnahmen letztlich angreifbar. Die Rolle privater Gewässerbetreiber und damit Kostenträger in der Finanzierung von Maßnahmen wird in den baden-württembergischen Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen in keiner Weise berücksichtigt. Diese sind von der hoheitlichen Maßnahmenplanung unmittelbar betroffen und zumindest für nicht-öffentlich zu finanzierende Maßnahmen ist die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten und Prozessen zur Kosten-Nutzen Optimierung unbedingt erforderlich. Für eine einheitliche Vorgehensweise bei der o.g. Bewertung der Maßnahmen ist aus unserer Sicht ein definierter Prozess erforderlich, auch als Maßstab behördlichen Handelns, um Transparenz zu schaffen und unverhältnismäßig hohe Kosten zu vermeiden. Die Entwicklung und Anwendung von transparenten Instrumenten und Prozessen zur Kosten-Nutzen-Optimierung sind aus unserer Sicht alternativlos.

Vollständige Kostenermittlung für Maßnahmen

In Zusammenhang mit den Kosten wird darauf hingewiesen, dass zwar die Investitionskosten gerade für größere Maßnahmen im Handlungsfeld Gewässerstruktur realistischer als bisher ermittelt wurden. Dabei wird die dynamische Baukostenentwicklung jedoch ebenso unterschätzt wie die enormen Aufwendungen für Genehmigungsverfahren und Umweltuntersuchungen, die vom „Verwaltungskostenaufschlag“ nicht abgedeckt werden. Zudem werden Betriebs-, Monitoring- und Instandhaltungskosten weiterhin nicht berücksichtigt. Hinzu kommen die mit der Maßnahmenumsetzung einhergehenden temporären und dauerhaften Erzeugungsverluste. Im Zusammenhang mit der Wasserkraftnutzung kommt den entgangenen Erträgen eine besondere Bedeutung zu: Maßnahmen zur Herstellung eines Mindestwasserabflusses können jährliche Erzeugungseinbußen im sechsstelligen Bereich nach sich ziehen, die bereits in einem Jahr die Herstellungskosten der Maßnahme (einschließlich Fischwanderhilfe etc.) deutlich übertreffen können. Im Gegensatz zu den einmaligen Investitionskosten wirken diese dauerhaft auf den

wirtschaftlichen Betrieb der Anlage und müssen somit bei der Ermittlung der Gesamtkosten zur Umsetzung der WRRL ebenso benannt werden.

Zusätzliche Finanzierungsmechanismen und Festsetzung abweichender Bewirtschaftungsziele im Einzelfall

Die Kosten für die Umsetzung hydromorphologischer Maßnahmen im baden-württembergischen Einzugsgebiet des Rheins sind bereits von 124 Mio. € im 1. Bewirtschaftungszyklus (2009-15) auf 669 Mio. € im 2. Bewirtschaftungszyklus (2016-21) angestiegen (BWP 12/2020, S. 109). Prognostiziert wird eine weitere Steigerung für den 3. Bewirtschaftungszyklus (2022-27) auf annähernd 1,2 Mrd. € (BWP 12/2020, S. 138). Zur Umsetzung der WRRL in Deutschland wurden im 1. Zyklus ca. 12 Mrd. €, im 2. Zyklus ca. 14 Mrd. € aufgewandt; für die kommende Bewirtschaftungsperiode wird annähernd von einer Verdopplung ausgegangen. Sogar diese Werte stellen vermutlich eine Unterschätzung dar, weil aus der bisherigen Maßnahmenumsetzung extrapoliert wird, in der Realität aber vermutlich „schwierigere“ Maßnahmen mit höheren spezifischen Kosten bisher zurückgestellt wurden, die jetzt zur Umsetzung kommen. Die nochmalige Verdopplung der geplanten Ausgaben übersteigt die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Betreiber bei weitem. Hier muss entweder die Umsetzungsgeschwindigkeit reduziert und/oder zusätzliche Möglichkeiten zur Kostendeckung (s. Ansatz Ökokontoverordnung oder Umlagemodelle) geschaffen werden. In der Schweiz wurden mit einer umlagefinanzierten Fondslösung (Bundesamt für Umwelt / Swissgrid) insbesondere für hydromorphologische Maßnahmen gute Erfahrungen gemacht. Die Prüfung von Maßnahmenkosten auf Unverhältnismäßigkeit muss systematisch erfolgen und in begründeten Fällen auch das Instrument der abweichenden Bewirtschaftungsziele genutzt werden. Andernfalls gefährden die Kosten in vielen Fällen den weiteren Betrieb von Wasserkraftanlagen bzw. die Umsetzung anderer im Sinne des Klimaschutzes sinnvoller Projekte.

Auch die geplante Anhebung bestehender Regelungen zur Mindestwasserabgabe an Ausleitungskraftwerken führt zu empfindlichen Einbußen regenerativ erzeugter Energie. Dieser Verlust muss durch die Finanzierung von anderen Projekten zur regenerativen Energieerzeugung ausgeglichen werden. Ein tatsächlicher Zugewinn an regenerativer Energie, auch mit Blick auf die Erreichung der Klimaziele, findet so nicht statt.

Vermeehrt Eingriffe in bestehende Wasserrechte – Forderung nach voller Entschädigung oder alternativen Win-Win Ansätzen

Es wird angekündigt, dass es in der künftigen Maßnahmenplanung und -umsetzung verstärkt zu Eingriffen in bestehende Wasserrechte (auch vor jeweiligem Ablauf / Verlängerung) kommen wird. Bisher waren hiervon berührte Maßnahmen meist zurückgestellt worden, da Behörden und andere Träger mit der Umsetzung von Maßnahmen ohne diese Problematik bereits ausgelastet waren. Die Frage des Eingriffs in bestehende Gestattungen, einschließlich des Aspekts möglicher Entschädigungen, ist für alle Seiten Neuland und bisher gerichtlich noch nicht geklärt worden. Die Entschädigungsthematik wird in den Bewirtschaftungsplänen vollständig ausgespart. Es wird angeregt, in diesem Zusammenhang konstruktive Ansätze zu suchen, die eine Umsetzung spezifischer Maßnahmen als „Win-Win Lösung“ ermöglichen, wie zum Beispiel die Regelungen in der baden-württembergischen Ökokontoverordnung.

Umsetzung freiwilliger Maßnahmen mit Honorierung über Ökopunkte

Die baden-württembergische Ökokontoverordnung bietet Möglichkeiten, die Umsetzung behördlich bisher nicht angeordneter Maßnahmen in Form von Ökopunkten zu honorieren. Die Aufnahme von Maßnahmen in Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ist hierbei kein Hindernis, solange noch keine behördliche Anordnung für den Einzelfall vorliegt. Die WRRL-Planungsinstrumente sind behördenverbindlich, entwickeln aber keine Rechtskraft gegenüber Dritten – diese Auffassung sollte durch eine explizite Klarstellung in den Bewirtschaftungsplänen für Baden-Württemberg bestätigt werden. In der Anwendungspraxis zeigen sich jedoch leider, insbesondere in der Auseinandersetzung mit den Unteren Naturschutzbehörden, häufig diffuse Anerkennungen von Maßnahmen und es zeigt sich eine von Landkreis zu Landkreis sehr unterschiedliche Umsetzung. Mit dem Ziel einer behördenübergreifend einheitlichen Vorgehensweise und Planbarkeit bitten wir das Umweltministerium Baden-Württemberg um eindeutige Anweisung der Naturschutzbehörden. Von Überlegungen, die Ansätze für die Berechnung der „zuzuteilenden“ Ökopunkte zu reduzieren, sollte Abstand genommen werden. Dies würde zahlreiche auf Betreiberseite aktuell in Vorbereitung befindliche Maßnahmen gefährden.

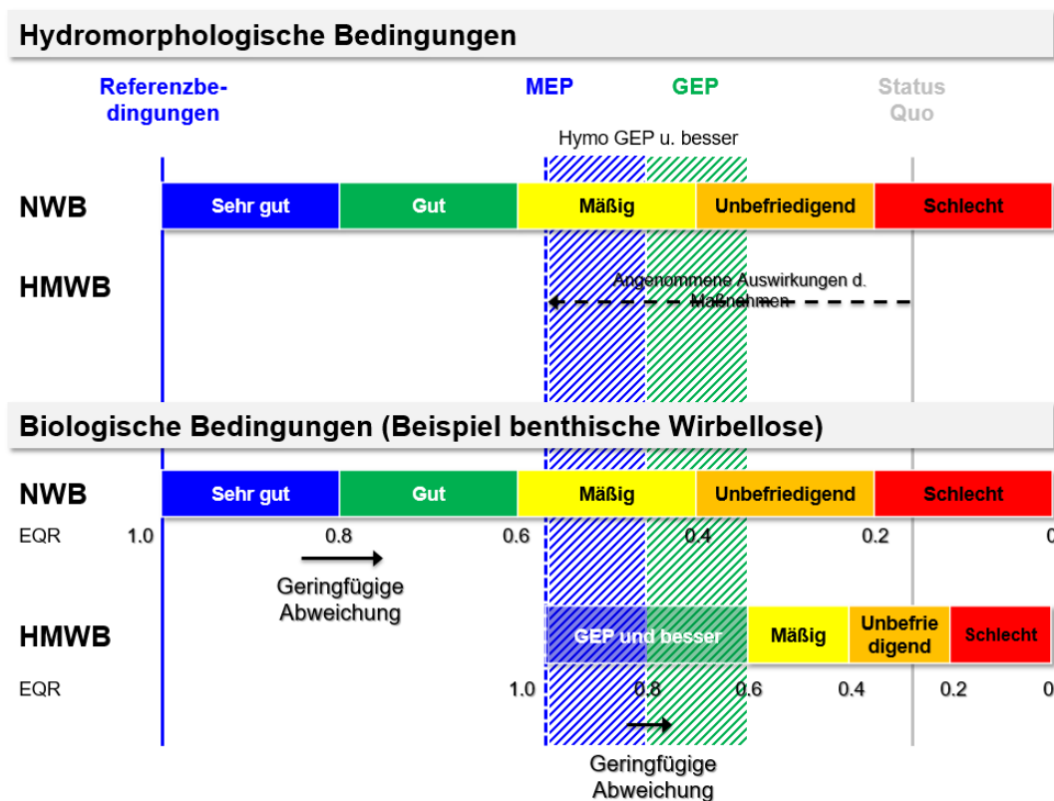
Pauschale Nicht-Anwendung bestimmter Ausnahmeformen

In Baden-Württemberg wurde pauschal festgelegt, keine abweichende Bewirtschaftungsziele (gem. § 30 WHG) festzulegen und keine vorübergehenden Ausnahmen (gem. § 31 Abs. 1 WHG) zu erteilen (BWP Seite 90&91). Diese pauschalierende Vorgehensweise ist nicht zielführend vor dem Hintergrund, dass bereits heute davon ausgegangen werden muss, dass in einer Vielzahl von Wasserkörpern die seither definierten Bewirtschaftungsziele nicht erreicht werden können, sei es wegen dauerhafter menschlicher Tätigkeiten und/oder natürlicher Gegebenheiten. Wie in der Abbildung des BWP auf Seite 97, Abbildung 5-2 dargestellt, spiegelt sich dies auch in dem hohen Anteil (19%) der Flusswasserkörper wider, in denen die Ziele voraussichtlich bis 2045 noch nicht erreicht werden können. Während der Transparenzansatz ausdrücklich begrüßt wird, sollte für Fälle in denen eine Zielerreichung trotz aller Anstrengungen bis Ende 2040 nicht erwartet werden kann (gemäß BWP S.97, Abbildung 5-2 insgesamt 39% aller Flusswasserkörper), die Festlegung abweichender Bewirtschaftungsziele geprüft werden. Gleiches gilt sinngemäß für vorübergehende Ausnahmen.

Unzureichende Differenzierung von natürlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern in der Festsetzung von Maßnahmen

Die unterschiedlichen Zielniveaus – guter natürlicher Zustand für natürliche Wasserkörper und gutes ökologisches Potential für erheblich veränderte oder künstliche Wasserkörper – werden in Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen in der abstrakten Form korrekt wiedergegeben. In der tatsächlichen Festsetzung von Maßnahmen werden bzgl. des guten ökologischen Potentials jedoch regelmäßig zu hohe Ziele festgelegt, beispielsweise die Durchgängigkeit für Zielarten. Forderungen nach dieser Durchgängigkeit ergeben sich beim guten ökologischen Zustand aus den biologischen Qualitätskomponenten. Die Durchgängigkeit als Teil der Hydromorphologie ist lediglich eine unterstützende Qualitätskomponente bei der Zustandsbewertung. Bei der Bestimmung des guten ökologischen Potentials sind auch signifikante Auswirkungen auf die schützenswerten Nutzungen zu berücksichtigen. Auch die Landesstudie Gewässerökologie berücksichtigt den Status der erheblich veränderten Gewässer und den Schutz der ausweisungsrelevanten Nutzungen nicht ausreichend. In diesem Zusammenhang fordern wir eine konsequente Anwendung des 2019 erschienenen Common Implementation Strategy (CIS) Leitfadens Nr. 37 (Schritte zur Bestimmung und Bewertung des ökologischen Potentials zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von erheblich veränderten

Wasserkörpern) und verweisen auf die dort enthaltene Darstellung des „Niveaus“ der Bewertungsklassen für natürliche (NWB) und erheblich veränderte (HMWB) Wasserkörper. Diese stellt klar, dass das Niveau des guten ökologischen Potenzials sich regelmäßig im Bereich des mäßigen oder sogar unbefriedigenden ökologischen Zustands bewegen wird.



Quelle: Common Implementation Strategy, Leitfaden Nr. 37, Seite 89, Abbildung 9: Beispiel für fünf äquidistante Klassen für das ökologische Potenzial auf der Grundlage benthischer Wirbelloser (<https://circabc.europa.eu/sd/a/91eea713-1225-49b1-821d-db1de3aa0deb/Guidance%20No%2037%20-%20DE.pdf>)

Kommunikation erreichter Fortschritte unzureichend

Die Aggregationsansätze „worst case“ bzw. „one out all out“ verdecken die zahlreichen, auch in der Fläche in den letzten Jahren erzielten Erfolge. Wenn eine Änderung der „offiziellen“ Darstellung nach WRRRL nicht möglich erscheint, sollte dennoch darüber nachgedacht werden (auf Landesebene, und/oder in der CIS-Arbeitsgruppe „Data & Information Sharing“) in welchen alternativen Formen

die zwischenzeitlich erzielten Fortschritte der Öffentlichkeit und anderen Stakeholdern kommuniziert werden können. Auch auf der Ebene der Bewirtschaftungspläne sollten bereits umgesetzte Maßnahmen in Tabellen und Karten explizit dargestellt werden – fertig umgesetzte Programmstrecken werden aktuell komplett entfernt. Dies ist korrekt bezüglich des verbleibenden Maßnahmenbedarfs, verhindert jedoch eine Ablesbarkeit des Umsetzungsfortschritts.

„Transparenzlücke“ Bundeswasserstraßen

Im vorliegenden Entwurf des Bewirtschaftungsplans wird mit Blick auf die Bundeswasserstraßen nur kurz auf die Zuständigkeit des Bundes bzw. der Bundeswasserstraßenverwaltung und das bundesweite Priorisierungskonzept verwiesen. Diese Vorgehensweise bildet zwar die rechtlichen Zuständigkeiten richtig ab, hinterlässt aber mit Blick auf eine kohärente Berichterstattung gegenüber der Europäischen Union wie auch gegenüber der zu beteiligten Öffentlichkeit eine Informationslücke. Das bislang vorhandene Priorisierungskonzept deckt zudem nur den Fischaufstieg ab und trägt auch noch nicht dem Transparenzansatz der LAWA vollständig Rechnung. Es sollte daher geklärt werden, in welcher Form Informationen zu geplanten Maßnahmen an Bundeswasserstraßen kohärent bereitgestellt werden können. Eine genaue Abgrenzung sowohl der verwaltungsmäßigen Zuständigkeit als auch der ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit für Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele, namentlich der ökologischen Gewässerdurchlässigkeit, ist in diesem Zusammenhang essenziell.

Sorgfältige Abwägung der Belange des Klimaschutzes mit den Zielen der WRRL

Bei der Festsetzung und Anpassung von Regelungen zu Mindestwasserabflüssen an Ausleitungskraftwerken sowie der Gewässerbenutzung zur Energieerzeugung ist eine sorgfältige Abwägung der Belange des Klimaschutzes mit den Zielen der WRRL unabdingbar. Mit Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG), hat die Bundesregierung die hohe Gewichtung des Klimaschutzes festgeschrieben. Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei der Planung und Entscheidung nach §13 Abs.1 Satz 1 KSG den Zweck des Gesetzes und die Erfüllung seiner festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Entsprechendes wurde auch im Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) mit § 2 Satz 2 festgehalten. Nach § 5 KSG BW kommt

bei der Verwirklichung der Klimaschutzziele u.a. dem Ausbau erneuerbarer Energien besondere Bedeutung zu. Damit sind die Klimaschutzelange gewichtige Argumente, die im Rahmen von Abwägungsentscheidungen für die Nutzung von Wasserkraft und gegen deren Einschränkungen sprechen. Wie im Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) auf Seite 35 festgehalten, soll der Anteil EE bis zum Jahr 2050 auf 89% gesteigert werden. Zur Zielerreichung ist es dringend notwendig, die bestehenden Wasserkraftanlagen in ihrer Leistungsfähigkeit zu schützen.

Torsten Höck
Geschäftsführer
Tel: 0711 933491-20
Fax: 0711 933491-99
info@vfew-bw.de

VfEW
Verband für Energie- und Wasserwirtschaft (VfEW) e.V.
Schützenstraße 6
70182 Stuttgart