

Reese/Bedtke/Gawel/Klauer/Köck/ Möckel

# Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise

Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu  
einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung  
am Beispiel Niedersachsens



**Nomos**

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Christoph Degenhart  
Prof. Dr. Kurt Faßbender  
Prof. Dr. Wolfgang Köck

Band 37

Moritz Reese/Norman Bedtke/Erik Gawel/  
Bernd Klauer/Wolfgang Köck/Stefan Möckel

# Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungs Krise

Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu  
einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung  
am Beispiel Niedersachsens



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5105-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9307-3 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Mit der EG-Wasserrahmenrichtlinie haben die EU-Mitgliedstaaten sich im Jahre 2000 auf ein ambitioniertes, langfristiges Ziel- und Planungsprogramm zur ökologischen Entwicklung ihrer Gewässer verpflichtet. Verbreitet ist es jedoch bis heute nicht gelungen, die erforderlichen finanziellen, personellen und organisatorischen Umsetzungsvoraussetzungen zu schaffen. Besonders groß sind die Umsetzungsprobleme in Niedersachsen. Zwei Jahre nach Ablauf der regulären Zielerreichungsfrist (Ende 2015) erreichen nur rund zwei Prozent der niedersächsischen Oberflächenwasserkörper die von der Richtlinie vorgegebenen ökologischen Qualitätsziele und große Fortschritte sind weiterhin nicht in Sicht. Eine Vollzugsanalyse des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) aus dem Jahr 2012 hat offen und eindrucksvoll aufgezeigt, dass die effektive Umsetzung an substantziellen Mängeln der Organisation, Finanzierung und rechtlichen Durchsetzung scheitert. Die vorliegende Studie zeigt vor diesem Hintergrund auf, welche rechtlichen Verpflichtungen sich aus der Richtlinie mit Blick auf die Planung und Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen sowie auf die Organisation und Finanzierung der Gewässerentwicklung ergeben. Daran anknüpfend werden Vorschläge für eine richtlinienkonforme Ertüchtigung der Fließgewässerentwicklung entwickelt.

Die Studie ist im Zeitraum Dezember 2016 bis November 2017 von einer Forschungsgruppe des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ) erarbeitet worden. Besonderen Dank schulden die Autoren *Rudolf Gade, Joachim Wöhler, Dr. Ann-Kathrin Buchs* und *Cornelia Scupin* vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) für die aktive Begleitung der Studie und vielfältigen Hinweise und Anregungen. Zahlreiche wichtige Hinweise verdanken wir ferner dem Begleitkreis, der zu diesem Projekt beim MU eingerichtet wurde. Unser Dank geht namentlich an *Andrea Benkendorff-Welzel, Martin Heinecke, Peter Horn, Kay Nitsche, Norbert Nüsken, Jens Palandt* und *Peter Sellheim* (alle MU) sowie *Rainer Carstens, Stephan-Robert Heinrich* und *Katharina Pinz* (alle NLWKN).

Im Rahmen der Studie sind außerdem Interviews mit Vertretern der Unterhaltungs- bzw. Wasser- und Bodenverbände durchgeführt worden. Für

## *Vorwort*

offene und konstruktive Gespräche danken wir den Herren *Godehard Henries*, Wasserverbandstag Niedersachsen, *Ulrich Ostermann*, Gewässer- und Landschaftspflegeverband obere und mittlere Ilmenau, Prof. Dr. *Heinrich Reincke*, Unterhaltungsverband Kehdingen, und *Günter Wolters*, Unterhaltungsverband mittlere Leine. Ferner danken wir Herrn *Hendrik Tietz*, der als wissenschaftliche Hilfskraft die Gespräche protokolliert und an der redaktionellen Bearbeitung der Studie zuverlässig mitgewirkt hat. Die im Bericht geäußerten Einschätzungen und Empfehlungen sind ausschließlich solche der Autoren. Wir haben uns bemüht, die vielfältigen Hinweise und Einschätzungen aufzunehmen und hoffen, dass dieser Bericht dazu beitragen wird, die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen und darüber hinaus zu verbessern.

Leipzig im November 2017

*Moritz Reese, Norman Bedtke, Erik Gawel, Wolfgang Köck, Bernd Klauer, Stefan Möckel*

## Inhaltsübersicht

Kurzfassung	17
Abkürzungen	21
A. Einführung und Gang der Untersuchung	23
B. Das Bewirtschaftungsprogramm der WRRL und seine Umsetzung in Deutschland und Niedersachsen – Grundlagen	27
C. Verbindlichkeit und Umsetzungsspielräume der WRRL und ihrer Umsetzung durch das WHG	78
D. Möglichkeiten zur Durchsetzung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung: der Planvorbehalt der Durchsetzung	114
E. Möglichkeiten und Instrumente der Flächenakquise	123
F. Optionen zur Gewährleistung konkreter Maßnahmenprogramme/Gewässerentwicklungspläne	138
G. Optionen zur organisatorischen Ertüchtigung der Gewässerentwicklung	152
H. Optionen zur Verbesserung der Finanzierung, Kostenanlastung und Förderkulisse	182
I. Ergänzende Fragestellungen zur Effektivierung des Umsetzungsarrangements	209
Zusammenfassung in Thesen - Notwendigkeit und Eckpunkte einer institutionellen Ertüchtigung der WRRL-Umsetzung im Bereich der Fließgewässerentwicklung	226
Literatur	243



# Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	17
Abkürzungen	21
A. Einführung und Gang der Untersuchung	23
B. Das Bewirtschaftungsprogramm der WRRL und seine Umsetzung in Deutschland und Niedersachsen – Grundlagen	27
I. Das Ziel- und Bewirtschaftungsprogramm der WRRL im Überblick	27
1. Der gute ökologische Zustand und das gute ökologische Potenzial	27
2. Der langfristige, planerische Ansatz der Richtlinie und die Möglichkeit der Fristverlängerung	29
II. Die realen Herausforderungen und der Umsetzungs(rück)stand in Niedersachsen	31
1. Die weiterhin ungünstige Gewässerstruktur	32
2. Die Nährstoff- und Pestizidbelastung aus der Landwirtschaft	34
3. Die Umsetzung der WRRL als strukturelle Herausforderung – insbesondere institutioneller und fiskalischer Art	35
III. Die zentralen Umsetzungsinstrumente und -zuständigkeiten zur ökologischen Fließgewässerentwicklung	36
1. Gewässerunterhaltung §§ 39-42 WHG; 67-71 NWG	36
2. Gewässerausbau §§ 67-77 WHG, 107-114 NWG	42
3. Pflichten und Anordnungsmöglichkeiten zur Sicherung von Gewässerrandstreifen, §§ 38 WHG, 58 NWG	44
4. Pflichten und Anordnungsmöglichkeiten zur Gewährleistung ausreichender Durchgängigkeit, § 34 WHG	45

5.	Die zentrale „Mitverantwortung“ und Instrumente des Naturschutzes	46
6.	Instrumente des Hochwasserschutzes	48
7.	Instrumente der Raumordnungs- und Bebauungsplanung	49
IV.	Die Umsetzungsstrukturen und -strategien in Niedersachsen	51
1.	Der niedersächsische Beitrag zu den BWP/MNP aus Koordinierungsräumen und Bearbeitungsgebieten	51
2.	Die Zuständigkeiten zur Wahrnehmung und Durchsetzung der ökologischen Unterhaltung und Entwicklung der Gewässer: NLWKN und untere Wasserbehörden	51
3.	Die niedersächsischen Wasser- und Bodenverbände als zentrale Aufgabenträger der Fließgewässerentwicklung	55
4.	Die Gebietskooperationen	57
5.	Die Fokussierung auf Schwerpunktgewässer, die Gebietskulisse und die Gewässerallianz	59
6.	Gewässerentwicklungspläne (GEPI) und Gewässerentwicklungskonzepte (GEK)	60
7.	Freiwilligkeitsprinzip und Angebotsplanung	62
8.	Die Förderkulisse	63
9.	Die Kooperation zwischen Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung und das Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften	64
V.	Die Gründe für den Umsetzungsrückstand	65
1.	Das Fehlen potenter Aufgabenträger und klarer Verantwortungsstrukturen	66
a)	Fehlende Kapazitäten	67
b)	Mängel der Verantwortungszuweisung	67
2.	Hindernisse der Finanzierung – massive Unterfinanzierung der Gewässerentwicklung	71
3.	Fehlende Bodenverfügbarkeit bei grundsätzlichem Verzicht auf Enteignung/zwangweise Inanspruchnahme	74
4.	Zwischenergebnis: Grundlegende institutionelle Defizite bei Organisation und Planung	76

C. Verbindlichkeit und Umsetzungsspielräume der WRRL und ihrer Umsetzung durch das WHG	78
I. Die Verbindlichkeit sowie Um- und Durchsetzung von Richtlinien im Verhältnis von EU, Bund und Ländern	78
1. Die unionsrechtliche Verbindlichkeit der Ziele und Instrumente der Richtlinie	78
2. Die Verbindlichkeit der Wasserrahmenrichtlinie und ihrer Ziele und Instrumente	82
3. Die Ausführungspflichten Niedersachsens aus der Umsetzung durch §§ 27 ff., 82 ff. WHG	85
4. Mögliche Verbandsklage gegen das Maßnahmenprogramm nach UmwRG	86
II. Spielräume für abgesenkte Ziele und Fristverlängerungen und Folgerungen für die rechtlichen Umsetzungserfordernisse in Niedersachsen	87
1. Die Bedeutung der Ausnahmebestimmungen und insb. der Zielabsenkungsoption beim gegenwärtigen Stand der Umsetzung	87
2. Die Option der „weniger strengen Ziele“ als eng auszulegende Ausnahme	89
3. Die Abgrenzung von Kostenunverhältnismäßigkeit und faktischer Unmöglichkeit	92
4. Der primär- und verfassungsrechtliche Hintergrund des Ausnahmetatbestands der Kostenunverhältnismäßigkeit	94
5. Die grundlegende Kostenverantwortung des Landes und die Einbindung der UHV	96
6. Grundlagen der adäquaten Kosten- und Nutzenermittlung	98
7. Unangemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis	98
8. Das Kriterium der Zumutbarkeit der Kosten – für öffentliche Kostenträger	101
9. Der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten und verantwortlichen Verwaltungen	105
10. Besonderheiten in Bezug auf die Option der Fristverlängerung	107

III. Zwischenergebnis und weiterführende Prüfungsfragen zur Ertüchtigung der Umsetzungsarrangements in Niedersachsen	110
D. Möglichkeiten zur Durchsetzung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung: der Planvorbehalt der Durchsetzung	114
I. Die Aufsicht über die Wasser- und Bodenverbände und Anordnungsbefugnisse der Wasserbehörde zur Gewässerunterhaltung	115
II. Die Planabhängigkeit der Um- und Durchsetzung von Gewässerentwicklungsmaßnahmen	117
III. Rechte und Pflichten im Verhältnis zu den Grundeigentümern	118
1. Behördliche Anordnungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Grundeigentümern	118
2. Rechte der Unterhaltungsverbände zur Anordnung ökologischer Maßnahmen und zur Unterlassung konträrer Maßnahmen gegenüber ihren Mitgliedern	119
3. Rechte der Grundeigentümer auf Unterhaltung	119
4. Insbesondere: Das Wiederherstellungsrecht aus § 43 Abs. 2 NWG	120
IV. Zwischenergebnis: Die zentrale Bedeutung einer konkreten Gewässerentwicklungsplanung für die Maßnahmenentwicklung und -umsetzung	121
E. Möglichkeiten und Instrumente der Flächenakquise	123
I. Das im Entwurf zur Änderung des NWG vorgeschlagene Vorkaufsrecht für Gewässer-Anliegergrundstücke	123
II. Die Enteignung zu Zwecken des Aus- oder Umbaus von Gewässern	125
III. Die Enteignung zu Zwecken der Unterhaltung	128
IV. Das im Entwurf zur Änderung des NWG vorgeschlagene Instrument des Entwicklungskorridors	129
V. Die Flurbereinigung als Instrument der Flächenbeschaffung und solidarischen Verteilung von Flächenverlusten	131

VI. Zwischenergebnis: Konkretes Maßnahmenprogramm und Gewässerentwicklungsplanung als wesentliche Rechtfertigungsvoraussetzungen der hoheitlichen Flächeninanspruchnahme	136
F. Optionen zur Gewährleistung konkreter Maßnahmenprogramme/Gewässerentwicklungspläne	138
I. Die rechtliche und sachliche Erforderlichkeit einer konkreten Maßnahmenplanung zur Gewässerentwicklung	138
II. Die bisherige Gestaltung der Maßnahmenprogramme und Praxis der Gewässerentwicklungsplanung	140
1. Die Gestaltung der Maßnahmenprogramme im Bereich der Gewässerentwicklung	140
2. Die Gewässerentwicklungsplanung in den anderen Bundesländern	142
III. Gestaltungsoptionen für eine gesetzlich verfasste Fachplanung zur Gewässerentwicklung	144
1. Die wesentlichen Funktionen einer institutionalisierten Gewässerentwicklungsplanung und resultierende Anforderungen an den Inhalt der Planung	144
2. Der räumliche Zuschnitt – Notwendigkeit eines zweistufigen Systems	148
3. Grundzüge der formalen Ausgestaltung einer verbindlichen Gewässerentwicklungsplanung	149
IV. Zwischenergebnis: Eckpunkte einer gesetzlich geregelten Gewässerentwicklung	150
G. Optionen zur organisatorischen Ertüchtigung der Gewässerentwicklung	152
I. Die Schwächen des bestehenden Organisationsmodells	152
1. Strukturelle Kapazitäts- und Motivationsdefizite der Aufgabenträger, insbesondere der kleineren Unterhaltungsverbände	153
2. Die unklare Verantwortungszuweisung im Überschneidungsbereich von Unterhaltung und Ausbau	154

3.	Richtungweisende, aber noch zu kurze Schritte: Gebietskooperationen, Gebietskulisse und Gewässerallianz	154
II.	Organisationsmodelle anderer Bundesländer und des Auslands – Mögliche Vorbilder und Impulse	156
1.	Verbandsmodelle	156
2.	Reine Gemeindemodelle	157
3.	Die sondergesetzlichen Wasserverbände Nordrhein- Westfalen	158
4.	Staatsmodell	158
5.	Fusionsmodelle und die niederländischen Waterschappen	159
6.	Folgerungen in Bezug auf Niedersachsen und die Aufgabe der ökologischen Gewässerentwicklung	162
III.	Grundbedingungen für eine effektive Organisation und die Umsetzungsperspektive eines Gewässerentwicklungs- Planungsverbands	164
1.	Die Notwendigkeit zur Bildung schlagkräftiger Kompetenzzentren	164
2.	Die spezifische Verflechtung von Selbstverwaltungs- und Staatsaufgaben, die daraus folgende gemeinsame Verantwortung und Notwendigkeit der Kooperation	165
3.	Die Einbeziehung der Gemeinden als weitere zentrale Kompetenz- und Verantwortungsträger	167
4.	Die organisatorische Untersetzung der grundlegenden Planungsaufgaben zur Gewässerentwicklung	168
5.	Der räumliche Zuschnitt der Planung und des Planungsverbands	169
6.	Die rechtliche Zulässigkeit und Zulässigkeitsbedingungen für einen Planungsverband mit Beteiligung des Landesbetriebs – Beschränkung auf Aufgaben der Leistungsverwaltung	170
IV.	Umsetzung der Maßnahmen, insb. ökologischer Ausbaumaßnahmen	173
1.	Die Verteilung der Durchführungsverantwortung	173
2.	Die behördliche Durchsetzung und die Rolle der unteren Wasserbehörden	178

V. Zwischenergebnis: Gewässerentwicklungsplanung und Planungsverband als komplementäre Instrumente zur effektiveren Umsetzung der WRRL im Bereich der Gewässerstruktur	180
H. Optionen zur Verbesserung der Finanzierung, Kostenanlastung und Förderkulisse	182
I. Einleitung: Finanzierung als zentrales Problem – zentrale Probleme der Finanzierung	182
II. Die Verteilung der Finanzierungslast zwischen dem Land und den unterhaltungspflichtigen Grundeigentümern sowie den Unterhaltungsverbänden	183
1. Verursacherprinzip und allgemeine Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen der WRRL-Umsetzung	184
2. Innerverbandliche Umlagefähigkeit der Maßnahmenkosten auf die Mitglieder	188
III. Die Unterfinanzierung auf staatlicher Seite und die Wassernutzungsabgaben als mögliche Finanzierungsquellen	189
1. Die massive Unterfinanzierung der Gewässerentwicklung im Landeshaushalt	189
2. Ertüchtigung der bestehenden Wassernutzungsabgaben (AbwA/WEE) sowie die gezielte Mobilisierung ihres Aufkommens für WRRL-Zwecke	191
3. Mögliche Sonderquellen zur Finanzierung der Fließgewässerentwicklung und das niederländische Modell der Wasserverbands-Bank	196
IV. Das kontraproduktive System der Kofinanzierung und Ansätze für eine effektivere Mittelverteilung	196
V. Die Einbindung der Finanzierung in ein System der Gewässerentwicklungsplanung	199
VI. Zwischenbilanz zum Finanzierungskomplex	205

I. Ergänzende Fragestellungen zur Effektuierung des Umsetzungsarrangements	209
I. Besonderheiten im Hinblick auf die vom Land unterhaltenen Gewässer	209
II. Vorgehen in Bezug auf Bundeswasserstraßen	211
III. Einbeziehung von Kleingewässern	212
1. Anwendung der WRRL auf „Kleingewässer“ (<10 km <sup>2</sup> ) und das diesbezügliche Potenzial einer formalen Gewässerentwicklungsplanung	213
2. Zuständigkeit für die Durchführung und Durchsetzung von Maßnahmen an Kleingewässern	218
IV. Abstimmung der Gewässerentwicklung mit dem Naturschutz	219
1. Die planerische Koordinierung von Gewässerschutz und Naturschutz	220
2. Die formalisierte Gewässerentwicklungsplanung als Grundlage für die effektive Nutzung der Eingriffsregelung für die Zwecke der WRRL-Umsetzung	224
V. Abstimmung der Gewässerentwicklung mit dem Hochwasserschutz	225
 Zusammenfassung in Thesen - Notwendigkeit und Eckpunkte einer institutionellen Ertüchtigung der WRRL-Umsetzung im Bereich der Fließgewässerentwicklung	 226
 Literatur	 243

## Kurzfassung

Mit Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Jahr 2000 haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf ambitionierte Gewässerqualitätsziele verpflichtet, die regulär bereits bis Ende 2015 zu erreichen waren. Zu diesem Zweck hatten die Mitgliedstaaten Maßnahmenprogramme zu erstellen, in denen Sie verbindlich festlegen, mit welchen Maßnahmen Sie ihre Wasserkörper in den Zielzustand überführen werden. Die auf eine möglichst naturnahe Gewässerökologie angelegten Bewirtschaftungsziele stellen dabei vielfach eine große Herausforderung dar. Das gilt vor allem in stark kulturlandschaftlich geprägten Regionen wie dem Niedersächsischen Tiefland, die im Zeichen der Landentwässerung und agrarischen Nutzung über Jahrzehnte und Jahrhunderte wasserbaulich überformt worden sind. Die Realisierung der ökologischen Zustandsziele der WRRL verlangt hier zum einen die Eindämmung der weiterhin hohen Nährstoff- und Pestizidbelastung aus der Landwirtschaft. Zum anderen sind umfangreiche Maßnahmen zur physischen Gewässerentwicklung erforderlich, etwa durch Herstellung der erforderlichen Durchgängigkeit, Morphologie, Retentionsräume und Ufervegetation. Von Beginn an war unverkennbar, dass darin eine Generationenaufgabe liegt, die große Investitionen im Bereich der öffentlichen Wasserwirtschaft erfordert, einschließlich des Aufbaus adäquater Umsetzungsstrukturen und Aufgabenträger.

Der Blick auf die gegenwärtige Umsetzungssituation zeigt indes, dass es – siebzehn Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie – nicht gelungen ist, die erforderlichen finanziellen, personellen und organisatorischen Umsetzungsvoraussetzungen zu schaffen. Niedersachsen stellt in dieser Hinsicht ein ausgesprochen negatives Beispiel dar: nur 2% der Oberflächengewässer Niedersachsens erreichen gegenwärtig die Zustandsziele und die geforderte ökologische Entwicklung der Gewässer kommt weiterhin nur langsam und lückenhaft voran.

Ein zentraler Grund für die geringen Fortschritte liegt darin, dass das Land bisher – wie allerdings die anderen Bundesländer auch – nach „Freiwilligkeitsprinzip“ verfahren ist, die Maßnahmenprogramme als „Angebotsprogrammatik“ gehandhabt und von rechtlicher Durchsetzung grundsätzlich abgesehen hat. Vorhandene Rechtsinstrumente zur Durchsetzung

von Maßnahmen zur ökologischen Gewässerentwicklung und zum Zugriff auf benötigte Gewässerrandflächen bleiben damit ungenutzt. Stattdessen hat Niedersachsen die Förderung einer „freiwilligen“ Gewässerentwicklung in den Vordergrund gestellt und dazu in erster Linie kooperative Maßnahmen ergriffen. Dabei hat das Land die Haushaltsfinanzierung der Gewässerentwicklung weitgehend auf eine Kofinanzierung von EU-geförderten Maßnahmen beschränkt mit der Folge, dass die Umsetzung der Richtlinie massiv unterfinanziert ist. Im Bereich der durch Unterhaltungsverbände unterhaltenen Gewässer der zweiten Ordnung wird die Umsetzung zusätzlich dadurch erschwert, dass es im Landesrecht an einer klaren Verantwortungszuweisung hinsichtlich der oftmals notwendigen umfangreicheren Entwicklungsmaßnahmen fehlt. Diese Maßnahmen sind ggf. dem ökologischen „Gewässerausbau“ und nach der geltenden Rechtslage jedenfalls nicht klar der gesetzlichen Unterhaltungszuständigkeit der Verbände zuzurechnen. In der kleinteiligen Verbändestruktur Niedersachsens sehen sich zudem viele kleinere Verbände gar nicht in der Lage, die anspruchsvollen Aufgaben der ökologischen Gewässerentwicklung effektiv wahrzunehmen.

Diese Umsetzungssituation ist mit den Vorgaben der WRRL eindeutig nicht vereinbar und verstößt fundamental auch gegen die bundesrechtlichen Umsetzungspflichten aus §§ 27 ff., 82 f. WHG. Dies gilt zunächst grundlegend in Bezug auf den Freiwilligkeitsansatz und darüber hinaus für die fehlenden Aufgaben- und Pflichtenzuweisungen sowie die stark defizitäre Finanzierung. Der WRRL genügt es nicht, wenn nur abstrakte Maßnahmenprogramme erstellt und die Planung und Umsetzung konkreter Umsetzungsmaßnahmen dem freiwilligen Tätigwerden der dezentralen Akteure überantwortet wird. Vielmehr verpflichtet die Richtlinie dazu, die Maßnahmenprogramme durch konkrete Maßnahmenpläne zu untersetzen, in denen für die einzelnen Oberflächengewässerkörper geeignete Maßnahmen festgelegt werden, die die geforderte Verbesserung der Gewässerzustände erwarten lassen. Nur auf der Grundlage einer solchen konkreten Planung können ggf. auch die in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmetatbestände geltend gemacht werden. Neben einer konkreten Umsetzungsplanung haben die Mitgliedstaaten – und hat Niedersachsen – auch für effektive Umsetzungszuständigkeiten und -pflichten sowie für ausreichende Kapazitäten und Finanzierung zu sorgen.

Auf der Grundlage dieses Befundes werden in der vorliegenden Studie Vorschläge dafür unterbreitet, wie die von WRRL und WHG geforderte konkrete Untersetzung der Maßnahmenprogramme und effektive Maßnah-

mendurchführung für den Bereich der Gewässerentwicklung künftig effektiver gewährleistet werden können, und zwar mit folgenden Grundzügen:

Der Pflicht zur konkreten Planung kann Niedersachsen für den Bereich der Gewässerentwicklung (nur) dadurch genügen, dass es eine verbindliche örtliche Gewässerentwicklungsplanung etabliert, mit der für bestimmte Gewässerabschnitte konkrete Maßnahmenbündel erarbeitet werden. Eine solche landesgesetzlich zu regelnde Fachplanung könnte nicht nur gewährleisten, dass im erforderlichen Umfang Maßnahmen geplant und verbindlich festgelegt werden. Sie bietet auch eine unverzichtbare Grundlage für die Rechtfertigung einzelner Maßnahmen und der Belastungen, die ggf. daraus für die Unterhaltungsträger und Grundeigentümer entstehen. Eine verpflichtende Gewässerentwicklungsplanung böte überdies die formale Grundlage für eine effektive Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und für die gebotene Abstimmung mit Naturschutz und Hochwasserschutz. Die konkrete Maßnahmenplanung ist schließlich auch Voraussetzung für eine verlässliche Finanzierungsplanung und Förderung.

Um die in Anbetracht knapper Ressourcen erforderlichen Priorisierungen vorzunehmen und die örtliche Planung mit den Maßnahmenprogrammen der Flussgebietsgemeinschaft zu verbinden, sollte das zu schaffende Planungssystem zweistufig ausgestaltet werden und neben der örtlichen Gewässerentwicklungsplanung auch eine Prioritätenplanung auf regionaler Ebene, vorzugsweise der Koordinierungsräume zur WRRL, umfassen. Auf dieser Ebene wäre – nach dem hier unterbreiten Konzept – die Maßnahmenplanung auch maßgeblich organisatorisch zu untersetzen, und zwar durch einen Planungs-Pflichtverband aus den betreffenden Unterhaltungsverbänden und Gemeinden sowie dem Land. Mit solchen Planungsverbänden könnten die verantwortlichen Akteure zu gemeinsamen Kompetenzzentren verbunden werden, die über die Mittel und das Know-how verfügen, um die regionalen Gewässerentwicklungskonzepte und örtlichen Gewässerentwicklungspläne mit den Akteuren vor Ort zu erarbeiten.

Die Durchführung der in den Gewässerentwicklungsplänen festgelegten Einzelmaßnahmen sollte durch die unteren Wasserbehörden aktiv überwacht und begleitet werden. Die Zuständigkeit für die Durchführung könnte weiterhin prioritär bei den Unterhaltungsverbänden liegen, die allerdings dafür noch strukturell und personell ertüchtigt und in der Finanzierung effektiv und weitreichend entlastet werden müssten. Eine effektive Finanzierung sollte das Land auch durch eine eigenständige, von EU-Förderung unabhängige und mit der Maßnahmenplanung verknüpften Förder-

## *Kurzfassung*

linie gewährleisten. Subsidiär sollte das Land auch in die Umsetzungsverantwortung eintreten und Maßnahmen übernehmen müssen, zu deren Umsetzung die Unterhaltungsverbände nicht effektiv und zumutbar in der Lage sind.

## Abkürzungen

AWB	Künstliche Gewässer (artificial water bodies)
AbwA	Abwasserabgabe/-n
BWP	Bewirtschaftungsplan/-pläne
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung
FGE	Flussgebietseinheit/-en
FGE-RL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Fließgewässerentwicklung, RdErl. d. MU v. 17. 5. 2016, Nds. MBl. 21/2016, S. 613
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
GEK	Gewässerentwicklungskonzept/-e
GEPl	Gewässerentwicklungsplan/-pläne
GPV	Gewässerentwicklungs-Planungsverband
göP	Gutes ökologisches Potenzial
göZ	Guter ökologischer Zustand
HMWB	erheblich veränderte oder künstliche Wasserkörper“ (heavily modified or artificial water bodies)
HRMP	Hochwasserrisikomanagementplan/-pläne
KMWK	künstliche und stark modifizierte Wasserkörper
LAWA	Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
MNP	Maßnahmenprogramm/-e
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
NLFB	(Niedersächsisches) Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
OWK	Oberflächengewässerkörper
UHV	Unterhaltungsverband/-verbände
UWB	Untere Wasserbehörde
WBV	Wasser- und Bodenverbände
WEE	Wasserentnameentgelt/e
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung



## A. Einführung und Gang der Untersuchung

Unter der EG-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL) haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf ambitionierte Gewässerqualitätsziele verpflichtet, die umfangreiche ökologische und chemische Verbesserungen erfordern und in einem 6-jährigen Bewirtschaftungsprogramm regulär bereits bis Ende 2015 umzusetzen waren (s. Art. 4 Abs. 1-3 WRRL/§§ 27, 28 WHG). Ausnahmsweise sieht die Richtlinie Fristverlängerungen um höchstens zwei weitere Bewirtschaftungszyklen bis maximal zum Jahr 2027 vor und unter bestimmten Voraussetzungen können die Mitgliedstaaten auch weniger strenge Ziele festlegen. Das Regularium der Richtlinie ist mit der WHG-Novelle 2002 weitestgehend eins-zu-eins in das nationale Wasserrecht übernommen worden.

Seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2000 hat die Richtlinie in Europa und Deutschland erhebliche Anstrengungen in Richtung einer integrierten, qualitätsorientierten Gewässerbewirtschaftung bewirkt. Auch sind vielfältige Maßnahmen zur ökologischen Verbesserung der Gewässer umgesetzt worden, insbesondere zur Erhöhung der Durchgängigkeit und – stellenweise – auch zur Strukturverbesserung. Gleichwohl zeigt sich nach Ablauf der regulären Umsetzungszeit, dass die Qualitätsziele der Richtlinie in weitem Umfang noch nicht erreicht werden konnten, und dies gilt in ganz besonderer Weise für das Land Niedersachsen. Hier konnte am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraums (2009-2015) in nur 2% der 1.562 Fließgewässerkörper ein guter ökologischer Zustand oder ein gutes ökologisches Potenzial ermittelt werden, wie es die Richtlinie vorschreibt. Insofern ist gegenüber dem Ausgangszustand 2009 kein Fortschritt, sondern sogar eine Verschlechterung der Gesamtsituation zu verzeichnen und es waren für den 2. Bewirtschaftungszyklus (2016-2021) nahezu durchweg Fristverlängerungen zu beantragen.

Die Durchsicht der Bewirtschaftungspläne zum laufenden 2. Zyklus offenbart, dass auch in diesem Bewirtschaftungszeitraum nicht mit wesentlichen Fortschritten zu rechnen ist. In dem aktuellen Bericht des NLWKN zur „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersachsen (2. Bewirtschaftungszeitraum 2015-2021)“ heißt es:

## A. Einführung und Gang der Untersuchung

„Die Aktualisierung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen und die Überprüfung der Belastungen haben gezeigt dass auch mit Vorlage des zweiten Bewirtschaftungsplans die seit langem bekannten Probleme:

- morphologische Veränderungen inklusive Abflussregulierung und
- Nährstoffeinträge aus diffusen landwirtschaftlichen Quellen

weiterhin einer Zielerreichung entgegenstehen und ohne verstärkte Anstrengungen nicht reduziert werden können.“

Der Bericht führt aus, dass in beiden Ursachenbereichen weiterhin erhebliche Umsetzungsdefizite bestehen und er deutet an, dass die Umsetzungs-rückstände wesentlich darauf zurückzuführen sind, dass das Land bisher weitgehend auf *freiwillige* Beiträge der verantwortlichen Akteure gesetzt habe:

„Das Maßnahmenprogramm von Niedersachsen ist als Angebotsplanung konzipiert. Das bedeutet, dass auf eine detaillierte und verortete Festlegung von Einzelmaßnahmen zugunsten eines flexiblen programmatischen Vorgehens bei der Maßnahmenplanung und -umsetzung verzichtet wird. Die Umsetzung der ergänzenden Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm dargestellt werden, erfolgt freiwillig. Die Maßnahmentypen werden in Niedersachsen, wie auch in anderen Ländern, auf der Ebene der hydrologisch abgegrenzten Wasserkörper zugeordnet. [...] Es ist allerdings absehbar, dass allein damit die Zielerreichung im Jahr 2027 nicht gelingen wird. Insbesondere das Prinzip der Freiwilligkeit erweist sich zunehmend als Hemmnis.“

Es liegt in der Tat nahe und zeigt sich deutlich in dem zunehmenden Umsetzungs-rückstand, dass die in Art. 4 Abs. 1 WRRL genannten Ziele sich nicht allein mit freiwilligen Maßnahmen von Boden- und Wasserverbänden oder privaten Grundeigentümern verwirklichen lassen. Denn die anspruchsvollen ökologischen Ziele erfordern vielfach erhebliche Verbesserungen der Gewässermorphologie und eine weitere deutliche Reduktion insbesondere der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. Dazu bedarf es ganz erheblicher finanzieller, personeller und organisatorischer Anstrengungen sowie substanzieller Eingriffe in bisherige Gewässer- und Landnutzungen, die auf freiwilliger Basis ersichtlich nicht zu erreichen sind.

Vor diesem Hintergrund werden mit der vorliegenden Studie die Möglichkeiten für eine schlagkräftigere Organisation, wirkungsvollere Steuerung und angemessene Finanzierung ergründet, und zwar in folgender Untersuchungsreihenfolge:

- Als Grundlegung werden in Kapitel B zunächst die maßgeblichen Bewirtschaftungsziele der WRRL und des WHG, die Umsetzungsdefizite, das rechtliche Umsetzungsinstrumentarium und das organisatorische

und fiskalische Umsetzungsarrangement in Niedersachsen näher dargestellt. Außerdem werden auch die wesentlichen Gründe für die Umsetzungsdefizite genauer benannt, wie sie insbesondere durch den o.g. Bericht de NLWKN belegt worden sind.

- Daran anschließend wird in Kapitel C genauer untersucht, wie sich die Umsetzungslage und Umsetzungsarrangements zu den Vorgaben der WRRL und des WHG verhalten und inwieweit insbesondere die Ausnahmeoptionen zur Fristverlängerung und Zielabsenkung geeignet sind, den Verzug bei der Umsetzung der Regelziele zu decken. Die Untersuchung in diesem Abschnitt verdeutlicht, dass der freiwillige Ansatz mit den *zwingenden* Vorgaben des geltenden Wasserrechts nicht vereinbar und eine effektive Durchsetzung der durch die Ziele indizierten Maßnahmenplanungs- und Umsetzungspflichten unerlässlich ist. Dargelegt wird auch, welche Anforderungen sich aus WRRL und WHG an die wirksame Gestaltung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Umsetzung ergeben und dass zu diesen Umsetzungsanforderungen vor allem auch Folgendes zählt: Ein effektives System der Gewässerentwicklungsplanung, mittels dessen der faktische Handlungsbedarf, geeignete Maßnahmenbündel, zeitliche Prioritäten und Finanzierungsbedarfe transparent ermittelt, festgesetzt und durchgesetzt werden können; eine Organisationsstruktur mit klarer Zuweisung der Planungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung; soweit erforderlich auch die Nutzung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Eigentumsinhaltsbestimmung und Enteignung zur Akquise der für die Zielumsetzung benötigten Gewässerrandflächen.
- In Kapitel D wird vor dem Hintergrund dieses Befundes zunächst genauer ergründet, welche Pflichten zur Zielumsetzung bereits nach geltendem Recht bestehen und wie diese Pflichten durchgesetzt werden können.
- Kapitel E untersucht, welche rechtlichen Möglichkeiten zum Zugriff auf die Gewässerrandflächen gegeben und welche Voraussetzungen und Grenzen der hoheitlichen Flächeninanspruchnahme gesetzt sind. Dabei wird auch auf das Instrumentarium und die Potenziale der Flurbereinigung eingegangen.
- Kapitel F ist sodann den o.g. Erfordernissen der planerischen Ermittlung, Koordinierung, Steuerung und Umsetzung im Bereich der Gewässerentwicklung gewidmet. Zum einen wird untersucht, inwieweit diesen Erfordernisse mit den bestehenden Rechts- und Praxisinstru-

## *A. Einführung und Gang der Untersuchung*

menten genügt werden kann, und zum anderen werden Optionen für eine wirksamere Gestaltung und institutionelle Verankerung der Gewässerentwicklungsplanung aufgezeigt.

- Kapitel G behandelt die Organisationsstruktur und die Frage, wie diese schlagkräftiger gestaltet werden kann. Das Erfordernis und die in Kapitel F dargelegten Optionen einer adäquaten Prioritäten-, Maßnahmen- und Umsetzungsplanung werden dabei ebenso berücksichtigt wie die Notwendigkeit, Kompetenzen zu bündeln und die staatliche Umsetzungs- und Finanzierungs(mit)verantwortung zur Geltung zu bringen. Im Zentrum der Überlegungen steht der Vorschlag zur Etablierung von Gewässerentwicklungsverbänden unter Beteiligung der Unterhaltungsverbände, des Landes und der Gemeinden auf der Ebene der WRRL-Koordinierungsräume.
- Kapitel H befasst sich mit der Finanzierung. Es wird vertiefend auf die Probleme der Unterfinanzierung, der Verteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Land und Unterhaltungspflichtigen und des prohibitiven Förderansatzes eingegangen. Auf der Problemanalyse aufbauend wird überlegt, wie die Lastenteilung künftig zu gestalten wäre, welche Finanzierungsquellen – insb. aus Wasserabgaben – helfen könnten, die Finanzierungslücken zu füllen und wie das Fördersystem reformiert werden könnte, um die bürokratischen Hürden abzubauen und verlässliche Finanzierungsgrundlagen zu gewährleisten. Auch dabei ist eng an die Gestaltung des Planungssystems und der Organisation anzuknüpfen. Ein besonderes Augenmerk gilt der Verknüpfung der Gewässerentwicklungsplanung mit der erforderlichen Finanzierungsplanung und einer erleichterten Mittelbereitstellung.
- In Kapitel I werden schließlich Fragen der Integration weiterer wichtiger Aspekte der Gewässerentwicklung erörtert, die in den o.g. Gutachtenfragen angesprochen sind, nämlich die Einbeziehung von Gewässern 3. Ordnung, die Abstimmung mit dem Naturschutz und die Besonderheiten hinsichtlich der vom Land unterhaltenen Gewässer. In allen diesen Hinsichten wird ein zentraler Schlüssel bei der Etablierung eines effektiven Fachplanungssystems gesehen.

Die Untersuchung schließt mit einer thesenförmigen Zusammenfassung der Ergebnisse.