

19. Renaturierung von Fließgewässern

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein hat eine völlige Neuausrichtung in der Planung, Auswahl und Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen mit sich gebracht. Dies zeigt sich bereits deutlich in der Umsetzung der sog. vorgezogenen Maßnahmen.

Fließgewässerregeneration ist dann besonders effizient, wenn der punktuelle Austausch des einen Bauwerks durch ein neues überflüssig wird. Der Sohlgleitenbau in der Fläche ist deshalb oftmals nur ein Mittel der zweiten Wahl.

Nachhaltige Gewässersanierung kann vor allem über die Flächenbereitstellung erfolgen. Der Umsetzungszeitraum bis 2027 ist daher für eine intensive Prüfung des Flächenerwerbs auszu-schöpfen. Wichtigstes Instrument sollte dabei die Flurbereinigung sein.

Eine Anpassung der Förderrichtlinie an die veränderte Förderpraxis ist überfällig.

19.1 Ausgangssituation

Das Gewässernetz Schleswig-Holsteins wurde in der Vergangenheit nahezu auf der gesamten Länge ausgebaut, um Siedlungs- und landwirtschaftliche Nutzflächen zu schaffen. Der Generalplan Binnengewässer - Gestaltung und Pflege - von 1978 beschäftigte sich erstmals mit der naturnahen Gewässergestaltung. Im Laufe der Zeit nahm die Bedeutung der Gewässerrenaturierung immer mehr zu. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) legte 1998 das „Investitions- und Förderprogramm zur Regeneration der Fließgewässer“ auf. Es benannte sog. Vorranggewässer, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen für diese räumlich abgegrenzten Förderschwerpunkte zu bündeln.

Ausgestattet insbesondere mit den Einnahmen aus der Abwasserabgabe besaß die Wasserwirtschaftsverwaltung Ende der 90er-Jahre ein schlüssiges Handlungs- und Finanzierungskonzept, dessen Umsetzung gerade angelaufen war, als Ende 2000 die Europäische Union ihre Gewässerschutzpolitik neu ausrichtete und die Richtlinie zur Schaffung eines Ord-

nungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie - WRRL)¹ verabschiedete.

Die von der Prüfung des LRH stichprobenhaft erfassten Maßnahmen der Jahre 2001 bis 2005 wurden genau in der Umbruchphase zwischen Umsetzung des o. g. Investitions- und Förderprogramms des Landes Schleswig-Holstein und dem Beginn der Umsetzung der WRRL durchgeführt.

Die für die Renaturierung von Fließgewässern zur Verfügung stehenden Landesmittel werden aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Die Ist-Ausgaben sind von rd. 1,5 Mio. € in 2001 auf je rd. 5,3 Mio. € in 2004 und 2005 gestiegen. Ursächlich hierfür ist die deutliche Erhöhung der zur Verfügung stehenden Landesmittel von rd. 1,3 Mio. € in 2001 auf je rd. 2,6 Mio. € in 2004 und 2005, die Einwerbung von finanziellen Mitteln des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ von rd. 2,2 Mio. € in 2004 und rd. 2 Mio. € in 2005 sowie die Erhöhung der zur Verfügung stehenden Kofinanzierung der EU von rd. 200 T€ in 2001 auf rd. 590 T€ in 2004 und rd. 650 T€ in 2005.

19.2 Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie

Der Geltungsbereich der WRRL erstreckt sich auf alle Fließgewässer, wobei diejenigen mit einem Einzugsgebiet größer als 10 km² berichtspflichtig gegenüber der europäischen Kommission sind. Eine Konzentration auf Vorranggewässer ist nach der WRRL nicht vorgesehen. Bei der Umsetzung erfolgt eine einzugsgebietsweise Betrachtung.

Hinsichtlich der Zeitschiene für die Maßnahmenumsetzung führt die WRRL in Art. 4 Fristen ein. Insgesamt sind 3 Bewirtschaftungszeiträume vorgesehen. Grundsätzlich wird die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Schaffung des guten ökologischen Zustands der Gewässer bis 2015 verlangt. Zum Zweck der stufenweisen Umsetzung der Ziele lässt die WRRL jedoch die 2-malige Verlängerung dieser Frist um je 6 Jahre, d. h. bis spätestens zum Abschluss des 3. Bewirtschaftungszeitraums in 2027 zu. Die Verlängerung der Frist und die entsprechenden Gründe sind im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet des Gewässers darzulegen und zu erläutern.

Außerdem gibt die WRRL in Art. 14 den Mitgliedstaaten auf, die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie, d. h.

¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik - EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Amtsbl. EG Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete, zu fördern.

19.3 **Auswahl, Planung und fachtechnische Prüfung der Maßnahmen**

Das Umweltministerium hat sich auf die Forderungen der EU durch weitreichende Veränderungen in seiner Förderpraxis eingestellt - allerdings bisher, ohne diese Änderungen in der weiterhin anzuwendenden Förderrichtlinie festzuschreiben. Es legt die Erarbeitung der Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL, die gleichzeitig die Fördermaßnahmen des Landes werden, vornehmlich in die Hände der interessierten öffentlichen Stellen. Dazu wurden Arbeitsgruppen in den Bearbeitungsgebieten unter Leitung der Wasser- und Bodenverbände (WBV) eingerichtet, in denen Vertreter der betroffenen Unterhaltungsverbände, der Gemeinden, des Fischerei- und Bauernverbands, der ansässigen Naturschutzverbände und der Projektgruppe des Umweltministeriums, d. h. Mitarbeiter der Staatlichen Umweltämter (StUÄ), tätig sind.

Das dort erzielte Ergebnis müsste alle Kriterien erfüllen, die nach § 44 LHO und den bisher geltenden Förderrichtlinien mit Durchlaufen der fachtechnischen Prüfung in den StUÄ abgefragt wurden, nämlich Zweckmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Bei den vom LRH geprüften Maßnahmen ist dies in vielen Fällen noch nicht gelungen oder es fehlte zumindest der Nachweis, dass man die optimale Lösung für ein Gewässer überhaupt gesucht aber aus stichhaltigen Gründen nicht gefunden hat. Eine Auswahl aus Alternativen ist häufig nicht erkennbar, Ausschlussgründe sind unbekannt, naturnähere Lösungen werden überwiegend nicht zur Diskussion gestellt oder nicht zu einem sachlichen Abschluss gebracht. Der LRH hält eine frühzeitige professionelle Planung zur Vorbereitung der Maßnahmenauswahl für unverzichtbar. Die Einschaltung der Planungsbüros erst bei der Ausarbeitung der Maßnahmenprogramme erfolgt zu spät, da grundsätzliche Entscheidungen zu diesem Zeitpunkt schon getroffen sein müssen.

Das **Umweltministerium** hält die Kritik des LRH, die StUÄ hätten keine Alternativen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen geprüft und die fachtechnische Prüfung unterlassen, für unberechtigt. Grund für die Wahl der naturferneren Maßnahmen sei vor allem die fehlende Flächenverfügbarkeit.

Es entgegnet, die Maßnahmenplanung der WBV bzw. der von diesen beauftragten Büros erfolge in enger Abstimmung mit den StUÄ, sodass die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bereits im Zuge der Antragstellung geprüft werde. Mit dem schleswig-holsteinischen Beteiligungsmodell fände

mit der Einbindung der Arbeitsgruppen in den Bearbeitungsgebieten ein professionelles Vorgehen statt.

Das Umweltministerium gibt die Hinweise des LRH hinsichtlich der unterbliebenen fachtechnischen Prüfung und der Alternativensuche nicht in der Form wieder, wie sie getroffen wurden. Der **LRH** fordert vielmehr, das geänderte Verfahren in den Förderrichtlinien aufzunehmen, naturnähere Alternativen zu diskutieren (auch unter Betrachtung längerfristiger Umsetzungsmöglichkeiten) sowie die Alternativenplanung zu dokumentieren. Er bewertet im Übrigen die frühzeitige Einbindung der Arbeitsgruppen bei der Maßnahmenauswahl grundsätzlich positiv.

19.4 **Vorgezogene Maßnahmen**

Schon vor Erarbeitung der Maßnahmenprogramme hat Schleswig-Holstein begonnen, vorgezogene Maßnahmen durchzuführen, die in jedem Fall für die Zielerreichung der WRRL umzusetzen wären. Das Umweltministerium will auf diesem Wege bis zum Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums erste Erfolge bei der Gewässersanierung vorweisen können und gleichzeitig den insgesamt umfangreichen Einsatz von Finanzmitteln strecken.

Zur Identifizierung geeigneter Maßnahmen hat das Umweltministerium Hinweise in Form eines Handbuchs erarbeitet. Vielfach wird zz. alles gefördert, was von den WBV beantragt und von den Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebiete einvernehmlich als zielführend und notwendig bewertet wird. Auch wurden z. T. Zugeständnisse an Verbände gemacht, um Akzeptanz zu schaffen und sie für eine aktive Mitarbeit zu gewinnen. Die vom LRH geprüften Grobkonzepte für vorgezogene Maßnahmen beschränkten sich fast ausschließlich auf den Ersatz der Querbauwerke durch Sohlgleiten und ließen die Entwicklung der Gewässerstränge außer Acht. Die alten, sehr ehrgeizigen Konzepte zur Sanierung der Vorranggewässer werden bewusst verworfen, das Umweltministerium erwartet aber, dass als Ergebnis der Maßnahmenplanungen in den Arbeitsgruppen sich wieder Gewässer mit sehr weitgehender Sanierung herauskristallisieren werden, die den ursprünglichen Vorranggewässern weitgehend entsprechen. Bei der Finanzierung der Fördermaßnahmen in den nächsten Jahren sollen dann auch diese Gewässer mit höherer Priorität behandelt werden.

Der LRH sieht die Gefahr, dass der Fördermittelgeber in der jetzigen Umsetzungsphase zu leichtfertig Maßstäbe aufgibt, die er sich selbst durch die bisherigen Förderprogramme gesetzt hatte. Zumindest erwartet der LRH, dass die Grundlagenplanungen, die für die Vorranggewässer bereits

vorliegen und auch ihrerseits finanziert wurden, bei der Erarbeitung der Maßnahmenprogramme wieder mehr Berücksichtigung finden. Ihre Weiterentwicklung in den Arbeitsgruppen ist zu dokumentieren. Die Entscheidungsgründe für eine Maßnahme, d. h. im Umkehrschluss die Ausschlussgründe der möglichen Alternativen, sind dabei festzuhalten.

Das **Umweltministerium** entgegnet, die sich aus den Äußerungen des LRH ergebende Vermutung, unwirksame und unwirtschaftliche Maßnahmen würden gefördert, sei falsch. Bereits in der Planungsphase beurteilten die StUÄ die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Förderfähigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und strichen ungeeignete Maßnahmenvorschläge. Die Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebietsverbände gäben ihr Votum über die Umsetzbarkeit und die ökologische Notwendigkeit. Das Umweltministerium räume den Vorranggewässern mit 57 % der Fördermittel in den Jahren 2004 bis 2006 weiterhin oberste Priorität ein. Außerdem blieben die Konzepte Grundlage für die Planung, würden allerdings von den Arbeitsgruppen auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft. Die Entwicklungsmaßnahmen würden entsprechend den Vorgaben der WRRL auf alle Fließgewässer ausgeweitet.

Der **LRH** begrüßt den frühzeitigen Beginn von Renaturierungsmaßnahmen, um möglichst breite Erfolge in der Fläche zu erzielen. Er weist jedoch auf die Notwendigkeit hin, bei der Auswahl der Maßnahmen einen strengen Maßstab anzulegen. Er bemerkt, dass selbst bei den ehrgeizigen Konzepten z. B. vielfach dem Bau von Sohlgleiten¹ ein Vorrang eingeräumt wird.

19.5 Ersatz von Querbauwerken

In Schleswig-Holstein werden derzeit in großer Anzahl Sohlgleiten errichtet. Sie ersetzen die ehemals zur Gewässerregulierung und -begradigung geschaffenen ca. 1.400 Querbauwerke, zu denen Stauanlagen und Sohlenbauwerke zählen. Jede Sohlgleite ist ein ingenieurtechnisches Bauwerk und im norddeutschen Raum nicht naturraumtypisch. Als Einzelbauwerk und insbesondere zur Überwindung größerer Staue ist es durchaus berechtigt. Aber als Ersatz der zahlreichen, z. T. in Abständen von 100 m errichteten Abstürze und Kulturstau mit geringem Höhenunterschied zwischen Ober- und Unterwasser hält der LRH den Sohlgleitenbau für wenig sinnvoll. Er führt zu einer inakzeptablen Aneinanderreihung von festgelegten Steinschüttungen, die eine künstliche Profilierung des Gewässerbetts als Trapezprofil voraussetzen und daher bewirken, dass eine dynamische

¹ Sohlgleiten sind flach geneigte Steinschüttungen oder mit naturnahen Steinriegeleinbauten hergestellte Beckenstrukturen, die Fischen und Kleinstlebewesen der Gewässersohle auch bei sommerlichem Niedrigwasser die Wanderung ermöglichen. Wehre und Sohl-schwellen werden häufig zu Sohlgleiten umgebaut.

Gewässerentwicklung in Längs- und Querrichtung mit Rückkehr zur Fließwegverlängerung weiterhin unterbunden wird. Außerdem kann trotz aufwendiger wasserbaulicher Bemessung der Sohlgleiten eine Funktionalität nicht für alle im Wasser lebenden Organismen garantiert werden.

Das **Umweltministerium** wendet ein, es würden nur solche Querbauwerke zu Sohlgleiten umgebaut, bei denen aufgrund im Oberlauf vorhandener Laich- und Aufwuchshabitate eine Durchgängigkeit für Langdistanzwanderfische erforderlich sei. Es merkt an, die überwiegende Zahl der Sohlgleiten würden in Gewässern errichtet, bei denen eine eigendynamische Entwicklung nicht möglich sei und daher nur eine beschränkte Entwicklung angestrebt werde, die keine Veränderung der Linienführung des Gewässers erfordere. In vielen Fällen gelte der Bau von Sohlgleiten als kosteneffizienteste Initialmaßnahme, um eine ökologische Verbesserung des aktuellen Zustandes zu erreichen.

Der **LRH** kann dem Umweltministerium nicht beipflichten. Er sah bei von ihm geprüften Maßnahmen durchaus Möglichkeiten für eine eigendynamische Gewässerentwicklung zumindest in näherer Zukunft und somit langfristig naturnähere Alternativen als den Bau von Sohlgleiten. Mit nicht naturraumtypischen Sohlgleiten werden keine naturnahen Strukturen im Gewässer geschaffen, sodass sie auch an Gewässern ohne Flächenankaufsmöglichkeiten und ohne Laich- und Aufwuchshabitate infrage gestellt werden können.

19.6 **Landschaftsgerechte Ausführung von Maßnahmen**

Bei Renaturierungsmaßnahmen sollte künftig dem Querverbund mit der Aue mehr Beachtung geschenkt werden. Der Einsatz von Lesesteinen¹ sollte reduziert werden. Der Beschädigung oder Zerstörung des Inventars der renaturierten Gewässerstrecken muss entgegengewirkt werden.

19.7 **Erfolgskontrollen**

Die ungeklärte ökologische Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen bei gleichzeitig sehr hohem und 2004 noch einmal sprunghaft angewachsenem Mitteleinsatz für die Gewässerrenaturierung ist unbefriedigend. Das von der WRRL geforderte operative Monitoring, um die Wirksamkeit der zustandsverbessernden Maßnahmen zu kontrollieren und zu dokumentieren, bildet jedoch stets das Ergebnis sich überlagernder Maßnahmen ab. Um die Wirkung einzelner Maßnahmen richtig zu beurteilen und die Wiederholung von Fehlern zu vermeiden, sind projektbezogene Erfolgskontrol-

¹ Lesesteine sind die von Äckern, Wiesen und Weiden zusammengetragenen, aufgestellten Steine. Da sie die Bodenbearbeitung stören, werden sie durch „Ablesen“ beseitigt.

len unersetzlich. Da die dafür aufzuwendenden Mittel neben den Ausgaben für das operative Monitoring einen zu großen Umfang erreichen, der gewinnbringender in weitere Maßnahmen investiert werden könnte, schlägt der LRH vor, den Erfolg typischer, d. h. wiederholt ausgeführter Renaturierungsmaßnahmen (z. B. Bau von Sohlgleiten) intensiver zu kontrollieren. Die Erfolgskontrolle sollte durch das Landesamt für Natur und Umwelt als Bestandteil der Erarbeitung und Weiterentwicklung von allgemein anerkannten Regeln der Technik durchgeführt werden. Die (teure) Wiederholung von Fehlern kann so vermieden werden.

Das **Umweltministerium** sieht sich gehalten, Untersuchungen auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken (1:1-Umsetzung der WRRL). Nach seiner Ansicht erübrigten sich vielfach Erfolgskontrollen, da Sohlgleiten dem Stand der Technik entsprechen und hinsichtlich der Wirksamkeit von Gewässerentwicklungsmaßnahmen kaum Wissenslücken bestünden.

Der **LRH** teilt den Ansatz, Untersuchungen so weit wie möglich zu begrenzen und bezweifelt nicht, dass die Sohlgleiten dem Stand der Technik entsprechen. Zur Erfüllung des Zweckes hält er dennoch beispielhaft projektbezogene Erfolgskontrollen (VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO und VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO) typischer Renaturierungsmaßnahmen für notwendig, da ansonsten insbesondere hinsichtlich der Funktionalität von Sohlgleiten für alle im Wasser lebenden Organismen keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen.

19.8 **Flächenbereitstellung**

Während seinerzeit die Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung mit dem Instrument des Gewässerausbaus klar definierte Siedlungs- und Wirtschaftsflächen durch künstliche Fixierung der Fließgewässer in Lage und Gestalt schufen, setzte sich bei den Bemühungen, diese Entwicklung umzukehren, immer mehr die Erfahrung durch, dass Renaturierung nicht wie Gewässerausbau durch aktiven Umbau, sondern durch passives Sichselbst-Überlassen am effizientesten möglich ist. Das, was dafür benötigt wird, sind im Wesentlichen (genau) die Flächen, die seinerzeit den Flüssen und Bächen für Siedlungs- und Bewirtschaftungszwecke genommen wurden.

Mit dem Umweltministerium herrscht Einvernehmen darüber, dass der Landankauf aus Fördermitteln zwar kein unerheblicher Kostenfaktor ist, aber in seiner Wirkung letztlich nachhaltig. Vor diesem Hintergrund sollten Renaturierungsmaßnahmen in der Fläche schwerpunktmäßig über den Grunderwerb erfolgen. Wichtigstes Instrument der Flächenbereitstellung sollte die Flurbereinigung sein. Die WRRL verlangt bis spätestens 2027

eine abschließende Entscheidung über die Umsetzung von Mindestmaßnahmen an Gewässerabschnitten, die eben z. B. infolge der Landnutzung für die Realisierung wesentlich besserer Umweltoptionen nicht zugänglich sind. Die Benennung und Ausführung vorgezogener Maßnahmen schränkt diesen Zeitraum erheblich ein. Der LRH sieht die Gefahr, dass Mindestmaßnahmen umgesetzt werden, die bei längerfristiger Prüfung und Vorbereitung einer Flächenübereignung entbehrlich werden könnten.

Das **Umweltministerium** gibt zu bedenken, dass sich der notwendige Flächenerwerb für naturnähere Maßnahmen über Jahrzehnte erstrecken könne und flächendeckend nicht finanzierbar sowie die Flächen überwiegend nicht verfügbar seien. Zumindest in der Entwicklungsphase könne daher nicht auf den Bau von Sohlgleiten verzichtet werden, um die Wiederbesiedlung der Gewässer zu beschleunigen.

Dem **LRH** ist bewusst, dass nicht flächendeckend Talräume und Niederungen erworben werden können. Dennoch sieht er die Gefahr einer Entwicklung hin zu Mindestmaßnahmen, die bei längerfristiger Planung möglicherweise entfielen.

19.9 **Förderrichtlinie**

Die StUÄ sind dazu übergegangen, den Umfang der Förderfähigkeit generell auf 90 % und mehr festzusetzen. Nicht nur beim Flächenerwerb, der, wie es die Förderrichtlinie vorsieht, mit bis zu 100 % bezuschusst werden kann, sondern auch bei Baumaßnahmen wird nun eine Vorteilsberechnung durchgeführt, in die der Restwert der zu ersetzenden Bauwerke einbezogen wird. Dies führt im Ergebnis dazu, dass punktuelle bauliche Maßnahmen nicht mit 60 %, sondern mit über 90 bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben bezuschusst wurden. Das Umweltministerium muss entscheiden, ob eine Umkehr bei der Maßnahmenförderung in Richtung der überkommenen Förderrichtlinien, insbesondere eine Begrenzung des Fördersatzes auf maximal 90 % der zuwendungsfähigen Kosten und eine Abgrenzung von Maßnahmen, die maximal mit Fördersatz i. H. v. 30 bzw. 60 % gefördert werden, gewollt und noch durchsetzbar ist.

Der stark geänderte Verfahrensablauf bei der Auswahl und Prüfung der Fördermaßnahmen, welcher auf die Forderungen der WRRL nach weitgehender aktiver Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit zurückgeht, muss anlässlich der anstehenden Förderrichtlinienanpassung mit den Regelungen des § 44 LHO in Übereinstimmung gebracht werden.

Bei der Gelegenheit sollten auch die Übereinstimmung der Förderpraxis mit den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe¹ sowie die Erteilung von 2 Bewilligungsbescheiden für eine Maßnahme überprüft werden.

Das **Umweltministerium** wird 2007 die Förderrichtlinien überarbeiten.

¹ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2005 bis 2008, Bundestagsdrucksache 15/5820 vom 22.06.2005.