

Ausgangslage

Politische Legitimation

Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) aus dem Jahr 2000 wurde unter vollständiger Mitberatung und -entscheidung des Europäischen Parlaments verabschiedet. Beteiligte und mit entscheidende Akteure auf deutscher Seite waren der damalige Bundesumweltminister Jürgen Trittin, das Landwirtschaftsministerium (Karl-Heinz Funke, SPD), der Bundestag, der Bundesrat und vor allem alle deutschen MdEP. Die WRRL wurde im Ministerrat einstimmig, also mit Stimme der BRD, verabschiedet. In einem Bericht über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten Entwurf der WRRL (Delegation des Parlaments im Vermittlungsausschuss vom 29. August 2000) heißt es: „Am 21. August 2000 nahm die Delegation des Parlaments im Vermittlungsausschuss den Entwurf einer legislativen Entschließung einstimmig an.“ (Quelle:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2000-0214&language=DE>)

Fazit: Die WRRL wurde über alle Parteigrenzen hinweg getragen und verabschiedet.

Ziele/Vorgaben

- **Verbesserungsgebot:** Für die Oberflächengewässer (Fließgewässer, Seen, Küstengewässer) muss bis 2015 der gute ökologische und gute chemische Zustand erreicht werden. Hinweis: Unterschieden wird bei Fließgewässern zwischen natürlichen/naturnahen sowie künstlichen und erheblich veränderten Gewässern (In HH sind alle Gewässer als künstlich oder erheblich verändert eingestuft worden). Für künstliche und erheblich veränderte Gewässer werden die bestehenden Nutzungen, die die Entwicklungsmöglichkeiten der Gewässer einschränken, bei der Zieldefinition berücksichtigt. Die Messlatte hängt demnach etwas niedriger und dieser Zielzustand wird als „gutes ökologisches Potenzial“ bezeichnet.
- **Verschlechterungsverbot:** Der Zustand/das Potenzial eines Gewässers darf sich nicht verschlechtern.
- Für das Grundwasser ist der gute mengenmäßige und gute chemische Zustand bis 2015 zu erreichen.

Die Ziele sind bis zum 22.12.2015 zu erreichen. Zwei Fristverlängerungen um einen Zeitraum von jeweils sechs Jahre sind nach Wasserhaushaltsgesetz §29 (2) möglich, wenn sich der Gewässerzustand nicht weiter verschlechtert und

1. die notwendigen Verbesserungen des Gewässerzustands auf Grund der natürlichen Gegebenheiten nicht fristgerecht erreicht werden können,
2. die vorgesehenen Maßnahmen nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar sind oder
3. die Einhaltung der Frist mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre.

Bewertung des ökologischen Zustands/Potenzials (Fließgewässer)

Die Bewertung von Fließgewässern findet im Regelfall nicht für einzelne Gewässer statt. Vielmehr werden durch die Zusammenfassung mehrerer kleiner Gewässer oder die Unterteilung eines größeren Gewässers Abschnitte gebildet – sogenannte Oberflächenwasserkörper (OWK). Die Ziele der WRRL sind für jeden OWK zu erreichen. Grundsätzlich soll bei der Bewirtschaftung nicht an Verwaltungsgrenzen Halt gemacht werden. Stattdessen setzen die Einzugsgebiete der Gewässer die Grenzen für die Bewirtschaftungsräume fest. Das hat zur Folge, dass Bundesländer und Staaten zusammenarbeiten müssen. Für die Elbe wird das durch die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) auf Staatenebene und die Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) auf Länderebene abgebildet.

Der ökologische Zustand wird anhand biologischer Parameter gemessen. Dazu gehören z.B. die Fische, die Wirbellosen (Kleintiere) oder die Flora (z.B. Wasserpflanzen und Röhrichte). Ergänzend werden hydromorphologische Parameter (z.B. Durchgängigkeit des Flusses, Wasserhaushalt, Morphologie/Strukturvielfalt) und physikalisch-chemische Parameter (z.B. Sauerstoffgehalt, Salzgehalt, Temperatur, Nährstoffgehalt) für die Bewertung herangezogen. Die Bewertungsmethoden werden auf Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse angepasst und weiterentwickelt. Es gibt fünf Bewertungsstufen: sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend und schlecht.

Umsetzungsschritte und -fristen (Auswahl)

Datum	Umsetzungsschritt
22.12.2000	Verabschiedung der WRRL
22.12.2002	Umsetzung der WRRL in deutsches Recht (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)
22.12.2004	Abschluss der Bestandsaufnahme
22.12.2006	Inbetriebnahme der Überwachungsprogramme (Monitoring)
22.12.2007	Veröffentlichung der wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen
22.12.2008	Veröffentlichung der Entwürfe des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms
22.12.2009	Verabschiedung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für den Bewirtschaftungszeitraum bis zum 22.12.2015
22.12.2014	Veröffentlichung der Entwürfe des Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum (die Öffentlichkeit hat für Stellungnahmen bis zum 22.6.2015 Zeit)
22.12.2015	Zielerreichung gemäß Bewirtschaftungsplan, bzw. ... Verabschiedung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für den zweiten Bewirtschaftungszeitraum bis zum 22.12.2021
22.12.2021	Zielerreichung gemäß fortgeschriebenem Bewirtschaftungsplan, bzw. ... Verabschiedung von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für den dritten Bewirtschaftungszeitraum bis zum 22.12.2027
22.12.2027	Zielerreichung gemäß fortgeschriebenem Bewirtschaftungsplan

Gelb: aktueller Schritt

In den drei Bewirtschaftungszeiträumen von 2009–2015, 2016–2021 und 2021–2027 erfolgen immer wieder die gleichen Schritte: u.a. die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands, Öffentlichkeitsbeteiligung, Berichte an die EU-Kommission sowie die Fortschreibung der Bestandsaufnahme.

Umsetzung der WRRL in Hamburg mit Fokus auf die Tideelbe

Zu Hamburg gehören insgesamt 30 Oberflächenwasserkörper (OWK) der Fließgewässer, 2 OWK der Seen, 2 OWK der Küstengewässer sowie 7 Grundwasserkörper. Mehrere der OWK sind länderübergreifend – ein Teil liegt in Hamburg, ein weiterer Teil in Schleswig-Holstein oder Niedersachsen. In den folgenden Ausführungen werden ausschließlich die Fließgewässer betrachtet mit einem besonderen Fokus auf der Elbe.

Finanzierung insgesamt und bezogen auf Tideelbe

- Hamburg stellt seit 2009 jährlich ca. 3 Mio. € zur Umsetzung der WRRL bereit. Darüber hinaus werden auch über andere Finanztitel Maßnahmen umgesetzt, die den Zielen der WRRL dienen (z.B. der Bau von Regenwasserbehandlungsanlagen zur Verbesserung der Wasserqualität). Bei einer geplanten Umsetzung von Maßnahmen bis 2027 beträgt das geplante Gesamtvolumen ca. 57 Mio. €.
- Laut Jahresbericht des Rechnungshofs von 2014 (S. 109-113), der die Umsetzung der WRRL 2013 prüfte, wurde der Finanzbedarf 2008 auf 255 Mio. € geschätzt und diese Summe dann Ende 2008 auf 100 Mio. € reduziert. Ende 2009 wurde dann nach Festlegung des Maßnahmenkonzepts die Finanzierung auf 57 Mio. € bis 2027 (3 Mio. € pro Jahr) gedeckelt. Neben dieser Reduzierung des verfügbaren Finanzrahmens wurde kritisch hervorgehoben, dass die Ausgaben für die bisherigen Maßnahmen rund 85% über der Ausgangsplanung liegen würden – das Budget müsste sich allein schon aus diesem Grund fast verdoppeln.
- Die jährlich 3 Mio. € zur Umsetzung der WRRL werden überwiegend an den kleineren Gewässern in Hamburg eingesetzt und stehen für die Elbe nicht zur Verfügung. Sie würden auch nicht reichen, um nennenswerte Verbesserungen zu erzielen (Die Kosten für die Ausgleichsmaßnahme für die geplante Elbvertiefung „Kreetsand“ (HPA) beliefen sich auf rund 63 Mio. € (Planung: 37,6 Mio. €) - also mehr als insgesamt für die gesamte WRRL-Umsetzung für die kleineren Gewässer bis 2027 bereitgestellt wird).

Fazit: Für Verbesserungsmaßnahmen an der Tideelbe stellt Hamburg keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Lediglich Maßnahmen zur Abmilderung oder zum Ausgleich von Verschlechterungen der Natur infolge von Eingriffen an anderer Stelle kommen an der Tideelbe zur Umsetzung.

Zustandsbewertung Tideelbe

Der Zustand der Tideelbe wird als „mäßig“ eingestuft und hat sich seit 2009 nicht verändert. Vor allem infolge der Eindeichungen und des Ausbaus der Tideelbe als Wasserstraße im letzten Jahrhundert wurde stark in das ökologische System eingegriffen. Um den guten ökologischen Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial nach WRRL zu erreichen, müssen daher Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands ergriffen werden. Eines der dramatischsten Beispiele für die heutige defizitäre Situation ist das jährlich wiederkehrende sommerliche „Sauerstoffloch“, das 2014 zu einem großen Fischsterben geführt hat (Quelle: <http://www.abendblatt.de/hamburg/article130506303/100-Tonnen-Kadaver-Dramatisches-Fischsterben-in-der-Elbe.html>).

Verbesserungsmaßnahmen für die Tideelbe

Maßnahmen an den Tideelbe-OWK werden in einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe Tideelbestrom (AG TES) vorgeschlagen und diskutiert. In der AG TES sind die zuständigen Behörden von Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg sowie sonstige betroffene/relevante Akteure vertreten. Die Entscheidung, welche der von der AG TES vorgeschlagenen Maßnahmen dann in das Maßnahmenprogramm aufgenommen und tatsächlich umgesetzt werden, wird wiederum auf Behördenseite getroffen. Die Naturschutzverbände sind in der gut 20köpfigen Arbeitsgruppe mit drei Vertretern (je einer pro Bundesland) vertreten. Wiederholt haben die Naturschutzverbände auf die Notwendigkeit von umfassenden Maßnahmen hingewiesen, um den Zustand der Elbe zu verbessern. Dies wurde jedoch von Behördenseite nicht aufgegriffen. Grund hierfür war u.a. die fehlende Finanzierung für Maßnahmen an der Tideelbe (s.o.), die auch Ausdruck des fehlenden politischen Willens war.

In Vorbereitung des **1. Bewirtschaftungszeitraums von 2009-2015** wurden im Jahr 2008 von der AG TES zielführende Maßnahmen zusammengetragen und aus dieser knapp 100 Maßnahmen umfassenden Liste insgesamt 36 ausgewählt. Von diesen 36 Maßnahmen werden zum 22.12.2015...

- 3 Maßnahmen verworfen
 - 15 Maßnahmen in Planung oder im Prozess
 - und 18 Maßnahmen umgesetzt sein.
- => davon 8 Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Kreesand (Kohärenz Elbvertiefung), Fischwechselanlage Geesthacht (Schadensminderungsmaßnahme für das Kohlekraftwerk Moorburg))
- => davon 8 konzeptionelle Maßnahmen bzw. Projekte, die an sich noch keine reale Verbesserung für die Elbe darstellen (z.B. TIDE, Wärmelastplan, Baggergutkonzept, Sedimentmanagementkonzept, Integriertes Küstenzonenmanagement, Systemkonzept Schadstoffunfallbekämpfung, Integrierter Bewirtschaftungsplan)

Fazit: Die bisherigen Maßnahmen waren entweder konzeptioneller Natur oder sollten die Verschlechterungen infolge von Eingriffen mindern bzw. ausgleichen. Der Zustand der Tideelbe wurde dadurch nicht verbessert. Es wurde – wenn überhaupt – nur dem Verschlechterungsverbot Genüge getan, aber nicht dem Verbesserungsgebot. Diesem kann nur über Maßnahmen, denen keine verschlechternden Eingriffe vorausgehen, genügt werden.

Für den **2. Bewirtschaftungszeitraum von 2016-2021** wurden die Maßnahmen in eine verbindliche und eine unverbindliche Maßnahmenliste aufgeteilt. Hintergrund waren rechtliche Bedenken auf Behördenseite, da verbindliche Maßnahmen nicht durch sonstige Finanzierungsquellen umgesetzt werden könnten (z.B. als Ausgleichsmaßnahmen oder durch die Stiftung Lebensraum Elbe). Die verbliebenen neun verbindlichen Maßnahmen zeigen, wie wenig die Politik ihrer Verantwortung für die Tideelbe nachkommt:

Maßnahme	OWK	Bewertung durch NABU
Schaffung von Tideelbelebensräumen in Obergeorgswerder	Elbe-Ost	Ausgleichsmaßnahme für B-Plan in Wilhelmsburg (offen, warum diese noch in der Liste verbleiben durfte)
Landentsorgung von Baggergut	Elbe-Hafen	Schadensminderungsmaßnahme bei Unterhaltungsbaggerungen
Entschlammung des Bahrenfelder Sees		Steht nicht im Austausch mit den Elbe-OWK; <i>Wirkung nicht in den Elbe-OWK</i>

Reduzierung der Wärmeeinleitung	Elbe-Ost, -Hafen, -West	Dient der Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots – u.a. soll dadurch verhindert werden, dass sich die Sauerstoffsituation weiter verschlechtert
Sanierung Innerer Veringkanal	Elbe-Hafen	Die Finanzierung ist nicht gesichert – Eigentümer und Nutzer sollen die Maßnahme bezahlen; <i>Wirkung sehr lokal</i>
Entschlammung Flottbek	Flottbek	Die betroffenen Rückhaltebecken liegen nicht mehr im tidebeeinflussten Bereich; <i>Wirkung nicht in den Elbe-OWK</i>
Sedimentmanagementkonzept der HPA	alle	Dient u.a. der Schadensminderung der Unterhaltungsbaggerungen
Sedimentmanagementkonzept der IKSE/FGG	alle	
Durchfluss Billwerder Bucht	Elbe-Ost, -Hafen	Aus WRRL-Sicht positive Maßnahme (Eingbracht von Rettet die Elbe e.V.); allerdings muss die Vereinbarkeit mit Naturschutzzielen des Holzhafens geprüft werden

(Quelle: Interne Maßnahmenliste aus der AG TES vom 07.07.2014)

Die unverbindliche Maßnahmenliste wurde um zahlreiche Maßnahmen – vor allem aus dem Integrierten Bewirtschaftungsplan (IBP) – ergänzt. Dort finden sich einige Maßnahmen, die ergänzend umgesetzt werden sollen. Dies sind allerdings entweder Maßnahmen, die Ausgleichszwecken dienen oder als zusätzliche Maßnahmen durch die Stiftung Lebensraum Elbe umgesetzt werden sollen. Weitere Kritikpunkte:

- Von der ‚verbindlichen Maßnahmenliste‘ wurden drei Maßnahmen in die ‚unverbindliche Maßnahmenammlung‘ verschoben, da diese durch die Stiftung Lebensraum Elbe umgesetzt werden sollen. Die Stiftung Lebensraum Elbe darf jedoch gemäß Satzung nur Maßnahmen umsetzen, die zusätzlich zu den WRRL-Maßnahmen umgesetzt werden! Insgesamt stehen elf Maßnahmen der Stiftung in der Liste.
- Von den Maßnahmen, die im 1. Bewirtschaftungszeitraum umgesetzt werden sollten, sind insgesamt 3 jetzt in der ‚unverbindlichen Maßnahmenammlung‘ aufgeführt (z.B.: Tidelebensräume Zollenspieker – Ausgleich Elbvertiefung, Tidelebensräume Spadenländer Spitze – freiwillige Kohärenzmaßnahme für Schierlings-Wasserfenchel).
- Insbesondere die aufwendigeren und wirksamen Maßnahmen, die in der ‚unverbindlichen Maßnahmenliste‘ aufgeführt sind, werden nicht weiter verfolgt. Dabei lassen diese sich nur mittel- bis langfristig umsetzen und müssten daher erst recht so früh wie möglich initiiert werden.
- Es gibt kein verbindliches Gesamtmaßnahmenkonzept für die Tideelbe, in dem beschrieben ist, welche Maßnahmen umgesetzt werden müssen, um die Ziele der WRRL zu erreichen. Zum zweiten Bewirtschaftungszeitraum hätte es erarbeitet werden können, um eine solide Basis für die Anforderungen und Planungen zu haben.

Fazit: Mit Blick auf die bis 2021 geplanten Maßnahmen wird auch im 2. Bewirtschaftungszeitraum kaum eine Verbesserung der ökologischen Situation an der Tideelbe erreicht werden. In der Konsequenz könnte dies im Gegenteil bedeuten, dass im Jahr 2027 in Kombination mit den negativen Auswirkungen der geplanten Elbvertiefung im Endeffekt ein schlechterer ökologischer Zustand an der Tideelbe vorliegt als vor Beginn der Maßnahmenumsetzung 2009.

Forderungen des NABU

Der NABU Hamburg fordert den Hamburger Senat auf,

- endlich Verantwortung für die Umsetzung der WRRL an der Tideelbe zu übernehmen und umfassende Ressourcen (personelle wie finanzielle) für die Umsetzung von Maßnahmen bereitzustellen.
- ein verbindliches Gesamtmaßnahmenkonzept für die Tideelbe gutachterlich zu erarbeiten, in dem Maßnahmen benannt werden, die für die Erreichung der Ziele der WRRL umgesetzt werden müssen.
- das Verschlechterungsverbot umfassend zu berücksichtigen, um weitere negative Auswirkungen auf die Tideelbe zu verhindern.