

Symposium zur Begleitung der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in NRW
am 17./18. April 2013 in Oberhausen

Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz

von Joachim Drüke



Eingangsbemerkung

Das Ministerium hatte mich gefragt, ob ich hier in Oberhausen etwas zum Thema Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz sagen wolle.

Ich habe durchaus darüber gegrübelt, wie ich das Thema hier angehen sollte. In die juristischen Tiefen dieses Themas kann und will ich nicht einsteigen. Es geht mir also im Folgenden nicht um rechtliche Details des Mit- oder auch Gegeneinander von Artenschutzrecht, europäischem Habitatschutzrecht und des Rechtes von Eingriff und Ausgleich auf der einen Seite und wasserrechtlichen Bewirtschaftungszielen, wasserrechtlicher Planfeststellung, Erlaubnis oder Anlagengenehmigung auf der anderen Seite.

Ich möchte vielmehr das Miteinander und manchmal auch Gegeneinander von Akteuren der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes bei der Gewässerentwicklung etwas beleuchten. Das Verhältnis der beiden Fachgebiete zueinander, und insbesondere der Akteure auf beiden Seiten hat selbstverständlich auch mit den jeweiligen Rechtsvorschriften zu tun. Es hat aber mindestens ebenso viel zu tun mit verschie-

denen Sichtweisen und verschiedenen Kulturen, es hat zu tun mit der Vergangenheit, mit Erfahrungen und natürlich mit der Bereitschaft und Fähigkeit von Beteiligten zusammenzuarbeiten und dazu zu lernen.

Aus welcher Perspektive kann ich hier über das Thema reden?

Ich bin bei der Bezirksregierung Arnsberg mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, mit wasserrechtlichen Bewirtschaftungsfragen und mit der Förderung von Projekten der Gewässerentwicklung befasst. Ich bin daneben seit langem im verbandsmäßigen Naturschutz aktiv und seit einigen Jahren Vorsitzender des Trägervereins der Biologischen Station Soest.

Rechtsgrundlagen

Das WHG - § 6 - fordert eine Gewässerbewirtschaftung, die wesentlichen Bewirtschaftungsgrundlagen will ich kurz in Erinnerung rufen. Die Wasserbehörden sollen

....

- die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen **erhalten** und **verbessern** und vor nachteiligen Veränderungen **schützen**,
- **Beeinträchtigungen** auch im Hinblick auf den Wasserhaushalt der direkt von den Gewässern abhängenden **Landökosystem und Feuchtgebiete vermeiden**,
- die Gewässer zum Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch im Interesse Einzelner **nutzen** und **künftige Nutzungsmöglichkeiten erhalten** oder schaffen,
- möglichen Folgen des **Klimawandels** vorbeugen,
- den Rückhalt von Wasser und den **Hochwasserschutz** fördern sowie
- **naturnahe** Gewässer erhalten und **naturfern ausgebaute wieder in einen naturnahen Zustand zu überführen**.

Das BNatSchG - § 1 – fordert den **Schutz der biologischen Vielfalt**, der **Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter** sowie den **Schutz der Vielfalt, Eigenart und Schönheit** sowie des **Erholungswertes von Natur und Landschaft**. Dieser **Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft**.

Im Weiteren sei es aus dem umfangreichen Zielkatalog nur eine Passage des Zielkataloges des BNatSchG, die hier von besonderer Bedeutung ist, zitiert:

- **Binnengewässer sind vor Beeinträchtigungen zu bewahren, ihre natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und ihre Dynamik zu erhalten.**

Vergleicht man die Zielkataloge beider Gesetze so gewinnt man den Eindruck, dass auf der Ebene dieser grundsätzlichen Ziele die möglichen Konflikte innerhalb beider Gesetze mindestens ebenso groß sind wie zwischen beiden. Die Ziele, die wir mit der Gewässerentwicklung verfolgen, lassen sich jedenfalls ohne Probleme den übergeordneten naturschutzrechtlichen Zielen zuordnen.

Um die Naturschutzziele zu erreichen, sieht das BNatSchG u.a. die Schaffung eines Biotopverbundes auf mindestens 10 % der Landesfläche vor. Er umfasst verschiedene Schutzkategorien. Für diese Schutzgebiete gelten jeweils spezielle Schutzvorschriften und Entwicklungsziele.

Verschneidet man die in NRW ausgewiesenen Gebiete des europäischen Schutzgebietsnetzes NATURA 2000 mit den berichtspflichtigen Gewässern so liegen nach Angaben des Landesamtes immerhin 19% der Gewässerstrecken in diesen Schutzgebieten. Ergänzt man dieses Schutzgebietsnetz um die übrigen Naturschutzgebiete so liegt der Anteil bei ungefähr einem Viertel.

Grundsätzlich ähnliche Ziele und erhebliche räumliche Überlappung mit den Gebieten, die den höchsten Schutzstatus haben, eröffnen einerseits große Synergiepotentiale. Auf der anderen Seite können sich aus den speziellen Zielen und Schutzvorschriften des Naturschutzes für Arten, Habitate und Schutzgebiete und den speziellen Zielen der Wasserwirtschaft, besser gesagt den dafür geplanten und zu ergreifenden Maßnahmen, im Einzelfall erhebliche Konflikte oder wenigstens Schwierigkeiten ergeben, die es zu lösen gilt.

Die typischen Konflikte



- Artenschutz
- Kulturlandschaftsschutz
- Statisch ausgerichtete Schutzregime des Naturschutzes können mit Dynamik und Prozessschutz zur Gewässerentwicklung kollidieren.
- Im Naturschutz trifft man zudem hin und wieder auf erhebliche Skepsis gegenüber den Entwicklungspotentialen, die gute Renaturierungen eröffnen (können).

Warum tun sich beide Seiten damit immer mal wieder so schwer?

Ein kurzer Blick zurück ...



.... scheint mir hilfreich. Der Naturschutz war bis in die 1980er Jahre im Wesentlichen in der Defensive. Er kämpfte um den Erhalt von Wertvollem und Seltenem, oft ohne Erfolg.

Er hatte selber aus Geldmangel, aus Mangel an Rückhalt in der Gesellschaft und durch schwache Gesetze kaum eigenes Gestaltungspotential. Er erfuhr wenig Anerkennung und Wertschätzung.

Es gab zwischen Wasserwirtschaft und Naturschutz kaum gemeinsame Ziele, dafür jedoch sehr viele Konflikte.

In den 1980er Jahren besserte sich allmählich die finanzielle Ausstattung des Naturschutzes. Flächenerwerb wurde möglich, insbesondere in den Feuchtwiesengebieten. Der Naturschutz gewann hier und da an Einfluss.

1990 entstand in NRW das Netz der Biologischen Stationen mit dem vorrangigen Ziel, die neu entstehenden Schutzgebiete zu entwickeln. Dieser Schritt stärkte die Gestaltungsfähigkeit des Naturschutzes.

Die FFH-Richtlinie wurde 1992 verabschiedet, jedoch erst 1998 in das Bundesnaturschutzgesetz implementiert. Der Ausweisungsprozess der Schutzgebiete zog sich hin, verbunden mit teils heftigen Auseinandersetzungen. Die FFH-Richtlinie und die lange Zeit wenig beachtete Vogelschutzrichtlinie stärkten die rechtliche Stellung des Naturschutzes sehr deutlich.

Was tat sich auf der Wasserseite?

Die heftige Kritik insbesondere des Naturschutzes an hergebrachten Ausbaumaßnahmen beförderte den Gedanken einer Blauen Richtlinie für naturnahen Ausbau und Unterhaltung von Fließgewässern, die 1980 erstmals erschien. Sie forderte bereits das Zusammenwirken u.a. von Naturschutz und Wasserwirtschaft bei der Planung.

Um 1984 wurden die ersten Maßnahmen zur Renaturierung von Fließgewässern umgesetzt, im selben Jahr erschien der erste Zusammenarbeitserlass.



Das Auenprogramm aus dem Jahr 1990 kann man rückblickend als Meilenstein einer intensiveren Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Naturschutz bezeichnen. Seine Programmatik ist auch heute noch ausgesprochen modern. Man kann die Initiatoren von damals noch heute beglückwünschen. Vor allem dort, wo sich Akteure des Naturschutzes auch in den 1980er Jahren bereits für Bäche, Flüsse und Auen engagierten, löste das Auenprogramm konkrete Planungen aus, die in den 1990er Jahren zu ersten größeren Fluss- und Auenprojekten führten, an denen beide Seiten mitarbeiteten, zum Beispiel an Ems und Lippe.

Parallel erfuhr das Wasserrecht Schritt für Schritt eine auch als Ökologisierung beschriebene Entwicklung. Seit 1996 sind „die Gewässer als Bestandteil des **Naturhaushalts** und als **Lebensraum für Tiere und Pflanzen** zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem **Wohl der Allgemeinheit** und im Einklang mit ihm auch dem **Nutzen Einzelner** dienen,“.

Die Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2000 war insofern in der Zielrichtung in Deutschland eine Fortentwicklung und kein Paradigmenwechsel, seine Ausrichtung auf verbindliche Ziele mit verbindlichen Fristen verdient die Bezeichnung „Paradigmenwechsel“ schon eher.

In der hier grob skizzierten dreißigjährigen Entwicklung erstarkte der **Naturschutz**, seine rechtliche Stellung und seine Gestaltungsfähigkeit wuchsen deutlich. Allerdings muss man wohl konstatieren, dass Wertschätzung und Akzeptanz in der Gesellschaft bisher nicht im selben Maße wuchsen.

Die **Wasserwirtschaft** öffnete sich den Zielen des Naturschutzes und hat mit der Wasserrahmenrichtlinie eine Entwicklung fortgesetzt, die jetzt jedenfalls einigen Zielen des Naturschutzes sehr nahe kommt oder ihnen auch gleicht.

Ist nach einer über dreißigjährigen Entwicklung aufeinander zu heute alles gut? Werden Synergien beider öffentlicher Anliegen bestmöglich genutzt? Sind die beiden Verwaltungen gut miteinander verzahnt?

Die Antwort ist „Nein“. Allerdings sind wir, da bin ich Optimist, mitten in einem Prozess hin zu mehr Zusammenarbeit, mehr Verständnis, mehr gemeinsame Projekte. Dieser Prozess braucht allerdings immer wieder Impulse und Unterstützung.

Wie könnte man den aktuellen Zustand mit ein paar, sicherlich unvollständigen und persönlich gefärbten Schlaglichtern umschreiben?

Bei einigen Akteuren habe ich hierzu Meinungen erfragt – das Bild ist bunt.



Wo stehen wir?

Es gibt im Naturschutz auch heute noch ein verbreitetes Misstrauen gegenüber Maßnahmen und Akteuren der Wasserwirtschaft. Da spielen m.E. Erfahrungen und das Nebeneinander oder auch Gegeneinander getrennter Verwaltungen nach wie vor eine Rolle.

Maßnahmen der Gewässerentwicklung werden im Hinblick auf ihre Wirksamkeit hin zu mehr Naturnähe oft noch skeptisch bewertet. Das kann ich in einigen Fällen durchaus nachvollziehen. Ich bin fest davon überzeugt, dass vieler unserer Maßnahmen noch nicht gut genug geplant oder ausgeführt sind. Zum Beispiel gibt es leider auch heute noch Maßnahmen, die durch Wasserbausteine und nicht durch das Bemühen um Raum für eigendynamische Entwicklung geprägt sind.

Der Naturschutz sieht sich als Bewahrer und Beschützer, er ist in der Verantwortung für einen guten Zustand insbesondere seiner Schutzgebiete, die nur einen kleinen Bruchteil der Landesfläche umfassen. Als Wasserwirtschaftler hat man den Eindruck, dass Akteure des Naturschutzes die Entwicklungspotentiale und neuen Möglichkeiten für natürliche Prozesse dabei übersehen.

Der Naturschutz muss mit noch sehr jungen und komplizierten Rechtsregimen des Artenschutzes und des Habitatschutzes umgehen. Sie sind zudem durch einen statischen Ansatz geprägt. Für den Umgang mit eigendynamischer Gewässerentwicklung und Prozessschutz benötigt der Mitarbeiter in der Landschaftsbehörde Unterstützung und Hilfestellung.

Viele Wasserwirtschaftler haben den Eindruck, dass Fließgewässer und ihre Entwicklung in der Naturschutzpraxis oft weniger Aufmerksamkeit und Wertschätzung finden

als andere Lebensräume. Das Wissen vieler Naturschutzakteure über diese Lebensräume erscheint oft als zu gering.

Die Wasserwirtschaft wünscht sich, die naturschutzrechtlichen Ersatzgelder als Finanzierungsquelle für die Eigenanteile von Förderprojekten einsetzen zu können. Die Naturschutzpraxis hat darauf bisher sehr unterschiedlich reagiert. Teils hat der Naturschutz dies als Chance erkannt, aus seiner Sicht gute Renaturierungsprojekte mit Fördermitteln der Wasserwirtschaft realisieren zu können. Teils verwenden Landschaftsbehörden diese Gelder aber nach wie vor ausschließlich für die Umsetzung ihrer Ziele in terrestrischen Lebensräumen.



Wie können wir Synergien künftig noch besser nutzen?

- Wir Wasserwirtschaftler sollten den Naturschutz an unseren Projekten zu einem frühen Zeitpunkt beteiligen. Dann sind die Chancen für die Reduzierung oder Lösung von Zielkonflikten oder für gute Kompromisse besser. Für die Bezirksregierungen kann dies zum Beispiel bedeuten, dass wir die Kolleginnen und Kollegen des Naturschutzes in unsere Förderprozesse einbeziehen.
- In gemeinsamen Projekten wächst das Verständnis und die Kenntnis über Rechtsgrundlagen, Sichtweisen und Werte. Hier sind die Fortschritte in der Zusammenarbeit am leichtesten. Gemeinsame Erfolge schaffen Vertrauen!
- Es muss von beiden Seiten Verständnis und Achtung für die Ziele der jeweils anderen Seite eingefordert werden. Naturschutz und Wasserwirtschaft sind öffentliche Belange, die grundsätzlich gleich bedeutsam sind.

- Die Wasserwirtschaft muss fähig sein zur Selbstkritik, sie sollte vorsichtig sein mit einfachen Wahrheiten, und sie sollte bereit sein, immer wieder dazu zu lernen. Wir Wasserwirtschaftler sind Ingenieure, die Maßnahmen planen und organisieren können, die Freude daran haben, etwas in's Werk zu setzen. Was die Bewirtschaftungsziele für die Fließgewässer von uns fordern, ist die Revitalisierung dieser Ökosysteme! Das ist eine große Herausforderung, für die wir überwiegend nicht ausgebildet wurden, für die wir in großem Umfang die Unterstützung der biologischen Wissenschaften und des Naturschutzes brauchen. Erst recht fehlen uns Kenntnisse über Arten, über Lebensgemeinschaften und deren Lebensraumsprüche.
- Wir sollten die Akteure des Naturschutzes noch stärker einladen, an der naturnahen Entwicklung unserer Fließgewässer teilzunehmen, d.h. auch selber Projektträger zu sein. Dafür gibt es im Land bereits einige Beispiele, etwa die LIFE-Projekte in Hamm, an den Bächen im Arnsberger Wald, in der Eifel und in der Medebacher Bucht.
- Wir haben im Jahr 2009 nach einigen Diskussionen unsere Förderrichtlinie für private Körperschaften, also insbesondere Vereine, geöffnet und die Bagatellschwelle ausreichend niedrig gelegt. Aber wir verlangen von diesen freiwilligen Projektträgern denselben Eigenanteil wie von den Pflichtigen. Das sollten wir ändern! Auch die Anerkennung von Eigenleistungen sollten wir verbessern.



Die Rosenau bei Bad Sassendorf-Weslarn, Naturschutzgebiet

Foto: Olaf Zimba

Die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft mag für beide Sei-

ten durchaus immer mal wieder auch anstrengend sein – aber ich finde, es lohnt sich.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!