

Wasser-Governance in Deutschland:
Funktional für aktuelle und zukünftige Ansprüche?
Beispiele aus der lokalen WRRL-Umsetzung



Nadine Jenny Shirin Schröder

Doktorandin, Leuphana Universität Lüneburg

Environmental Engineering B.Sc./ M.Sc.

Integrated Natural Resource Management M.Sc.

East Asian Studies/ Korean Studies B.A.

Wie wirken sich die Governance-Strukturen auf die WRRL-Umsetzungsprozesse aus?



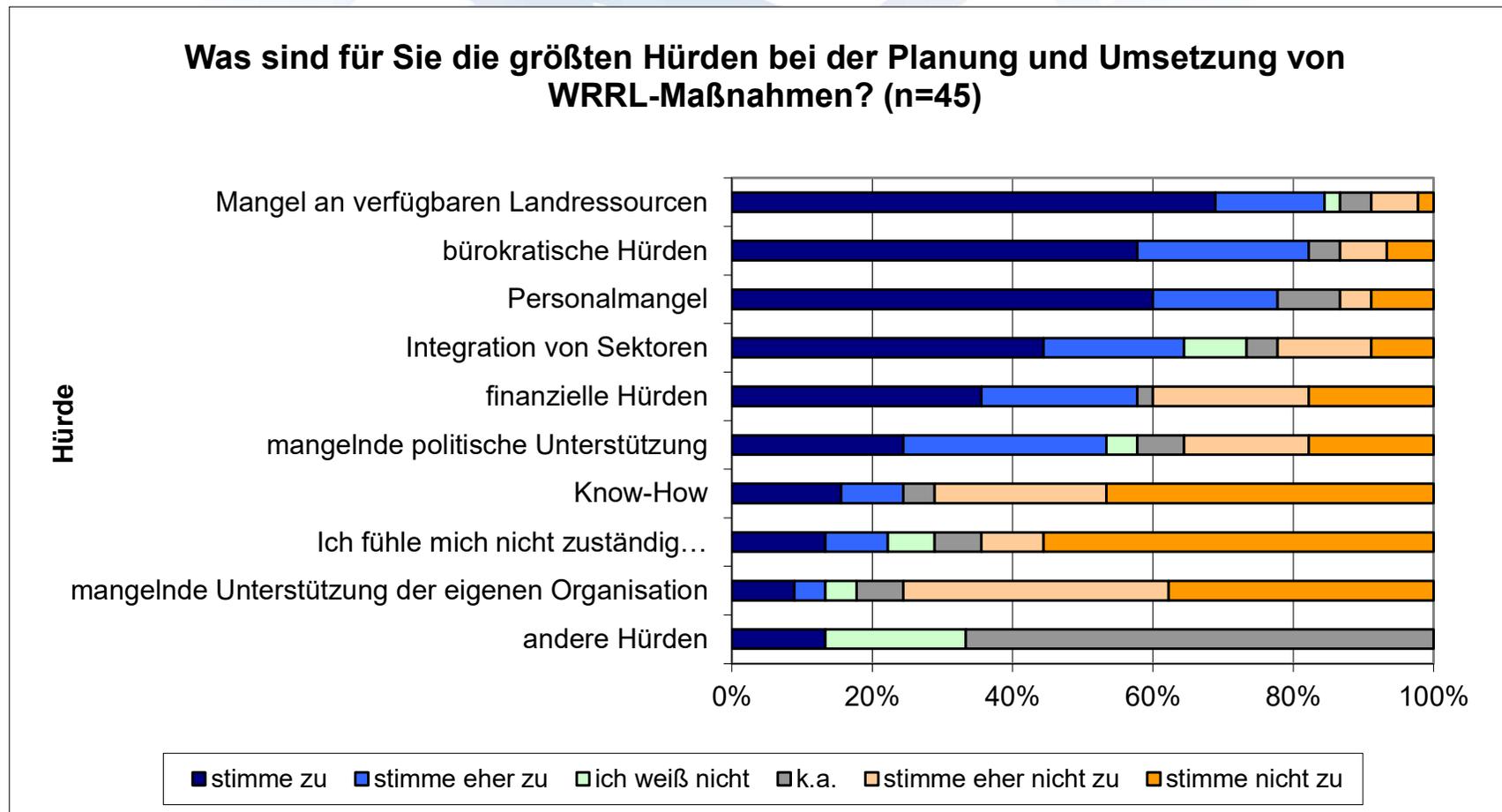
- Anlass der Doktorarbeit:
 - WRRL-Zielverfehlung in Deutschland
 - viele Maßnahmen noch nicht begonnen (LAWA, 2018)
- Fokus:
 - Maßnahmen der Hydromorphologie und Durchgängigkeit
 - Lokale Umsetzungsprozesse in 6 Bundesländern

Hier:

- Zusammenhang zwischen Umsetzungshürden und organisatorischen Strukturen
- Vor- und Nachteile der organisatorischen Typen von WRRL-Maßnahmenträgern
- Charakteristika aktuell aktiver WRRL-Umsetzer und ihrer Projekte zur Ideenentwicklung für Governance-Strukturen

Die Umsetzungshürden haben für Maßnahmenträger unterschiedliche Relevanz

➤ **Hürden beschränken das Ob und Was der Maßnahmenauswahl**



(Umfrage im Herbst 2019: 93 Rückmeldungen aus 14 Bundesländern davon 45 Maßnahmenträger)

Flächenverfügbarkeit betrifft (fast) alle: Der Kuchen ist bereits verteilt!

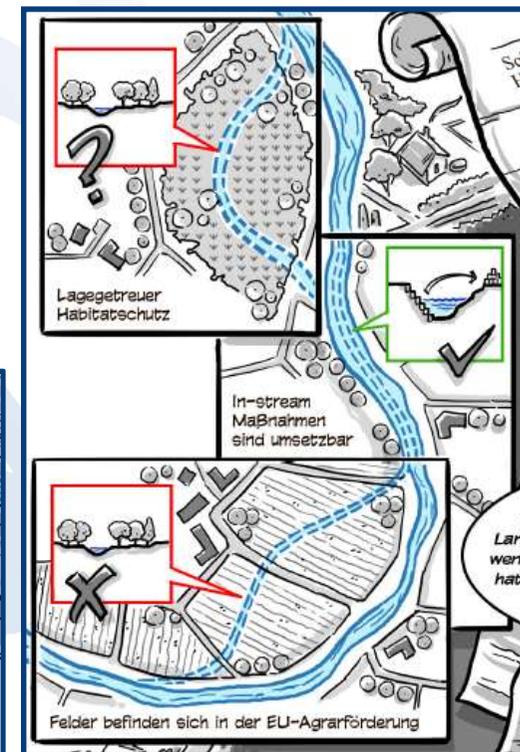
- Organisationstyp beeinflusst:
 - Vorhandensein eigener Flächen
 - Zugang zu öffentlichen Flächen
 - Mögliche Mechanismen zur Verfügbarmachung (Tausch, Flurbereinigung)
 - Flexibilität auf dem Flächen-Markt (Schnelligkeit, Marktpreise)
 - Bekanntheitsgrad in der Region (Flächen anbieten)



(Schröder & Chaudhary, 2020)

Widersprüchliche Ziele aus geltendem Recht müssen oft lokal priorisiert werden

- Inkohärenzen unabhängig vom Organisationstyp
 - Verhindern Kooperation, Lösungsfindung
- Organisatorische Strukturen (Aufgabenverteilung, Unabhängigkeit der Akteure) beeinflussen aber
 - Prioritätensetzung
 - Wissen über Synergiepotenziale
 - Kooperationsverhalten
 - Auswahl Kooperationspartner
 - Zeitpunkt der Kooperation
 - Handlungsspielräume



(Schröder & Chaudhary, 2020)

Personelle und finanzielle Ressourcen hängen besonders vom Organisationstyp ab



- Organisationstyp beeinflusst:
 - Anzahl Personal (z.B. Maßnahmenplanung an sich, Bürokratie, Gerichtsverfahren)
 - Know-How des Personals (z.B. Vorplanung für Finanzierungsantrag, Vergabeprozessfehler)
 - Finanzkraft und Risikobereitschaft (z.B. Vorfinanzierung)



(Schröder & Chaudhary, 2020)

Ohne Motivation werden Maßnahmen gar nicht erst begonnen

- Freiwilligkeitsprinzip macht Motivation abhängig von Persönlichkeit, Anreizen und Organisationstyp
- Ziele der WRRL vs. Ziele der Organisation
- Ziele der Organisation oder deren Mitglieder vs. persönliche Motivation des Planers
- Kräfteverhältnisse zwischen verschiedenen Akteuren



(Schröder & Chaudhary, 2020)



Die verschiedenen Organisationstypen haben alle Vor- und Nachteile



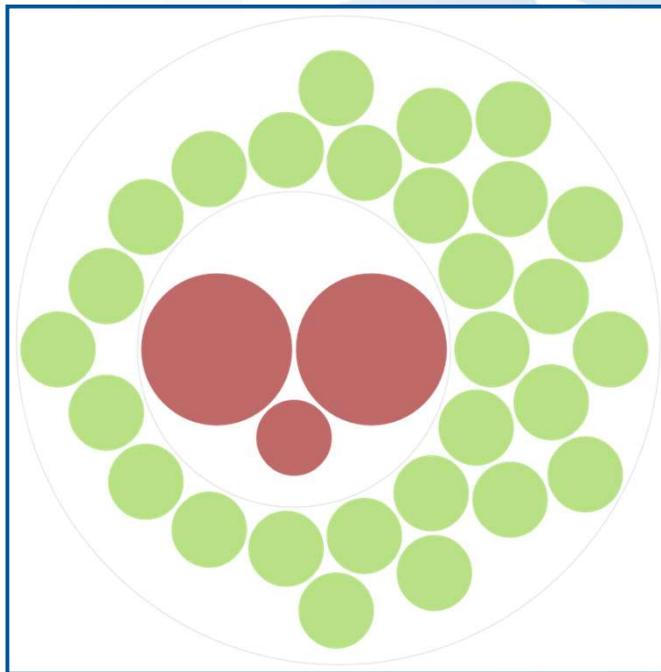
➤ Typen (potenzieller) Träger von WRRL-Maßnahmen in sechs Bundesländern

Akteurstypen	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Niedersachsen	Thüringen	Hessen	Nordrhein-Westfalen
Bezirksregierungen/ Regierungspräsidien/ Landesdirektion						
Landesbetriebe						
Kreise (untere Wasserbehörde)						
Kreise (untere Naturschutzbehörde)						
Kreisfreie Städte						
Gemeinden						
Unterhaltungsverbände				+		
Wasser- und Bodenverbände						
Sondergesetzliche Wasserverbände						
Zweckverbände						
NATURA2000-Station						
Landschaftspflegeverbände						

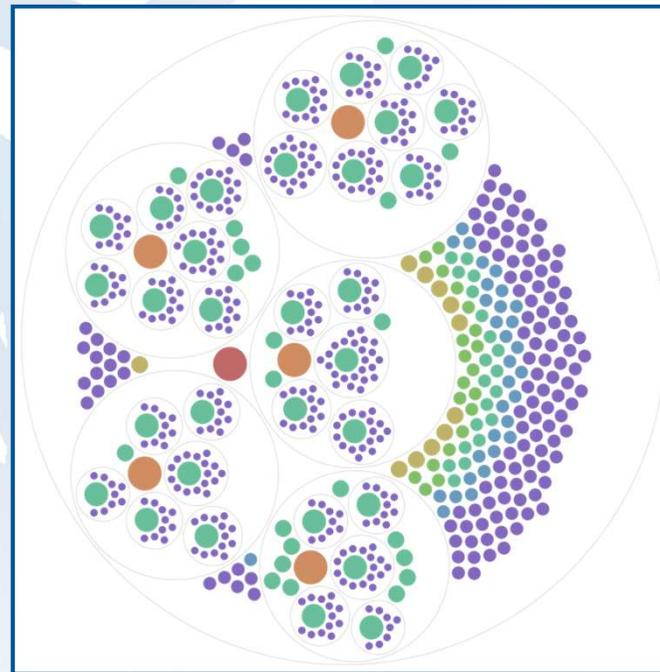
dunkelblau: Akteurstypen, die von den Ländern als Maßnahmenträger anvisiert werden; **hellblau:** einzelne Akteure dieses Typs setzten WRRL-Maßnahmen um, obwohl sie nicht adressiert werden; + flächendeckende Gründung von Unterhaltungsverbänden 2020

Die Vielzahl der Akteure beeinflusst den Einfluss von Plänen, Kümmerern, Beteiligung

Sachsen-Anhalt



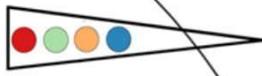
Nordrhein-Westfalen



Size: Task Specificity

same tasks similar goals functionally interlinked

Color: Level/ Scale



Größe: je größer der Kreis desto spezifischer sind die Aufgaben des Akteurs auf die WRRL ausgerichtet

Achtung: Die Größe ist Grafikübergreifend NICHT vergleichbar!

Farbe: Größe des Zuständigkeitsgebietes bzw. Ebene (z.B. rot = ganzes Bundesland)

Die aktuellen Strukturen sind nur eingeschränkt
funktional für Aufgaben der WRRL.

Es gibt nicht DAS eine Modell, was es nur zu
implementieren gilt!

Wie aber könnten Organisationsstrukturen gestaltet
werden?

Fallübergreifend lassen sich drei Charakteristika aktiver Umsetzer ableiten

- Hohe persönliche Motivation, Engagement und Vernetzung oder Aufgabe
 - Institutionalisierte politischer Wille
 - Gewachsene Strukturen/ Netzwerke
 - Wissen um Kooperationspartner (hier durch physische Nähe)
 - Gelegenheitsfenster
 - Individuelle Lösungen und Synergien z.B. durch Kooperation (insbesondere mit unteren Naturschutzbehörden (Schröder, Newig & Watson, 2020)) → verändert Handlungsspielräume und Ressourcenverfügbarkeit
- Flächendeckend **Aktive**, die Aufgaben angehen/ vorantreiben
 - **Rahmenbedingungen**, die Aktiven das Vorantreiben erlauben/ unterstützen
 - **Flexibilität** für individuelle Bedingungen, Lösungen, Synergien
- **Nur bedingt von außen herbeizuführen**



(Schröder & Chaudhary, 2020)



Zwei Ideen berücksichtigen Unterschiede in der Motivation von Akteuren



Essentiell:

- Flächenbereitstellung verbessern, Umgang mit Zielkonflikten klären, Beseitigung instrumenteller Konflikte
- Eine Person/ Organisation die WRRL in einem Gebiet als ihre Aufgabe betrachtet

Bottom-up:

- Ideenentwicklung und Förderanträge durch Maßnahmenträger (ähnlich aktueller Situation)
- Pflicht zur Schaffung von Personalkapazitäten bei anvisierten Maßnahmenträgern → Ermöglichung selbstorganisierter, kooperativer Lösungen

Top-down:

- Planung/ Koordination von Maßnahmen durch übergeordnete Behörden → Ausschreibung (Vertrag) konkreter Maßnahmen oder Gewässerabschnitte (Einzel- oder Daueraufträge je nach Kapazität des Umsetzers)
- Auftragnehmer → Anreiz Interessenwahrung, größerer Einfluss auf das Projekt und Nutzung von Synergien

Danke für die Aufmerksamkeit! Fragen? Kommentare? Vorschläge?

- **Webseite:** <https://sustainability-governance.net/people/nadine-schroeder/> (Publikationen verlinkt)
- **Kontakt:** Nadine.Schroeder@stud.leuphana.de
- Bathe, F. (2010). Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland: Eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne. UFZ-Bericht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, No. 01/2010. <http://hdl.handle.net/10419/57856>
- Koontz, T. M., Newig, J. (2014). Cross-level information and influence in mandated participatory planning: Alternative pathways to sustainable water management in Germany's implementation of the EU Water Framework Directive. *Land Use Policy* 38: 594-604.
- LAWA (Bund/ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2018). Umsetzungstand der Maßnahmen nach Wasserrahmenrichtlinie. Zwischenbilanz 2018.
- Monsees, J. (2008). Governancestrukturen für Fließgewässer. Eine vergleichende Institutionenanalyse gewässerunterhaltender Verbände und Behörden. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Rimmert, M., Baudoin, L., Cotta, B., Kochskämper, E., Newig, J. (2020). Participation in river basin planning under the Water Framework Directive – Has it benefitted good water status? *Water Alternatives* 13(3), 484-512.
- **Schröder, N. J. S.** (2014): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Berlin und Hamburg – Vergleich der Ansätze zur Maßnahmenausarbeitung. Der Einfluss lokaler Bedingungen. Humboldt Universität zu Berlin.
- **Schröder, N. J. S.** (2019). IWRM through WFD Implementation? Drivers for Integration in Polycentric Water Governance Systems. *Water*, 11(5), 1063.
- **Schröder, N. J. S.**, Chaudhary, N. (2020). WRRRL-Umsetzungshürden: Unpassierbar oder durchgängig für Maßnahmenträger? THESys Discussion Paper No. 2020-1. Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Germany. S. 1-13. [Comic]
- **Schröder, N.J.S.** (2020). Umsetzungsprozesse der EU Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland: Teil 1 - WRRRL-Zielerreichung zwischen Plan und Machbarkeit. *Korrespondenz Wasserwirtschaft* (13), Nr. 9: 490-497.
- **Schröder, N.J.S.** (2020). Umsetzungsprozesse der EU Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland: Teil 2 - WRRRL-Zielerreichung zwischen Freiwilligkeit und Pflicht. *Korrespondenz Wasserwirtschaft* (13), Nr. 12.
- **Schröder, N. J. S.**, Newig, J., Watson, N. (2020). Bright spots for local WFD implementation through collaboration with nature conservation authorities? *Water Alternatives*, 13(3), 582-617.

Wie wirken sich die Governance-Strukturen auf die WRRL-Umsetzungsprozesse aus?

- Anlass der Doktorarbeit:
 - WRRL-Zielverfehlung in Deutschland
 - viele Maßnahmen noch nicht begonnen (LAWA, 2018)
- Fokus:
 - Maßnahmen der Hydromorphologie und Durchgängigkeit
 - Lokale Umsetzungsprozesse
 - 6 Bundesländer: Sachsen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Hessen, Thüringen, Nordrhein-Westfalen
- Daten:
 - Dokumente und Webseiten
 - Beobachtung von 12 Beteiligungs- und Koordinationsprozessen
 - 70 Interviews (Ø 2h) mit 78 Personen verschiedenster Ebenen aus Wasserwirtschaft, Naturschutz und Interessenvertretungen (2017-2019)
 - Umfrage (Herbst 2019) mit 93 Antworten aus 14 Bundesländern
- Finanzierung: Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung (04/2016-12/2020)

“It has been recognized for a long time that highly committed and enthusiastic resource and environmental managers are often capable of implementing even poorly crafted or designed policies (...).

In contrast, unmotivated or incompetent people may be unable to implement the most sophisticated and carefully designed policy.”

Mitchell, B. (2018). Resource and environmental management. New York, NY: Oxford University Press.



Eine Systemneugestaltung hin zu einem Modell birgt Chancen und Risiken



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

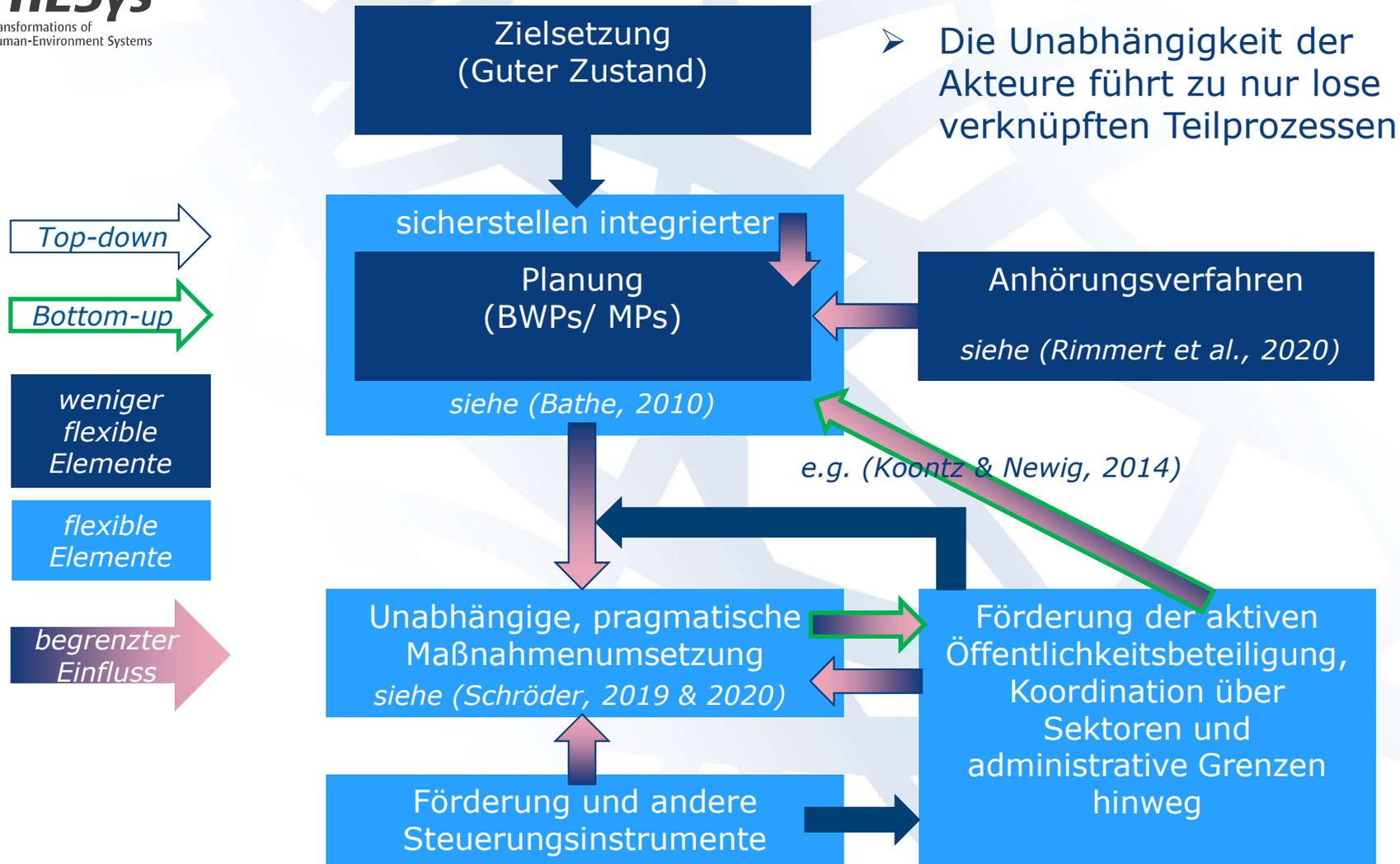
Chancen

- Aufgabenzuweisung mit Organisationsgründung → Motivation
- Gezielte Kombination bislang getrennter Aufgabenbereiche
- Organisationen einheitlicher adressierbar
- Ggfs. standardisierteres Vorgehen der Organisationen
- Leichter kontrollierbar
- Überschaubarer für Außenstehende auf der Suche nach Kooperations- oder Ansprechpartnern
- Entwicklung neuer Netzwerke im Zeitverlauf

Risiken

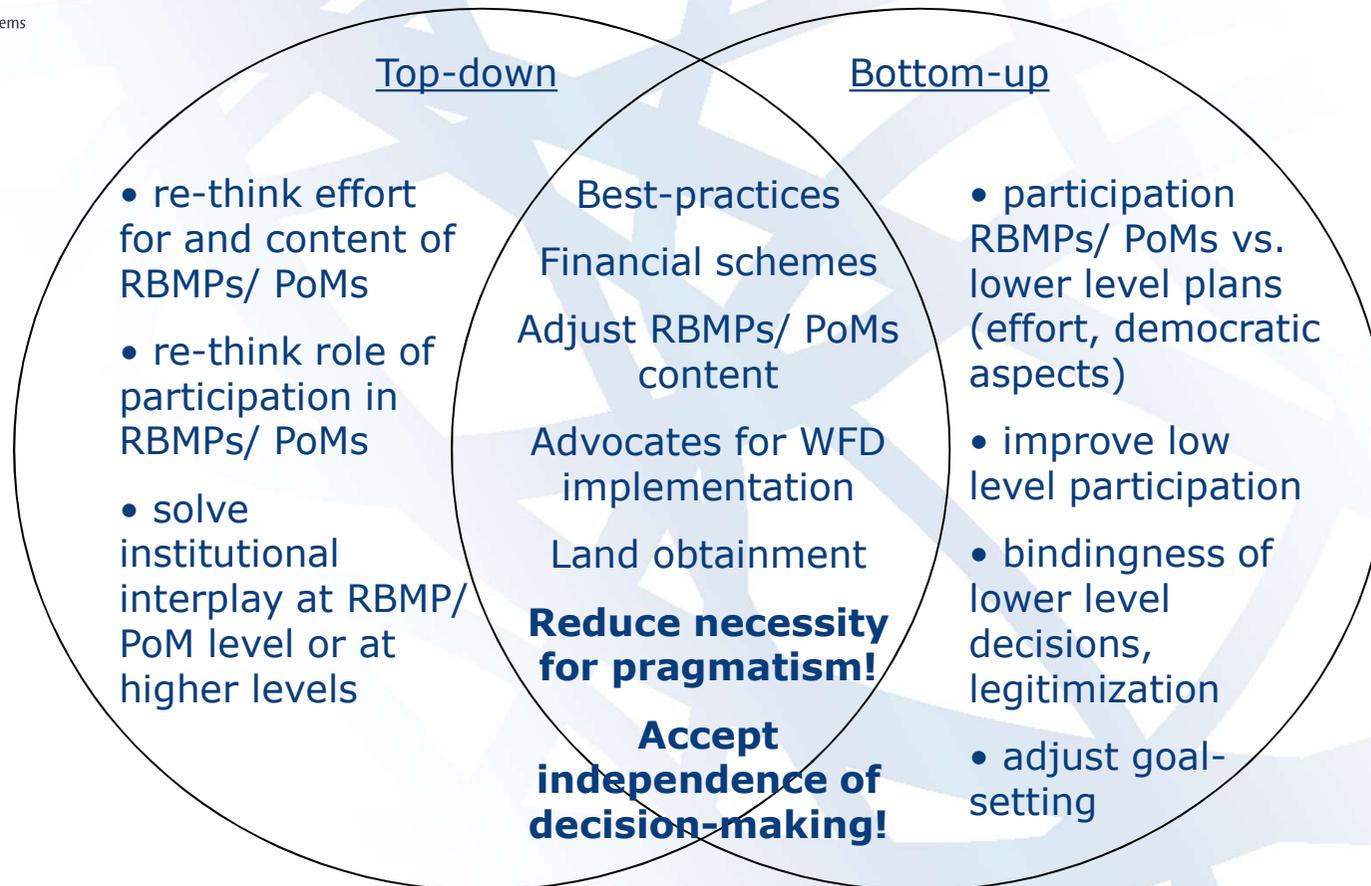
- Politische Durchsetzbarkeit bei Auflösung bisheriger Zuständigkeiten
- Zerschlagung ‚funktionierender‘ Einheiten und Netzwerke
- Zeitverzug bis neue Organisationen funktionsfähig sind
- Abwarte-Effekt von bislang aktiven Organisationen
- Weniger individuelle organisatorische und praktische Lösungen
- Weniger Motivation der vorher ‚Kreativen‘

Top-down oder Bottom-up erfordert unterschiedliche Umsetzungsstrategien



(Vortrag zur WRRL-Implementierungslogik <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/54866>)

An adaptive approach can not be controlled like a programmed approach!



- Accept that contradicting interests often emerge at the local level without being solvable at higher levels!
- How to integrate local knowledge and interests?
- Accept implementation gaps caused by local actors prioritising other goals!
- How to integrate the birds-eye-view perspective?