

Zeitschrift für Umweltrecht

Herausgeber: Verein für Umweltrecht e.V.

Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur, Freie Universität Berlin; Dr. Caroline Douhaire, Rechtsanwältin, Berlin; Prof. Dr. Kurt Faßbender, Universität Leipzig; Dr. Jochen Gebauer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Berlin; Dr. Harald Ginzky, Umweltbundesamt, Dessau; Dr. Markus Kachel, Rechtsanwalt, Berlin; Prof. Dr. Remo Klinger, Rechtsanwalt, Berlin; Dr. Susan Krohn, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Berlin; Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel; Dr. Moritz Reese, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig; Dr. Nadja Salzborn, Umweltbundesamt, Dessau; Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Greifswald; Prof. Dr. Peter Schütte, Rechtsanwalt, Bremen; Dr. Heidi Stockhaus, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Berlin; Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, Universität Erlangen; Dr. Frank Wenzel, Rechtsanwalt, Berlin; Dr. Cornelia Zichm, Rechtsanwältin, Berlin

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Köck Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig; PD Dr. Till Markus, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig

STANDPUNKT

Sabine Schlacke/Jörg E. Drewes

WBGU 2024: klimaresiliente Wasserstrategien auf allen Politikebenen erforderlich

Braucht Deutschland ein besseres, klimaresilientes und sozial ausgewogenes Wassermanagement, um Wasserressourcen und -qualität zu sichern und für zunehmende Wetterextreme wie Starkregen und Dürre gerüstet zu sein? Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen – kurz: WBGU – beantwortet diese Frage in seinem jüngsten Hauptgutachten „Wasser in einer aufgeheizten Welt“ klar mit „ja“. Das Gutachten (abrufbar unter www.wbgu.de) hat der Beirat der Bundesregierung 2024 übergeben. Zwar hatte das Bundeskabinett erst am 15. März 2023 eine „Nationale Wasserstrategie“ (<https://www.bmuv.de/wasserstrategie>) mit dem Ziel verabschiedet, den Umgang mit Wasser krisenfest zu machen. Der WBGU bewertet die deutsche Strategie als Schritt in die richtige Richtung: Sie reiche aber nicht aus, um die aktuellen Wasserkrisen zu bewältigen. Die Bundesregierung setze zu sehr auf Erfahrungswissen im nationalen Kontext. Damit wird nicht hinreichend mit der neuen Qualität von Wasserrisiken und Unsicherheiten umgegangen, die in mittlerweile Muster aufweisender Art weltweit zu konstatieren sind. Diese zeichnen sich durch Veränderungen von Wasserdargebot, -qualität, -verfügbarkeit und -nachfrage in bislang nicht gekanntem Ausmaß aus. Es häufen sich das Auftreten, Ausmaß und Dauer von Extremereignissen mit Auswirkungen jenseits des menschlichen Erfahrungsspektrums. Die Phänomene der Beschleunigung und des Ausmaßes regionaler Wassernotlagen beobachtet der WBGU

beispielhaft anhand von Fallstudien auf allen Kontinenten. Sie betreffen eine große Anzahl an Menschen, beeinträchtigen große Naturräume und deren Biodiversität und rufen hohe wirtschaftliche Schäden hervor. Der WBGU spricht von einer neuartigen regionalen Bedrohungslage mit globaler Dimension, die im Extremfall menschliche Gesellschaften an Grenzen der Beherrschbarkeit dieser Notlagen führt, da betroffenen Regionen die Lebensgrundlagen entzogen werden. Dies kann in eine Destabilisierung politischer, gesellschaftlicher und ökologischer Systeme münden.

Um derartige großskalige und disruptive Änderungen der Wasserverfügbarkeit infolge des Klimawandels sowie der übermäßigen Nutzung von Wasserressourcen, ihre Verschmutzung und von Naturzerstörung zu vermeiden, empfiehlt der WBGU, einen ausreichenden Abstand zu den Grenzen der Beherrschbarkeit einzuhalten. Die etablierten, mit Erfahrungswissen unterfütterten Prozesse und Methoden zur Schadensbegrenzung reichen allerdings hierfür nicht mehr aus. Der natürliche Wasserkreislauf ist anthropogen so verändert worden und aus der Balance geraten, dass die bisherige Vorhersagbarkeit der Variabilität natürlicher Systeme auf der Grundlage empirischer Beobachtungen innerhalb eines definierten Zeitfensters (sog. Stationarität) für die Planung und den Betrieb von Wasserinfrastruktursystemen kaum noch gegeben ist. Die hieraus resultierende Instationarität von Wassersystemen ist das neue „Normal“ und

erfordert – weltweit – eine neuartige Bewirtschaftung von Wasserressourcen und Kalibrierung ihrer lokalen Anpassungsfähigkeit: Vom bloßen Reagieren ist in ein vorausschauendes, vorsorgendes Agieren zu kommen. Diese notwendigen Transformationen sind nicht auf den Wassersektor begrenzt:

Direkte Treiber des globalen Wasserhaushalts müssen in Grenzen gehalten werden. Dies erfordert eine ambitionierte internationale Klimapolitik, die die Temperaturziele des Pariser Übereinkommens einhält, sowie die Anerkennung und den Schutz der elementaren Rolle von Natur und Biodiversität im globalen Wasserhaushalt. Der WBGU empfiehlt, regional ein klimaresilientes und sozial ausgewogenes Wassermanagement individuell anhand von sieben Handlungsprinzipien zu entwickeln:

1. Wasser als Gemeinschaftsgut für Mensch und Natur sicherzustellen, indem es nach den Bedürfnissen von Mensch und Natur verteilt und gespeichert wird,
2. Systeme zur Bereitstellung und Nutzung von Wasser so anzupassen, dass sie auf Unsicherheiten fortlaufend dynamisch reagieren und Annahmen korrigieren können,
3. die Planung von Wasserinfrastruktur und die Gewährleistung von Wasserqualität sollten dem Gebot der Risikovorsorge statt der Gefahrenabwehr folgen,
4. blaues und grünes, also das als Bodenfeuchte gespeicherte Wasser sollte sektorübergreifend und gemeinsam bewirtschaftet werden
5. Etablierung eines permanenten wissenschaftsbasierten Diskurses über Probleme und Handlungsoptionen,
6. Wasser wertschätzen und Wasserwert schätzen, indem Politik, öffentliche Institutionen, Unternehmen und Finanzmärkte den Wert von Wasser und den systemischen Charakter von Wasserrisiken erfassen und in ihren Entscheidungen berücksichtigen
7. die Umsetzung von klimaresilienten Wassermanagementsystemen durch Förderung von Selbstorganisation und dezentralen Governancestrukturen beschleunigen.

Dort, wo ein sicherer Abstand zu den Grenzen der Beherrschbarkeit nicht immer oder nicht mehr eingehalten werden kann, müssen sich gefährdete Regionen frühzeitig auf einen Plan B vorbereiten; z. B. auf einen geordneten rechtzeitigen Rückzug als letzte Gestaltungsoption.

Ein solches klimaresilientes Wassermanagement unterfüttert der WBGU mit konkreten Handlungsaufträgen an Politik und Wissenschaft: Erforderlich sind bessere Prognosedaten über die Veränderungsdynamik im Wasserkreislauf zwecks Bewertung von Anpassungsmaßnahmen. Hier ist Wissenschaft in einer neuen Rolle gefragt. Zur Stärkung von Resilienz sollte das Portfolio möglicher Maßnahmen und ihrer Kombinationen erheblich erweitert werden. Benötigt werden flexiblere und korrigierbare Lösungen. Insbesondere bedarf es der Stärkung von Puffern in der Landschaft, die Wasser aufnehmen, zurückhalten und wieder abgeben können – und zwar auf Flächen aller Nutzungsgrade. Eine Schlüsselrolle spielt dabei das in Form von Bodenfeuchte gespeicherte grüne Wasser: Es sollte als Schutzgut in internationales und deutsches Wasserrecht aufgenommen werden. Für die Sicherung der Wasserqualität bedarf es einer konsequenten Umsetzung des Null-Schadstoff-Aktionsplans, insbe-

sondere einer wirkungsvollen Reduktion des Eintrags persistenter Schadstoffe.

Um weltweit diese Ansätze eines klimaresilienten Wassermanagements zu verwirklichen, empfiehlt der WBGU die Entwicklung einer neuen Internationalen Wasserstrategie. Sie soll komplementär zur bestehenden, aktuell durch die UN-Wasserkonferenz wiederbelebten Wasserdiplo-matie initiiert werden. In ihrem Mittelpunkt sollte das Anstoßen einer Water Mapping Initiative stehen, um die Weltgemeinschaft zu informieren und die Entwicklung vorsorgender Handlungsstrategien im Rahmen der UN zu unterstützen. Dies schließt auch einen systematischen internationalen Austausch über wirkungsvolle Anpassungs- und Resilienzstrategien sowie die Entwicklung neuer Strategien zum gemeinsamen Umgang mit blauem und grünem Wasser ein. Eine neue Internationale Wasserstrategie sollte die an die Handlungsempfehlungen der UN-Wasserkonferenz 2023 und der ‚Declaration on Water and Climate Action‘ der COP 29 anknüpfen und so internationale Kooperation und Anpassungsstrategien für ein klimaresilientes Wassermanagement fördern. Nur so kann ein adäquater Umgang mit den nicht mehr mit Erfahrungswissen bewältigbaren Risiken und Wassernotlagen gewährleistet werden.

Auch im Rahmen der EU gilt es, die insbesondere in der jüngsten Vergangenheit positiven regulatorischen Ansätze in Form der revidierten EU-Trinkwasserrichtlinie, der EU-Wasserwiederverwendungsverordnung und der Neufassung der EU-Kommunalabwasserrichtlinie fortzuführen. Trotz der Einführung umfassender, systemweiter Risikoermittlungen für mögliche Wasserbeeinträchtigungen, der Einführung der sog. 4. Reinigungsstufe für Kläranlagenbetreiber und die dem Verursacherprinzip Rechnung tragende Kostenübernahmepflicht der Hersteller wasserunreinigender Stoffe (erweiterte Herstellerverantwortung) sind weitere Reformen i.S. eines EU-Blue Deal erforderlich: Zu wenig im Fokus steht bislang die Agrarpolitik, die einerseits besonders von Trockenheiten und Extremereignissen betroffen ist, andererseits durch ihre Wasserentnahmen auch erheblich zur Instabilität des Wasserhaushalts beiträgt. Hier bedarf es einer EU-weiten „gemeinsamen Ökosystempolitik“, die etwa temporäre Einkommenshilfen oder eine finanzielle Absicherung möglicher Mindererträge für solche Landwirtinnen und Landwirte vorsieht, die neue Anbaumethoden, etwa auf wiedervernässten Mooren (Stichwort: Paludikulturen), erproben. Verbesserungsbedarf besteht auch beim Wassermanagement in der Landwirtschaft. Vielerorts wird die Wasserentnahme noch nicht ausreichend kontrolliert, obwohl die Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen zunimmt.

Das Fazit des Gutachtens fällt nicht weniger dringlich und drängend als seine Befunde und Empfehlungen aus: Von der Bewältigung der geschilderten Herausforderungen hängt es ab, ob Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme Bestand haben, eng mit dem Wasserkreislauf verbundene Praktiken des Lebensunterhalts gesichert werden können und die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen weltweit gelingen kann, so dass für jüngere und künftige Generationen Zukunftsoptionen vor Ort möglich sein werden. Insofern ist eine ressort-, politikfeld-, regionen- und governanceebenenübergreifende Koordination und Kooperation von zentraler Bedeutung. Je früher gehandelt wird, desto mehr Handlungsoptionen bestehen.