

Strategien, Instrumente und Möglichkeiten

Wege zur Umsetzung des Aktionsprogramms Niedersächsische Gewässerlandschaften

Alexander Harms und Peter Sellheim (Hannover)

Zusammenfassung

Mit dem „Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften“ sollen die bisherigen Bemühungen zur nachhaltigen Entwicklung und Verbesserung der ökologischen Situation unserer Bach- und Flusslandschaften landesweit verstärkt werden. In diesem von der Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung des Landes gemeinsam getragenen Programm, das als Umsetzungsbaustein des Niedersächsischen Landschaftsprogramms auch die Niedersächsische Naturschutzstrategie mit Leben füllen soll, lassen sich die verschiedenen Aktivitäten zur Gewässer- und Auenentwicklung zukünftig stärker als bisher fachübergreifend zusammenführen. Mit seiner Umsetzungsorientierung bietet das Programm fachliche Grundlagen und dient als Wegweiser zu allen relevanten Fördermöglichkeiten. Durch eine stärkere Gewichtung und Umsetzung von Maßnahmen der Auenentwicklung in den gewässerbegleitenden Talauen, eine Intensivierung der Flächenbereitstellung entlang der relevanten Gewässerläufe und eine stärkere Nutzung naturschutzrechtlicher Instrumente werden darüber hinaus die Zielsetzungen der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie unterstützt. Das Programm leistet auch einen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung des landesweiten Biotopverbunds gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz und dient gleichzeitig den Zielen des Boden- und des Klimaschutzes. Die Zielsetzungen des Programms, zur integrierten Maßnahmenentwicklung in der Gebietskulisse der Niedersächsischen Gewässerlandschaften sowie zur Finanzierung und Förderung von Maßnahmen werden im vorliegenden Beitrag erläutert. Es wird aufgezeigt, dass für eine erfolgreiche Gewässer- und Auenentwicklung die bestehenden Handlungsmöglichkeiten weiter ausgeschöpft und erweitert werden müssen. Dabei können die Instrumente des Naturschutzes, der Agrarstruktur und der Raumordnung eine maßgebliche Rolle spielen.

Schlagwörter: Auen, Hochwasserschutz, Wasserrahmenrichtlinie, Naturschutz, Niedersächsische Gewässerlandschaften, Landschaftsplanung, Raumordnung, Auenentwicklung, Flächenverfügbarkeit

DOI: 10.3243/kwe2019.10.002

Abstract

Strategies, instruments and opportunities – Ways of implementing the Lower Saxony Aquatic Landscapes Action Programme

The Lower Saxony Aquatic Landscapes Action Programme seeks to intensify existing efforts aimed at sustainable development and improving the ecological situation in stream and river landscapes throughout our state. Jointly supported by the state's water management and nature conservation administration, the programme serves as a building block for implementing the Lower Saxony Landscape Programme and thus seeks to create a living and breathing natural conservation strategy for Lower Saxony. It also aims to bring together different water body and floodplain activities across the various disciplines more than in the past. With its implementation guidance, the programme offers technical foundations and indicates all relevant funding opportunities. Attaching more weight to and implementing floodplain development measures in floodplains running alongside water bodies, intensifying the provision of land along relevant watercourses and using more nature conservation instruments also support the targets of the EC Flood Risk Management Directive. The programme also contributes towards development and implementation of the state-wide biotope network in accordance with the German Federal Act for the Protection of Nature and also supports soil and climate protection goals. This article explains the programme's objectives to develop integrated measures in the territory of Lower Saxony's aquatic landscapes to fund and finance measures. It shows that existing opportunities for action must be tapped and expanded for successful water body and floodplain development. Nature conservation, agricultural structure and regional planning instruments can play a critical role in this process.

Key words: floodplain, flood protection, Water Framework Directive, nature conservation, Lower Saxony aquatic landscapes, landscape planning, regional planning, floodplain development, land availability

1 Einführung

Intakte Gewässer- und Auenlandschaften zählen zu den artenreichsten und leistungsfähigsten Ökosystemen in Deutschland.

Sie gewährleisten den Hochwasserabfluss, dienen der Wasserrückhaltung und Wasserreinigung, indem Nähr- und Schadstoff-

fe zurückgehalten werden, sind Kohlenstoffspeicher und Filter für Sedimente u. v. m. – der Nutzen gerade ökologisch funktionsfähiger Auen für die Gesellschaft ist groß [1].

In den Bach- und Flusssauen konzentrieren sich auch die europarechtlichen Vorgaben und Anforderungen von Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-RL) und Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-RL). Die inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Schnittmengen gerade bei den Zielen der Gewässer- und Auenentwicklung sind offenkundig.

Doch die Umsetzung der landschaftsbezogenen Ziele ist in den Gewässerlandschaften Niedersachsens bislang nicht hinreichend gelungen. Die Gründe für den mangelnden Umsetzungserfolg sind vielfältig und a. a. O. detailliert beschrieben [2]. Für die Gewässer- und Auenentwicklung ist eine strategische Neuausrichtung unabdingbar.

Mit dem Ende 2016 veröffentlichten Aktionsprogramm „Niedersächsische Gewässerlandschaften“ (NGL) [3] sollen die Bemühungen zur nachhaltigen Entwicklung der niedersächsischen Gewässerläufe und ihrer Auenlandschaften verstärkt werden. Mit dem neuen Fachprogramm – ein Baustein zur Umsetzung des im Entwurf vorliegenden Niedersächsischen Landschaftsprogramms – hat das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Klima und Energie neue Wege für eine fachübergreifende, integrierte Gewässer- und Auenentwicklung beschritten. Aktuell geht es nun darum, die verschiedenen Aktivitäten von Wasserwirtschaft und Naturschutz sowie des vorsorgenden Hochwasserschutzes fachübergreifend zusammenzuführen und zukünftig stärkere auenbezogene Akzente bei der Umsetzung zu setzen.

Für den Erfolg des Aktionsprogramms wird es dabei darauf ankommen, das Wirken der verschiedenen Fachverwaltungen mit ihren verschiedenartigen Instrumenten und Gestaltungsmöglichkeiten konsequent und fachübergreifend auf die Ziele der Gewässer- und Auenentwicklung auszurichten.

2 Gewässer- und Auenentwicklung in Niedersachsen – zum Stand der Dinge

2.1 Niedersächsische Gewässerlandschaften – vielfältig und entwicklungsbedürftig

Nur ein kleiner Teil der niedersächsischen Gewässerlandschaften befindet sich heute in einem naturnahen Zustand. Viele Tier- und Pflanzenarten sind stark gefährdet oder ausgestorben, manche Biotoptypen dieser Landschaften, wie z. B. Hartholzauwälder sind heute irreversibel geschädigt oder nur noch relikthaft vorhanden. Von den ursprünglichen ausgedehnten Überflutungsflächen insbesondere an den größeren niedersächsischen Gewässerläufen des niedersächsischen Tieflandes ist durch Deichbau, ufernahe Verwallungen und Verbauungen u. ä. nur wenig übriggeblieben, Retentionsräume sind kaum noch wirksam oder nicht vorhanden. An Elbe, Ems und Weser bspw. betragen die Verluste von Überschwemmungsflächen zwischen 50 und 90 %, im Mittellauf der Hase mehr als 90 % [4].

Zwar haben die in den zurückliegenden Jahren an niedersächsischen Fließgewässern und ihren Auen umgesetzten Entwicklungs- und Umgestaltungsmaßnahmen gebietsweise zu manchen ökologischen Verbesserungen geführt (z. B. durch Verbesserung der Ufer- und Sohlenstrukturen und Wiederher-

stellung der aquatischen Passierbarkeit). Die Maßnahmen haben auch dazu beigetragen, dass sich die Bestände des Fischotters und dessen Verbreitungsgebiet sich deutlich nach Westen und Süden ausgedehnt haben, in Niedersachsen allmählich erhalten [5].

Diese Maßnahmen werden aber insgesamt nicht ausreichen, um die Ziele der WRRL und der FFH-RL zu erreichen. Auch großräumige, flächenhaft wirksame Maßnahmen zur Auenentwicklung, z. B. zur Wiederherstellung auentypischer Strukturen oder zur Reaktivierung von Überschwemmungsflächen, konnten nur vereinzelt realisiert werden. Eine Verzahnung von Gewässerlauf und Aue ist bei vielen Projekten nicht zu erkennen, da die inhaltliche Schwerpunktsetzung bei einem großen Teil der bisher umgesetzten Maßnahmen v. a. bei punktuellen baulichen Vorhaben unmittelbar am Gewässerlauf, wie z. B. Umgestaltungen von Querbauwerken, lag. Doch Fließgewässer brauchen Platz, um sich mit Laufkrümmung und Bettbreite ihrem typischen Abflussregime anpassen zu können – seit langem unstrittig und eine entscheidende Voraussetzung für die Effektivität der Maßnahmenumsetzung zur Zielerreichung der WRRL [6].

2.2 Das Niedersächsische Landschaftsprogramm – Landschaftsbezogene Ziele und Strategien

Für eine effektive Koordination der für die Umsetzung der WRRL nach den Maßgaben des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) zuständigen Wasserwirtschaftsverwaltung und der Naturschutzverwaltung mit ihrem umfassenden gesetzlichen Auftrag zum Gewässer- und Auenschutz nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gab es in Niedersachsen bislang keine geeignete Grundlage. Dies hat sich mit dem Entwurf des neuen Niedersächsischen Landschaftsprogramms (LaPro) [7] geändert. Im Vergleich zum Wasserrecht beinhaltet das Naturschutzrecht einen umfangreicheren und differenzierteren „Werkzeugkasten“ raumbezogener Instrumente, die die Umsetzung gewässer- und auenbezogener Maßnahmen befördern können.

Somit sind die Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Umsetzung der WRRL bei der Erstellung naturschutzfachlicher Konzepte wie dem Biotopverbund gemäß §§ 20, 21 BNatSchG von vorneherein mitberücksichtigt werden.

Das Landschaftsprogramm kann zukünftig als fachübergreifende und gemeinsame Handlungsgrundlage der Naturschutz- und der Wasserwirtschaftsverwaltung dienen. Es umfasst auch die Ziele der Bodenschutz- sowie der Klimaschutzverwaltung. Bei der Umsetzung können personelle und finanzielle Kapazitäten der verschiedenen Fachverwaltungen zukünftig stärker gebündelt, koordiniert und effizienter eingesetzt werden.

3 Das Aktionsprogramm Nds. Gewässerlandschaften – neue Wege für die Gewässer- und Auenentwicklung

3.1 Integriertes Gewässer- und Auenmanagement

Von den insgesamt über 380 FFH-Gebieten in Niedersachsen sind mehr als 200 „wasserabhängige“ FFH-Gebiete, die sich mit Wasserkörpern nach WRRL überschneiden. Große Teile davon liegen in den niedersächsischen Bach- und Flusssauen. Die Ausweisung dieser Gebiete mit ihren charakteristischen Arten und



Abb. 1: Entwicklung der Programmkulisse Niedersächsische Gewässerlandschaften

Lebensraumtypen begründet besondere Erhaltungs- bzw. Entwicklungsverpflichtungen, die durch die Umsetzung der WRRL maßgeblich beeinflusst werden können. Ebenso können Maßnahmen im Rahmen des FFH-Managements und andere Vorhaben des Naturschutzes positive Wirkungen auf die Qualitätskomponenten nach der WRRL sowie für den vorbeugenden Hochwasserschutz entfalten. Grund genug, Planungen und Projekte gezielt abzustimmen, um vorrangig mehrfach wirksame Entwicklungs- und Umgestaltungsplanungen umzusetzen.

3.2 Zielsetzungen und inhaltliche Schwerpunkte

Zukünftig ist mehr als bisher die ökologische Gesamtsituation der Gewässerlandschaften mit allen ihren vielfältigen Funktionen und ihrem komplexen Wirkungsgefüge als Einheit zu ver-

stehen. Durch geeignete Maßnahmen sollen Gewässerlandschaften in ihrer Funktion als Lebensraum und natürlicher Hochwasserrückhalt wiederhergestellt und gesichert werden und die naturraumtypische Vielfalt, Eigenart, Schönheit und Erlebbarkeit dieser Landschaften gewährleistet werden. Das Aktionsprogramm bezieht sich auch auf § 21 (5) BNatSchG und die großräumige Vernetzungsfunktion von Gewässern und Auen mit ihrer Bedeutung als Lebensstätten von natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenarten im großräumigen Biotopverbund (s. Kap. 4.1). Gleichzeitig dient das Programm den Zielen des Niedermoor- bzw. des Boden- sowie des Klimaschutzes.

Im Einzelnen sind dabei als Kernziele besonders herauszustellen:

- Integrierte Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben von Natura 2000, WRRL und HWRM-RL unter gezielter Nutzung und Anwendung der Planungs- und Umsetzungsinstrumente des Naturschutzes und der Raumordnung zur Maßnahmenintensivierung,
- Stärkung und Weiterentwicklung der Instrumente und Verfahren zur gezielten Flächenbereitstellung für eine möglichst effektive Maßnahmenumsetzung,
- Erhalt, Schutz und Sicherung der verbliebenen, naturnahen Gewässer bzw. Gewässerstrecken und Auenbereiche, Vermeidung weiterer Belastungen und Beeinträchtigungen sowie Förderung einer gewässer- und auenverträglichen Nutzung,
- Wiederherstellung einer gewässertypischen, naturnahen Dynamik des Abflussgeschehens und Reaktivierung ehemals

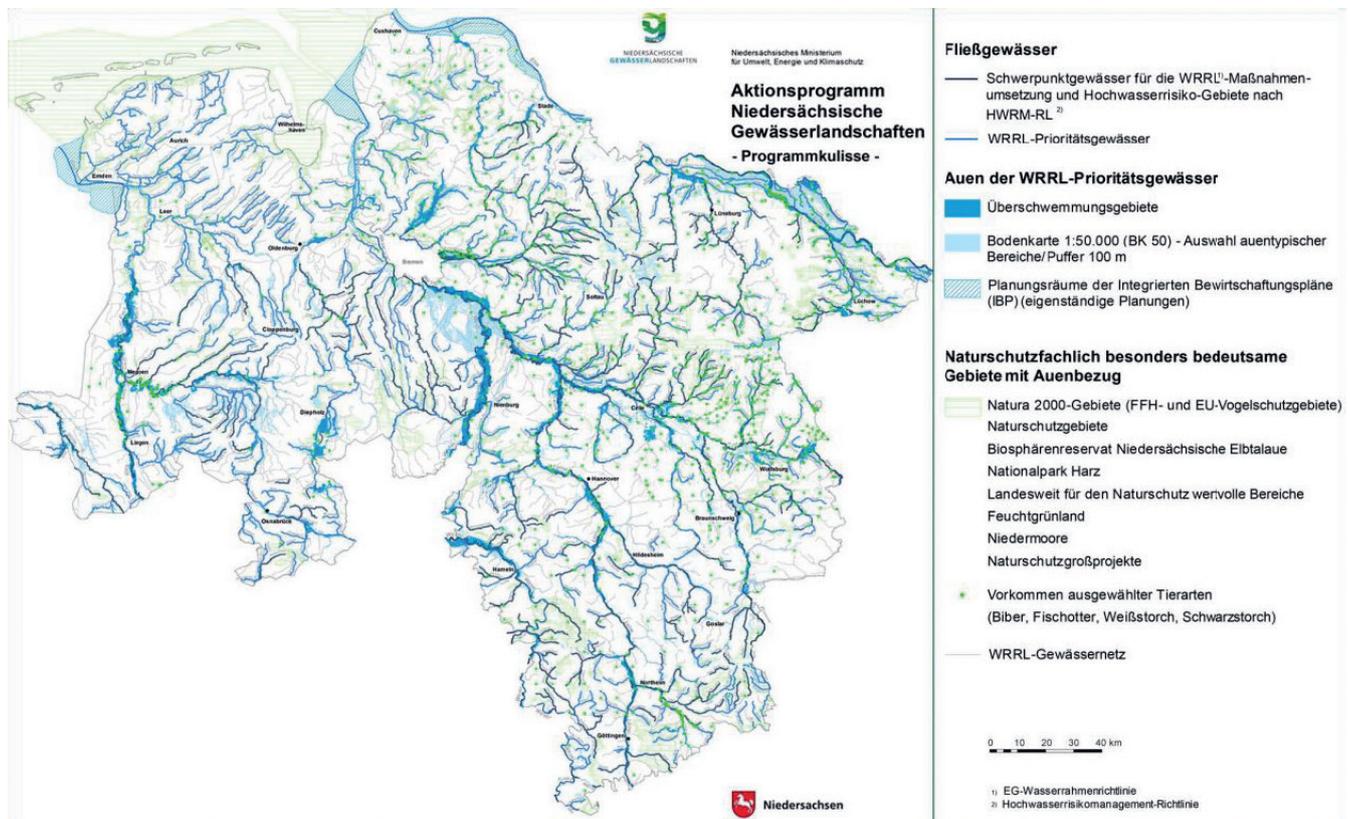


Abb. 2: Programmkulisse Niedersächsische Gewässerlandschaften (NGL): Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Gewässer- und Auenentwicklung in Niedersachsen

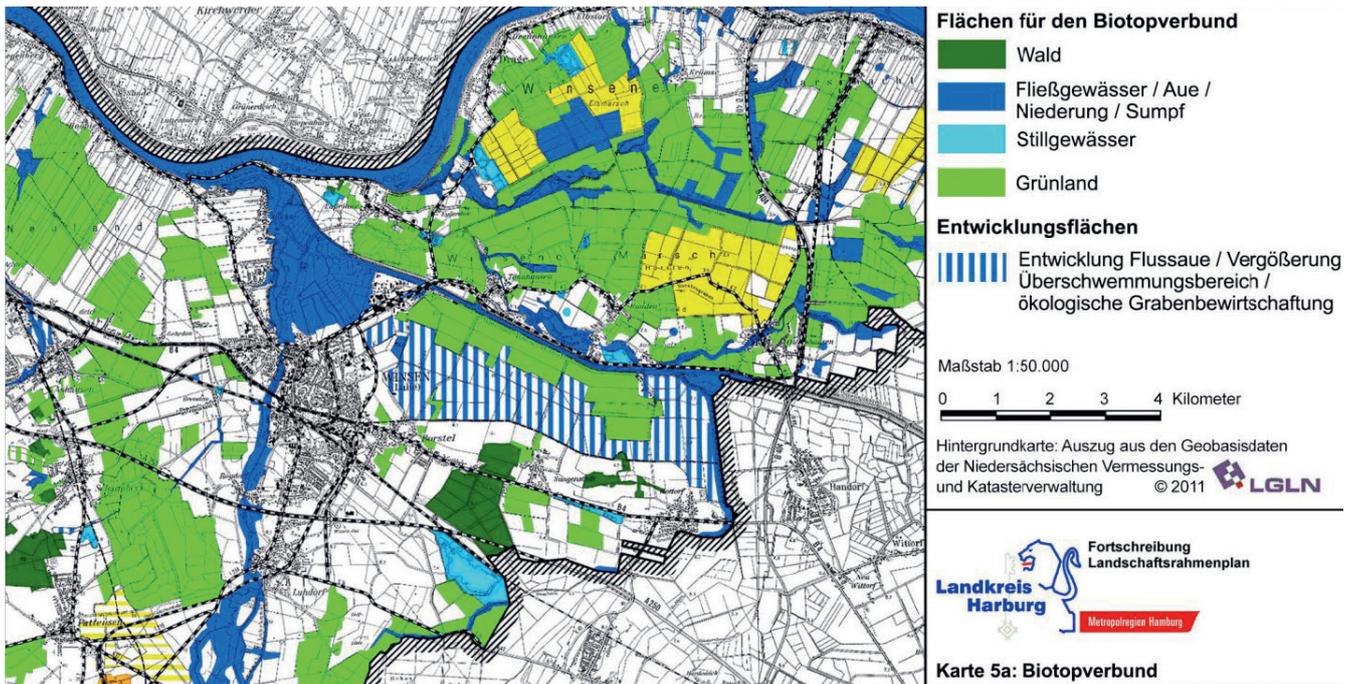


Abb. 3: Landschaftsrahmenplan des Landkreis Harburg: Regionale Auenabgrenzung mit Kompensationsflächenpool zur Schaffung von zusätzlichem Retentionsraum (Röhrichte, Seggenrieder, artenreiches Feuchtgrünland) Kartenausschnitt mit modifizierter Legende

liger Überflutungsflächen und Hochwasserrückhaltungen an den Entstehungsorten usw.,

- Sicherung und Wiederherstellung der Bestände hochgradig gefährdeter und schutzbedürftiger Tier- und Pflanzenarten mit besonderen Ansprüchen an gewässer- und auentypische Lebensräume im landesweiten Biotopverbund.

4 Umsetzung landesweiter Ziele auf regionaler und lokaler Ebene

4.1 Landesweite gemeinsame Programmkulisse von Naturschutz und Wasserwirtschaft

Vor dem Hintergrund der o. g. fachübergreifenden Zielsetzungen des Programms NGL wurde eine Programmkulisse entwickelt, die die verschiedenen Ziele und Inhalte des Naturschutzes, der Gewässerbewirtschaftung und des vorsorgenden Hochwasserschutzes beim Gewässer- und Auenschutz niedersachsenweit zusammenführt (Abbildung 1).

Damit liegt eine gemeinsame „blau-grüne“ Programmkulisse von Wasserwirtschaft und Naturschutz vor, die in die Konzeption des landesweiten Biotopverbunds im LaPro integriert wurde (Abbildung 2). Die getroffene Gewässerauswahl trägt somit den Anforderungen der FFH-RL, der WRRL und der HWRM-RL Rechnung.

4.2 Koordination der Maßnahmenumsetzung auf regionaler Ebene

Der Landschaftsrahmenplan (LRP) ist das strategische Planungsinstrument für Natur und Landschaft auf regionaler Ebene. Der LRP dient der Koordination der naturschutzrechtlichen Instrumente und Maßnahmen, also z. B. Schutzgebietsausweisungen, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Artenhilfsmaßnahmen, dem Aufbau von Kompensationsflächenpools und dem koordinierten Flächenerwerb. Zuständig für die Erstellung und die be-

darfweise Fortschreibung des LRP ist die untere Naturschutzbehörde. Die Vorgaben aus dem Landschaftsprogramm und aus dem Aktionsprogramm sind dabei aus der landesweiten Betrachtung im Maßstab 1: 500 000 in eine regionale im Maßstab 1: 50 000 zu übertragen und die programmatischen Ziele nach der jeweiligen räumlichen Situation gebietsbezogen zu konkretisieren. Dort, wo Gewässerentwicklungspläne (GEPL) vorliegen, sind die Inhalte mit dem Landschaftsrahmenplan abzugleichen und bedarfsweise zu vereinheitlichen.

Zur umsetzungsbezogenen Konkretisierung des Aktionsprogramms NGL sind auf der regionalen Ebene die folgenden Schritte erforderlich.

Maßstabsangepasste Konkretisierung der Programmkulisse

Die landesweite Auenkulisse ist aus regionaler Sicht zu konkretisieren. In Bereichen in denen die landesweite Auendarstellung auf bodenkundlichen Grundlagendaten und nicht auf den festgesetzten Überschwemmungsgebieten beruht, ist bei der Konkretisierung auf Basis der topografischen Karten anhand von Höhenlinien und Hochwasserschutzbauwerken wie Deichen oder Dämmen, die rezente Aue abzugrenzen. Wieder aktivierbare Retentionsflächen außerhalb der rezenten Aue sind ebenfalls als Entwicklungsflächen darzustellen (Abbildung 3).

Auf diesem Wege wird eine regionale Gewässer- und Auenkulisse erstellt, deren Zustand hinsichtlich der vorhandenen Biotope und Arten, der Böden, des Gewässerhaushalts sowie der Gewässerstruktur und des Landschaftsbildes analysiert und gebietsspezifisch im weiteren Verfahren der Landschaftsrahmenplanung bewertet wird.

Festlegung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele

Auf Basis der erstellten Auenkulisse des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches einer Wasser- und einer Naturschutzbehörde so-

wie der Analyse des Zustands der Gewässer und Auen werden für abzugrenzende Teilbereiche grundsätzliche Erhaltungs- und Entwicklungsziele festgelegt, die gegebenenfalls aus vorliegenden GEPL übernommen werden können (s. o.). Die Ziele des LRP sind nach den gesetzlichen Regelungen als Vorgaben für Maßnahmen heranzuziehen, die zur Umsetzung der WRRL dienen (§ 9 (5) BNatSchG). Insofern liegt es auf der Hand, dass die federführende Naturschutzbehörde die Wasserbehörde und möglichst auch die betroffenen Unterhaltungsverbände in die gebietsbezogenen Zielformulierungen einbeziehen sollte. Dies gilt umso mehr, da in begründeten Fällen von den Zielvorgaben der Landschaftsplanung bei der Umsetzung von Maßnahmen gemäß §§ 45h und 82 des WHG abgewichen werden kann und somit die Gefahr besteht, dass die Fachverwaltungen nicht gleichgerichtet arbeiten. Es ist wohl davon auszugehen, dass die Zielbestimmung für einzelne Gebiete weitestgehend einvernehmlich erfolgen kann, z. B. die Entwicklung von extensiv genutztem Grünland in derzeit durch Ackerbau geprägten Gebieten der Aue. Ein weiteres wichtiges Entwicklungsziel, gerade vor dem Hintergrund der wichtigen Funktion der Auen im landesweiten Biotopverbund, ist die Entwicklung von halboffenen Auenstrukturen, die wegen der möglichen hydraulischen Relevanz auch mit dem Hochwasserschutz abzustimmen sind. In diesem Zusammenhang sollte es auch möglich sein, hydraulisch nicht wirksame Retentionsräume zu identifizieren, in denen eine Entwicklung von Auwaldstrukturen verfolgt werden kann.

Priorisierung der konkreten Maßnahmenplanung

Die Erhaltungs- und Entwicklungsziele für die verschiedenen Teilbereiche der regionalen Auen- und Gewässerkulisse sowie die Betrachtung der Rahmenbedingungen für die Maßnahmenumsetzung, z. B. hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse, bilden die Grundlage für die Prioritätensetzung. Grundsätzlich gilt dabei: Umso mehr sich die Ziele von Naturschutz, WRRL und des vorsorgenden Hochwasserschutzes räumlich überlagern, desto höher ist der Stellenwert der Umsetzung von Maßnahmen. Auch wegen der beschränkten finanziellen Ressourcen und personellen Kapazitäten und angesichts des Umfangs der Aufgabe der richtlinienkonformen Umsetzung der Gewässer- und Auenentwicklung sind aus der regionalen Gesamtschau des LRP räumliche Schwerpunkte und Prioritäten für die Maßnahmenumsetzung abzuleiten. Die Erarbeitung eines entsprechenden landesweiten Methodenstandards dazu ist in Vorbereitung.

4.3 Freihalten potenzieller Flächen für die Gewässer- und Auenentwicklung

Eine Maßnahmenumsetzung, die den für die Wasserwirtschaft und den Naturschutz gesetzten Zielen gerecht wird, ist oftmals nur langfristig möglich. Da viele Nutzungsansprüche an Gewässer und ihre Auen gestellt werden (u. a. Siedlungsentwicklung, Gewerbe und Industrie, Verkehr, Sand- und Kiesabbau), ist es unerlässlich, diese Flächen vor einer Inanspruchnahme zu schützen, die *nicht* mit den Zielen der Gewässer- und Auenentwicklung vereinbar ist. Dies können mit dem Blick auf den Hochwasserschutz hydraulisch relevante Bereiche sein, die im Sinne des vorbeugenden Hochwasserschutzes nicht bebaut werden dürfen. Ein anderes Beispiel

sind zu sichernde naturnahe Bereiche von Gewässer und Aue, die Ausgangspunkt für die Wiederbesiedelung von Gewässerabschnitten, die sich in einem schlechten Zustand befinden, sein können.

Die für die Umsetzung der WRRL prioritären Gewässer in Niedersachsen, die überregionalen Wanderrouten der Fischfauna sowie die Laich- und Aufwuchsgewässer sind durch ihre Bedeutung für den landesweiten Biotopverbund von der Landesraumordnung als Vorranggebiete für den Biotopverbund geschützt. Es handelt sich dabei um einen planungsrechtlichen Schutz, der eine Genehmigung von Vorhaben durch die zuständigen Genehmigungsbehörden nur zulässt, sofern diese nicht die Funktionen für den landesweiten Biotopverbund beeinträchtigen. Das Landes-Raumordnungsprogramm beschränkt sich auf eine linienhafte Darstellung der Fließgewässer. An die regionale Raumordnung der Landkreise und Städte wird in Ergänzung dazu der Auftrag gerichtet, auf ihrer Ebene eine Auenabgrenzung vorzunehmen und diese mit einer planungsrechtlichen Sicherung durch einen Vorrang für die Biotopverbundfunktion zu versehen, der auch den wasserwirtschaftlichen Zielen zugutekommt (s. Kap. 4.2).

Die Kommunen können hinsichtlich ihrer Bauleitplanung über eine entsprechende Regelung des Regionalen Raumordnungsprogramms außerdem dazu angehalten werden, naturschutzrechtliche und baurechtliche Kompensationsflächen gezielt in Entwicklungsbereiche für die Fließgewässer und Auen zu lenken.

4.4 Flächenbereitstellung für die Maßnahmenumsetzung

Die mangelnde Flächenverfügbarkeit ist *das* zentrale Problem, das einer forcierten Umsetzung der Ziele der Gewässer- und Auenentwicklung durch wirksame Maßnahmen entgegensteht. Bereits eine ordnungsgemäße Flächenbewirtschaftung ist in der Aue unter den Gegebenheiten schwer herstellbar. Die Regelungen zur guten fachliche Praxis [8] geben der Landwirtschaft zwar vor, dass u. a. Überschwemmungsgebiete, Standorte mit hohem Grundwasserstand und Moorböden absolute Grünlandstandorte sind. In der Praxis entfaltet dies aber kaum Wirkung, so dass eine Ackernutzung sowohl in den Auen als auch auf organischen Böden weiträumig praktiziert wird – trotz aller bekannten negativen Effekte für Gewässer und Aue.

Gestattungsverträge und hoheitliche Maßnahmen

In den Schwerpunkträumen der Fließgewässer- und Auenentwicklung ist ein zielgerichtetes Flächenmanagement zu betreiben, das darauf abzielt, Maßnahmen in möglichst großen zusammenhängenden Auenkomplexen umsetzen zu können. Hierbei bietet sich neben dem Flächenkauf und dem Flächentausch eventuell auch der Abschluss von Gestattungsverträgen an.

Während Maßnahmen zur Flächenextensivierung auf Grünland durch temporäre vertragliche Vereinbarungen möglich sind, ist eine Nutzungsänderung von Acker zu Grünland wegen des drohenden, dauerhaften Wegfalls der Ackerprämie für den Bewirtschafter vertraglich kaum realisierbar. Grundsätzlich wäre es denkbar, die standortgerechte Nutzung im Rahmen der grundgesetzlichen Sozialpflichtigkeit des Eigentums einzufordern. Dies bedarf aber einer hoheitlichen Verordnung, die auch politisch konsensfähig sein muss.

Flächen in der Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand

Die Umsetzung effektiver Maßnahmen der Gewässer- und Auenentwicklung macht in der Regel die eigentumsrechtliche Verfügungsgewalt über die betreffenden Flächen erforderlich. In den oben beschriebenen regionalen Schwerpunkträumen der Gewässer- und Auenentwicklung sind für eine verstärkte Maßnahmenumsetzung Flächen von Seiten der Gebietskörperschaften bereitzustellen. In erster Linie sind dies die Flächen, die sich ohnehin bereits im Besitz der öffentlichen Hand, also der des Landes, mit seiner Wasserwirtschafts-, Natur-, Straßenbau- und insbesondere der Domänenverwaltung, der Landkreise, ihrer Stiftungen und Flächenagenturen sowie der Kommunen befinden. Um die Wirtschaftlichkeit der Bereitstellung öffentlicher Flächen darzulegen, kann der Ökosystemleistungsansatz herangezogen werden [9]. Die Kosteneffizienz von Maßnahmen auf Flächen der öffentlichen Hand sollte auch Eingang in die Betrachtungen im Rahmen der Wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III der WRRL finden.

Agrarstrukturelle Maßnahmen

Für die aktuelle Förderperiode wurde für Niedersachsen erstmals eine ELER-basierte Maßnahme mit der Bezeichnung „Flächenmanagement für Umwelt und Klima“ eingeführt. Sie zielt als vorauslaufende Maßnahme zur Herstellung eines naturnäheren Wasserhaushalts darauf ab, Hoch- und Niedermoore eigentumsrechtlich neu zu strukturieren, Moorflächen der öffentlichen Hand zu arrondieren und zu erweitern sowie den ursprünglichen Flächeneigentümern Flächen mineralischer Standorte im Umfeld der Moore zuzuordnen [10]. Dieser Ansatz sollte in der kommenden Förderperiode mit einer dementsprechenden Fördermaßnahme „Flächenmanagement für Gewässer und Auen“ auf den Bereich der Auen ausgedehnt werden.

Vorkaufsrecht nach BNatSchG und WHG

Ein wichtiger Baustein für das zielgerichtete Flächenmanagement in den Auen ist die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts nach § 66 BNatSchG durch die Naturschutzverwaltung sowie nach § 99 WHG durch die Wasserwirtschaftsverwaltung. § 66 BNatSchG normiert ein Vorkaufsrecht der Länder u. a. für Grundstücke, auf denen sich oberirdische Gewässer befinden. In den Ausführungsgesetzen und in ergänzenden Verfahrensvorschriften der Länder lässt sich dieses Vorkaufsrecht sinnvoll

erweise so ergänzen, dass es nicht nur für Grundstücke genutzt werden kann, auf denen Gewässer liegen, sondern auch für an Gewässer angrenzende Grundstücke. Anders als in anderen Bundesländern ist diese Möglichkeit in Niedersachsen bislang ungenutzt geblieben und kann als Baustein der Maßnahmenvorbereitung zukünftig Bedeutung erlangen.

Das wasserhaushaltsrechtliche Vorkaufsrecht ist in dieser Hinsicht von vornherein besser ausgestattet. Es soll für den Erwerb von Grundstücken dienen, die für Maßnahmen des Hochwasser- oder Küstenschutzes benötigt werden. Beide Vorkaufsrechte stehen ohne weitere Regelung nebeneinander und können sich im Sinne einer integrativen Auenentwicklung bei Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes sinnvoll ergänzen. Bei Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes können sie jedoch auch miteinander konkurrieren, was den Bedarf für abgestimmte, gemeinsame Ziele der Gewässer- und Auenentwicklung weiter verdeutlicht.

Kompensationsflächenpools

Die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen erfolgt durch die Kommunen auf freiwilliger Basis. Sie ist in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft, z. B. verkürzt sich für die Kommune und den Vorhabenträger das Zulassungsverfahren, wenn schnell Kompensationsflächen nachgewiesen werden können. Für den Naturhaushalt ist ein potenzieller positiver Effekt, dass Kompensationsflächen räumlich besser gesteuert und in den Gewässerlandschaften konzentriert werden können. Für die Gewässer- und Auenentwicklung können so wichtige Bereiche zurückgewonnen und dauerhaft gesichert werden. Kompensationsflächenpools können idealerweise im Landschaftsrahmenplan (Abbildung 3. LRP LK Harburg) in Zusammenarbeit mit den Kommunen planerisch vorbereitet werden. Dadurch ergibt sich auch die Möglichkeit der Entwicklung interkommunaler Flächenpools, die gegebenenfalls im Sinne eines Ökokontos betrieben werden können [11].

5 Gestaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gewässerlandschaften

5.1 Maßnahmen und Handlungsfelder

Fachliche Grundlagen der Maßnahmenplanung und -umsetzung

Für viele Handlungsfelder der Gewässer- und Auenentwicklung und Einzelthemen der Maßnahmenplanung liegen in-

| Nr. | Maßnahmengruppen Aktionsprogramm Nieders. Gewässerlandschaften |
|-----|---|
| 1 | Maßnahmen zur naturnahen Entwicklung und Gestaltung von Gewässerlandschaften gem. <i>NLWKN-Leitfaden Maßnahmenplanung Hydromorphologie (Teil A)</i> [6] |
| 2 | Maßnahmen zur Flächenbereitstellung für die Gewässer- und Auenentwicklung |
| 3 | Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen für wasserabhängige Biotop- und Lebensraumtypen in Gewässerlandschaften |
| 4 | Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen für gewässer- u. auentypische Tier- und Pflanzenarten |
| 5 | Konzeptionelle Maßnahmen und Planungen |
| 6 | Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung |
| 7 | Sonstige Maßnahmen |

Tabelle 1: Maßnahmengruppen der Gewässer- und Auenentwicklung in niedersächsischen Gewässerlandschaften

zwischen sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene zahlreiche einschlägige Fachveröffentlichungen, Arbeits- und Orientierungshilfen, Leitfäden und gewässerbezogene Planungsgrundlagen vor, auf die bei der Projektentwicklung zurückgegriffen werden kann. Zu nennen sind dabei v. a. die NLWKN-Publikationen von Wasserwirtschaft und Naturschutz wie die verschiedenen NLWKN-Leitfäden und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der WRRL und zur Maßnahmenentwicklung, die Informationsdienste Naturschutz Niedersachsen, die Vollzugshinweise (VZH) für Arten und Lebensraumtypen [12] u. ä.

Maßnahmenkatalog Niedersächsische Gewässerlandschaften

Zur Vorgehensweise bei Planung und Umsetzung von Maßnahmen wurde ein einheitlicher Maßnahmenkatalog zur Entwicklung und Gestaltung niedersächsischer Gewässerlandschaften erarbeitet. Die hier aufgeführten Einzelmaßnahmen spiegeln das relevante Spektrum der grundsätzlich geeigneten Maßnahmen der Gewässer- und Auenentwicklung im Wesentlichen wider (Tabelle 1). Dazu gehören auch die in Kapitel 4 dargestellten vorbereitenden Maßnahmen. Zusätzlich enthält der Katalog eine Zuordnung der für die jeweiligen Maßnahmen grundsätzlich geeigneten Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten (s. Kap. 5.2) und dient damit v. a. als Orientierungshilfe für die zielgerichtete Maßnahmenauswahl, -planung und -umsetzung.

5.2 Finanzierung und Förderung

Die wichtigsten Finanzierungsquellen sind die von der EU kofinanzierten niedersächsischen Förderprogramme. Sie wurden entsprechend ausgewertet und den im o. g. Maßnahmenkatalog aufgeführten relevanten Einzelmaßnahmen zugeordnet. Dieser Katalog und die Zusammenstellung der für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen potenziell geeigneten Finanzierungsmöglichkeiten in den Gewässerlandschaften bilden einen Schwerpunkt des Aktionsprogramms.

5.3 Ansprechpartner, verantwortliche Stellen und relevante Akteure für die Programmumsetzung

Das Aktionsprogramm richtet sich an alle, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten für den Schutz und die Entwicklung niedersächsischer Gewässerlandschaften Verantwortung tragen (vgl. § 2 BNatSchG). Dies sind:

- die Dienststellen und Fachverwaltungen der Land- und Forstwirtschaft als Kooperationspartner, v. a. Domänenverwaltungen, Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL), Landwirtschaftskammer (LWK), Niedersächsische Landesforsten (NLF),
- Landkreise und Städte mit ihren Wasser- und Naturschutzbehörden sowie ihren Planungsämtern,
- Unterhaltungsverbände bzw. Wasser- und Bodenverbände als Maßnahmen- und Projektträger,
- Fischerei- und Naturschutzvereine und -verbände als mögliche Maßnahmen- und Projektträger,
- Klosterkammer (in ihrer Rolle als Flächeneigentümer),
- Stiftungen,
- private Flächeneigentümer und -nutzer.

6 Fazit und Ausblick – Perspektiven für das weitere Vorgehen

Die bisherigen Bemühungen zur Umsetzung der sich aus den europarechtlichen Vorgaben ergebenden Ziele für die Gewässer- und Auenentwicklung sind nicht ausreichend gewesen, so dass für die Zukunft eine Neuausrichtung durch das Aktionsprogramm NGL notwendig ist. Mit dem Programm und den vorhandenen Planungs- und Umsetzungsinstrumenten von Naturschutz, Wasserwirtschaft, Agrarstruktur und Raumordnung liegen eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten für die Gewässer- und Auenentwicklung vor, deren Nutzung zukünftig wesentlich effektiver erfolgen kann. Entscheidend ist nun, dass sich alle relevanten Fachverwaltungen und sonstigen Akteure die landesweite Konzeption als gemeinsame Handlungsgrundlage zu eigen machen und bei der Umsetzung kooperativ und koordiniert vorgehen. Ein Schlüssel dafür liegt in der ministeriellen Steuerung der verschiedenen Fachverwaltungen und bei dem dafür notwendigen politischen Gestaltungswillen.

Geeignete Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente sind vorhanden, um Maßnahmen in den Gewässerlandschaften umsetzen zu können, so dass bei einem konsequenten Vorgehen maßgebliche Verbesserungen in den Gewässerlandschaften möglich sind.

Für eine effektive Umsetzung des Programms sind folgende Aspekte herauszustellen, die insbesondere die Planungs- und Umsetzungsinstrumente stärker in den Fokus rücken:

1. Bei der zukünftigen Ausgestaltung von Maßnahmen ist sicherzustellen, dass Gewässerkörper und Aue als funktionsökologische Einheit betrachtet werden und hydromorphologische Prozesse, die die Bereitstellung von Flächen in der Aue erfordern, mehr Gewicht bekommen. Integrierte, mul-

Anzeige

Unser Expertentipp



Praxisseminar für

Naturgemäße lebende Bauweisen
12./13. Februar 2020
in Siegburg
500,00 €/400,00 €**



Seminar

Flächenbereitstellung für die Fließgewässerentwicklung
11. März 2020
in Kassel
430,00 €/360,00 €**



Seminar

Bach- und Flussaunen
1./2. April 2020
in Nürnberg
450,00 €/370,00 €**

*! für fördernde DWA-Mitglieder
**! für DWA-Mitglieder

- tifunktionale Planungen müssen dabei grundsätzlichen Vorrang genießen.
2. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes ist auf behördlicher Seite, insbesondere bei den Landkreisen und Städten, im Zuge der Landschaftsrahmenplanung weiter zu verbessern. Dadurch wird ein fachübergreifender Konsens befördert und mit gebündelten Ressourcen die Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen vorangetrieben.
 3. Für die Umsetzung von Maßnahmen sind nicht nur auf Landesebene Prioritäten zu formulieren. Auf regionaler Ebene sind die landesweiten Ziele fachübergreifend im Zuge der Landschaftsrahmenplanung zu konkretisieren und regionale Schwerpunkträume für die Gewässer- und Auenentwicklung in den Planwerken der Landkreise und Städte darzustellen, die kurz-, mittel- und gegebenenfalls langfristig realisierbar sind.
 4. Flächen der öffentlichen Hand in den Schwerpunkträumen der Gewässer- und Auenentwicklung sind entsprechend der gebietsspezifischen Ziele zu bewirtschaften. Bei Maßnahmen, die eine Aufgabe oder Einschränkung der bisherigen land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung auf Flächen der öffentlichen Hand erforderlich machen, kann die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme dargestellt werden, indem ein Kostenvergleich mit denkbaren Maßnahmen technischer Art oder nach vertraglicher Vereinbarung auf privaten Flächen angestellt wird. Flächen der öffentlichen Hand, die außerhalb der Auen liegen, können als Tauschflächen genutzt werden.
 5. Um den Handlungsspielraum für Maßnahmen in der Aue zu erlangen, sind agrarstrukturelle Maßnahmen (Flurbereinigung für Gewässer und Aue) zu konzipieren und die gesetzlichen Vorkaufsrechte so auszugestalten, dass sie für die Ziele der integrierten Auenentwicklung genutzt werden können.
 6. Die naturschutzrechtlichen Instrumente sollten verstärkt für die Gewässer- und Auenentwicklung verwendet werden. Kompensationsflächenpools können die Flächenverfügbarkeit für auenbezogene Maßnahmen verbessern. Durch die Verordnung von Schutzgebieten können die Nutzungen in der Aue zielgerichtet geregelt werden.
 7. Es steht ein weites Spektrum an Förderinstrumenten zur Verfügung, über die alle Typen von Maßnahmen finanziert werden können. Die Wasserwirtschafts- und die Naturschutzverwaltung des Landes Niedersachsen im NLWKN berät potenzielle Projektträger im Rahmen des Aktionsprogramms NGL und übernimmt damit eine „Lotsenfunktion“ bei der Finanzierung und dem Management von Maßnahmen.
 8. Ein derzeit in Aufbau befindliches Retentionsflächenkataster für das Land Niedersachsen kann den Belang des vorbeugenden Hochwasserschutzes bei der zukünftigen Bestimmung vorrangig zu entwickelnder Auenbereiche und der räumlichen Steuerung von Maßnahmen stärken.

Literatur

- [1] Kowatsch A. & A. Schäfer (2015): *Gewässer und Auen – Nutzen für die Gesellschaft*. Hrsg. v. Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.), Bonn.

- [2] Reese, M. Bedtke, N., Gawel, E., Klauer, B., Köck, W., Möckel, S., (2018): *Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise. Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens*. – Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht, Band 37. NOMOS-Verl., Leipzig, 243 S.
- [3] Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2016): *Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften*, Hannover, 67 S. (http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/foerderprogramme/aktionsprogramm_gewaesserlandchaften/aktionsprogramm-niedersaechsische-gewaesserlandchaften-38719.html).
- [4] BMUB & BfN (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit & Bundesamt für Naturschutz, 2009): *Auenzustandsbericht – Flussauen in Deutschland*. – *Naturschutz und biologische Vielfalt* 87, Berlin & Bonn.
- [5] Sellheim, P. (2013): *20 Jahre Fließgewässerrenaturierung in Niedersachsen – und wie erfolgreich waren wir?* – Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 33 (1) (1/2013), S. 10–25.
- [6] Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) (2008): *Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Teil A Fließgewässer-Hydromorphologie. Empfehlungen zu Auswahl, Prioritätensetzung und Umsetzung von Maßnahmen zur Entwicklung niedersächsischer Fließgewässer (Wasserrahmenrichtlinie Band 2)*
- [7] Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) (2018): *Grüne Infrastruktur Niedersachsen – Niedersächsisches Landschaftsprogramm* (Entwurf September 2018, unveröff.)
- [8] Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2018: *Leitlinien Ordnungsgemäße Landwirtschaft Standards der „guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft“*, 2018 aktualisiert.
- [9] Mehl, D., Scholz, M., Schulz-Zunkel, Ch., Kasperidus, H.-D., Born, Wanda, Th. Ehlert (2013): *Analyse und Bewertung von Ökosystemfunktionen und -leistungen großer Flussauen*. KW Korrespondenz Wasserwirtschaft 6 (9), S. 493–499, 2013.
- [10] Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2016): *Programm Niedersächsische Moorlandschaften*, Hannover.
- [11] Breuer, W. & E. Bierhals (2015): *Hinweise für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffsfolgen*, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 2/2015.
- [12] Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) (2010): *Vollzugshinweise zum Schutz der FFH-Lebensraumtypen sowie weiterer Biotoptypen mit landesweiter Bedeutung in Niedersachsen. Teil 2: FFH-Lebensraumtypen und Biotoptypen mit Priorität für Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen – Fließgewässer mit flutender Wasservegetation*. – Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Hannover, 20 S., unveröff.

Autoren

Dipl.-Ing. Alexander Harms

Dipl.-Biol. Peter Sellheim

NLWKN – Geschäftsbereich Landesweiter Naturschutz
– Landschaftsplanung, Beiträge zu anderen Planungen,
Naturschutzinformation –
Betriebsstelle Hannover-Hildesheim
Göttinger Chaussee 76 A
30453 Hannover

E-Mail: alexander.harms@nlwkn-h.niedersachsen.de
peter.sellheim@nlwkn-h.niedersachsen.de

