

Forum Fischschutz und Fischabstieg

6. Workshop vom 20.-21. September 2016 an der Hochschule Darmstadt

Thema 2: Managementmaßnahmen für den Fischschutz und Fischabstieg in großen Gewässern

Impulsvortrag: Michaela Tremper (Regierungspräsidium Darmstadt)

Ja, wir, die Wasserbehörden (und mit uns die Kollegen aus den Fischereibehörden) stecken in einem Dilemma, denn Klima- und Gewässerschutz sind gleichberechtigte Ziele, so auch die einhellige Aussage dieses Forums aus dem ersten Zyklus.

Das heißt für die Wasserbehörden: Wir müssen einen Ausgleich finden zwischen den Interessen der Fischschutzes, der Gewässerökologie und der Wasserkraftnutzung und sitzen somit zwischen allen Stühlen. Denn neben der ordnungsgemäßen Genehmigung von Neuanlagen bzw. Umbauten an und in bestehenden Wasserkraftanlagen, liegt vor allem auch die Zulassung der Wasserkraftnutzung und deren Überwachung in unserer Verantwortung.

Schon allein die beiden Ziele „Klima- und Gewässerschutz“ unter einen Hut zu bringen ist nicht leicht. Richtig schwierig wird es, wenn man in Betracht zieht, dass für eine ordnungsgemäße Genehmigung inhaltlich bestimmte Nebenbestimmungen notwendig sind. Das ist, wie jeder von Ihnen weiß, in vielen Bereichen bei der Genehmigung großer Wasserkraftanlagen eigentlich noch nicht oder nur sehr schwer möglich. An der Wasserkraftanlage Kostheim versuchen wir aber genau das, nämlich den Spagat zwischen ordentlichem Verwaltungshandeln und dem Umgang mit Wissenslücken hinzubekommen.

Was genau managen Behörden?

Wir als Wasserbehörden

- sind verantwortlich für die **nachhaltige Gewässerbewirtschaftung**
- **wir lassen** die **Benutzungen** von Gewässern **und Gewässerausbauten zu**.
- **wir überwachen** die Erfüllung von Nebenbestimmungen eines Bescheides.
- **wir steuern** nach, sofern die formulierten Nebenbestimmungen, nicht die gewünschte Wirkung zeigen.

Bei diesen Tätigkeiten ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden; nach Art. 20 Abs. 3 GG gilt das Rechtsstaatsprinzip; d.h. ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage darf nicht in die Rechte Einzelner eingegriffen werden. Jegliches eingreifende Verwaltungshandeln bedarf des Gesetzesvorbehaltes. Für den Erlass eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes hat uns der Gesetzgeber besondere Vorschriften an die Hand gegeben. Hierbei sind unter anderem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips,-als auch der Bestimmtheitsgrundsatz zu beachten.

Konkret bedeutet das für unser Verwaltungshandeln auch im Bereich der Zulassung von Wasserkraftnutzungen:

Verwaltungsakte und ihre Nebenbestimmungen müssen:

- **inhaltlich** bestimmt und
- **verhältnismäßig** sein
 - **geeignet** => sie müssen zumindest den Schutzzweck fördern
 - **erforderlich** => erforderlich sind sie dann, wenn kein gleich geeignetes relativ milderes Mittel existiert,
 - **angemessen** (=> Zweck-Mittel-Relation, Güterabwägung)

Und genau hier liegt die Crux für uns als Wasserbehörde¹.

Bekanntermaßen sind dem Wissen und dem technischen Know-how zum Fischschutz- und Fischabstieg insbesondere an großen Gewässern Grenzen gesetzt. Im Klartext: Bescheide zur Zulassung von Wasserkraftnutzung (an bestehenden Anlagen) an großen Gewässern schon allein inhaltlich bestimmt zu formulieren ist in Teilbereichen derzeit eigentlich gar nicht möglich, ganz zu schweigen von der Prüfung der Verhältnismäßigkeit.

Könnten dann die Wasserbehörden nicht einfach die Hände in den Schoß legen bis es verbindliche Standards gibt?

Nein, denn der Gesetzgeber hat außerdem die Verpflichtung zur Herstellung der Durchgängigkeit an oberirdischen Gewässern mit dem §34 WHG klar definiert und mit dem §35 WHG auch noch den Schutz der Fischpopulation gefordert. „Nichts tun“ geht also nicht und bringt uns alle auch nicht weiter – wer nichts tut, lernt auch nichts.

Das Forum hat sich folgerichtig in seinem ersten Zyklus, klar dafür ausgesprochen „ das bestehende Wissen und die verfügbare Technik zum Fischschutz und Fischabstieg auch dann umzusetzen, wenn noch keine absolute Gewissheit über die ausreichende Funktionsfähigkeit der Maßnahme besteht und parallel dazu den Stand des Wissens und der Technik weiter zu entwickeln“. Das versuchen wir in Kostheim umzusetzen- Und zwar so:

Das Behördenmanagement an der WKA Kostheim

Die Zulassung

Die Wasserkraftanlage Kostheim wurde bereits vor gut 15 Jahren geplant und 2002 planfestgestellt. Die vorgelegte Planung versprach die auf- und abwärtsgerichtete Durchgängigkeit herzustellen. Es war ein Umgehungsgerinne für den Fischaufstieg vorgesehen und Vorrichtungen für den Aal- und Lachsabstieg. Der Rechen wurde nach dem damals geltenden Recht auf 20mm-Stababstand dimensioniert. Die Turbine sollte eine sogenannte „fischfreundliche“ Turbine „nur“ 10%-Fischmortalität sein. Alles in Allem versprach die Anlage eine moderne, klimaneutrale Stromerzeugung mit einer hohen Fischschutzrate.

¹ Für die Gewässernutzung durch Wasserkraftanlagen ist in Hessen die obere Wasserbehörde federführend zuständig.

Die Überwachung

Der Planfeststellungsbescheid sah u.a. eine Funktionskontrolle des Fischauf- und abstiegs vor. Das Ergebnis der Funktionskontrolle war, wie viele wissen, unbefriedigend:

- Der Fischaufstieg funktioniert nur selektiv für kleine und vor allem potamal lebende Arten. Die Langdistanzwanderer nahmen und nehmen das Umgehungsgerinne nicht gut an.
- Die versprochene Mortalitätsrate der Fische in den Turbinen konnte nicht gehalten werden und wurde deutlich überschritten.
- Der Rechen, der als Fischschutz dienen sollte, erzeugte eine eigene Mortalität, da die Fische die Abstiegsmöglichkeiten nicht nutzen konnten und aufgrund der hohen Anströmgeschwindigkeit vor allem im vorderen rechenfernen Bereich nicht fliehen konnten.

Die Steuerung

Klar war, das kann so nicht bleiben. Unklar war: Was ist zu tun? Was machen wir mit den Ergebnissen? Welche Lösungen gibt es?

Stilllegung der Anlage?

Eine Stilllegung eines bestehenden Wasserrechts - wie schon häufig gefordert wurde, ist im Rahmen des geltenden Rechts nicht ohne weiteres möglich. Eine Stilllegung stellt das letztmögliche Mittel dar. Es muss also zunächst ernsthaft versucht werden, über die Formulierung weiterer Nebenbestimmung und deren Umsetzung eine ausreichende Fischschutzrate und die Durchgängigkeit an der Anlage herzustellen. Erst dann kann überhaupt über eine Stilllegung nachgedacht werden. Ein solches „Stilllegungsverfahren“ zieht in der Regel langwierige Verwaltungsstreitverfahren nach sich und zwar mit unberechenbarem Ausgang. Für die Gewässerökologie ist dann aber noch immer nichts gewonnen.

In Kostheim haben wir daher den Ansatz gewählt, über die Konkretisierung weiterer Nebenbestimmungen und deren technische Umsetzung den Fischschutz zu optimieren und die Durchgängigkeit an der Anlage herzustellen.

In unglaublich vielen Gesprächen, Telefonaten und Schreiben und unter Klärung der jeweiligen Rechtspositionen wurde zusammen mit dem Betreiber (seinen Planungsbüros und Gutachtern), der Oberen Fischreibehörde und mir als zuständiger oberer Wasserbehörde folgendes weiteres Vorgehen vereinbart:

- 1.) **Trennung der wasserrechtlichen Verfahren** zur Genehmigung der Maßnahmen zum einen des **Fischaufstieg** und zum anderen der Maßnahmen zum **Fischschutz** und **-abstieg**
- 2.) **Festlegung von Ad hoc-Maßnahmen** zu einem *fischschutzkonformen* Betriebsmanagement

- 3.) **Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags** zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zur Herstellung der Auf- und Abwärtspassierbarkeit und dem Fischschutz.

Zu 1) Trennung der wasserrechtlichen Verfahren zur Genehmigung der Maßnahmen zum **Fischaufstieg** und **-abstieg** sowie zum **Fischschutz**.

Das war ein grundlegender und sehr wichtiger Schritt.

Eine Empfehlung des Forums lautete, dass etablierte Verfahren umgesetzt werden sollen. Für den Fischaufstieg gibt es einen Stand der Technik, der im DWA-Merkblatt 509 definiert ist. Hier gibt es also „geprüfte“ Verfahren, die umgesetzt werden können. Das wollten wir auch für Kostheim erreichen und zwar möglichst rasch ohne durch die unklare Umsetzung des Fischschutz und -abstiegs gebremst zu werden: Die Planung und Genehmigung des Fischaufstiegs sollte also ein eigenes Verfahren werden. Mit der Planung konnte dann sofort begonnen werden und wurde es auch.

Zu 2) Parallel dazu wurden **Ad hoc-Maßnahmen zum Betriebsmanagement** formuliert. Ich will hier nicht in die Details zum Betriebsmanagement gehen, sondern nur einen kurzen Überblick geben:

Es sollte zum einen versucht werden mit den Maßnahmen die Fische, insbesondere die Aale, zu schützen. Zu Zeiten der Aalabwanderung wurden die Turbinen heruntergefahren werden. Die Termine zum Abschalten wurden anhand des Abflussgeschehens, der Wetterprognosen und der Erfahrung der Beteiligten (Betriebsleiter, Gutachter des Betreibers, Obere Fischereibehörde) eng abgesprochen. Die Maßnahme hatte den Erfolg, dass deutliche weniger Aale im Rechengut festgestellt wurden.

Schade war es, dass die Datenweitergabe der Migromatdaten, die am Main zu dem Zeitpunkt bereits erfasst wurden dem Betreiber der WKA Kostheim nicht zur Verfügung gestellt wurden. Hier wäre eine bessere Zusammenarbeit im Sinne des Fischschutzes wünschenswert und hilfreich. Die Anwendung der Bestimmungen zum Umweltinformationsgesetz stieß in diesem Fall (private Datenerhebung) an seine Grenzen.

Es wurde außerdem gemeinsam zwischen Betreiber und den Behörden vereinbart verschiedene Betriebszustände zu fahren und dabei Daten zu sammeln. Es war ja klar, dass später weitere Maßnahmen zum Fischschutz und -abstieg folgen, also sollte die Zeit bis zur endgültigen Festlegung der weiteren Maßnahmen sinnvoll genutzt werden. Es wurden und werden bei den jeweiligen Betriebszuständen, die Abflüsse im Main und am Wehr erfasst, ebenso die Wassertemperatur und die getöteten Tiere im Rechengut (Art und Anzahl). Diese Daten werden in den weiteren Planungen genutzt.

Zu 3) Der Abschluss des **öffentlich-rechtlichen Vertrags**

Die großen Kenntnislücken beim Fischschutz und Fischabstieg ließen eine einfache, schnelle und sichere Lösung nicht zu. Es musste und sollte aber auch irgendwie weitergehen; zum einen gibt es eine gültige Bewilligung zur Nutzung zum anderen war und ist der Betreiber willens Maßnahmen umzusetzen, um die Situation für die Fische an der Anlage zu verbessern.

Er wollte aber auch Sicherheit dahingehend, dass seine Investitionen in die technische Umgestaltung der Anlage auch greifen. Betreiber und Behörden haben sich dann darauf verständigt, sich an die Lösung bzw. die Lösungen heranzutasten. **Ziel: ein bestmöglicher Fischschutz und Fischabstieg unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der nötigen Investitionssicherheit.** Ganz im Sinne der gemeinsamen Empfehlung des Forums, dass ein Erkenntnisgewinn ohne Umsetzung von Maßnahmen nicht möglich ist. Wir mussten uns also in unbekannte Gewässer wagen - mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag als Navigationshilfe.

In diesem Vertrag wurden die notwendigen Schritte zur Umgestaltung der Anlage mit Umsetzungsfristen festgelegt: von der Machbarkeitsstudie, zu Vorarbeiten wie Strömungsmessung und -modellierung bis zur Planung, dem parallel verlaufenden Fischmonitoring bis hin zur späteren Umsetzung.

Auch der Fischaufstieg ist mit Umsetzungsfristen in diesem Vertrag geregelt.

Abgeschlossen wurde der Vertrag im Januar 2016. Einige der Maßnahmen, die im Vertrag geregelt wurden, wurden aber parallel zur Erstellung des Vertrags bereits vorher angegangen. Die Machbarkeitsstudie fertig, ebenso das Strömungsmodell. Der Monitoringbetrieb läuft ebenfalls schon länger als der Vertrag und wird aktuell noch weitergeführt. Die Planung zum Fischaufstieg, die bereits mehrere Änderungen erfahren hat, wird diesen Monat zur Genehmigung vorgelegt und das wasserrechtliche Verfahren kann eröffnet werden

Die Fristen in diesem Vertrag sind knapp gesetzt und können nur geändert werden, wenn beide Vertragsparteien zustimmen. Ziel ist es bis zum Januar 2020 die Anlage in Kostheim fischschutzkonform umgestaltet zu haben.

Der Vertrag endet mit der Umsetzung der Maßnahme und der Rechtskraft der dazu notwendigen Bescheide.

Wenn dann die Bescheide für Fischaufstieg sowie den Fischschutz- und Fischabstiegsmaßnahmen vorliegen, geht meine Managementaufgabe allerdings weiter. Wie gehabt. Mit der Überprüfung und Überwachung der Auflagen und ggf. weiteren Nachsteuerungen, wenn Unregelmäßigkeiten auftreten.

Das behördliche „Management“ großer Wasserkraftanlagen ist zum jetzigen Zeitpunkt keine leichte Aufgabe. Es ist mühsam, aber auch spannend, oft bewegt man sich in Grauzonen, aber ich glaube, die Aufgabe ist auch lösbar und zwar Schritt für Schritt. Wir kommen im Sinne des Fischschutzes nur weiter, wenn offen kommuniziert wird. Wenn nicht gegeneinander gearbeitet wird und wenn wir im Dialog bleiben.

Ich freue mich deshalb, dass es dieses Forum gibt und bin gespannt auf den weiteren Austausch mit Ihnen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Kontakt Michaela Tremper:

Regierungspräsidium Darmstadt Abteilung Arbeitsschutz und Umwelt Wiesbaden Dezernat 41.2

Lessingstraße 16-18, 65189 Wiesbaden

Tel. 0611/3309-220, E-Mail: michaela.tremper@rpda.hessen.de

Internet: www.rp-darmstadt.hessen.de