

# Lokale Hürden und ‘Umgehungswege’ in den Governance-Strukturen zur WRRL-Umsetzung in Deutschland

Doktorarbeit zu:

Polycentricity and the Implementation of the EU Water  
Framework Directive in Germany

!Work in Progress! Bitte nicht zitieren!

**Nadine Schröder**

Technischer Umweltschutz B.Sc./ M.Sc.  
Integrated Natural Resource Management M.Sc.  
Ostasienwissenschaften/ Koreastudien B.A.

Die gewählten Länder bilden verschiedene administrative Grundstrukturen ab

### Mit ‚Regierungsbezirken‘

- Sachsen (bis 2012)
- Bayern
- Baden-Württemberg
- Hessen
- Nordrhein-Westfalen
- Rheinland-Pfalz (?)

### Mit ‚Mittelbehörde‘

- Sachsen-Anhalt (3 Bezirke bis 2003)
- Thüringen

### Ohne ‚Bezirke/ Mittelbehörde‘

- Saarland
- Brandenburg
- Mecklenburg-Vorpommern
- Schleswig-Holstein
- Niedersachsen (4 Bezirke bis 2004)

### City-States

- Berlin
- Hamburg
- Bremen

*Master Thesis*



... aber sie teilen auch vergleichbare  
Strukturen von Maßnahmenträgern



## Bezirksregierungen

- NRW (BR Arnsberg)
- Hessen (RP Darmstadt)

## Landesbetrieb

- Sachsen (LTV)
- Sachsen-Anhalt (LHW)
- Niedersachsen (NLWKN)
- Thüringen (Thüringer Landgesellschaft)

## Unterhaltungsverbände

- Sachsen-Anhalt (UHV Ehle-Ihle)
- Niedersachsen (UHV Oker)
- Thüringen (GUV Harzvorland)

## Kreisbehörden

- (NRW) (Kreis Soest)
- Sachsen (?)

## Kreisfreie Städte & Gemeinden

- Sachsen (Dresden, ?)
- Thüringen (Erfurt, Blankenhain)
- Hessen (Wiesbaden, Taunusstein)
- NRW (Hamm, -)

## Andere

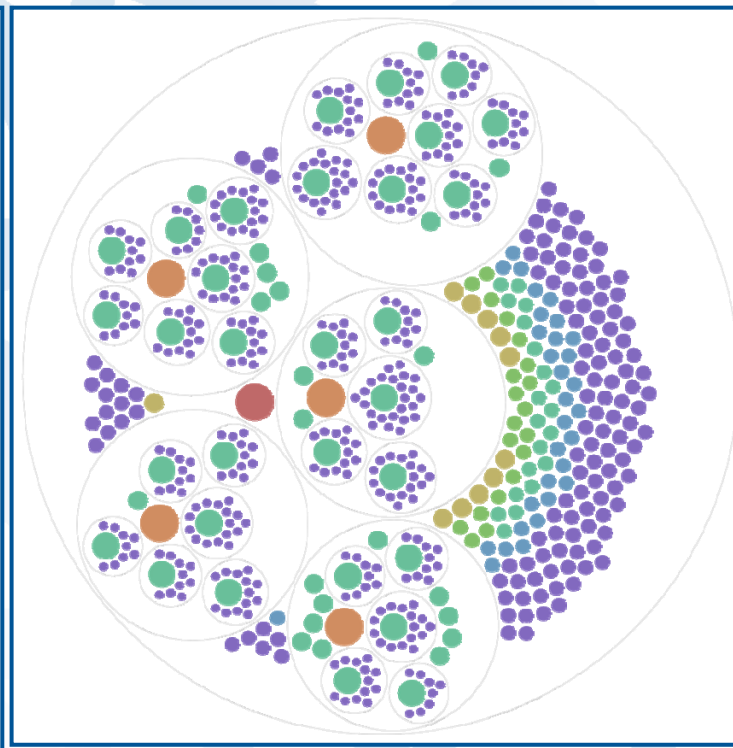
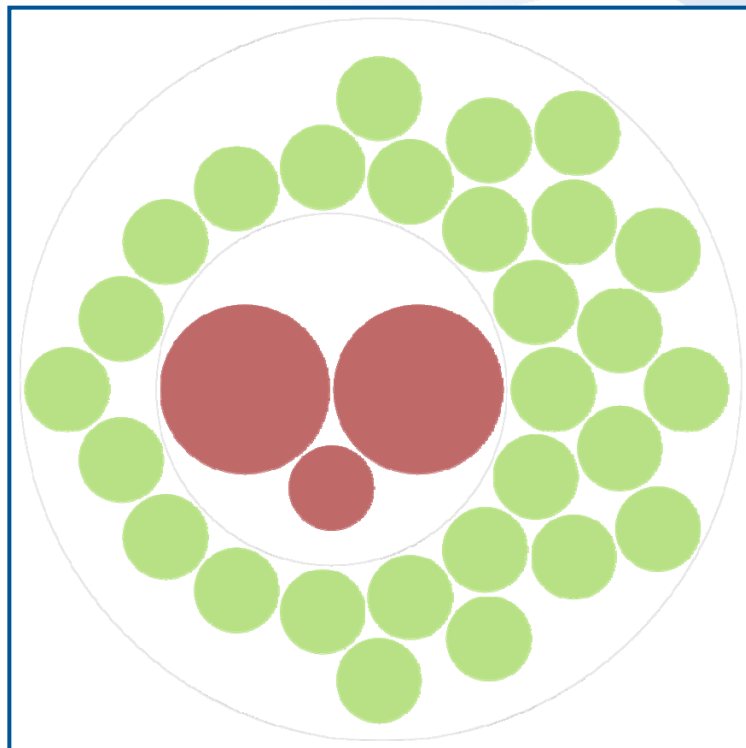
- NRW (Lippeverband, (WuB))
- Hessen (Abwasserverband Main-Taunus)
- Thüringen (Landschaftspflegeverband Thüringer Grabfeld)

Die Bundesländer kennzeichnet eine Vielzahl an relevanten Entscheidern und Maßnahmenträgern ...



### Sachsen-Anhalt

### Nordrhein-Westfalen



Größe:  
Aufgaben-  
spezifizität  
bezüglich  
der WRRL

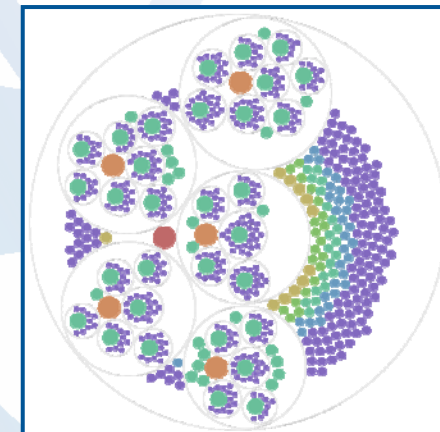
Farbe:  
Ebene/  
Skala

Entscheider und Maßnahmenträger für Maßnahmen bezüglich Hydromorphologie und Durchgängigkeit

## In NRWs Gewässernetz gehen die Zuständigkeiten fließend ineinander über

- Bezirksregierungen (5)
- Große Sondergesetzliche Wasserverbände (40 % of NRW)
- Kreisfreie Städte (22)
- Sonstige Gemeinden (374)
- Kreisbehörde (Spezialfall)
- Kleine Wasser- und Bodenverbände (>100 im Münsterland)
- Ideen werden oft generiert nachdem Land verfügbar geworden ist

*Achtung: sehr unterschiedliche Zuständigkeiten!*  
*Gewässerunterhaltung mit vs. ohne Ausbaupflicht,*  
*Gewässer(abschnitte) mit oder ohne Bergbaueinfluss,*  
*Gewässer(abschnitte) abwasserführend oder nicht abwasserführend,*  
*Gewässer verschiedener Ordnungen.*



## Es gibt kaskadenartige Umsetzungshürden: 1. der Umsetzungswille ...

- Persönlicher Wille Maßnahmen zu tragen
  - Persönliche Motivation
  - „Originäre“ Aufgabe
  - Erwarteter ökonomischer Vorteil oder andere Vorteile
  - Sozialer Druck/ sozialer Zusammenhalt
  - ... ?



## Es gibt kaskadenartige Umsetzungshürden: ... 2. Ressourcen ...

- Personal/ Arbeitskraft
  - Ausreichende Anzahl (überhaupt 1 Person mit dem Aufgabengebiet)
  - Ausbildung/ Erfahrung
- Finanzielle Ressourcen
  - verfügbare Gesamtsumme
  - Eigenanteile
  - Antragsverfahren (Bedingungen (z.B. Vorplanungstiefe), Zeitpunkt, bürokratischer Aufwand)
  - Vorfinanzierung
  - Abwicklung (Überziehungszinsen, Nachtragsantrag, Fehler-Sanktionierung z.B. Vergabe, offene Ausschreibung ...)
- Flächenverfügbarkeit
  - Grundsätzliche Flächenverfügbarkeit
  - Hoher Zeitbedarf für die Flächenbereitstellung
  - Fehlende Baugenehmigungen selbst dann wenn Flächen nur temporär beansprucht werden
  - kaufen/ pachten (Preis, institutionelle Inkohärenzen, etc.)

## Es gibt kaskadenartige Umsetzungshürden: ... 3. Institutionelle Hürden...

- Institutionelle Wechselwirkung mit:
  - Naturschutzrecht/ Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie/ NATURA 2000
    - Artenschutz und konservierender (statt dynamischer) Naturschutz
    - Geringe „Punkte“-Vergabe für Renaturierungen anstatt anderer Kompensationsmaßnahmen
    - Starke Einschränkungen der Bauzeiten (Handlungsspielräume)
  - Landwirtschaftspolitik (insbesondere GAP)
  - Erneuerbare-Energien-Gesetz
  - Richtlinie zu Aquakulturen
- Kein Ende aktiver Verschlechterungen wegen mangelnder Gerichtsfestigkeit
  - Hessen: Regelung zum minimalen Abfluss





## Es gibt kaskadenartige Umsetzungshürden: ... organisatorische Strukturen ...



- Politische Relevanz (z.B. für die Bürgermeister(wieder)wahl)
- Sachsen-Anhalt:
  - Unterhaltungsverband (UHV) – Zustimmung zu Maßnahmen der Mitglieder (= Landwirte!) nötig
  - Erschwerte Koordination durch dezentrale Organisation der Gewässerunterhaltung (viele UHVs/ Gemeinden)
  - langer interner Weg beim LHW um Maßnahmen umzusetzen
  - LHW und UHVs im Wettbewerb um Finanzierung
- Hessen:
  - 423 kleine Gemeinden: „one-man-show“
  - Inkohärente Vereinbarungen innerhalb von Regierungspräsidien z.B. zu Wasserentnahme

*Achtung: Ausnahme vs. Regel!*

*Dies sind Beispiele meiner Interviewpartner zur Illustration – basierend auf Erlebnissen und Wahrnehmung. Es fand keine Quantifizierung statt!*

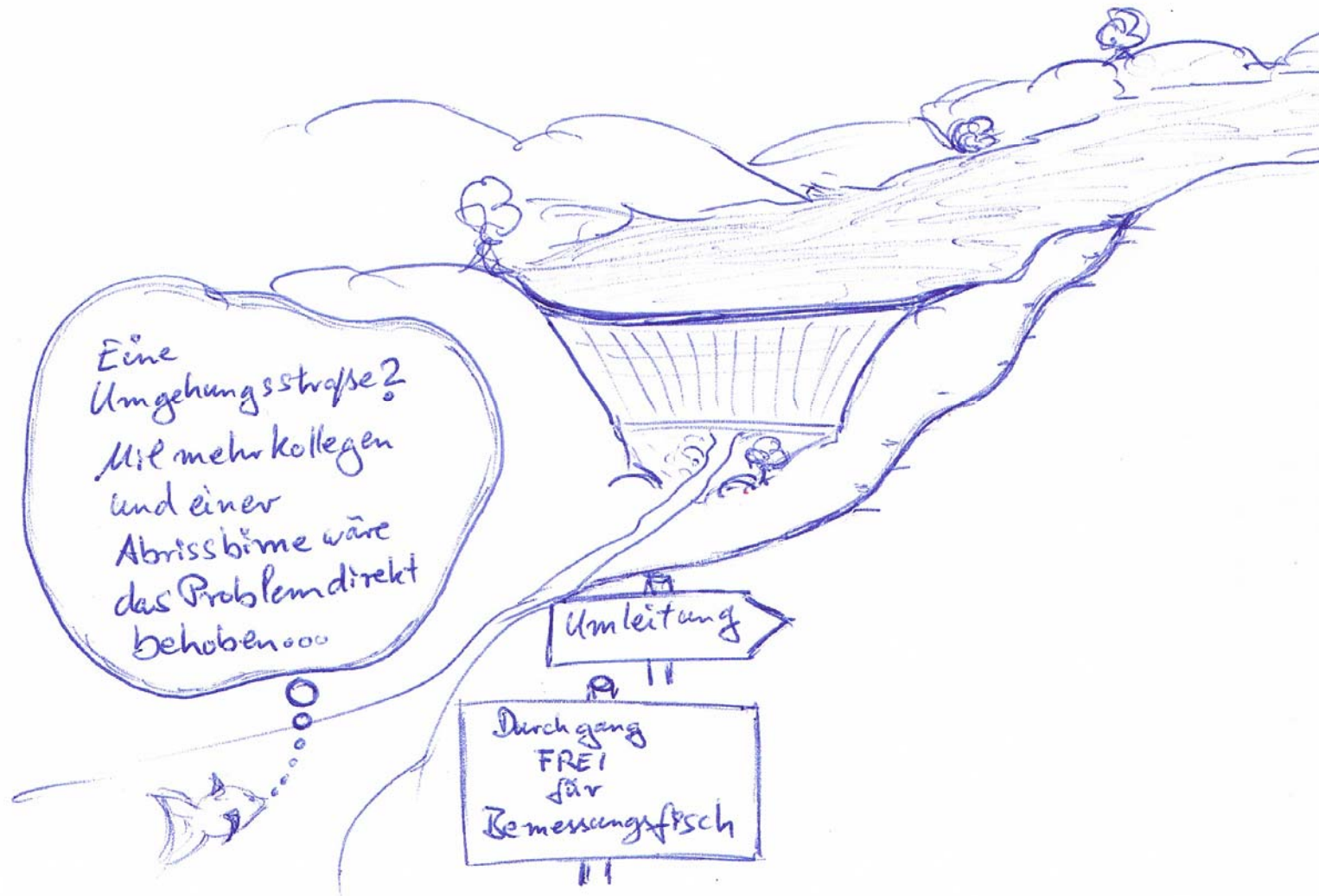


## Es gibt kaskadenartige Umsetzungshürden: ... andere ...



- Dauer von Genehmigungsverfahren
- Grundbücher nicht richtig gepflegt (Recherche-Dauer 2 Jahre)
- Jegliche Formen von Unsicherheiten (Datenverfügbarkeit und Wissen um adäquate Maßnahmen, Vorrangigkeit von nicht zu vereinbarbaren Zielen)
- Neues Personal - mehr Zeit für Genehmigungsverfahren (mehr Bedenken)
- ...

# Instrumente, Lokale Lösungen, Umgehungswege ...





## Lösungen für Hürden bei Personalressourcen und Umsetzungswille sind lokal begrenzt



### Personalressourcen

- Mehr Personal in größeren Organisationseinheiten (Landesbetriebe, kreisfreie Städte, größere Verbände)
- Zusammenschluss von Gemeinden zu größeren Einheiten schon im Rahmen der Gewässerunterhaltung vor der WRRL (Kreis Soest (NRW), Abwasserverband Main-Taunus (Hessen), LPV Thüringer Grabfeld e.V., GUV Harzvorland (Thüringen))
- Auch hier herrscht kein Personalüberschuss, es sind lediglich überhaupt spezifische Adressaten vorhanden

### Verantwortlichkeit

- WRRL-Umsetzung als Dienstleistung (Thüringer Landgesellschaft im Auftrag der TLUBN, Landschaftspflegeverband Thüringer Grabfeld als Angebot für Mitgliedsgemeinden)
- Maßnahmenträger brauchen andere Anreize, wenn sie die WRRL-Umsetzung nicht als ihre originäre oder neue Aufgabe wahrnehmen



## „Es braucht Kümmerer“



- Gewässerberater in NRW
  - Bezirksregierungen (seit 2017): Gespräche mit unteren Wasserbehörden und konkrete Ansprache von vielversprechenden Maßnahmenträgern
  - Kommunalagentur NRW: Auf Hinweis der BR Ansprache von nicht aktiven Bürgermeistern (rund 40 in 2 Jahren) – Problemfindung/ Überzeugungsarbeit – bei Bereitschaft zur Maßnahmenumsetzung (geschätzt 50/50 der angesprochenen) fachliche Beratung durch BR
- Gewässerberater der Thüringer Aufbaubank (seit 2011): direkte Ansprache von Kommunen, Beratung von Maßnahmenidentifikation über den Fördermittelantrag, Ingenieurbürovergabe bis hin zur Umsetzung
- Gewässerallianzen in Niedersachsen (seit 2015): je ein WRRL-Koordinator bei 12 UHV (80%-Finanzierung der Stellen), sollen Netzwerken und Maßnahmen vor Ort anstoßen, Personal für aufwendige Fördermittelanträge mit EU-Geldern





100% Finanzierung für WRRL-Maßnahmen ist eher die Ausnahme als die Regel ...



### 100% Finanzierung:

- über das Land: Landesbetriebe (LHW (Sachsen-Anhalt), LTV (Sachsen), Thüringer Landgesellschaft) und Bezirksregierung Arnsberg (NRW) – für Gewässer 1. Ordnung
- Mittels Vertrag zwischen UHV Ehle-Ihle und Land (Sachsen-Anhalt)
- Temporärer Hochwasserfond für Wiederaufbau: Stadt Blankenhain und LPV Thüringer Grabfeld (Thüringen)
- Nutzung weiterer Mittel: Unterhaltungsmittel, Wasserbau, Hochwasserschutz





... deswegen werden auch andere  
Finanzierungsquellen genutzt



## Eigenanteil zur Nutzung von WRRL-Förderprogrammen

- A+E-Maßnahmen anderer Träger (Dresden (Sachsen), Stadt Hamm (NRW) und Ökopunkte-Gutschrift (LPV Thüringer Grabfeld, Abwasserverband Main-Taunus; Ökopunkte aber nicht für Eigenanteil: Thüringer Landgesellschaft, GUV Harzvorland)
- Argumentation politische Relevanz für Haushaltsmittel: Hochwasserschutz (Dresden, LPV Thüringer Grabfeld, Wiesbaden), Bauplanung (Taunusstein, Dresden) und verminderte Unterhaltung/ jetzt vorhandene Förderung (LPV Thüringer Grabfeld)

## Antragsverfahren

- Vermeidung: WRRL-Umsetzung nur über A+E-Maßnahmen (Taunusstein, Hamm (Vermeidung Einfluss oWB))
- Aufwandsverlagerung: von Kommunen an LPV Thüringer Grabfeld
- Synergie-Nutzung mit anderen Sektoren (Hochwasserschutz und Naturschutz) wird überwiegend von jenen Maßnahmenträgern genannt die auch entsprechende Finanzierungsquellen nutzen



## Die Maßnahmenträger gehen unterschiedlich mit der Flächenproblematik um



- 1) Vorsorgliche Flächenbeschaffung
  - 2) Flächenbeschaffung bei konkreter Idee
  - 3) Ideenentwicklung, wenn Flächen verfügbar werden
  - 4) Vermeidung der Inanspruchnahme von Flächen (z.B. nur Maßnahmen innerhalb des Gewässerkorridors)
- 
- 1-4: BR Arnsberg
  - 1-3: Dresden
  - 1-2: Thüringer Landgesellschaft
  - 1: Stadt Taunusstein; Flurbereinigungsverfahren Börde-Bäche (Kreis Soest, Stadt Hamm)
  - 2-3: GUV Harzvorland, Lippeverband
  - 2/4: LPV Thüringer Grabfeld, Abwasserverband Main-Taunus
  - 4: UHV Ehle-Ihle, Stadt Blankenhain

## Es gibt Faktoren, die die Umsetzung voranbringen ...

- Kooperation mit Naturschutzbehörden (Kompensationsmaßnahmen) für die Finanzierung aber auch die Nutzung von Synergien und das Vermeiden von Konflikten – oft unterstützt durch eine starke räumliche Nähe („übern Flur“) oder Personalunion mit diesen Akteuren sowie große Bauaktivitäten mit Ausgleichsansprüchen (nichts für schrumpfende Regionen)
- Umgehung langer Antrags- und Genehmigungsverfahren für Bau und Finanzierung – Nutzung eigener Handlungsspielräume oder Vertrauen für größere Spielräume z.B. durch untere Wasserbehörde
- Lokale politische Unterstützung z.B. durch grüne Regierungen, öffentlichen Druck durch Hochwassererfahrungen oder –prognosen (Klimawandel) oder Stadtentwicklung – keine entgegenstehenden Ziele (Kindergartenbau...)
- Flächen beschafft, durch Glücksfälle erhalten oder Maßnahmentypen beschränkt
- Aktivitäten haben oft vor der WRRL begonnen – Akteure machen ‚business-as-usual‘ statt die WRRL als neue Aufgabe wahrzunehmen
- Die untersuchten Fälle zeichnen sich durch hoch motivierte Individuen aus, die trotz Hürden und Rückschlägen nach Wegen suchen!

... aber auch in den Governance-Strukturen  
gibt es den Bemessungsfisch nur selten

- Mehr Personal oder mehr Geld per se würden die Hürden nicht beseitigen
  - Grundsätzliche Hürden wirken sich sehr unterschiedlich aus – es braucht spezifische Lösungen
  - Freiwilligkeitsprinzip und angestrebte Maßnahmenträger passen selten zusammen – deren originäre Interessenlage berücksichtigend kann nicht erwartet werden, dass Maßnahmenträger flächig einen hinreichenden Umsetzungswillen zeigen (in Anbetracht der Hürden müsste dieser noch ungleich höher ausfallen)
  - Politische Entscheidungen über Prioritäten bei nicht auszuräumenden Zielkonflikten werden auf die lokale Ebene verlagert – ist das in jedem Fall wünschenswert?
- Alles in allem müssen für eine erfolgreiche WRRL-Umsetzung mit den bisherigen Governance-Strukturen viele günstige Umstände zusammen kommen, die zu einem nicht geringem Teil vom Zufall abhängen!



**LEUPHANA**  
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen? Kommentare? Vorschläge?  
Fragen, die ich untersuchen sollte?

Environmental Policy and Governance Journal 2018:

„The lens of polycentricity: Identifying polycentric governance systems  
illustrated through examples from the field of water governance“

Examples from my Master Thesis on the WFD planning processes in Berlin and  
Hamburg

(07/2014, open access but in German):

<https://edoc.huberlin.de/docviews/abstract.php?id=41379>