



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

### I. Einleitung

Der BUND, der NABU und der WWF setzen sich im Aktionsbündnis gemeinsam dafür ein, dass die Elbe und ihr Umfeld wieder zu einer lebendigen Tideelbe entwickelt wird.

Eine lebendige Tideelbe ist das wiederholt beschlossene Ziel der deutschen Bundesregierung auf europäischer Ebene und damit also auch ihr gesetzlicher Auftrag.

So bestimmt die Europäische Wasserrahmenrichtlinie, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen die Verschlechterung des Zustandes aller Oberflächengewässer zu treffen und diese stattdessen zu schützen, zu verbessern und zu sanieren haben, um einen guten Zustand zu erreichen.

Und auch die Europäischen Richtlinien zum Naturschutz (FFH- Richtlinie) verlangen von den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand zu erhalten oder diesen wiederherzustellen.

Vor zwanzig Jahren auf dem Umweltgipfel in Rio hat die weltweite Gemeinschaft der Staaten ebenfalls vereinbart, dem weltweiten Verlust von Arten und Lebensräumen entschlossen entgegen zu treten.

Und wie sieht die Wirklichkeit in Deutschland aus? Trotz nationaler Gesetze und europäischen Richtlinien, die eigentlich für einen besseren Schutz der Natur sorgen sollten, hat die deutsche Flusspolitik einen gesunden Fluss innerhalb von 15 Jahren zum Sanierungsfall gemacht und die biologische Vielfalt der Region reduziert.

#### **Das Negativbeispiel: Ausbau der Ems**

Die Unterems wurde zwischen Papenburg und Emden von 1984 bis 1995 für die Überführung von Kreuzfahrtschiffen vier Mal vertieft. Die Folgen: die Mengen der Unterhaltungsbaggerungen haben sich um das 15- bis 30-fache erhöht; die Schwebstoffgehalte im Wasser sind so stark gestiegen, dass sie heute um das 120-fache höher liegen als in Weser und Elbe, und es kommt streckenweise jedes Jahr über Monate zu einem dramatischen Sauerstoffmangel. Die Gewässergüte wurde seit 1984 um drei Güteklassen heruntergestuft. Wertvolle Flachwasserzonen, die Laich-, Ruhe- und Aufwuchsgebiete für Fische, verlanden jetzt und fallen bei Ebbe trocken. Die Ems ist mit der letzten Vertiefung zur ökologischen Ruine geworden, weil die Pufferkapazität des Flusses endgültig überschritten wurde. Je größer die Vorbelastung eines Ökosystems ist, desto sensibler und empfindlicher reagiert es auf weitere Eingriffe.

Mit der geplanten Vertiefung der Tideelbe wird ein Zustand erreicht, der, - vergleichbar mit der Entwicklung an der Unterems - zum „Kippen“ des Flussökosystems führen kann. Deutschland darf aber nicht auch noch die zweite seiner vier Flussmündungen zerstören.



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

### II. Zusammenfassung der fallübergreifenden Verstöße gegen das EU-Recht:

Die WRRL und FFH-RL verbieten grundsätzlich Vorhaben, die zu einer Verschlechterung des Zustandes der Gewässer oder der europäischen Schutzgebiete führen und lassen diese nur in Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen zu. Zu den Voraussetzungen gehört, dass es keine weniger belastenden Alternativen gibt und zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für ein beeinträchtigendes Vorhaben sprechen. In Deutschland ist die Ausnahme die Regel. Alle großen deutschen Ästuarien und andere Bundeswasserstraßen werden auch nach dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie und WRRL von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion weiter vorrangig als Verkehrsweg gesehen, frei nach deren Motto: „Wir machen Schifffahrt möglich“.

Folgende Verstöße gegen das europäische Umweltrecht treffen, unterschiedlich gewichtet, auf alle Ausbauverfahren in den Bundeswasserstraßen zu:

#### 1. Mangelnde Berücksichtigung der ökologischen Belange bei der Abwägung und Formulierung des überwiegenden öffentlichen Interesses

Bisher wurden die wirtschaftlichen Belange, die mit dem jeweiligen Vorhaben verbunden sind, in allen Ausbauvorhaben stärker gewichtet als das Ziel, der jetzigen und den zukünftigen Generationen die Vielfalt an Arten und Lebensräumen zu erhalten. Selbst schwache ökonomische Gründe wiegen stärker als die Schädigung hochwertvoller Lebensräume und Arten.

**Beispiel Weser:** Nach zahlreichen früheren Vertiefungen des Flusses zwischen 1889 und heute erlaubt der umstrittene Planfeststellungsbeschluss der WSD-Nordwest aus dem Juli 2011 neben dem weiteren Ausbau der Außenweser auch für die besonders sensiblen Flussabschnitte der Unterweser zwischen Bremerhaven und Bremen eine nochmalige Vertiefung des Flusses. Begründet wird dies etwa für die Strecke bis Bremen mit der allgemeinen Erwägung, es drohten ansonsten Umschlagverlagerungen im Bremer Hafen. Dieses Argument wird als überwiegend angesehen, obwohl im Planfeststellungsbeschluss selbst eingeräumt wird, befragte Unternehmen der Transportwirtschaft hätten keine konkreten Absichten erklärt, Transportwege im Fall der Unterlassung weiterer Vertiefungen umzuleiten. Das Gewicht des Vorhabens sei mit entsprechend geringerem Gewicht in die Abwägung einzustellen. Konsequenz daraus in der Abwägung? Die geringe Gewichtung der wirtschaftlichen Belange überwiegen aus Sicht der Planfeststellungsbehörde die Belange des Netzes Natura 2000 zwingend.

#### 2. Mangelhafte Alternativenprüfung

Bezüglich der Definition, was eine zumutbare Alternative ist, besteht aus Sicht der Umweltverbände Klärungsbedarf. Bisher wurden in keinem Ausbauverfahren zumutbare Alternativen tatsächlich geprüft.

**Beispiel Donau:** Nur noch zwischen Weltenburg und Kehlheim ist die bayerische Donau auf ca. 70 km vergleichsweise naturnah und fließt frei. Dieser Abschnitt ist vollständig als Natura2000-Gebiet ausgewiesen. Die Ausbauplanungen für die Wasserstraße Donau sehen eine vollständige Kanalisierung mit abschnittweisem Aufstau zur Erreichung der geplanten Fahrwassertiefe für 2,5 m abgeladene Binnenschiffe vor. Damit sind in großem Umfang die Erhaltungsziele der Natura2000-Gebiete gefährdet und eine Verschlechterung des „guten ökologischen Zustands“ ist zu erwarten. Eine alternative „flussbauliche Lösung“ ohne Staustufen mit beschränkter Fahrrinnenvertiefung (2,5 m Abladetiefe damit nicht erreichbar) wird zwar mit untersucht, eine



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

angemessene umfassende Prüfung unter Betrachtung anderer Verkehrsträger nach findet jedoch nicht statt. Dabei ist absehbar, dass diese Maßnahme nur einen kleinen Teil des Gütertransportsystems von Deutschland nach Ungarn oder Serbien lösen kann, weil die Donau nur bis Wien vergleichbare Fahrwassertiefe aufweist und ab Wien sowieso wieder eine Umladung auf LKWs oder kleinere Schiffe stattfinden muss.

### 3. Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot der FFH- und WRRL

Gemäß der europäischen FFH- und WRRL sind Vorhaben, von Ausnahmen abgesehen, zu untersagen, wenn diese zu einer Verschlechterung des Gewässerzustandes bzw. der Erhaltungsziele führen. Es gibt allerdings noch keine rechtlich verbindlichen methodischen Vorgaben zur Beurteilung von Verschlechterungen. Die Vorhabenträger bewerten in der Regel nur Verschlechterungen von einer Zustandsklasse in die nächst schlechtere. Die in der Literatur und von den Umweltverbänden vertretene Auffassung, dass jede weitere Verschlechterung unabhängig von den Zustandsklassen als eine Verschlechterung gemäß der Richtlinien darstellt, findet fast keine Berücksichtigung.

Alle geplanten oder gerade genehmigten Ausbauprojekte an den Mündungen von Elbe, Weser und Ems sowie an Donau und Mittelbe verstoßen gegen das Verschlechterungsverbot.

### 4. Verstoß gegen die Verpflichtung Maßnahmen zur Erreichung der ökologischen Ziele, des günstigen Erhaltungszustandes bzw. eines guten Zustandes gemäß der FFH- und WRRL durchzuführen

Alle Flussmündungen befinden sich in einem „schlechten Erhaltungszustand“. Unabhängig von weiteren Eingriffen müssen Maßnahmen ergriffen werden, um den Zustand zu verbessern. Zum Teil gibt es dazu sogar grenzüberschreitende Pläne wie die IBPs (Integrierter Bewirtschaftungsplan) für das Weser- und Elbästuar, aber es gibt weder eine Finanzierung noch einen verbindlichen Plan zur Umsetzung.

Aber auch an den Bundeswasserstraßen im Binnenland wird gegen das Gebot zur Wiederherstellung eines „günstigen Erhaltungszustandes“ gemäß der FFH-RL und der Schaffung eines guten ökologischen Zustandes gemäß der WRRL verstoßen.

Beispiel Mittelbe: Die Mittelbe ist elementarer Bestandteil von 33 Natura-2000-Gebieten. Verglichen mit den anderen großen Strömen Deutschlands weist die Elbe über große Strecken eine weitgehend naturnahe bis natürliche Überflutungs- und Strömungsdynamik auf. Dennoch leidet das Ökosystem akut unter Sohlerosion und den damit verbundenem Absinken der Grundwasserstände in der Aue. Ohne Gegenmaßnahmen im Uferbereich und Vorländern sinken die Grundwasserstände in der Elbaue kontinuierlich ab. Dies führt zu erheblichen Schäden der Feuchtbiotope entlang der Elbe und der letzten großen zusammenhängenden Auwaldbestände in Mitteleuropa. Derzeit scheitern aber Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des heutigen Zustandes an der Verwaltungsstruktur bzw. Unklarheiten an der Zuständigkeit.



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

### III Zusammenfassung der wichtigsten Klagegründe gegen die Elbvertiefung

#### 1. Schädigung der Tideelbe / Verstöße gegen „Gewässerschutzrecht“

Es steht zu befürchten, dass aufgrund der geplanten Elbvertiefung die Änderungen der Wasserstände und des Tidenhubs deutlich stärker ausfallen als prognostiziert. Zum einen basieren die Berechnungen der Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) auf veralteten Daten und bilden nicht die derzeitige Topographie speziell im Mündungsbereich ab. Zum anderen geht die BAW von einer dämpfenden Wirkung von geplanten Bauwerken in der Medemrinne aus, die gutachterlich stark angezweifelt werden. Stärkere Wasserstandsänderungen würden die aktuellen negativen Trends in der Tideelbe wie die Verlandung von Nebenflüssen, den Verlust von Flachwasserzonen und die Verschlechterung der ökologischen Gewässerqualität verstärken. Außerdem sind eine weitere Verschlechterung der Sauerstoffsituation und eine zunehmende Versalzung im limnischen Abschnitt der Tideelbe zu erwarten. Die fortlaufende Unterhaltungsbaggerung wird sich verstärken und damit den Dauerstress für die Flussökologie erhöhen. Eine solche Entwicklung verstößt klar gegen das Verschlechterungsverbot der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie.

#### 2. Schädigung besonders geschützter Habitate / Verstöße gegen „Naturschutzrecht“

Der Lebensraum der nach dem europäischen Naturschutzrecht besonders geschützten Art Schierlingswasserfenchel wird durch die Elbvertiefung erheblich beeinträchtigt. Diese Pflanze kommt weltweit nur noch an der Tideelbe vor. Es ist davon auszugehen, dass die Schädigung des wertvollen und seltenen Lebensraumes noch deutlich stärker ausfällt als dies in den offiziellen Planunterlagen eingeräumt wird. Die betrifft auch die Schädigung des Tideauwaldes und die Erhöhung der Überflutungshäufigkeiten in Vogelschutzgebieten. Ebenfalls stark beeinträchtigt wird die europäisch geschützte Fischart Finte, deren Laich- und Aufwuchsgebiete geschädigt werden. Damit verstößt das Vorhaben gegen die Vorgaben des europäischen Habitatschutzrechts.

#### 3. Negative Folgen überwiegend / unzureichende Alternativenprüfung

Sowohl die Europäische Wasserrahmenrichtlinie als auch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) schreiben bei entsprechenden Eingriffen eine Alternativenprüfung vor. Diese ist aus Sicht der Verbände nicht in einer ausreichenden Bearbeitungstiefe vorgenommen worden. Folglich hat es keine angemessene Abwägung zwischen den Folgen der Vertiefung und den Vorteilen für die Schifffahrt gegeben. Außerdem liegen Alternativen wie etwa eine norddeutsche Hafenkooperation auf der Hand, die allein aufgrund politischer oder föderaler Interessen blockiert werden. Ein besonderes öffentliches Interesse an dieser Elbvertiefung ist nicht gegeben.

#### 4. Kompensation nicht gewährleistet

Die vorgeschlagenen Kompensationsmaßnahmen sind auch nicht annähernd geeignet, den erheblichen Eingriff in die Tideelbe auszugleichen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

# Lebendige Tideelbe

Schädigung des Flusses nicht auszugleichen ist. Gleichzeitig fordert aber sowohl die Europäische Wasserrahmenrichtlinie als auch die FFH-Richtlinie eine ökologische Verbesserung an der Tideelbe. Dies kommt u. a. im erst vor kurzem vorgelegten Integrierten Bewirtschaftungsplan für die Tideelbe klar zum Ausdruck.

### 5. Eingriffsminimierung nicht beachtet

Die Möglichkeiten der Eingriffsminimierung bzw. Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Umwelt sind nicht ausgenutzt worden. Die Hamburg Port Authority hat selbst im Rahmen eines „Tideelbekonzepts“ naturverträgliche Maßnahmenvorschläge entwickelt, wie ausbaubedingte Veränderungen der Wasserstände und Strömungsverhältnisse durch naturverträgliche Maßnahmen wie die Wiederanbindung alter Nebenarme oder Rückdeichungen wieder rückgängig gemacht werden können.



## Hintergrundinformation: Deutsche Flusspolitik und die Folgen für Elbe, Weser, Ems und Donau

### IV Forderungen der Umweltverbände für eine naturverträgliche Flusspolitik

- Umgestaltung der Flusspolitik im Sinne der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (Strukturelle Beeinträchtigungen durch Nutzungen wie Schifffahrt müssen beseitigt, vermindert oder zumindest aber deren Auswirkungen auf die Biozönosen wirkungsvoll kompensiert werden - Renaturierungsmaßnahmen)
- Definition des überwiegend öffentlichen Interesses im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Angemessene, also stärkere Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Abwägung ökonomischer und ökologischer Interessen)
- Einhaltung des Verschlechterungsverbotes gemäß der FFH- und WRRL (Verbot von weiteren Verschlechterungen auch innerhalb einer Zustandsklasse)
- Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen zur Erreichung der ökologischen Ziele günstigen Erhaltungszustandes bzw. eines guten Zustandes gemäß der FFH- und WRRL
- Überwindung der Verwaltungsgrenzen zwischen Bund und Ländern innerhalb eines Flussökosystems für die Entwicklung und Umsetzung von naturverträglichen Unterhaltungskonzepten und Gesamtkonzepten für die einzelnen Bundeswasserstraßen
- Nationales, naturverträgliches Seehafenkonzept: Verzicht auf den parallelen Ausbau von Unter-/Außenelbe; Unter-/Außenweser und den Bau des Tiefwasserhafens Jade-Weser-Port

### Angewendet auf die Tideelbe:

- Verzicht auf die geplante Elbvertiefung
- Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Situation

### Für Rückfragen:

Manfred Braasch, Geschäftsführer BUND Hamburg, Tel.: 040 / 600 387-11 o. 0172 / 408 3401

Alexander Porschke, Vorsitzender NABU Hamburg, Tel.: 0172 / 403 71 67

Beatrice Claus, Naturschutzexpertin WWF, Deutschland, Tel: 0151 / 1885 4968