

# Ansätze für eine integrierte Wasserpolitik am Beispiel von Raumordnung und Naturschutz

Rudolf Hurck (Essen)

Aus zahlreichen Gewässereinzugsgebieten liegen inzwischen die Bestandsanalysen vor, wie sie gemäß Artikel 5 der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) [1] zu erstellen sind [z.B. 2]. Die Ergebnisse spiegeln – wie zu erwarten – einheitlich die starken Belastungen der Grund- und Oberflächenwasserkörper wider, da erstmalig als Bewertungsmaßstab „nur geringfügig vom Menschen beeinflusste Verhältnisse“ herangezogen sind. Bei genauerer Analyse der Belastungsursachen wird u.a. der gravierende Einfluss der Flächennutzungen deutlich. Diese Nutzungen stehen in der Regel in Einklang mit den jeweiligen fachgesetzlichen Anforderungen und basieren häufig auch auf genehmigten Plänen. Fachplanerisch hat daher die Wasserwirtschaft allein nur begrenzte Möglichkeiten, diese Belastungen des Wasserhaushalts zu minimieren. Eine Verringerung ist also nur im Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachplanun-

gen und Nutzern zu erreichen. Hier setzt nun die WRRL an und fordert eine integrierte Wasserpolitik, die stärker mit den Maßnahmen anderer Politikbereiche wie z.B. der Regional- oder Landwirtschaftspolitik zu verknüpfen ist. Im Folgenden sollen Möglichkeiten für eine solche Zusammenarbeit am Beispiel der Raumordnung und des Naturschutzes exemplarisch aufgezeigt werden.

## Einführung

Die WRRL ist kein Selbstzweck sondern Bestandteil einer integrierten Umweltschutzpolitik. Ein wesentliches Ziel ist die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen (Artikel 1b WRRL). Das Prinzip der Nachhaltigkeit mit den drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales ist also bei der Umsetzung zu beachten.

Als eine wesentliche Zielgröße für die Oberflächengewässer benennt die Wasserrahmenrichtlinie die Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften. Abbildung 1 zeigt die Beziehungen zwischen den Bestandteilen eines Fließgewässersystems und den wichtigsten anthropogenen Einflüssen.

Die Belastungen sind Folge der Nutzungen, die sowohl entlang der Gewässer als auch großflächig in den Einzugsgebieten stattfinden. Die Bewirtschaftung muss daher einzugsgebietsbezogen erfolgen und versuchen, hier die Ursachen ökologischer, chemisch-physikalischer, mengenmäßiger und morphologischer Defizite zu minimieren. Maßnahmen, die an den Ursachen von Belastungen im Einzugsgebiet ansetzen, sind häufig ungleich effektiver und kostengünstiger als beispielsweise Maßnahmen im Bereich der Abwasserreinigung oder des Gewässerausbaus, die in erster Linie auf Symptombekämpfung abzielen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen bietet gleichzeitig Synergien zur Erreichung der ebenfalls der Nachhaltigkeit verpflichteten fachspezifischen Ziele, z.B. von Raumordnung und Naturschutz. Nachfolgend werden für diese Bereiche integrative Ansätze aufgezeigt, die Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung sein können.

## Raumordnung

Zwischen den in Abbildung 1 aufgeführten Raum- und Nutzungsansprüchen bestehen regelmäßig erhebliche räumliche Nutzungskonflikte mit negativen Folgen für die Erreichung eines „guten ökologischen“ Gewässerzustands. Die Aufgabe der Landes- und Regionalplanung als Teil der Raumordnung besteht darin, die Ansprüche an den Raum überörtlich und überfachlich mit dem Ziel einer nachhal-

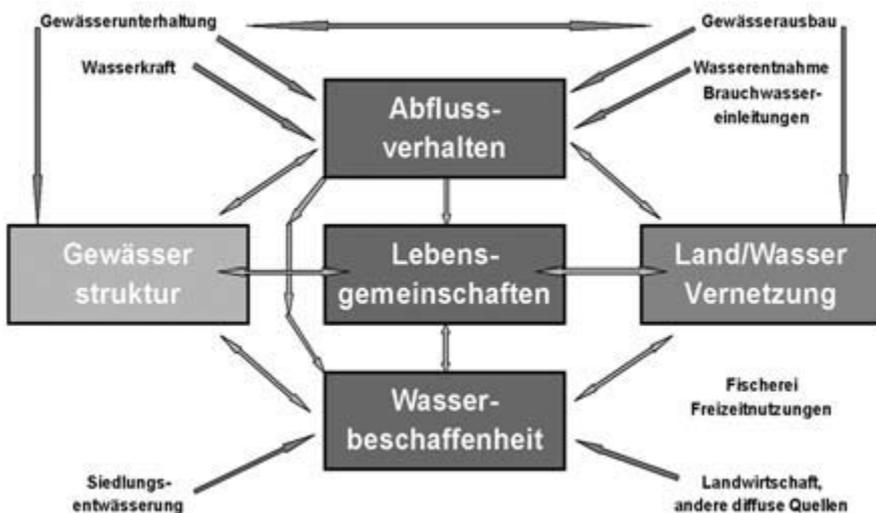


Abb. 1: Beziehungen zwischen den Bestandteilen eines Fließgewässersystems und den wichtigsten anthropogenen Einflüssen [3, verändert]

tigen Raumentwicklung untereinander abzuwägen und zu koordinieren [4]. Ein Ad-Hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat ein Positionspapier „Künftige Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung“ erarbeitet [5]. Die Raumplanung kann die Umsetzung der Ziele der EG-WRRL deutlich unterstützen, z.B. indem sie Vorranggebiete zum Schutz und zur Entwicklung eines wertvollen Grundwasservorkommens ausweist und damit hilft, das Verschlechterungsverbot durchzusetzen. Verstöße gegen dieses Ziel der Raumordnung sind nicht zulässig. Die Anlage von Gewässerrandstreifen an allen Fließgewässern zur Vermeidung diffuser und oberflächlicher Stoffeinträge und zur Förderung von Gewässerentwicklungsmaßnahmen kann nicht durch die Raumplanung durchgesetzt werden. Das muss durch die Wasserwirtschaft erfolgen, z.B. durch gesetzliche Vorgaben oder Gewässerrandstreifenprogramme.

Erforderlich ist zudem, dass die Wasserwirtschaft ihre raumrelevanten Ansprüche für die einzelnen Einzugsgebiete konkret begründet und damit deren relatives Gewicht gegenüber anderen Raumansprüchen belegt. Erfahrungen aus der Landschaftsplanung zeigen, dass z.B. die frühzeitige Erarbeitung eines fachlich fundierten Fachbeitrags zur Regionalplanung sinnvoll sein kann. Konkrete Vorstellungen über eine Ausgestaltung wasserwirtschaftlicher Fachbeiträge sind allerdings noch zu entwickeln.

Am Beispiel des vorbeugenden Hochwasserschutzes lassen sich die Chancen einer Zusammenarbeit zwischen der Regionalplanung und der Wasserwirtschaft bei der Umsetzung gemeinsamer Ziele aufzeigen [6]. Aus Sicht des Gewässer- und des Hochwasserschutzes sind die Wiederherstellung ehemaliger Retentionsräume und die Schaffung zusätzlicher Überschwemmungsflächen unverzichtbare Maßnahmen. Die hierfür vorgesehenen (Entwicklungs-)Flächen müssen vorsorglich gesichert werden, um einen zukünftigen Zugriff durch entgegenstehende Nutzungen zu verhindern. Das kann durch die Ausweisung von Überschwemmungsbereichen in den Gebietsentwicklungsplänen (Regionalplänen) erfolgen. Diese Ausweisungen ergänzen die verbindlich durch die Wasserbehörden festgesetzten Überschwemmungsgebiete. Damit werden auch Flächen unabhängig von der der-

zeitigen genehmigten Nutzung als Potenzialflächen für Gewässerentwicklungsmaßnahmen gesichert. Bei Aufgabe der Nutzung sind diese Flächen dann entsprechend der regionalplanerischen Zielvorgabe zu entwickeln.

### Naturschutz

Die in Artikel 1 WRRL vorgegebenen allgemeinen Ziele – z.B. zum Schutz und Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit der von Wasser geprägten bzw. abhängigen Arten und Lebensräumen – sind ebenfalls originäre Ziele des Naturschutzes. Auch wenn die WRRL keine Naturschutzrichtlinie ist, so bestehen doch vielfältige Berührungspunkte zum Naturschutz z.B. durch das Zusammenwirken von WRRL und den beiden naturschutzrelevanten EWG-Richtlinien Fauna-Flora-Habitat (FFH) [7] und der Vogelschutzrichtlinie [8]. Für die hiernach ausgewiesenen NATURA 2000-Gebiete mit vom Wasser abhängenden Arten und Lebensräumen müssen die jeweiligen wasserbezogenen Schutzziele bis 2015 erreicht werden (Artikel 4c WRRL). Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) und die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) haben zu diesem Themenkomplex eine gemeinsame Ad-Hoc-Arbeitsgruppe eingerichtet.

Sowohl die WRRL wie auch die FFH-Richtlinie fordern ein Monitoring des Erhaltungszustands. Daher ist eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung der Überwachungsprogramme hinsichtlich der wasserabhängigen Arten und Lebensräume sinnvoll. Die aus Naturschutzsicht erforderlichen Parameter für das Monitoring in NATURA 2000-Gebieten sind noch in die Überwachungsprogramme gemäß WRRL zu integrieren, zumal das FFH-Monitoring bereits erfolgt. Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen für wasserabhängige FFH-Arten und -Lebensräume zählen zu den grundlegenden Maßnahmen der Maßnahmenprogramme (Artikel 11 und Anhang VI WRRL). Hier muss der Naturschutz allerdings erst noch die für die Erhaltung und Verbesserung des Wasserzustandes maßgeblichen Aspekte und Zielgrößen bestimmen. Bei der Aufstellung der naturschutzfachlichen Managementpläne für die NATURA 2000-Gebiete, bei denen die Erhaltung oder Verbesserung des Wasserregimes ein wesentlicher Faktor ist, sind die wasser-

bezogenen Ziele in enger Abstimmung mit den Wasserbehörden in einer wasserwirtschaftlich umsetzbaren Form zu formulieren [9, 10, 11].

Die Ziele der WRRL sind nur erreichbar, wenn es gelingt, flächenbezogene Maßnahmen zur Verminderung der Stoffausträge und zur Verbesserung des Wasserrückhalts umzusetzen. Die Wasserwirtschaft hat kein eigenes raumbezogenes Planungsinstrumentarium, mit dem sich das flächendeckende Management von Einzugsgebieten räumlich hinreichend konkret sowie in Bezugnahme auf die verschiedenen Adressaten von Maßnahmen bewerkstelligen ließe. Die Landschaftsplanung hat ein hierarchisch angelegtes System vom Landschaftsprogramm auf Landesebene über den Landschaftsrahmenplan auf regionaler Ebene bis hin zum Landschaftsplan für Kreise oder Gemeinden. Sie ist flächendeckend zu erstellen sowie auf örtlicher Ebene regelmäßig fortzuschreiben. In den Plänen werden Aussagen zu wichtigen Landschaftsfunktionen und -potenzialen gemacht, die sich wie z.B. die Grundwasserschutzfunktion oder die Lebensraumfunktion auch aus den Vorgaben der WRRL ableiten lassen. Um Doppelarbeit zu vermeiden, sollten die Methoden und Instrumente der Landschaftsplanung in die Erarbeitung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL integriert werden. Die Landschaftspläne selbst können zukünftig im Zuge von Fortschreibungen gezielt Aussagen der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme aufgreifen und sie auf regionaler/lokaler Ebene im Rahmen der Entwicklung von Zielen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege konkretisieren [12].

### Literatur

- [1] 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, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L327/1 vom 22. Dezember 2000
- [2] Bank, P., Hahner, M. et al.: Beurteilung der Oberflächengewässer, *Wasserwirtschaft* 11/2003, 46
- [3] Borchardt, D.: Zielsetzung einer ökologischen Wasserwirtschaft, in: Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft (Hrsg.): Integrierte ökologische Gewässerbewertung – Inhalte und Möglichkeiten, Münchener Beiträge zur Abwasser-, Fischerei- und Flussbiologie, Bd. 51, 1998, 119–139
- [4] Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997, BGBl. I S. 2081, zuletzt geändert am 15. Dezember 1997, BGBl. I S. 2092

- [5] *Finke, L.*: Künftige Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Naturschutz, Positionspapier des Leiters des Ad-hoc-Arbeitskreises „EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Raumplanung“ der ARL, *ARL-Nachrichten* 2/2003, 1–5
- [6] *Bongartz, M.*: Vorbeugender Hochwasserschutz im Rahmen der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, UVP-Report 3+4/2003, 171–174
- [7] Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L206/7 vom 22. Juli 1992
- [8] Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L103 vom 25. April 1979
- [9] *Mühlinghaus, R., Korn, N., Jessel, B., Hasch, B.*: Die Relevanz der Wasserrahmenrichtlinie für Flussauen aus naturschutzfachlicher Sicht – Positionspapier, F+E-Vorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Juli 2003 (download: [www.bfn.de/09/wrrl-positionspapier.pdf](http://www.bfn.de/09/wrrl-positionspapier.pdf))
- [10] *Mader, J.*: Naturschutz in der Wasserrahmenrichtlinie, in: Alfred-Toeffer-Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, NNA-Berichte, 15. Jg., H. 2/2002, 9–12
- [11] *Munk, H.-H.*: Die Bedeutung des Naturschutzes bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Wasser und Abfall, 11–12 2003, 40–43
- [12] *Jessel, B.*: Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie auf die räumliche Planung, in: Alfred-Toeffer-Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, NNA-Berichte, 15. Jg., H. 2/2002, 15–20.

### Autor

*Dipl.-Ing. Rudolf Hurck*  
*Emschergenossenschaft/Lippeverband*  
*Kronprinzenstraße 24, 45128 Essen*  
*E-Mail: rhurck@eglv.de*

