



Living
Rivers
Europe

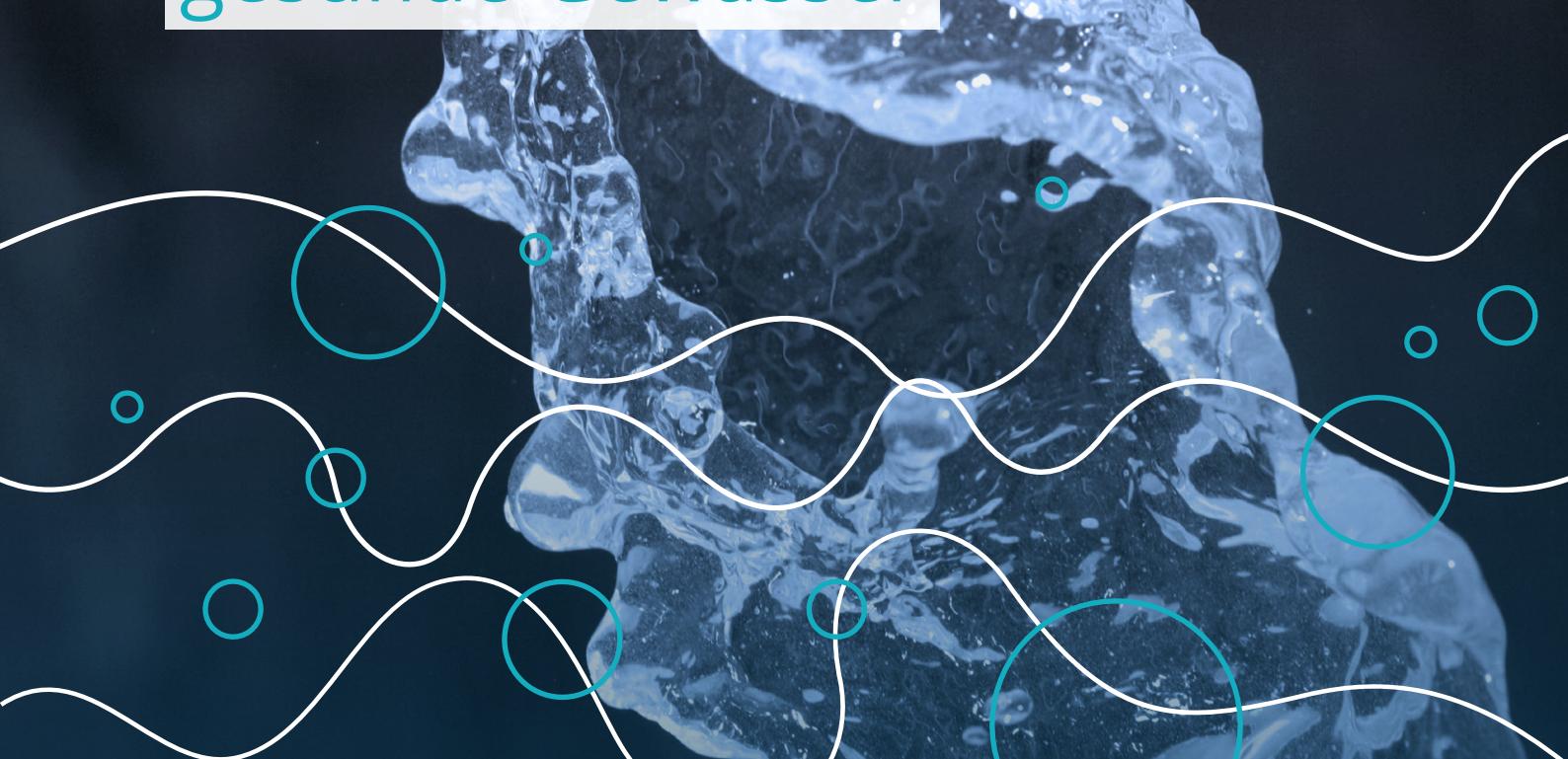
Die EU-

Wasserrahmenrichtlinie:

ein modernes, leistungsfähiges

Instrument für saubere und

gesunde Gewässer



Die Autoren:

Erstellt von Codruta Savu (WWF European Policy Office) in enger Zusammenarbeit mit Living Rivers Europe und seinen jeweiligen Netzwerken.

Living Rivers Europe ist ein Zusammenschluss von sechs Umwelt- und Anglerorganisationen: Das europäische Netzwerk des WWF, die European Anglers Alliance, das European Environmental Bureau, das European Rivers Network, Wetlands International Europe und The Nature Conservancy. Living Rivers Europe steht für eine starke Vision von gesunden Flussökosystemen mit einer blühenden Tier- und Pflanzenwelt zum Nutzen der Gesellschaft, der Wirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung in Europa. Um diese Vision Wirklichkeit werden zu lassen und unseren Gewässerökosystemen eine echte Zukunft zu geben, betonen wir die Bedeutung einer ehrgeizigen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der damit verbundenen Politiken. Gemeinsam mit unseren Mitgliedern und Unterstützern, die eine engagierte Bewegung von über 40 Millionen Menschen in ganz Europa repräsentieren, wollen wir sicherstellen, dass der Verlust der aquatischen Tier- und Pflanzenwelt gestoppt und umgekehrt wird und dass die europäischen Gewässer nachhaltiger bewirtschaftet werden.

Redaktionelle Bearbeitung: Barney Jeffries.

Grafische Gestaltung: www.dougawson.co.uk

Juli 2025



Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor CINEA can be held responsible for them.

Kurzfassung

Immer weniger Zugang zu sauberem Wasser, austrocknende Flüsse, Überschwemmungen, Dürren und Verschmutzung fordern ihren Tribut von Ökosystemen und Menschen. Natürlich, der Klimawandel wirkt sich zwar auf unsere Gewässer aus, doch dahinter verbirgt sich eine weitere Wahrheit: Die wachsende Wasserkrise in Europa ist darauf zurückzuführen, dass die bestehenden EU-Wassergesetze nicht konsequent umgesetzt werden.

Die im Jahr 2000 verabschiedete EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist das rechtliche Rückgrat des Süßwasserschutzes. Sie verpflichtet alle EU-Mitgliedstaaten, bis 2027 einen guten Zustand aller Gewässer zu erreichen - ein Ziel, das noch immer in weiter Ferne ist. Heute befinden sich nur **39,5 %** der Oberflächengewässer in der EU in einem guten ökologischen Zustand. Dies ist kein Ergebnis fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen, sondern politisches Versagen.

Gleichzeitig nehmen die Klimaauswirkungen, die Verschmutzung und die wirtschaftlichen Risiken zu. Nach Angaben des Weltwirtschaftsforums sind fünf der zehn größten globalen Geschäftsrisiken inzwischen wasserbezogen. Gesunde Flüsse und sauberes Grundwasser sind von grundlegender Bedeutung für die Wasser- und Ernährungssicherheit, die öffentliche Gesundheit und die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Die Wasserrahmenrichtlinie bietet die rechtlichen Instrumente, um diese Risiken anzugehen: Vorgaben und Kontrollen von stofflichen Belastungen, Entnahmegenehmigungen, ökologische Mindestwasservorgaben, Kostendeckung und Revitalisierung von Einzugsgebieten.

Die WRRL ist auch der Motor für die Umsetzung der im Juni 2025 verabschiedeten Wasserresilienzstrategie. Um ihre Ziele zu erreichen, hängt die Strategie von der vollständigen Umsetzung der WRRL ab: von der Verhinderung von Verschmutzung und übermäßiger Wasserentnahme bis zum Einsatz naturbasierter Lösungen. Ohne die vollständige Umsetzung der WRRL kann das Versprechen der Wasser-Widerstandsfähigkeit nicht eingelöst werden. Vor diesem Hintergrund ist das Jahr 2027 mehr als nur ein „rechtliches Eselsohr“: es ist der Praxistest, der zeigt, ob die EU politische Ambition in messbare Ergebnisse umsetzen kann.

Heute befinden sich nur 39,5 %
der Oberflächengewässer in
der EU in einem guten
ökologischen Zustand



Schlaglichter:

2027 ist nicht das Ende der WRRL. Die Richtlinie bleibt über dieses Datum hinaus in vollem Umfang in Kraft, und die Mitgliedstaaten müssen weiterhin ihre rechtlichen Verpflichtungen erfüllen.

Was vor 2027 geschehen muss:

- Umsetzung aller in den Maßnahmenprogrammen der Bewirtschaftungspläne festgeschriebenen Maßnahmen des Zeitraums 2022-2027 für die Flussgebietseinheiten.
- Fertigstellung belastbarer, umsetzbarer Bewirtschaftungspläne für 2028-2033, die auch die Themenkomplexe PFAS, Dürren und übermäßige Wasserentnahme adressieren.
- Angleichung anderer fachspezifischer Rechtsnormen (Gemeinsame Agrarpolitik, Erneuerbare-Energien-Richtlinie III, Verordnung zur Wiederherstellung der Natur) an die Ziele der WRRL.
- Abschaffung ungerechtfertigter Ausnahmeregelungen und Verteidigung der Richtlinie gegen die Versuche, zentrale rechtliche Schutzmaßnahmen zu verwässern.
- Verstärkte Überwachung, Transparenz und sektorübergreifende Koordinierung.

Was nach 2027 geschehen muss:

- Vollzug rechtlicher Verpflichtungen und Gewährleistung der Rechenschaftspflicht auf Projektebene.
- Wiederherstellung degraderter Wasserkörper und Reduzierung hydromorphologischer Belastungen.
- Verhinderung von Verschmutzungen bereits an der Quelle und vollständige Anwendung des Verursacherprinzips.
- Integration des Gewässerschutzes in die Agenden von Klima, Biodiversität, Energie und Landwirtschaft.
- Investitionen in die Wasserresilienz durch systemische Reformen, nicht nur durch Projektzuschüsse.

Zu vermeidende Risiken:

- Wiedereröffnung der WRRL oder Einführung neuer Ausnahmen durch indirekte Gesetzgebung.
- Aufweichung des „One-out-all-out“-Prinzips durch „Vereinfachungs“-Metriken.
- Falsche Klassifizierung von Wasserkörpern, um Sanierungsverpflichtungen zu umgehen.
- Aufschiebung der Zielerreichung über das Jahr 2027 hinaus mit unspezifischen Behauptungen zum „natürlichen Zustand“.
- Investitionsdefizite und mangelnder politischer Wille, obwohl EU-Mittel in Rekordhöhe zur Verfügung stehen.

Die WRRL muss nicht umgeschrieben werden - sie muss umgesetzt werden. Dies ist unbedingte Voraussetzung, wenn wir die Widerstandsfähigkeit der Gewässer erreichen, die Menschen vor Überschwemmungen und Dürren schützen, das Trinkwasser sichern und die Ernährungssicherheit gewährleisten wollen.

1

Einleitung

Die im Jahr 2000 verabschiedete Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist eines der ehrgeizigsten Umweltgesetze in Europa. Mit ihr wurde ein neues Modell der Wasserbewirtschaftung eingeführt: rechtsverbindlich, gebietsbezogen und ökologisch fundiert. Durch die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, einen „guten Zustand“ für ihre Gewässer zu erreichen, und durch die Verankerung der Grundsätze des Verschlechterungsverbotes, der Transparenz und der sektorübergreifenden Kohärenz markierte die WRRL einen entscheidenden Wechsel von einer reaktiven Wasserpolitik hin zu einer systemischen Verwaltung.

Doch auch 25 Jahre nach ihrer Verabschiedung klaffen Anspruch und Wirklichkeit noch weit auseinander. Die Umsetzung ist nach wie vor lückenhaft, Ausnahmeregelungen werden häufig überstrapaziert und geltendes Recht nur selten durchgesetzt. Weniger als 40 % der Oberflächengewässer in Europa befinden sich in einem guten ökologischen Zustand. In Deutschland erfüllen jüngsten Bewertungen zufolge nur etwa 8 % der Gewässer diese Norm, und Studien auf Einzugsgebietsebene berichten von Konformitätsraten von weniger als 2 % für die wichtigsten Nährstoffe, trotz Jahrzehntelanger Investitionen in die Abwasserbehandlung. Die anhaltende Unterfinanzierung und die eingeschränkte Durchsetzung der Vorschriften sind nicht Ausdruck eines rechtlichen Mangels, sondern eines politischen Versagens.

Der Bericht der Kommission über die *Überwachung und die Aussichten für die Beseitigung der Umweltverschmutzung* (Zero Pollution Monitoring and Outlook) nennt die gute Süßwasserqualität als das Vorzeigeziel, das bis 2030 am weitesten von der Erreichung entfernt ist, und die vollständige Umsetzung der WRRL als den entscheidenden Hebel zur Korrektur. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist daher nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern auch der praktische Weg für die EU, ihr Ziel der Verschmutzungsfreiheit innerhalb dieses Jahrzehnts zu erreichen.¹

Das Jahr 2027, das oft als Verfallsklausel missverstanden wird, ist in Wirklichkeit ein rechtlicher und strategischer Wendepunkt. Es markiert das Ende der möglichen Fristverlängerungen gemäß Artikel 4 Absatz 4 für die meisten Wasserkörper. Noch wichtiger ist jedoch, dass dies der Zeitpunkt ist, an dem das Versprechen der Richtlinie in die Praxis umgesetzt sein muss - an dem die Einhaltung der Richtlinie nicht an Plänen, sondern an Ergebnissen gemessen wird. Es ist auch der erste wirkliche Test für die 2025 verabschiedete Europäische Wasserresilienzstrategie, deren rechtliche Umsetzung unmittelbar von der Wasserrahmenrichtlinie abhängt.

Dieses Papier, das von der NGO-Koalition Living Rivers Europe und ihren nationalen Partnern verfasst wurde, skizziert eine zukunftsorientierte Strategie zur Unterstützung der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der zuständigen Wasserbehörden bei der Umsetzung der WRRL nach 2027. Es benennt die wichtigsten Prioritäten vor Ablauf der Frist - einschließlich Flussgebietsplanung, Verschmutzungskontrolle und Überwachung - und legt die Vollzugs-, Investitions- und Governance-Maßnahmen dar, die in den darauffolgenden Jahren erforderlich sind. In einer Zeit, in der zunehmender politischer Druck droht, diese wichtige Richtlinie unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus aufzuweichen obwohl Dürren, Überschwemmungen und Verschmutzungen eskalieren, wird in diesem Papier dargelegt, dass eine vollständige Umsetzung sowohl machbar als auch unerlässlich ist.² Die Glaubwürdigkeit der europäischen Umweltpolitik hängt davon ab.

1. European Commission and European Environment Agency (2025) *Zero Pollution Monitoring and Outlook 2025 – Progress towards the 2030 headline targets*.

2. Voulvoulis, N., Arpon, K.D. and Giakoumis, T. (2017) The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575: 358–366. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228

2

Was 2027 bedeutet - und was nicht

Die Frist 2027 wird häufig als das Ende der WRRL missverstanden. Tatsächlich markiert sie nur das Ende der maximal zulässigen Verlängerungen für die Erreichung des guten Zustands gemäß Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a und b, die es den Mitgliedstaaten erlauben, die Umweltziele der Richtlinie für bestimmte Wasserkörper unter zwei Bedingungen zu verschieben: unverhältnismäßige Kosten und technische Durchführbarkeit. Diese zeitlich begrenzten Ausnahmeregelungen waren jedoch als Ausnahmen gedacht, nicht als Regelfall.

Entscheidend ist, dass **die WRRL selbst nicht im Jahr 2027 ausläuft**. Alle Kernverpflichtungen gelten weiter, bis die Richtlinie formell aufgehoben oder geändert wird.³ Wichtige Grundsätze wie das Verschlechterungsverbot, die Anforderungen an den Mindestwasserabfluss und die Beteiligung der Öffentlichkeit sind nicht zeitgebunden. Vielmehr gewinnen sie vor dem Hintergrund des zunehmenden Drucks durch den Klimawandel und der steigenden Wassernachfrage in allen Sektoren noch mehr an Bedeutung. Um einen guten Zustand zu erreichen und zu erhalten, sind ständige Planungen, Maßnahmen und Überwachungen erforderlich, die durch die WRRL gesteuert werden.

Das Jahr 2027 ist kein neuer Planungshorizont, sondern der letzte Kontrollpunkt für die Einhaltung der Richtlinie. Alle Maßnahmen, die zur Erreichung eines guten Zustands erforderlich sind, mussten in die dritten Bewirtschaftungspläne der Flussgebietsseinheiten (2022-2027) aufgenommen werden. Nach Ablauf dieser Frist verstößt jeder Mitgliedsstaat, auf dessen Territorium Wasserkörper ihre Ziele immer noch nicht erreicht haben, automatisch gegen EU-Recht, es sei denn, sie fallen unter eine andere Ausnahmeregelung als Artikel 4(4)(a) oder 4(4)(b). **2027 darf nicht als rechtliches Ende, sondern muss als rechtlicher Stresstest verstanden werden:** Kann die WRRL von der Planung zur Zielerreichung übergehen?

Tabelle 1: Verschiedene Verfahrensfristen der Wasserrahmenrichtlinie. Quelle: ClientEarth,⁴ 2023

Bewirtschaftungszyklus / Update	Laufzeit	Frist zur Einreichung	Frist zur Umsetzung
Erster Zyklus	2010-2015	22.12.2009	22.12.2012
Zweiter Zyklus/Erstes Update	2016-2021	22.12.2015	22.12.2018
Dritter Zyklus/Zweites Update	2022-2027	22.12.2021	22.12.2024
Vierter Zyklus/Drittes Update	2028-2033	22.12.2027	22.12.2030
Fünfter Zyklus/Viertes Update	2034-2039	22.12.2033	22.12.2036

Von der Planung zur Rechenschaftspflicht. Nach 2027 geht die WRRL entscheidend von der Planung und Rechtfertigung zur Umsetzung und Rechenschaftspflicht über. Wenn die Überwachung zeigt, dass die Ziele nicht erreicht werden, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 11(5) verpflichtet, die Ursachen zu untersuchen, Genehmigungen zu überprüfen (und bei Bedarf zu revidieren), die Überwachung anzupassen und zusätzliche Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen in den Bewirtschaftungsplan 2028-2033 aufgenommen werden, verlängern aber nicht die ursprünglichen gesetzlichen Fristen. Anhaltende Nichteinhaltung ohne gültige Ausnahmeregelungen stellt die Grundlage für ein Vertragsverletzungsverfahren dar.

3. The obligation of Art.11(8) to review and, when necessary, update programmes of measures every six years does not have an expiry date.

4. ClientEarth (2023) Key deadlines under the Water Framework Directive.

https://www.clientearth.org/media/bropedp4/clientearth-legal-paper_key-deadlines-under-the-wfd.pdf

Die in Artikel 4(4)(a) und Artikel 4(4)(b) vorgesehene rechtliche Möglichkeit, die Erreichung eines guten Zustands aufgrund unverhältnismäßiger Kosten oder technischer Machbarkeit zu verschieben, galt nur für den zweiten und dritten Bewirtschaftungszyklus (2016-2021 und 2022-2027) und ist nach 2027 nicht mehr gültig. Die Umsetzung nach 2027 erfordert greifbare Ergebnisse (und nicht nur ergriffene Maßnahmen) bei der ökologischen Revitalisierung, der Verringerung der Verschmutzung und der Wiederherstellung der Ökosysteme, unterstützt durch nachhaltige Investitionen, solide Überwachung und sektorübergreifende Koordinierung.

Klarstellung der Ausnahmeregelungen nach 2027. Nach 2027 gelten diese Ausnahmen nicht mehr, außer für neu aufgelistete prioritäre Stoffe (wie PFOS oder Diclofenac gemäß der überarbeiteten Richtlinie über Umweltqualitätsnormen (UQN)). Für diese Stoffe können gemäß der mutatis mutandis-Klausel in der Umweltqualitätsrichtlinie, die Ausnahmen von der WRRL (Artikel 4(4) bis 4(9)) für neue Schadstoffe zulässt, wenn das 15-Jahres-Fenster für die Einhaltung noch nicht verstrichen ist, weiterhin Ausnahmen gewährt werden. Für Stoffe und Qualitätskomponenten, die seit der Verabschiedung der WRRL von ihren Bestimmungen abgedeckt sind, laufen diese zeitlich begrenzten Ausnahmen (4(4)(a)/(b)) im Jahr 2027 aus. Artikel 4(4)(c) - der es erlaubt, das Erreichen eines guten ökologischen oder chemischen Zustands aufgrund natürlicher Gegebenheiten aufzuschieben - gilt jedoch über 2027 hinaus sowohl für alte als auch für neue Schadstoffe, sofern die rechtlichen Kriterien vollständig erfüllt sind.

Ab 2028 können die Mitgliedstaaten das Erreichen des guten Zustands aufgrund natürlicher Gegebenheiten nur noch aufschieben, indem sie Artikel 4(4)(c) anwenden. Die Ausnahmeregelung nach Artikel 4(4)(c) erlaubt es den Mitgliedstaaten nicht, die Verabschiedung von Maßnahmen zu verschieben, sondern nur den Zeitrahmen für die erwarteten Auswirkungen: Sie soll Fälle berücksichtigen, in denen Maßnahmen zwar ergriffen wurden, ökologische Verbesserungen aber aufgrund natürlicher Prozesse länger brauchen, um sich einzustellen. Die Behörden dürfen diese Ausnahmeregelung nicht ausnutzen um die Umsetzung zu verschieben oder zu verwässern, was als „beschlossene Maßnahme“ gilt. Der so genannte Transparenzansatz Deutschlands zeigt diese Gefahr auf: Indem das Bewirtschaftungsziel von Wasserkörpern aufgrund von „natürlichen Gegebenheiten“ als verzögert, also über das Jahr 2027 hinaus, erreichbar festgesetzt wird, während gleichzeitig Maßnahmen bereits als „ergriffen“ gelten, sobald lediglich die technische Planung beginnt, wird versucht, Vertragsverletzungsverfahren abzuwehren, ohne dass echte ökologische Veränderungen erzielt werden müssen.^{5,6}

Über Artikel 4(4)(c) hinaus gibt es auch nach 2027 noch eine begrenzte Anzahl zusätzlicher Ausnahmen von der Zielerreichung der WRRL, die jeweils an strenge rechtliche Bedingungen geknüpft sind. Dazu gehören Artikel 4(5), der weniger strenge Ziele in Ausnahmefällen zulässt, in denen die Erreichung eines guten Zustands selbst langfristig nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer ist, Artikel 4(6), der für vorübergehende Verschlechterungen aufgrund von Naturereignissen wie Überschwemmungen oder Dürren gilt, und Artikel 4(7), der eine Verschlechterung durch neue Änderungen oder neue andere Projekte zulässt, die die Kriterien des überragenden öffentlichen Interesses erfüllen und bei denen alle Vorkehrungen getroffen werden, um den negativen Einfluss zu mindern.

Wenn der gute Zustand nach 2027 immer noch nicht erreicht ist, müssen sich die Mitgliedstaaten ausschließlich auf Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 4(4)(c), Artikel 4(5), Artikel 4(6) oder Artikel 4(7) stützen (siehe das Beispiel im Fall Rastolita in Abschnitt 4.3), die jeweils eine angemessene Begründung und die vollständige Einhaltung aller rechtlichen Bedingungen erfordern. Wichtig ist, dass keine dieser Bestimmungen eine weitere Verzögerung bei der Ergreifung von Maßnahmen erlaubt.

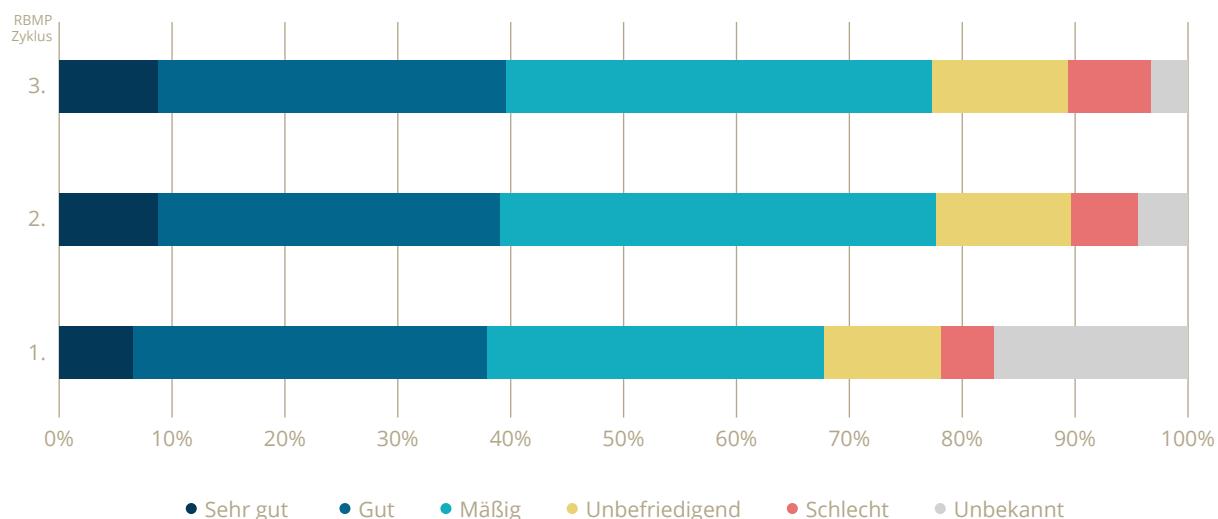
Schlüsselprinzipien der WRRL wie das Verschlechterungsverbot, Mindestwasservorgaben und Öffentlichkeitsbeteiligungen sind nicht zeitlich befristet. Im Gegenteil, sie werden mit der Eskalation der Klimakrise immer relevanter.

5. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2023) *Themenblatt 02: Transparenzansatz zur Darstellung zukünftiger Maßnahmenwirkungen*. The approach classifies measures as “implemented” when technical planning is under way, thereby relabelling many water bodies as delayed for natural reasons even though physical works have not started.

6. https://www.wasserblick.net/servlet/is/197366/Themenblatt_02.pdf?command=downloadContent&filename=Themenblatt_02.pdf

Um die politische und rechtliche Dynamik aufrechtzuerhalten, ist es wichtig, das Jahr 2027 als Dreh- und Angelpunkt und nicht als Endpunkt zu begreifen. Es markiert das Ende der Verzögerung und den Beginn der Erfüllung. Dieser Wandel wird durch den jüngsten Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission vom Februar 2025 unterstrichen, aus dem hervorgeht, dass sich nur 39,5 % der Oberflächengewässer in der EU in einem guten ökologischen Zustand oder Potenzial befinden, und nur 26,8 % in einem guten chemischen Zustand.⁷ Diese Zahlen sind in den letzten beiden Planungszyklen praktisch unverändert geblieben, trotz verbesserter Überwachung und eines wachsenden Verständnisses der Belastungen. Diese Ergebnisse zeigen eindeutig, dass die Wasserkrise in Europa auf Umsetzungsmängel und nicht auf mangelhafte Gesetzgebung zurückzuführen ist.

Abbildung 1. Ökologischer Zustand oder Potenzial der Oberflächenwasserkörper im EU-Durchschnitt. Trotz mehr als zwei Jahrzehnten der Umsetzung ist der Prozentsatz der Oberflächenwasserkörper in der EU, die sich in einem guten ökologischen Zustand befinden, praktisch unverändert geblieben und stagniert seit drei Bewirtschaftungsplanzyklen unter 40 %. Dies verdeutlicht die anhaltende Umsetzungslücke und unterstreicht die Notwendigkeit, von der Planung zur Umsetzung und Sanierung überzugehen. Quelle: EC(2025), COM(2025) Implementation of the WFD and FD, S.6)



7. European Commission (2025) [Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive](#), COM(2025) 2 final.

Die WRRL: ein Schlüsselinstrument für Klimaresilienz, öffentliche Gesundheit und Wohlstand

Während das Jahr 2027 näher rückt ist die vollständige Umsetzung der WRRL auch darüber hinaus von entscheidender Bedeutung für die Bewältigung der dringenden klimatischen, umweltbedingten und wirtschaftlichen Probleme in Europa. Gesunde Flüsse und sauberes Grundwasser erhöhen die Widerstandsfähigkeit des Klimas, schützen die öffentliche Gesundheit und unterstützen den langfristigen Wohlstand. Verzögerungen oder Teillösungen sind nicht mehr tragbar - nur eine entschlossene Umsetzung kann sinnvolle Ergebnisse liefern.

3.1 Die WRRL als Gesetz zur Klimaanpassung

Einige Interessengruppen haben zwar argumentiert, dass die WRRL aktualisiert werden muss, um dem sich ändernden Klima Rechnung zu tragen^{8, 9, 10}, doch enthält sie bereits robuste Anpassungsmechanismen, Anforderungen an ökologische Mindestabflüsse, Genehmigung und Kontrolle von Entnahmen, und Verpflichtungen, um den stetig stärker werdenden Belastungen der Gewässer zu begegnen. Die Leitlinien zum Klimawandel und zu Ausnahmen¹¹ (z. B. CIS-Leitfaden Nr. 24) wurden ebenfalls überarbeitet, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der WRRL bei zunehmendem Druck auf die Gewässer zu unterstützen.

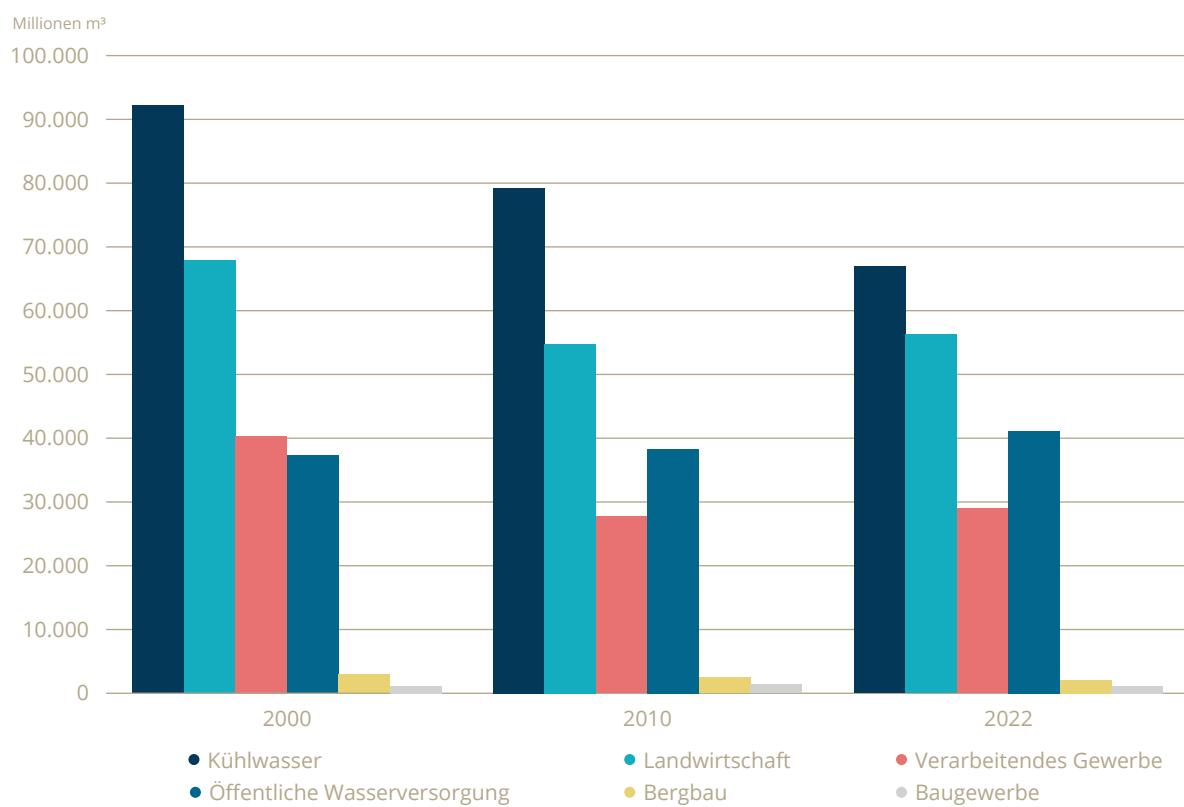
Die Bewertung der Europäischen Umweltagentur für 2024 unterstreicht die Dringlichkeit dieses Zusammenhangs: Wasserstress betrifft mittlerweile jährlich 20 % der europäischen Flächen und 30 % der Bevölkerung, wobei die Auswirkungen aufgrund steigender Nachfrage und zunehmender Dürren voraussichtlich noch zunehmen werden.¹² Die Bestimmungen der WRRL zu ökologischen Abflüssen, Entnahmekontrolle und Planung auf Ebene der Einzugsgebiete müssen als Instrumente zur Anpassung an den Klimawandel voll ausgeschöpft werden und dürfen nicht durch sektorale Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die Erhöhung des Angebots konzentrieren, in den Hintergrund gedrängt werden.

Die Bewertung der WRRL 2025 durch die Europäische Kommission zeigt gravierende Lücken bei der Umsetzung auf. In vielen Mitgliedstaaten sind ökologische Mindestabflüsse noch immer nicht definiert, werden uneinheitlich angewendet oder nur teilweise in Genehmigungsbescheiden festgesetzt.¹³ Entnahmegenehmigungen, insbesondere für die Landwirtschaft und die Wasserkraft, werden selten überprüft, manchmal sogar jahrzehntelang nicht. Auch kleine Entnahmen, die sich jedoch kumulativ auf die Abflussregime auswirken, sind oft nicht registriert oder von den Prüfsystemen ausgeschlossen. Diese Schwachstellen untergraben direkt die Widerstandsfähigkeit gegenüber Dürren und die Erholung der Ökosysteme und müssen im nächsten Bewirtschaftungszyklus dringend adressiert werden.

-
- 8. Non-paper "Deterioration WFD" – Netherlands, Germany, Denmark, Finland, Luxembourg (22 Feb 2024). Council Working Paper, https://www.glastuinbouwnederland.nl/content/user_upload/bijlage-2-non-paper-deterioration-22-februari-2024.pdf
 - 9. BusinessEurope Position Paper (May 2025), "EU Business Priorities on a Future-Proofed EU Water Policy.", www.businesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/05/2025-05-05-EU-business-priorities-on-a-future-proofed-EU-water-policy.pdf
 - 10. Council of the EU Press Release (19 June 2024), "Surface water and groundwater: Council agrees negotiating mandate to update list of pollutants.", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/19/surface-water-and-groundwater-council-agrees-negotiating-mandate-to-update-list-of-pollutants/>
 - 11. European Commission (2023). Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive: Guidance Document No. 24 – River Basin Management in a Changing Climate. <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/b5f4eff8-2482-4494-9df0-e72cb8792e19/details>
 - 12. EEA (2024) Europe's state of water 2024: the need for improved water resilience. www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europe-s-state-of-water-2024
 - 13. European Commission (2025) Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive, COM(2025) 2 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0002>

Während der Stromerzeugungssektor den größten Anteil an der Wasserentnahme in der EU hat, wird der größte Teil dieses Wassers kurz nach der Nutzung wieder in das Ursprungsgewässer zurückgeleitet. Im Gegensatz dazu übt die Landwirtschaft, die fast 60 % des Netto-Wasserverbrauchs ausmacht, den größten Druck auf die Verfügbarkeit aus (Abbildung 2). Der WRS 2025 der Kommission stellt fest, dass fünf der zehn größten globalen Geschäftsrisiken mit Wasser zusammenhängen, und identifiziert die vollständige Umsetzung des EU-Wasserrechts, einschließlich der WRRL, als wesentlich für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen und widerstandsfähigen, wassersparenden Wirtschaft. Dies unterstreicht die Notwendigkeit von Maßnahmen auf der Angebotsseite zu einer Steuerung der Nachfrage durch strengere Genehmigungsverfahren und eine ökologisch informierte Wasserverteilung überzugehen.

Abbildung 2. Wasserentnahme nach Wirtschaftssektoren in der EU-27, 2000–2022 (EEA, 2024). Die Landwirtschaft ist nach wie vor der größte Wasserverbraucher in der EU und macht fast 60 % des tatsächlich verbrauchten Wassers (d. h. nicht zurückgeföhrtes Wasser) aus, obwohl sie nur 28 % der gesamten Entnahmen ausmacht. Elektrische Kühlung benötigt größere Wassermengen, gibt jedoch den größten Teil davon wieder ab, sodass der Nettoverbrauch geringer ist. Dies unterstreicht die Bedeutung der Nachfragesteuerung, insbesondere angesichts zunehmender klimatischer Belastungen. Ohne strengere Kontrollen der Wasserentnahme und ökologische Mindestwasserabflüsse bleiben die Ziele der Wasserresilienz unerreichbar. (Quelle: European Commission (2025), COM(2025) 2 final – Implementation of the WFD and FD, p.26)



Die 2025 verabschiedete Wasserresilienzstrategie¹⁴ skizziert einen ehrgeizigen Weg zu einer nachhaltigen Wasserversorgungssicherheit mit Maßnahmen zur Wasserwiederverwendung, Leckagekontrolle, Nährstoffreduzierung und PFAS-Sanierung. Als strategische Kommunikation fehlt ihr jedoch die rechtliche Verbindlichkeit. Die WRRL ist das Instrument, das diese Agenda umsetzt. Jedes Kernelement der Wasserresilienzstrategie, von naturbasierten Lösungen über die Reduzierung von Leckagen und die Nährstoffkontrolle bis hin zur Initiative „Grüne und Blaue Korridore“ und dem Prinzip der Schwammlandschaften, stützt sich auf rechtliche Instrumente, die bereits in der WRRL verankert sind. Dazu gehören umzusetzende Maßnahmen gemäß Artikel 11, ökologische Mindestwasserabflüsse, Kostendeckungsprinzipien gemäß Artikel 9 und das Verschlechterungsverbot. Die Wasserresilienzstrategie bekräftigt ausdrücklich die Frist der WRRL bis 2027 als „Kompass für Maßnahmen“. Um die Strategie umzusetzen, muss die WRRL nicht nur als Referenzrahmen, sondern als zentrale rechtliche Grundlage für die Verwirklichung der Anpassungsziele Europas genutzt werden.

14. See Living Rivers Europe's recommendations for the Water Resilience Strategy: www.eau.awsassets.panda.org/downloads/re-position--making-europe-climate-and-water-resilient.pdf

3.2 Verschmutzungsprävention und Gesundheitswesen

Die Schadstoffbelastung ist nach wie vor eine der Hauptursachen für den Verlust der biologischen Vielfalt, schränkt die Freizeitnutzung von Gewässern ein und gefährdet die öffentliche Gesundheit durch kontaminiertes Trinkwasser und belastete Nahrungsketten. Die WRRL bietet einen integrierten Rahmen für die Bekämpfung der Verschmutzung, der Emissionsgrenzwerte mit Umweltqualitätsnormen kombiniert, um sowohl punktuelle als auch diffuse Schadstoffeinträge durch Maßnahmen in Bewirtschaftungsplänen systematisch zu bekämpfen.

Trotz dieses soliden Rechtsrahmens erreichen derzeit weniger als 30 % der europäischen Oberflächengewässer laut aktuellen Bewertungen der Europäischen Umweltagentur (EEA) und der eigenen Überprüfung der dritten Bewirtschaftungspläne durch die Kommission einen guten chemischen Zustand. Selbst diese entmutigende Zahl dürfte die tatsächlichen Verhältnisse noch überschätzen, da viele Mitgliedstaaten den Zustand weiterhin anhand veralteter Schadstofflisten bewerten, die vor 2013 erstellt wurden.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Artikels wird noch über den Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2022 zur Aktualisierung der Listen prioritärer Stoffe, einschließlich der Aufnahme kritischer Schadstoffe wie PFAS, verhandelt. Die Mitgliedstaaten verfügen jedoch bereits über die erforderlichen rechtlichen Instrumente der WRRL, um sofort und entschlossen zu handeln, ohne den Abschluss dieser Verhandlungen abzuwarten. Die Überprüfung von Genehmigungen für Industrieabwässer, die Durchsetzung strengerer Vorschriften für Pestizide in der Landwirtschaft und die Einführung nationaler Verbote oder Beschränkungen für prioritäre Stoffe sind Maßnahmen, die rechtlich fundiert, notwendig und heute bereits umsetzbar sind.

Da die Kommission die Fortschritte bei der Erreichung der Null-Verschmutzungsziele öffentlich verfolgt, ist die Verbesserung der Wasserqualität politisch noch dringlicher geworden. Die Verschmutzungsprävention durch die vollständige Umsetzung der WRRL ist der direkteste Weg, um die ehrgeizigen Null-Verschmutzungsziele der EU für 2030 zu erreichen und die öffentliche Gesundheit zu schützen.



3.3 Wasserversorgungssicherheit als Voraussetzung für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Die vollständige Umsetzung der WRRL ist keine optionale Umweltausgabe, sondern eine kluge Finanzpolitik. Europa hat bereits jetzt erhebliche jährliche Kosten aufgrund unzureichender Wasserbewirtschaftung zu tragen: Allein Überschwemmungen und Dürren verursachen durchschnittliche Verluste in Höhe von 9 Milliarden Euro pro Jahr¹⁵, und die prognostizierten Kosten für die Beseitigung persistenter Schadstoffe wie PFAS aus der Umwelt könnten sich auf bis zu 238 Milliarden Euro belaufen¹⁶, wenn keine vorbeugenden Maßnahmen ergriffen werden. Im Vergleich dazu belaufen sich die Kosten für die vollständige Umsetzung der WRRL für den Zeitraum 2022–2027 auf schätzungsweise 89 Milliarden Euro, weniger als die Hälfte der kumulierten Verbindlichkeiten, die sich aus der anhaltenden Untätigkeit ergeben¹⁷.

Die Wasserresilienzstrategie der Kommission für 2025 erkennt dies ausdrücklich an und stellt die vollständige Einhaltung der WRRL in den Mittelpunkt der wirtschaftlichen Resilienz Europas. Entgegen den Argumenten, die einen ambitionierten Gewässerschutz als Hindernis für das Wachstum darstellen, ist die Realität, dass resiliente (belastbare) Ökosysteme und stabile Süßwasserressourcen die Produktivität stützen, die Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen senken, Investitionsrisiken verringern und die Attraktivität Europas für nachhaltige Unternehmensinvestitionen erhöhen.

Anstatt das Wasserrecht unter der falschen Annahme damit das Wachstum zu fördern, zu schwächen, hängt die echte langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU gerade von seiner erfolgreichen Umsetzung ab. Gesunde Flüsse und Grundwasserressourcen führen direkt zu stabilen Produktionsbedingungen, niedrigeren Versicherungskosten und anhaltendem Vertrauen der Investoren. Investitionen in einen guten ökologischen Zustand sind für die wirtschaftliche Stabilität Europas einfach unerlässlich.

Bereits jetzt hat Europa mit substantziellen Kosten durch unzureichende Wasserpolitik zu kämpfen: Hochwasser und Dürren alleine verursachen Kosten von durchschnittlich 9 Milliarden Euro pro Jahr.

15. European Commission (2023). Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council – 8th Environment Action Programme Monitoring Report: Working Document. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-12/SWD_2023_932_1_EN.pdf

16. European Parliament Research Service (2025). Water Resilience and the EU Water Framework Directive: Cost-Effectiveness and Policy Coherence. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/765769/EPRS_STU\(2025\)765769_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/765769/EPRS_STU(2025)765769_EN.pdf)

17. European Commission (2025) Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive, COM(2025) 2 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0002>

4

Wichtigste Prioritäten bis 2027

Um die oben beschriebenen Ergebnisse in den Bereichen Klima, öffentliche Gesundheit und Wirtschaft zu erreichen, sind vor 2027 dringend Maßnahmen zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten müssen bestehende Maßnahmen rasch umsetzen, langjährige Lücken schließen und einen glaubwürdigen Kurs festlegen, um umfassendere Umwelt- und Wirtschaftsziele der EU zu erreichen.

4.1. Umsetzung der aktuellen Maßnahmenprogramme (2022–2027)

Die Richtlinie ist eindeutig: **Nur „natürliche Gegebenheiten“ (Artikel 4(4)(c)) können eine Verzögerung der Erreichung eines guten Zustands später als 2027 rechtfertigen**. Alle anderen Gewässer müssen ihre Ziele rechtzeitig erreichen, was in der Praxis bedeutet, dass alle erforderlichen Maßnahmen zur Schließung der Lücke bis 2027 umgesetzt und einsatzbereit sein müssen. Die Einhaltung dieses Zeitplans ist nicht nur rechtlich, sondern auch strategisch von entscheidender Bedeutung, da Verzögerungen die Wasserresilienz Europas, die öffentlichen Gesundheitsziele und die wirtschaftliche Stabilität direkt untergraben. Artikel 11(8) macht diesen Zeitplan zu einer festen rechtlichen Verpflichtung: „Die Maßnahmen müssen innerhalb von drei Jahren nach Veröffentlichung jedes Bewirtschaftungsplans für ein Flusseinzugsgebiet umgesetzt werden.“ Mit den im Dezember 2021–22 verabschiedeten Plänen für den dritten Zyklus hätten daher alle Maßnahmen spätestens im Dezember 2024 umgesetzt sein müssen. Die Umsetzung ist eine ständige rechtliche Verpflichtung und nicht optional.

Die Einsatzbereitschaft bis 2027 umfasst:

- Überprüfung und Aktualisierung von Genehmigungen (Wasserentnahme, Einleitung, Flussbauarbeiten)
- Sicherung der Finanzierung und Unterzeichnung von Verträgen für Sanierungsprojekte (Beseitigung von Querbauwerken, Wiederanbindung von Auen)
- Durchsetzung von Maßnahmen zur Kontrolle diffuser Stoffeinträge (Grenzwerte für Düngemittel, Pufferstreifen, Beschränkungen für Pestizide)
- Verbesserung der Überwachung, um die Fortschritte auf dem Weg zu einem guten Zustand zu verfolgen.

Der Umsetzungsbericht der Kommission für 2025 zeigt, wie weit dies noch von der Realität entfernt ist: Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat einen Großteil ihrer Maßnahmen für den dritten Zyklus weder kostengerechnet noch terminiert, und einige haben einfach unvollständige Pakete aus dem vorherigen Zyklus übernommen. Gezielte Vertragsverletzungsverfahren wurden eingeleitet (Schreiben im Februar 2023; Befassung der Gerichte im März 2024), aber um die Umsetzungslücke bis 2027 zu schließen, ist nun eine beschleunigte Aufholphase erforderlich, sowohl in politischer als auch in finanzieller Hinsicht.

4.2. Fertigstellung robuster und umsetzbarer Bewirtschaftungspläne für den Zeitraum 2028–2033

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre vierten Bewirtschaftungspläne (2028–2033) robuste, vollständig finanzierte und umsetzbare Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL enthalten. Diese müssen ausdrücklich strukturelle Belastungen angehen: hydromorphologische Veränderungen, diffuse Verschmutzung durch die Landwirtschaft, neu auftretende Schadstoffe (z.B. PFAS), Dürre und übermäßige Wasserentnahme. Um die Klimaresilienz zu gewährleisten, müssen die Bewirtschaftungspläne strenge Dürremodellierungen, ökologische Mindestwasserstandards und Anpassungsmaßnahmen, wie zuvor beschrieben, enthalten. Die Vermeidung von Einträgen, insbesondere durch neu auftretende Schadstoffe wie PFAS, muss ebenfalls zu einer ausdrücklichen, durchsetzbaren Priorität werden.

Der 2025 Kommissionsbericht hebt bestehende Lücken hervor: Viele Mitgliedstaaten stützen sich nach wie vor auf unvollständige oder nicht finanzierte Maßnahmen, die aus früheren Bewirtschaftungszyklen übernommen wurden. Diese Lücke spiegelt sich auch in den tatsächlichen Ergebnissen wider. An der Elbe (CZ/DE) überschreitet die Nitratbelastung trotz einer Verringerung der Phosphatbelastung um 60 % (1990–2020) aufgrund anhaltender diffuser Einträge aus der Landwirtschaft häufig noch immer die Grenzwerte der WRRL.^{18,19} Ähnlich zeigt eine aktuelle Studie in Norditalien, dass einfache naturbasierte Lösungen, wie das verzögerte Mähen an landwirtschaftlichen Kanälen, die Nitratbelastung zu geringen Kosten erheblich reduzieren können, jedoch weitgehend ungenutzt bleiben.²⁰ Frühere Studien haben ergeben, dass Maßnahmenprogramme häufig eher die Überwachung als die Bewältigung der zugrunde liegenden Belastungen in den Vordergrund stellten und damit den systemischen Anforderungen auf Ebene der Flussgebiete nicht gerecht wurden.²¹ Solche Beispiele unterstreichen die Dringlichkeit, die Umsetzung der WRRL mit praktischen ökologischen Maßnahmen und lokalem Wissen zu verbinden.

Die Kommission hat bereits auf diese Lücken mit förmlichen Mahnschreiben (Februar 2023) und anschließenden Verweisungen an die Gerichte (März 2024) wegen anhaltender Nichteinhaltung (u. a. Spanien, Griechenland, Irland) reagiert. Dies unterstreicht, dass vollständige, realistische, angemessen finanzierte und durchsetzbare Maßnahmenprogramme obligatorisch und nicht optional sind und für die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 und darüber hinaus von entscheidender Bedeutung sind.

Finanzielle Klarheit ist ebenso entscheidend. Die Europäische Kommission schätzt, dass die Finanzierungslücke für die Umsetzung der aktuellen Maßnahmenprogramme der WRRL etwa 25 Milliarden Euro pro Jahr beträgt. In den Bewirtschaftungsplänen fehlen häufig klare Prioritäten oder gesicherte Finanzierungen, wodurch ein guter ökologischer Zustand noch weiter in die Ferne rückt. Um diese Lücke zu schließen, müssen die Budgets für Maßnahmen der Bewirtschaftungspläne ausdrücklich auf die Finanzinstrumente der EU (Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Kohäsionspolitik, Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF)) abgestimmt und die wirtschaftlichen Instrumente gemäß Artikel 9 konsequent angewendet werden, um sicherzustellen, dass die Verursacher die Umsetzungskosten fair mittragen.

4.3. Ungerechtfertigte Ausnahmen auslaufen lassen

Die weit verbreitete und ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen untergräbt weiterhin die ökologischen Ziele und die rechtliche Kohärenz der WRRL. Die Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 4 – insbesondere Artikel 4(4) und Artikel 4(5) – waren als eng gefasste Ausnahmen gedacht, die strengen rechtlichen Bedingungen unterliegen. Der Umsetzungsbericht der Kommission für 2025 hat jedoch ergeben, dass mittlerweile mehr als die Hälfte der Gewässer in der EU Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen, viele davon ohne ausreichende Begründung.²²

Aktuelle Trends verdeutlichen diesen zunehmenden Missbrauch. Einer davon ist die falsche Anwendung von Artikel 4(7), der unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen für Projekte zulässt, die zu einer Verschlechterung führen. Das Wasserkraftprojekt Răstolița in Rumänien ist ein Beispiel für einen solchen Missbrauch: Trotz eindeutiger Risiken einer ökologischen Verschlechterung und Auswirkungen auf Natura-2000-Lebensräume wurde das Projekt ohne ordnungsgemäße Prüfung gemäß Artikel 4(7) genehmigt und in den Bewirtschaftungsplan-Unterlagen vollständig ausgelassen, was 2025 zu einer gerichtlich angeordneten Aussetzung führte (siehe Kasten 1).

Nach Schätzungen der EU-Kommission
existiert eine Finanzierungslücke zur
Umsetzung der Maßnahmenprogramme in
Höhe von ca. 25 Milliarden Euro jährlich.

18. OSPAR Commission (2023) Riverine Inputs and Direct Discharges (RID) – Elbe catchment trends 1990-2022. https://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00448_RID_Assessment.pdf

19. Wachholz, A., Jawitz, J. and Borchardt, D. (2024) Shift from heterotrophic to autotrophic nitrogen retention in the Elbe River over 35 years of passive restoration. *Biogeosciences* 21, 3537-3550. doi.org/10.5194/bg-21-3537-2024

20. Soana, E., Fano, E. A. and Castaldelli, G. (2021) The achievement of Water Framework Directive goals through the restoration of vegetation in agricultural canals. *Journal of Environmental Management* 294, 113016. doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113016

21. Voulvoulis, N., Arpon, K.D. and Giakoumis, T. (2017) The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, 358–366. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228

22. European Commission (2025) Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive, COM(2025) 2 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0002>

Kasten 1. Missbrauch von Artikel 4(7) – der Fall Răstolița, Rumänien

Das Wasserkraftprojekt Răstolița im rumänischen Mureș-Flussgebiet ist ein Beispiel für den systematischen Missbrauch von Artikel 4(7) und die Nichtberücksichtigung in Flussgebietsmanagementplänen. Trotz eindeutiger Risiken einer Verschlechterung und erheblicher Auswirkungen auf mehrere Natura-2000-Gebiete wurde das Projekt nie transparent im Rahmen der Ausnahmeregelungen der Wasserrahmenrichtlinie geprüft und aus dem zweiten und dritten rumänischen Flussgebietsmanagementplan ausgeschlossen.

Das Projekt, das ursprünglich vor drei Jahrzehnten unter dem früheren Regime Rumäniens geplant wurde, ist ein Erbe veralteter Infrastrukturvorhaben, das in den letzten Jahren trotz wachsender ökologischer und rechtlicher Bedenken wiederbelebt wurde. Das 35,2-MW-Projekt, das zu fast 90 % fertiggestellt ist, würde 39 Hektar Wald überfluten und Nebenflüsse durch Rohrleitungen umleiten, wodurch wichtige Lebensräume – darunter Laichgebiete für den gefährdeten Huchen – austrocknen würden, wenn der Bau vollendet wird. Die im Oktober 2024 erteilte Umweltgenehmigung enthielt keine angemessene Bewertung von Alternativen, berücksichtigte keine kumulativen Auswirkungen und konzentrierte sich ausschließlich auf die Entwaldung. Die hydromorphologischen Auswirkungen veränderter Abflussverhältnisse und des Schwall-Senk-Betriebes auf den Mureș-Fluss wurden nicht bewertet.

Am 4. Juni 2025 setzte das Berufungsgericht Cluj-Napoca die Umweltgenehmigung für das Projekt vorübergehend aus und stoppte damit den weiteren Bau bis zur vollständigen rechtlichen Überprüfung.²³ Der von den NGOs Declic und Bankwatch vorgebrachte Fall (Aktenzeichen 6709/117/2024²⁴) verdeutlicht anhaltende Umsetzungslücken und die Nichtenwendung der Bedingungen von Artikel 4(7) der WRRL in der Praxis.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch zu restriktive Definitionen, wie beispielsweise die jüngsten Änderungen der Kriterien für Feuchtgebiete im französischen Umweltgesetzbuch, degradierte Feuchtgebiete aus der Klassifizierung als natürliche Gewässer ausgeschlossen werden.²⁵ Dies führt indirekt zu einer Verringerung des durch die WRRL geforderten ökologischen Schutzes und untergräbt das Potenzial für Renaturierungsmaßnahmen erheblich.

Der anhaltende Missbrauch von Ausnahmeregelungen in Verbindung mit unzureichender Durchsetzung und Überwachung gefährdet die Ziele der Richtlinie erheblich. Ungerechtfertigte Ausnahmeregelungen schwächen nicht nur den ökologischen Schutz, sondern erhöhen auch die künftigen wirtschaftlichen Belastungen für Europa. Aufgeschobene Sanierungsmaßnahmen führen letztendlich zu höheren Kosten in der Zukunft, einer erhöhten Anfälligkeit für Klimafolgen und einer verminderter Widerstandsfähigkeit in wasserabhängigen Wirtschaftssektoren.

Um diesen Risiken zu begegnen, müssen die Mitgliedstaaten alle Ausnahmeregelungen anhand klarer ökologischer Sachverhalte streng begründen, die gesetzlichen Bedingungen strikt anwenden und transparent darlegen, warum Ausnahmen notwendig und unvermeidbar sind. Eine strenge Überwachung und Durchsetzung durch die Europäische Kommission ist unerlässlich, um die ökologische, rechtliche und wirtschaftliche Integrität der Richtlinie zu gewährleisten.

4.4. Verbesserung der Datengrundlagen, des Monitorings und der Transparenz

Eine wirksame Umsetzung der WRRL hängt von einer zeitnahen, zuverlässigen und transparenten Überwachung ab. Dennoch melden viele Mitgliedstaaten nach wie vor unvollständige oder veraltete Daten, insbesondere zum ökologischen Zustand, zur chemischen Verschmutzung, zum Zustand des Grundwassers und zu neuen Schadstoffen wie PFAS. Die Bewertung der Europäischen Umweltagentur für 2024 bestätigt, dass weniger als 30 % der Oberflächengewässer in der EU einen guten chemischen Zustand aufweisen, wobei die tatsächlichen Bedingungen aufgrund veralteter Schadstoffüberwachung wahrscheinlich noch schlechter sind.²⁶

23. <https://facem.declic.ro/campaigns/opriti-hidrocentrala-de-la-rastolita>

24. <https://climatecasechart.com/non-us-case/declic-and-bankwatch-romania-v-rastolita-hydropower-project>

25. See French Senate Dossier Légitif PPL 24-108 (2024), amending Article L211-1 of the Code de l'Environnement: www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-108.html

26. European Environment Agency (2024). State of Water in the EU – 2024: Ecological and Chemical Status of Surface Waters and Groundwaters under the Water Framework Directive., <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>

Wissenschaftliche Studien bestätigen, dass dieses Problem systemisch ist: Bei der Überwachung gemäß der WRRL wird häufig der administrativen Berichterstattung Vorrang vor der Steuerung des Managements und der Durchsetzung in der Praxis eingeräumt. Die Mitgliedstaaten haben häufig Überwachungsrahmen konzipiert, die der formalen Einhaltung von Vorschriften Vorrang vor ökologischem Realismus einräumen, wodurch die Zustandsbewertungen von den tatsächlichen Belastungen oder Verschmutzungsquellen abgekoppelt werden.^{27,28} Dies beeinträchtigt sowohl die Priorisierung von Sanierungsmaßnahmen als auch die rechtliche Integrität.

Die Transparenz ist uneinheitlich: Die Ergebnisse der Beobachtungsliste werden oft nicht veröffentlicht oder sind nicht zugänglich, und aggregierte Daten verschleiern manchmal die Verschlechterung auf Ebene der Gewässer. Häufig sind die Überwachungsergebnisse nicht mit den Genehmigungssystemen verknüpft, sodass keine Überprüfung der Genehmigungen oder Vollzugsmaßnahmen ausgelöst werden. Der Bericht der Kommission für 2025 bestätigt, dass viele Mitgliedstaaten nach wie vor keine aufgeschlüsselten Daten zu einzelnen Qualitätselementen vorlegen, was die Transparenz und die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften beeinträchtigt. Dies behindert die Anwendung des "One-out-all-out"-Prinzips und untergräbt die öffentliche Kontrolle von Konformitätserklärungen.²⁹ Nach dem "One-out-all-out"-Prinzip wird der Zustand eines Gewässers an der am schlechtesten bewertete Qualitätskomponente festgemacht, was bedeutet, dass bereits eine einzige mangelhafte Qualitätskomponente dazu führt, dass das gesamte Gewässer als mangelhaft eingestuft wird. Dieses Konzept wird in Abschnitt 6.4.2 näher erläutert.

Um die Glaubwürdigkeit der WRRL nach 2027 aufrechtzuerhalten, müssen die Mitgliedstaaten ihre Überwachungs- und Datenverwaltungssysteme überarbeiten. Dies bedeutet nicht nur, technische Lücken zu schließen, sondern auch die Überwachung in Genehmigungsverfahren, Vollzug, Investitionsplanung und öffentliche Rechenschaftspflicht zu integrieren und die Überwachungsmethoden und Indikatoren zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten zu harmonisieren – insbesondere in grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebieten.

Technische Überwachungsverbesserungen erforderlich:

- Umfassende ökologische und chemische Bewertungen sicherstellen, einschließlich Grundwasser und neu auftretende Schadstoffe.
- Harmonisierung der Überwachungsmethoden, insbesondere in grenzüberschreitenden Einzugsgebieten.
- Diffuse Verschmutzungsquellen und kleinere Entnahmen systematisch in Überwachungsrahmen einbeziehen.

Verbesserungen hinsichtlich Transparenz und Zugänglichkeit:

- Regelmäßige Veröffentlichung von detaillierten, aufgeschlüsselten Echtzeit-Überwachungsdaten.
- Eindeutige Verknüpfung der Überwachungsergebnisse mit Ausnahmeregelungen, Genehmigungen und Maßnahmen des Bewirtschaftungsplans.

Integration in den Vollzug:

- Die Überwachungsergebnisse direkt mit Genehmigungsprüfungen, Vollzugsmaßnahmen und der Einhaltung von Vorschriften verknüpfen.
- Leistungsindikatoren explizit mit Finanzierungsströmen verknüpfen, um die Rechenschaftspflicht für messbare ökologische Ergebnisse sicherzustellen

Eine verstärkte Überwachung geht über die Einhaltung administrativer Vorschriften hinaus, da sie das Vertrauen der Öffentlichkeit stärkt, eine wirksame Anpassung an den Klimawandel ermöglicht, zur Verringerung der Umweltverschmutzung beiträgt und glaubwürdige Investitionsentscheidungen unterstützt. Eine transparente Überwachung gewährleistet die Rechenschaftspflicht und setzt die Ziele der WRRL in konkrete Verbesserungen um.

**Einige Mitgliedstaaten nutzen Überwachungssysteme,
die vor allem den formalen Ansprüchen genügen und
ökologische Zustände vernachlässigen. Damit entkoppeln sie
Bewertungen von den tatsächlichen Umweltstressoren.**

27. Voulvoulis, N., Arpon, K. D. and Giakoumis, T. (2017) The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, 358–366. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228

28. Carvalho, L., et al. (2019) Protecting and restoring Europe's waters: An analysis of the future of the Water Framework Directive. *Science of the Total Environment*, 658, 1228–1238. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.12.255

29. European Commission. (2025). COM(2025): Implementation report of the Water Framework Directive and Floods Directive.

Eine Vision für die WRRL nach 2027

Nach 2027 muss die WRRL in eine neue Phase eintreten: eine Phase der vollständigen Umsetzung, nachhaltiger Investitionen und ökologischer Revitalisierung. Diese Vollzugsphase ist auch der praktische Dreh- und Angelpunkt für die Umsetzung der Europäischen Wasserresilienzstrategie. Ohne gesetzlich vorgeschriebene WRRL-Maßnahmen bleibt die Wasserresilienzstrategie ein politisches Ziel, das strukturell jedoch hohl ist. Die Vision für die WRRL nach 2027 ist nicht die einer Neuerfindung, sondern einer vertieften Umsetzung. Die Richtlinie ist weiterhin zweckmäßig, vorausgesetzt, ihre Bestimmungen werden mit politischem Willen, rechtlicher Strenge und angemessenen Ressourcen umgesetzt. Das Ziel der Wasserresilienz muss nun als grundlegend für die Anpassung an den Klimawandel, den Schutz der öffentlichen Gesundheit und die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stabilität in ganz Europa anerkannt werden.

5.1. Vollzug priorisieren

Nach 2027 muss der Vollzug in der Umsetzungsphase der WRRL Vorrang haben. Die vollständige Nutzung der vorhandenen Vollzugsinstrumente – darunter systematische Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission, strengere nationale Mechanismen und klar definierte Sanktionen bei Nichteinhaltung – ist für die Verwirklichung der ökologischen, klimatischen und wirtschaftlichen Ziele der Richtlinie von entscheidender Bedeutung. Eine konsequente Durchsetzung gewährleistet Rechtssicherheit, ökologische Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Investoren.

Im Mittelpunkt der Durchsetzung steht der **Grundsatz des Verschlechterungsverbotes** (Artikel 4(1)), der durch wegweisende Urteile des Gerichtshofs eindeutig festgelegt wurde. In der Rechtssache Weser (C-461/13) definierte der Gerichtshof Verschlechterung als eine Verschlechterung eines beliebigen Qualitätselements, unabhängig vom Gesamtzustand.³⁰ In der Rechtssache FNE gegen Frankreich (C-525/20) bestätigte er, dass dieser Grundsatz nicht nur für Bewirtschaftungspläne gilt, sondern auch für die Genehmigung von Projekten, und stellte ausdrücklich fest, dass selbst vorübergehende oder teilweise Auswirkungen eine Verschlechterung darstellen, die eine strenge Begründung gemäß Artikel 4(7) erfordert.³¹ Trotz des CIS-Leitfadens Nr. 36³² und klarer Anweisungen der Kommission weist der Umsetzungsbericht 2025 auf anhaltende Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten hin. Mehrere nationale Behörden wenden Artikel 4(7) nur in den Bewirtschaftungsplänen an und ignorieren Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Genehmigungsverfahren auf Projektebene, während andere sich ausschließlich auf die Gesamtzustandsklasse und nicht auf die Verschlechterung der Qualitätskomponenten konzentrieren.³³ Diese Diskrepanz spiegelt ein allgemeines Muster innerhalb der Mitgliedstaaten wider, die die Umsetzung der WRRL oft als rein verfahrenstechnische Angelegenheit betrachten und sich eher auf die Berichterstattung und Planung als auf die Umsetzung vor Ort konzentrieren. Diese Diskrepanzen gefährden die Rechtsklarheit, untergraben die Durchsetzbarkeit der Richtlinie und setzen die nationalen Systeme rechtlichen Herausforderungen aus, sodass nach 2027 dringende Korrekturen erforderlich sind.

Die WRRL berücksichtigt in Artikel 4(7)(c) Buchstabe c ausdrücklich Sanierungsvorhaben, die eine vorübergehende Verschlechterung verursachen, indem sie die Genehmigung von Vorhaben zulässt, wenn diese transparent bewertet, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt sind, keine besseren Alternativen existieren und Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden. Der Gerichtshof hat diese rechtliche Flexibilität in der Rechtssache FNE gegen Frankreich bestätigt. Vorschläge bestimmter Mitgliedstaaten für zusätzliche Ausnahmen während der jüngsten Verhandlungen über die Aktualisierung der Liste prioritärer Stoffe sind daher unnötig.

30. CJEU Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Weser) – [ECLI:EU:C:2015:433] Landmark case confirming that deterioration occurs when any quality element drops by one class, even if overall status remains unchanged.

31. CJEU Case C-525/20, Fédération nationale de la pêche v Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes – [ECLI:EU:C:2022:682] Reaffirms Weser; applies the non-deterioration principle to project-level decisions, including for restoration works.

32. Common Implementation Strategy (CIS) Guidance Document No. 36 (2021).

33. Voulvoulis, N., Arpon, K.D. and Giakoumis, T. (2017). The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, 358–366. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228

Die wirksame Nutzung bestehender Rechtsvorschriften anstelle einer Schwächung der Richtlinie gewährleistet eine ökologische Sanierung, ohne die rechtlichen Garantien zu untergraben.

Mehrere irreführende Behauptungen – dass die WRRL grüne Infrastruktur blockiert, übermäßig kostspielig oder mit Klimaschutzmaßnahmen unvereinbar ist – werden zunehmend angeführt, um Ausnahmeregelungen oder Forderungen nach einer Gesetzesänderung zu rechtfertigen. Diese Behauptungen sind unbegründet. Die Richtlinie verbietet keine Infrastruktur- oder Sanierungsprojekte, sondern stellt sicher, dass deren Planung und Bewertung den Schutz der Gewässer und das öffentliche Vertrauen gewährleisten. Eine Schwächung der WRRL würde keinen Fortschritt bringen, sondern vielmehr die Widerstandsfähigkeit, das Vertrauen der Öffentlichkeit und die rechtliche Kohärenz untergraben und letztlich die Fähigkeit der Mitgliedstaaten beeinträchtigen, ihre Klima-, Biodiversitäts- und Wirtschaftsziele zu erreichen.

5.2. Von der Planung zu den Ergebnissen

5.2.1. Planungs- und Leistungsinstrumente stärken

Zukünftige Bemühungen müssen sich auf Ergebnisse konzentrieren: die Wiederherstellung degraderter Gewässer, die Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt und die Verringerung der Schadstoffbelastung. Dieser Wandel erfordert verbesserte Berichtssysteme, die über die administrative Einhaltung von Vorschriften hinausgehen und eine transparentere Verfolgung der Fortschritte bei Maßnahmen, deren Status und Finanzierungsströmen ermöglichen. In diesem Zusammenhang kann die Integration des Ökosystemansatzes in die Planung der WRRL dazu beitragen, zu verdeutlichen, wie ökologische Verbesserungen einen Beitrag zu allgemeinen öffentlichen Gütern leisten – von Trinkwasser und Biodiversität bis hin zu Erholung und Hochwasserschutz. Durch die Ausrichtung der Umsetzung auf Ökosystemleistungen werden die Vorteile eines guten Zustands für die Öffentlichkeit sichtbarer und bedeutungsvoller, was sowohl die wirtschaftlichen Argumente für Investitionen als auch die gesellschaftliche Legitimität von Sanierungsmaßnahmen stärkt.³⁴ Die Leistungsüberwachung sollte ausdrücklich die Beiträge der WRRL zur Klimaanpassung, zur Verringerung der Umweltverschmutzung sowie zur Stabilität und Widerstandsfähigkeit der wasserabhängigen Wirtschaftssektoren Europas verfolgen und darüber Bericht erstatten. Darüber hinaus sollte die Echtzeit-Datenerfassung die Reaktionsfähigkeit beim Management von Dürren, Umweltverschmutzung und Hochwasserrisiken verbessern, insbesondere angesichts der zunehmenden Klimavariabilität. Wirkungsorientierte Leistungsindikatoren sollten direkt mit Finanzierungsmechanismen verknüpft werden, um sicherzustellen, dass öffentliche Gelder messbare ökologische Verbesserungen und Verbesserungen des Gewässerzustands unterstützen.

5.2.2. Verstärkte Wiederherstellung und Beseitigung physischer Belastungen.

Hydromorphologische Belastungen sind nach wie vor eine der Hauptursachen für den schlechten ökologischen Zustand in ganz Europa. Die Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Flüssen, die Wiederausbau von Auen und die Wiederherstellung von Feuchtgebieten müssen von der Projekt- auf die Ebene der Flussgebiete übertragen werden. EU-Instrumente wie die Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, die Öko-Programme der GAP und andere müssen diesen Bemühungen Vorrang einräumen, unterstützt durch klare Ziele und ökologisches Monitoring, um sicherzustellen, dass sie zur Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie beitragen. Die Renaturierung von Flüssen ist nicht nur für die biologische Vielfalt von zentraler Bedeutung, sondern auch für die Verringerung des Hochwasser- und Dürrerisikos, die Verbesserung der Trinkwassersicherheit und die Förderung nachhaltiger wirtschaftlicher Aktivitäten. Renaturierungsmaßnahmen nach 2027 sollten systematisch in die umfassenderen Klima- und Resilienzstrategien Europas integriert werden.

5.2.3. Bekräftigung der Rolle der WRRL als Gesetz zur Anpassung an den Klimawandel

Die WRRL ist kein Hindernis für die Anpassung an den Klimawandel, sondern bildet deren Grundlage. Ihre Kernbestimmungen regeln die Wasserentnahme, schreiben ökologische Mindestwassermengen vor, kontrollieren Einleitungen und stellen die hydromorphologische Integrität der Gewässer wieder her – allesamt wesentliche Faktoren für die Klimaresilienz. Artikel 4(1)(b) schreibt den Schutz aquatischer Ökosysteme aufgrund ihrer Funktionen beim Hochwasserschutz, bei der Dämpfung von Dürren und bei der Klimaregulierung vor. Die WRRL sollte als zentrale Säule in nationalen Anpassungsstrategien und Katastrophenvorsorgeplänen dienen und sicherstellen, dass Resilienzmaßnahmen mit aquatischen Ökosystemen zusammenwirken und nicht gegen sie. Dennoch fehlen in vielen Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete noch immer solide Anpassungskomponenten, darunter langfristige Entnahmestrategien und klimainformierte Abflussziele. Anstatt die Kernverpflichtungen zu schwächen, sollten die Mitgliedstaaten die Bewirtschaftungspläne an der Wasserresilienzstrategie der EU, der Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, der Biodiversitätsstrategie für 2030, der Klimaanpassungsstrategie, der Konditionalität

34. Vlachopoulou, M., Coughlin, D., Forrow, D., Kirk, S., Logan, P. and Voulvouli, N. (2014) The potential of using the Ecosystem Approach in the implementation of the EU Water Framework Directive. *Science of the Total Environment* 470–471, 684–694. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2013.09.072

der GAP, dem Aktionsplan für Schadstofffreiheit, der Bodenstrategie und anderen damit verbundenen Zielen ausrichten, um naturbasierte, klimafeste Lösungen zu liefern, die sektorübergreifend und über längere Zeiträume hinweg funktionieren. Die vollständige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zur Klimaanpassung, einschließlich solider ökologischer Mindestwassermengen und strenger Entnahmekontrollen, ist unerlässlich, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit in ganz Europa zu erhalten und kritische Sektoren vor eskalierenden, klimabedingten Wasserrisiken zu schützen.

5.2.4. Ausbau der Vermeidung von Umweltverschmutzung an der Quelle

Der Stress durch konventionelle und neu auftretende Schadstoffe bleibt hoch, insbesondere durch PFAS, Nitrate und Mikroplastik. Die Verschärfung der Verpflichtungen zur Schadstoffquellen-Kontrolle und die Verbesserung ihrer Integration in die Regulierung von Industrie, Landwirtschaft und kommunaler Wasserwirtschaft sind wesentliche Maßnahmen, um die Umsetzungslücke zu schließen. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem strengere Genehmigungsbedingungen vorrangig behandeln und die Durchsetzung verstärken, um die Lücke zwischen Ambition und Praxis zu schließen. Nach 2027 erfordert das Null-Schadstoff-Ziel der EU eine rigorose Durchsetzung von Einleitungskontrollen im Rahmen der WRRL. Die Bekämpfung der Verschmutzung an der Quelle sichert den ökologischen Zustand, schützt die öffentliche Gesundheit und senkt die langfristigen Kosten für die Trinkwasseraufbereitung und die Gesundheitsversorgung.

5.3. Investitionen mobilisieren und Finanzströme ausrichten

Um die Ziele der WRRL zu erreichen, sind erhebliche Investitionen in Infrastruktur, Governance, Überwachung und naturbasierte Lösungen erforderlich. Die Haushalte der EU und der Mitgliedstaaten, Konjunkturprogramme und sektorale Fonds müssen auf die Ziele der WRRL abgestimmt sein und Süßwasser betreffende Lösungen mit Mehrfachnutzen Vorrang einräumen. Der Bericht der Kommission aus dem Jahr 2025 hebt jedoch hervor, dass es den meisten Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete an klaren Investitionsplänen, kostenkalkulierten Maßnahmen oder Finanzierungsquellen mangelt.³⁵ Viele nationale Pläne stellen keinen angemessenen Zusammenhang zwischen Ausgaben und ökologischen Ergebnissen her und berücksichtigen auch nicht die langfristigen Prognosen zum Wasserbedarf unter zunehmender Belastung durch den Klimawandel. Investitionen in die Wasserresilienz durch die vollständige Umsetzung der WRRL sind wirtschaftlich sinnvoll und deutlich kostengünstiger als die fortgesetzte Exposition gegenüber eskalierenden Katastrophenschäden, Belastungen für die öffentliche Gesundheit und kostspieligen Sanierungsmaßnahmen. Die ausdrückliche Ausrichtung der EU-Finanzmechanismen auf die Umsetzung der WRRL ist entscheidend für ein kosteneffizientes, resilientes Wachstum. Um diese Lücke zu schließen, ist eine stärkere Abstimmung zwischen den Zielen der WRRL und Finanzinstrumenten wie der GAP, der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität erforderlich.

Der Investitionsbedarf von 89,4 Milliarden Euro mag zwar erheblich erscheinen, macht jedoch nur einen Bruchteil der sozialen und wirtschaftlichen Kosten aus, die bereits aufgrund einer schlechten Wasserbewirtschaftung entstanden sind. Eine wachsende Zahl von Forschungsarbeiten zeigt, dass Wasserverschmutzung, PFAS-Kontamination, Nitratauswaschung und andere neu auftretende Schadstoffe erhebliche wirtschaftliche Belastungen in der gesamten EU verursachen. Eine viel zitierte Studie schätzt, dass die Kosten für die Entfernung von PFAS aus der Umwelt in der EU allein aufgrund ihrer Persistenz, Toxizität und der Komplexität der Sanierung 238 Milliarden Euro erreichen könnten. Diese Kosten umfassen Gesundheitsauswirkungen, Sanierungsausgaben und den Verlust von Ökosystemleistungen, die alle durch frühzeitiges Handeln und strengere Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschmutzung vermieden werden könnten.³⁶ Allein Überschwemmungen und Dürren verursachen in der EU jährlich Schäden in Höhe von durchschnittlich über 9 Milliarden Euro, eine Zahl, die aufgrund des Klimawandels voraussichtlich noch steigen wird.³⁷ Die Umsetzung der WRRL als „zu teuer“ zu bezeichnen, ignoriert diese steigenden Kosten und übersieht die Tatsache, dass eine vollständige Umsetzung langfristig tatsächlich zu einer Verringerung der Verbindlichkeiten führen würde. Wie die OECD feststellt, schafft die Investition in die Wasserresilienz dauerhafte wirtschaftliche Vorteile und schützt die nationalen Haushalte vor zukünftigen Risiken.³⁸

Zusätzlich zu den öffentlichen und EU-Investitionen nutzen viele Mitgliedstaaten die in Artikel 9 der WRRL vorgesehenen wirtschaftlichen Instrumente weiterhin nur zögerlich. Jüngste Überprüfungen der Kommission zeigen, dass die Kostendeckung insbesondere in der Landwirtschaft und Industrie nach wie vor unzureichend ist.

35. European Commission (2025). Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive, COM(2025) 2 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-52025DC0002>

36. Goldenman, G. et al. (2019). The cost of inaction: *Estimating the economic burden of selected contaminants of emerging concern in Europe*. Nordic Council of Ministers. <https://www.norden.org/en/publication/cost-inaction-1>

37. European Environment Agency (2024) *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

38. OECD (2020) *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU MS and Policy Options*. OECD Studies on Water. OECD Publishing, Paris, ISBN: 978-92-64-67888-0. www.oecd.org/en/publications/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection_6893cdac-en.html



© Brais Lorenzo

Die Gebühren für Wasserentnahme und -verschmutzung spiegeln oft nicht die Umwelt- und Ressourcenkosten wider, obwohl dies in der Richtlinie eindeutig vorgeschrieben ist. Dies untergräbt das Verursacherprinzip und verringert die Anreize für eine nachhaltigere Wassernutzung.³⁹

Der Agrarsektor, der in vielen Einzugsgebieten einen erheblichen Anteil am Wasserverbrauch hat, profitiert häufig von Unterbewertungen oder Ausnahmeregelungen. So setzen beispielsweise Spanien und Griechenland in einigen Fällen weiterhin auf pauschale oder flächenbezogene Bewässerungstarife, die nicht den tatsächlichen Verbrauch widerspiegeln und oft weniger als die Hälfte der Wasserversorgungskosten decken.⁴⁰ In Frankreich bleiben bestimmte Entnahmen für Bewässerungszwecke unterhalb bestimmter Schwellenwerte weiterhin tariffrei. In mehreren östlichen Mitgliedstaaten (z. B. Rumänien, Bulgarien) sowie in einigen deutschen Bundesländern sind die Gebühren für die landwirtschaftliche Wassernutzung äußerst gering oder gar nicht vorhanden. In ähnlicher Weise entnehmen in Deutschland, Polen und Tschechien große Braunkohlebergwerke jährlich Milliarden Kubikmeter Grundwasser, entweder gegen eine symbolische Gebühr oder ganz ohne Gebühren, was zu geschätzten Einnahmeverlusten der öffentlichen Hand in Höhe von 54 Millionen Euro pro Jahr führt.⁴¹ Diese sektorspezifischen Lücken kommen versteckten Subventionen für die Wassernutzung und -verschmutzung gleich und schwächen sowohl den Umweltschutz als auch die finanzielle Tragfähigkeit der Umsetzung der Bewirtschaftungspläne.

Wo gut konzipierte Entnahmegerüben, Einleitungsgebühren oder differenzierte Tarife eingeführt wurden, wie beispielsweise in Dänemark, Berlin-Brandenburg oder Zypern, haben diese zu einem nachhaltigeren Verhalten geführt, während gleichzeitig Einnahmen generiert werden, die in die Verbesserung und Überwachung der Wasserqualität reinvestiert werden können.⁴² Die Mitgliedstaaten sollten die Wasserpreisgestaltung als strategisches Instrument zur Unterstützung der Umsetzung betrachten. Artikel 9 ist keine theoretische Verpflichtung, sondern ein praktischer Hebel, um sicherzustellen, dass die Kosten für die Erreichung eines guten Zustands nicht unverhältnismäßig von den Steuerzahlen oder Ökosystemen getragen werden. Mit Blick auf das Jahr 2027 müssen die nationalen Behörden dringend ihre Preispolitik überprüfen und anpassen, um Lücken bei der Kostendeckung zu schließen, die Finanzierung sicherzustellen und die gesetzlichen Anforderungen der WRRL einzuhalten.

Zusammen bilden diese Prioritäten – von der Durchsetzung und Wiederherstellung über die Abstimmung von Investitionen bis hin zur Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle und der Überwachung der Reform – das Rückgrat einer langfristigen Umsetzungsstrategie, die das Vermächtnis der Richtlinie sichert und es der EU ermöglicht, auch nach 2027 eine wirklich nachhaltige Wasserwirtschaft zu gewährleisten.

39. European Commission (2021) Assessment of MS' application of Article 9 of the Water Framework Directive, COM(2021) 970 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0970>

40. European Court of Auditors (2021) Special Report 20/2021: Sustainable water use in agriculture. www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_20/SR_CAP-and-water_EN.pdf

41. EEB (2020) Mind the Gap: Mapping hidden water subsidies for the coal industry. <https://eeb.org/wp-content/uploads/2020/12/Report-Mind-the-gap.pdf>

42. Dige, G. et al. (2013) Assessment of cost recovery through water pricing. www.ecologic.eu/10048

6

Zu vermeidende Risiken

Der Weg für die WRRL ist zwar klar, aber nicht ohne Hindernisse. Mehrere Risiken drohen, die ökologische Wirksamkeit, die rechtliche Integrität und die wirtschaftlichen Vorteile der Richtlinie zu untergraben. In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargelegt, warum die vollständige Umsetzung der WRRL für die Klimaresilienz, die öffentliche Gesundheit und die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung ist. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen müssen die folgenden Risiken aktiv angehen und ihnen entgegenwirken, um sicherzustellen, dass die Richtlinie auch nach 2027 robust bleibt.

6.1. Deregulierungsdruck und rechtliche Schwächung

Es besteht ein anhaltendes Risiko, dass die WRRL durch Überarbeitungen, die als Vereinfachung oder bessere Rechtsetzung dargestellt werden, geschwächt werden könnte. Dazu gehören Vorschläge von Mitgliedstaaten, neue Ausnahmen vom Grundsatz des Verschlechterungsverbotes einzuführen oder wichtige Verpflichtungen gemäß Artikel 4 neu zu definieren, insbesondere bei der Aktualisierung der prioritären Schadstoffe für Oberflächengewässer und Grundwasser, gestützt auf Non-Paper des Rates zum Verschlechterungsverbot⁴³ und zu Fortschrittsindikatoren.⁴⁴ Diese Dokumente, die von einer Koalition von Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, schlagen effektiv eine neue Flexibilität bei der Anwendung der WRRL-Vorschriften vor. Der Draghi-Bericht⁴⁵ und die umfassendere Wettbewerbsagenda verstärken diesen deregulierenden Rahmen. Eine Schwächung der Richtlinie unter dem Deckmantel der „Vereinfachung der Rechtsvorschriften“ würde die wirtschaftliche Anfälligkeit Europas gegenüber Dürren, Überschwemmungen, Verschmutzung und anderen kostspieligen wasserbezogenen Risiken erheblich erhöhen.

Vorschläge zur Änderung der WRRL aus Gründen, die nicht mit ihren zentralen Umweltzielen in Zusammenhang stehen – wie die Angleichung an andere Rahmenwerke oder die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen wie Wasserkraft und Bergbau – bergen ebenfalls die Gefahr, dass ihre Bestimmungen geschwächt werden. Einige Interessengruppen – insbesondere aus den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft, Energie, Rohstoffe und Infrastruktur^{46, 47} sowie einige Mitgliedstaaten⁴⁸ – argumentieren immer häufiger, dass die Richtlinie unverhältnismäßige Kosten verursacht oder die wirtschaftliche Entwicklung behindert. Dabei wird der immense wirtschaftliche Wert von Wasser und Süßwasserökosystemen außer Acht gelassen, der in Europa auf über 11 Billionen Euro geschätzt wird – etwa das 2,5-Fache des BIP Deutschlands⁴⁹ – sowie die starke Abhängigkeit wichtiger Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, aber auch Branchen wie die Halbleiterindustrie, Rechenzentren, erneuerbarer Wasserstoff und die Produktion von Batterien für Elektrofahrzeuge) von einer sauberen und ausreichenden Wasserversorgung. Die Stabilität und Rechtssicherheit, die die WRRL bietet, sind für den Erhalt der Süßwasserökosysteme, von denen die Wasserversorgung Europas abhängt, und für die Sicherung langfristiger Investitionen von entscheidender Bedeutung. Eine Schwächung der WRRL unter dem Vorwand der wirtschaftlichen Entwicklung ist kurzsichtig.

43. Council of the EU (2024) Non-paper on deterioration (submitted by NL, DE, AT, FI, LU, DK). <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-50ff6433af3572a602010af9fa691743e23feba9/pdf>

44. Council of the EU (2024) Non-paper on reporting progress under the WFD. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fd890c10e87936e10087eee74adb0d77fac33a05/pdf>

45. Draghi, M. (2024). Towards a more competitive and resilient Europe: Report of the High-Level Group on the Future of EU Competitiveness. Brussels: European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

46. BusinessEurope Position Paper (May 2025), “EU Business Priorities on a Future-Proofed EU Water Policy.”, www.businesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/05/2025-05-05-EU-business-priorities-on-a-future-proofed-EU-water-policy.pdf

47. EU CAP Network (2025). Study on Simplification of Administrative Requirements for Farmers in the CAP. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-05/eu-cap-network-report-study-on-simplification.pdf>

48. Council of the EU (2024) Non-paper on deterioration (submitted by NL, DE, AT, FI, LU, DK). <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-50ff6433af3572a602010af9fa691743e23feba9/pdf>

49. WWF (2023), The High Cost of Cheap Water, available at <https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf-high-cost-of-cheap-water--final-lr-for-web-.pdf>



6.3. Missbrauch und übermäßige Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen

Ausnahmen gemäß Artikel 4(4),(5) oder (7) müssen streng begründet und eng ausgelegt werden. Das Wasserkraftprojekt Răstolița in Rumänien ist ein Beispiel für den Missbrauch von Ausnahmen: Es wurde trotz erwarteter, schwerwiegender ökologischer Auswirkungen ohne ordnungsgemäße Begründung gemäß Artikel 4(7) genehmigt, was zu rechtlichen Schritten und einer gerichtlichen Aussetzung bis 2025 führte (Kasten 1). Der Bericht der Kommission für 2025 bestätigt den anhaltenden Missbrauch von Ausnahmen im Zusammenhang mit diffusen Verschmutzungen, landwirtschaftlichen Belastungen und unbegründeten klimabezogenen Rechtfertigungen. Die übermäßige Inanspruchnahme von Ausnahmen erhöht die künftigen wirtschaftlichen und ökologischen Risiken für Europa erheblich und unterstreicht die dringende Notwendigkeit einer strengen Überwachung nach dem Jahr 2027.

6.4. Indirekte Umgehung von Verpflichtungen

Eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten versucht, die Verpflichtungen der WRRL nicht durch formelle Überarbeitungen, sondern durch die unten beschriebenen indirekten Mittel zu schwächen. Dies spiegelt einen reduktionistischen Ansatz gegenüber einer Systemrichtlinie wider, bei dem Verfahrensformalismus strategische Ausweichmanöver verschleiert.⁵⁰ Wenn die Kommission und die nationalen Behörden die Umsetzung nicht verstärken, besteht die Gefahr, dass diese Strategien die Integrität der Richtlinie stillschweigend untergraben.

6.4.1. Vermehrte Einstufung als „erheblich verändert“, um die Wiederherstellung des guten ökologischen Zustands zu umgehen.

Mehrere Länder haben in ihren dritten Bewirtschaftungsplänen (2022–2027) die Ausweisung von Gewässern als erheblich veränderte Gewässer (HMWBs) erhöht. Durch die Einstufung eines Flusses oder Sees als HMWB kann ein Mitgliedstaat ein niedrigeres ökologisches Ziel (*gutes ökologisches Potenzial statt guter ökologischer Zustand*) festlegen und damit die Bewirtschaftungsverpflichtungen effektiv lockern. So meldeten beispielsweise Österreich, Kroatien, Irland⁵¹ und die Slowakei eine starke Zunahme erheblich veränderter Wasserkörper, wodurch geringere ökologische Ambitionen (*gutes ökologisches Potenzial anstelle eines guten ökologischen Zustands*) zulässig sind. Es wird erwartet, dass Schweden diesem Beispiel folgen wird.⁵²

Der Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission für 2025 hat diesen sprunghaften Anstieg des HMWB-Anteils festgestellt und implizit darauf hingewiesen, dass einige Neuklassifizierungen offenbar auf eine Lockerung der Verpflichtungen abzielen. Er hat auch daran erinnert, dass für viele HMWB noch keine definierten Ziele für ein „gutes Potenzial“ festgelegt wurden, was klare Verpflichtungen zur Verbesserung untergräbt.

50. Voulvouli, N., Arpon, K.D. and Giakoumis, T. (2017) The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, 358–366. doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.09.228

51. Ireland plans to designate 10 % of rivers and lakes as heavily modified water bodies without adequate explanation or supporting evidence.

52. European Commission (2025) *Report on the implementation of the Water Framework Directive and the Floods Directive*, COM(2025) 2 final., pp. 65-66.

6.4.2. Versuche, das One-Out-All-Out-Prinzip zu schwächen.

Nach dem "One-out-all-out"-Prinzip (OOAO) der WRRL ist der Zustand eines Gewässers nur so gut wie sein am schlechtesten bewerteter Parameter – wenn auch nur eine Qualitätskomponente den guten Zustand nicht erreicht, wird der gesamte Oberflächenwasserkörper als nicht in gutem Zustand eingestuft. Viele Mitgliedstaaten argumentieren, dass diese Alles-oder-Nichts-Bewertung schrittweise Fortschritte verschleiert und die Akzeptanz der Öffentlichkeit schwächt, da Verbesserungen bei den meisten Parametern die Gesamtbewertung nicht verändern. In den letzten Jahren gab es explizite Bestrebungen, alternative Indikatoren oder Messgrößen zu entwickeln, um das OOAO-Prinzip zu ergänzen oder abzuschwächen. So hat beispielsweise im Jahr 2024 eine Gruppe von Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Luxemburg und die Niederlande) ein Non-Paper veröffentlicht, in dem sie zusätzliche Fortschrittskennzahlen für die Berichterstattung im Rahmen der WRRL fordert. Sie erklärten, dass „der einzige Indikator... der auf dem One-Out-All-Out-Prinzip basiert, nicht geeignet ist“, um Verbesserungen aufzuzeigen, und dass einheitliche Fortschrittsindikatoren in die WRRL aufgenommen werden sollten, um schrittweise Verbesserungen der Gewässerqualität zu verfolgen.⁵³ Diese Mitgliedstaaten betonten, dass sie nicht beabsichtigten, die Ambitionen der WRRL zu senken, sondern vielmehr ein differenzierteres Bild des Gewässerzustands vermitteln wollten. Bis Juni 2024 einigte sich der Rat der EU auf Änderungen zur Aufnahme solcher Indikatoren. Die Mitgliedstaaten räumten ein, dass OOAO es „schwierig macht, den Gesamtfortschritt aufzuzeigen“, und stimmten zu, dass die Europäische Kommission neue Indikatoren entwickeln soll, um Verbesserungen auch dann zu messen, wenn nicht alle Qualitätskomponenten gut sind. In der Praxis bedeutet dies, dass die Länder neben dem binären OOAO-Status ergänzende Messgrößen (z. B. die Anzahl der verbesserten Parameter oder teilweise wiederhergestellten Gewässer) melden könnten, wodurch die Auswirkungen von OOAO auf die gemeldeten Ergebnisse abgeschwächt würden. Frankreich soll Berichten zufolge auch die Verwendung alternativer Indikatoren prüfen, um Fortschritte nachzuweisen, obwohl die Gewässer keinen guten Zustand erreichen.⁵⁴

Ergänzende Indikatoren können den Behörden dabei helfen, Fortschritte klarer zu kommunizieren, indem sie beispielsweise Verbesserungen bei einzelnen Parametern oder teilweise Erholungstrends aufzeigen. Solche Instrumente dürfen jedoch nicht dazu verwendet werden, die rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 1 zu ersetzen oder zu verwässern. Der zentrale Maßstab für die Einhaltung der WRRL bleibt die Erreichung eines guten Zustands in allen Elementen, nicht eine teilweise Verbesserung. Eine Ersetzung oder Abschwächung des OOAO-Prinzips würde die ökologischen Realitäten verschleiern, die Vergleichbarkeit verringern und die Rechenschaftspflicht untergraben. Fortschrittsberichte sind wichtig, dürfen jedoch nicht an die Stelle der gesetzlichen Standards treten.

6.4.3. Aufschub der Zielerreichung über das Jahr 2027 hinaus

Die endgültige Frist der WRRL für die Erreichung eines guten Zustands aller Gewässer ist 2027. Zwar sind begrenzte Verlängerungen über 2027 hinaus nur in Ausnahmefällen zulässig, die durch natürliche Gegebenheiten gerechtfertigt sind, doch planen mehrere Mitgliedstaaten offen, die Frist nicht einzuhalten.

Die dritten Bewirtschaftungspläne Deutschlands sehen ausdrücklich Maßnahmen vor, die sich bis in den vierten Planungszyklus (2028–2033) und möglicherweise darüber hinaus erstrecken. Eine solche Verschiebung der erforderlichen Maßnahmen über das Jahr 2027 hinaus ist zwar aufgrund technischer und finanzieller Zwänge gerechtfertigt, hat jedoch keine gültige Rechtsgrundlage in der WRRL. Die „natürliche Gegebenheiten“-Klausel der Richtlinie kann verzögerte ökologische Revitalisierung entschuldigen, jedoch ausdrücklich nicht verzögert ergriffene Maßnahmen.

In ähnlicher Weise hat die Flämische Region Pläne bestätigt, Maßnahmen weit über das Jahr 2027 hinaus fortzusetzen, wobei minimale Einhaltungsziele festgelegt wurden (von derzeit nur einem Gewässer auf nur 15 von 195 bis 2027) und wesentliche Maßnahmen offen auf künftige Zyklen verschoben wurden. In ganz Europa haben viele Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelungen des Artikels 4 der WRRL in großem Umfang angewendet und damit den Großteil der Verpflichtungen auf die Frist 2027 verschoben. Mit dem Näherrücken der Frist deuten einige Länder an, die Ausnahmeregelung aufgrund natürlicher Gegebenheiten zu nutzen, um die Verpflichtungen über 2027 hinaus zu verlängern, da sie trotz der bereits getroffenen Maßnahmen mehr Zeit für die Revitalisierung der Ökosysteme benötigen. Solche Verlängerungen müssen jedoch streng den eng definierten Kriterien der WRRL entsprechen und dürfen nicht als bequeme Schlupflöcher genutzt werden.⁵⁵

Der jüngste Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission warnt ausdrücklich davor, dass die vollständige Einhaltung der Vorschriften bis 2027 nach den derzeitigen nationalen Plänen nicht erreicht werden kann. Als

53. Council of the EU (2024) Non-paper on reporting progress under the WFD. open.overheid.nl/documenten/dpc-fd890c10e87936e10087ee74adb0d77fac33a05/pdf

54. Council of the EU (2024) Non-paper on reporting progress under the WFD.

55. Guidance no. 20 on exemptions to the environmental objectives, p. 22. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a6f63214-46fb-4ab3-bdd5-3117011d51d4/language-en>

Reaktion darauf hat die Kommission bekräftigt, dass 2027 die endgültige Frist für die Einhaltung der Vorschriften bleibt, außer in eng begründeten Fällen Artikel 4(4)(c), und hat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, um die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Im Jahr 2023 wurden 16 Mitgliedstaaten wegen verspäteter Bewirtschaftungspläne und Hochwasserrisikomanagementpläne förmliche Aufforderungsschreiben übermittelt. Bis Mitte 2024 wurden sieben Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Irland, Malta, Portugal, Slowakei und Spanien) vor den Gerichtshof⁵⁶ verwiesen, wobei eine wichtige Verhandlung (Rechtssache C 359/24, Griechenland) am 5. Juni 2025 stattfinden wird – was die Ernsthaftigkeit zeigt, mit der Verfahrensverzögerungen behandelt werden. Weitere Vertragsverletzungsverfahren wurden 2024 gegen die Niederlande, Österreich und Slowenien eingeleitet, weil sie es versäumt hatten, langjährige Wasserentnahme- und Einleitungsgenehmigungen zu überprüfen, die für die Verringerung der Belastung der Gewässer von entscheidender Bedeutung sind.⁵⁷

Mitgliedstaaten, die versuchen, sich ihren Verpflichtungen zu entziehen, gefährden die Anpassung an den Klimawandel, erhöhen die Risiken für die öffentliche Gesundheit und untergraben die langfristige wirtschaftliche Stabilität und Planbarkeit in der gesamten EU.



© Wild Wonders of Europe / Widstrand / WWF

6.5. Politische Inkohärenz und isolierte Entscheidungsfindung

Der Gewässerschutz kann nicht erfolgreich sein, wenn er als eigenständige Politik behandelt wird. Sektorale Agenden – Landwirtschaft, Energie, Verkehr und Stadtentwicklung – untergraben oft durch isolierte Entscheidungen die Ziele der WRRL. Dies führt zu ineffizienten Ausgaben, rechtlichen Risiken und einer anhaltenden Verschlechterung der Umwelt. Beispiele hierfür sind GAP-Subventionen für Bewässerung und Pestizideinsatz in nitratempfindlichen Einzugsgebieten, Energiestrategien zur Förderung kleiner Wasserkraftwerke ohne angemessene Einhaltung von Artikel 4(7) der WRRL oder ökologische Mindestabflussmengen sowie Verkehrs- oder Stadtentwicklungspläne, die Flussvertiefungen ohne angemessene Bewertung der Verschlechterungsrisiken genehmigen. Schlecht integrierte politische Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Klimaresilienz und die Ressourceneffizienz, erhöhen die Einhaltungskosten für Industrie und Kommunen und behindern die Verwirklichung der übergeordneten ökologischen und wirtschaftlichen Ziele Europas.

56. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_265

57. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_3228

Die Wasserresilienzstrategie fordert ausdrücklich eine kohärente Politik, doch dies erfordert strukturelle Veränderungen:

- Bewirtschaftungspläne müssen als bindende Referenz den Rahmen innerhalb nationaler, räumlicher, landwirtschaftlicher und energetischer Planung bilden.
- Strategische Umweltprüfungen (SUPs) und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs) müssen die Verpflichtungen der WRRL, einschließlich des Verschlechterungsverbotes und der Prüfung von Ausnahmen, systematisch berücksichtigen.
- Die Grundsätze der Kostendeckung (Artikel 9) müssen uneingeschränkt für Sektoren gelten, die von zu geringen Wasserpreisen profitieren, insbesondere die Landwirtschaft und der Bergbau.
- Regionale Landwirtschaftsabkommen und strategische Pläne der GAP müssen die Einhaltung der WRRL ausdrücklich berücksichtigen, insbesondere im Rahmen der Standards für guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) und Öko-Regelungen.
- EU-finanzierte Infrastruktur (TEN-E, TEN-T) und Finanzinstrumente (EU-Taxonomie, Aufbau- und Resilienzfazilität) müssen ausdrückliche Kriterien für die Angleichung an die WRRL enthalten.

Die zuständigen Behörden auf nationaler Ebene müssen aktiv dafür sorgen, dass die Bewirtschaftungspläne in die sektorale Planung einbezogen werden, sich intensiv an SEA/EIA-Prozessen beteiligen, die Kohärenz zwischen Subventionen und Wasserzielen überwachen und Abweichungen frühzeitig melden. Ohne eine aktive Durchsetzung der Politikkohärenz besteht die Gefahr, dass die WRRL durch politisch stärkere Agenden ins Abseits gerät.

6.6. Chronische Unterfinanzierung und politische Verdrängung – jenseits der Finanzierungsdiskussion

Trotz erheblicher verfügbarer EU-Mittel bestehen weiterhin chronische Unterinvestitionen und politische Untätigkeit, was die Priorisierung von Sektoren wie Landwirtschaft, Infrastruktur und Energie gegenüber der Wasserpolitik widerspiegelt. Der Bericht der Kommission für 2025 hebt anhaltende jährliche Finanzierungslücken (~25 Mrd. EUR) und eine unzureichende Abstimmung zwischen den Maßnahmen der Bewirtschaftungspläne und den EU-Finanzinstrumenten (GAP, Kohäsionspolitik, Aufbauregion) hervor.

Die geschätzten Kosten für die Umsetzung der WRRL in Höhe von 89 Mrd. EUR stehen in krassem Gegensatz zu den weitaus höheren wirtschaftlichen Kosten der Untätigkeit – 238 Mrd. EUR allein für die Sanierung von PFAS, 9 Mrd. EUR jährlich für Schäden durch Überschwemmungen und Dürren und 51,1 Mrd. EUR pro Jahr an entgangenen Vorteilen, wenn der gute Zustand der Oberflächengewässer nicht erreicht wird. Unzureichende Investitionen führen zu einer Escalation der wirtschaftlichen und ökologischen Belastungen.

Eine Neugestaltung der Wasserpolitik als Investition in Resilienz statt als reine Kosten ist unerlässlich. Die nationalen Behörden sollten die sektorübergreifende Abstimmung der Investitionen priorisieren, Finanzierungslücken systematisch überwachen, Argumente für die Kosten der Untätigkeit bei der Haushaltsplanung nutzen, Artikel 9 für eine faire Kostenverteilung durchsetzen und Preispolitiken umsetzen, die Anreize für eine nachhaltige Wassernutzung schaffen. Letztlich entscheidet der politische Wille über den Erfolg der WRRL; sein Fehlen stellt eine bewusste Entscheidung der Politik dar und sollte eine transparente Aufarbeitung nach sich ziehen.

Über sektorspezifische Herausforderungen hinaus steht die WRRL nun vor makropolitischen Herausforderungen: Die Wettbewerbsfähigkeit der EU führt zu erneuten Forderungen nach einer „Modernisierung“ des Umweltrechts; Pläne für eine grüne Industrie beschleunigen Wasserkraft-, Bergbau- und Energieprojekte; und Haushaltsumschichtungen gefährden die Finanzierung der Bewirtschaftungspläne. Zusammengenommen drohen diese Zwänge, die Richtlinie durch neue Ausnahmeregelungen, alternative Statusmetriken oder einfache Auslassungen ohne erneute Überarbeitung ihres Wortlauts stillschweigend auszuöhnen. Um die WRRL zu schützen, müssen daher die Verpflichtungen aus Artikel 4 fest in der Industrie-, Energie- und Finanzpolitik verankert werden, der Gewässerschutz muss klar als kritische wirtschaftliche Infrastruktur definiert werden, und Darstellungen, die die Richtlinie als Wachstumshemmnis darstellen, müssen aktiv bekämpft werden.

Der geschätzte Finanzbedarf zur Umsetzung der WRRL im Bewirtschaftungszyklus 2022-2027 beträgt 89 Mrd. EUR. Dem gegenüber stehen Kosten durch Untätigkeit in Höhe von 51,1 Mrd EUR pro Jahr.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die WRRL bleibt das wirksamste Rechtsinstrument der EU zum Schutz und zur Wiederherstellung von Süßwasserökosystemen. Doch fast 25 Jahre nach ihrer Verabschiedung sind ihre Versprechen noch immer nicht eingelöst. Der Umsetzungsbericht 2025 der Europäischen Kommission bestätigt, was wir bereits wissen: Die Kluft zwischen Ambitionen und Maßnahmen ist nach wie vor groß. Der gute ökologische Zustand stagniert. Zentrale Maßnahmen sind unterfinanziert. Ausnahmeregelungen werden übermäßig genutzt. Und der Vollzug ist noch immer zu oft die Ausnahme und nicht die Regel.

Dabei sind die Instrumente für den Erfolg bereits vorhanden. Was jetzt benötigt wird, sind politischer Wille, rechtliche Strenge und nachhaltige Investitionen, um 2027 zu einem Startpunkt für eine neue Umsetzungsphase zu machen, die sich auf Ergebnisse, Rechenschaftspflicht und ökologische Revitalisierung konzentriert. Diese Umsetzungsphase ist auch der Glaubwürdigkeitstest für die Wasserresilienzstrategie, Europas Fahrplan zur Bewältigung der zunehmenden Dringlichkeit von Wasserknappheit, Überschwemmungen, Verschmutzung und Ökosystemzerstörung auf dem gesamten Kontinent. Die WRRL ist das Instrument, mit dem die Ziele der Strategie zur Wasserresilienz in durchsetzbare Maßnahmen umgesetzt werden.

Die Einhaltung der Rechtsvorschriften allein wird jedoch nicht ausreichen. Die kommenden Jahre werden wahrscheinlich neue geopolitische und wirtschaftliche Belastungen mit sich bringen – von der Agenda der EU zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie bis hin zu den Erfordernissen der Energiewende –, die die Integrität des Umweltrechts in Frage stellen könnten. Da die Mitgliedstaaten ihre Investitionen in Wasserkraft, kritische Rohstoffe und Infrastruktur beschleunigen, besteht ein wachsendes Risiko, dass die Schutzmaßnahmen der WRRL im Namen der Flexibilität oder Zweckmäßigkeit geschwächt werden. Es ist unerlässlich, die Richtlinie vor solchen Zwängen zu schützen: Die langfristige Wasserresilienz muss im Mittelpunkt der allgemeinen politischen Ausrichtung der EU bleiben. Stabilität, Vorhersehbarkeit und Umweltintegrität sind nicht verhandelbar.

Die WRRL ist und bleibt Europas wirksamstes Werkzeug zum Schutz und zur Wiederherstellung von Süßwasserökosystemen. Und jetzt, 25 Jahre nach ihrer Einführung, müssen ihre Versprechungen erfüllt werden.

Zu diesem Zweck fordert die Koalition „Living Rivers Europe“ die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Betonung der Rechtskraft der WRRL



- Öffentliche Ablehnung von Forderungen nach einer Überarbeitung oder Abschwächung der Richtlinie.
- Klarstellung, dass die Frist bis 2027 eine verbindliche Frist für die Erreichung eines guten Zustands ist und dass Verlängerungen über 2027 hinaus nur unter genau definierten natürlichen Bedingungen möglich sind.
- Den Grundsatz des Verschlechterungsverbotes, wie er durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs präzisiert wurde, aufrechterhalten.
- Den systematischen Missbrauch alternativer Fortschrittsindikatoren, die das „One-out-all-out“-Prinzip verschleiern, ablehnen.
- Sicherstellen, dass die Richtlinie das rechtliche Rückgrat der EU-Wasserpolitik bleibt, einschließlich der Strategie zur Widerstandsfähigkeit der Wasserressourcen

2. Beschleunigung der Umsetzung



- Vollständige Umsetzung der Flussgebietsbewirtschaftungspläne für 2022–2027
- Fertigstellung solider, wissenschaftlich fundierter Flussgebietsbewirtschaftungspläne für 2028–2033 mit kostenaufgeschlüsselten, durchsetzbaren Maßnahmenprogrammen.
- Unbegründete Ausnahmen auslaufen lassen und strenge rechtliche Prüfungen für alle Abweichungen anwenden.
- Genehmigungen für Entnahmen, Aufstauungen und Einleitungen überprüfen und aktualisieren, um ökologische Schwellenwerte und Klimaprognosen zu berücksichtigen.

3. Durchsetzung und Transparenz nicht verhandelbar machen



- Rechtzeitige Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bei Nichteinhaltung rechtlicher Verpflichtungen (z. B. wenn Genehmigungen für Wasserentnahmen oder -einleitungen nicht gemäß Artikel 11(3)(e) überprüft wurden).
- Erweiterung des öffentlichen Zugangs zu Wasserdaten, einschließlich der Überwachung der Beobachtungsliste und der Genehmigungsregister.
- Sicherstellung, dass Ausnahmen auf Ebene der Wasserkörper gerechtfertigt sind und einer Überprüfung unterliegen.

4. Finanzströme an den Zielen des Gewässerschutzes ausrichten



- Die jährliche Investitionslücke in Höhe von 25 Mrd. EUR durch EU- und nationale Finanzmittel schließen.
- Die Umsetzung der WRRL in den strategischen Plänen der GAP, der Kohäsionspolitik, der Aufbaureform und in „Horizont Europa“ verankern.
- Schädliche Subventionen abschaffen und die vollständige Kostendeckung für Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 gewährleisten.

5. Stärkung der grenzüberschreitenden und mehrstufigen Governance



- Verbesserung der Koordinierung in gemeinsamen Flussgebieten durch harmonisierte Überwachungs- und gemeinsame Sanierungsmaßnahmen.
- Entwicklung gemeinsamer Pläne zur Nährstoffreduzierung und zur Gewährleistung ökologischer Mindestabflüsse über Grenzen hinweg.
- Unterstützung der Flussgebietsbehörden und Kommunen durch Daten, Finanzmittel und Rechtsklarheit

6. Stärkung der Zivilgesellschaft und lokaler Akteure

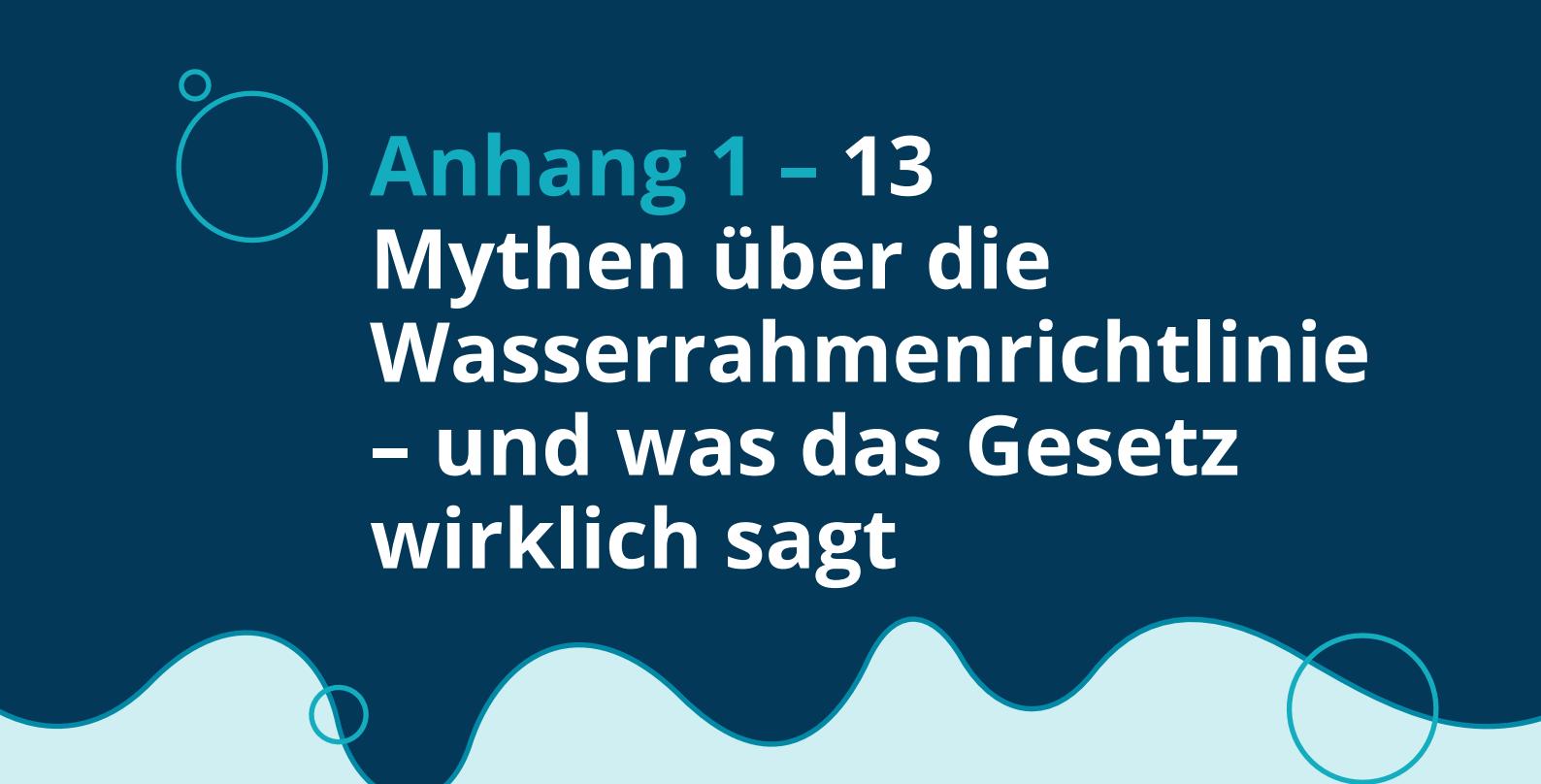


- Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, Konsultationen und Rechtsmitteln im Bereich der Wasserbewirtschaftung.
- Investitionen in den Kapazitätsaufbau lokaler Institutionen und gemeindegeleiteter Initiativen

Unser Aufruf zum Handeln

Mit Blick auf das Jahr 2027 bekraftigt die Koalition „Living Rivers Europe“ die anhaltende Relevanz der Richtlinie. Sie fordert die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen auf, entschlossen von einer selektiven Einhaltung der Vorschriften zu einer vollständigen Umsetzung überzugehen. Europa kann es sich nicht leisten, mit seinen Wassergesetzen zu spielen. In einer Zeit zunehmender Dürren, Umweltverschmutzung und des Verlusts der biologischen Vielfalt darf die WRRL nicht wieder aufgerollt, neu verpackt oder stillschweigend beiseitegeschoben werden. Sie muss vollständig, mit Dringlichkeit und mit dem politischen Mut umgesetzt werden, Ökosysteme und Menschen vor kurzfristige Interessen zu stellen.

Die Klimaresilienz, der Schutz der öffentlichen Gesundheit und die wirtschaftliche Sicherheit Europas hängen direkt von gesunden Süßwasserökosystemen ab. Lassen Sie 2027 der Wendepunkt sein, an dem die Umsetzung nicht an neuen Plänen, sondern an Ergebnissen gemessen wird.



Anhang 1 - 13 Mythen über die Wasserrahmenrichtlinie – und was das Gesetz wirklich sagt

Häufigen Missverständnissen entgegenwirken, die die Umsetzung und Durchsetzung der WFD gefährden könnten. Obwohl die WRRL eines der wirksamsten Umweltgesetze der EU ist, wird sie oft falsch dargestellt. Nachstehend finden Sie 13 verbreitete Mythen – und Fakten, die diese richtigstellen.

1

„Die WRRL läuft 2027 aus.“

Falsch. Es gibt keine Auslaufklausel. Die Richtlinie bleibt auch nach 2027 in vollem Umfang in Kraft. Was ausläuft, sind die befristeten Ausnahmen gemäß Artikel 4(4), nicht die WRRL selbst. Die Verpflichtungen bleiben bestehen.

2

„Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen auf nach 2027 verschieben.“

Falsch. Nach 2027 können die Mitgliedstaaten die Erreichung des guten Zustands (nicht die Ergreifung von Maßnahmen) nur noch aufgrund natürlicher Gegebenheiten unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4(4)(c) aufschieben. Eine Verschiebung von Maßnahmen aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder unverhältnismäßiger Kosten (4(4)(a)/(b)) ist nicht mehr zulässig. Aus diesem Grund wird der vierte Zyklus des Bewirtschaftungsplans für 2028-2033 der Zyklus der Umsetzung sein.

3

„Die Frist 2027 ist die letzte Frist für die Erreichung eines guten Zustands.“

Falsch. Es handelt sich um das Ende der Fristverlängerungen, nicht um das Ende der Verpflichtungen. Wenn bis 2027 kein guter Zustand erreicht wird, sind die Mitgliedstaaten weiterhin rechtlich verpflichtet, Maßnahmen umzusetzen, Maßnahmenprogramme zu aktualisieren und etwaige Verstöße gemäß der Artikel 4(4)(c), Artikel 4(5), Artikel 4(6) oder Artikel 4(7) zu begründen.

4

„Maßnahmenprogramme sind nicht verbindlich.“

Falsch. Artikel 11(8) schreibt vor, dass die Maßnahmenprogramme alle sechs Jahre überprüft und neue oder überarbeitete Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Die Umsetzung ist nicht freiwillig.

5

„Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4(5) bedeutet, dass wir keine Maßnahmen ergreifen müssen.“

Falsch. Weniger strenge Ziele müssen dennoch den besten Zustand widerspiegeln, der mit allen realisierbaren und nicht unverhältnismäßig teuren Maßnahmen erreichbar ist. Die Maßnahmen müssen weiterhin umgesetzt werden.

6

„Der Klimawandel rechtfertigt Ausnahmen gemäß Artikel 4(4)-(7).“

Nur in sehr begrenzten Fällen. Der Klimawandel kann nicht als allgemeine Rechtfertigung für Ausnahmen gemäß Artikel 4(4) und Artikel 4(5) herangezogen werden. Der Klimawandel kann nur Ausnahmen gemäß Artikel 4(6) für Naturereignisse (extreme Überschwemmungen und anhaltende Dürren) rechtfertigen, die nicht voraussehbar waren⁵⁸, und nur dann, wenn sie durch stichhaltige Beweise belegt sind und alle anderen Ausnahmekriterien erfüllt sind. Er kann nicht als pauschale Entschuldigung herangezogen werden

7

„Das Verschlechterungsverbot ist auf Projektebenen nicht bindend.“

Falsch. Urteile des EuGH (z. B. EuGH-Urteil Weser, C-461/13) bestätigen, dass das Verschlechterungsverbot auf Projektebene rechtsverbindlich ist. Projekte sind nicht genehmigungsfähig, wenn sie bereits eine Verschlechterung einer einzelnen Qualitätskomponente bewirken könnten, es sei denn, sie erfüllen die strengen Anforderungen des Artikels 4(7).

8

„Verschlechterung ist in der WRRL nicht definiert.“

Das ist richtig, aber es ist durch die Rechtsprechung definiert. Eine Verschlechterung liegt vor, wenn auch nur ein Qualitätsmerkmal um eine Klasse zurückfällt – selbst wenn der Gesamtzustand unverändert bleibt (EuGH-Urteil Weser, C-461/13).

9

Vorübergehende Verschlechterungen zählen nicht.

Falsch. Vorübergehende Verschlechterungen sind nur unter strengen Voraussetzungen gemäß Artikel 4(6) oder 4(7) zulässig. Selbst kurzfristige negative Auswirkungen können gegen die Richtlinie verstößen, wenn sie nicht ordnungsgemäß begründet sind (EuGH-Urteil C525/20).

10

„Die WRRL verhindert Projekte zur Renaturierung, zur ökologischen Umstellung und zur nachhaltigen Entwicklung.“

Falsch. Solche Projekte können, wenn sie zu einer Verschlechterung des Wasserzustands führen würden, genehmigt werden, wenn sie gemäß Artikel 4(7)(c) eine Prüfung des öffentlichen Interesses oder des ökologischen Nutzens bestehen. Die Mitgliedstaaten verfügen über einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung, was ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellt ([Rechtssache C-346/14](#) (EG gegen Österreich)). Speziell zur Renaturierung hat der Gerichtshof der Europäischen Union ([Rechtssache C-525/20](#) (FNE gegen Frankreich)) bestätigt, dass die Renaturierung nicht durch die WRRL verhindert wird (Randnr. 43) und dass die Vorschriften zur Verschlechterung keine Auswirkungen auf Programme oder Projekte haben, die ihrer Art nach nur geringfügige Auswirkungen auf den Zustand des Gewässers haben (Randnr. 45).

11

„Die WRRL erlaubt es uns nicht, Fortschritte aufzuzeigen.“

Falsch. Die Mitgliedstaaten können Fortschritte bei einzelnen Qualitätselementen melden und tun dies auch. Die EUA veröffentlicht Datenvisualisierungen, die diese Verbesserungen widerspiegeln.

12

„Die WRRL ist zu teur.“

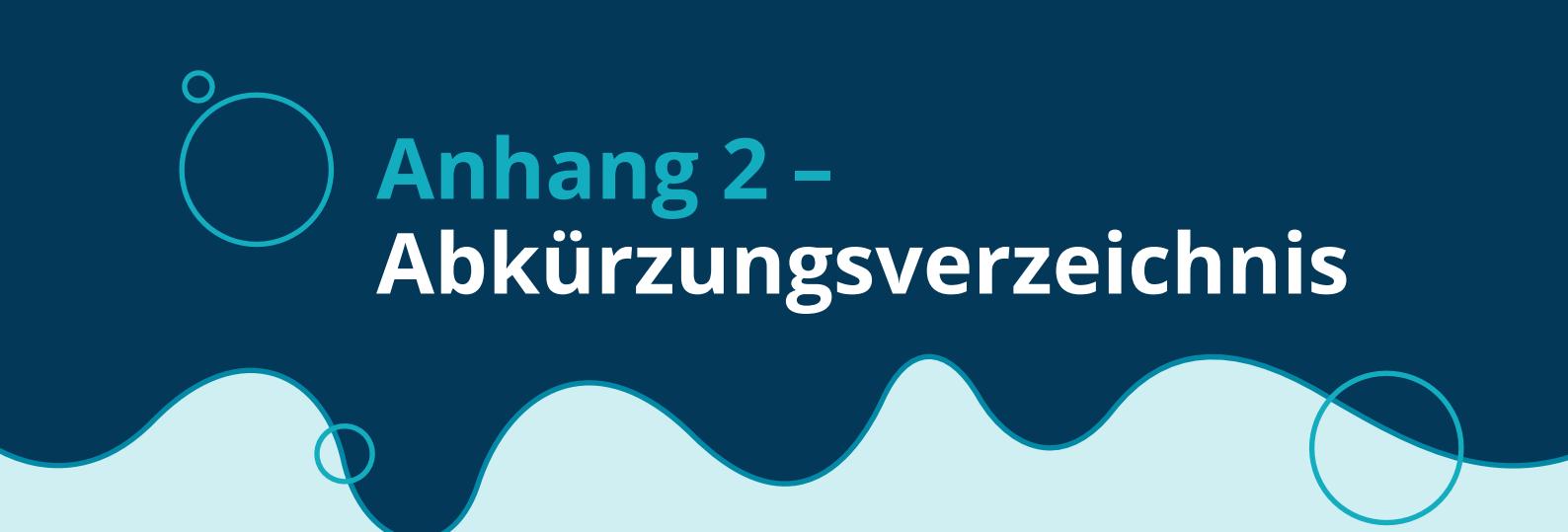
Untätigkeit in Bezug auf Wasserverschmutzung, Überschwemmungen und Dürren ist kostspieliger. Die entgangenen Vorteile, die sich aus der Nichterreichung eines guten Zustands der Oberflächengewässer ergeben, werden auf 51,1 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt, während die Finanzierungslücke für die Umsetzung der WRRL etwa 25 Milliarden Euro pro Jahr beträgt. Die Wiederherstellung von Süßwasserökosystemen ist eine langfristige Investition und keine Belastung.

13

„Die WRRL ist nicht an den Klimawandel angepasst.“

Falsch. Die WRRL befasst sich mit Wasserknappheit, Abflussregulierung, Verschmutzungskontrolle und Klimafolgen. Sie ist eines der klimarelevantesten Rechtsinstrumente der EU – muss jedoch vollständig umgesetzt werden.

58. Guidance no. 24 on River basin management in a changing climate, pp. 59-61. <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/b5f4eff8-2482-4494-9df0-e72cb8792e19/details>



Anhang 2 - Abkürzungsverzeichnis

- CAP** – Common Agricultural Policy Gemeinsame Agrarpolitik
CIS – Common Implementation Strategy - Gemeinsame Umsetzungsstrategie
CJEU – Court of Justice of the European Union - Gerichtshof der Europäischen Union
EIA – Environmental impact assessment - Umweltverträglichkeitsprüfung
EEA – European Environment Agency - Europäische Umweltagentur
EQSD – Environmental Quality Standards Directive - Richtlinie über Umweltqualitätsnormen
FD – Floods Directive - Hochwasserrichtlinie
GAEC – Good agricultural and environmental conditions - Gute landwirtschaftliche und ökologische Bedingungen
HMWB – Heavily modified water body - Stark veränderter Gewässerabschnitt
OOAO – One-out-all-out principle - One-out-all-out-Prinzip
PFAS – Per- and polyfluoroalkyl substances - Per- und polyfluorierte Alkylsubstanzen
PFOS – Perfluorooctanesulfonic acid - Perfluorooctansulfonsäure
RED III – Renewable Energy Directive (third version) - Erneuerbare-Energien-Richtlinie (dritte Version)
RRF – Recovery and Resilience Facility - Wiederaufbau- und Resilienzfazilität
SEA – Strategic environmental assessment - Strategische Umweltprüfung
WFD – Water Framework Directive - WFD – Wasserrahmenrichtlinie

Living Rivers Europe is a coalition of six environmental and angling organisations: WWF's European network, the European Anglers Alliance, European Environmental Bureau, European Rivers Network, Wetlands International Europe and The Nature Conservancy. Living Rivers Europe puts forward a strong vision of healthy river ecosystems flourishing with wildlife to the benefit of society at large, the economy and sustainable development in Europe. To make this vision a reality and give our water ecosystems a real future we stress the importance of an ambitious implementation of the EU Water Framework Directive and related policies. Together with our members and supporters, representing a dedicated movement of over 40 million people across Europe, we aim to ensure that the loss of aquatic wildlife is halted and reversed and that European waters are managed more sustainably.

