

Stellungnahme

zu den Wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung & zu Zeitplan und Arbeitsprogramm für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne 2027 bis 2033

20.06.2025

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) nimmt gerne die Möglichkeit wahr, im vorliegenden Dokument zum Entwurf der Wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung sowie zum Zeitplan und Arbeitsprogramm Stellung zu beziehen.

Inhaltsverzeichnis

1. Grundsätzliches	3
1.1. Fristverlängerungen.....	3
1.1.1. Fristverlängerungen am Beispiel Niedersachsen, FGE Ems	4
1.2. Akzeptanzdefizit/Öffentlichkeitsbeteiligung	5
1.3. Verbindliche Aufgaben & Pflichtzuweisungen	5
1.4. Verzahnung von Maßnahmen zu Erhalt und Förderung von Biodiversität und der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie	6
1.5. Ressourcenfragen	7
2. Zeitplan & Arbeitsprogramm	8
3. Wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung	8
3.1. Nähr- & Schadstoffeinträge	8
3.1.1. Nitrat.....	9
3.1.2. Phosphat	11
3.1.3. PFAS und TFA	13
3.1.4. Pestizide & Metabolite.....	16
3.1.5. Quecksilber	18
3.1.6. Watchlist	19
3.2. Hydromorphologie & Durchgängigkeit der Oberflächengewässer	22
3.3. Berücksichtigung der Folgen der Klimakrise und Etablierung eines nachhaltigen Wassermengenmanagements.....	24

1. Grundsätzliches

1.1. Fristverlängerungen

Die beiden Entwurfsdokumente dienen der Vorbereitung des vierten Bewirtschaftungszeitraums, der am 22.12.2027 beginnt. Da das maßgebliche Ziel der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), alle Gewässer in Europa bis 2015 in einen guten Zustand zu bringen, für die meisten Gewässer selbst im Jahr 2027 nicht erreicht werden wird, halten wir es auf keinen Fall für angemessen, bei der Fortschreibung der Bewirtschaftungsplanung eine Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach den bisherigen Mustern vorzunehmen.

Die Wasserrahmenrichtlinie sah grundsätzlich eine Zielerreichung bis 2015 vor. In begründeten Fällen konnten jedoch Fristverlängerungen bis maximal 2027 in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus ist nur noch eine Verlängerung aufgrund „natürlicher Gegebenheiten“ möglich. Die notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung zum Ende des dritten Bewirtschaftungszyklus (2021-2027) hätten nach § 84 WHG bis Ende 2024 ergriffen werden müssen.

Seit dem Zieljahr 2015 ist gemäß den Berichten von Bund und Ländern die Verfehlung der Ziele der WRRL in zahlreichen relevanten Gewässern festzustellen. Diese Verfehlungen werden von Fachseite (u.a. Gutachten von SRU und UBA) seit Jahren als absehbar eingeordnet, und die verpflichtenden und freiwilligen Maßnahmen zur Zielerreichung werden als deutlich zu schwach eingeordnet und damit als nicht fristgerecht zielführend. Dennoch haben die für die Bewirtschaftungsplanung verantwortlichen Behörden keine ausreichenden Maßnahmen festgelegt, um die Wasserkörper bis zum Ablauf der WRRL-Frist schrittweise in den geforderten Zustand zu überführen. Die Gründe für die schleppende Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sind vielschichtig, liegen aber unter anderem an den oft nicht nachvollziehbaren Begründungen für Fristverlängerungen.

Auch die EU-Kommission betont in ihrem "Gesamtbericht" zur Umsetzung der WRRL und HWRL vom 04.02.2025, dass auf die unzureichenden Fortschritte bei der Zielerreichung nicht mit einer vermehrten Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen reagiert werden dürfe. Vielmehr müssten die Maßnahmen und ihre Umsetzung verstärkt werden:

„Da die Möglichkeiten für Ausnahmen begrenzt sind, wird es von besonderer Bedeutung sein, die erheblichen Finanzierungslücken zu schließen und das Thema Wasser besser in andere einschlägige Politikbereiche zu integrieren. [...] Es ist besorgniserregend, dass mehrere Mitgliedstaaten bereits mitgeteilt haben, dass sie beabsichtigen, im Jahr 2027 umfassend Ausnahmen zu nutzen, indem sie entweder weniger strenge Umweltziele anwenden oder die Frist verlängern.“¹

Die Mitgliedstaaten und explizit auch Deutschland werden dazu ermahnt, Ausnahmeregelungen eng auszulegen und ihre Anwendung ausreichend zu begründen. In der länderspezifischen Arbeitsunterlage für Deutschland sei zudem erforderlich:

¹ Europäische Kommission (2025). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). S.43 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>]

„1. Behebung der festgestellten Defizite bei der Erreichung eines guten Status durch Erhöhung des Anspruchsniveaus und möglichst weitgehende Verringerung der Konformitätslücke bis zum nächsten Berichtszyklus.

Dies bedeutet, dass:

Wenn die Ziele der Richtlinie für einen bestimmten Wasserkörper nicht erreicht werden können und Ausnahmen geltend gemacht werden, sollte Deutschland dies im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zur restriktiven Auslegung von Ausnahmen tun und die Anwendung von Ausnahmen besser begründen, indem es ausreichend detaillierte Begründungen auf der Ebene des Wasserkörpers liefert und sicherstellt, dass ihre Anwendung regelmäßig überprüft wird.“²

Für die Fortschreibung der Bewirtschaftungsplanung ist es deshalb erforderlich, dass konkret auf die Zielverfehlung und die Gründe hierzu eingegangen wird.

Weiter halten wir es für notwendig, dass keine weiteren oder zusätzliche *abweichenden Bewirtschaftungsziele* nach § 30 WHG festgelegt werden.

Für eine fundierte Stellungnahme zur aktualisierten Bewirtschaftungsplanung erwarten wir weiterhin eine Übersicht, welche Maßnahmen aus dem letzten Bewirtschaftungsplan umgesetzt worden sind. Nur mit diesen Informationen ist es für die Fachöffentlichkeit sowie die allgemeine Öffentlichkeit nachvollziehbar, warum sich Zustandsänderungen ergeben haben und welche der Maßnahmen aus dem dritten Maßnahmenprogramm noch umgesetzt oder zusätzlich aufgenommen werden müssen.

Auch die Informationen, welche Gewässer in den letzten Jahren trockengefallen sind, sollen enthalten sein.

1.1.1. Fristverlängerungen am Beispiel Niedersachsen, FGE Ems

Die Zielverfehlungen im Grundwasser werden häufig mit den langen Reaktionszeiten begründet. Das NLWKN hat 2023 ein Verfahren vorgestellt und exemplarisch für 79 Messstellen in Niedersachsen angewendet, mit dem die Reaktionszeit von Grundwasser-Messstellen auf Maßnahmen im Zustromgebiet abgeschätzt werden kann. Das Verfahren ermöglicht es für die meisten der untersuchten Grundwasser-Messstellen, einen Anhaltswert abzuschätzen, innerhalb welcher Reaktionszeit der potenzielle Erfolg von durchgeführten Maßnahmen in der Messstellen zu erkennen sein sollte. Etwa 45 % der untersuchten Grundwasser-Messstellen weisen damit Reaktionszeiten von weniger als 10 Jahren auf, weitere knapp 40 % zwischen 10 und 20 Jahren.

"Von Beginn der ergänzenden Maßnahmen im Jahr 2010 bis 2020 hätten entsprechend an 45 % der Grundwasser-Messstellen des betrachteten Messstellenpools potentielle Erfolge messbar sein können." (...) "Bei 40 % der Messstellen könnten potentielle Erfolge der ergänzenden Maßnahmen zwischen 2020 und 2030 in Erscheinung treten."³

² Europäische Kommission (2025). Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Germany. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0025>]

³ NLWKN (2023). Bestimmung der Reaktionszeiten und Fließstrecken nach LAWA. Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Wasserrahmenrichtlinie Band 14. S.28 [<https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/203239>]

Fazit des Wissenschaftlers Martin Bach/Justus-Liebig-Universität Gießen: Eine präzise Begründung für Fristverlängerungen in Form der Angabe der Reaktionszeit, innerhalb derer die Wirkung von Maßnahmen in einer GW-Messstelle erkennbar werden sollte, ist mit der beschriebenen Methodik mit vertretbarem Arbeitsaufwand für (mutmaßlich) die meisten Grundwassermessstellen möglich.

1.2. Akzeptanzdefizit/Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung, im Rahmen derer die vorliegende Stellungnahme abgegeben wird, ist ein wesentlicher Aspekt bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Gemäß Art. 14 WRRL und § 85 WHG haben die zuständigen Behörden die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu fördern. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist ein entscheidendes Instrument zur Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Maßnahmen.

Grundsätzlich ist aus Sicht der Deutschen Umwelthilfe zu kritisieren, dass die so wichtige Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen ihrem zuvor genannten Zweck viel zu wenig gefördert wird und vor allem vorrangig auf die Fachöffentlichkeit ausgelegt ist. Die Informationen erfolgen über die zuständigen Landesbehörden, über die Möglichkeiten der Einsichtnahme wird i.d.R. über die Internetportale oder über öffentliche Bekanntmachung in den Ministerialblättern publiziert. Die Dokumente sind entweder ebenfalls über die Internetportale oder in analoger Form bei den Behörden einsehbar.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft sollte aktiv und frühzeitig gefördert werden. So sollte z.B. auch über Pressemedien auf die Anhörung hingewiesen werden. Gegebenenfalls sind weitere und wiederholende öffentlichkeitswirksame (PR-)Aktionen umzusetzen. Für eine breite Akzeptanz der Ziele und Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie ist der Ortsbezug mit konkreten Informationen zu den dort vorhandenen Beteiligungsangeboten erforderlich.

Dies ist kein neues Problem: Bereits vor Beginn des zweiten Bewirtschaftungszyklus haben verschiedene Umweltverbände vorgeschlagen, eine Beteiligung der Öffentlichkeit bereits in der Entwurfsphase der Bewirtschaftungspläne (auch faktisch) hinreichend zu gewährleisten – dies wäre in vielen Bundesländern beispielsweise über die sogenannten Gebietskooperationen möglich. Leider wurde diese Möglichkeit weder für den zweiten noch für den dritten Bewirtschaftungszeitraum genutzt. Dies hat die DUH in ihrer Stellungnahme vom 22.06.2021 kritisiert.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass selbst die EU-Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, in ihren Bewirtschaftungsplänen die Einbeziehung der Interessensträger zu verbessern und diese aktiv am Planungsprozess zu beteiligen, ist dieses Versäumnis schwer zu erklären. Die Beteiligung tatsächlich fördernd, wären aus unserer Sicht zudem frühzeitige, niedrighschwellige und zielgruppenangepasste Formate. Darüber hinaus wären – was eigentlich selbstverständlich sein müsste – allgemein verständliche Unterlagen sowie eine rechtzeitige und zielgruppenorientierte Informationspolitik über die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten und vor allem auch den Zeitraum der Beteiligungsphase nicht nur hilfreich, sondern erforderlich.

Des Weiteren sollte die Beteiligung bereits frühzeitig vor Ort in den Teileinzugs- bzw. Bearbeitungsgebieten bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne möglich sein. Interessierte sollten in allen Bundesländern an den Entwürfen zu den Maßnahmenplanungen im vierten Bewirtschaftungszeitraum in verschiedenen Formaten aktiv mitwirken können.

Die DUH fordert die Landesregierungen dazu auf, die Voraussetzungen für eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit und Akzeptanzförderung zu professionalisieren und wesentlich mehr Mittel und Personal dafür bereitzustellen.

1.3. Verbindliche Aufgaben & Pflichtzuweisungen

Eine klare Aufgaben- und Pflichtzuweisung ist essentiell für das Gelingen der WRRL-Umsetzung und sollte daher als eine wichtige Gewässerbewirtschaftungsfrage aufgenommen werden.

Die umfangreiche Aufgabe der ökologischen Gewässerentwicklung für den Bereich, der nicht vom Land zu unterhaltenden Gewässer, sollte einem eindeutig bestimmten Träger zugewiesen werden. Die unklare Aufgabenzuweisung trägt zum Teil dazu bei, dass sich die Unterhaltungsverbände überwiegend nicht in der Verantwortung für Maßnahmen der ökologischen Gewässerentwicklung sehen und auch keine Kapazitäten dafür aufbauen. Somit fehlt es an einer klaren Aufgaben- und Pflichtenzuweisung sowohl hinsichtlich der Planung als auch bei der Durchführung der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen. Es ist daher notwendig, parallel zu den Arbeiten für die „Vollplanung“ eine klare und verbindliche Zuweisung der Aufgabenverantwortung an geeignete Aufgabenträger, die mit hinreichenden rechtlichen, personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet sind.⁴

Generell sollte für alle Flussgebiete mit dem kommenden Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nachvollziehbar sein, wer bei den einzelnen Wasserkörpern konkret für die Umsetzung der jeweiligen Programmmaßnahme zuständig ist.

Für das Gelingen einer ganzheitlichen Planung sind die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie unserer Meinung nach stärker in andere Politikbereiche zu transferieren, wie z.B. in die Sektoren Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumplanung.

1.4. Verzahnung von Maßnahmen zu Erhalt und Förderung von Biodiversität und der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Die Biodiversität von Gewässern ist eng verknüpft mit ihrer Geomorphologie. Gleichzeitig sind vor allem Fließgewässer landschaftsverbindende Elemente, die gerade in der fortschreitenden Biodiversitätskrise wichtige Wanderkorridore und Rückzugsräume für Tierarten, aber auch sehr diverse Standorte für Pflanzen darstellen. Deshalb gehört auch die Schaffung grün-blauer Infrastruktur (Fließgewässerbiotopverbund) zu den wichtigen Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung. Dies zählt auch auf die Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie ein, denn geschützte und intakte Auen sind Hotspots der Biodiversität. In der „Raststatter Rheinaue“ wurden auf 850 ha circa 2650 Tier- und Pflanzenarten nachgewiesen.⁵

Kleine Gewässer (Quellen, Bäche, Weiher etc.) werden bisher noch nicht ausreichend betrachtet, dabei stellen sie wichtige Elemente der Gewässerlebensräume dar und tragen – in gutem (ökologischen) Zustand - zur Erreichung der WRRL-Ziele bei. Diese sollten in ihrer Gesamtheit von der Quelle bis zur Mündung betrachtet werden und tragen wesentlich dazu bei, die ökologischen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Daher sollten Fließgewässer mit einer Einzugsgebietsgröße von unter 10 km² sowie Stillgewässer unter 50 ha ebenfalls einbezogen werden.

Nur selten erwähnt wird das Grundwasser mit seiner großen biologischen Vielfalt. In vielen bisher untersuchten Grundwasserkörpern konnten hochangepasste Lebensgemeinschaften nachgewiesen werden, die teilweise zur Reinhaltung des Grundwassers beitragen. Der Kenntnisstand über die Grundwasserfauna ist noch sehr gering.

Erste Fallstudien der Universität Zürich / Institut für Aquatische Ökologie belegen die große Artenvielfalt in Schweizer Grundwasserökosystemen. Die Ergebnisse zeigen auch, dass Landnutzung, insbesondere in Ackerbaugebieten, zu einem Rückgang und einer Veränderung der Artenvielfalt im Grundwasser führt.

⁴ Reese, M. et al. (2019). Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise. Wasser und Abfall. Ausgabe 3. S. 228-230. [<http://dx.doi.org/10.1007/s35152-019-0021-3>]

⁵ Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2024). Klima-Wasserhaushalt-Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen. S. 37 [<https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/klima-wasserhaushalt-biodiversitaet-fuer-eine-integrierende-nutzung-von-mooren-und-auen-2024/>]

Ursachen sind u.a. die Belastung mit Nitrat, Pestiziden und deren Metaboliten sowie der mengenmäßige Zustand und die Nutzung für thermische Energie.⁶

Neben ihrem Retentionspotential bieten intakte Schwammlandschaften (Auen, Sümpfe, Moore) auch auf anderen Ebenen einen Mehrwert: Erhöhter Wasserrückhalt in der Fläche bringt Feuchtgebiete als wertvolle Habitats für viele Arten zurück.

Die Anhörungsdokumente gehen allenfalls punktuell auf die bedrohte Biodiversität der Gewässerlebensräume ein – v.a. im Zusammenhang mit der Bedeutung naturnaher Gewässer sowie unter den Themen Verbesserung der Gewässerstruktur und Durchgängigkeit und Berücksichtigung des Klimawandels/nachhaltigen Wassermanagements.

So wird beispielweise der so dringend benötigte Schutz nährstoffsensibler Lebensräume vor Überdüngung nicht thematisiert und auch nicht in der 2025 novellierten Düngeverordnung berücksichtigt.

Der gesetzlich geforderte Biotopverbund an den blau-grünen Infrastrukturen der Flüsse und ihrer Entwicklungskorridore muss stärker vorangetrieben werden durch die ambitionierte Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen. Kleingewässer mit Einzugsgebieten von einer Größe unter 10 km² und Seen unter 50 ha müssen dafür miteinbezogen werden. Belastungen für die Biodiversität sollen einzugsgebietsbezogen im Zusammenhang analysiert werden und die Anforderungen der EU- und der nationalen Biodiversitätsstrategie sowie der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie überprüfen.

Weiterhin zu prüfen ist, mit welcher Effektivität § 7 Abs. 4 und § 10 Abs. 2 der Grundwasserverordnung (GrwV) (Berücksichtigung des Schutzes grundwasserabhängiger Land- und Gewässerökosysteme) umgesetzt wird, auch im Hinblick auf den Schutz der Grundwasserökosysteme gemäß Erwägungsgrundsatz 20 der Richtlinie 2006/118/EG (Grundwasserrichtlinie).

Obwohl die WRRL rechtliche Verknüpfungen zu Natura 2000-Schutzgebieten enthält, wie z.B. in Artikel 4, Abs. 1 c und Art. 6 der WRRL in Verbindung mit Anhang IV bzw. Anhang V WRRL enthält das Anhörungsdokument keine Übersicht über die Zielerreichung in den Schutzgebieten des Natura 2000-Netzes und nur spärliche Hinweise zur Verknüpfung der WRRL mit den Biodiversitätszielen. Eine Renaturierung von linearen und vernetzten Gewässerökosystemen dient auch der Erhaltung der Biodiversität und dem gesetzlich geforderten Biotopverbund. Gewässerschutz und Schutz der Biodiversität gehören zusammen. Angesichts der gravierenden Biodiversitätskrise und der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, Gewässerökosysteme und wasserabhängige Land-Ökosysteme zu erhalten und zu verbessern, brauchen wir Biodiversität und Biotopverbund (blau-grüne Infrastruktur) als wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung.

1.5. Ressourcenfragen

Um im nächsten Bewirtschaftungsplan eine wirksame und zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen zu erreichen, müssen vor allem unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen, die fehlende Akzeptanz bei Maßnahmenträgern, Nutzungskonkurrenzen bei Flächen und ein zu hoher Planungsaufwand adressiert werden. Konkrete Angaben zur Finanzierung der Maßnahmen und Personalressourcen, die Zuweisung klarer Zuständigkeiten sowie ein konkreter Umsetzungszeitplan könnten hier Abhilfe schaffen.

Fehlendes Personal auf Ebene aller beteiligter Behörden sowie die chronische Unterfinanzierung des Wassersektors sind nach wie vor wesentliche Faktoren für den geringen Maßnahmenfortschritt. Hier ist umgehend anzusetzen, damit schneller erkennbare Fortschritte erzielt werden.

⁶ Swiss Academy of Sciences (2024). "Die einzigartige Biodiversität des Grundwassers braucht mehr Beachtung". https://scnat.ch/en/uuid/i/4fde93b3-8e45-5976-8ca2-3c80d4f35ac0-%C2%ABDie_einzigartige_Biodiversit%C3%A4t_des_Grundwassers_braucht_mehr_Beachtung%C2%BB

Ein mögliches Finanzierungsinstrument wäre ein vereinheitlichtes und bundesweites Wasserentnahmeentgelt. Durch eine bundesweite Regelung könnten so zusätzliche finanzielle Mittel zur Zielerreichung der WRRL eingenommen werden. Auf nationaler Ebene unterstützen wir mit dieser Position auch Aktion 11 der Nationalen Wasserstrategie „Wasserentnahmeentgelte weiterentwickeln und bundesweit einführen“.

Zudem sollten die Empfehlungen der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten, u.a. durch langfristige Investitionspläne und klare Festlegungen der Finanzierungsquellen, verstärkte Anwendungen des Kostendeckungsprinzips durch Wasserdienstleistungen und eine bessere und umfassendere Anwendung des Verursacherprinzips, Beseitigung schädlicher Umweltsubventionen und Gewährleistung erschwinglicher, gerechter und fairer Gebührenfestlegungsmechanismen für alle Wassernutzer im Einklang mit Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt werden. Die Kommission hat erhebliche Lücken bei der Umsetzung von Art. 9 WRRL identifiziert.⁷

Wir kritisieren die in vielen Ländern festgelegte Freistellung von Bergbau, Industrie und Wasserkraft von einer Entgeltzahlung.

Die Wirksamkeit von Maßnahmen, die nach wie vor auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen, soll nachgewiesen werden. Ihre tatsächliche Umsetzung hängt von dem Verhalten Dritter und der Bereitstellung hinreichender finanzieller und personeller Ressourcen ab und bietet wenig Planungssicherheit.

Gleichzeitig müssen auch weitere Ressorts (Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumordnung) Angaben machen, welcher Handlungsbedarf in ihren Sektoren weiterhin besteht.

2. Zeitplan & Arbeitsprogramm

Zusammenlegung der Anhörung zu den wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung mit der Anhörung zum Zeitplan und Arbeitsprogramm und den geplanten Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Laut Dokument „Zeitplan und Arbeitsprogramm“ wird die Aktualisierung der Bestandsaufnahme mit der gleichzeitigen Einschätzung der Zielerreichung bis 2033 erst Ende 2025 vorliegen. Ein Abgleich der Ergebnisse der Bestandsaufnahme mit den wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung ist daher nicht möglich. Die Tatsache, dass der Fortschritt der Maßnahmenumsetzung (Berichtspflicht 2024) nicht veröffentlicht worden ist, erschwert es darüber hinaus erheblich, die derzeit noch offenen wichtigen Gewässerbewirtschaftungsfragen zu beurteilen.

Laut § 83 Art. 4 WHG sind die „wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung“ spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht, zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit innerhalb der darauffolgenden sechs Monate Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dieser Zeitpunkt wurde für die kommende Aktualisierung erstmals um ein Jahr vorgezogen und die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen zeitgleich mit dem Anhörungsdokument zum Zeitplan und Arbeitsprogramm bereits Ende 2024 veröffentlicht.

3. Wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung

3.1. Nähr- & Schadstoffeinträge

Die Deutsche Umwelthilfe sieht in den anhaltend hohen Nähr- und Schadstoffeinträgen eine der zentralen Herausforderungen für eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung in Deutschland. Stickstoff- und

⁷ Europäische Kommission (2025). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). S.39, S.45 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>]

Phosphorverbindungen aus der intensiven Landwirtschaft, aber auch Pestizide, Arzneimittelrückstände und Industriechemikalien gelangen über diffuse und punktuelle Quellen in Flüsse, Seen und ins Grundwasser sowie in die Meere. Diese Einträge führen zu Eutrophierung, gefährden die Trinkwasserqualität und beeinträchtigen die aquatische Biodiversität. Trotz bestehender Regelwerke wie der EU-Wasserrahmenrichtlinie, der Nitratrichtlinie, der Meeresschutzrichtlinien und nationaler Maßnahmenpläne ist der chemische und ökologische Zustand vieler Gewässer weiterhin unzureichend. Die DUH fordert daher eine wirksame Reduktion der diffusen Nähr- und Schadstoffeinträge in die Gewässer durch ambitioniertere Maßnahmen und Strategien, wie z.B. durch konsequentere Kontrollen, die Förderung ökologischer Landwirtschaft, den Ausbau natürlicher Rückhalteflächen sowie eine klare Prioritätensetzung zugunsten des Gewässerschutzes bei der Flächennutzung. Nur mit einer integrativen Strategie, die Klima-, Biodiversitäts- und Gesundheitsschutz zusammendenkt, kann die Belastung unserer Gewässer wirksam und dauerhaft reduziert werden.

Im Folgenden gehen wir im Speziellen auf die Flussgebietseinheit Weser ein:

Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt, dass zu hohe Nährstoffwerte einen prominenten Teil im Anhörungsdocument der FGE Weser einnehmen. Es besteht – wie im Anhörungsdocument beschrieben – weiterhin Handlungsbedarf, um die vorgeschriebenen Grenzwerte für Oberflächengewässer und Grundwasser einzuhalten. Wir appellieren an die FGE Weser, in ihrem Maßnahmen- und Bewirtschaftungsprogramm ambitionierte Maßnahmen einzuführen, um die Grenzwerte schnellstmöglich einzuhalten.

Im Folgenden geht die Deutsche Umwelthilfe auf einzelne Nähr- und Schadstoffe ein. Generell ist sicherzustellen, dass die Oberflächengewässer und Grundwasserkörper Deutschlands in einem guten ökologischen und chemischen Zustand zu halten bzw. in einen solchen zu bringen sind. Jegliche Verschmutzung durch Nähr- und Schadstoffe ist demnach durch geeignete Maßnahmen zu verhindern.

3.1.1. Nitrat

Die Überschreitung der Nitratgrenzwerte im Grund- und Oberflächenwasser ist schon zu lange ein dringliches Problem.

Daten des Umweltbundesamtes belegen, dass seit 2019 der Anteil an Messstellen, die über 50 mg Nitrat pro Liter Grundwasser aufweisen und somit nicht mehr den Anforderungen an die Trinkwasserqualität genügen, unverändert hoch bleibt. Schon seit 2008 weist jede fünfte bis sechste Messstelle zu hohe Nitratwerte auf, was dringend eine konsequentere Umsetzung der EU-Richtlinien zum Gewässerschutz erfordert sowie eine bessere Überwachung und Untersuchung (Art. 4).⁸

Grundwasser ist unsere wichtigste Trinkwasserressource und Lebensmittel Nr. 1. Aus Sicht der DUH muss das deutsche Düngerecht den entscheidenden Beitrag leisten, um den Schutz unserer Wasserressourcen sicherzustellen und darüber hinaus wichtige Umwelt- und Klimaziele zu erreichen. Diese Notwendigkeit leitet sich konkret aus europäischen Gesetzesvorgaben wie der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie der Nitratrichtlinie ab.

Die Belastung der Fließgewässer durch diffuse Nährstoffeinträge, vor allem aus landwirtschaftlichen Flächen, stellt nach wie vor ein bedeutendes Problem dar. Da hohe Stickstoffkonzentrationen in den Flüssen maßgeblich zur Eutrophierung der Küstengewässer beitragen, wurde in der Oberflächengewässerverordnung ein Bewirtschaftungsziel von maximal 2,8 mg Gesamtstickstoff pro Liter als Jahresmittel für die Flüsse, die in die Nordsee münden, festgelegt.⁹

⁸ Umweltbundesamt (2024). Indikator: Nitrat im Grundwasser [<https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-nitrat-im-grundwasser#die-wichtigsten-fakten>]

⁹ Bundesrepublik Deutschland (2016). Oberflächengewässerverordnung. [https://www.gesetze-im-internet.de/ogewv_2016/index.html]

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung in mehreren internationalen Abkommen [Pariser Klimaschutzziele, Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (SDGs)] sowie mit dem nationalen Klimapakete zu strengen Einsparzielen verpflichtet. Um diese Klimaziele zu erreichen, muss Deutschland ambitioniertere Maßnahmen ergreifen.

Auch die Verpflichtungen im Rahmen des globalen Biodiversitätsrahmens von Montréal mit der Vorgabe, die Nährstoffverluste bis 2030 weltweit um 50 Prozent zu verringern, werden sich ohne wirksame Gegenmaßnahmen nicht realisieren lassen.

Zur Einhaltung der Nitratgrenzwerte müssen die Einträge aus der Landwirtschaft deutlich reduziert werden. Die Reduzierung der Tierhaltungszahlen in Regionen mit hoher Tierdichte ist hierfür entscheidend, ebenso wie die Stärkung des Ökolandbaus. Um schwarze Schafe identifizieren zu können, ist die Beibehaltung der Stoffstrombilanz entscheidend.

Die DUH weist zudem auf die Kosten und den höheren Aufwand für die Trinkwasseraufbereitung hin, die mit dem Auftreten von Nitratbelastungen im Rohwasser der Trinkwassergewinnung verbunden sind (Abschaltung von belasteten Brunnen und Anlage neuer Brunnengalerien, Nutzung tiefer gelegener Grundwasserleiter, ...). Diese werden von den Trinkwasserkund*innen getragen werden müssen. Die WRRL verlangt hingegen Anwendung und Umsetzung des Verursacherprinzips sowie eine Reduzierung der Belastung an der Quelle.

Im Folgenden gehen wir im Speziellen auf die Flussgebietseinheit Weser ein:

Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt, dass zu hohe Nährstoffwerte einen prominenten Teil im Anhörungsdocument der FGE Weser einnehmen. Es besteht – wie im Anhörungsdocument beschrieben – weiterhin Handlungsbedarf, um die vorgeschriebenen Grenzwerte für Oberflächengewässer und Grundwasser einzuhalten. Wir appellieren an die FGE Weser, in ihrem Maßnahmen- und Bewirtschaftungsprogramm ambitionierte Maßnahmen einzuführen, um die Grenzwerte schnellstmöglich einzuhalten

Auch wenn der Handlungsbedarf im Grundsatz anerkannt wird, lässt das Anhörungsdocument zu den Wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung daran zweifeln, dass im kommenden Bewirtschaftungszyklus endlich wirksame Maßnahmen zur Reduktion der Nährstoffeinträge ergriffen werden. Sofern auf die Novellierungen der Düngeverordnung 2017 und 2020 verwiesen wird und vom Nitrataktionsprogramm ein erheblicher Beitrag zur Erreichung der WRRL-Ziele erwartet wird, ist festzustellen, dass die darin enthaltenen düngerechtlichen Restriktionen nicht ausreichend sind, um eine ausreichende Reduktion zu bewirken.^{10,11} Auch die schwachen Maßnahmen der Landesdüngverordnung und die auf Freiwilligkeit beruhenden ergänzenden Maßnahmen werden nicht ausreichen, um die nährstoffbedingt verfehlten Bewirtschaftungsziele endlich zu erreichen. Entgegen der Darstellung im Anhörungsdocument müssen die Anstrengungen zur Reduktion der Nährstoffeinträge daher deutlich intensiviert werden. Die Erwartung einer deutlichen Erhöhung der Zielerreichung ist ohne eine erhebliche Steigerung der Anstrengungen zur Reduktion der Nährstoffeinträge unrealistisch.

Die vermeintlichen Erfolge bei der Reduktion der Nährstoffüberschüsse des Nährstoffberichts für Niedersachsen 2023/2024 sind völlig unzureichend, wie die weiterhin schlechte Qualität der Gewässer belegt. Über die Hälfte der Grundwassermessstellen mit Nitratwerten über 50 mg/l weisen bisher keinerlei Veränderung auf. Nur 3 % der Oberflächenwasserkörper erreichen einen guten

¹⁰ Taube, F. (2018). Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüG, DüV, StoffBilV) von 2017 in Deutschland im Hinblick auf den Gewässerschutz. Im Auftrag von BDEW. [https://www.bdew.de/media/documents/Expertise_Bewertung_D%C3%BCG_D%C3%BCV_StoffBilV_Taube_11.06.2018_oeffentlich.pdf]

¹¹ Taube, F. (2021). Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüngeG, DüV, AVV GeA) von 2020 in Deutschland aus Sicht des Trinkwasserschutzes. Im Auftrag von BDEW. [https://www.bdew.de/media/documents/PI_20210707_Expertise-Prof-Taube-Bewertung-D%C3%BCngerecht-2020.pdf]

ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potential. Ursache der Zielverfehlungen sind u.a. die nahezu flächendeckenden Einträge von Nährstoffen. Der landesweite Stickstoff-Düngesaldo ist um fast 30 % gestiegen. Neben Stickstoff ist Phosphor insbesondere bei den Oberflächengewässern das Hauptproblem, da eine nachhaltige Phosphorreduzierung nicht in Sicht ist. Trotz der Verringerung der Nutztierzahlen wird der Phosphat-Düngebedarf noch immer in fünf Landkreisen überschritten.

Die Deutsche Umwelthilfe hat Anfang 2025 vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gewonnen, sodass diese höchstrichterlich dazu verpflichtet sind, jegliche Verschlechterung der Nitratwerte im Grundwasser der FGE Ems zu verhindern und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Werte zu ergreifen. Da sich Flussgebietseinheiten zum Teil auf die Umsetzung der Nitratrichtlinie und der entsprechenden Aktionsprogramme berufen, möchte die Deutsche Umwelthilfe darauf hinweisen, dass die Aktualisierung des Aktionsprogrammes ist in Deutschland überfällig, auch hierzu läuft derzeit eine Klage der Deutschen Umwelthilfe gegen die Bundesregierung. Die DUH fordert deshalb die FGE Weser auf, die Entscheidung des WRRL-Urteil des BVerwG in ihrer Maßnahmenplanung als exemplarisch für die FGE Ems zu berücksichtigen und tätig zu werden und verstärkte effektive Maßnahmen zur Erreichung des Nitrat-Grenzwertes in allen Wasserkörpern sicherzustellen.¹²

3.1.2. Phosphat

Die Deutsche Umwelthilfe weist mit Nachdruck auf die anhaltende Phosphatbelastung unserer Gewässer hin, die maßgeblich durch Überdüngung in der Landwirtschaft, unzureichend gereinigte Abwässer sowie Erosion aus landwirtschaftlich genutzten Böden verursacht wird.

Diese Überdüngung führt zur Eutrophierung von Flüssen, Seen und Küstengewässern, was massive Algenblüten, Sauerstoffmangel und Fischsterben zur Folge hat – mit gravierenden Folgen für die Biodiversität, das ökologische Gleichgewicht und letztlich auch für die menschliche Gesundheit.

Trotz der umfassenden Ziele der Wasserrahmenrichtlinie gelingt es den aktuellen und geplanten Bewirtschaftungsplänen in Deutschland und den Bundesländern weiterhin nicht, das Problem der Phosphorbelastung in Oberflächen- und Küstengewässern wirksam zu lösen. Die Wasserqualität verbessert sich nicht ausreichend, und ohne grundlegende Änderungen werden die meisten Flussgebietseinheiten bis 2027 keinen guten ökologischen Zustand erreichen. Hauptursachen für Eutrophierung, Algenblüten und den Verlust der biologischen Vielfalt in Binnen- wie auch Küstenökosystemen sind weiterhin hohe Phosphoreinträge aus Landwirtschaft und unzureichend gereinigtem Abwasser. Hinzu kommen Zielkonflikte und mangelnde Abstimmung zwischen EU-Wasserrahmenrichtlinie und anderen Richtlinien wie der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Der Einfluss der Agrarpolitik, Ausnahmeregelungen und fehlende verbindliche Reduktionsziele für Phosphor schwächen die Wirksamkeit beider Richtlinien. Für echte Fortschritte müssen die Bewirtschaftungspläne ab 2027 ambitionierte und verbindliche Maßnahmen zur Phosphorreduktion festlegen und eine bessere Abstimmung zwischen allen relevanten Politiken sicherstellen.

Trotz bestehender Vorgaben verfehlt Deutschland die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie an vielen Messstellen deutlich. Die DUH fordert daher effektive Maßnahmen zur Erosionsminderung, einen schnelleren Umbau der Tierhaltung sowie die Einführung wirksamer Pufferzonen und Gewässerrandstreifen. Nur durch eine ambitionierte, gewässerträgliche Agrarpolitik lassen sich die Phosphatbelastung wirksam senken und unsere Wasserökosysteme langfristig schützen. Des

¹² BVerwG (2025). Urteil vom 06.03.2025. [<https://www.bverwg.de/de/060325U10C1.24.0>]

Weiteren ist die große Phosphor-Übersorgung der Böden zu berücksichtigen und der entsprechende Anpassungsbedarf der landwirtschaftlichen Düngung.¹³

Trotz des dringenden Handlungsbedarfs gibt es für Phosphor noch keine bundeseinheitliche Methodik zur Ermittlung des P-Düngebedarfs, obwohl der VDLUFA dies anhand wissenschaftlich fundierter Vorschläge seit mehr als 20 Jahren empfiehlt.¹⁴

Seit der letzten Anhörung zu den wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung ist am 01.01.2025 die neue Kommunalabwasser-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2024/301) in Kraft getreten. Die strengeren Anforderungen für Stickstoff und Phosphor sowie die Ausbauziele zur Reduzierung von Spurenstoffen sollten in der aktualisierten Bewirtschaftungsplanung aufgegriffen und umgesetzt werden. Bei großen kommunalen Kläranlagen sollte eine vierte Reinigungsstufe installiert werden.

In den Anhörungsdokumenten wird die hohe Phosphatbelastung in den Oberflächengewässern sowie im Grundwasser beschrieben und der hohen Minderungsbedarf erkannt. Auch auf die potentielle klimakrisenbedingte Verschärfung wird verwiesen. Die für die Zielerreichung aufgelisteten Maßnahmen, wie die Düngeverordnung ist für die Erreichung eines guten ökologischen Zustands erfahrungsgemäß nicht ausreichend. Positiv zu bemerken ist der Verweis auf die Ergänzungen nach § 13 a DÜV.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass die Verweise auf die Düngeverordnung und Anreiz- und Beratungsprogramme nicht ausreichen, um die Phosphatbelastung schnellstmöglich zu senken. Vielmehr sind weitergehende Maßnahmen und Strategien zu ergreifen. Auch die erwähnten Uferlandstreifen dienen lediglich der Abpufferung erosionsbedingter Einträge, erfassen jedoch nicht die Verursacher. Außerdem wird die flächendeckende Entwicklung der Gewässerrandstreifen trotz des niedersächsischen Wegs nur schleppend umgesetzt.

Die Gebietskulisse für Oberflächengewässer bezieht sich lediglich auf stehende Gewässer. Der dramatischen Situation der Fließgewässer in Niedersachsen, die sich zu mehr als 90 % in einem schlechten Zustand befinden, wird diese Gebietsausweisung nicht gerecht. Neben den grundlegenden Maßnahmen des Düngerechts sind die betroffenen Länder, wie z.B. Niedersachsen daher darüber hinaus gefordert, weitere ergänzende Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers vor Nährstoffeinträgen zu ergreifen, um eine schnellstmögliche Zielerreichung zu gewährleisten. Die DUH fordert die Länder auf, über die Regelungen der DüV §13a Abs. 3 Satz 3 Nr. 4 hinaus auch die abweichenden und ergänzenden Anforderungen nach § 4 NDüngGewNPVO, also die Reduzierung des Einsatzes phosphathaltiger Düngemittel, flächendeckend in Niedersachsen einzuführen, solange keine ausgewiesene Gebietskulisse Oberflächengewässer vorliegt. Anderenfalls entsteht der Eindruck, dass mit der fehlenden Ausweisung einer „Gebietskulisse Oberflächengewässer“ für die Fließgewässer ein Schlupfloch genutzt werden soll, um auf flächenbezogene Maßnahmen zur Reduzierung der Belastung mit Phosphat verzichten zu können.

Angesichts der sehr hohen Belastungen / Eutrophierung von Oberflächengewässern mit Phosphateinträgen, die auf landwirtschaftliche Nutzungen zurückzuführen sind, ist eine Gebietskulisse von 1,4 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen am Beispiel Niedersachsen nicht angemessen und werden dem Vorsorgeprinzip und den Erfordernissen der WRRL nicht gerecht.

¹³ Taube et al. (2020). Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen. Im Auftrag des Umwelt Bundesamt. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_05_texte_200_2020_papier_novellierung_stoffbilv.pdf]

¹⁴ VDLUFA (2018). Standpunkt: Phosphordüngung nach Bodenuntersuchung und Pflanzenbedarf. [https://www.vdlufa.de/wp-content/uploads/2021/05/2018_Standpunkt_P-Duen-gung.pdf]

3.1.3. PFAS und TFA

Mit großer Besorgnis stellt die DUH fest, dass in den wichtigen Fragen der Gewässerunterhaltung des vierten Bewirtschaftungsplans der Wasserrahmenrichtlinie der FGE Weser die PFAS-Problematik absolut unzureichende Berücksichtigung findet. Das ist nicht akzeptabel – weder aus Sicht des Umwelt- und Gesundheitsschutzes – noch aus ökonomischen Gründen.

Per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen (PFAS), auch bekannt als „Ewigkeitschemikalien“, sind hochpersistente, teils bioakkumulierende und toxische Chemikalien, die in der Umwelt praktisch nicht abgebaut werden. Die Forschung belegt mittlerweile eindeutig schädliche Gesundheitsauswirkungen, bspw. auf Leber, Immunsystem, Hormonsystem und Fruchtbarkeit. PFAS sind in allen Gewässern, Lebensmitteln und im Blut von Menschen und Wildtieren nachweisbar.

Die Ergebnisse des Forever Pollution Projects zeigen, dass große Teile Europas – darunter zahlreiche Regionen in Deutschland – bereits schwerwiegend mit PFAS kontaminiert sind.¹⁵ Gleichzeitig dokumentiert das Forever Lobbying Project, wie eine strengere Regulierung von PFAS gezielt verhindert wird und welche enormen Kosten dies haben wird:

Sollte die PFAS-Verschmutzung ungebremst weitergehen, werden die Reinigungskosten in 31 untersuchten europäischen Ländern in den kommenden 20 Jahren auf bis zu zwei Billionen Euro geschätzt – und das ist laut Studienautor:innen eine konservative Annahme. Allein für Deutschland beziffern Forscher:innen die möglichen jährlichen Kosten auf über 800 Millionen Euro, selbst im günstigsten Szenario, das nur die bereits in der Umwelt vorhandenen PFAS berücksichtigt.

Im realistischeren Szenario, das auch zukünftige PFAS-Freisetzen mit einbezieht, steigen die Kosten auf über 17 Milliarden Euro pro Jahr für Deutschland. Diese immense Summe verdeutlicht nochmal den dringenden Handlungsbedarf.¹⁶

Der aktuelle Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission zur Wasserrahmenrichtlinie weist auf erhebliche Lücken bei der Identifizierung und Quantifizierung von PFAS-Quellen hin, was eine wirksame Belastungsbewertung erschwert. Die Kommission stellt zudem fest, dass die chemische Verschmutzung – im Gegensatz zur Nährstoffbelastung – zugenommen hat, was die Relevanz und Dringlichkeit eines umfassenden PFAS-Monitorings und gezielter Minderungsmaßnahmen unterstreicht.¹⁷

Vor besondere Herausforderung stellt die im LAWA-Bericht offengelegte Belastung des Grundwassers durch TFA. Trifluoressigsäure (TFA) ist eine besonders besorgniserregende und gleichzeitig die weit verbreitetste PFAS-Chemikalie. TFA findet als Industriechemikalie Anwendung und ist ebenfalls ein Abbauprodukt von längeren PFAS-Molekülen - dabei sind Fluorierte Gase (z.B. Kältemittel) und Pestizide die größten TFA-Quellen. TFA ist extrem persistent und mobil (wasserlöslich), nicht abbaubar und mittlerweile in fast allen Oberflächen- und Grundwässern nachweisbar – selbst in abgelegenen Naturräumen. Darüber hinaus kann TFA nicht durch herkömmliche Wasseraufbereitung entfernt werden. Eine neue Bewertung der Bundesstelle für Chemikalien (BfC) in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt (UBA) und dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) stuft TFA ein als „Reproduktionstoxisch, Kategorie 1B“ mit den Gefahrenhinweisen H360Df: „Kann das Kind im Mutterleib schädigen. Kann vermutlich die Fruchtbarkeit beeinträchtigen“. ¹⁸ Das

¹⁵ Forever Pollution Project (2023). Interaktive Karte: PFAS-Verschmutzungen in Europa. [<https://foreverpollution.eu/map/>]

¹⁶ Forever Pollution Project (2023). Lobbying: How the chemical industry tried to shape Europe's response to PFAS pollution. [<https://foreverpollution.eu/lobbying/>]

¹⁷ Europäische Kommission (2025). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>]

¹⁸ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) (2024): Trifluoressigsäure (TFA): Bewertung für Einstufung in neue Gefahrenklassen vorgelegt. [<https://www.bfr.bund.de/presseinformation/trifluoressigsaeure-tfa-bewertung-fuer-einstufung-in-neue-gefahrenklassen-vorgelegt>]

entsprechende Dossier wurde Ende Mai 2025 von der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) veröffentlicht, womit der offizielle Neu-Einstufungsprozess startet.¹⁹

Das wissenschaftliche SCHEER Committee der EU bestätigt: TFA ist als PFAS einzustufen. Es weist auf die kumulativen Effekte auf die Leber und den potenziellen Beitrag zur Gesamtoxizität der PFAS-Gruppe hin. Das SCHEER sagt eindeutig, dass TFA in die Gruppe der 24 PFAS einbezogen werden muss, für die der Vorschlag eines gemeinsamen Umweltqualitätsstandards (EQS) vorliegt.²⁰

TFA ist aufgrund der Vorschläge zur chemikalienrechtlichen Einstufung als reproduktionstoxisch²¹ zwingend als relevanter Metabolit zu behandeln mit der Folge der Anwendung des Schwellenwertes von 0,1 µg/l gemäß Anlage 2 GrwV. Dieser Wert wird in Deutschland fast flächendeckend überschritten. Darüber hinaus unterfällt TFA aufgrund der Reproduktionstoxizität den gefährlichen Schadstoffen im Sinne von Anhang XIII Nr. 4 WRRL, deren Eintrag in das Grundwasser nach Art. 4 Abs. 1 lit. b i) WRRL, Art. 6 Abs. 1 lit. A Grundwasserrichtlinie 2006/118/EG zu verhindern ist. Die Länder müssen daher unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um weitere TFA-Einträge in das Grundwasser zu verhindern. Die Anwendung TFA-bildender Pestizidwirkstoffe, d.h. aller Wirkstoffe, die über mindestens eine C-CF₃-Substruktur verfügen, muss zum Schutz des Grundwassers vor Schwellenwertüberschreitungen unterbunden werden. Eines besonderen Schutzes bedürfen waserrechtliche Schutzgebiete nach Art. 12 lit. b Richtlinie 2009/128/EG, Art. 7 Abs. 1, 3 WRRL.

Es ist wissenschaftlich nicht vertretbar, PFAS – und u.a. TFA – weiterhin auszublenden. Der neue BWP 2028–2033 muss die Stoffgruppe der PFAS als zentrale Herausforderung im Bewirtschaftungsplan verankern und umfassende Maßnahmen zur Überwachung, Reduktion und Sanierung von PFAS-Belastungen vorsehen. Dies betrifft insbesondere die Einführung von Minderungsstrategien, Emissionskontrollen, Monitoring-Programmen und Sanierungsstrategien.

1. Mindestens 25 PFAS müssen verbindlichen Umweltqualitätsstandards (EQS) unterliegen.

Wir fordern die unmittelbare Umsetzung der Empfehlung des SCHEER Committees, das eine gemeinsame Risikobewertung und Summen-EQS für 25 PFAS – inklusive TFA – befürwortet. Das Gremium weist ausdrücklich auf die gravierenden Effekte auf Umwelt und Gesundheit hin. Darüber hinaus empfiehlt es, die Liste schnellstmöglich auf 100 PFAS auszuweiten. Eine **Aktualisierung der Liste prioritärer Schadstoffe darf nicht weiter verzögert werden.**

Die von der EU-Kommission bereits 2022 vorgeschlagene neue Liste prioritärer Schadstoffe für Oberflächen- und Grundwasser muss endlich umgesetzt werden. Die letzte Aktualisierung erfolgte 2013 bzw. 2014 – also vor mehr als zehn Jahren – vorgesehen ist alle sechs Jahre.

2. Im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung sind die bestehenden Vorgaben zur Begrenzung der PFAS-Belastung der Gewässer konsequent umzusetzen. Die PFAS-Belastung gefährdet verschiedene verbindliche Bewirtschaftungsziele:

Die Überschreitung der Umweltqualitätsnormen für PFAS führen zur Verfehlung des guten chemischen Zustands in Oberflächengewässern. Zu einer Verschlechterung des guten chemischen Zustands kommt es dann, wenn infolge einer Belastungszunahme weitere oder intensivere Überschreitungen der PFAS-Umweltqualitätsnormen eintreten, was auch durch eine Ausdehnung der

¹⁹ European Chemicals Agency (ECHA) (2024). Harmonised classification and labelling consultation – Trifluoroacetic acid (TFA). [<https://echa.europa.eu/harmonised-classification-and-labelling-consultation/-/substance-rev/80001/term>]

²⁰ Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks (SCHEER) (2024). Draft scientific opinion on environmental quality standards for PFAS total under the Water Framework Directive. Veröffentlicht durch die Europäische Kommission. [https://health.ec.europa.eu/publications/scheer-scientific-opinion-draft-environmental-quality-standards-pfas-total-under-water-framework_en]

²¹ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (2025). Proposal for Harmonised Classification and Labelling Based on Regulation (EC) No 1272/2008 (CLP Regulation), Annex VI, Part 2 – International Chemical Identification: Trifluoroacetic Acid. [<https://echa.europa.eu/fr/harmonised-classification-and-labelling-consultation/-/substance-rev/80001/term>]

Belastung eintreten kann. Auch signifikant steigende PFAS-Konzentrationen in Biota, Schwebstoffen oder Sedimenten würde gesetzlichen Zielvorgaben widersprechen. Zudem sind die für die Gewässerbewirtschaftung zuständigen Behörden dazu im Rahmen des sog. Phasing-Out-Gebots dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von PFAS festzulegen. Diese Zielvorgaben sind durch geeignete Maßnahmen umzusetzen. Wir weisen zudem auf die Aufforderung der Genehmigungsbehörden und/oder der Bundesregierung durch die Kommission hin, Emissionsgrenzwerte für die Einleitung PFAS-haltiger Abwässer festzulegen.²²

Auch die geltenden grundwasserbezogenen Vorgaben des EU-Wasserrechts erfordern eine Begrenzung der PFAS-Verschmutzung der Gewässer. Aus Art. 3 Abs. 1 lit. b i.V.m. Anhang II Teil A der Richtlinie 2006/118/EG, § 5 Abs. 1 S. 2 GrwV lässt sich eine Verpflichtung ableiten, Schwellenwerte für PFAS festzulegen und für die Bewertung des chemischen Zustands heranzuziehen.²³ Zudem sind bei der Zustandsbewertung die Auswirkungen der Belastung durch PFAS auf die Zielerreichung in Oberflächengewässern zu beachten. Des Weiteren sind nach Art. 4 Abs. 1 lit. b i) WRRL Belastungszunahmen (entweder durch den Anstieg der Konzentration als auch durch die Ausdehnung der Kontamination) oberhalb der festzulegenden Schwellenwerte zu verhindern.²⁴ Auch das in Art. 4 Abs. 1 lit. b) iii) Wasserrahmenrichtlinie bzw. § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG geregelte Gebot der Trendumkehr muss bei der Festlegung quantifizierter Qualitätsziele für PFAS zur Anwendung kommen.^{25,26} Zudem zählen PFAS als persistente und bioakkumulierende toxische Stoffe und TFA als reproduktionstoxischer Stoff zu den (gefährlichen) Schadstoffen nach Anhang VIII WRRL, deren Eintrag in das Grundwasser gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b i) WRRL, Art. 6 Richtlinie 2006/118/EG in das Grundwasser zu verhindern ist.²⁷

- a. Gerade auch in Bezug auf PFAS bedarf es einer dringenden Umsetzung des besonderen Verschlechterungsverbotes in Art. 7 Abs. 3 WRRL. Aus dieser Bestimmung ergibt sich eine Verpflichtung, die für die Trinkwassergewinnung genutzten Wasserkörper zu schützen, so dass die PFAS-Parameter in Anhang I Teil B der neuen TrinkW-Richtlinie eingehalten werden. Denn mit der Überschreitung dieser Werte wird spätestens ab Januar 2026 der Umfang der Gewässeraufbereitung steigen. Konsequentermaßen sind auch die Vorgaben der Art. 7 bis Art. 10 TrinkW-Richtlinie und der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung (TrinkwEGV) zur Risikobewertung und zum Risikomanagement. Auch auf der Grundlage dieser Vorgaben sind Präventiv- und Minderungsmaßnahmen zur Reduzierung der PFAS-Kontamination der Gewässer zwingend notwendig.

- b. Monitoring

Die unzureichende Überwachung von PFAS in Gewässern stellt ein erhebliches Problem dar. Ohne ein flächendeckendes und regelmäßiges Monitoring kann das tatsächliche Ausmaß der Belastung weder verlässlich erfasst noch wirksam eingegrenzt werden. Ein systematisches PFAS-Monitoring ist daher aus fachlicher Sicht zwingend erforderlich, um bestehende und potenzielle Gefährdungen für Umwelt und Gesundheit

²² Europäische Kommission (2025). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>]

²³ Köck, W. (2022). Die PFC-Grundwasserbelastung in Mittelbaden – eine einführende rechtliche Problemskizze. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR).

²⁴ Reese, M. (2022). Zeitschrift für Umweltrecht. 647 (653)

²⁵ Reese, M. (2022). Zeitschrift für Umweltrecht. 647 (653)

²⁶ Faßbender, U. (2022). Zeitschrift für Umweltrecht. 655 (656 ff.).

²⁷ Faßbender, U. (2022). Zeitschrift für Umweltrecht. 655 (661).

frühzeitig zu identifizieren und geeignete Schutz- und Minderungsmaßnahmen einleiten zu können.

Die Nichtberücksichtigung von PFAS und insbesondere TFA in den wichtigen Fragen der Gewässerunterhaltung des vierten Bewirtschaftungsplans ist vor diesem Hintergrund ein eklatantes Versäumnis mit potenziell schwerwiegenden Folgen. Dies muss zwingend geändert werden. Die PFAS-Belastung der Gewässer muss als zentraler Handlungsschwerpunkt der Gewässerbewirtschaftung behandelt werden.

3.1.4. Pestizide & Metabolite

Auch die Belastung des Grundwassers und der Oberflächengewässer durch Pflanzenschutzmittelwirkstoffe und ihre Abbauprodukte findet bei den Wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung in den verschiedenen Flussgebietseinheiten keine ausreichende Beachtung.

Die EU-Kommission hat in ihrem Bericht zur Umsetzung der WRRL vom Februar 2025 angemahnt, dass Maßnahmen gegen die Verschmutzung durch Pestizide durch Verringerung des Einsatzes chemischer Pestizide, Förderung eines integrierten Pflanzenschutzes und nachhaltigerer Praktiken (z. B. Präzisionslandwirtschaft), die Festlegung und Erreichung maximaler chemischer Pestizidbelastungen in allen Flussgebietseinheiten und die Einführung strengerer Beschränkungen in Schutzgebieten für die Trinkwasserentnahme zu verschärfen sind. Im landesspezifischen Bericht für Deutschland fordert die Kommission zudem dazu auf, eine umfassendere Lückenbewertung für diffuse Schadstoffbelastungen, u.a. Agrochemikalien (einschließlich (PFAS-haltiger) Pestizide) in den Gewässern der Flussgebietseinheiten durchzuführen und sie klar und direkt mit zusätzlichen Präventions- und Minderungsmaßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheiten (gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. h WRRL) zu verknüpfen.²⁸ Derartige Bestrebungen lassen sich leider keinem der Anhörungsberichte entnehmen.

Der im Oktober 2024 veröffentlichte LAWA-Bericht hat gezeigt, dass in den Ländern noch immer eine erhebliche Anzahl von Messstellen-Überschreitungen des in Anlage 2 GrwV geregelten Schwellenwertes von 0,1 µg/l für Pestizidwirkstoffe und relevante Metaboliten aufweisen.²⁹ Die Überschreitungen sind nicht nur auf heute nicht mehr genehmigte Wirkstoffe, sondern auch auf Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel, die heute noch Anwendung finden, zurückzuführen. Zu nennen sind hier u.a. Azolfungizide (gemeinsamer Metabolit 1,2,4-Triazol), Mecoprop-P, Desethylterbuthylazin, Glyphosat, Terbuthylazin, Metribuzin, Metazachlor, Dimethachlor oder Nicosulfuron.

Besonders hoch ist die Belastung durch sog. "nicht relevante" Metaboliten. Der LAWA-Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit zeigt, dass die als Schwellenwerte für nicht relevante Metaboliten herangezogenen GOW an zahlreichen Messstellen überschritten werden; teilweise liegen die Werte auch über 10 µg/l. Diese derzeit zur Zustandsbewertung in Bezug auf nicht relevante Metaboliten herangezogenen Schwellenwerte sind zu hoch. Der Eintrag vermeintlich nicht relevanter Metaboliten in das Grundwasser muss deutlich stärker begrenzt werden. Immer wieder kommt es vor, dass vermeintlich nicht relevante Metaboliten aufgrund neuer Erkenntnisse zu Gesundheitsrisiken zu "relevanten" Metaboliten werden, so etwa im Fall von S-Metolachlor und TFA. Wenn zuvor aufgrund ungenügender Schwellenwerte hohe Konzentrationen im Grundwasser toleriert wurden, dauert es zum Teil Jahrzehnte, bis die Belastung unter den dann geltenden Schwellenwert von 0,1 µg/l sinkt. Die Einträge vermeintlich nicht relevanter Metaboliten in das Grundwasser

²⁸ Europäische Kommission. (2025). Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). [DOI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>]

²⁹ LAWA – Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2024). Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit in Deutschland: Pflanzenschutzmittelwirkstoffe und Metaboliten – Funde und Tendenzen (2017–2021). [https://www.lawa.de/documents/psm-bericht-2023-12-22-barrierearm-final_2_1728974845.pdf]

müssen daher vorbeugend und basierend auf dem Vorsorgeprinzip begrenzt werden. Die DUH fordert, dass für alle Pestizid-Metaboliten, unabhängig von ihrer derzeitigen Relevanzbewertung, ein Schwellenwert von 0,1 µg/l herangezogen wird. In anderen EU-Mitgliedstaaten ist dies teilweise der Fall.^{30,31} Insbesondere die nach Art. 7 Abs. 1 WRRL ausgewiesenen Gebiete bedürfen eines besonderen Schutzes. Hier muss die Anwendung sämtlicher Wirkstoffe, die selbst oder als Abbauprodukt in Konzentrationen > 0,1 µg/l in das Grundwasser gelangen, verboten werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass im Rahmen des Grundwassermonitorings alle wichtigen Wirkstoffe und Metaboliten untersucht werden, u.a. die in der UBA-Empfehlungsliste für das Monitoring von Pflanzenschutzmittel-Metaboliten in deutschen Grundwässern genannten Stoffe.

Auch die Pestizidbelastung der Oberflächengewässer stellt weiterhin ein drängendes Problem dar. Die tatsächliche Belastungssituation wird unterschätzt, da die Umweltqualitätsnormen in Anlagen 6 und 8 der OGewV nicht alle der derzeit zur Anwendung kommenden Pestizidwirkstoffe abdecken. Hinzu kommt, dass aufgrund des Fehlens eines ereignisbezogenen Monitorings und der weitgehenden Ausklammerung von Kleingewässern Spitzenbelastungen und Belastungsschwerpunkte nicht zuverlässig erfasst werden. Im Kleingewässermonitoring des Umweltbundesamtes wurden an über 80 % der untersuchten Bäche zu hohe Konzentrationen von Pflanzenschutzmittel-Rückständen gemessen.³² Die Länder sollten diesen strukturellen Schwächen begegnen, in dem sie auf der Grundlage von § 23 Abs. 3 WHG weitergehende Vorgaben zur Untersuchung und Bewertung der Oberflächengewässer machen, die Untersuchungsfrequenz und –intervalle erhöhen, für ein ereignisbezogenes Monitoring sorgen und gezielt auch Kleingewässer in die Überwachung und Bewirtschaftung einbeziehen.

Auf der Ebene der Bewirtschaftungsplanung müssen wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die Bewirtschaftungsziele im Hinblick auf die Verschmutzung des Grundwassers und der Oberflächengewässer durch Pestizide und deren Abbauprodukte zu erreichen. Die Pestizidbelastung der Gewässer wird nicht ausreichend im Rahmen des Zulassungsverfahrens adressiert, weil nach der derzeitigen Zulassungspraxis Einträge in Gewässer teilweise unterschätzt werden (z.B. aufgrund der fehlenden Berücksichtigung besonderer hydrogeologischer Bedingungen) oder sogar hingenommen werden (z.B. aufgrund der vermeintlichen Bindung an abweichende Risikobewertungen anderer Mitgliedstaaten oder aufgrund der fehlenden Berücksichtigung von UQN auf Zulassungsebene). Es ist daher notwendig, dass die Länder im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung selbst Maßnahmen zur Senkung des Pestizideintrags in Gewässer ergreifen. Solche Maßnahmen stehen ihnen zur Verfügung, u.a. durch die Festsetzung von Schutzgebieten und die Festlegung von Anwendungsrestriktionen in diesen Gebieten, durch Vorgabe erweiterter Abstände zu Oberflächengewässern (§ 22 Abs. 1 PflSchG, §§ 51, 52 WHG, §§ 38, 38 a WHG) sowie durch eine Verbesserung der Überwachung der Einhaltung pflanzenschutzmittelrechtlicher Restriktionen. Zudem sollten die Länder die Überprüfung und Aufhebung der Zulassungen für problematische Pflanzenschutzmittel gemäß Art. 44 Abs. 1 UAbs. 2, Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 einfordern.

Im Folgenden gehen wir im Speziellen auf die Flussgebietseinheit Weser ein:

In dem Anhörungsdocument zu den Wichtigen Fragen der Gewässerbewirtschaftung wird lediglich am Rande erwähnt, dass Pflanzenschutzmittel zu UQN- und Schwellenwertüberschreitungen in Oberflächengewässern und im Grundwasser führen. Die Belastung des Grundwassers durch TFA

³⁰Danish Environmental Protection Agency (2019). Framework for the Assessment of Plant Protection Products. [https://mst.dk/media/200225/framework_assessment_pesticides_version_1-7_november_2019.pdf]

³¹Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) / AGES (2024): Pestizide und Metaboliten in Trinkwasser – Monitoring. [<https://www.ages.at/mensch/schwerpunkte/schwerpunktaktionen/detail/pestizide-und-metaboliten-in-trinkwasser-monitoring>]

³²Liess et al. (2022). Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) – Pilotstudie zur Ermittlung der Belastung von Kleingewässern in der Agrarlandschaft mit Pflanzenschutzmittel-Rückständen. [<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umsetzung-des-nationalen-aktionsplans-zur-1>]

infolge des Pflanzenschutzmitteleinsatzes und die durch das Kleingewässermonitoring des UBA aufgezeigte Pestizidbelastung der Kleingewässer werden nicht explizit thematisiert. Aus dem Text geht jedoch nicht hervor, dass der Pestizidbelastung der Gewässer im kommenden Bewirtschaftungszyklus die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt werden wird. Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten werden übersehen. Es kommen aktuell noch Pflanzenschutzmittel zum Einsatz, die zu Schwellenwertüberschreitungen im Grundwasser führen und zu RAK- und UQN-Überschreitungen in Oberflächengewässern führen, wie der im Oktober 2024 veröffentlichte Bericht der LAWA zur Grundwasserbeschaffenheit und das Kleingewässermonitoring des UBA belegen. Die Überschreitungen von Schwellenwerten im Grundwasser und UQN- sowie RAK-Überschreitungen in Oberflächengewässern müssen konsequenter adressiert werden. Dies erfordert u.a. eine stärkere, vorbeugende Begrenzung der Einträge vermeintlich nicht relevanter Metaboliten in das Grundwasser basierend auf dem Vorsorgeprinzip. Für alle Metaboliten, unabhängig von ihrer derzeitigen Relevanzbewertung, sollte der Grundwasserschwellenwert von 0,1 µg/l herangezogen werden. Die nahezu flächendeckende Überschreitung dieses Schwellenwertes durch TFA stellt eine erhebliche Gefährdung der Trinkwasserversorgung dar und muss mit höchster Priorität adressiert werden. Die Anwendung TFA-bildender Pestizidwirkstoffe, d.h. aller Wirkstoffe, die über mindestens eine C-CF₃-Substruktur verfügen, muss zum Schutz des Grundwassers unterbunden werden. Zudem müssen Kleingewässer effektiv in die Überwachung und Bewirtschaftung einbezogen und RAK-Überschreitungen verhindert werden. Es müssen effektivere Minderungsmaßnahmen ergriffen werden, wie z.B. Anwendungsrestriktionen und -verbote u.a. in Wasserschutzgebieten oder größere Gewässerabständen. Zu begrüßen ist, dass im Anhörungsdokument wasserwirtschaftliche Maßnahmen wie Gewässerrandstreifen als Handlungsoption genannt werden. Hiervon ist in stärkerem Umfang als bisher Gebrauch zu machen. Sofern im Übrigen lediglich auf die Beratung und die Umsetzung der guten fachlichen Praxis verwiesen wird, ist dies unzureichend. Es sollte auf die Überprüfung problematischer pflanzenschutzmittelrechtlicher Zulassungen hingewirkt werden. Schutzgebiete sind konsequent zu schützen. Zudem bedarf es einer Intensivierung der Überwachung der Einhaltung pflanzenschutzmittelrechtlicher Vorgaben. Auf die nähere Erörterung des Handlungsbedarfs oben sei an dieser Stelle verwiesen.

3.1.5. Quecksilber

Die Deutsche Umwelthilfe nimmt mit großer Sorge wahr, dass der Belastung der FGE mit dem Schadstoff Quecksilber (Hg) eine viel zu geringe Bedeutung beigemessen wird, insbesondere sehen wir keine Anstrengungen des Landes, die hohen Belastungen der Gewässer mit diesem Schadstoff wirksam und schnellstmöglich zu reduzieren.

Quecksilber ist eine hochgiftige Substanz, die sich nach Freisetzung in die Umwelt weiträumig und über große Distanzen verteilt und in den Umweltmedien Wasser, Boden und schließlich in Lebewesen anreichert. Es kommt in der Umwelt vor, wird aber durch menschliche Aktivitäten vermehrt freigesetzt. Für Menschen und Tiere ist Quecksilber hochgiftig.

Aufgrund der erheblichen negativen Umwelt- und Gesundheitsfolgen von Quecksilber im Wasser gibt das Unionsrecht in Bezug auf diesen Schadstoff mehrere verbindliche Gewässerschutzziele vor. Die WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 1 lit. a ii), iii) zur Erreichung eines guten Zustands der Gewässer (sog. Verbesserungsgebot), grundsätzlich bis zum 22. Dezember 2015. Die Erreichung eines guten chemischen Zustands setzt die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen (UQN) voraus, die in der Richtlinie 2008/105/EG (UQN-Richtlinie) festgelegt wurden. Die UQN-Richtlinie legt in Anhang I für die Wasserphase eine zulässige Höchstkonzentration von 0,7 µg/l für Binnengewässer und für Biota (aquatische Lebewesen) eine Umweltqualitätsnorm von 20 µg/kg Frischgewicht fest. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL sind weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands, u.a. aufgrund einer Erhöhung der Quecksilberkonzentration im Wasser oder in

Biota, zu verhindern. Zudem verpflichtet Art. 3 Abs. 6 UQN-Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Durchführung einer langfristigen Trendermittlung in Bezug auf Quecksilber und zum Ergreifen von Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass die Quecksilber-Konzentrationen in den Sedimenten und/oder den betreffenden Biota nicht signifikant ansteigen. Aufgrund seiner hohen Toxizität ist Quecksilber in der WRRL zudem als prioritär gefährlicher Stoff qualifiziert. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einleitungen, Emissionen und Verluste solcher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen (sog. Phasing-Out-Gebot). Die europarechtlichen Vorgaben sind im deutschen Recht entsprechend umgesetzt.

Die UQN wird (oftmals) nahezu flächendeckend überschritten.

Hervorzuheben ist, dass es den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt, wenn der gute chemische Zustand der Oberflächengewässer irgendwann erreicht wird. Aus der WRRL ergibt sich vielmehr eine Verpflichtung, die Bewirtschaftungsplanung an dem Ziel der schnellstmöglichen Erreichung des guten chemischen Zustands auszurichten.

Ein Verzicht auf die Festlegung schnellstmöglich wirksamer Maßnahmen kann insbesondere nicht damit gerechtfertigt werden, dass der Biota-Grenzwert etwa wegen des Verursachungsbeitrags von Sedimentablagerungen oder des Einflusses des atmosphärischen Ferntransports nicht erreichbar ist. Es trifft zwar zu, dass diese Faktoren nach derzeitigem Kenntnisstand einen wichtigen Beitrag zu den hohen Biota-Werten leisten. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass eine Reduzierung der Quecksilbereinträge in die Oberflächengewässer des Landes zumindest zu einer Verringerung der Biota-Werte auch in diesem Land beitragen wird. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass dieser Beitrag ggf. für sich genommen nicht ausreicht, um eine Grenzwerteinhaltung in Biota sicherzustellen. Minderungsmaßnahmen müssen vielmehr auch dann ergriffen werden, wenn sie für sich genommen nicht zur Zielerreichung, sondern lediglich zu einer Reduzierung der Belastung führen. Der Einfluss des atmosphärischen Ferntransports und der Freisetzung aus Sedimenten kann das Land daher nicht davon entbinden, die bestehenden Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, um dem Zustandsziel wenigstens so nah wie möglich zu kommen. Dies ist vorliegend nicht passiert.

3.1.6. Watchlist

Die Ergebnisse des Monitorings der Watchlist sollten öffentlich zugänglich sein.

Wir gehen im Folgenden insbesondere auf Antibiotika ein.

Obwohl die Aktualisierung der Oberflächengewässer Watch List im Jahr 2025 eine breitere Palette priorisierter Stoffe umfasst, ist es besorgniserregend, dass zwei wichtige Antibiotika (Amoxicillin und Ciprofloxacin) sowie das weit verbreitete Pestizid Metaflumizon nicht mehr überwacht werden. Die Watch List und die damit verbundene Überwachung sind weiterhin unverzichtbar – nicht nur zur Identifizierung und Bewertung neu auftretender Schadstoffe, sondern auch zur Generierung evidenzbasierter Daten, die für das Verständnis ihrer vielfältigen Auswirkungen auf die Umwelt erforderlich sind. Wir appellieren an die Bundes- und Landesregierungen, die Komplexität der ökologischen Systeme, in die diese Stoffe eingetragen werden, zu berücksichtigen und die Notwendigkeit einer fortlaufenden Bewertung anzuerkennen. Nur durch eine kontinuierliche und umfassende Überwachung können wir eine fundierte Bewertung der Wasserqualität erreichen und die Grundlage für einen guten chemischen und ökologischen Zustand von Oberflächen-, Grund- und Küstengewässern schaffen.

Im derzeit andauernden Trilog wird auf EU-Ebene darüber diskutiert, wie mit der seit Jahren überfälligen Stoffliste umgegangen werden soll. Es widerspricht jeglicher Logik, die neu zu bewertenden Stoffe nicht schon in den kommenden Bewirtschaftungsplan aufzunehmen, da darin unter anderem Schwellenwerte für hochgradig gesundheitsgefährdende Stoffe wie PFAS und Pestizide

geregelt werden. Wir fordern deshalb, die ergänzten Stoffe bereits in den kommenden Bewirtschaftungsplan aufzunehmen.

Die Antibiotikarückstände und Antibiotikaresistenzen in Gewässern stellen eine wachsende Herausforderung dar, daher sollte die Problematik deutlich stärker in der WRRL und ihrer Umsetzung berücksichtigt werden.

In der WRRL ist ein Monitoring³³ vorgesehen zum Vorkommen und zur Verbreitung von Antibiotika in der Umwelt. Umgekehrt verweist der EU-Aktionsplan zur Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen auf die Wasserrahmenrichtlinie auf dieses Monitoring³⁴. Die maximale Nutzung des Wissens aus dem Monitoring wird als wichtige Verknüpfung genannt.

Die EU-Kommission hat 2025 eine neue Beobachtungsliste³⁵ mit Stoffen in Oberflächengewässern verabschiedet, die ein Risiko für die Umwelt und die menschliche Gesundheit darstellen. Sie enthält zwölf Schadstoffe, darunter Pestizide und Arzneimittel, einen Sonnenschutzmittelwirkstoff und ein in Reifen verwendetes Antioxidans, deren Auswirkungen von den Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten als potenziell weitreichend besorgniserregend eingestuft wurden. Die DUH begrüßt, dass die Watch-Liste aktuell erweitert wurde gemäß unserer Forderung per Stellungnahme 2021.

Die Mitgliedstaaten sollen die aufgeführten Stoffe mindestens in den nächsten zwei Jahren an einer begrenzten Anzahl von Messstationen in ausgewählten repräsentativen Oberflächengewässern überwachen, um Daten über ihre Konzentrationen und ihr Vorkommen in der Umwelt zu erheben.

Die DUH ist der Ansicht, dass Bund und Länder diese Stoffe an möglichst vielen Messstationen monitoren sollten. Zudem sollte in engen Zeitintervallen berichtet werden, welche Ergebnisse gemessen wurden. Es sollte rasch ermittelt werden, ob die Stoffe ein weit verbreitetes Risiko darstellen. Ist dies der Fall, werden sie für die Aufnahme in die Liste der prioritären Stoffe gemäß der Wasserrahmenrichtlinie in Betracht gezogen. Dies würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten sich auf zulässige Höchstwerte für das Vorhandensein dieser Stoffe in Oberflächengewässern einigen und, soweit möglich, Maßnahmen an der Quelle ergreifen müssten, um ihre Emissionen zu verringern oder ganz einzustellen.

Die AOK schrieb im Jahr 2025 in einer Pressemitteilung:

„Zur medizinischen Versorgung der Patientinnen und Patienten in Deutschland sind im Jahr 2023 insgesamt rund 310 Tonnen Antibiotika zum Einsatz gekommen (14 Prozent mehr im Vergleich zum Vorjahr), während das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit rund 529 Tonnen an Tierärztinnen und Tierärzte abgegebene Antibiotikamengen ermittelt hat.“³⁶

³³ Joint Research Centre (JRC) (2018). State of the art on the contribution of water to antimicrobial resistance. European Commission. [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111198/wl_report_jrc_2018_04_26_final_online.pdf]

³⁴ Europäische Kommission (2017). A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR). [https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf]

³⁵ Europäische Kommission. (2025). Selection of substances for the 5th Watch List under the Water Framework Directive. [<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC137626>]

³⁶ AOK. (2025). Antibiotikaverbrauch in Deutschland steigt: Verordnungen erstmals wieder über dem Niveau vor der Pandemie [<https://www.aok.de/pp/bv/pm/antibiotikaverbrauch-in-deutschland/>]

Das Vorkommen und die Ausbreitung von Antibiotikarückständen und Antibiotikaresistenzen in Gewässern wurden in Deutschland in zwei maßgeblichen Projekten wissenschaftliche nachgewiesen:

UBA-Untersuchung zu Antibiotika im Grundwasser von 2013³⁷

Langjähriges Verbundprojekt „HyReKA“ zu Antibiotika in Oberflächengewässern und der Umwelt: mit den jüngsten Ergebnissen von 2021.³⁸

Darin heißt es *„Die ubiquitäre Verbreitung von Bakterien der ESKAPE-Gruppe (insb. E. coli und MRSA), die Resistenzen gegen „Highest Priority Critically Important Antimicrobials“ (i.e. Cephalosporine 3. und höheren Generationen, Fluorchinolone, Polymyxine) aufweisen, in Prozesswässern und Abwasser von Geflügel- und Schweineschlachthöfen ist besorgniserregend. Eine Kolonisierung bzw. abhängig von individuellem Gesundheitszustand und der Expositionsintensität zu kontaminiertem Wasser, Infektion der Schlachthofmitarbeiter ist nicht vollkommen auszuschließen. Des Weiteren, durch mögliche Kreuzkontaminationen der Schlachtkörper (z.B. mit Brühwasser) können diese Bakterien in die Lebensmittelkette eingetragen werden und stellen somit möglicherweise ein potentiell Risiko für Verbraucher dar. **Darüber hinaus werden sie durch betriebseigene Kläranlagen, die keine weitergehende Abwasserreinigung (z.B. Ultrafiltration, Ozonbehandlung) betreiben, nicht vollständig eliminiert und gelangen so in Oberflächengewässer.**“* (Hervorhebungen DUH)

Bund und Länder sollten gemäß Verursacherprinzip und im Sinne des Wasserschutzes direkt dafür Sorge tragen, dass insbesondere direkteinleitende Schlachtbetriebe Maßnahmen zur Abwasserbehandlung in den betriebsinternen Kläranlagen von Schlachthöfen installieren. Es gilt alle technischen Möglichkeiten zur Risikominimierung im aquatischen System auszuschöpfen.

*„Final bleibt jedoch festzuhalten, dass der verantwortungsbewusste Einsatz von Antibiotika in Tierhaltungen sich als wichtigste Stellschraube zur Vermeidung von Resistenzen zeigte.“*³⁹

Der Antibiotikaverbrauch in der Tierhaltung in Deutschland ist seit 2011 zwar gesunken, steigt gemessen in Milligramm je Kilogramm Tiergewicht allerdings an und liegt aktuell bei über 70 mg/kg Tier⁴⁰. Rund ein Zehntel aller in der Tierhaltung in Deutschland verbrauchten Antibiotika sind Wirkstoffe von der Liste der Reserveantibiotika, die mit der Gülle aus Tierhaltungen in Umwelt und Gewässer gelangen.⁴¹

Antibiotika und Antibiotika in Gewässern wurden auch von Wasserwerken sehr kritisch kommentiert (z.B. 2018 in einer Anhörung im Bundestag).⁴²

Im Aktionsplan dazu: "maximise the use of data from existing monitoring, e.g. Watch List monitoring under the Water Framework Directive, to improve knowledge of the occurrence and spread of antimicrobials in the environment"

³⁷ Umwelt Bundesamt. (2010). Antibiotika im Grundwasser. [<https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0258.pdf>]

³⁸ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022). HyReKA Syntehse- und Abschlussbericht. [https://www.ukbonn.de/site/assets/files/29796/hyreka_abschlussbericht_formatiert.pdf]

³⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022). HyReKA Syntehse- und Abschlussbericht.S.30 [https://www.ukbonn.de/site/assets/files/29796/hyreka_abschlussbericht_formatiert.pdf]

⁴⁰ European Medicines Agency (EMA) (2024). European sales and use of antimicrobials for veterinary medicine – Annual Surveillance Report 2023. [https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/european-sales-use-antimicrobials-veterinary-medicine-annual-surveillance-report-2023_en.pdf]

⁴¹ BVL (2024). Veröffentlichung der Abgabemengen von Antibiotika in der Tiermedizin

⁴² Deutscher Bundestag (2018). Forschungsstand zu multiresistenten Keimen weist noch Lücken auf. [<https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2018/kw24-pa-umwelt-keime-554304>]

3.2. Hydromorphologie & Durchgängigkeit der Oberflächengewässer

Die fehlende Flächenverfügbarkeit ist ein zentrales Problem, das prioritär behandelt werden muss. Hier spielt der Gewässerentwicklungskorridor eine zentrale Rolle, damit Fließgewässer wieder ausreichend Raum für eigendynamische Entwicklung haben. Nur so kann die für die Zielerreichung notwendige Struktur- und Lebensraumvielfalt wiederhergestellt werden.

Naturbasierte Lösungen bieten eine Chance, die Hydromorphologie zu verbessern. Da sie auch wichtige Bausteine im Umgang mit der Klima-, Biodiversitäts- und auch Schadstoffkrise sind, sollten sie fokussiert und ambitioniert umgesetzt werden, wo immer es möglich ist.

Die ökologische Durchgängigkeit ist ein wichtiges Ziel der WRRL, das nun auch durch die Wiederherstellungsverordnung gestärkt wird. Sie sollte nicht nur abschnittsweise oder an ausgewählten Gewässern sondern für alle Fließgewässer hergestellt werden.

Der gewässerökologische Einfluss von Querbauwerken ist massiv: Der Rückstau und der gestörte Sedimenttransport gehen mit erheblichem Lebens- und Laichraumverlust im Fluss und den Uferbereichen einher. Chemische und physikalische Wasserparameter ändern sich zum Nachteil empfindlicher und bedrohter Arten. Die fehlende Durchgängigkeit verzögert oder verhindert lebensnotwendige Wanderungen von Wanderfischen wie Lachs, Aal oder Stör auf dem Weg ins Meer oder in die Oberläufe der Gewässer und auch vieler anderer Arten, die innerhalb der Flusssysteme wandern.^{43,44} Darüber hinaus werden die Wanderrouten wassergebundener Säugetiere, darunter streng geschützter Arten wie dem Fischotter, zerschnitten.

Die Tiere sind auf ihren Ausweichrouten tödlichen Gefahren, etwa durch Straßenverkehr, ausgesetzt. Bei Querbauwerken mit zusätzlicher Wasserkraftnutzung sterben im Durchschnitt über ein Fünftel aller flussabwärts wandernden Fische. Die Situation wird durch die Folgen der Klimaerwärmung noch verschärft: kurzfristige Ausweichbewegungen bei Extremereignissen wie Hochwasser oder Dürre werden durch Querbauwerke ebenso erschwert wie die langfristige Besiedlung geeigneter Lebensräume unter sich verändernden Umweltbedingungen. Das schwächt die Resilienz der gewässergebundenen Arten. Durch den dadurch stark reduzierten und fragmentierten Lebensraum sind mittlerweile auch ehemalige „Allerweltsarten“ gefährdet und Süßwasserarten insgesamt seit den 1970er Jahren um 85% eingebrochen.^{45,46}

Die ökologische Durchgängigkeit kann durch Fischwanderhilfen oder besser noch, den vollständigen Rückbau der Querbauwerke erreicht werden, wenn es wasserwirtschaftlich möglich ist. Letztere sind Wanderhilfen in ihrer ökologischen Wirkung weit überlegen, und ein erklärtes Ziel der EU-Wiederherstellungsverordnung. Zuletzt zeigte der WWF das große Potenzial für Rückbauten in deutschen Fließgewässern in einem Gutachten.⁴⁷

Artikel 4 (3) WRRL besagt, dass die Einschätzung, ob ein Wasserkörper weiterhin als erheblich verändert (HMWB) gilt, alle sechs Jahre zu prüfen ist. In Deutschland sind 35% der Gewässer als erheblich verändert eingestuft, 17% als künstliche Gewässer, was bedeutet, dass über die Hälfte aller Wasserkörper unter besonders starkem Nutzungsdruck stehen. Die Zuweisung als HMWB liegt vor allem an landwirtschaftlichen Drainagen (66%), Urbanisierung (28%) und Hochwasserschutz (19%). Deutschland hat

⁴³ Grill, G. et al. (2024). River fragmentation: status, drivers and impacts on freshwater biodiversity. *Nature Reviews Earth & Environment*, 5, 305–323. [[10.1038/s43017-024-00596-0](https://doi.org/10.1038/s43017-024-00596-0)]

⁴⁴ Lange, K. et al. (2021) Headwater stream biodiversity declines with stream intermittency – A global meta-analysis. *Science of the Total Environment*. [[10.1016/j.scitotenv.2020.143293](https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143293)]

⁴⁵ Freyhof et al. (2023). Rote Liste und Gesamtartenliste der sich im Süßwasser reproduzierenden Fische und Neunaugen (Pisces et Cyclostomata) Deutschlands. In: *Naturschutz und Biologische Vielfalt*, Heft 170 (6), 63 [<https://doi.org/10.19213/972176>]

⁴⁶ WWF (2024). Living Planet Report 2024 – A System in Peril. [<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF/WWF-Living-Planet-Report-2024-Kurzfassung-dt.pdf>]

⁴⁷ WWF Deutschland (2022). Fachgutachten zur ökologischen Priorisierung zum Rückbau von Querbauwerken in deutschen Fließgewässern. [<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Deutschland/Fachgutachten-Oekologische-Priorisierung-zum-Rueckbau-von-Querbauwerken.pdf>]

zahlenmäßig fast 320% mehr durch landwirtschaftliche Drainage erheblich veränderte Gewässer als die anderen Mitgliedstaaten, die elektronisch an die EU berichtet haben.⁴⁸

Unter Maßnahmen zur Reduzierung hydromorphologischer Belastungen fällt unter anderem auch der Eintrag von Feinsedimenten. Die daraus resultierende Kolmation der Gewässersohle u.a. für schlechtere Habitatbedingungen für Fische und benthische Organismen führt. Erosion von beispielsweise landwirtschaftlichen Nutzflächen und aus der Mischwasserentlastung werden in Zukunft mit steigender Zahl an Starkregenereignissen zunehmen.

Im Folgenden gehen wir im Speziellen auf die Flussgebietseinheit Weser ein:

In Bezug auf die Gewässermorphologie und die Durchgängigkeit werden die Probleme umfangreich vorgestellt, die Darstellung der Maßnahmen ist jedoch teilweise unkonkret. Die Problemlage wird wie auch schon in den Vorgängerdokumenten korrekt beschrieben und ist scheinbar unverändert.

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß der WRRL bis 2027 eine gute Durchgängigkeit der Flüsse im Einklang mit der Definition in Anhang V der WRRL gewährleisten. Durchschnittlich weist jeder dritte Flusskilometer in der FGG Weser ein Querbauwerk auf, weshalb die Durchgängigkeit ein besonders relevantes Problem darstellt, das ab sofort ambitioniert angegangen werden sollte. Der Handlungsbedarf für die ökologische Durchgängigkeit ist weiter zu konkretisieren. So sollte eine Übersicht dazu erfolgen, wie sich die Anzahl dieser Barrieren seit 2015 verändert hat und wie viele für die Zielerreichung noch rückzubauen sind. Auch die Ursachen von Verzögerungen des Rückbaus sind zu benennen und zu quantifizieren. Wir weisen zudem darauf hin, dass die Durchgängigkeit nicht nur in der überregional bedeutenden Wanderoute – so wie in Abb. 4.2 auf S. 20 des Anhörungsdokumentes dargestellt –, sondern regelmäßig für alle Fließgewässer-Wasserkörper im Flussgebiet hergestellt werden muss. Neubau oder Reaktivierung von Wehren bzw. Wasserkraftanlagen widersprechen dem Verschlechterungsverbot.

Die Wiederherstellung der Gewässermorphologie und der Durchgängigkeit scheitert insbesondere am Umsetzungsdefizit. So hat beispielsweise das Land Niedersachsen auf Grundlage des in Deutschland angewandten sog. „Transparenzansatzes“ sich nicht verpflichtet gesehen an allen identifizierten Querbauwerken die Durchgängigkeit bis 2027 zu verbessern, sondern im Maßnahmenprogramm festgelegt, dass nur an den Fischwanderwegen oder Wasserkörpern der Priorität 1 oder 2 sind, alle notwendigen Maßnahmen bis spätestens 2027 umzusetzen sind (vgl. Nds. Beitrag zu MNP 2021-2027, S. 71).

Ein weiterer Grund für das Scheitern der Umsetzung ist das Freiwilligkeitsprinzip, dessen Fortführung das Land Niedersachsen im Maßnahmenprogramm (s. Nds. Beitrag MNP 2021-2027, S. 169) Freiwilligkeitsansatz Niedersachsen verankert hat. Die Vollzugspraxis setzt ausdrücklich und ausschließlich auf die Freiwilligkeit der Maßnahmen, so dass die Wasserbehörden den Wasserkraftanlagen-Betreibern bspw. keine Anordnungen erlassen, die zur Verbesserung der Durchgängigkeit führen.

Die Tatsache, dass die Verbesserung der Durchgängigkeit gerade an den zahlreichen kleinen Wasserkraftanlagen in Privathand nicht oder nur sehr schleppend erfolgt, liegt an gegenseitigen Zuständigkeitsverweisen zwischen Land und Unteren Wasserbehörden und fehlender Klärung für die Kostenübernahme für Maßnahmen. Es bedarf daher dringend einer Klärung, wie den gesetzlichen Verpflichtungen der §§ 34 Abs. 2 und 35 Abs. 2 WHG entsprochen werden kann, um die ökologische Durchgängigkeit zu gewährleisten, und wie ggf. den Staurechtsinhabern bzw. Wasserkraftbetreibern eine Belastung jenseits der Zumutbarkeit durch öffentliche Förderung erspart werden kann.

⁴⁸ Europäische Kommission (2025). Commission Staff Working Document – Member State: Germany. Accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive", SWD(2025) 25 final, Brüssel, 04.02.2025. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0025>

Fehlende Regelungen bei den Zuständigkeiten stellen an kleineren Gewässern nach wie vor ein wesentliches Umsetzungshindernis dar. In vielen Bundesländern innerhalb der FGG Weser gibt es noch kleine Wasser- und Bodenverbände, die für die Unterhaltung der Gewässer zuständig sind. Zwar ist in den Landeswassergesetzen i.d.R. inzwischen geregelt, dass Unterhaltungs- und Ausbauzuständigkeiten untrennbar miteinander gekoppelt sind. Allerdings fehlen den Wasser- und Bodenverbänden häufig Fachkompetenz, Personal und finanzielle Mittel sowie die Einsicht über ihre Zuständigkeiten. Hier sind Bund und Länder dringend gefordert, gesetzlich und im Verwaltungsvollzug handlungsfähige Strukturen zu schaffen.

3.3. Berücksichtigung der Folgen der Klimakrise und Etablierung eines nachhaltigen Wassermanagements

Maßnahmen, die den natürlichen Wasserrückhalt fördern, sind im Hinblick auf die voranschreitende Klimakrise essenziell. Denn der Klimawandel hat nicht nur erhebliche Einflüsse auf den Landschaftswasserhaushalt und die Grundwasserneubildung, sondern auch auf den ökologischen und chemischen Zustand der Oberflächengewässer und den mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers sowie die Artenvielfalt im aquatischen Ökosystem durch Temperaturveränderungen und Trockenfallen von Gewässersystemen. Auch die Küstengewässer sind durch die Veränderung der hydrologischen Parameter wie Meeresspiegel, Seegang, Temperaturanstieg des Meereswassers, Vordringen des Salzwassers landeinwärts etc. vom Klimawandel betroffen.

Es braucht deshalb dringend eine konsequente Umsetzung und Weiterentwicklung der sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene bereits getroffenen Entscheidungen in Bezug auf Klimaanpassung, Wiederherstellung der Natur und der Verbesserung der Gewässerqualität. Gleichzeitig muss der Natürliche Klimaschutz vorangetrieben werden.

Zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts und Förderung der Grundwasserneubildung ist Wasser in der Fläche zu halten. Dazu müssen Auen, Feuchtgebiete und Moore renaturiert werden.⁴⁹

Städte sollen Schwammstädte werden, vermehrt Wasser aufnehmen und verzögert in Grund- und Oberflächenwasser abgeben. Die Land- und Forstwirtschaft sollten Maßnahmen zum Rückhalt von Wasser zu Bewässerungszwecken ergreifen und weniger wasserintensive Kulturen wählen und vor allem ihre Bewässerungstechnik zeitgemäß und nachhaltig verändern. Drainagen sollten rückgebaut und verschließbar umgebaut werden, um Wasser länger in der Fläche zu halten.

Die Wasserrahmenrichtlinie mit ihren übergeordneten Zielen ist ein wichtiger Hebel für die Herausforderungen der Klimakrise. Daher muss das oberste Ziel des kommenden Bewirtschaftungsplans und der Maßnahmenprogramme sein, die Resilienz unserer Gewässersysteme gegenüber Klimaänderungen zu erhöhen. Schlüsselinstrumente sind hierbei die Renaturierung von Fließgewässern mit Verbesserungen der Gewässerstruktur und der ökologischen Durchgängigkeit sowie die Revitalisierung der Auen mit einer nachhaltigen Nutzungsänderung.

Um den Wasserhaushalt nachhaltig zu verbessern, müssen auch die Flussauen einbezogen werden.

Auen in Deutschland stehen unter starkem Druck. Lediglich 1% der rezenten, also überflutbaren, Flussauen gilt als sehr *gering verändert*. 8% sind gering verändert, d.h. nur 9% sind intakt. Demgegenüber stehen 32% der Auen, die als *stark verändert* und 26% der Auen die als *sehr stark verändert* gelten. Dieser Zustand ist historisch bedingt: Langjährige Begradigung der Fließgewässer, die Entwässerung der Landschaft und die Umwandlung der „gewonnenen“ Flächen in Siedlungs- und Ackerflächen hat nicht

⁴⁹ Europäische Kommission (2014). EU policy document on natural water retention measures. [<https://data.europa.eu/doi/10.2779/396202>]

nur zu einem deutlichen Verlust an rezenten Auen geführt. Die Veränderungen in der Landnutzung schränken auch die vielfältigen Ökosystemfunktionen der Gewässer massiv ein.

Der hohe Nutzen von Auen für den natürlichen Wasserrückhalt wird auch mit Blick auf die durch die Klimakrise zunehmenden Extremwetterereignisse immer relevanter. Das Winterhochwasser um den Jahreswechsel 2023/2024 und die Überflutungen im Saarland und in Rheinland-Pfalz nur fünf Monate später untermauern die Dringlichkeit von nachhaltigen Maßnahmen.

Eine naturbasierte Möglichkeit der klimaangepassten Landschaft ist die Schwammlandschaft. Denn intakte Auen können Wasser wie ein natürlicher Schwamm speichern und in Trockenphasen langsam wieder an ihre Umgebung abgeben.

Renaturierte Feuchtgebiete können so einen wichtigen Beitrag für einen gesunden Landschaftswasserhaushalt leisten. Gerade während Starkregenereignissen können Bäche und Flüsse wieder über die Ufer treten und sich in der Fläche verteilen. Durch diese natürliche Auendynamik kann das überschüssige Wasser somit entweder in den Boden versickern und zu neuem Grundwasser werden, oder dort gespeichert werden, bis es unterirdisch wieder abfließen kann. So werden nicht nur Hochwasserspitzen, sondern auch Dürreperioden abgeschwächt, denn das im Boden gespeicherte Wasser kann durch den langsamen Abfluss einen Grundabfluss der Gewässer aufrechterhalten. So bleiben Flora und Fauna auch in Hitzeperioden mit Wasser versorgt und die gesunde Vegetation kann zur Abkühlung der Landschaft beitragen. Historisch und geografisch bedingt liegt der überwiegende Siedlungsraum in Deutschland an größeren Flüssen oder Bächen. Sowohl an den Bundeswasserstraßen aber viel auch bei kleineren Gewässern kann die Hochwasservorsorge durch Auenwiederanbindung (z.B. durch Deichrückverlegungen wie in Lenzen) gestärkt werden und die Pegelstände der Hochwasser verringert werden.

Durch die Wiederanbindung von Auen an den Flusslauf (bspw. durch Deichrückverlegung oder -öffnung) werden Standorte, die für den Ackerbau und für intensive Grünlandnutzung ausgedieht und/oder entwässert wurden, wieder feucht. Die Flächen können wieder regelmäßig überflutet werden, und Niederschlags- und Grundwasser wird nicht mehr so schnell aus der Fläche abgeleitet. Dies bringt zahlreiche Vorteile für den Wasserhaushalt und die Artenvielfalt in Feuchtbiotopen mit sich, allerdings macht eine Wiedervernässung der Flächen Änderungen in der Landnutzung notwendig. Ackerbauliche oder intensive Grünlandnutzung ist dann in der Regel nicht mehr möglich, da regelmäßige Mahd oder andere Arbeitsgänge mit schweren Maschinen auf den feuchten Flächen kaum noch durchführbar sind. Zudem besteht bei Überschwemmungen ein erhöhtes Risiko für den Austrag von Düngemittel- oder Pestizidrückständen in Gewässer sowie für die Erosion von Ackerboden.

Eine alternative Nutzungsform, die bestens geeignet ist, um die Multifunktionalität wiederangebundener Auen rasch wiederherzustellen, ist die extensive Ganzjahresstandweide mit robusten Haustierrassen. Dieses Konzept verfolgt das naturschutzfachliche Ziel einer halboffenen, artenreichen Weidelandchaft mit Förderung von Biodiversität, Klima-, Boden-, Grundwasser- und Gewässerschutz. Sogenannte Wilde Auenweiden können außerdem eine Brücke zwischen Landwirtschaft und Naturschutz schlagen und somit zur Verringerung von Nutzungskonflikten beitragen

Ebenso müssen die Maßnahmen an sich durch die Klimakrise verändernde Bedingungen angepasst werden und klimaresiliente Gewässersysteme entwickelt werden, auch um zukünftig das Verschlechterungsgebot einhalten zu können. Dies gilt auch für die Wassernutzung (z.B. Kühlwasserentnahme und Wiedereinleitung). Maßnahmen müssen sich sowohl an Hochwasser als auch an Dürre orientieren.

Der mengenmäßige Zustand der deutschen Grundwasserkörper nimmt langsam ab. 95% der Grundwasserkörper sind noch in einem guten quantitativen Zustand. Im ersten Bewirtschaftungszyklus waren es 96%. Der schlechte Status einiger Regionen rührt von Tagebauaktivitäten, landwirtschaftlicher Bewässerung und Trinkwasserherstellung. Auch der EU-Kommission ist laut ihrem Bericht nicht klar, ob Klimaszenarien in die Vorhersagen zukünftiger Erfolge im Erreichen eines guten mengenmäßigen Zustands

eingeflossen sind und zitiert Zahlen des UBA, nach denen bis 2027 98% und bis 2045 100% Zielerreichung erfolgt sein soll, was die Kommission als „übermäßig optimistisch“ im Hinblick auf den Klimawandel bezeichnet.⁵⁰

Für das Gelingen einer ganzheitlichen Planung, die die Folgen der Klimakrise und Etablierung eines nachhaltigen Wassermanagements berücksichtigt, sind die Ziele der WRRL unseres Erachtens deutlich stärker in andere Politikbereiche zu transferieren. Hier seien insbesondere Landwirtschaft, Verkehr, Energie und Raumplanung genannt. In den genannten Politikfeldern muss klar werden, dass die Umsetzung der WRRL nicht der Pflichterfüllung dient, sondern grundlegenden Ressourcenschutz sowie den Erhalt der Biodiversität.

Im Folgenden gehen wir im Speziellen auf die Flussgebietseinheit Weser ein:

Grundsätzlich sind die unter dieser wichtigen Wasserbewirtschaftungsfrage im Anhörungsdokument der FGE Weser aufgeführten Aspekte, wie z.B. die umfassende Berücksichtigung potenziellen Auswirkungen des Klimawandels bei der Maßnahmenauswahl sowie das gemeinsame strategische Handeln aller beteiligten Akteure, zu begrüßen.

Zutreffend wird im Anhörungsdokument beschrieben, dass alle Gewässertypen von Klimawandelfolgen betroffen sind mit gravierenden Folgen für die biologische Vielfalt, Treibhausgas-Emissionen und sinkende Grundwasser- und damit Trinkwasserverfügbarkeit.

Laut Anhörungsdokument ist das Weserästuar besonders stark von Klimawandelfolgen betroffen mit beschleunigter Erosion und einer Zunahme von Sturmfluten. Um die schleichende, aber offensichtliche Verschlechterung der Gewässerstruktur zu stoppen, bedarf es eines spezifischen, ambitionierten Maßnahmenprogramms zur deutlichen Reduzierung des Tidenhubs. Planungen, wie die geplante Außenweser- und Unterweservertiefung stehen den Zielen, die Folgen des Klimawandels zu berücksichtigen entgegen bzw. Würden diese weiter verstärken. Diese Planungen sollten daher im Sinne der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie aufgegeben werden.

⁵⁰ Europäische Kommission (2025). Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans Member State: Germany. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0025>]

Ansprechpersonen

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Meike Metz

Fachreferentin für Gewässerschutz

Projektbüro Erfurt c/o KrämerLoft, Bahnhofstr. 16/Büßleber Gasse, 99084 Erfurt

Telefon: +49 361 302549-12, E-Mail: m.metz@duh.de

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Svane Bender

Bereichsleitung Naturschutz und Biologische Vielfalt

Bundesgeschäftsstelle Berlin, Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

Telefon: +49 30 2400867-880, E-Mail: bender@duh.de