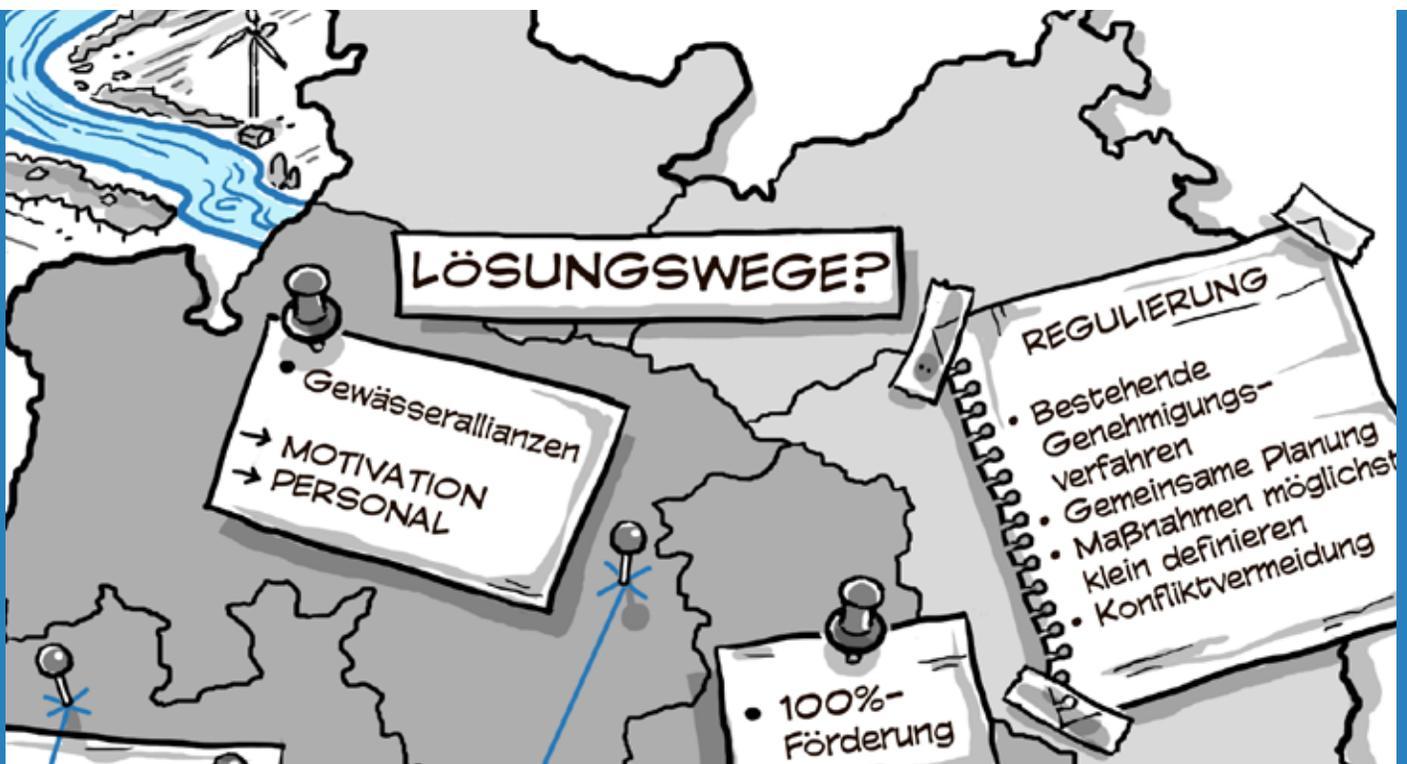


WRRL-Umsetzungshürden: Unpassierbar oder durchgängig für Maßnahmenträger?

Nadine Jenny Shirin Schröder
Nikhil Chaudhary



IRI THESys - Integrative Research Institute on
Transformations of Human-Environment Systems
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Tel: +49 30 2093-66336
Fax: +49 30 2093-66335
Web: www.iri-thesys.org

Kontakt:

Nadine Jenny Shirin Schröder, THESys Graduate Program & Leuphana Universität
Lüneburg (Research Group Governance, Participation and Sustainability),
nadine.schroeder@stud.leuphana.de

Nikhil Chaudhary, European Institute of Innovation & Technology's (EIT) Climate Knowledge
& Innovation Community (Climate-KIC),
nikhilchaudhary.aj@gmail.com

THESys Discussion Papers
ISSN 2566-7661 (Print)
ISSN 2566-5561 (Online)
edoc.hu-berlin.de/series/thesysdiscpapers

Chefredakteur:

Jonas Østergaard Nielsen (IRI THESys)
jonas.ostergaard.nielsen@hu-berlin.de

Diese Veröffentlichung darf ganz oder teilweise und in beliebiger Form für pädagogische
oder gemeinnützige Zwecke ohne besondere Genehmigung der Urheberrechtsinhaber
unter Angabe der Quelle vervielfältigt werden. Diese Publikation darf ohne schriftliche
Genehmigung der Urheberrechtsinhaber nicht für den Weiterverkauf oder andere
kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Zitierhinweis:

Schröder, N. J. S.; Chaudhary, N. 2020: WRRL-Umsetzungshürden: Unpassierbar oder
durchgängig für Maßnahmenträger? THESys Discussion Paper No. 2020-1. Humboldt-
Universität zu Berlin, Berlin, Germany. S. 1-13.
<https://doi.org/10.18452/21268>

Titelbild © Nikhil Chaudhary

Copyright © January 2020 durch die Autor*innen und IRI THESys

Druck: HU Druckerei, Dorotheenstraße 26, 10117 Berlin

Vorwort

Nachhaltigkeitsthemen brauchen Formate, die über den klassischen Artikel und den wissenschaftlichen Fachvortrag hinausgehen und diese ergänzen: Formate, die auch ein nicht-akademisches Publikum erreichen und ebenso jüngere Zielgruppen ansprechen, genauso wie Formate, die Stakeholder unterstützen, ihre Belange zu kommunizieren. Idealerweise können diese Formate helfen, in der Gesellschaft mehr Verständnis und mehr Motivation für ein besseres Verhältnis zwischen Mensch und Umwelt zu entwickeln.

Wissenschaftscomics sind solch ein mögliches Format. Comics verbinden Bild und Text auf unterhaltsame Weise. Sie erlauben ein Nebeneinander von Fakten und Emotionen, vor allem aber bieten sie eine Bühne für die Helden des Alltags, aus deren Perspektive Klimawandel und Umweltschutz anschaulich gemacht werden können. Nicht zuletzt können Comics zeigen, wie Wissenschaftler*innen arbeiten und dass Forschung Spaß machen kann.

Der vorliegende Wissenschaftscomic ist in Kooperation zwischen einer Nachwuchswissenschaftlerin und einem Comiczeichner entstanden. Die Daten stammen aus der Doktorarbeit der Umweltwissenschaftlerin, die Bilder aus dem Stift des Künstlers. Alle Ideen wurden gemeinsam entwickelt. Während der Arbeit im Tandem, die einige Monate dauerte, haben sich die Talente und Möglichkeiten der beiden wunderbar ergänzt und sie haben voneinander gelernt. Das Ergebnis ist ein sechsseitiger Comic, welcher von den lokalen Schwierigkeiten in der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie erzählt.

Nadine Schröder und Nikhil Chaudhary verdienen unseren Dank für ihre gemeinsame Arbeit!

Anne Dombrowski, Wissenschaftskommunikation IRI THESys
Berlin, Dezember 2019

WRRL-Umsetzungshürden:

Unpassierbar oder durchgängig für Maßnahmenträger?

Nadine Jenny Shrin Schröder & Nikhil Chaudhary

Abstract

Die EU Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wird eine Richtlinie der neuen Generation genannt, da sie flexibel gehalten wurde, um institutionelle 'Misfits' während der Implementierung zu vermeiden. Nichtsdestotrotz, 20 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL sind die Mitgliedsstaaten noch weit vom Erreichen ihrer ambitionierten Ziele, dem guten (ökologischen und chemischen) Zustand in allen europäischen Gewässern, entfernt.

Es kann etliche ökologische Gründe geben, warum ein Zeithorizont von 15 bis 27 Jahren zu kurz bemessen ist, um 500 Jahre anthropogener Einflüsse rückgängig zu machen. Allerdings hat an manchen Orten nicht einmal die Maßnahmenumsetzung begonnen, verzögert sich, oder die Maßnahmen reichen nicht aus, um die WRRL-Ziele zu erreichen. Gründe dafür können in den nationalen und lokalen Governance-Strukturen und Prozessen gefunden werden.

Dieser Comic visualisiert Hürden für die WRRL-Umsetzung auf der lokalen Ebene in Deutschland. WRRL-Maßnahmenträger wurden gefragt, wie sie WRRL-Maßnahmen umsetzen und vor welchen Hürden sie stehen oder welche Konflikte sie wahrnehmen. Die deutschen Bundesländer werden durch verschiedene Konstellationen von Entscheidungsträgern der Wasserwirtschaft mit WRRL-Bezug charakterisiert: darunter Wasserbehörden, Behörden mit steuernden oder unterstützenden Aufgaben im Wassermanagement, Gewässerunterhaltungsverbände und -betriebe, Wasser- und Bodenverbände, Naturschutzbehörden, Naturschutzverbände, Unternehmen und andere staatliche und nicht-staatliche Akteure. Die Länder unterscheiden sich in ihren institutionellen Rahmenbedingungen, bezüglich der in Entscheidungen involvierten Ebenen und den Arten ökologisch-administrativer Grenzen, denen sie begegnen. Lokale Maßnahmenträger teilen bestimmte Arten von Umsetzungshürden, wenn auch die Details variieren. Diese Umsetzungshürden sind Motivation, finanzielle und personelle Ressourcen, Landressourcen und institutionelle Zielkonflikte. Die Ergebnisse hier spiegeln weniger den einzelnen Fall wider, der zur Illustration der Hürden herangezogen wurde, als die Summe aller analysierten lokalen Akteure, die WRRL-Maßnahmen umsetzen. Diese begegnen den dargestellten Hürden in unterschiedlichem Ausmaß. Manche dieser Hürden werden von den Ländern mit unterschiedlichen Strategien adressiert.

Daten für diese Analyse wurden durch 66 semi-strukturierte Interviews mit Behörden und Maßnahmenträgern aller Ebenen sowie nicht-staatlichen Akteuren in sechs Bundesländern gewonnen – Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Nordrhein-Westfalen – und durch die Auswertung von Politikdokumenten und offiziellen Webseiten ergänzt.

Schlagwörter: EU Wasserrahmenrichtlinie, WRRL, Politik-Implementierung, Umsetzungshürden, Umsetzungsstrategien, Deutschland, Sachsen-Anhalt, Comic



Ein Unterhaltungsverband (UHV) irgendwo in Sachsen-Anhalt...

BUZZ!

Hier Gleinig*. Ja, ich habe Ihre eMail bekommen. Sie forschen also zur WRRL-Umsetzung? Spannend! Fangen Sie einfach mal mit Ihren Fragen an!

28 UHV sollen auf dem Gebiet Sachsen-Anhalts freiwillig Maßnahmen ergreifen, um das Erreichen der WRRL-Ziele zu unterstützen. Die Maßnahmenumsetzung geht aber nur langsam voran – in ganz Deutschland.



Gibt es einen typischen Weg wie Sie WRRL-Maßnahmen umsetzen? Welche Probleme sehen Sie?

In meiner Doktorarbeit untersuche ich, welche Barrieren die lokale Umsetzung von Maßnahmen zur Hydromorphologie und Durchgängigkeit - ein Puzzelteil für den guten Gewässerzustand - stocken lassen.

Bislang habe ich 66 Interviews in 6 Bundesländern geführt. Die Situation in Sachsen-Anhalt veranschaulicht gut die Barrieren, die sich in vielen meiner Fälle finden, ...

EU Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Alle europäischen Gewässer sollen bis 2027 den guten ökologischen/chemischen Zustand erreichen. Ausnahmen sind möglich.

Maßnahmen umfassen z.B. die Reduzierung von Nährstoffen & toxischen Substanzen und die Verbesserung von Hydromorphologie und Durchgängigkeit durch Renaturierung und Rückbau von künstlichen Barrieren.

Die Mitgliedsstaaten legen zuständige Behörden fest und gestalten Umsetzungsprozesse nach Prinzipien zu Öffentlichkeitsbeteiligung, Sektorintegration und Flusseinzugsgebietsansatz.

... Barrieren im Governance System, die einzureißen sind, um mit dem Beseitigen der physischen Barrieren für den guten Gewässerzustand voranzuschreiten.

*Name geändert

Herr Gleinig erzählt mir, was Akteure wie ihn demotiviert WRRL-Maßnahmen zu ergreifen, z.B. Ängste der Anwohner und der Entscheidungsträger selbst, ...



Es ist nicht leicht
Verbandsmitglieder zu überzeugen
und Geschäftsführer befürchten
Konflikte mit der Erfüllung ihrer
Hauptaufgaben.

... Ängste vor häufigerer
Vernässung ...

... Ängste vor
häufigeren Fluten ...

... aber einige finden Synergien
mit ihren Hauptaufgaben ...

... "wir hätten es eh
zurückbauen müssen" ...

ACHTUNG,
WEHR-RÜCKBAU!

Besser das Geld fließt in
meine Region... besser als jemand
anderes, 1000 km weit weg,
macht es.

... "Entschlammung
verbessert die
Fließbedingungen" ...

BARRIERE 1:
MOTIVATION

... "wir helfen den
Fischen mit
Treppen" ...

... "WRRL-Maßnahmen
verschönern Erholungsgebiete" ...

... und einige sind intrinsisch motiviert etwas Gutes für die
Umwelt oder ihre Region zu tun, andere durch Synergien mit
dem Hochwasserschutz oder dem Tourismus.

Ressourcen sind wichtig für Umsetzungsentscheidungen. Sachsen-Anhalt bietet als einziges der 6 Bundesländer eine 100%-Finanzierung, aber selbst hier tauchen finanzielle und personelle Hürden auf. ...

Ich bin vor Gericht gezogen worden für die Planung von WRRL-Maßnahmen während meiner Arbeitszeit für den Verband.

... WRRL-Maßnahmen erhöhen die Arbeitsbelastung...

ZU TUN

GETAN

BARRIERE 2:

FINANZIELLE
PERSONELLE

RESSOURCEN

... "Ein Fisch-Fahrstuhl!?"

FINANZIERUNGS-ANTRAGS-FORMULARE

... Genehmigungsverfahren erhöhen die Arbeitsbelastung...

Wenn meine Mitglieder - hauptsächlich Landwirte - nicht betroffen sind und es sie nichts kostet, bin ich frei Maßnahmen umzusetzen - jährlich nach Zustimmung durch die Mitgliederversammlung.

Ich riskiere die Förderung und unverhältnismäßig hohe Strafen, wenn ich Fehler im Vergabeprozess mache. Dann habe ich diesen Job die längste Zeit gemacht.

... "Wer macht die Vorplanung ohne Bezahlung??" ...

Nicht allen, aber vielen lokalen Akteuren in Deutschland mangelt es an Wissen oder Personal WRRL-Maßnahmen selbst zu planen. Förderanträge sind komplex, erfordern Eigenanteile oder Planungstiefen vorab, die Akteure nicht erfüllen können.



WRRL-Maßnahmen brauchen Flächen. Es gibt viele berechtigte Nutzungsinteressen. Einige Konflikte sind nur politisch lösbar. Viele Nutzungen brauchen Flächen – Flächen welche entlang von Gewässern gekauft, gepachtet oder getauscht werden müssen. ...

Landwirtschaft ohne Boden?

Bauen auf Naturschutzflächen?

Forstwirtschaft ohne Bäume?

Gemeinden ohne Parks/ Straßen?

Wasserkraft ohne Dämme?

Angler ohne Zugang zu Gewässern?

Denkmalschutz ohne Wassermühlen?



Lieber Parks oder Straßenbau statt Flussrenaturierungen!

Ja, Herr Bürgermeister. Sichtbareres Fördert die Wiederwahl.



INDUSTRIE

DENKMAL-SCHUTZ

HOCHWASSER-SCHUTZ

FORST-WIRTSCHAFT

TOURISMUS

GEMEINDE

BARRIERE 3: LANDRESSOURCEN

WASSER-VERSORGUNG

Die Marktpreise sind zu hoch und Landwirte haben kein Interesse ihr Land zu verkaufen. Der Landwirt baut da Weizen und Raps an. Seine landwirtschaftlichen Flächen zu reduzieren reduziert seine Lebensgrundlage.

ABWASSER-ENTSORGUNG

NATURSCHUTZ

Auch nur temporär Flächen für den Bau zu bekommen, ist schwierig. Deswegen haben wir uns meistens gegen Maßnahmen mit Flächenbedarf entschieden.

WRRL-MAßNAHMENTRÄGER

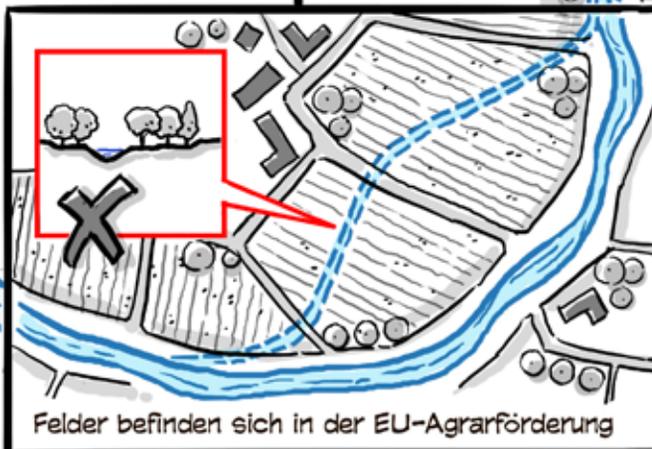
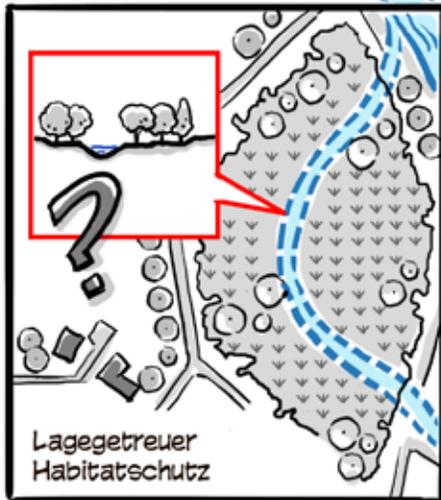
... Selbst Flächentausch ist ein langes und kompliziertes Verfahren und braucht trotzdem Flächen. Der Landkuchen in Deutschland ist bereits verspeist. Maßnahmenträger müssten ein neues Kuchenstück erfinden. Dies beschränkt die Maßnahmenauswahl wie auch die Umsetzungsmotivation.



Einige Konflikte werden durch Gesetze verursacht – festgeschriebene Interessen, Ziele oder Prozeduren. Dies erschwert die Neuverteilung des Kuchens zusätzlich, auch wenn die Akteure selbst kompromissbereiter sind. ...

Mein Verband war schon vor meiner Zeit aktiv und grundsätzlich halte ich die WRRL für etwas Gutes. Aber diese Hürden demotivieren meine Kollegen. Vielleicht möchte ich mir WRRL-Maßnahmen bald auch nicht mehr antun.

BARRIERE 4: REGULIERUNG



Naturschutzrecht
Schützt bestimmte Arten und ihre Habitats
Bautätigkeiten während der Brutzeiten verboten
Eingriffe in die Natur sind auszugleichen
WRRL-Maßnahmen können als Eingriff zählen
WRRL-Maßnahmen können Eingriffe (nicht) ausgleichen

Agrarpolitik
Flächen-basierte Agrarförderung

Die Flächen-basierte Agrarförderung ist so hoch, dass Landwirte ihr Land nicht verkaufen, auch wenn es keinen hohen Wert für den Anbau hat. So behindert die EU-Agrarpolitik die Flächenbereitstellung zusätzlich.

Erneuerbare-Energien-Gesetz

... Die Lösung von Konflikten erfordert hier politische Entscheidungen und politische Stärke lokaler Akteure – welches Ziel bekommt Priorität? Lokale politische Entscheidungen mögen nicht im Sinne der WRRL ausfallen.

Die Zahlen zur Zielerreichung, insbesondere zu noch nicht begonnenen Maßnahmen, zeigen uns den Veränderungsbedarf.

Wie in einem großen Experiment nehmen die Bundesländer immer wieder inkrementelle Änderungen zur Prozessverbesserung vor, lokale Akteure wählen individuelle Strategien, aber reicht all das aus? ...



LÖSUNGSWEGE?

Gewässerallianzen
→ MOTIVATION
→ PERSONAL

REGULIERUNG

- Bestehende Genehmigungsverfahren
- Gemeinsame Planung
- Maßnahmen möglichst klein definieren
- Konfliktvermeidung

• 100%-Förderung

Gewässerberater:
• Bezirksregierung
• Kommunalagentur
→ MOTIVATION

Gewässerberater:
• Aufbaubank
• Neue Gewässerunterhaltungsverbände
→ MOTIVATION

PERSONAL & MOTIVATION

- Aufgaben an größere Einheit:
 - An Kreisbehörde
 - An einen Zweckverband
- Auftrag vergeben:
 - An Landschaftspflegeverband
- Motivieren:
 - Kreis → Wasser- und Bodenverbände (Übernahme der Eigenbeteiligung aus Kompensationsgeldern + Beratung)

LAND & FINANZIELLE RESSOURCEN

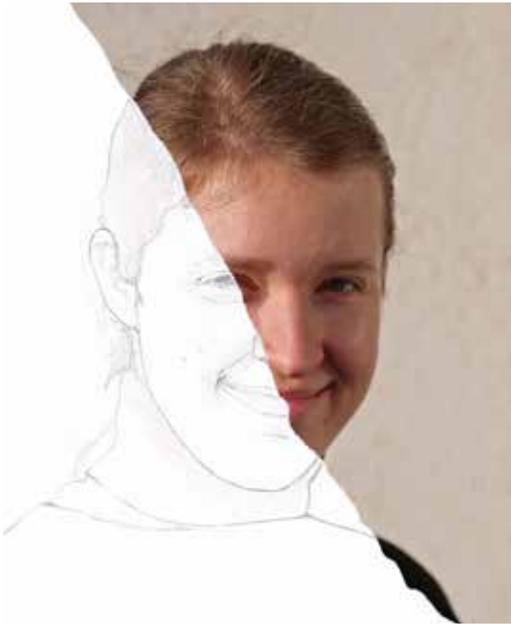
- Gemischte Strategien
- Flächenbedarf vermeiden
- Flächennutzung wenn verfügbar
- Flächentausch
- Nutzung von A+E-Instrumenten für (Ko-)Finanzierung & Flächenbeschaffung
- Ko-Finanzierung durch Stiftungen, Gemeinden, Kreise ...

... Wir mögen den ganzen Weg zurück schwimmen und jede Hürde mehr oder weniger gut bewältigen. Letztlich, erscheint die Motivationsbarriere von außen unüberwindbar. Sollten wir überdenken, wen wir erwarten WRRL-Maßnahmen umzusetzen? Und was können WRRL-Akteure voneinander an Strategien lernen?

Danksagung

Wir möchten allen Interviewpartnern für ihre Offenheit und die zahlreichen Stunden ihrer begrenzten Zeit danken, die sie uns zur Beantwortung unserer Fragen geschenkt haben. Wir danken auch Timothy Moss für das Kommentieren des Entwurfes dieses Comics. Wir sind dem IRI THESys dankbar für die Finanzierung und Unterstützung dieses Projektes für eine alternative Wissenschaftskommunikation, insbesondere Anne Dombrowski und Kathrin Klementz.

Die Autor*innen



"Ich habe genossen, wie Nikhil und ich uns Visualisierungsideen bei deren Entwicklung immer wieder gegenseitig zugeworfen haben. Es hat mir gezeigt, dass Wissenschaftskommunikation schon bei der Entwicklung einer Veröffentlichung beginnen kann, indem man das Thema dem Künstler erklärt. Selbst der Entwurf des Comics mag schon als Türöffner für die Kommunikation mit Leuten aus der Praxis fungieren, da er viel einfacher zu erfassen ist."

Die Wissenschaftlerin

Nadine hat parallel Integrated Natural Resource Management M.Sc. an der Humboldt-Universität zu Berlin und Technischer Umweltschutz M.Sc. an der Technischen Universität Berlin studiert. Sie interessiert sich für Wasser- und Bodenthemen aus den unterschiedlichsten Perspektiven und erweitert ihren Blickwinkel gerne durch interdisziplinäre Arbeit.

In ihrer Doktorarbeit untersucht sie, wie polyzentrische Governance Strukturen die lokale Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland beeinflussen: wie Flussgebietsmanagement realisiert wird, wie die Integration verschiedener Sektoren und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umsetzungsprozessen funktioniert und welchen Hürden lokale Akteure begegnen, die diese Richtlinie umsetzen.



"Nadine's Forschung hat mir gezeigt, wie Umweltpolitik und lokale Entscheidungsprozesse im deutschen regionalen Kontext funktionieren. Die gemeinsame Entwicklung hat mir gezeigt, wie gut sich das Medium Comic eignet solch ein komplexes und multi-dimensionales Thema zu präsentieren — durch die Wechselwirkung zwischen Ideen, Text, Komposition, visuellen Motiven und grafischen Redensarten. Das Erzählen der daraus resultierenden Geschichte war ein absolutes Vergnügen!"

Der Künstler

Nikhil Chaudhary ist Architekt und Stadtplaner und hat kürzlich seinen Master in Public Policy an der Hertie School of Governance in Berlin abgeschlossen. Vorher hat er sich am World Resources Institute für Initiativen für nachhaltige Stadtentwicklung in Asien eingesetzt. Seine künstlerische Tätigkeit, zunächst nebenbei betrieben um urbane Themen wirkungsvoll einem nicht-technischen Publikum mit Hilfe von Comics zu kommunizieren, hat sich nachfolgend über Indien und Europa hinaus verbreitet. Seine Geschichten wurden bereits in diversen Print- und Online-Medien in sechs Ländern veröffentlicht.

Nikhil arbeitet derzeit als Berater (Urbaner Wandel) für das European Institute of Innovation & Technology's (EIT) Climate Knowledge & Innovation Community (Climate-KIC).

Humboldt-Universität zu Berlin
IRI THESys
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Offices: Friedrichstr. 191, 10117 Berlin

Joining minds for sustainable pathways

At IRI THESys, the Integrative Research Institute on Transformations of Human-Environment Systems, scientists from humanities, social and natural sciences collaborate to solve interdisciplinary research questions related to the societal challenges of transforming human-environment systems.

www.iri-thesys.org