

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Reihe BUND 2019/19

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2019/5

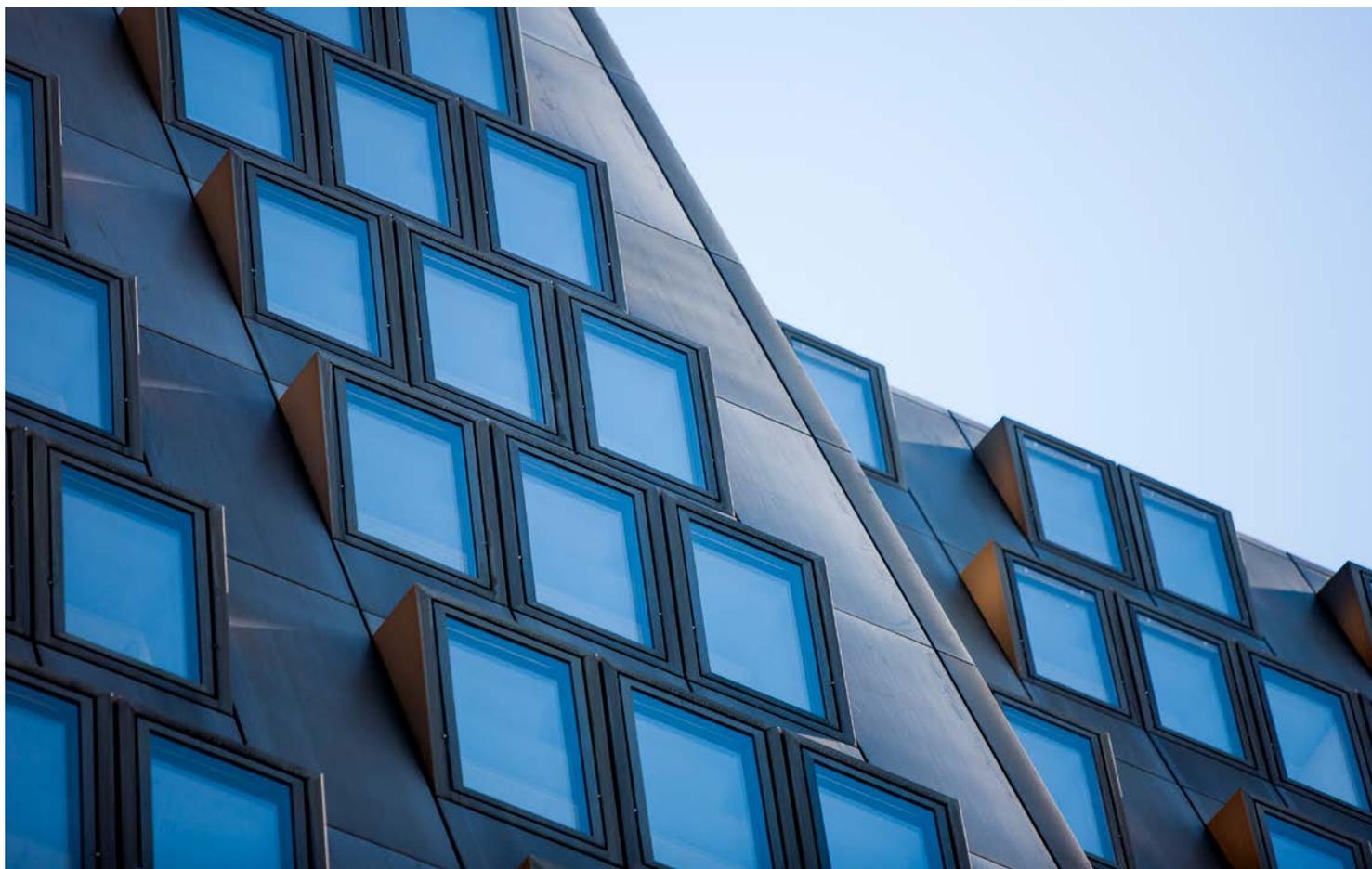
Reihe SALZBURG 2019/2

Reihe STEIERMARK 2019/3

Reihe TIROL 2019/2

Ökologisierung Fließgewässer, zweite Sanierungsperiode

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Mai 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	13
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	15
Rechtlicher Rahmen und Zielsetzungen _____	16
Zustand der Fließgewässer _____	18
Rechtliche Instrumente _____	21
Neue Anlagen _____	21
Bestehende Anlagen _____	24
Erste Sanierungsperiode 2009 bis 2015 _____	26
Stufenweise Zielerreichung _____	26
Maßnahmenplanung _____	30
Umsetzung in den Ländern _____	33
Herstellung der Durchgängigkeit in Niederösterreich _____	33
Herstellung der Durchgängigkeit in Salzburg _____	36
Herstellung der Durchgängigkeit in der Steiermark _____	38
Herstellung der Durchgängigkeit in Tirol _____	40
Restwasserstrecken _____	42
Kontrollen Pflichtwasserabgabe _____	46
Verbesserung der Gewässermorphologie _____	49
Sanierungsfortschritt nach der ersten Sanierungsperiode _____	51
Finanzierung der Maßnahmen _____	56
Zweite Sanierungsperiode 2015 bis 2021 _____	58
Erstellung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015 _____	58
Vorgaben des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015 _____	60
Verbesserung der Gewässermorphologie _____	65
Kosten und Umsetzung der geplanten Maßnahmen _____	66
Zielerreichung _____	69
Förderungen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz _____	69
Sonstige Ausgaben _____	71
Zusammenfassende Bewertung _____	72
Schlussempfehlungen _____	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ökologischer Zustand/ökologisches Potenzial der Fließgewässer laut NGP 2015 _____	19
Tabelle 2:	Instrumente für neue Anlagen _____	22
Tabelle 3:	Generelle Vorgangsweise zur Erreichung der Umweltziele gemäß Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 _____	27
Tabelle 4:	Prioritärer Sanierungsraum laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009; Stand NGP 2015 _____	31
Tabelle 5:	Maßnahmenplanung laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 im prioritären Sanierungsraum _____	32
Tabelle 6:	Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Niederösterreich _____	34
Tabelle 7:	Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Niederösterreich _____	34
Tabelle 8:	Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Salzburg _____	37
Tabelle 9:	Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Salzburg _____	37
Tabelle 10:	Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in der Steiermark _____	39
Tabelle 11:	Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in der Steiermark _____	39
Tabelle 12:	Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Tirol _____	41
Tabelle 13:	Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Tirol _____	41
Tabelle 14:	Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 _____	43

Tabelle 15:	Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Niederösterreich _	47
Tabelle 16:	Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Salzburg _____	47
Tabelle 17:	Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Tirol _____	48
Tabelle 18:	Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie _____	50
Tabelle 19:	Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Stau und Schwall _____	50
Tabelle 20:	Umsetzungsstand bei der Durchgängigkeit von Querbauwerken im ersten Sanierungsraum in der Steiermark _____	54
Tabelle 21:	Investitionskosten und Förderungen in der ersten Sanierungsperiode _____	57
Tabelle 22:	Prioritärer Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015 _____	61
Tabelle 23:	Geplante Maßnahmen in mittelgroßen Gewässern (zweiter Sanierungsraum) laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 _____	63
Tabelle 24:	Fischwanderhindernisse im gesamten prioritären Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015 ____	63
Tabelle 25:	Schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz im Jahr 2016 _____	70
Tabelle 26:	Sonstige Ausgaben der Länder in der zweiten Sanierungsperiode _____	72
Tabelle 27:	Umsetzungsstand bei der Durchgängigkeit von Querbauwerken (im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 enthalten) _	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil der Fließgewässer in sehr gutem oder gutem Zustand/Potenzial _____	20
Abbildung 2:	Erreichung des gesetzlich festgelegten Umweltziels in natürlichen Gewässern laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 _____	28
Abbildung 3:	Umsetzungsstand der Durchgängigkeit der Wasserkörper im ersten Sanierungsraum _____	52
Abbildung 4:	Umsetzungsstand Erhöhung der Restwasserdotierung der Wasserkörper im ersten Sanierungsraum _____	53
Abbildung 5:	Ökologischer Zustand/ökologisches Potenzial mittelgroßer Gewässer (zweiter Sanierungsraum) laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 _____	61

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
km	Kilometer
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
LGBl.	Landesgesetzblatt
m ³	Kubikmeter
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MW	Megawatt
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NÖ	Niederösterreichischer, –e, –es
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UFG	Umweltförderungsgesetz
usw.	und so weiter
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz 1985
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
- Land Niederösterreich
- Land Salzburg
- Land Steiermark
- Land Tirol

Ökologisierung Fließgewässer, zweite Sanierungsperiode

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von September bis November 2017 die Ökologisierung der Fließgewässer in der zweiten Sanierungsperiode von 2016 bis 2021. Im Mittelpunkt standen die strategischen Vorgaben des für Wasserwirtschaft zuständigen Ministeriums (vormals Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, seit Anfang 2018 Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) in Form des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015, die Umsetzung in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol und die Finanzierung. Zudem beurteilte der RH die Ergebnisse der ersten Sanierungsperiode 2009 bis 2015 im Verhältnis zu den Vorgaben des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2017.

Kurzfassung

Ausgangslage

Der RH hatte bereits 2010 die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer der ersten Sanierungsperiode überprüft (Reihe Bund 2012/2) und 2014 eine Follow-up-Überprüfung durchgeführt (Reihe Bund 2015/15). In diesen Prüfungen kritisierte der RH, dass mit den vorgegebenen Zeitplänen die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der entsprechenden EU-Richtlinie nicht erreicht werden können – nämlich alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern. Der RH empfahl, möglichst rasch mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu beginnen. Vor diesem Hintergrund erfolgte die gegenständliche Prüfung. (TZ 1)

Während nach dem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (**NGP**) 2015 fast alle Fließgewässer einen zumindest guten chemischen Zustand erreichten, befanden sich nur 40 % in einem guten ökologischen Zustand bzw. zeigten ein gutes ökologisches Potenzial. In Salzburg und Tirol lag der Anteil an Fließgewässern in zumindest gutem Zustand bzw. gutem Potenzial mit 59 % und 57 % über dem österreichweiten Durchschnitt, in Niederösterreich und der Steiermark mit 31 % und 34 % darunter. Gegenüber dem NGP 2009 zeigte sich eine leichte Verbesserung, die aber vor allem auf verbesserte Datengrundlagen zurückzuführen war. Diese ermöglichten eine genauere Zustandsbewertung. (TZ 3)

Für den Fachbereich Wasserwirtschaft lagen nur auf Ebene des Bundes und in Tirol Kriterienkataloge für Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot vor. In Niederösterreich definierte seit 2016 ein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm Schutzkategorien für 52 % der Gewässerstrecken hinsichtlich der Errichtung von Wasserkraftanlagen. In der Steiermark stellte seit 2015 ein Regionalprogramm rd. 21 % der Gewässerstrecken unter Schutz. In Salzburg und Tirol waren keine Regionalprogramme erlassen worden. Nur für Tirol lag ein wasserwirtschaftlicher Rahmenplan vor, der mögliche Standorte für Kraftwerke im Tiroler Oberland festlegte. (TZ 4)

Niederösterreich, die Steiermark und Tirol verordneten Sanierungsprogramme für die erste Sanierungsperiode, Salzburg erließ keine Sanierungsverordnung. Für die zweite Sanierungsperiode erließ keines der überprüften Länder eine Sanierungsverordnung. Die Länder begründeten dies mit fehlenden Vorgaben durch die verspätete Veröffentlichung des NGP 2015. (TZ 5)

Zielerreichung erste Sanierungsperiode

Der im NGP 2009 festgelegte prioritäre Sanierungsraum umfasste insgesamt 462 Wasserkörper mit einer Gesamtlänge von 4.654 km (rd. 14 % des Fließgewässernetzes). In der ersten Sanierungsperiode konnte nur ein Teil dieser Wasserkörper mit dem Bau von Fischaufstiegshilfen durchgängig gemacht werden, weil viele der geplanten Maßnahmen noch nicht umgesetzt waren. Der im NGP 2015 dargestellte Umsetzungsstand entsprach nur eingeschränkt dem tatsächlichen Projektstatus in den Ländern. Es fehlte eine Synchronisierung der Daten von Bund und Ländern. (TZ 14, TZ 15)

Das Land Niederösterreich verschob einen Teil der Sanierungsprojekte in die zweite oder dritte Sanierungsperiode. Trotz Sanierungsverordnung waren nur 57 % der betroffenen Querbauwerke tatsächlich saniert worden. Unter Berücksichtigung der in die zweite und dritte Periode verschobenen Projekte lag der Umsetzungsstand sogar nur bei einem Drittel. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 88,6 Mio. EUR sicherte der Bund Förderungen in Höhe von 32,84 Mio. EUR zu, ergänzt um Landesmittel von 15,58 Mio. EUR. (TZ 8)

Das Land Salzburg setzte auf eine als „Salzburger Weg“ bezeichnete, konsensuale Vorgangsweise. Im Oktober 2017 waren für alle notwendigen Projekte zumindest bereits Verfahren anhängig. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 23,18 Mio. EUR sicherte der Bund Förderungen in Höhe von 7,56 Mio. EUR zu, ergänzt um Landesmittel von 2,23 Mio. EUR. (TZ 9)

Das Land Steiermark hatte 33 Querbauwerke nicht in das Sanierungsprogramm aufgenommen, u.a. weil diese bereits im Zuge von älteren Projekten mit Fischaufstiegs-hilfen versehen worden waren. Die Passierbarkeit war jedoch nicht in ausreichendem Ausmaß vorhanden. In der Steiermark war die bauliche Umsetzung zur Herstellung der Durchgängigkeit bei rd. 73 % der Querbauwerke abgeschlossen, unter Einbeziehung der 33 nicht erfassten Querbauwerke lag der Umsetzungsstand bei lediglich 58 %. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 37,23 Mio. EUR sicherte der Bund Förderungen in Höhe von 12,33 Mio. EUR zu, ergänzt um Landesmittel von 3,19 Mio. EUR. (TZ 10)

Im Land Tirol waren trotz Sanierungsverordnung nur 28 % der entsprechenden Querbauwerke tatsächlich saniert worden. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 10,56 Mio. EUR sicherte der Bund Förderungen in Höhe von 2,63 Mio. EUR zu, ergänzt um Landesmittel von 1,31 Mio. EUR. (TZ 11)

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (in der Folge kurz: **Ministerium**) schätzte die Gesamtinvestitionskosten zur Erreichung des Zielzustands auf rd. 3 Mrd. EUR. Für die erste Sanierungsperiode stellte der Bund 140 Mio. EUR aus dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereit. Die dadurch ausgelösten und geförderten Investitionen stellten mit rd. 11 % nur einen sehr geringen Anteil des geschätzten Gesamtbedarfs (339,32 Mio. EUR von rd. 3 Mrd. EUR) dar. Damit waren nach Verstreichen von fast der Hälfte der zur Zielerreichung insgesamt zur Verfügung stehenden Zeit – bis 2027 – noch 89 % des geschätzten gesamten Investitionsbedarfs offen. Auch unter Einrechnung der Kofinanzierungen der Länder war nur ein Bruchteil der erwarteten Kosten durch die zur Verfügung stehenden Fördermittel abgedeckt. Nach Ansicht des RH war – angesichts der nicht vorhandenen öffentlichen Mittel – zu erwarten, dass die ökologischen Ziele nicht erreicht werden können. (TZ 16)

Der Kontrollumfang und die Kontrolldichte waren in den überprüften Ländern sehr unterschiedlich. Das Ministerium gab für die Kontrollen der Pflichtwassermengen keine einheitlichen Standards vor. (TZ 13)

Zweite Sanierungsperiode

Das Ministerium hätte den NGP 2015 bis Ende 2015 erstellen und veröffentlichen sollen. Tatsächlich verordnete es den neuen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan mit 19 Monaten Verspätung erst im August 2017. Als unmittelbare Folge dieser Verzögerung war bereits fast ein Drittel der zur Verfügung stehenden Zeit für die Umsetzung verstrichen und damit das Risiko der Zielverfehlung nach Ansicht des RH stark gestiegen. [\(TZ 17\)](#)

Die EU-Kommission leitete wegen der Verzögerung bei der Erstellung des NGP 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde im März 2018 eingestellt. [\(TZ 17\)](#)

Der NGP 2015 sah vor, die Durchgängigkeit in 230 Wasserkörpern herzustellen. Dazu sollten in 222 Wasserkörpern nicht passierbare Querbauwerke durchgängig gemacht und in 143 Wasserkörpern Restwasserdotierungen erhöht werden. Zusätzlich zu den Vorhaben im zweiten Sanierungsraum waren auch die noch ausstehenden Maßnahmen aus der ersten Sanierungsperiode durchzuführen; somit sollten mehr als 1.500 Querbauwerke saniert werden. Angesichts dieses hohen Sanierungsbedarfs wird es nach Ansicht des RH kaum möglich sein, alle geplanten Vorhaben innerhalb der zweiten, durch die verspätete Erlassung des NGP 2015 verkürzten Sanierungsperiode umzusetzen. [\(TZ 18\)](#)

Zudem waren Gewässer-Restrukturierungen erforderlich, die auf freiwilliger Basis erfolgen sollten. Das tatsächliche Ausmaß war von Planungs- und Umsetzungskapazitäten, vor allem aber von den verfügbaren finanziellen Mitteln abhängig. Aus Sicht des RH wird daher eine Zielerreichung nicht möglich sein. [\(TZ 19\)](#)

Die Investitionskosten für die zweite Sanierungsperiode bezifferte der NGP 2015 mit bis zu 200 Mio. EUR. Darin waren die noch ausstehenden Vorhaben aus der ersten Sanierungsperiode nicht enthalten. Eine neuerliche Dotierung aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds war auf Ebene des Bundes bis März 2018 noch nicht erfolgt, die Finanzierung somit nicht sichergestellt. Damit bestand ein Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie, den im NGP 2015 selbst gesetzten Zielen und den dafür zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln. Bei Fortbestehen dieses Widerspruchs wird nach Ansicht des RH die Zielerreichung auch bis 2027, dem letzten möglichen Zeitpunkt, nicht möglich sein. [\(TZ 20, TZ 21\)](#)

Wegen der Verzögerung bei der Erstellung des NGP 2015 und vor allem aufgrund der fehlenden Fördermittel hatten die überprüften Länder noch keine der im NGP 2015 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen in Angriff genommen. [\(TZ 20\)](#)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Der Projektfortschritt wäre vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus in Übereinstimmung mit den Ländern in regelmäßigen Abständen abzugleichen, einheitlich darzustellen und bei der Bewertung wäre auf die bauliche Umsetzung der getroffenen Maßnahmen abzustellen.
- Um die bestehenden Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie erfüllen zu können, wäre zwischen dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und dem Bundesministerium für Finanzen das Einvernehmen über den dafür erforderlichen Mittelbedarf und dessen Bedeckung herzustellen.
- Von den Ländern wären die Erarbeitung und Erlassung von Sanierungsverordnungen für die zweite Sanierungsperiode voranzutreiben oder § 21a–Verfahren einzuleiten. (TZ 25)



Ökologisierung Fließgewässer,
zweite Sanierungsperiode

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Ökologisierung Fließgewässer, zweite Sanierungsperiode	
Rechtsgrundlagen	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie) Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. 215/1959 i.d.g.F. Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2015, BGBl. II 225/2017 Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer, BGBl. II 96/2006 i.d.g.F. Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer, BGBl. II 99/2010 i.d.g.F.

Daten BMLFUW Stand NGP 2015	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich gesamt
in km					
ökologischer Zustand der Fließgewässer (Daten BMLFUW Stand NGP 2015)					
sehr gut	187	761	814	1.212	4.736
gut	2.193	527	1.350	1.023	7.439
mäßig	3.191	307	2.478	491	10.078
unbefriedigend	1.102	204	1.125	496	4.241
schlecht	799	57	310	38	1.492
keine Angabe	137 ¹	4	11	0	350
ökologisches Potenzial der erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörper (Daten BMLFUW Stand NGP 2015)					
gut oder besser	235	14	117	39	564
mäßig oder schlechter	494	342	484	658	3.302
Summe	8.338	2.216	6.688	3.957	32.201
in %					
Umsetzungsstand bei der Durchgängigkeit von Querbauwerken in den überprüften Ländern (Daten Länder Stand 2017)					
baulich umgesetzt	57	75	73	28	k.A.
nicht abgeschlossene Projekte	28	25	27	15	k.A.
noch keine Verfahren anhängig	15	0	0	57	k.A.
in Mio. EUR					
geschätzte Kosten für die Umsetzung (Daten BMLFUW Stand NGP 2009)	3.000				
bisher getätigte Investitionen (Daten KPC Stand 2017)	339,32 davon UFG-Fördermittel 133,69 davon Landesförderungen 49,67 darüber hinaus u.a. schwer abgrenzbare Investitionen im Zuge von LIFE-Projekten und Projekten aus dem WBFG				

Rundungsdifferenzen möglich

BMLFUW = Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

KPC = Kommunalkredit Public Consulting GmbH

NGP = Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

UFG = Umweltförderungsgesetz

WBFG = Wasserbautenförderungsgesetz

¹ davon 67 km nicht bewertbar (Gewässer, die zeitweise austrocknen), 70 km neue Wasserkörper in der Quellregion

Quellen: BMLFUW; Länder; KPC; RH



Ökologisierung Fließgewässer,
zweite Sanierungsperiode

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September bis November 2017 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der Ökologisierung der Fließgewässer in der zweiten Sanierungsperiode von 2016 bis 2021 (Ökologisierung Fließgewässer, zweite Sanierungsperiode).

Die Angelegenheiten der Wasserwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (beide in der Folge kurz: **Ministerium**).

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2017. Bei Bedarf berücksichtigte der RH auch Geschäftsfälle aus Vorjahren, insbesondere der ersten Sanierungsperiode 2009 bis 2015.

(3) Der RH hatte bereits 2010 die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer der ersten Sanierungsperiode überprüft (**RH-Bericht 2012**), im Jahr 2013 den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen nachgefragt und 2014 eine Follow-up-Überprüfung dieses Themas durchgeführt.² Darin wurde im Wesentlichen festgestellt und kritisiert, dass mit den vorgegebenen Zeitplänen und Maßnahmen die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht erreicht werden können. Der RH empfahl, möglichst rasch mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu beginnen. Vor diesem Hintergrund erfolgte die gegenständliche Prüfung.

(4) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren im Wesentlichen die Bewertung der strategischen Vorgaben auf Ebene des Bundes in Form des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (**NGP**) 2015, deren konkrete Umsetzung in den Ländern und ihre Finanzierung. Zudem sollten die Ergebnisse der ersten Sanierungsperiode im Verhältnis zu den Vorgaben des NGP 2009 beurteilt werden. Die Gebarungsüberprüfung beschränkte sich auf den ökologischen Zustand von Fließgewässern, da hier der meiste Handlungsbedarf besteht. Der chemische Zustand der Fließgewässer sowie der Zustand des Grundwassers, künstlicher Wasserkörper und der Seen waren nicht

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² siehe die RH-Berichte „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol“ (Reihe Bund 2012/2) und „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2015/15)

Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Allerdings muss bei der Bewertung der bislang erzielten Fortschritte berücksichtigt werden, dass viele Gewässer mehrfachen Belastungen unterliegen und die Nichterfüllung auch nur eines Parameters die Erreichung einer höheren Qualitätsstufe verhindert.

(5) Um Vergleiche zwischen den Bundesländern herstellen zu können bzw. um über vergleichbare Zahlen für das gesamte Bundesgebiet zu verfügen, verwendete der RH – wenn nicht anders angegeben – die Zahlen aus der Datenbank des Ministeriums. Diese entsprachen jedoch nicht immer dem tatsächlichen Zustand bzw. dem aktuellen Datenstand der Länder. Differenzen ergaben sich insbesondere aufgrund einer zu optimistischen Einschätzung der für die Umsetzung von Maßnahmen erforderlichen Zeitdauer (TZ 15).

(6) Zu dem im September 2018 übermittelten Prüfungsergebnis übersandten die Länder Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol sowie das Ministerium im Zeitraum November 2018 bis Jänner 2019 ihre Stellungnahmen. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen an das Land Niederösterreich, das Land Tirol und das Ministerium im April 2019; auf Gegenäußerungen zu den Stellungnahmen der Länder Salzburg und Steiermark verzichtete der RH.

Rechtlicher Rahmen und Zielsetzungen

2 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000 gab den rechtlichen Rahmen zur Vereinheitlichung der Wasserpolitik innerhalb der EU vor. Sie enthielt die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasser in den Mitgliedstaaten. Grundprinzip der Wasserrahmenrichtlinie war es, keine weiteren Verschlechterungen des Ist-Zustands der Gewässer zuzulassen (Verschlechterungsverbot) und alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern (Verbesserungsgebot). Das für Fließgewässer vorgegebene Umweltziel war die Erreichung bzw. Erhaltung eines guten ökologischen Zustands. Für erheblich veränderte Wasserkörper – das sind Gewässerabschnitte, die für Nutzungen durch den Menschen, wie bspw. Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz oder Schifffahrt, stark beeinträchtigt wurden – galten mit dem guten ökologischen Potenzial abgeminderte Zielsetzungen, weil die Herstellung des guten Zustands signifikant negative Auswirkungen auf die jeweilige Nutzung hätte.

(2) Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003 durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (**WRG 1959**)³ in nationales Recht übertragen. Diese Novelle gab im

³ BGBl. 215/1959 i.d.g.F.

Wesentlichen für alle Gewässer einen zeitlichen und inhaltlichen Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung der Umweltqualitätsziele vor. Die zu erreichenden Zielzustände bzw. die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände für Fließgewässer waren durch Werte für die biologischen, hydromorphologischen⁴ und physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten in der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer⁵ definiert.

(3) Zur Erfüllung dieser wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen, insbesondere zur Erreichung der im WRG 1959 festgelegten Umweltziele, war von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre ein Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (**NGP**) zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010.

Die zuvor durchgeführte Zustandserhebung zeigte einen hohen Sanierungsbedarf auf: Nur 36 % der österreichischen Fließgewässer befanden sich im angestrebten Zielzustand, während bei den restlichen 64 % Sanierungsbedarf gegeben war. Da eine Zielerreichung bis 2015 als technisch nicht durchführbar und aufgrund der (langen) Regenerationsdauer (Reaktionszeit der Biozönose⁶) als nicht möglich erachtet wurde sowie mit verhältnismäßig hohen Kosten verbunden war, sah der NGP 2009 eine stufenweise Zielerreichung bis 2027 vor.

Die Gewässersanierung sollte nach der Größe der Gewässer gereiht in zwei Schritten erfolgen. Als erster Schritt war die Herstellung der Durchgängigkeit⁷ in großen und größeren Gewässern vorgesehen. Das gesetzlich vorgegebene Umweltziel, die Verbesserung der Morphologie, sollte in diesen Gewässern in einem zweiten Schritt durch Maßnahmen bis 2021 erreicht werden. Eine analoge Vorgangsweise sollte in der Folge die Zielerreichung in mittleren und kleinen Gewässern bis 2027 ermöglichen.

(4) Bei der Erstellung des nachfolgenden NGP 2015 kam es zu Verzögerungen, die Veröffentlichung erfolgte mit rd. 19 Monaten Verspätung im August 2017. Inhaltlich

⁴ Die Hydromorphologie beschreibt die tatsächlich vorhandenen Gewässerstrukturen und das damit verbundene Abflussverhalten eines Gewässers. Dazu zählen sowohl natürlich entstandene Formen (z.B. Kiesbänke, Strömungs- und Substratunterschiede, Uferbuchten und -sporne) als auch vom Menschen eingebrachte Strukturen und deren Wirkung (Rückstau durch Wehranlagen, Uferverbau, Laufbegradigung usw.).

⁵ BGBl. II 99/2010 i.d.g.F.

⁶ Die Biozönose umfasst die Gesamtheit aller Lebewesen (Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen) in einem abgegrenzten Lebensraum (Biotop).

⁷ Herstellung der Passierbarkeit vor allem der Kraftwerke für die mittel- und weitwandernden Leitfischarten (Huchen, Nase, Barbe)

schrrieb der Plan die im NGP 2009 festgelegte Vorgangsweise der stufenweisen Zielerreichung fort (TZ 17).

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung gab es keine Zusage des Bundes, Fördermittel bereitzustellen. Da die Umsetzung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen in hohem Ausmaß von der Verfügbarkeit öffentlicher Mittel abhängt, war die Durchführung des im NGP 2015 enthaltenen Maßnahmenprogramms in Frage gestellt (TZ 20).

Zustand der Fließgewässer

- 3.1 (1) Ein für Fließgewässer gesetzlich vorgegebenes Umweltziel war die Erreichung bzw. Erhaltung eines guten ökologischen Zustands. Beschrieben wird der Zustand mit einer fünfstufigen Skala (sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend, schlecht). Die maßgebenden Kriterien zur Bewertung des Gewässerzustands legten die Qualitätszielverordnungen Ökologie Oberflächengewässer und Chemie Oberflächengewässer fest. Bei den Stufen sehr gut und gut besteht kein Handlungsbedarf. Bei Gewässern in einem mäßigen, unbefriedigenden oder schlechten Zustand sind Maßnahmen erforderlich, die bestehende Belastungen reduzieren. Für die Zustandsbewertung wurden alle Fließgewässer mit Einzugsgebieten (Fläche, aus dem Wasser dem Fließgewässer zufließt) von mehr als 10 km² – in Summe rd. 32.000 km – in 8.065 Wasserkörper (einheitliche Gewässerabschnitte) unterteilt.

Österreichweit wurden rd. 10 % aller Fließgewässer mit einer Gesamtlänge von rd. 3.300 km als erheblich veränderte Wasserkörper, also als aufgrund von Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz oder Schifffahrt stark beeinträchtigt, eingestuft.

Zusätzlich wurden Gewässer mit insgesamt 570 km Länge als künstliche Wasserkörper ausgewiesen, die für bestimmte Nutzungen wie bspw. Stromerzeugung, Bewässerung oder Schifffahrt angelegt wurden. Zielsetzung für diese Gewässer ist – wie bei den erheblich veränderten Wasserkörpern – die Erreichung des guten ökologischen Potenzials.

(2) Der NGP 2009 bezifferte den Anteil der Fließgewässer in gutem oder sehr gutem Zustand bzw. mit gutem Potenzial mit rd. 36 % (11.299 km), während bei den restlichen 64 % (20.145 km) Sanierungsbedarf gegeben war. Anzumerken war, dass der NGP 2009 mit 31.444 km und der NGP 2015 mit 32.201 km unterschiedliche Angaben zur gesamten Länge der Fließgewässer (mit einem Einzugsgebiet größer als 10 km²) machten.

(3) Die für den NGP 2015 aktualisierte Zustandsausweisung der österreichischen Fließgewässer zeigte, dass rd. 60 % der Wasserkörper das gesetzlich vorgegebene Umweltziel verfehlten. Während fast alle Wasserkörper einen zumindest guten chemischen Zustand erreichten, befanden sich nur 40 % der Wasserkörper in einem guten ökologischen Zustand bzw. zeigten ein gutes ökologisches Potenzial.

In den vom RH überprüften Ländern war die Situation unterschiedlich. In Salzburg und Tirol lag der Anteil an Fließgewässern in zumindest gutem Zustand bzw. gutem Potenzial mit 59 % bzw. 57 % über dem österreichweiten Durchschnitt, in Niederösterreich und der Steiermark lag der Anteil mit 31 % bzw. 34 % darunter.

Tabelle 1: Ökologischer Zustand/ökologisches Potenzial der Fließgewässer laut NGP 2015

ökologischer Zustand/ ökologisches Potenzial	Niederösterreich		Salzburg		Steiermark		Tirol		Österreich	
	NGP 2009	NGP 2015	NGP 2009	NGP 2015	NGP 2009	NGP 2015	NGP 2009	NGP 2015	NGP 2009	NGP 2015
	in km									
sehr gut, gut	2.505	2.615	1.147	1.302	2.213	2.281	1.748	2.274	11.299	12.749
schlechter als gut	5.627	5.586	1.024	910	4.160	4.396	2.136	1.683	20.145	19.102
ohne Angabe		137 ¹		4		11		0		350
Summe	8.132	8.338	2.171	2.216	6.373	6.688	3.884	3.957	31.444	32.201
	in %									
sehr gut, gut	31	31	53	59	35	34	45	57	36	40
schlechter als gut	69	67	47	41	65	66	55	43	64	59
ohne Angabe		2		< 1		< 1		0		1

NGP = Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

¹ davon 67 km nicht bewertbar (da bei Gewässern, die zeitweise austrocknen), 70 km neue Wasserkörper in der Quellregion

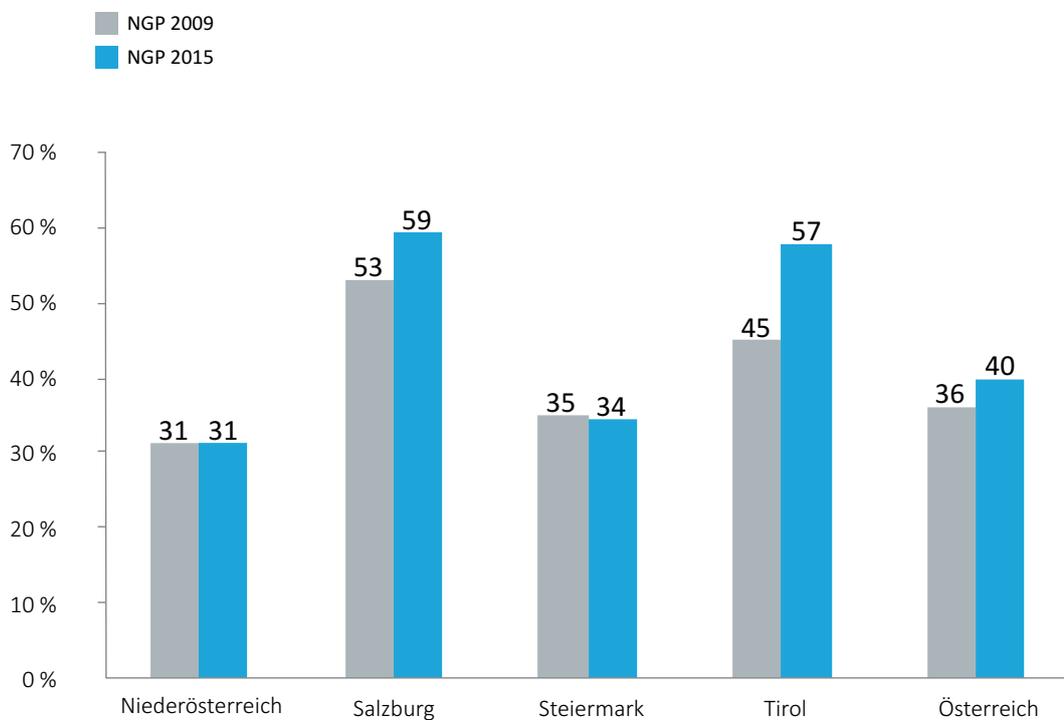
Quellen: BMLFUW; RH

Der Unterschied in der Länge der Gewässerstrecken ergab sich aus einer verbesserten Datenlage bzw. einer teilweise neuen Teilung in Gewässerabschnitte.

Gegenüber der vorangegangenen Ausweisung im NGP 2009 zeigte sich eine leichte Verbesserung.

Die geringfügige Verschlechterung in der Steiermark ergab sich aufgrund geänderter Abgrenzungen bzw. der Schaffung von neuen Wasserkörpern. Zudem war der Zustand der Lafnitz im NGP 2015 wesentlich schlechter bewertet als im NGP 2009.

Abbildung 1: Anteil der Fließgewässer in sehr gutem oder gutem Zustand/Potenzial



NGP = Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

Quellen: BMLFUW; RH

(4) Die für die einzelnen Wasserkörper erstellten Zustandsbewertungen basierten wegen des hohen Erhebungsaufwands auf unterschiedlichen Methoden, die zu einer unterschiedlichen Sicherheit der Zustandsbewertung führten. Bei „sehr hoher Sicherheit“ erfolgte die Bewertung anhand von Messungen, die direkt am Wasserkörper vorgenommen wurden. Bei „hoher Sicherheit“ erfolgte die Bewertung mit Hilfe einer Gruppierung vergleichbarer Wasserkörper mit vergleichbaren Belastungen (Analogieschlüsse). Bei „niedriger Sicherheit“ wurde eine nur vorläufige Bewertung des Zustands vorgenommen (Messung mit vertretbarem Aufwand bzw. Gruppierung nicht möglich). Wegen dieser Unsicherheiten wurde bei der für den NGP 2009 erstellten ersten Zustandsausweisung vorsichtig bewertet, in Zweifelsfällen wurde der Zustand der Wasserkörper schlechter eingestuft.

Der für den NGP 2015 aktualisierten Zustandsbewertung lagen verbesserte Datengrundlagen zugrunde. Durch verbesserte Belastungsinformationen, zusätzliche Messungen und neue Überwachungsergebnisse sowie eine teilweise neue Wasserkörpereinteilung stieg die Sicherheit der Bewertungen. Auch entsprechend den Vorgaben des NGP 2009 gesetzte, eingeleitete oder geplante Sanierungsmaßnahmen fanden Berücksichtigung. Da durch diese Maßnahmen nur die Durchgängigkeit hergestellt und nicht der gute Zustand bzw. das gute Potenzial erreicht werden

sollte, waren Zustandsverbesserungen nur in Ausnahmefällen auf diese Maßnahmen zurückzuführen.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass der NGP 2009 eine schrittweise Vorgangsweise vorgab. Bis 2015 war die Durchgängigkeit in großen und größeren Fließgewässern herzustellen, der gute Zustand in diesen Gewässern sollte erst durch die zusätzlichen, im Zeitraum 2016 bis 2021 vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden. Der im NGP 2015 ausgewiesene höhere Anteil an Fließgewässern in gutem ökologischen Zustand bzw. mit gutem ökologischen Potenzial war deshalb vor allem auf verbesserte Datengrundlagen, die eine genauere Zustandsbewertung ermöglichten, zurückzuführen. Dies belegte insbesondere die in Tirol verzeichnete auffällige Zustandsverbesserung, obwohl dort nur wenige Maßnahmen in der ersten Sanierungsperiode umgesetzt wurden.

Rechtliche Instrumente

Neue Anlagen

- 4.1 (1) Mit dem „Österreichischen Wasserkatalog; Wasser schützen – Wasser nutzen; Kriterien zur Beurteilung einer nachhaltigen Wasserkraftnutzung“ erließ der Bund im Jahr 2012 einen Leitfaden (Kriterienkatalog), der Informationen sowie Lösungsvorschläge für die Verfahrensabwicklung im Zusammenhang mit Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot enthielt. Er gab Kriterien für die Beurteilung insbesondere von energiewirtschaftlichen, ökologischen und sonstigen wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten und darauf abgestimmte Indikatoren vor.

(2) Wenn es zur Erreichung und Erhaltung der Umweltziele erforderlich ist, hat die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann mit Verordnung für bestimmte Wasserkörper wasserwirtschaftliche Regionalprogramme zu erlassen (§ 55g WRG 1959). Diese Regionalprogramme können Widmungen für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke, Einschränkungen bei der Verleihung von Wasserrechten, Standards für Auswirkungen von bestehenden und neu zu bewilligenden Anlagen oder die Anerkennung wasserwirtschaftlicher Interessen bestimmter Beteiligter festlegen.

Die Bewilligung eines mit einem wasserwirtschaftlichen Regionalprogramm im Widerspruch stehenden Vorhabens ist nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse an der Maßnahme jenes an der Einhaltung des Regionalprogrammes überwiegt.

(3) Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne können auf Antrag eines Interessenten auf der Grundlage des § 53 WRG 1959 vom Ministerium genehmigt werden.

(4) Die überprüften Länder nutzten die rechtlichen Möglichkeiten in unterschiedlichem Ausmaß:

Tabelle 2: Instrumente für neue Anlagen

	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Bund
Kriterienkatalog	nein	nein	nein	ja	ja
Regionalprogramm	ja	nein	ja	nein	nein
Rahmenplan	nein	nein	nein	ja	nein

Quellen: BMLFUW; Länder; RH

In der Steiermark gab es zwar einen Kriterienkatalog zur Ausweisung naturschutzfachlich hochwertiger Fließgewässer (abschnitte) und einen naturschutzrechtlichen Leitfaden Pflichtwasser; deren Vorgaben wurden aber nur für naturschutzrechtliche, nicht aber für wasserrechtliche Bewertungen herangezogen (Verwendung ähnlicher Begrifflichkeiten, aber andere Ziele).

Der Landeshauptmann von Niederösterreich verordnete im Jahr 2016 ein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm zum Erhalt von wertvollen Gewässerstrecken, das rd. 4.300 km bzw. rd. 52 % der Gewässerstrecken umfasste. In drei unterschiedlichen Schutzkategorien waren die erstmalige Errichtung von Wasserkraftanlagen gänzlich verboten oder die Errichtung und Änderung von Wasserkraftanlagen und Wasserentnahmen nur ohne eine Verschlechterung des Gesamtzustands zumindest eines betroffenen Oberflächenwasserkörpers möglich.

In Salzburg war kein Regionalprogramm erlassen worden, weil nur mehr sehr wenige mögliche Standorte für die Errichtung von Wasserkraftanlagen zur Verfügung standen und auch für diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine konkreten Projekte absehbar waren.

In der Steiermark erließ der Landeshauptmann im Jahr 2015 ein Regionalprogramm zum Schutz von Gewässerstrecken, das rd. 21 % der Gewässerstrecken unter Schutz stellte. Auch hier gab es drei unterschiedliche Schutzkategorien, die u.a. Stauhaltungen, künstliche Wasserführungsschwankungen, Hindernisse für aquatische Lebewesen sowie Sedimenttransport verhinderten und Wasserentnahmen nur in sehr geringem Ausmaß ermöglichten. In Gewässerstrecken mit dem geringsten Schutzniveau (Abwägungsstrecken) war eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot nicht möglich.

In Tirol war ebenfalls kein Regionalprogramm erlassen worden, weil die notwendigen Informationen im Kriterienkatalog enthalten waren.

Für Tirol anerkannte das Ministerium zudem die im „Rahmenplan Tiroler Oberland“ seitens der Tiroler Wasserkraft AG eingebrachte wasserwirtschaftliche Ordnung als öffentliches Interesse im Sinne des WRG 1959. Darin waren fünf mögliche Standorte für Lauf- bzw. Speicherkraftwerke im Tiroler Oberland festgelegt. Darüber hinaus waren 153 Gewässerstrecken in hydromorphologisch sehr gutem oder sehr sensiblen Zustand ausgewiesen, für die lediglich Wasserkraftnutzungen im öffentlichen Interesse sind, die mit den Kriterien für den sehr guten hydromorphologischen Zustand vereinbar sind. Die Erhaltung der freien Fließstrecke des Inn von Haiming bis Innsbruck war als im öffentlichen Interesse gelegen definiert. Die Verordnung legte keine Projekte, Standorte oder Ausbaupläne fest, sondern bestätigte, dass die darin genannten Kraftwerke grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen. Alle in Zukunft eingebrachten, konkreten Projekte werden Umweltverträglichkeitsprüfungen unterliegen.

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war zusätzlich eine Verordnung der Tiroler Landesregierung auf der Grundlage des Tiroler Naturschutzgesetzes in Begutachtung, mit der ein Abschnitt des Inn (von Haiming bis Rotholz) als freie Fließstrecke unter absoluten Schutz gestellt werden sollte. Im Gegensatz zum WRG 1959 bot das Tiroler Naturschutzgesetz keinen Raum für allfällige künftige Interessensabwägungen.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass für Projekte, die eine wasserrechtliche Bewilligung brauchen und Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer haben, jedenfalls die Bestimmungen des WRG 1959 und der Qualitätszielverordnungen anzuwenden sind (Verschlechterungsverbot). Dazu kommt die Verpflichtung, solche Projekte auch zu nutzen, um den Zustand der Gewässer zu verbessern.⁸ Für Neuprojekte schaffen Kriterienkataloge, Regionalprogramme und wasserwirtschaftliche Rahmenpläne nach Ansicht des RH Transparenz und erhöhen für die Konsenswerber die Planungssicherheit. Zudem geben sie der Behörde die Möglichkeit, Verfahren auf Basis dieser Standards rascher abzuwickeln. Dies ist einerseits ein Beitrag zur Verfahrensökonomie, andererseits kann es zu einer Beschleunigung der Zielerreichung beitragen.

Der RH merkte an, dass der Kriterienkatalog des Bundes nur jene Fachbereiche umfasste, die kompetenzrechtlich in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zustanden. Er konnte keine Vorgaben für Fachbereiche in der Kompetenz der Länder (z.B. Naturschutz, Raumordnung) machen.

Nach Ansicht des RH waren Regionalprogramme nicht nur im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Wasserkraftwerke zweckmäßig, sondern generell wichtige Instrumente zur Bewältigung der auftretenden Zielkonflikte im Zusammenhang mit der Erreichung und Erhaltung der im WRG 1959 festgelegten Umweltziele (guter Gewäs-

⁸ „Weser-Urteil“ des Europäischen Gerichtshofs, C-461/13 vom 1. Juli 2015

serzustand) und anderer Interessen und Nutzungsansprüche wie bspw. Hochwasserschutz, Raumplanung, Landwirtschaft oder Erholungsraum.

Der RH maß insbesondere den der Verordnung von Regionalprogrammen vorangehenden wasserwirtschaftlichen Planungsprozessen (Gewässerbewirtschaftungs- und Gewässerentwicklungskonzepten) hohe Bedeutung bei, in denen verschiedene Nutzungsinteressen abgewogen und unter Einbindung der Stakeholder Grundsatzentscheidungen getroffen werden.

Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, für die ihm kompetenzrechtlich zustehenden Materien Kriterienkataloge zu erarbeiten, um für die Zukunft ein hohes Maß an Transparenz und Planungssicherheit zu gewährleisten.

- 4.3 Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH für das Land nicht neu sei. Die Umsetzung der Empfehlung hänge von der Verfügbarkeit von Fördermitteln des Bundes nach dem Umweltförderungsgesetz ab.

Bestehende Anlagen

- 5.1 (1) Die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann hat, sofern der Zielzustand nicht anders zweckmäßiger erreichbar ist, für Oberflächenwasserkörper oder Teile von Oberflächenwasserkörpern (Sanierungsgebiet) mit Verordnung ein Sanierungsprogramm zu erstellen (§ 33d WRG 1959).

Dieses hat bspw. Sanierungsziele, Schwerpunkte, Reihenfolge und Art der zu treffenden Sanierungsmaßnahmen festzulegen. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Erforderlichenfalls können auch Teilsanierungsziele festgelegt werden. Zudem sind nach Maßgabe der Prioritäten zur stufenweisen Zielerreichung angemessene Sanierungsfristen festzulegen. Der Wasserberechtigte hat spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Sanierungsprogramms ein entsprechendes Sanierungsprojekt vorzulegen oder die Anlage mit Ablauf der Sanierungsfrist stillzulegen. Auf Antrag des Wasserberechtigten ist die Sanierungsfrist um längstens drei Jahre zu verlängern, wenn der Aufwand für die sofortige Sanierung im Hinblick auf den für den Schutz der Gewässer erzielbaren Erfolg unverhältnismäßig wäre. Die Sanierungsfrist sowie erforderlichenfalls die Projektvorlagefrist sind auf Antrag des Wasserberechtigten ab dem 26. April 2017 unter den obengenannten Voraussetzungen einmalig um weitere drei Jahre zu verlängern (§ 33d Abs. 4 WRG 1959).

Von den überprüften Ländern erließen im Jahr 2011 Tirol⁹ und im Jahr 2012 Niederösterreich¹⁰ (novelliert 2016) und die Steiermark¹¹ Sanierungsprogramme. In Umsetzung des NGP 2009 lag der Schwerpunkt dieser Verordnungen auf der Herstellung der Fischpassierbarkeit und der Dotierung einer ökologisch verträglichen Restwassermenge. Salzburg hatte bis 2017 keine Sanierungsverordnung erlassen.

Die überprüften Länder hatten für die zweite Sanierungsperiode noch keine Sanierungsverordnungen erlassen. Begründet wurde dies mit fehlenden Vorgaben durch die verspätete Veröffentlichung des NGP 2015. Allerdings wurde in Tirol zur Zeit der Gebarungüberprüfung mit den Vorarbeiten dafür begonnen. Salzburg begründete die Entscheidung gegen ein Sanierungsprogramm mit dem „Salzburger Weg“, der auf Konsens und freiwilligen Maßnahmen einerseits und auf Motivation der Betroffenen durch die Vermittlung des Zusammenhangs von Lebensqualität und Wasserqualität andererseits basierte.

(2) Das WRG 1959 ermöglichte es, zum besseren Schutz öffentlicher Interessen in bestehende Wasserrechte entschädigungslos einzugreifen: Ergibt sich nach Erteilung der Bewilligung, dass öffentliche Interessen trotz Einhaltung der im Bewilligungsbescheid oder in sonstigen Bestimmungen enthaltenen Auflagen und Vorschriften nicht hinreichend geschützt sind, hat die Wasserrechtsbehörde die erforderlichen Auflagen vorzuschreiben, Anpassungsziele festzulegen, die Wasserbenutzung einzuschränken oder zu untersagen. Den Nachweis für die Notwendigkeit der Maßnahmen sowie die Verhältnismäßigkeit muss in jedem einzelnen Fall die Behörde erbringen (§ 21a WRG 1959). Die Maßnahmen auf der Grundlage von Leistungsbescheiden sind nicht förderfähig.

Dieses Instrument wurde nur ausnahmsweise zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie genutzt. In Niederösterreich wurde erst ein Sanierungsverfahren nach § 21a WRG 1959 durchgeführt.¹² Salzburg, die Steiermark und Tirol nahmen bislang davon Abstand, solche Verfahren in Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie anzustrengen, und setzten auch in der zweiten Sanierungsperiode bis 2021 wie bisher auf freiwillige Maßnahmen bzw. anstehende Verfahren zur Wiederverleihung von Wasserrechten.

5.2 Sanierungsverordnungen geben der Behörde die Möglichkeit, Verfahren auf Basis der vorgegebenen Standards rascher abzuwickeln. Sie tragen zur Planungssicherheit für Konsenswerber im Zuge von Wiederverleihungen bei und vermeiden weitge-

⁹ Verordnung des Landeshauptmannes vom 1. Dezember 2011 zur Sanierung von Fließgewässern, LGBl. 133/2011

¹⁰ NÖ Sanierungsprogramm 2012, LGBl. 6950/33

¹¹ Verordnung des Landeshauptmannes von Steiermark vom 8. März 2012, betreffend die Sanierung von Fließgewässern, LGBl. 21/2012

¹² Dieses lief von 2012 bis 2015: Ab der Information der Behörde bis zur Kollaudierung vergingen drei Jahre und drei Monate (Verfahrensdauer Wasserrechtsverfahren rd. drei Monate).

hend die aufwendigen § 21a-Verfahren, welche die Behörde zum Nachweis der Verhältnismäßigkeit in jedem einzelnen Verfahren zwingen. Aus Sicht der Betroffenen ist es außerdem auch leichter, nach den Vorgaben einer Sanierungsverordnung entsprechende Projekte einzubringen. Nach Ansicht des RH ist ein § 21a-Verfahren nur dort notwendig und sinnvoll, wo keine Sanierungsverordnung gilt.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, die Erarbeitung und Erlassung von Sanierungsverordnungen für die zweite Sanierungsperiode voranzutreiben oder § 21a-Verfahren einzuleiten.

Der RH hob zudem hervor, dass bei Erlassung einer Sanierungsverordnung für die zweite Sanierungsperiode darauf zu achten wäre, dass eine klare anlagenbezogene Abgrenzung zur ersten Sanierungsperiode erfolgen muss, um nicht die Möglichkeit für (zusätzliche, wiederholte) Fristerstreckungen zu schaffen.

- 5.3 Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der NGP 2015 für die zweite Sanierungsperiode nur dann Maßnahmen zur Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit vorsehe, wenn dies wirtschaftlich verhältnismäßig sei. Solange keine Umweltförderungen wie für die erste Sanierungsperiode zur Verfügung stünden, sei die wirtschaftliche Verhältnismäßigkeit in Niederösterreich nur bei wenigen Anlagen gegeben. Niederösterreich plane daher, vorerst keine Sanierungsverordnung zu erlassen, sondern Verfahren gemäß § 21a WRG 1959 durchzuführen, weil auf die jeweiligen Verhältnisse besser eingegangen werden könne. Wenn der Bund in den kommenden Jahren doch noch Fördermittel zur Verfügung stellen sollte und dadurch eine höhere Anzahl an Verfahren zu führen wäre, werde Niederösterreich die Erlassung einer Sanierungsverordnung im Hinblick auf ein verwaltungsökonomischeres Vorgehen neuerlich prüfen.

Das Land Steiermark erachtete in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH als zielführend.

Erste Sanierungsperiode 2009 bis 2015

Stufenweise Zielerreichung

- 6.1 Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erstellte in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungsorganen der Länder den NGP 2009. Dieser enthielt u.a. Zielvorgaben und eine generelle Vorgangsweise, wie die im WRG 1959 festgelegten Umweltziele erreicht werden sollten. Der RH überprüfte die Ergebnisse der ersten Sanierungsperiode im Verhältnis zu den Vorgaben des NGP 2009.

Die Gewässersanierung sollte nach der Größe der Gewässer gereiht in jeweils zwei Schritten erfolgen. Dazu wurden die Fließgewässer in drei Kategorien geteilt:

- große und größere Fließgewässer mit Einzugsgebieten größer als 500 km²,
- mittlere Fließgewässer mit Einzugsgebieten von 100 bis 500 km² und
- kleine Fließgewässer mit Einzugsgebieten von 10 bis 100 km².

Im ersten Schritt war die Herstellung der Durchgängigkeit in großen und größeren Fließgewässern vorgesehen. Das gesetzlich vorgegebene Umweltziel in diesen Gewässern sollte in einem zweiten Schritt durch die Gewässermorphologie verbessernde Maßnahmen bis 2021 erreicht werden. Eine analoge Vorgangsweise sollte in der Folge die Zielerreichung in mittleren und kleinen Gewässern bis 2027 ermöglichen.

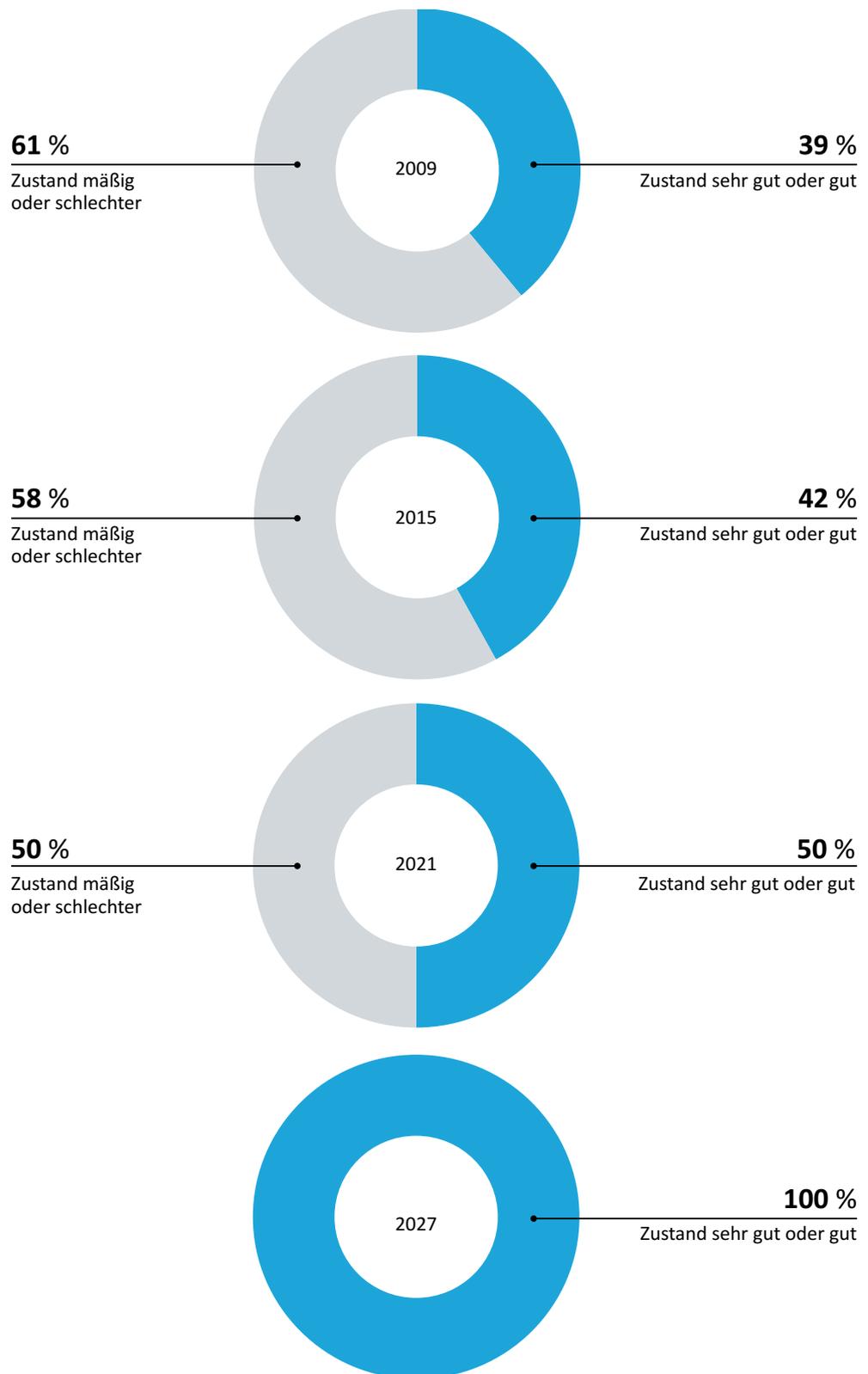
Tabelle 3: Generelle Vorgangsweise zur Erreichung der Umweltziele gemäß Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

	erste Periode 2009 bis 2015	zweite Periode 2016 bis 2021	dritte Periode 2022 bis 2027
	geplante Maßnahmen		
große und größere Gewässer Einzugsgebiete größer als 500 km ²	Herstellung der Durchgängigkeit, lokale Verbesserungen der Gewässermorphologie	umfassende Verbesserung der Gewässermorphologie zur Erreichung des Umweltziels	
mittlere Gewässer Einzugsgebiete 100 bis 500 km ²		Herstellung der Durchgängigkeit, lokale Verbesserungen der Gewässermorphologie	umfassende Verbesserung der Gewässermorphologie zur Erreichung des Umweltziels
kleine Gewässer Einzugsgebiete 10 bis 100 km ²			Herstellung der Durchgängigkeit und Verbesserung der Gewässermorphologie zur Erreichung des Umweltziels

Quellen: BMLFUW; RH

Da mit der Herstellung der Durchgängigkeit in großen und größeren Gewässern für 2015 lediglich ein Zwischenziel gesetzt wurde und der gute Zustand erst bis 2021 durch eine umfassende Verbesserung der Gewässermorphologie erreicht werden sollte, konnten in den ersten beiden Sanierungsperioden nur geringe Fortschritte beim Erreichen des gesetzlich festgelegten Umweltziels erwartet werden. Bis 2021 sollte das Umweltziel in 50 % der Fließgewässer erreicht werden. Die restlichen 50 % der Fließgewässer sollten in der dritten Sanierungsperiode innerhalb von sechs Jahren saniert werden.

Abbildung 2: Erreichung des gesetzlich festgelegten Umweltziels in natürlichen Gewässern laut
Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009



Quellen: BMLFUW; RH

- 6.2 Der RH hatte bereits im RH-Bericht 2012 den vom Ministerium festgelegten Zeitplan der stufenweisen Zielerreichung kritisiert, weil dieser sehr späte Termine für die Zielerreichung vorsah und daher die tatsächliche Zielerreichung unwahrscheinlich war. Technische Schwierigkeiten und hohe Kosten mögen zwar im Einzelfall eine zweistufige Anpassung erfordern, sind aber nach Ansicht des RH kein Argument für eine generelle Fristerstreckung. Er hatte daher empfohlen, so rasch wie möglich mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung zu beginnen.

Nach Ansicht des RH war die Erreichung der Zielzustände in Anbetracht der geringen Fortschritte in der ersten Sanierungsperiode und der zahlreichen auf die Folgeperioden verschobenen Projekte noch unwahrscheinlicher geworden (TZ 8, TZ 10, TZ 11). Eine schrittweise Zielerreichung, wie sie in den beiden NGP vorgesehen ist, kann nach Ansicht des RH nur dann erfolgreich sein, wenn die festgelegten Zwischenziele auch tatsächlich erreicht werden.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums erfordere das hohe Ausmaß an hydromorphologischen Belastungen einen hohen planerischen und administrativen Aufwand, sodass aus technisch-organisatorischen Gründen keine Zielerreichung in allen Wasserkörpern bis 2021 möglich sei. Dies würde sich deutlich an der Zahl der nicht fischpassierbaren Querbauwerke (ca. 30.000) zeigen, wobei noch unklar sei, welcher Anteil davon durchgängig zu machen sei, um einen guten Zustand zu erreichen. Zudem läge in 30 % der Gewässer aufgrund von morphologischen Belastungen (Regulierung, Sohlstabilisierung, Hochwasserschutz) kein guter Zustand vor. Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur bedürften intensiver und zeitaufwendiger Vorbereitung, vor allem dann, wenn sie über das unmittelbare Gewässerbett hinausgingen und Auswirkungen auf Grundstücke und Infrastruktur hätten. Aufgrund des administrativen und planerischen Aufwands könnten morphologische Maßnahmen bis 2021 nur an einem Teil der Gewässer umgesetzt werden.

Die Wirkung morphologischer Verbesserungen hänge von vielen Einflussgrößen ab, eine exakte Bemessung von hydromorphologischen Maßnahmen auf den „guten ökologischen Zustand“ hin sei derzeit nicht möglich. Die Erstellung eines kosteneffizienten Maßnahmenprogramms, mit dem zielgenau der gute Zustand erreicht werde, sei daher technisch nicht durchführbar. Es sei daher auch in der 2. Planungsperiode sinnvoll, das Maßnahmenprogramm zur Reduzierung der hydromorphologischen Belastungen schrittweise umzusetzen und dabei die Wirkung der Maßnahmen zu evaluieren, um die gewonnenen Erfahrungen zur gezielten und effizienten Ausgestaltung der weiteren Maßnahmenplanung zu nutzen. Mit dieser Vorgangsweise würden auch überschießende, unverhältnismäßig teure Maßnahmen vermieden.

Das Ministerium teilte zudem mit, dass es nicht korrekt sei, dass in der ersten Periode „lokale“ und in der zweiten Periode „umfassende Verbesserungen der Gewässermorphologie“ erfolgen sollten. In beiden Perioden würden lediglich lokale Verbesserungen durchgeführt, weil die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination aus Schaffung und Vernetzung von Lebensraum bestünde. Dabei werde nach dem „Trittsteinkonzept“ vorgegangen, d.h. lokale Verbesserungen der Gewässerstrukturen könnten durch die Herstellung der Durchgängigkeit auf größere Strecken ausstrahlen. Nach einer Evaluierung solle festgestellt werden, ob diese Maßnahmen ausreichend waren oder durch zusätzliche lokale Verbesserungsmaßnahmen ergänzt werden müssten. Die umgesetzten Maßnahmen des NGP 2009 würden in der laufenden Gewässerzustandsüberwachungsperiode evaluiert und lägen für die nächste Ist-Bestandsanalyse vor.

- 6.4 Der RH verwies auf die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und des WRG 1959, wonach alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 zu verbessern sind. Bis 2021 sollte gemäß NGP 2009 lediglich ein Zwischenziel, nämlich das gesetzlich vorgegebene Umweltziel in großen und größeren Fließgewässern mit Einzugsgebieten größer als 500 km² (prioritärer Sanierungsraum des NGP 2009), erreicht werden. Diese Gewässer haben österreichweit einen Anteil von rd. 14 % am gesamten Fließgewässernetz. Aufgrund der bis Oktober 2017 erreichten Fortschritte – in den Gewässern des prioritären Sanierungsraums der Länder Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol wurden erst 277 nicht fischpassierbare Querbauwerke durchgängig gemacht (TZ 24) – ging der RH davon aus, dass dieses Zwischenziel nicht erreicht werden wird.

Der RH ergänzte abschließend, dass die vom Ministerium im NGP 2009 mit bis zu 1 Mrd. EUR angegebenen Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung des morphologischen Zustands im Gewässernetz (mit einem Einzugsgebiet größer als 500 km²) die Absicht des Ministeriums belegten, in der zweiten Periode auch umfassende Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie durchzuführen.

Maßnahmenplanung

- 7 (1) Der NGP 2009 legte einen prioritären Sanierungsraum fest, der vorrangig saniert werden sollte. Dieser prioritäre Sanierungsraum umfasste vor allem große und größere Fließgewässer mit Einzugsgebieten von mehr als 500 km², insgesamt 462 Wasserkörper mit einer Gesamtlänge von 4.654 km. Der Anteil des prioritären Sanierungsraums am 32.201 km langen Fließgewässernetz betrug rd. 14 %. Der Anteil erheblich veränderter Wasserkörper war im prioritären Sanierungsraum mit 37 % höher als im gesamten Fließgewässernetz (10 %). Nur knapp 7 % der erheblich veränderten Wasserkörper erreichten ein gutes ökologisches Potenzial.

Tabelle 4: Prioritärer Sanierungsraum laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009; Stand NGP 2015

prioritärer Sanierungsraum	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich gesamt
Wasserkörper (Anzahl)	71	29	51	60	462
Länge (in km)	1.178	224	783	515	4.654
Anteil am Fließgewässernetz (in %)	14	10	12	13	14
<i>davon 1. natürliche Gewässer</i>					
Länge (in km)	945	147	410	237	2.917
Anteil (in %)	80	66	52	46	63
Gewässerstrecken in gutem oder besserem Zustand (Anteil in %)	25	20	49	87	35
<i>davon 2. erheblich veränderte Wasserkörper</i>					
Länge (in km)	233	76	373	278	1.737
Anteil (in %)	20	34	48	54	37
Gewässerstrecken in gutem Potenzial (Anteil in %)	2	0	15	4	7

NGP = Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

Quellen: BMLFUW; RH

Die Wiederherstellung des Gewässerkontinuums (Durchgängigkeit der Gewässer für Fische) mit dem Ziel der Vernetzung von Lebensräumen, die in der ersten Sanierungsperiode erreicht werden sollte, stellt eine Voraussetzung für den Erhalt stabiler Fischpopulationen dar und ist daher für die Erreichung bzw. den Erhalt des guten ökologischen Zustands/Potenzials von höchster Bedeutung. Morphologische Maßnahmen der zweiten Sanierungsperiode zielen auf eine Verbesserung der Gewässerstrukturen ab und umfassen z.B. die Entfernung harter Uferverbauungen, Strukturierungen im Gewässerbett und in Staubereichen, lokale Aufweitungen oder die Anbindung von Nebengewässern.

(2) Bis 2015 sollten Wanderhindernisse, die für Unterbrechungen des Gewässerkontinuums sorgten, vorrangig in den Fließgewässern des prioritären Sanierungsraums beseitigt werden. Dabei handelte es sich vor allem um Querbauwerke (z.B. für die Wasserkraftnutzung, Wasserentnahmen oder den Hochwasserschutz), aber auch um Restwasserstrecken mit unzureichender Dotation. Um diese Wanderhindernisse für Fische passierbar zu machen, war es notwendig, technische Fischaufstiegshilfen oder Umgehungsgerinne zu errichten sowie höhere Restwasserabgaben vorzuschreiben.

Die im NGP 2009 enthaltene Planung sah demzufolge vor, die Durchgängigkeit in 267 Wasserkörpern (Gewässerabschnitten mit insgesamt 2.514 km Länge) herzustellen. Dazu sollten in 248 Wasserkörpern nicht passierbare Querbauwerke durchgängig gemacht und in 151 Wasserkörpern unzureichende Restwasserdotationen erhöht werden.

Tabelle 5: Maßnahmenplanung laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 im prioritären Sanierungsraum

geplante Maßnahmen	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
	Anzahl Wasserkörper				
Herstellung der Durchgängigkeit	40	11	24	19	248
Erhöhung der Restwasserdotation	21	10	15	13	151

Quellen: BMLFUW; RH

Die Maßnahmenplanung des NGP 2009 umfasste nicht alle Wasserkörper mit nicht passierbaren Wanderhindernissen im prioritären Sanierungsraum. Nicht umfasst waren alle Wasserkörper, die den Zielzustand erreichten, und Wasserkörper, deren Sanierung aufgeschoben wurde, weil die Herstellung der Durchgängigkeit mit hohen Kosten verbunden war.

(3) Maßnahmen zur Verbesserung der Morphologie hatten vor allem das Ziel, durch lokale Verbesserungen der Gewässer- und Uferstrukturen „Trittsteine“ zu schaffen, die in angrenzende Gewässerabschnitte ausstrahlen. Die lokalen Verbesserungen sollten zusammen mit der im prioritären Sanierungsgebiet vorrangigen Herstellung der Durchgängigkeit ein Netz von miteinander verbundenen Lebensräumen schaffen und eine Basis für Verbesserungen des ökologischen Zustands bilden.

Die Planungen sahen Maßnahmen zur Verbesserung der Morphologie in rund der Hälfte der Wasserkörper des ersten Sanierungsraums vor.

(4) Zusätzlich waren in rd. 125 Wasserkörpern Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Stau und in neun Wasserkörpern Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Schwall geplant. Die Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Stau sollten in Abhängigkeit der verfügbaren Fördermittel gesetzt werden. Reduktionen der Auswirkungen von Schwall wurden im Zuge von neuen Projekten bzw. Wiederverleihungen erwartet.

(5) Die Wassernutzer konnten im Rahmen von Wiederverleihungen oder Verfahren zur Anpassung bestehender Anlagen an den Stand der Technik z.B. zur Errichtung von Fischaufstiegshilfen verpflichtet werden. Jedoch war der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, insbesondere die hohen Kosten für die Herstellung

der Durchgängigkeit bei kleineren Kraftwerksanlagen. Dies galt in noch größerem Umfang für Hochwasserschutzbauten.

Maßnahmen zur Verbesserung der Morphologie sollten die Betroffenen (vor allem Gemeinden und Wasserverbände) – nach Verfügbarkeit finanzieller Mittel – freiwillig durchführen, da mangels Wassernutzung das WRG 1959 nicht als Rechtsgrundlage für die Durchsetzung zur Verfügung stand.

Umsetzung in den Ländern

Herstellung der Durchgängigkeit in Niederösterreich

- 8.1 (1) Mit 71 Wasserkörpern und 1.178 km Gewässerlänge hatte Niederösterreich einen Anteil von 25 % am prioritären Sanierungsraum. In diesen Fließgewässern befanden sich 274 Querbauwerke, die das Landeskonzept 2009 als nicht passierbar einstufte.¹³ In der ersten Sanierungsperiode sollten 40 Wasserkörper durchgängig gemacht werden.

Die Anzahl der zu sanierenden Querbauwerke änderte sich während der ersten Sanierungsperiode laufend, weil weitere Querbauwerke hinsichtlich der Durchgängigkeit als sanierungsbedürftig eingestuft wurden (insbesondere an der Donau, Erlauf, Melk und Zaya) und bei anderen Querbauwerken aufgrund des guten ökologischen Zustands der Gewässerstrecken eine Sanierung trotz Unpassierbarkeit nicht erforderlich schien oder aus anderen Gründen nicht möglich war.¹⁴ Das Land Niederösterreich sah daher die Sanierung von 134 Querbauwerken in der zweiten oder dritten Sanierungsperiode vor, etwa die Sanierung von rd. 90 Querbauwerken aufgrund des geringen Restwassers an der Traisen oder wegen umfangreicher notwendiger morphologischer Maßnahmen an der Ybbs.¹⁵

(2) Mit der Sanierungsverordnung 2012 verpflichtete das Land Niederösterreich die Wasserberechtigten¹⁶ zur Sanierung von 199 im prioritären Sanierungsraum gelegenen Querbauwerken bis 22. Dezember 2015. Die Sanierungsverordnung umfasste 32 der 40 Wasserkörper, in denen gemäß Maßnahmenprogramm des NGP 2009 die Durchgängigkeit hergestellt werden sollte.

¹³ siehe RH-Bericht 2012, TZ 14

¹⁴ kein Wasserberechtigter bzw. Inhaber der Anlage feststellbar, Sanierung über einen Seitenbach möglich oder natürliches Hindernis

¹⁵ Eingriff in die Struktur des Gewässers einschließlich des Ankaufs von Grundstücken

¹⁶ Kraftwerksbetreiber, Erhalter von Hochwasserschutzanlagen oder Errichter von flussbaulichen Hindernissen

(3) Bis Dezember 2017 erhielten 176 wasserrechtlich bewilligte Projekte Förderungen auf der Grundlage des Umweltförderungsgesetzes (**UFG**)¹⁷ zugesichert. Die geförderten Projekte betrafen die Errichtung von Fischaufstiegshilfen, Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie, aber auch Studien und Untersuchungen. Im Rahmen von kommunalen Projekten wurden häufig sowohl Hochwasserschutzbauwerke durchgängig gemacht als auch Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie gesetzt. Auch Projekte außerhalb des prioritären Sanierungsraums wurden gefördert. 111 Projekte betrafen Wettbewerbsteilnehmer, 61 Projekte kommunale Bauwerke und vier Bundeskonsense (**TZ 16**). Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 88,60 Mio. EUR wurden UFG-Förderungen in Höhe von 32,84 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 15,58 Mio. EUR aus Landesmitteln zugesichert.

Tabelle 6: Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Niederösterreich

	Summe	Wettbewerb	kommunal	Bundeskonsens
	Anzahl			
Projekte	176	111	61	4
	in Mio. EUR			
Investitionen	88,60	48,65	39,28	0,67
<i>davon Förderung Bund</i>	<i>32,84</i>	<i>9,42</i>	<i>22,75</i>	<i>0,67</i>
<i>davon Förderung Land</i>	<i>15,58</i>	<i>4,78</i>	<i>10,80</i>	<i>0</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: KPC; RH

(4) Rund fünfeinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der Sanierungsverordnung waren von den 199 von der Sanierungsverordnung betroffenen Querbauwerken 57 % tatsächlich saniert worden. Unter Hinzurechnung der 134 in der zweiten und dritten Periode zu sanierenden Bauwerke lag der Umsetzungsstand sogar nur bei rund einem Drittel. Nach Angaben des Landes lag der Grund für die lange Dauer der Umsetzung vor allem in der langen Vorbereitungszeit derartiger Sanierungsprojekte.

Tabelle 7: Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Niederösterreich

	in erster Sanierungsperiode passierbar zu machende Querbauwerke	Maßnahmen baulich umgesetzt	nicht abgeschlossene Projekte ¹	noch keine Verfahren anhängig
Anzahl	199	113	56	30
Anteil in %	100	57	28	15

¹ u.a. Verfahren eingeleitet, Fristerstreckung genehmigt, Bewilligungsbescheid erlassen oder Erlöschungsverfahren eingeleitet

Quellen: Land Niederösterreich; RH

¹⁷ BGBl. 185/1993 i.d.g.F.

(5) Die Wasserrechtsbehörden in Niederösterreich schrieben bei der Bewilligung von Fischaufstiegshilfen nur in Ausnahmefällen ein Monitoring durch eine limnologische Sachverständige bzw. einen limnologischen Sachverständigen als Auflage verpflichtend vor.

- 8.2 Der RH wies auf die teilweise lange Dauer der Sanierung von Querbauwerken in Niederösterreich hin. Rund 22 Monate nach dem Ende der ersten Sanierungsperiode waren erst rd. 57 % der bis Ende 2015 zu sanierenden 199 Querbauwerke tatsächlich baulich saniert worden. Dies trotz der Erlassung einer Sanierungsverordnung, die grundsätzlich eine verpflichtende Sanierung der Querbauwerke bis Ende 2015 vorschrieb (TZ 5). Zusammen mit den 134 Querbauwerken, deren Sanierung plangemäß nach 2015 erfolgen sollte, ergab sich ein hoher Restbestand an noch durchgängig zu machenden Querbauwerken im prioritären Sanierungsraum des NGP 2009; der Umsetzungsstand lag damit nur bei rund einem Drittel der zu sanierenden Querbauwerke.

Nach Ansicht des RH ist die Überprüfung der Funktionsfähigkeit errichteter Anlagen, wie sie in den anderen überprüften Ländern vorgenommen wird, für die Zielerreichung wesentlich.

[Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, in den Wasserrechtsverfahren ein Monitoring der Fischaufstiegshilfen vorzuschreiben.](#)

- 8.3 Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass Sanierungsmaßnahmen an Ybbs und Traisen wegen maßgeblicher wasserwirtschaftlicher Vorfragen auf spätere Sanierungsperioden verschoben werden mussten, um die kosteneffizienteste Sanierungsform zu ermitteln bzw. Fehlinvestitionen zu vermeiden. Abzüglich der Sanierungsmaßnahmen an Traisen und Ybbs und unter Berücksichtigung der schon 2009 durchgängigen Querbauwerke ergebe sich für Niederösterreich ein aktueller Umsetzungsstand von rund zwei Dritteln.

In Niederösterreich werde in den Wasserrechtsverfahren geprüft, ob geplante Fischaufstiegshilfen dem vom Ministerium herausgegebenen „Leitfaden zum Bau von Fischaufstiegshilfen“ entsprechen. Wenn dies der Fall sei, müsse davon ausgegangen werden, dass die Fischaufstiegshilfe dem Stand der Technik entspreche und eine volle Funktionsfähigkeit gegeben sei, sodass auf ein nachlaufendes Monitoring, insbesondere auch im Hinblick auf nicht begründbare Kosten, verzichtet werden könne. Ein Monitoring werde daher nur bei solchen Fischaufstiegshilfen vorgeschrieben, die abweichend zu den Vorgaben des Leitfadens des Ministeriums ausgeführt werden.

- 8.4 Der RH betonte, dass er in die Berechnung des Umsetzungsstandes nur Querbauwerke mit Sanierungsbedarf – d.h. nicht fischpassierbare – einbezog. Die Einrechnung von Bauwerken ohne Sanierungsbedarf erachtete er als nicht zweckmäßig.

Die Vorschreibung eines Monitorings bei Fischaufstiegshilfen betreffend ergänzte der RH, dass er eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise befürworte. Er verwies darauf, dass im „Leitfaden zum Bau von Fischaufstiegshilfen“ des Ministeriums bei komplexen Anlagen in größeren Gewässern oder bei wesentlichen Abweichungen von den Bemessungswerten eine biologische Funktionskontrolle ausdrücklich empfohlen wird. In Salzburg, der Steiermark und in Tirol wurde bei der Bewilligung von Fischaufstiegshilfen regelmäßig ein Monitoring durch eine limnologische Sachverständige bzw. einen limnologischen Sachverständigen als Auflage verpflichtend vorgeschrieben, um die ökologische Funktionsfähigkeit der Fischaufstiegshilfen nach deren Inbetriebnahme durch eine Zählung der tatsächlich aufgestiegenen Fische nachzuweisen. In der Steiermark durchgeführte Sanierungsverfahren zeigten, dass bei der Adaptierung bereits bestehender, allerdings nicht funktionsfähiger Fischaufstiegshilfen oftmals komplexe Lösungsansätze erforderlich waren. Bei sechs Projekten waren nachträgliche Anpassungsmaßnahmen zur Erzielung der Funktionsfähigkeit erforderlich.

Herstellung der Durchgängigkeit in Salzburg

- 9.1 (1) Mit 29 Wasserkörpern und 224 km Gewässerlänge hatte Salzburg einen Anteil von fünf Prozent am prioritären Sanierungsraum. In diesen Gewässern befanden sich 36 nicht passierbare Querbauwerke, die in der ersten Sanierungsperiode durchgängig gemacht werden sollten. Laut Maßnahmenplanung des NGP 2009 war in der ersten Sanierungsperiode in elf Wasserkörpern die Durchgängigkeit herzustellen.

(2) Das Land Salzburg verzichtete in der ersten Sanierungsperiode auf die vom WRG 1959 bereitgestellten Instrumente und setzte auf eine vom Land als „Salzburger Weg“ bezeichnete Vorgangsweise. Ziel war es, Kraftwerksbetreiber durch Kommunikation und Förderanreize zu bewegen, freiwillig Maßnahmen zu setzen. Folgerichtig waren weder ein Regionalprogramm noch eine Sanierungsverordnung erlassen worden.

(3) Bis Dezember 2017 erhielten 45 wasserrechtlich bewilligte Projekte UFG-Förderungen zugesichert. Die geförderten Projekte der Wettbewerbsteilnehmer betrafen die Errichtung von Fischaufstiegshilfen und einzelne Strukturierungsmaßnahmen, bei den kommunalen Projekten handelte es sich meist um Maßnahmen zur Revitalisierung und Renaturierung der Gewässer. Auch Projekte außerhalb des prioritären Sanierungsraums wurden gefördert. 30 Projekte betrafen Wettbewerbsteilnehmer, 14 Projekte kommunale Bauwerke und ein Projekt einen Bundeskonsens. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 23,18 Mio. EUR wurden UFG-För-

derungen in Höhe von 7,56 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 2,23 Mio. EUR aus Landesmitteln zugesichert.

Tabelle 8: Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Salzburg

	Summe	Wettbewerb	kommunal	Bundeskonsens
	Anzahl			
Projekte	45	30	14	1
	in Mio. EUR			
Investitionen	23,18	15,83	7,05	0,30
<i>davon Förderung Bund</i>	<i>7,56</i>	<i>3,03</i>	<i>4,23</i>	<i>0,30</i>
<i>davon Förderung Land</i>	<i>2,23</i>	<i>0,98</i>	<i>1,25</i>	<i>0</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: KPC; RH

(4) Im Oktober 2017 war bis auf die in Umsetzung befindlichen Querbauwerke kein offener Sanierungsbedarf gegeben. Bereits rd. 75 % der Querbauwerke waren baulich saniert worden. Einer Auswertung des Landes Salzburg zufolge betrug die durchschnittliche Dauer der Wasserrechtsverfahren bei elf Anlagen rd. neun Monate, die durchschnittliche Dauer für die Umsetzung der Maßnahmen ab Erlassung des wasserrechtlichen Bescheids betrug rd. 29 Monate.

Tabelle 9: Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Salzburg

	in erster Sanierungsperiode passierbar zu machende Querbauwerke	Maßnahmen baulich umgesetzt	nicht abgeschlossene Projekte ¹	noch keine Verfahren anhängig
Anzahl	36	27	9	0
Anteil in %	100	75	25	0

¹ u.a. Verfahren eingeleitet, Fristerstreckung genehmigt, Bewilligungsbescheid erlassen oder Erlöschungsverfahren eingeleitet

Quellen: Land Salzburg; RH

Bei einem Querbauwerk (Eschenau) war die Möglichkeit bzw. Art der technischen Umsetzung wegen der schwierigen topografischen Bedingungen noch ungeklärt. Dieses einzige (technisch) noch offene Projekt ist wegen der (rechtlichen) Fristverlängerung in den nicht abgeschlossenen Projekten enthalten.

(5) Die Wasserrechtsbehörden in Salzburg schrieben bei der Bewilligung von Fischaufstiegshilfen regelmäßig ein Monitoring durch einen limnologischen Sachverständigen als Auflage verpflichtend vor. Die (ökologische) Funktionsfähigkeit der Fischaufstiegshilfen war nach deren Inbetriebnahme durch eine Zählung der tatsächlich aufgestiegenen Fische nachzuweisen.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass der „Salzburger Weg“ im Rahmen der Umsetzung der Maßnahmen der ersten Sanierungsperiode aufgrund eines Umsetzungsgrads von 75 % erfolgreich war. Er wies jedoch darauf hin, dass im prioritären Sanierungsraum der ersten Sanierungsperiode im Land Salzburg weitaus weniger Querbauwerke als in den anderen überprüften Ländern zu sanieren waren und in dieser Periode fast ausschließlich große Kraftwerksbetreiber, die im Einflussbereich der öffentlichen Hand standen, zur Umsetzung von Maßnahmen und zur Herstellung der Durchgängigkeit verpflichtet waren.

Herstellung der Durchgängigkeit in der Steiermark

- 10.1 (1) Mit 51 Wasserkörpern und 783 km Gewässerlänge hatte die Steiermark einen Anteil von 17 % am prioritären Sanierungsraum. In diesen Gewässern befanden sich 106 nicht passierbare Querbauwerke, die in der ersten Sanierungsperiode durchgängig gemacht werden sollten. Laut NGP 2009 war in der ersten Sanierungsperiode in 24 Wasserkörpern die Durchgängigkeit herzustellen.

(2) Die Maßnahmenplanung des NGP 2009 basierte auf Erhebungen des Landes Steiermark, die im Vorfeld der Erstellung des NGP 2009 insgesamt 106 Querbauwerke im prioritären Sanierungsraum als unpassierbar auswiesen.¹⁸ Spätere Untersuchungen ergaben, dass weitere 53 Querbauwerke im prioritären Sanierungsraum nicht passierbar waren. In Summe stuft das Land damit insgesamt 159 der im prioritären Sanierungsraum bestehenden Querbauwerke als nicht passierbar ein. Die durch die Sanierungsverordnung 2012 Verpflichteten hatten der Wasserrechtsbehörde bis 15. März 2014 ein Sanierungsprojekt vorzulegen und waren bis 22. Dezember 2015 zur Sanierung ihrer Anlagen verpflichtet. Mit der Sanierungsverordnung 2012 konnten 126 nicht passierbare Querbauwerke erfasst werden. Für die Aufnahme der restlichen 33 nicht passierbaren Querbauwerke gab es keine rechtliche Grundlage, weil sie in Wasserkörpern lagen, in denen der NGP 2009 keine Maßnahmen vorsah. Darunter fielen auch rd. 20 Querbauwerke an der Lafnitz, wo im Rahmen von älteren LIFE-Projekten Fischaufstiegshilfen errichtet worden waren. Es stellte sich jedoch im Nachhinein heraus, dass diese nicht in ausreichendem Ausmaß für Fische passierbar waren.¹⁹

(3) Bis Dezember 2017 erhielten 89 wasserrechtlich bewilligte Projekte UFG-Förderungen zugesichert. Die geförderten Projekte der Wettbewerbsteilnehmer betrafen die Errichtung von Fischaufstiegshilfen und einzelne Strukturierungsmaßnahmen, bei den kommunalen Projekten handelte es sich meist um Maßnahmen zur Revitalisierung und Renaturierung der Gewässer. Auch Projekte außerhalb des prioritären

¹⁸ davon 67 Wehre für die energetische Nutzung; siehe RH-Bericht „Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol“ (Reihe Bund 2012/2), TZ 14

¹⁹ Nach einem Erlass eines Leitfadens für Fischaufstiegshilfen durch das Ministerium im Jahr 2012 war die Dimensionierung der Fischaufstiegshilfen für die Leitfischart nicht mehr ausreichend.

Sanierungsraums wurden gefördert. 68 Projekte betrafen Wettbewerbsteilnehmer, zehn Projekte kommunale Bauwerke und elf Bundeskonsense, die zur Revitalisierung der Kainach und der Raab beitragen sollten. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 37,23 Mio. EUR wurden UFG-Förderungen in Höhe von 12,33 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 3,19 Mio. EUR aus Landesmitteln zugesichert.

Tabelle 10: Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in der Steiermark

	Summe	Wettbewerb	kommunal	Bundeskonsens
	Anzahl			
Projekte	89	68	10	11
	in Mio. EUR			
Investitionen	37,23	29,43	2,94	4,86
<i>davon Förderung Bund</i>	12,33	5,71	1,76	4,86
<i>davon Förderung Land</i>	3,19	2,30	0,89	0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: KPC; RH

(4) Rund fünfeinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Sanierungsverordnung in der Steiermark war die bauliche Umsetzung zur Herstellung der Durchgängigkeit bei rd. 73 % der Querbauwerke abgeschlossen.²⁰ Unter Einbeziehung der 33 von der Sanierungsverordnung nicht erfassten Querbauwerke lag der Umsetzungsstand allerdings bei lediglich 58 %.

Tabelle 11: Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in der Steiermark

	in erster Sanierungsperiode passierbar zu machende Querbauwerke	Maßnahmen baulich umgesetzt	nicht abgeschlossene Projekte ¹	noch keine Verfahren anhängig
Anzahl	126	92	34	0 ²
Anteil in %	100	73	27	0

¹ u.a. Verfahren eingeleitet, Fristerstreckung genehmigt, Bewilligungsbescheid erlassen oder Erlöschungsverfahren eingeleitet

² Bei 33 nicht passierbaren Querbauwerken gab es keine rechtliche Grundlage, weil sie in Wasserkörpern lagen, für die der NGP 2009 keine Maßnahmen vorsah.

Quellen: Land Steiermark; RH

²⁰ Das Land Steiermark informierte die betroffenen Wasserberechtigten zudem mit Schreiben vom 28. Jänner 2013 über die Verpflichtung zur Vorlage eines Sanierungsprojekts oder einer allenfalls notwendigen Stilllegung bis 22. Dezember 2015.

(5) Die Wasserrechtsbehörden in der Steiermark schrieben bei der Bewilligung von Fischaufstiegshilfen regelmäßig ein Monitoring durch eine limnologische Sachverständige bzw. einen limnologischen Sachverständigen als Auflage verpflichtend vor. Die (ökologische) Funktionsfähigkeit der Fischaufstiegshilfen war nach deren Inbetriebnahme durch eine Zählung der tatsächlich aufgestiegenen Fische nachzuweisen. Laut den Kollaudierungsbescheiden waren die Ergebnisse dieses Monitorings in Bezug auf die festgestellten Aufstiegszahlen sehr gut, die Funktionsfähigkeit der Fischaufstiegshilfen wurde in der Regel nachgewiesen. Dennoch waren in der Steiermark bei sechs Projekten nachträgliche Anpassungsmaßnahmen zur Erzielung der Funktionsfähigkeit erforderlich.

- 10.2 Der RH wies auch in der Steiermark auf die teilweise lange Dauer der Sanierung von Querbauwerken hin. Trotz Erlassung einer Sanierungsverordnung, die grundsätzlich eine verpflichtende Sanierung aller Querbauwerke des prioritären Sanierungsraums bis Ende 2015 vorschrieb (TZ 5), wurde rd. 22 Monate nach dem Ende der ersten Sanierungsperiode erst die Durchgängigkeit bei 73 % der von der Sanierungsverordnung 2012 erfassten Querbauwerke hergestellt. Unter Einbeziehung der 33 von der Sanierungsverordnung nicht erfassten Querbauwerke errechnete sich ein Umsetzungsstand von lediglich 58 %.

[Der RH empfahl dem Land Steiermark, auch die nicht von der Sanierungsverordnung 2012 erfassten Querbauwerke in eine Sanierungsverordnung zum NGP 2015 einzubeziehen.](#)

- 10.3 Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die gemäß der Verordnung des Landeshauptmannes vom 14. März 2012 durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen zu 75 % (Stand Ende 2018) erfüllt seien. Die Verordnung beruhte auf den zur Zeit der Erlassung zur Verfügung stehenden fachlichen Grundlagen. 33 Querbauwerke, die nach jetzigem Wissensstand schon bis Ende 2015 saniert werden hätten müssen, seien nicht von der Verordnung umfasst gewesen. Die Empfehlung des RH werde als zielführend erachtet.

Herstellung der Durchgängigkeit in Tirol

- 11.1 (1) Mit 60 Wasserkörpern und 515 km Gewässerlänge hatte Tirol einen Anteil von elf Prozent am prioritären Sanierungsraum. In diesen Gewässern befanden sich 39 nicht passierbare Querbauwerke, die in der ersten Sanierungsperiode durchgängig gemacht werden sollten. Laut Maßnahmenplanung des NGP 2009 war in der ersten Sanierungsperiode in 19 Wasserkörpern die Durchgängigkeit herzustellen.

(2) Das Land Tirol verpflichtete bereits im Jahr 2011 die Wasserberechtigten mit einer Sanierungsverordnung zur Sanierung der Querbauwerke bis 22. Dezember 2015. Die Sanierungsverordnung betraf zehn Sanierungsgebiete, in denen durch

geeignete Vorkehrungen eine ganzjährige Fischpassierbarkeit zu gewährleisten war. Nicht umfasst waren Wasserkörper, die in gutem Zustand waren.

(3) Bis Dezember 2017 erhielten 13 wasserrechtlich bewilligte Projekte UFG-Förderungen zugesichert. Gefördert wurden acht Projekte von Wettbewerbsteilnehmern, vier kommunale Projekte und ein Projekt mit Bundeskonsens. Für ein Bauvolumen mit Investitionskosten in Höhe von 10,56 Mio. EUR wurden UFG-Förderungen in Höhe von 2,63 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 1,31 Mio. EUR aus Landesmitteln zugesichert.

Tabelle 12: Anzahl der zugesicherten Projekte für eine Förderung nach dem Umweltförderungsgesetz in Tirol

	Summe	Wettbewerb	kommunal	Bundeskonsens
	Anzahl			
Projekte	13	8	4	1
	in Mio. EUR			
Investitionen	10,56	8,35	2,03	0,18
<i>davon Förderung Bund</i>	<i>2,63</i>	<i>1,23</i>	<i>1,22</i>	<i>0,18</i>
<i>davon Förderung Land</i>	<i>1,31</i>	<i>0,70</i>	<i>0,61</i>	<i>0</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: KPC; RH

(4) Rund sechs Jahre nach Inkrafttreten der Sanierungsverordnung waren in Tirol erst rd. 28 % der Querbauwerke tatsächlich baulich saniert worden, die Dauer der wasserrechtlichen Verfahren lag bei durchschnittlich einem Jahr.

Tabelle 13: Umsetzungsstand Durchgängigkeit von Querbauwerken in Tirol

	in erster Sanierungsperiode passierbar zu machende Querbauwerke	Maßnahmen baulich umgesetzt	nicht abgeschlossene Projekte ¹	noch keine Verfahren anhängig
Anzahl	39	11	6	22
Anteil in %	100	28	15	57

¹ u.a. Verfahren eingeleitet, Fristerstreckung genehmigt, Bewilligungsbescheid erlassen oder Erlöschungsverfahren eingeleitet

Quellen: BMLFUW; Land Tirol; RH

Auch hier war der Unterschied zwischen den Bewertungen des Ministeriums und des Landes deutlich (**TZ 15**): Zum Zeitpunkt des NGP 2009 fanden sich in der NGP-Datenbank 39 künstliche, bewertungsrelevante Wanderhindernisse. Von diesen fielen fünf weg, 19 Wanderhindernisse kamen durch Neuerhebungen hinzu und 14 Wanderhindernisse aus dem NGP 2009 waren im NGP 2015 als passierbar eingestuft. Daraus ergab sich eine idente Anzahl an Wanderhindernissen in den beiden

NGP²¹, obwohl tatsächlich in Tirol viele Maßnahmen bereits baulich umgesetzt bzw. die entsprechenden Verfahren eingeleitet waren. Bei zwei Querelementen war die Passierbarkeit unklar (Land: nicht passierbar, NGP-Datenbank: passierbar).

(5) Die Wasserrechtsbehörden in Tirol schrieben wie in Salzburg und der Steiermark bei der Bewilligung von Fischaufstiegshilfen regelmäßig ein Monitoring durch eine limnologische Sachverständige bzw. einen limnologischen Sachverständigen als Auflage verpflichtend vor. Die (ökologische) Funktionsfähigkeit der Fischaufstiegshilfen war nach deren Inbetriebnahme durch eine Zählung der tatsächlich aufgestiegenen Fische nachzuweisen.

- 11.2 Der RH bemängelte, dass in Tirol erst rund ein Drittel der Querbauwerke des prioritären Sanierungsraums saniert worden waren und wies auf die teilweise lange Dauer der Sanierung von Querbauwerken hin. Dies obwohl das Land Tirol als erstes der überprüften Länder eine Sanierungsverordnung erlassen hatte, die eine verpflichtende Sanierung aller Querbauwerke des prioritären Sanierungsraums grundsätzlich bis Ende 2015 vorschrieb (TZ 5).
- 11.3 Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die vom RH angegebene Anzahl von Querbauwerken nicht bestätigen könne. Der Tiroler Datensatz sei im Zuge der Erstellung des NGP 2015 überarbeitet worden, der „alte“ Stand im Wasserinformationssystem sei deshalb nicht mehr auswertbar.
- 11.4 Der RH hielt fest, dass die Daten für das Land Tirol aus Erhebungen stammten, die dieses an das Ministerium weitergeleitet hatte. Wie der RH bereits im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle und späteren Erhebungen bei den zuständigen Stellen des Landes Tirol und des Ministeriums feststellte, gab es Differenzen zwischen den Angaben des Ministeriums und des Landes Tirol.

Restwasserstrecken

- 12.1 (1) Wasserentnahmen stellen eine Belastung dar, wenn die Gewässerstrecke unterhalb der Entnahmen (z.B. bei einem Ausleitungskraftwerk) nicht ausreichend oder gar kein Wasser führt, sodass aufgrund des nicht gewährleisteten, ökologisch erforderlichen Mindestwasserabflusses die Biozönose wesentlich beeinträchtigt ist. Zur Erreichung des guten Zustands ist eine ökologische Mindestwasserführung notwendig, um einen Lebensraum unterhalb der Wasserentnahme zu gewährleisten.

Bei Wasserentnahmen bzw. Ausleitungen kann die entnommene Wassermenge wieder in dasselbe Fließgewässer rückgeleitet werden, z.B. bei der Wasserkraftnutzung, der Entnahme von Brauch- oder Kühlwasser zu gewerblichen bzw. industriellen

²¹ 39-5+19-14=39

Zwecken oder zur Befüllung von Fischteichen. Beispiele für Wasserentnahmen ohne Rückleitung sind die landwirtschaftliche Bewässerung sowie die Beschneigung von Skipisten.

Gewässerstrecken, in denen durch Wasserentnahmen die Abflussmenge und –dynamik verändert sind, werden Restwasserstrecken genannt. Vor allem bei älteren Wasserkraftwerken wurde oft keine oder eine nur unzureichende Dotierung²² der Restwasserstrecken vorgeschrieben.

(2) Im prioritären Sanierungsraum des NGP 2009 waren 15 % der Fließgewässer Restwasserstrecken. In den überprüften Ländern reichten die Anteile von 11 % in der Steiermark bis 20 % in Niederösterreich.

Tabelle 14: Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009

	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
Länge (in km)	239	42	83	95	694
Anteil am prioritären Sanierungsraum in %	20	19	11	18	15

Quellen: BMLFUW; RH

Signifikante Belastungen stellten vor allem Wasserentnahmen im Zusammenhang mit der Wasserkraftnutzung bei Ausleitungskraftwerken dar. Die Belastungen sollten gemäß NGP 2009 in zwei Stufen reduziert werden. Die Restwasserdotierung sollte dazu in der ersten Stufe bis 2015 auf einen für die Fischdurchgängigkeit ausreichenden Basisabfluss²³ angehoben und in der zweiten Stufe bis 2021 dynamisiert (an die natürlichen Abflussschwankungen angepasst) werden, um eine für die Erreichung des guten Zustands erforderliche Wasserführung in der Restwasserstrecke zu erreichen.

(3) Niederösterreich, die Steiermark und Tirol legten in ihren Sanierungsverordnungen fest, dass in den Sanierungsgebieten bei allen Wasserausleitungen die ganzjährige Passierbarkeit in der Restwasserstrecke für festgelegte Fischarten und Fischgrößen durch die Abgabe einer ausreichenden Restwassermenge zu gewährleisten ist. In Salzburg wurden bei sieben Ausleitungskraftwerken an der Fischach, bei denen die Kraftwerksbetreiber freiwillig Fischaufstiegshilfen errichteten („Salzburger Weg“), erhöhte Restwasserdotierungen als Auflage im Genehmigungsverfahren vorgeschrieben.

²² erfolgt durch die den Betreibern von Ausleitungskraftwerken im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren vorgeschriebene Pflichtwasserabgabe

²³ definiert durch Mindestwassertiefen und Mindestfließgeschwindigkeiten

Die Vorschreibung des für die Fischdurchgängigkeit ausreichenden Basisabflusses erfolgte zusammen mit den Fischaufstiegshilfen.

(4) Der RH hatte diese zweistufige Anpassung – zuerst die Vorschreibung des Basisabflusses, dann eine Dynamisierung – im RH-Bericht 2012 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie kritisiert, weil sie aufgrund mehrerer wasserrechtlicher Verfahren einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand im Vergleich zu einer Anpassung in einer einzigen Sanierungsperiode verursacht und auch die der Biozönose für die Regeneration bzw. Anpassung an die neuen Verhältnisse zur Verfügung stehende Zeit verkürzt wird. Das Ministerium hatte in seiner Stellungnahme als Argument für eine zweistufige Umsetzung erwidert, dass die Evaluierung der Wirkung der Maßnahme nach Umsetzung des ersten Schrittes der Restwassersanierung eine genaue Festlegung der letztlich erforderlichen Restwassermenge unterstütze und dazu beitrage, dass Gewässerökologie und Energieerzeugung optimal abgestimmt würden. Technische Schwierigkeiten und hohe Kosten mögen zwar im Einzelfall eine zweistufige Anpassung erfordern, waren aber nach Ansicht des RH kein Argument für eine generelle Fristerstreckung.

Nach dem NGP 2015 konnte zwar bei einigen Gewässerstrecken durch die Abgabe des Basisabflusses ein guter Zustand erreicht werden. Da jedoch die meisten Gewässer des prioritären Sanierungsraums nach wie vor erhebliche morphologische Defizite aufwiesen, erschien es nicht mehr kosteneffizient, die Restwassermengen ohne weitere Erhebungen des Gewässerzustands zu erhöhen. In den kommenden Jahren sollten laut NGP 2015 daher vorerst an einzelnen Restwasserstrecken der ersten Sanierungsperiode Untersuchungen und Studien durchgeführt werden, um eine kosteneffiziente Umsetzung des zweiten Schritts der Restwassersanierung in der dritten Sanierungsperiode bis 2027 vorzubereiten.

Durch die Anpassung der Pflichtwasserabgaben erwachsen der Energiewirtschaft in erster Linie Verluste durch das verminderte Wasserdargebot für die Energieerzeugung.²⁴ Bei Kleinwasserkraftanlagen werden höhere Verluste als bei Kraftwerken mit einer Engpassleistung über zehn Megawatt (**MW**) erwartet, weil sich unter ihnen besonders viele Altanlagen ohne Pflichtwasservorschreibungen befinden.

- 12.2 Nach Ansicht des RH waren Energieerzeugungsverluste durch die Anpassung der Restwassermengen und damit die Kosten für die Maßnahme in hohem Maße anlagenspezifisch und damit als generelle Begründung für eine zeitliche Erstreckung der Zielerreichung nicht ausreichend. Eine mehrstufige Anpassung verursacht zudem einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch mehrere Wasserrechtsverfahren und verzögert die Regeneration der Biozönose. Dies hatte der RH bereits im RH-Bericht 2012 dargelegt. Vor diesem Hintergrund kritisierte der RH auch die durch

²⁴ 2 bis 7 % des gesamten österreichischen Regelarbeitsvermögens, in Extremfällen zwischen 13 und 21 %

den NGP 2015 erfolgte weitere Verschiebung der Restwassersanierung auf die letzte Sanierungsperiode bis 2027 erst nach der Durchführung von Untersuchungen und Studien einzelner Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum des NGP 2009. Nach Ansicht des RH wären auch begleitende Untersuchungen während der ersten Sanierungsperiode möglich und notwendig gewesen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden.

- 12.3 Das Ministerium betonte in seiner Stellungnahme die Bedeutung ausreichender Restwassermengen. Ein Mindestrestwasserabfluss sei auch unabhängig von der Fischpassierbarkeit erforderlich, um die wesentlichsten ökologischen Funktionen (z.B. Dimension des Lebensraums, Substrat-, Temperatur- und Sauerstoffverhältnisse usw.) eines Gewässers gewährleisten zu können. Die Herstellung der Durchgängigkeit wäre durch den Bau von Fischaufstiegshilfen ohne ausreichendes Restwasser in der zugehörigen Restwasserstrecke wirkungslos.

Die im ersten Schritt der Restwassersanierung festgelegten Mindestdotierwassermengen (Basisabflüsse) gewährleisten die Fischpassierbarkeit und wesentliche ökologische Funktionen des Gewässers. Diese in der Regel konstante Wasserführung reiche aber möglicherweise noch nicht aus, um einen guten Zustand oder ein gutes Potenzial zu erreichen. Die Qualitätszielverordnung enthalte daher auch Anforderungen für eine dynamische Wasserführung. Da die erforderliche Wassermenge aber sehr stark von den lokalen Verhältnissen abhängt, gäbe die Verordnung keine konkreten Werte vor. Der NGP 2009 habe vorgesehen, dass der zweite Schritt der Restwassersanierung in der Planungsperiode bis 2021 erfolgen soll. Abhängig vom Gewässertyp sei in einigen Fällen bereits durch Abgabe des Basisabflusses ein guter Zustand erreicht worden, da durch natürliches Überwasser eine ausreichende Dynamik im Gewässer vorhanden sei. Bevor im Rahmen der Sanierung die Restwassermenge weiter erhöht werde, solle daher in den betroffenen Restwasserstrecken zuerst der Gewässerzustand erhoben und ermittelt werden, ob und wie weit eine weitere Erhöhung erforderlich sei und ob zusätzlich auch morphologische Maßnahmen erforderlich seien. Damit solle eine zielgerichtete und kosteneffiziente Umsetzung des zweiten Schritts der Restwassersanierung in der dritten Planungsperiode vorbereitet werden.

Das Land Tirol merkte in seiner Stellungnahme an, dass das Wasser nach Entnahmen bzw. Ausleitungen für Wasserkraftnutzung nicht in allen Fällen in dasselbe Fließgewässer rückgeleitet werde. Dies gelte insbesondere für Wasserentnahmen im Rahmen von Beileitungen für Speicherkraftwerke. Zudem teilte das Land das Ergebnis einer internen Datenauswertung mit, wonach in Tirol die Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum des NGP 2009 in Summe lediglich 50 km lang seien.

- 12.4 Der RH hielt seine Kritik an der vom Ministerium vorgegebenen Vorgangsweise aufrecht. Eine mehrstufige Anpassung verzögert die Regeneration der Biozönose, schiebt den Zeitpunkt der Zielerreichung hinaus und verursacht zudem durch mehrere Wasserrechtsverfahren einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die vom Ministerium vertretene Ansicht, wonach die mehrstufige Anpassung eine besonders zielgerichtete und kosteneffiziente Zielerreichung ermögliche, teilte der RH nicht. Nur wenn günstige hydromorphologische Verhältnisse vorliegen, kann der gute Zustand bereits durch das Errichten einer Fischaufstiegshilfe und die Abgabe einer Mindestdotierwassermenge (Basisabfluss) erreicht werden. Solche Ausnahmefälle sollten nach Ansicht des RH nicht als Grundlage für eine generelle Regelung herangezogen werden.

Die vom Land Tirol mitgeteilte Restwasserstreckenlänge nahm der RH zur Kenntnis. Er betonte, dass die Tabelle 14 den im NGP 2009 enthaltenen, vom Land Tirol an das Ministerium gemeldeten Datenstand zeigt.

Kontrollen Pflichtwasserabgabe

- 13.1 (1) Der Kontrollumfang und die Kontrolldichte bei der Überprüfung der Einhaltung der Pflichtwasserabgabe (zur Dotierung von Restwasserstrecken) waren in den überprüften Ländern sehr unterschiedlich. Das Ministerium als oberste Wasserrechtsbehörde hatte bei der Durchführung von Kontrollen der Pflichtwasserabgaben keine einheitlichen Standards (hinsichtlich Kontrolldichte, Qualität der Kontrollen und planmäßigen Vorgehens) vorgegeben. Die Kontrollen hingen daher wesentlich von den Auflagen in den Wasserrechtsbescheiden und den Initiativen in den einzelnen Ländern ab.
- (2) In Niederösterreich erteilten die Wasserrechtsbehörden konkrete Einzelaufträge an die Gewässeraufsicht zur Überprüfung der Einhaltung von in Bescheiden vorgeschriebenen Pflichtwasserabgaben, in seltenen Fällen erteilten sie auch generelle Erhebungsaufträge an die Amtssachverständigen. Dabei wurden überwiegend keine Messungen vorgenommen, sondern es erfolgten augenscheinliche Kontrollen, ob die Konsense (das Stauziel) eingehalten wurden. Beanstandungen führten nur in einem einzigen Fall zu einem verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren, regelmäßig wurden Beanstandungen vor Ort besprochen und in der Folge gelöst.

Tabelle 15: Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Niederösterreich

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Überprüfungen	27	39	26	31	25	22
<i>davon eingehalten</i>	21	30	22	29	20	21
<i>davon beanstandet</i>	6	9	4	2	5	1

Quellen: Land Niederösterreich; RH

(3) In Salzburg wurde bei der Bewilligung von Neuanlagen bzw. der Wiederverleihung eine kontinuierliche Messung der Pflichtwassermenge vorgeschrieben. Der Anteil dieser Messungen erhöhte sich im überprüften Zeitraum von 23 % auf 77 %. Die Daten wurden der Gewässeraufsicht direkt übermittelt, die diese überprüfte und bei Bedarf Kontrollen vor Ort durchführte. Bei den Anlagen ohne digitale Messung wurden ebenfalls Kontrollen vor Ort vorgenommen. Beanstandungen führten zu einem verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren, in zwei Fällen bis zum Entzug des Wasserrechts. Insgesamt stellte sich das Ergebnis wie folgt dar:

Tabelle 16: Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Salzburg

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Überprüfungen	40	60	34	27	55	48
<i>davon eingehalten</i>	21	39	20	22	36	38
<i>davon beanstandet</i>	19	21	13	5	17	9

Quellen: Land Salzburg; RH

Die Differenz zwischen durchgeführten Prüfungen und der Summe aus „eingehalten“ und „beanstandet“ ergibt sich aus defekten Aufzeichnungen bei den digitalen Überprüfungen.

(4) In der Steiermark war die Kontrolle der Pflichtwasserabgaben auf die zentrale Gewässeraufsicht (Referat in der Abteilung Energie, Wohnbau und Technik) des Landes (für rd. 300 Anlagen) und auf die Gewässeraufsichtsorgane bei den Bezirkshauptmannschaften (für die restlichen Anlagen zuständig) aufgeteilt. Bei einem Verdacht auf einen nicht konsensmäßigen Betrieb erfolgte eine Mitteilung an die Bezirksverwaltungsbehörden mit dem Ersuchen, ein Strafverfahren einzuleiten. Während Überprüfungen vor dem Jahr 2015 meist nur in Anlassfällen stattfanden und keine Aufzeichnungen darüber existierten, führten alle Gewässeraufsichtsorgane die Kontrollen ab dem Jahr 2015 aufgrund eines Organisationsplans durch.

Eine vom RH veranlasste Abfrage bei den Bezirkshauptmannschaften brachte das Ergebnis, dass zwischen 2013 und 2017 361 Überprüfungen stattgefunden hatten, die zu 150 eingeleiteten Verwaltungsstrafverfahren (Beanstandungen) und in 19 Fällen zur Anregung eines Anpassungsverfahrens führten. Über die Ergebnisse der Verwaltungsstrafverfahren gab es keine Rückmeldungen bei der Gewässeraufsicht. Die zentrale Gewässeraufsicht überprüfte acht Anlagen im Jahr 2016 (zwei Beanstandungen hinsichtlich Restwasser) und 20 Anlagen im Jahr 2017 (fünf Beanstandungen hinsichtlich Pflichtwasserabgabe).

(5) In Tirol kontrollierte die Abteilung Umweltschutz die Einhaltung der Bescheide nach dem Tiroler Naturschutzgesetz, die Kontrolle der (meist gleichlautenden) Pflichtwasserabgaben nach dem WRG 1959 oblag der Abteilung Wasser-, Forst- und Energierecht; die Bezirkshauptmannschaften waren zuständig für die Überprüfung der Pflichtwassermengen bei den von ihnen genehmigten Wasserkraftanlagen. Prüfberichte wurden den entsprechenden Behörden zur weiteren Veranlassung (z.B. Einleitung von Überprüfungs- oder Strafverfahren) übermittelt.

Tabelle 17: Überprüfungen der Pflichtwasserabgaben in Tirol

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Überprüfungen	40	30	32	24	25	21
<i>davon eingehalten</i>	19	26	22	14	14	12
<i>davon beanstandet</i>	21	4	10	10	11	8

Quellen: Land Tirol; RH

Im Jahr 2016 war bei einer Anlage keine Messung möglich. Der Rückgang der Kontrollen der Pflichtwasserabgabe wurde mit mangelnden Ressourcen begründet, da in den letzten Jahren solche Kontrollen nur mehr auf Ersuchen der Behörde durchgeführt wurden. Davor wurden Kontrollen bspw. auch im Zuge der Ablesung der Pegel durchgeführt.

- 13.2 Der RH stellte fest, dass die Kontrolldichte und die Qualität der Kontrollen bei der Einhaltung der Pflichtwassermenge mangels einheitlicher Vorgaben durch das Ministerium als oberste Wasserrechtsbehörde sehr unterschiedlich waren. Somit war ein direkter, aussagekräftiger Vergleich auf Bundesländerebene nicht möglich.

Der RH empfahl dem Ministerium, einheitliche Standards betreffend Kontrolldichte, Qualität der Kontrollen und planmäßiges Vorgehen (Organisationsplan) zu erlassen.

- 13.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Kontrolle der Pflichtwasserabgaben durch die Gewässeraufsicht erfolge, insbesondere im Rahmen der

Anlagenaufsicht (Gewässerpolizei) oder der Gewässerzustandsaufsicht. Für den Bund bestehe in diesem Bereich lediglich die Möglichkeit der Festlegung inhaltlicher Vorgaben, wie z.B. Prüfhäufigkeiten. Pflichtwasserabgaben würden im Genehmigungsverfahren auf Basis der Qualitätszielverordnung Ökologie mit Bescheid festgelegt. Die Prüfindervalle seien einzelfallbezogen festzulegen.

Um den Ländern bei der Durchführung der Gewässeraufsicht Gestaltungsspielräume zu geben, seien die Bestimmungen über die Gewässerbeschau in die allgemeinen Gewässeraufsichtsbestimmungen integriert und von formellen Anforderungen befreit worden. Für die Durchführung gelte, dass sie den nötigen Überblick über den Gewässerzustand und vorhandene Wasserbenutzungsanlagen vermittele. Auf dieser Basis hätten die Bundesländer derzeit die Modalitäten der Gewässeraufsicht, insbesondere die über Bescheidaufgaben hinausgehenden Überwachungs- und Aufsichtstätigkeiten, selbst zu bestimmen.

- 13.4 Der RH betonte, dass die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die darin festgelegten Ziele, wie die Erreichung des guten hydromorphologischen Zustands, ganz Österreich betreffen. Deshalb sollte bei der Kontrolle der Zielerreichung möglichst einheitlich vorgegangen werden, um ein aussagekräftiges Gesamtbild über den Fortschritt bei der Zielerreichung zu erhalten.

Verbesserung der Gewässermorphologie

- 14.1 (1) Die Gewässerstrukturen wurden laut NGP 2015 in der ersten Sanierungsperiode durch über 250 morphologische Maßnahmen (auf freiwilliger Basis) gezielt verbessert. Viele wurden auch unter Nutzung von Synergien im Zusammenhang mit Instandhaltungen und schutzwasserbaulichen Projekten gesetzt. Diese Maßnahmen wurden aus Mitteln des Wasserbautenförderungsgesetzes 1985 (**WBFG**)²⁵ gefördert.

Auf morphologische Maßnahmen entfielen rd. 45 Mio. EUR der UFG-Förderungen. Die Investitionen in Höhe von rd. 97 Mio. EUR wurden zu rd. 70 % vom kommunalen Sektor (rund drei Viertel der Maßnahmen) getragen.

(2) Projekte mit Schwerpunkt auf Restrukturierung und Rückbau von Gewässern wurden auch mit Fördermitteln aus dem EU-LIFE Fonds kofinanziert. So konnten z.B. im LIFE+ Projekt „Mostviertel – Wachau“ an Donau, Pielach und Ybbs neue Lebensräume geschaffen werden. Im Unterlauf der Traisen entstand zwischen Traismauer und Zwentendorf eine neue lebendige Au-Landschaft. An mehreren Gewässerabschnitten der Mur wurden Maßnahmen zum Erhalt der Artenvielfalt, zur dynamischen Gewässerentwicklung sowie zur Verbesserung des passiven

²⁵ BGBl. 148/1985 i.d.g.F.

Hochwasserschutzes gesetzt. Die Finanzierung des nationalen Anteils erfolgte bei diesen Projekten zum Teil durch UFG-Förderungen.

Ein hoher Anteil entfiel auf LIFE+ Projekte in Niederösterreich. Für die Projekte Traisen, Mostviertel – Wachau und Netzwerk-Donau mit Investitionskosten von rd. 30 Mio. EUR wurden UFG-Förderungen in Höhe von rd. 6,7 Mio. EUR zugesichert bzw. ausbezahlt.

(3) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie bezogen auf Wasserkörper in den überprüften Ländern. Auffällig ist, dass mehr als die Hälfte der Maßnahmen außerhalb des prioritären Sanierungsraums erfolgten.

Tabelle 18: Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässermorphologie

	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
	Anzahl Wasserkörper				
Verbesserung der Morphologie	65	16	22	1	187
<i>davon außerhalb des prioritären Sanierungsraums</i>	41	10	9	0	102

Quellen: BMLFUW; RH

(4) Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Stau und Schwall erfolgten nur in geringem Ausmaß.

Tabelle 19: Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Stau und Schwall

	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
	Anzahl Wasserkörper				
Reduktion der Auswirkungen von Stau	4	8	1	0	22
<i>davon außerhalb des prioritären Sanierungsraums</i>	2	0	0	0	5
Reduktion der Auswirkungen von Schwall	0	13	0	0	13
<i>davon außerhalb des prioritären Sanierungsraums</i>	0	11	0	0	11

Quellen: BMLFUW; RH

14.2 Der RH hielt fest, dass die überprüften Länder mit Ausnahme von Tirol, wo es nur ein Projekt gab, eine Reihe an Projekten zur Verbesserung der Gewässermorphologie abwickelten. Die meisten hatten das Ziel, durch lokale Verbesserungen der Gewässer- und Uferstrukturen „Trittsteine“ zu schaffen, die in angrenzende Gewässerab-

schnitte ausstrahlen. Große Projekte, wie z.B. die von der EU geförderten LIFE+ Projekte, gab es in der ersten Sanierungsperiode erst wenige.

Zu den im Rahmen von Instandhaltungen und schutzwasserbaulichen Projekten bereits gesetzten Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen merkte der RH an, dass diese vor allem kleine, nicht vom prioritären Sanierungsraum umfasste Gewässer betrafen. Sie erfolgten nicht in den Wasserkörpern, in denen morphologische Maßnahmen entsprechend den Planungen des NGP 2009 zweckmäßig wären, um das gesetzlich vorgegebene Umweltziel zu erreichen, sondern an Orten, wo ein schutzwasserbaulicher Bedarf bestand. Ihr Beitrag zur Erreichung der aktuellen ökologischen Ziele war folglich beschränkt, jedoch wichtig im Sinne der Gesamtzielerreichung.

- 14.3 Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Zuge von flussbaulichen Maßnahmen (Hochwasserschutzprojekten, Instandhaltungsmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen im Zuge von Infrastrukturprojekten, Projekt „der Inn“ etc.) zahlreiche morphologische Verbesserungen an Gewässern des prioritären Sanierungsraums des NGP 2009 durchgeführt worden seien. Sie wären nicht explizit aufgelistet worden, weil die Maßnahmen noch nicht zu einer Zielerreichung geführt hätten.

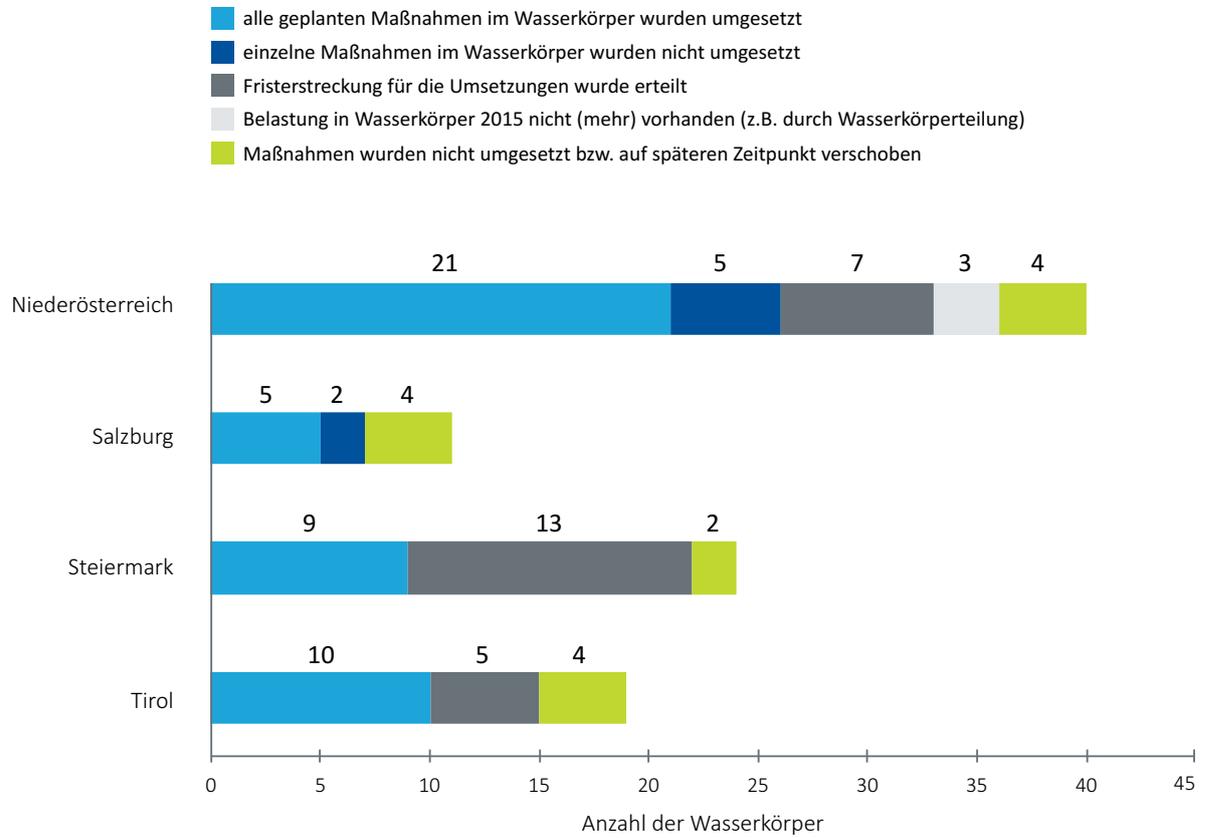
Sanierungsfortschritt nach der ersten Sanierungsperiode

- 15.1 (1) Das im NGP 2009 für die erste Sanierungsperiode gesetzte Zwischenziel war die Herstellung der Durchgängigkeit im prioritären Sanierungsraum (Fließgewässer mit Einzugsgebieten größer als 500 km²). Der prioritäre Sanierungsraum betraf österreichweit 462 Wasserkörper; davon sollten 248 Wasserkörper (Gewässerabschnitte mit insgesamt 2.514 km Länge) durchgängig gemacht werden.

(2) Die in der ersten Sanierungsperiode gesetzten Maßnahmen trugen dazu bei, bestehende hydromorphologische Belastungen zu reduzieren. Durch die Errichtung von Fischaufstiegshilfen und andere Baumaßnahmen wurden zahlreiche Querbauwerke für Fische passierbar gemacht. In Gewässerabschnitten mit unzureichender Restwasserführung gelang es, durch die Anpassung wasserrechtlicher Konsense eine für die Fischdurchgängigkeit ausreichende Restwassermenge sicherzustellen.

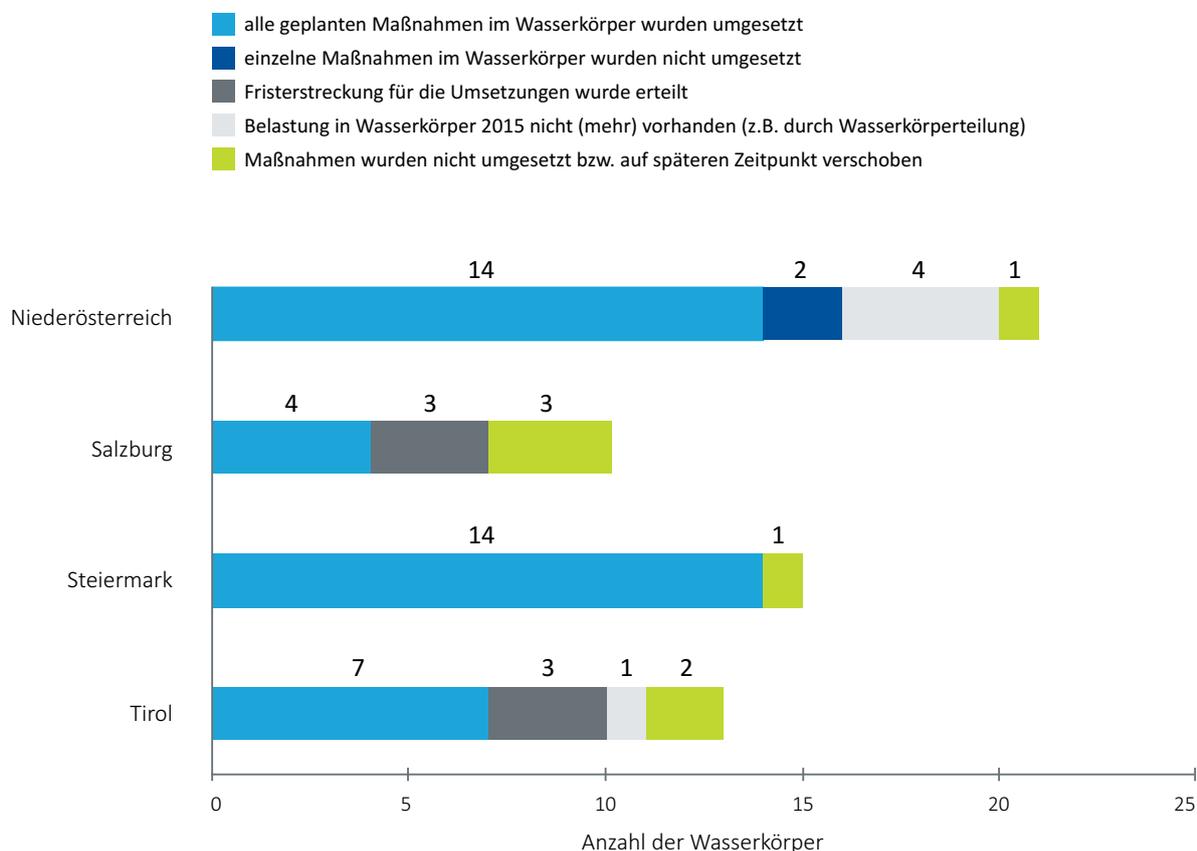
Dennoch konnte erst ein Teil der Wasserkörper durchgängig gemacht werden, weil viele der im NGP 2009 geplanten Maßnahmen noch nicht umgesetzt wurden. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen den auf Wasserkörper bezogenen Umsetzungsstand laut NGP 2015.

Abbildung 3: Umsetzungsstand der Durchgängigkeit der Wasserkörper im ersten Sanierungsraum



Quellen: BMLFUW; RH

Abbildung 4: Umsetzungsstand Erhöhung der Restwasserdotierung der Wasserkörper im ersten Sanierungsraum



Quellen: BMLFUW; RH

(3) Die überprüften Länder führten eigene Datenbanken (Wasserinformationssysteme), die von den zuständigen Abteilungen gewartet und operativ verwendet wurden. Sie übermittelten Daten an das Ministerium, das diese in einer eigenen NGP-Datenbank für seine Zwecke (Ist-Bestandsanalyse und NGP) aufbereitete.

Der RH verglich im Oktober 2017 die in den Datenbanken der Länder erfassten Projektstände mit dem im NGP 2015 dargestellten Umsetzungsstand und mit Abfrageergebnissen der NGP-Datenbank, die das Ministerium dem RH übermittelt hatte. Es zeigte sich, dass der im NGP 2015 dargestellte Umsetzungsstand nur eingeschränkt mit den von den Ländern erfassten Projektständen übereinstimmte.

Dies wird in der folgenden Tabelle beispielhaft an den 159 zu sanierenden Querbauwerken im ersten Sanierungsraum in der Steiermark dargestellt:

Tabelle 20: Umsetzungsstand bei der Durchgängigkeit von Querbauwerken im ersten Sanierungsraum in der Steiermark

Land Steiermark (Stand Oktober 2017)	Anzahl	in %	Nationaler Gewässer- bewirtschaftungsplan 2015	Anzahl	in %
nicht passierbare Querbauwerke im ersten Sanierungsraum	159	100	nicht passierbare Querbauwerke im ersten Sanierungsraum	159	100
Umsetzungsstand:					
baulich umgesetzt	92	58	Durchgängigkeit hergestellt	136	85,5
Bewilligungsbescheid erteilt	5	3			
Fristerstreckung genehmigt	15	9			
in Bau oder Verfahren läuft	14	9			
noch kein Verfahren anhängig	33	21	noch kein Verfahren anhängig	23	14,5

Quellen: Land Steiermark; BMLFUW; RH

Das Land Steiermark erfasste in seiner Datenbank den Stand der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen differenziert nach Umsetzungsphasen. Im Oktober 2017 waren Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit bei 92 (58 %) der ursprünglich 159 als nicht passierbar ausgewiesenen Querbauwerke als baulich umgesetzt ausgewiesen. Die NGP-Datenbank Auswertung des Ministeriums wies hingegen die Durchgängigkeit schon bei 136 Querbauwerken (86 %) als hergestellt aus. Auch bei den anderen Kategorien bestand keine Übereinstimmung.

In Niederösterreich wurde die Durchgängigkeit real erst bei 113 von 199 Querbauwerken (57 %) in Form von Fischaufstiegshilfen oder sonstigen Maßnahmen durch eine bauliche Umsetzung hergestellt, während für das Ministerium die Durchgängigkeit schon bei 169 Querbauwerken (85 %) erzielt worden war.

Während das Land Salzburg keinen offenen Sanierungsbedarf für die Querbauwerke des NGP 2009 mehr feststellte, waren dem Ministerium zufolge noch 17 Querbauwerke im prioritären Sanierungsraum unpassierbar.

Die Planung im NGP und die Kontrolle der Umsetzung hinsichtlich der Durchgängigkeit führte das Ministerium immer auf Ebene der Wasserkörper und nicht auf Ebene der einzelnen Querbauwerke durch. Daher stimmten die Daten des Ministeriums oft nicht mit jenen der Länder überein, weil die Länder die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen²⁶ meldeten, in der Bundesdatenbank jedoch die Durchgängigkeit der Wasserkörper erfasst wurde.

²⁶ In einem Wasserkörper können mehrere Maßnahmen erfolgen.

15.2 Wie der RH kritisch feststellte, beruhten die unterschiedlichen Angaben des Ministeriums und der Länder zum erzielten Sanierungsfortschritt auf einer zu optimistischen Einschätzung der für die Umsetzung von Maßnahmen erforderlichen Zeitdauer. Während die Datenbanken der Länder den aktuell bekannten Umsetzungsstand dokumentierten, zeigte der NGP 2015 einen Umsetzungsstand, der zumindest teilweise auf älteren Mitteilungen der Länder basierte. Diese hatten für die Ist-Bestandsanalyse 2013 Maßnahmen zu melden, die bereits umgesetzt wurden bzw. deren Umsetzung mit hoher Sicherheit bis 2015 zu erwarten war.

Der RH hielt fest, dass das Zwischenziel der ersten Sanierungsperiode, die Durchgängigkeit in großen und größeren Fließgewässern (prioritärer Sanierungsraum des NGP 2009) herzustellen, rd. zwei Jahre nach ihrem Ende in vielen Wasserkörpern des prioritären Sanierungsraums noch nicht erreicht war.

Ursachen für die nur teilweise Zielerreichung waren

- die nicht fristgerechte Umsetzung geplanter Maßnahmen,
- Fristerstreckungen für die Umsetzung geplanter Maßnahmen sowie
- die Verschiebung geplanter Maßnahmen auf einen späteren Zeitpunkt.

Der RH kritisierte, dass bei der Herstellung der Durchgängigkeit der Querbauwerke weder die Zahlen des Ministeriums und der Länder noch deren Interpretationen übereinstimmten. Er hatte die Qualität des Austausches der Daten bereits im RH-Bericht 2012 kritisiert, worauf das Ministerium eine ständige Synchronisierung der Daten von Bund und Ländern zugesagt hatte.

Auch wenn es sich beim NGP primär um ein an die Behörden gerichtetes Planungsdokument handelte, sollte nach Ansicht des RH die Ausweisung der Passierbarkeit einheitlich erfolgen. Dabei sollte nicht nur auf die Zusage zur Umsetzung, sondern möglichst realitätsnahe auf die bauliche Umsetzung der Maßnahmen abgestellt werden. Der RH wies darauf hin, dass der Umsetzungsgrad durch die Bewertung des Ministeriums in Niederösterreich und der Steiermark um mehr als 25 Prozentpunkte höher war. Da die Daten zur Umsetzung ausschließlich von den Ländern stammten, waren diese auch realitätsnäher als die Darstellung des Ministeriums. Der RH bewertete daher wie die Länder die Durchgängigkeit erst mit der baulichen Umsetzung als hergestellt.

Nach Ansicht des RH ist das bloße Vorliegen einer Sanierungsverordnung oder die rechtliche Einleitung von Maßnahmen alleine noch keine Garantie für die Erreichung des Zielzustands, da dieser erst durch die Akzeptanz der gesetzten Maßnahme durch die Biozönose eintritt. Im Jahr 2027 ist jedenfalls der gute Zustand und nicht die Vorschreibung von Maßnahmen als Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an die EU zu melden.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Projektfortschritt in Übereinstimmung mit den Ländern in regelmäßigen Abständen abzugleichen, einheitlich darzustellen und bei der Bewertung zumindest auf die bauliche Umsetzung der getroffenen Maßnahmen abzustellen.

- 15.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Auswertung der Datenbank für die Erstellung des NGP zu einem bestimmten Stichtag und mit den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten der Länder erfolge. Der Datenstand am 22. Dezember 2015, dem in den Sanierungsverordnungen der Länder für die Umsetzung der Maßnahmen vorgesehenen Termin, konnte aufgrund des Zeitplans zur NGP-Erstellung im NGP 2015 nicht mehr abgebildet werden. Für die Auswertungen des am 21. Jänner 2015 veröffentlichten NGP-Entwurfs sei der Datenstand November 2014 verwendet worden. Gemäß der gemeinsam mit den Ländern festgelegten Methodik waren Maßnahmen als „umgesetzt“ zu melden, wenn ein Bescheid vorlag oder ein wasserrechtliches Verfahren soweit fortgeschritten war, dass von einer fristgerechten Umsetzung ausgegangen werden konnte. Nach Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die Zahlen im Herbst 2015 nochmals aktualisiert, die Verzögerung der Veröffentlichung des NGP war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. Die Erstellung des NGP 2021 betreffend kündigte das Ministerium an, dass die Erfassung der Maßnahmen wesentlich überarbeitet und erweitert werden soll, um eine realistischere Darstellung der Umsetzung zu ermöglichen.

Finanzierung der Maßnahmen

- 16.1 (1) Das Ministerium schätzte im NGP 2009 die Gesamtinvestitionskosten aller zur Erreichung des Zielzustands in den österreichischen Fließgewässern mit einem Einzugsgebiet größer 10 km² erforderlichen hydromorphologischen Maßnahmen auf rd. 3 Mrd. EUR. Diese ergaben sich aus den Kosten für die Herstellung der Durchgängigkeit in Fließgewässern mit einem Einzugsgebiet größer 100 km², die auf 300 bis 500 Mio. EUR geschätzt wurden, den Kosten für Maßnahmen zur Verbesserung des morphologischen Zustands dieser Gewässer von bis zu 1 Mrd. EUR sowie dem Investitionsbedarf in ähnlicher Größenordnung für Fließgewässer mit Einzugsgebieten zwischen 10 km² und 100 km².

(2) Für Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Fließgewässer (vorrangig im prioritären Sanierungsraum) in der ersten Sanierungsperiode stellte der Bund 140 Mio. EUR an UFG-Fördermitteln zur Verfügung. Die Mittel dafür wurden vom Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereitgestellt.

Von diesen 140 Mio. EUR waren bis zu 20 Mio. EUR für die Finanzierung von Maßnahmen reserviert, für deren Umsetzung der Bund als Träger des wasserrechtlichen Konsenses verpflichtet ist (Bundeskonsense). Die restlichen 120 Mio. EUR verblieben für die anderen Förderwerber (Kommunaler Sektor und Wasserkraftwerksbe-

treiber). Für die Gewährung von Förderungen aus Mitteln des UFG war eine Kofinanzierung aus Landesmitteln Bedingung. Die Höhe der Landesanteile variierte je nach Förderwerber zwischen fünf und 30 %, sodass Gemeinden und Verbände aus der UFG-Förderung in Verbindung mit Förderungen der Länder in der Regel 90 % der Investitionskosten gefördert bekamen. Im Falle von Wasserkraftwerksbetreibern war der Fördersatz deutlich geringer (max. 55 % bei Kleinwasserkraftwerken). Die Hauptlast der Investitionskosten war in der Regel von den Anlagenbetreibern selbst zu tragen. In der ersten Förderperiode nutzten vor allem große Wasserkraftwerksbetreiber die zur Verfügung stehende Anreizfinanzierung für eine rasche Umsetzung ihrer Projekte, während eine ökonomische Projektrealisierung für kleine Wasserkraftwerksbetreiber trotz höherer Fördersätze vielfach schwer realisierbar war (TZ 20).

(3) Insgesamt wurden im Zeitraum 2009 bis Ende 2017 in 617 Förderfällen Investitionen von 339,32 Mio. EUR mit UFG-Förderungen in Höhe von 133,69 Mio. EUR und Landesförderungen in Höhe von 49,67 Mio. EUR unterstützt.

Tabelle 21: Investitionskosten und Förderungen in der ersten Sanierungsperiode

	Förderfälle	Investitionen	Förderung	kommunal	Wettbewerb	Bundeskonsense
	Anzahl	in Mio. EUR		in % der Fördermittel		
Bundesmittel			133,69	61	25	14
Landesmittel			49,67	76	24	0
Summe	617	339,32	183,36	65	25	10

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: KPC; RH

Im Dezember 2017 waren die bereitgestellten Mittel weitgehend aufgebraucht. Ein noch ausständiger Restbetrag von 6,31 Mio. EUR war für die Förderung ausständiger Projekte aus der ersten Sanierungsperiode noch abrufbar.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass die ausgelösten und geförderten Investitionen der ersten Sanierungsperiode (2009 – 2015) nur einen sehr geringen Anteil, nämlich nur rd. 11 % (339,32 Mio. EUR von rd. 3 Mrd. EUR) des geschätzten Gesamtinvestitionsbedarfs darstellten. Damit waren nach Verstreichen von fast der Hälfte der zur Zielerreichung insgesamt zur Verfügung stehenden Zeit (bis 2027) noch 89 % des geschätzten gesamten Investitionsbedarfs offen. Der RH hatte bereits im RH-Bericht 2012 darauf hingewiesen, dass auch unter Einrechnung der Kofinanzierungen der Länder nur ein Bruchteil der erwarteten Kosten durch die zur Verfügung stehenden Fördermittel abgedeckt war.

Nach Ansicht des RH war – angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel – zu erwarten, dass die ökologischen Ziele nicht erreicht werden können. Im Unterschied zur ersten Sanierungsperiode, in der bspw. im Sektor Wasserkraft vor allem die Betreiber großer Wasserkraftwerke, die grundsätzlich über einen soliden finanziellen Hintergrund verfügen, eine Förderung zugesagt bekamen, werden in der zweiten Sanierungsperiode insbesondere kleine Wasserkraftwerksbetreiber mit unverhältnismäßig hohen Kosten konfrontiert sein.

- 16.3 Das Ministerium ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sich das Maßnahmenprogramm des NGP nicht ausschließlich auf UFG geförderte Maßnahmen beschränke. Zahlreiche Sanierungsmaßnahmen würden auch im Zuge von Wiederverleihungen und Revitalisierungen von Kraftwerksanlagen (Herstellung Stand der Technik) sowie im Rahmen von Änderungen bestehender Schutzwasserbauten, Instandhaltungen und Pflegemaßnahmen des Schutzwasserbaus umgesetzt. Auch über das EU-Förderinstrument LIFE seien seit 2009 im Wasserbereich (wie unter TZ 23 angeführt) Projekte in der Größenordnung von 65 Mio. EUR durchgeführt worden.

Dem Ministerium sei bewusst, dass ökologische Maßnahmen ohne Fortführung einer weitreichenden Förderung nicht oder nur in geringem Ausmaß umsetzbar seien, weil sie im Maßnahmenprogramm ausdrücklich an das Vorhandensein von Fördermitteln gebunden seien. Für die zweite Planungsperiode stünden nur noch geringe UFG-Restmittel für gewässerökologische Maßnahmen zur Verfügung. Eine Fortführung und Neudotierung der UFG-Förderung sei daher aus Sicht des Ministeriums unumgänglich.

Zweite Sanierungsperiode 2015 bis 2021

Erstellung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015

- 17.1 Der RH überprüfte die strategischen Vorgaben auf Ebene des Bundes in Form des NGP 2015 und deren konkrete Umsetzung in den Ländern.

Die in Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu erstellende Ist-Bestandsanalyse war eine wesentliche Grundlage für die im NGP vorgesehenen Maßnahmen. Die Länder hatten dabei Belastungsdaten zu aktualisieren und das Risiko für die Wasserkörper auszuweisen. Das Ministerium legte den Ländern erst im April des Jahres 2013 nach Ablauf der gesetzlichen Frist am 22. Juni 2012 einen Entwurf der Ist-Bestandsanalyse 2013 vor. Die Länder übersandten ihre Beiträge Ende 2013

entweder kurz vor oder nach dem Ende der sechsmonatigen Frist (siehe § 55h Abs. 1 Z 1 und 2 in Verbindung mit § 55o Abs. 3 Z 2 WRG 1959).

Das Ministerium übermittelte den Ländern am 31. März 2014 einen Entwurf des NGP 2015 zur Überarbeitung der Belastungsdaten und der Monitoring-Ergebnisse, der Festlegung des Zustands, der Neueinteilung der Detailwasserkörper sowie der Festlegung der Maßnahmen. Die Länder schlossen die Bearbeitung des Entwurfs im vierten Quartal des Jahres 2014 ab. Das Ministerium veröffentlichte den gemeinsamen Entwurf des NGP 2015 am 15. Jänner 2015 zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit Frist zur Stellungnahme bis 21. Juli 2015. Auch nach diesem Verfahrensschritt arbeiteten die Länder noch aktuelle Daten ein, weil eine letztmalige Aufforderung des Ministeriums an die Länder zur Überarbeitung des NGP erging.

Die EU-Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren²⁷ gegen die Republik Österreich wegen des Verstoßes gegen die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein. Als Grund wurde die fehlende Überprüfung und Aktualisierung der österreichischen Flussbewirtschaftungspläne mangels Erstellung und Übermittlung des NGP 2015 angegeben. Ab dem Jahr 2017 verschärfte die EU-Kommission ihre Strafdrohungen wegen Nichtumsetzung von EU-Richtlinien. Neben einem Zwangsgeld (zwischen 2.788 EUR und 167.280 EUR pro Tag der Nichtumsetzung) drohte auch ein Mindestpauschalbetrag von rd. 2,3 Mio. EUR nach Einreichung einer Klage beim Europäischen Gerichtshof. Dieses Zwangsgeld könnte auch durch eine spätere Umsetzung der Richtlinie während des gerichtlichen Verfahrens nicht mehr abgewendet werden.²⁸ Das Vertragsverletzungsverfahren wurde am 8. März 2018 eingestellt.

Der bis 22. Dezember 2015 zu erstellende und zu veröffentlichende NGP 2015 wurde tatsächlich erst im August 2017 verordnet.²⁹ Das Vertragsverletzungsverfahren war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht eingestellt worden, mangels Klage vor dem Europäischen Gerichtshof drohten jedoch vorläufig kein Zwangsgeld oder Pauschalbetrag wegen Nichtumsetzung. Auch das Ministerium ging in einer am 8. Februar 2018 versandten Begutachtung einer Novelle zum UFG davon aus, dass sowohl das Nichtaufstellen von Maßnahmenprogrammen mangels gesicherter Finanzierung als auch eine Nichtumsetzung bzw. Nichterfüllung der aufgrund der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie aufgestellten Maßnahmenprogramme ein neues Vertragsverletzungsverfahren zur Folge haben werde und rasch zur Verhängung von Strafzahlungen führen werde, die nach Tagsätzen bemessen über die Dauer des Missstandes zu leisten sind.

²⁷ Mahnschreiben vom 27. April 2017

²⁸ Rundschreiben des Bundeskanzleramts an die Bundesministerien vom 24. Jänner 2017, BKA-672.612/0002-V/7/2016

²⁹ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der die Nationale GewässerbewirtschaftungsplanVO 2009 – NGPV 2009 geändert wird, BGBl. II 225/2017

- 17.2 Der RH kritisierte die mehr als 19 Monate dauernde Verzögerung bei der Erstellung des NGP 2015. Als unmittelbare Folge dieser Verzögerung war bereits fast ein Drittel der zur Verfügung stehenden Zeit für die Umsetzung verstrichen und damit das Risiko der Zielverfehlung nach Ansicht des RH stark gestiegen.

Die rechtzeitige Verordnung wäre neben dem Formalerfordernis vor allem deshalb geboten gewesen, weil sich die Umsetzung aller für eine Periode geplanten Maßnahmen mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten und einer ausreichenden Finanzierung schon in der ersten Sanierungsperiode als schwierig herausstellte.

[Der RH empfahl dem Ministerium, den Entwurf einer Ist-Bestandsanalyse 2018 rechtzeitig vorzubereiten und den Ländern zu übermitteln.](#)

- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Zeitplan für die Erstellung des NGP 2015 am 22. Dezember 2012 zeitgerecht auf der Website des Ministeriums veröffentlicht worden. Die Verzögerung der Veröffentlichung des NGP 2015 sei aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der erforderlichen politischen Abstimmung nicht absehbar gewesen. Die neuerliche Öffnung der Datenbank sei jedenfalls nicht Ursache der Verzögerung gewesen, sondern sei durch Adaptierungen aufgrund der politischen Abstimmung erforderlich gewesen. Die Ist-Bestandsanalyse sei derzeit in Vorbereitung und werde Ende 2019 veröffentlicht.
- 17.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass ihm die gesetzliche Frist des § 55c Abs. 5 WRG 1959 bis 22. Dezember 2015 bekannt war; seiner Ansicht nach hätte das Ministerium auf eine rechtzeitige politische Abstimmung drängen müssen.

Vorgaben des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015

- 18.1 (1) Der NGP 2015 erweiterte den prioritären Sanierungsraum des NGP 2009, der vor allem große und größere Fließgewässer (über 500 km² Einzugsgebiete) umfasste, um mittelgroße Gewässer(abschnitte) mit einem Einzugsgebiet von 100 km² bis 500 km² (zweiter Sanierungsraum), die an den Sanierungsraum des NGP 2009 anschließen, auf insgesamt 7.332 km Länge (rd. 23 % des Fließgewässernetzes).

Tabelle 22: Prioritärer Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015

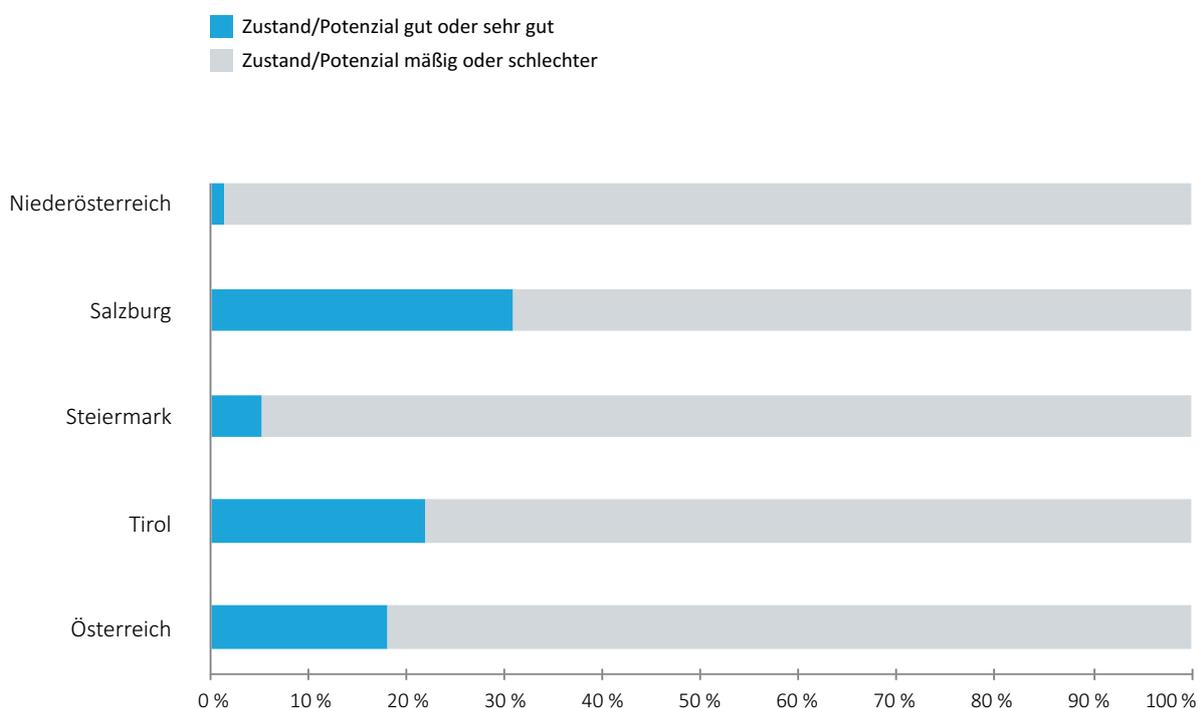
	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich gesamt
mittelgroße Gewässer(abschnitte) (zweiter Sanierungsraum)					
Wasserkörper (Anzahl)	52	74	71	49	411
Gesamtlänge (in km)	550	340	538	314	2.678
gesamter prioritärer Sanierungsraum					
Wasserkörper (Anzahl)	123	103	122	109	873
Gesamtlänge (in km)	1.728	564	1.321	829	7.332

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLFUW; RH

Die vom zweiten Sanierungsraum umfassten mittelgroßen Gewässer waren in schlechtem ökologischen Zustand/Potenzial. Nur 18 % dieser Fließgewässer erreichten das gesetzlich vorgegebene Umweltziel.

Abbildung 5: Ökologischer Zustand/ökologisches Potenzial mittelgroßer Gewässer (zweiter Sanierungsraum) laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2015



Quellen: BMLFUW; RH

Der zweite Sanierungsraum umfasste nicht alle mittelgroßen Fließgewässer. Gewässerabschnitte, für die Sanierungsmaßnahmen mit ungünstigem Kosten/Nutzenverhältnis erforderlich wären, z.B. wegen einer hohen Anzahl an Belastungen, sehr geringer Wasserführung oder hohen Staumauern, wurden herausgenommen. Der

Sanierungsraum wurde andererseits um Wasserkörper erweitert, bei denen z.B. Hochwasserschutzprojekte oder andere Projekte geplant und Synergien möglich waren.

(2) Analog zur Vorgangsweise in der ersten Sanierungsperiode sollten in der zweiten Sanierungsperiode vorrangig Maßnahmen im zweiten Sanierungsraum, d.h. in den mittelgroßen Fließgewässern, erfolgen und die ökologische Funktionsfähigkeit dieser Gewässer vor allem durch das Herstellen der Durchgängigkeit verbessert werden. Das gesetzlich vorgegebene Umweltziel sollte in der anschließenden dritten Sanierungsperiode durch die Gewässerstruktur verbessernde (morphologische) Maßnahmen erreicht werden. Neben der Herstellung der Fischpassierbarkeit bei Querbauwerken sollten Restwassermengen auf einen Mindestabfluss (Basisabfluss) angehoben werden und lokale Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur erfolgen. Diese Maßnahmenkombination wurde auch weiterhin als am räumlich weitestreichend und damit als am kosteneffizientesten eingestuft.

(3) Für Fließgewässer mit Einzugsgebieten größer als 100 km² legte der NGP 2015 fest, dass bis 2021

- rd. 70 % der Querbauwerke passierbar gemacht und
- ein für die Fischdurchgängigkeit ausreichender Restwasserabfluss in allen durch Wasserentnahmen hydrologisch belasteten Restwasserstrecken des zweiten Sanierungsraums sichergestellt werden soll.

Eine vollständige Fischdurchgängigkeit wurde nicht angestrebt. Bis 2027 sollten lediglich rd. 90 % der Querbauwerke passierbar gemacht werden, weil bei manchen Wasserkörpern die Maßnahmen entweder technisch nicht durchführbar oder in Bezug auf ihre ökologische Wirkung mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden wären. Zu berücksichtigen sei laut NGP 2015, dass die Gewässer in den letzten Jahrhunderten massiv verändert wurden, um Land für landwirtschaftliche Produktion zu gewinnen, Siedlungen vor Hochwasser zu schützen und Strom aus Wasserkraft zu erzeugen. Es sei daher nicht möglich, diese Veränderungen in drei sechsjährigen Planungsperioden so weit rückgängig zu machen, um überall einen guten Zustand oder ein gutes Potenzial herzustellen. Maßnahmen zur Sanierung wären daher auch über das Jahr 2027 hinaus zu setzen.

(4) Die Maßnahmenplanung des NGP 2015 für die Gewässer des zweiten Sanierungsraums sah vor, die Durchgängigkeit in 230 Wasserkörpern (Gewässerabschnitten mit insgesamt 1.645 km Länge) herzustellen. Dazu sollten in 222 Wasserkörpern nicht passierbare Querbauwerke durchgängig gemacht und in 143 Wasserkörpern unzureichende Restwasserdotationen erhöht werden.

Tabelle 23: Geplante Maßnahmen in mittelgroßen Gewässern (zweiter Sanierungsraum) laut Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

geplante Maßnahmen	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
	Anzahl Wasserkörper				
Herstellung der Durchgängigkeit	35	28	63	39	222
Erhöhung der Restwasserdotations	25	19	38	23	143

Quellen: BMLFUW; RH

Zusätzlich zu den Maßnahmen im zweiten Sanierungsraum waren auch die noch ausstehenden Maßnahmen (rd. 600 nicht passierbare Querbauwerke) aus der ersten Sanierungsperiode durchzuführen. Insgesamt ergab sich damit ein Bestand von mehr als 1.500 nicht passierbaren Querbauwerken, die in der zweiten Sanierungsperiode durchgängig gemacht werden sollten.

Tabelle 24: Fischwanderhindernisse im gesamten prioritären Sanierungsraum des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015

	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Österreich
	Anzahl				
nicht passierbare Querbauwerke (inkl. natürlicher Barrieren)	455	88	287	203	1.555
<i>davon Wehre für Energiegewinnung</i>	143	41	108	34	527

Quellen: BMLFUW; RH

(5) Der zweite Schwerpunkt bei den hydromorphologischen Maßnahmen war, ähnlich wie im NGP 2009, die lokale Verbesserung der Gewässerstruktur. Die Betroffenen (vor allem Gemeinden und Wasserverbände) sollten diese Maßnahmen – nach Verfügbarkeit finanzieller Mittel – freiwillig durchführen, da diese Bauwerke bzw. Ufergestaltungen nicht dem Anwendungsbereich des WRG 1959 unterlagen.

- 18.2 Der RH hob hervor, dass sich für die zweite Sanierungsperiode trotz des durchschnittlich niedrigeren Aufwands für die einzelnen zu sanierenden Anlagen aufgrund des Rückstands bei der Umsetzung von Maßnahmen aus der ersten Sanierungsperiode ein hohes Sanierungserfordernis ergab. Angesichts dieses Rückstands wird es kaum möglich sein, alle geplanten Maßnahmen innerhalb der zweiten, durch die verspätete Erlassung des NGP 2015 verkürzten Sanierungsperiode umzusetzen.

Wegen des hohen Sanierungserfordernisses empfahl der RH den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol, die Erarbeitung und Erlassung von Sanierungsverordnungen für die zweite Sanierungsperiode voranzutreiben bzw. § 21a-Verfahren einzuleiten.

- 18.3 Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 5. Solange keine Umweltförderungen wie für die erste Sanierungsperiode zur Verfügung stünden, sei die wirtschaftliche Verhältnismäßigkeit in Niederösterreich nur bei wenigen Anlagen gegeben. Niederösterreich plane daher, vorerst keine Sanierungsverordnung zu erlassen, sondern Verfahren gemäß § 21a WRG 1959 durchzuführen, weil auf die jeweiligen Verhältnisse besser eingegangen werden könne. Wenn der Bund in den kommenden Jahren doch noch Fördermittel zur Verfügung stellen sollte und dadurch eine höhere Anzahl an Verfahren zu führen wäre, werde Niederösterreich die Erlassung einer Sanierungsverordnung im Hinblick auf ein verwaltungswirtschaftlicheres Vorgehen neuerlich prüfen.

Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die fachlichen Grundlagen für die Festlegung der weiteren Vorgangsweise erarbeitet würden. Dazu werde geprüft, ob eine 2. Sanierungsverordnung oder Einzelverfahren zielführender seien. Gegenstand sei die Erhöhung der „Restwasserabgabe“ bei 57 Anlagen und die Herstellung der Fischpassierbarkeit bei den 33 nicht von der 1. Sanierungsverordnung umfassten Querbauwerken. Die für Wasserwirtschaft zuständige Abteilung des Landes habe jedoch darauf hingewiesen, dass beim Vollzug einer weiteren Sanierungsverordnung Fördermittel (des Bundes) vorhanden sein müssten. Adaptierungsmaßnahmen an bestehenden Anlagen könnten von Anlagenbetreibern nur verlangt werden, wenn der Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit“ beachtet werde. Auch der RH habe festgestellt, dass im Unterschied zur ersten Sanierungsperiode, in der vor allem Anlagenbetreiber mit einem soliden finanziellen Hintergrund betroffen waren, in der zweiten Sanierungsperiode Inhaber wasserrechtlicher Bewilligungen betroffen sind, bei denen unverhältnismäßig hohe Sanierungskosten wesentlich häufiger auftreten werden. Eine Sanierungsverordnung zu erlassen oder Einzelverfahren durchzuführen wäre nach Ansicht des Landes nur sinnvoll, wenn betroffene Anlagenbetreiber verordnete Maßnahmen auch tatsächlich umsetzen könnten. Es bedürfe zusätzlicher Fördermittel, um die Verhältnismäßigkeit wahren zu können.

Das Land Tirol merkte in seiner Stellungnahme an, dass es im Rahmen der Aktualisierung des NGP 2015 zu einer Änderung der Anzahl der Detailwasserkörper durch Teilung bzw. Verbindung gekommen sei, die der RH nicht berücksichtigt habe.

- 18.4 Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass die geänderte Anzahl an Detailwasserkörpern bereits berücksichtigt wurde. Die im Bericht enthaltenen Angaben zur Wasserkörperanzahl und –länge entsprechen den im NGP 2015 enthaltenen korrigierten Werten.

Verbesserung der Gewässermorphologie

- 19.1 (1) Um Siedlungsraum und landwirtschaftlich genutzte Flächen vor Überflutungen zu schützen, wurden viele Flüsse und Bäche vor allem im letzten Jahrhundert reguliert. Durch die Eingriffe (Begradigungen, Ufer- und Sohlverbauungen, gleichförmige Abflussprofile) entstanden monotone Gewässer, in denen es zu einem qualitativen und quantitativen Verlust an Lebensräumen kam. Insbesondere bei den Fischen machten sich strukturelle Defizite rasch bemerkbar, da der Verlust an Lebensräumen (z.B. Laichplätzen) zu einer deutlichen Reduzierung des Fischbestands bis hin zum Ausfall von Arten führte, was vor allem bei (gefährdeten) Leitfischarten für die Zielerreichung besonders problematisch ist.

Querbauwerke und Restwasserstrecken passierbar zu machen, reicht in der Regel nicht aus, um den Zustand regulierter oder aufgestauter Gewässer so weit zu verbessern, dass das gesetzlich vorgegebene Umweltziel erreicht wird. Um die Belastungen aus den morphologischen Veränderungen zu reduzieren und verlorene Lebensräume wiederherzustellen, müssen zusätzlich Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen erfolgen, wie z.B. die Entfernung harter Uferverbauungen, Strukturierungen von Gewässerbett und Staubereichen, lokale Aufweitungen, die Anbindung von Nebengewässern etc.

(2) Um substantielle Verbesserungen erreichen zu können, sind in den Gewässern Restrukturierungsmaßnahmen erforderlich, die über das in der ersten Planungsperiode umgesetzte Ausmaß hinausgehen. Solche Maßnahmen sollten gemäß NGP 2009 in der zweiten Sanierungsperiode in den Fließgewässern des ersten Sanierungsraums erfolgen, um in diesen Gewässern den guten Zustand herzustellen. Aufgrund des hohen Investitionsbedarfs und der zur Zeit der Erstellung des NGP 2015 bestehenden Unsicherheit über die Verfügbarkeit von Förderungen nach dem UFG sah der NGP 2015 bis 2021 nur morphologische Maßnahmen in ähnlichem Ausmaß („Trittsteine“ schaffen) wie in der vorhergehenden Planungsperiode vor.

Notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur in regulierten Fließgewässern sollten auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Instrumente des WRG 1959 waren an die Verhältnismäßigkeit gebunden und standen daher nur in Ausnahmefällen für deren Durchsetzung zur Verfügung, weil bspw. bei Regulierungs- oder Schutzbauten den notwendigen Investitionen keine Erträge gegenüberstanden. Das Ausmaß solcher überwiegend von Gemeinden und Verbänden umzusetzenden Restrukturierungsmaßnahmen war von Planungs- und Umsetzungskapazitäten, vor allem aber von den verfügbaren finanziellen Mitteln und im Einzelfall von der Verfügbarkeit der betroffenen Grundstücke abhängig.

(3) Von Wehranlagen verursachte Staustrecken stellen eine zusätzliche Gewässerbelastung dar. Das Ausmaß der Belastung durch den Aufstau hängt wesentlich von der

Länge des Staubereichs ab. In den Staubereichen kommt es zu einer Verringerung der Fließgeschwindigkeit, die sich negativ auf den Gewässerzustand (Sedimentablagerungen, geänderte Temperaturverhältnisse) auswirkt. Mögliche Maßnahmen zur Reduzierung der Auswirkungen von Stau sind eine Strukturierung des Staubereichs (Stauwurzel und Uferbereich, Schaffung von Flachwasserbereichen), Umgehungsgerinne oder die Anbindung bestehender Altarme.

Die Durchführung von Strukturierungsmaßnahmen in Staubereichen bestehender Kraftwerksanlagen kann durch die Abänderung der wasserrechtlichen Bewilligungen und die Vorschreibung von dem Stand der Technik entsprechenden Auflagen im öffentlichen Interesse verlangt werden.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass eine Zielerreichung mit den im NGP 2015 geplanten Maßnahmen (wie sie bereits in der vorhergehenden Sanierungsperiode vorgesehen waren) nicht möglich sein wird.
- 19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei eine flächendeckende Sanierung aufgrund des hohen Ausmaßes an hydromorphologischen Belastungen in lediglich drei Planungsperioden von je sechs Jahren bis 2027 schwierig. Dies gelte nicht nur für Österreich, sondern auch europaweit. Maßnahmen zur Sanierung würden daher auch über das Jahr 2027 hinaus zu setzen sein.
- 19.4 Der RH betonte, dass nur rd. 40 % der österreichischen Fließgewässer einen guten ökologischen Zustand bzw. ein gutes ökologisches Potenzial zeigten (TZ 3). Mit den im NGP vorgegebenen Zeitplänen und Maßnahmen werden, wie der RH bereits feststellte, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht erreicht werden können. Er ergänzte, dass das Zwischenziel der ersten Sanierungsperiode, die Durchgängigkeit in großen und größeren Fließgewässern (prioritärer Sanierungsraum des NGP 2009) herzustellen, rund zwei Jahre nach ihrem Ende in vielen Wasserkörpern des prioritären Sanierungsraums noch nicht erreicht war (TZ 15).

Kosten und Umsetzung der geplanten Maßnahmen

- 20.1 (1) Der RH überprüfte auch die geplante Finanzierung des NGP 2015. Die für die Herstellung der Durchgängigkeit im zweiten Sanierungsraum zu veranschlagenden Investitionskosten für rd. 900 nicht passierbare Querbauwerke (davon rd. 300 Wasserkraftwerke) bezifferte der NGP 2015 mit rd. 150 Mio. EUR bis 200 Mio. EUR, die zu je 50 % vom Sektor Wasserkraft und von Gebietskörperschaften (überwiegend Gemeinden oder Wasserverbänden) zu tragen sein werden.

Dazu kamen Investitionskosten in einer im NGP 2015 nicht ausgewiesenen Höhe für noch ausständige Maßnahmen aus der ersten Sanierungsperiode, um die Durchgän-

gigkeit im ersten Sanierungsraum (rd. 600 noch nicht passierbare Querbauwerke) herzustellen.

Die Kosten morphologischer Maßnahmen hängen stark von Art und Ausmaß der jeweiligen Maßnahme ab. Das Ministerium bezifferte im NGP 2015 die Kosten für Uferstrukturierungen und Ufervegetationsmaßnahmen mit rd. 50.000 EUR/km Flusslänge, die je Ausmaß der Erweiterung bestehender Abflussprofile variierenden Restrukturierungskosten mit durchschnittlich 1 Mio. EUR/km bei mittelgroßen Flüssen. Eine wesentliche Einflussgröße für die Durchführung morphologischer Maßnahmen und der damit verbundenen Kosten ist die Verfügbarkeit von Grundstücksflächen, die an den zu sanierenden Gewässerabschnitt angrenzen. Bisherige morphologische Maßnahmen wurden aus Gründen der einfacheren Projektrealisierung tendenziell dort durchgeführt, wo die öffentliche Hand Grundstückseigentümer war.

(2) Die Umsetzung der im NGP 2015 geplanten Maßnahmen in der zweiten Sanierungsperiode war abhängig von der Verfügbarkeit von Anreizfinanzierungen. Für die erste Sanierungsperiode von 2009 bis 2015 stellte der Bund 140 Mio. EUR (d.h. durchschnittlich rd. 23,3 Mio. EUR/Jahr) an UFG-Fördermitteln zur Verfügung (TZ 16). Für die zweite Förderperiode von 2016 bis 2021 gab es im März 2018 noch keine Zusage des Bundes, Fördermittel bereitzustellen. Ohne die Möglichkeit, Projekte durch die Gewährung einer Anreizfinanzierung anzustoßen (in der ersten Sanierungsperiode trugen Bund und Länder bei Kleinwasserkraftanlagen bis zu 55 %, bei kommunalen Querbauwerken bis zu 90 % der Investitionskosten), war zu erwarten, dass in der zweiten Periode eine geringere Anzahl an Maßnahmen umgesetzt werden kann.

Der NGP 2015 enthielt dazu folgende Ausführungen:

Bei Kraftwerksanlagen sei die Herstellung der Durchgängigkeit bis zum Vorhandensein einer Anreizfinanzierung grundsätzlich nur bei Anlagen mit einer Leistung von mehr als 2 MW als verhältnismäßig anzusehen, weil bei kleineren Anlagen die Amortisationszeiten von Fischaufstiegshilfen ohne Anreizfinanzierung sehr lang seien. Die Umsetzung gezielter Sanierungsmaßnahmen sei daher bis zum Vorhandensein von Fördermitteln nur in gemeinsamer Maßnahmensetzung an jenen größeren Fließgewässern, an denen auch Kraftwerke mit einer Leistung von mehr als 2 MW liegen, effizient. Wesentlich sei in diesem Zusammenhang, in welchem Verhältnis der Aufwand für die Errichtung einer Fischaufstiegsanlage zur Größe der Kraftwerksanlage stehe. In der Regel sei das Verhältnis zwischen Investitionskosten für die Fischaufstiegshilfe und Erlös aus der Stromerzeugung umso ungünstiger, je kleiner die Kraftwerksanlage ist.

Investitionen für die Herstellung der Durchgängigkeit bei schutzwasserbaulichen Querbauwerken wären aus den Gemeindebudgets zu tragen, soweit die Finanzierung nicht weiterhin über Förderungen (nach dem Gemeinlastprinzip) unterstützt wird bzw. erfolgt.

Maßnahmen zur Verbesserung des morphologischen Zustands sollten auf freiwilliger Basis – nach Verfügbarkeit finanzieller Mittel – erfolgen.

(3) Kraftwerke mit einer Leistung von mehr als 2 MW gab es in den neu zum prioritären Sanierungsraum dazugekommenen mittelgroßen Gewässern nur wenige: keines in Niederösterreich, vier in Salzburg, eines in der Steiermark und sechs in Tirol.

20.2 Nach Ansicht des RH war die zeitgerechte Umsetzung der für die zweite Sanierungsperiode vorgesehenen Maßnahmen in Frage gestellt. Wegen der Verzögerung bei der Erstellung des NGP 2015 und vor allem weil der Bund keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellte, hatten die überprüften Länder im Oktober 2017 noch keine der im NGP 2015 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen in Angriff genommen.

Die Möglichkeiten, Maßnahmen zu setzen, waren unter den gegebenen Umständen auch insofern eingeschränkt, weil die Behörde gemäß § 21a Abs. 3 WRG 1959 nur Maßnahmen vorschreiben kann, die nicht unverhältnismäßig sind.

Da die Umsetzung kommunaler Projekte ohne Bundesförderung als wenig realistisch anzusehen war, verblieb von den in der Maßnahmenplanung im NGP 2015 enthaltenen Maßnahmen neben der Errichtung von Fischaufstiegshilfen bei Kraftwerken mit einer Leistung von mehr als 2 MW lediglich die Erhöhung der Restwasserdotations.

Der RH verwies darauf, dass für die Durchsetzung von Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Gewässerstruktur die Instrumente im WRG 1959 meist nicht zur Verfügung stehen. Zudem fallen durch die fehlenden Fördermöglichkeiten die Kraftwerke mit einer Leistung von weniger als 2 MW für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen aus, da hier die vom WRG 1959 geforderte Verhältnismäßigkeit ohne entsprechende Finanzierung nicht nachzuweisen sein wird. Nach Ansicht des RH ist somit die Zielerreichung in dieser Periode sowohl aus rechtlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht in Frage gestellt. Der RH kritisierte den Widerspruch zwischen den Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie sowie den im NGP 2015 selbst gesteckten Zielen und den dafür zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, mit dem Bundesministerium für Finanzen das Einvernehmen über den Mittelbedarf und dessen Bedeckung herzustellen, um die bestehenden Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie erfüllen zu können.

Bei Fortbestehen dieses Widerspruchs wird es nach Ansicht des RH nicht möglich sein, das für die Fließgewässer vorgegebene Umweltziel bis 2027 zu erreichen. Die Folge wäre ein Vertragsverletzungsverfahren der EU.

- 20.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensraumbedingungen in den Gewässern vom Vorhandensein von Fördermitteln abhängig seien. Deshalb sei eine Fortführung und Neudotierung der UFG-Förderung für die Umsetzung der Maßnahmen unbedingt erforderlich. Es stehe daher mit dem Bundesministerium für Finanzen in Verhandlungen.

Zielerreichung

- 21.1 Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 schrieb im Bereich Umwelt unter der Überschrift „Verantwortungsvoller Umgang mit unserer Umwelt“ u.a. die Verbesserung des ökologischen Zustands der nationalen Fließgewässer als Ziel fest. Die dafür notwendige finanzielle Bedeckung sollte aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereitgestellt werden.

Eine am 8. Februar 2018 durch das Ministerium versandte Begutachtung einer Novelle zum UFG, die eine neuerliche Dotierung aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds in Höhe von 150 Mio. EUR beinhaltete, wurde vom Ministerium wenige Tage später wieder zurückgezogen.

- 21.2 Der RH wies darauf hin, dass im März 2018, mehr als zwei Jahre nach Beginn der laufenden Sanierungsperiode, keine Fördermittel für die laufende und die folgende dritte Sanierungsperiode zur Verfügung standen. Er wies weiters darauf hin, dass die rechtzeitige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine rechtliche Verpflichtung sowohl gegenüber der EU als auch innerstaatlich nach dem WRG 1959 darstellt, deren Erfüllung vor dem Hintergrund des bisherigen Stands der Umsetzung wegen der notwendigen umfangreichen morphologischen Maßnahmen nicht wahrscheinlich erscheint.
- 21.3 Das Ministerium bestätigte in seiner Stellungnahme, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensraumbedingungen in den Gewässern vom Vorhandensein von Fördermitteln abhängig seien. Deshalb sei eine Fortführung und Neudotierung der UFG-Förderung für die Umsetzung der Maßnahmen unbedingt erforderlich.

Förderungen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz

- 22.1 (1) Schutzwasserbauliche Maßnahmen zur Erhöhung des Hochwasserschutzes hatten nach den großen Hochwässern der letzten Jahre und den damit verbundenen

kostenintensiven Schäden einen hohen Dringlichkeitsgrad und wurden mit bis zu rd. 200 Mio. EUR pro Jahr aus Mitteln des Bundes finanziert. Bei der Realisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen waren auch hydromorphologische Maßnahmen im Sinne des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots der Wasserrahmenrichtlinie und des WRG 1959 mit einzubeziehen. Dies führte im Rahmen von Hochwasserschutzprojekten bspw. zu einer gezielten Verbesserung der Gewässerstruktur, zur Entfernung von harter Uferverbauung, zu Aufweitungen an den Flüssen sowie zu Vernetzungen von Flüssen mit ihren Nebenbächen.

(2) Der Umweltförderungsbericht 2016 stellte die Ausgaben für schutzwasserwirtschaftliche Projekte in den überprüften Bundesländern und österreichweit wie folgt dar:

Tabelle 25: Schutzwasserwirtschaftliche Maßnahmen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz im Jahr 2016

Bundesland	Maßnahmen	Investitionskosten gesamt	Investitionskosten förderungsrelevant	Förderung	Anteil Förderung
	Anzahl	in Mio. EUR			in %
Niederösterreich	99	22,73	22,73	12,39	55
Salzburg	28	2,27	2,27	1,22	54
Steiermark	96	28,23	27,14	12,80	47
Tirol	43	15,33	13,64	6,57	48
Österreich	588	121,14	116,03	60,32	52

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Umweltförderungsbericht 2016; RH

Demzufolge wurden im Jahr 2016 österreichweit 588 schutzwasserwirtschaftliche Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 121,14 Mio. EUR durchgeführt, die 60,32 Mio. EUR an Förderungen aus dem WBFVG auslösten. Mit rd. 57 % davon floss der Hauptteil der Förderungen in Baumaßnahmen für neue Schutzmaßnahmen, gefolgt von rd. 32 %, die für die Instandhaltung bestehender Schutzeinrichtungen aufgewendet wurden. In Planungsleistungen flossen rd. 8 % der Fördergelder und für Sofortmaßnahmen wurden rd. 3 % der Förderung ausgegeben. Im Zuge dieser Neubaumaßnahmen wurden rd. 20,2 ha natürliche Retentionsflächen gesichert, rd. 1,8 Mio. m³ neue Retentionsbecken gebaut sowie rd. 31 km lineare Schutzmaßnahmen (bspw. Hochwasserschutzdämme) errichtet. Dabei wurden im Zuge dieser Hochwasserschutzmaßnahmen durch Aufweitungen an Gewässern rd. 8,4 ha neue Gewässerflächen geschaffen und die Fischpassierbarkeit an 20 Querbauwerken wiederhergestellt. Dieser ökologische „Nebeneffekt“, der u.a. auch auf eine gute Abstimmung der Verantwortlichen für Schutzwasserwirtschaft und für Gewässerökologie in den überprüften Ländern zurückzuführen war, bildete damit einen Beitrag zur Umsetzung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie. Eine exakte

monetäre Abgrenzung jener Maßnahmen, die ausschließlich schutzwasserwirtschaftlichen Zielen dienen, und jenen, die ausschließlich einer Ökologisierung der Flüsse und damit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie dienen, war aufgrund des nahtlosen Ineinandergreifens der Maßnahmen technisch und rechnerisch nicht möglich.

- 22.2 Der RH anerkannte das akkordierte Vorgehen zwischen Schutzwasserwirtschaft und Gewässerökologie. Der RH gab zu bedenken, dass die vorrangige Aufgabe der Schutzwasserwirtschaft in der Verbesserung des Hochwasserschutzes besteht und sich eine Gewässerzustandsverbesserung als zusätzlicher Nutzen ergibt.
- 22.3 Das Ministerium ergänzte in seiner Stellungnahme, dass im Rahmen der Schutzwasserwirtschaft Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer gefördert würden, soweit sie auch der Verbesserung des Wasserhaushalts oder dem Hochwasserschutz dienen. Die Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung und die Technischen Richtlinien für die Wildbach- und Lawinverbauung seien zu einem wesentlichen Teil auf die ökologischen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ausgerichtet. Eingriffe in Gewässer seien grundsätzlich zu minimieren, gelindere Maßnahmen jeweils vorzuziehen. Ökologische Verbesserungen seien daher nicht nur „Nebeneffekt“, sondern integrierter Bestandteil schutzwasserwirtschaftlicher Maßnahmen.

Ein LIFE Projekt im Umfang von 17 Mio. EUR stehe kurz vor der Bewilligung. Im Projekt „LIFE-IPIRIS Austria-Integrated River Solutions in Austria“ sei die pilothafte Anwendung und Erprobung von Gewässerentwicklungs- und Risikomanagementkonzepten an mehreren (größeren) Gewässern bzw. Einzugsgebieten vorgesehen. Ziel des Projekts sei das Finden von Synergien zwischen Hochwasserschutz und Ökologie und die Umsetzung von integrativen Maßnahmen, die sowohl gewässerökologischen als auch schutzwasserwirtschaftlichen Zielen dienen.

Sonstige Ausgaben

- 23.1 Für einige Projekte zur Verbesserung der Morphologie vor allem an den großen Flüssen mit Schwerpunkt auf Restrukturierung und Rückbau von Gewässern wurden (u.a. unter Einbindung der großen Wasserkraftwerksbetreiber) neben nationalen Förderungen auch EU-LIFE Mittel (z.B. Projekte „Netzwerk-Donau“, „Mostviertel – Wachau“ an der Donau, Pielach und Ybbs) eingesetzt. Dafür wurden in den überprüften Bundesländern im Zeitraum 2009 bis 2018 im Zuge von sieben ausgewählten Projekten³⁰ bspw. 46,38 Mio. EUR (durchschnittlich 6,63 Mio. EUR pro Projekt) aufgewendet. Die Förderquoten aus EU-LIFE-Mitteln variierten dabei zwischen

³⁰ Niederösterreich: „Traisen“, „Renaturierung untere Marchauen“, „Vernetzung Donau-Ybbs“, „Flusslebensraum Mostviertel – Wachau“, „Netzwerk Österreichische Donau“; Steiermark: „Murerleben“, „Flusslandschaft Enns“

30 % und 50 %, wobei sich die durchschnittliche Förderquote auf rd. 45 % belief. Daneben wurden einzelne Projekte im untergeordneten Ausmaß u.a. auch aus Mitteln der Naturschutzförderung gefördert, wie bspw. das Projekt „Der Inn“ in Tirol.

An sonstigen Ausgaben fielen für hydromorphologische Studien und für die Erhebung des Zustands der Wasserkörper im Zeitraum 2010 bis 2017 in den überprüften Ländern darüber hinaus noch folgende Beträge an:

Tabelle 26: Sonstige Ausgaben der Länder in der zweiten Sanierungsperiode

Bundesland	Kosten pro Bundesland
	in Mio. EUR
Niederösterreich	0,21
Salzburg	0,24
Steiermark	0,62
Tirol	0,16

Quellen: Länder; RH

- 23.2 Nach Ansicht des RH trugen die einzelnen LIFE–Projekte mit ihrem Kofinanzierungsanteil aus EU–Mitteln in Höhe von durchschnittlich rd. 45 % dazu bei, den ökologischen Zustand an einzelnen Flussabschnitten im Sinne der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie zu verbessern. Das gezielte Ansprechen von EU–Mitteln im Zuge von ausgewählten Einzelprojekten half dabei mit, nationale Fördermittel zu ergänzen.

Zusammenfassende Bewertung

- 24.1 Die Herstellung der Durchgängigkeit war die wesentliche Maßnahme im Sanierungsraum der ersten Sanierungsperiode. Sie erfolgte in den überprüften Ländern entweder auf freiwilliger Basis (Salzburg) oder im Wege einer Sanierungsverordnung (Niederösterreich, Steiermark und Tirol).

Im Oktober 2017 und rd. 22 Monate nach dem Ende der ersten Sanierungsperiode war die Umsetzung bei der Durchgängigkeit der Querbauwerke im Sanierungsraum der ersten Sanierungsperiode in den überprüften Ländern wie folgt fortgeschritten:

Tabelle 27: Umsetzungsstand bei der Durchgängigkeit von Querbauwerken (im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 enthalten)

Umsetzung Land	baulich umgesetzt		Verfahren läuft ¹		noch keine Verfahren anhängig		Querbauwerke pro Land
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl
Niederösterreich	113	57	56	28	30	15	199
Salzburg	27	75	9	25	0	0	36
Steiermark	126	73	34	27	0	0	126
Tirol	11	28	6	15	22	57	39

¹ u.a. Verfahren eingeleitet, Fristerstreckung genehmigt, Bewilligungsbescheid erlassen oder Lösungsverfahren eingeleitet

Quellen: Länder; RH

In Niederösterreich, Salzburg, der Steiermark und Tirol wurden im Zeitraum 2009 bis Ende 2017 insgesamt 323 Förderfälle mit Investitionen von 159,57 Mio. EUR mit UFG-Förderungen in Höhe von 55,36 Mio. EUR und Landesförderungen in Höhe von 22,31 Mio. EUR unterstützt.

24.2 Der RH kritisierte, dass die Zielvorgaben der ersten Sanierungsperiode nicht erreicht wurden. Er wies darauf hin, dass in der (laufenden) zweiten und der dritten (und letzten) Sanierungsperiode mit folgenden Problemen zu rechnen ist, die die Zielerreichung nicht nur in der zweiten Sanierungsperiode, sondern auch insgesamt bis 2027 in Frage stellen:

- Die Möglichkeiten der rechtlichen Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen vor allem im morphologischen Bereich waren nicht oder nur in geringem Ausmaß vorhanden.
- Wo rechtliche Durchsetzung durch Eingriff in bestehende Rechte möglich ist, ist nach Ansicht des RH mit Widerstand und mit Ausnutzung des Instanzenzugs und damit mit zeitlichen Verzögerungen zu rechnen.
- Die von Periode zu Periode stark ansteigende Anzahl der durchzuführenden Verfahren wird nach Ansicht des RH die Kapazitäten der zuständigen Behörden zumindest auslasten, wenn nicht übersteigen.
- Da biologische Vorgänge wie bspw. die Wiederbesiedlung eines neu geschaffenen oder wiederhergestellten Lebensraums oder die Entwicklung von Gewässern nur bedingt vorhersagbar sind, muss hier der Biologie die benötigte Zeit eingeräumt werden, die getroffenen Maßnahmen zu akzeptieren. Jeder weitere Versuch ist sodann mit zusätzlichem Zeitbedarf, mehr planerischer Leistung und zusätzlichen Kosten verbunden.
- Trotz des zu erwartenden Anstiegs der Anzahl der Maßnahmen und damit des Finanzierungsbedarfs waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Mittel für Anreizfinanzierungen sichergestellt.

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

- (1) Der Projektfortschritt wäre in Übereinstimmung mit den Ländern in regelmäßigen Abständen abzugleichen, einheitlich darzustellen und bei der Bewertung zumindest auf die bauliche Umsetzung der getroffenen Maßnahmen abzustellen. (TZ 15)
- (2) Es wären einheitliche Standards betreffend Dichte, Qualität und planmäßiges Vorgehen (Organisationsplan) der Gewässeraufsicht bei der Kontrolle der Pflichtwasserabgaben zu erlassen. (TZ 13)
- (3) Der Entwurf einer Ist-Bestandsanalyse 2018 wäre rechtzeitig vorzubereiten und den Ländern zu übermitteln. (TZ 17)
- (4) Mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre das Einvernehmen über den Mittelbedarf und dessen Bedeckung herzustellen, um die bestehenden Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie erfüllen zu können. (TZ 20)

Länder Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol

- (5) Die Erarbeitung und Erlassung von Sanierungsverordnungen für die zweite Sanierungsperiode wären voranzutreiben oder § 21a-Verfahren einzuleiten. (TZ 5, TZ 18)

Land Niederösterreich

- (6) In den Wasserrechtsverfahren wäre ein Monitoring der Fischaufstiegshilfen verpflichtend vorzuschreiben. (TZ 8)

Land Salzburg

- (7) Es wäre ein Kriterienkatalog für die dem Land kompetenzrechtlich zustehenden Materien zu erarbeiten, um für die Zukunft ein hohes Maß an Transparenz und Planungssicherheit zu gewährleisten. (TZ 4)

Land Steiermark

- (8) Auch die nicht von der Sanierungsverordnung 2012 erfassten Querbauwerke wären in eine Sanierungsverordnung zum NGP 2015 einzubeziehen. (TZ 10)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im Mai 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

