

Wasserkraft – ein starkes öffentliches Interesse

Mit der Kleinwasserkraft ist eine Säule der dezentralen Energiewende in Gefahr

Die Kleinwasserkraft ist nach ganz aktueller Rechtsprechung ein „gewichtiges“ bzw. sogar ein „übergeordnetes“ öffentliches Interesse (so das Oberverwaltungsgericht Koblenz in 2017 bzw. der Europäische Gerichtshof in 2016, siehe S. 31).

Dass Gerichte die Wasserkraft immer wieder als Gemeinwohlbelang mit besonderer Bedeutung herausstellen, führt bedauerlicherweise nicht dazu, dass die Wasserkraft – entsprechend ihrer Bedeutung für die Energiewende – auf dem Vormarsch ist. Das Gegenteil ist der Fall. Und das liegt nicht an ihrem energetischen Potenzial, das stärker genutzt werden könnte. Sie hat derzeit allzu oft einen Abwehrkampf zu führen, weil sie von administrativen Hemmnissen belastet ist.

Der Neubau von Wasserkraftanlagen wird dadurch gehemmt, dass die Wasserbehörden nur wenige bestehende Querbauwerke für die Nutzung der Wasserkraft freigeben. Als wäre der stagnierende Neubau nicht schon problematisch genug, kommt immer mehr der Bestand der Kleinwasserkraft in den Fokus der Wasserbehörden. Das hat folgenden Hintergrund: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) soll bis zum Jahr 2027 umgesetzt werden. Bis dahin sollen die Oberflächenwasserkörper (Flüsse und Seen) in den guten ökologischen Zustand versetzt werden.

Rückschritt bei der Energiewende und Bremsung des Kohleausstiegs

In manchen Bundesländern setzen die Wasserbehörden schwerpunktmäßig auf Einschränkungen der Wasserkraft, mit denen sie meinen, das Verbesserungsgebot erfüllen zu können. Unrühmlicher Vorreiter ist derzeit Hessen, wo das grün geführte Umweltministerium die Wasserzufuhr zu Ausleitungswasserkraftwerken stark einschränken (Verdreifachung der Mindestwasserabgabe) und Fischaufstiegsanlagen mit unangemessen hohem Wasserbedarf auch an kleinen Wasserläufen durchsetzen will (Durchgängigkeit). So drohen nun in Hessen nach landesweitem Vollzug des Mindestwasser-Erlasses 2016/2018 zahlreiche Betriebsaufgaben der Kleinwasserkraft und am Ende die Abregelung von rund einem Viertel des Wasserkraftstromes. Dies entspricht rund 5% der stetigen bzw. regelbaren Stromproduktion aus den erneuerbaren Quellen Biomasse, Geothermie und Wasserkraft.

Eine solche Gewässerpolitik führt zu einer Energiepolitik, die direkt zur Bremsung des Kohleausstieges führt. Denn derzeit stehen zur Ersetzung des stetigen bzw. regelbaren Wasserkraftstromes nur große Braun- und Steinkohlekraftwerke – bestenfalls auch fossile Gaskraftwerke – bereit. Und diese Politik entzieht dem ohnehin vernachlässigten ländlichen Raum Wertschöpfung und Entwicklungschancen. Kleine Unternehmen werden vernichtet oder landwirtschaftliche Betriebe ihres über Jahrhunderte währenden Standbeines der Mühlen- und Wasserkraftwirtschaft beraubt. Nicht zuletzt geht ein Stück Heimat verloren, wenn unter Denkmalschutz stehenden Mühlen ihre wirtschaftliche Grundlage entzogen wird. Bekanntermaßen können Denkmäler nur erhalten werden, wenn es dafür auch das wirtschaftliche Potenzial gibt.

Fehlverständnis einer isolierten ökologischen Betrachtung

Sollte das Negativbeispiel Hessens zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie Schule machen, steht die Kleinwasserkraft an vielen Standorten vor dem Aus. Doch selbst aus ökologischen Gründen lässt sich diese Linie nicht rechtfertigen.

Gewässerökologisches Plus der Wasserkraft

Erstens führen unter der Maßgabe des Verbesserungsgebotes angeordnete Standardmaßnahmen zur Einschränkung der Wasserkraft – wie z. B. überhöhte Mindestwassermengen und Durchgängigkeit – in einer Vielzahl von Fällen nicht zu einer ökologischen Verbesserung der Oberflächenwasserkörper. Eurosolar e.V. hat hierzu frühzeitig – kurz nach Einführung der EU-Wasserrahmenrichtlinie im Jahr 2000 – eine ökologische Expertise eingeholt [Prof. Dr. Ripl, Studie zur ökologischen Bewertung der Kleinen Wasserkraft, Berlin 2003, Kurzfassung in: Solarzeitalter (SZA) 2003, Heft 3, S. 8 ff.]. Fazit:

- Kleine Wasserkraftwerke fördern den Rückhalt von Wasser und Böden in der Landschaft, verbessern das lokale Kleinklima, schaffen eine Kreislaufwirtschaft und fördern die Reproduktion von Fischen und anderen Lebewesen.
- Diesen besonderen Beitrag zum Natur- und Umweltschutz erbringen insbesondere die Ausleitungskraftwerke (mit zusätzlichen Mühl- bzw. Betriebsgräben), da sie zu einer weiten Verzweigung der zivilisationsbedingt zumeist eingeeengten Gewässer führen.
- Die Bedeutung der Durchgängigkeit für die Gewässerökologie wird überschätzt. Denn in der Regel werden durch Querbauwerke im Gewässer und die Verzweigung in Betriebsgräben der Wasserkraftanlagen die dynamische Strukturvielfalt der Biotope erhöht.
- Notwendig ist ein ganzheitlicher Blick auf die Ökologie der Wasserkörper unter Einschluss der durch den Menschen geschaffenen zivilisationsbedingten Natur und keine isolierte sektorale Sicht ohne Berücksichtigung von Wirkzusammenhängen im Naturhaushalt.

Zweitens ist wasserrechtlich eine gesamt-ökologische Betrachtung geboten. Die derzeitige „Alternative“ zur Wasserkraft – Kohle-Großkraftwerke – ist nicht nur der wesentliche Treiber des Klimawandels, sondern auch für den biologischen und chemischen Zustand der Gewässer ein erheblicher Missetand, z. B. wegen der Aufheizung der Flüsse (Steinkohle) bzw. wegen der Grundwasserabsenkung und der Gewässerverunreinigung (Braunkohle-Tagebaue).

In Zeiten der Energiewende ist es geradezu grotesk, dass Behörden in Deutschland die Wasserkraft bis zum Jahr 2027 in erheblichem Ausmaß zurückdrängen wollen, obwohl noch nicht einmal die selbst gesteckten Energiewende- und Klimaziele der Bundesregierung bis dahin erreicht werden. Das liegt einerseits an den zahlreichen Energiewende-Bremselementen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017), die das Tempo zur Umsetzung der Energiewende zur Schnecke gemacht haben. Andererseits liegt es daran, dass die Rechtsordnung nie konsistent auf die Energiewende ausgerichtet wurde. Bei der „Energiewende“ hin zur Atomkraft hatte man keine Kosten und Mühen gescheut und mit dem Atomgesetz aus dem Jahr 1960 ein eigenes Genehmigungs- und Überwachungsregime eingeführt, ohne dass die lebensfeindliche Atomkraft nie hätte genehmigt und betrieben werden können.

Dass der Ausbau der Erneuerbaren bis heute auch ohne ein Sonder-Verwaltungsrecht funktioniert hat, zeigt die Stärke der natur- und umweltverträglichen erneuerbaren Energieträger im Verhältnis zur Atomkraft. Dennoch wäre es endlich angezeigt, die wesentlichen umweltrechtlichen Gesetze auf die Anforderungen der Energiewende konsistent zu überarbeiten, so auch das Wasserhaushaltsgesetz, das die EU-

Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt. Solange dies nicht der Fall ist, kommt es auf Wasserbehörden an, die den gesamtökologischen Nutzen der kleinen Wasserkraft richtig einschätzen. Das ist in einigen Bundesländern oder auch von Behörde zu Behörde völlig unterschiedlich, weil das Wasserrecht einen großen Spielraum für den Gesetzesvollzug schafft.

Drittens bedarf es zur Erfüllung des Verbesserungsgebotes einer konzertierten Aktion, die alle Gewässerbenutzungen erfasst und sich nicht schwerpunktmäßig die Kleinwasserkraft herausgreift. Zu denken ist dabei nicht nur an die Angler und Sportfischer, deren Beitrag zur Verbesserung des Zustandes der Fischpopulation z. B. in einer Begrenzung der Entnahmemenge und die Einführung einer Fangstatistik bestehen kann. Einen erheblichen Beitrag zur chemischen und infolgedessen auch biologischen Aufwertung der Flüsse können die Pharmaindustrie und die Abwasserwirtschaft leisten, z. B. indem die Einleitung von für Fische schädlichen Medikamenten – wie Diclofenac – eingedämmt wird, beispielsweise durch strengere Grenzwerte für die Einleitung schädlicher Arzneimittel (Stichwort: 4. Reinigungsstufe bei Kläranlagen).

Eine weitgehend isolierte und zudem für eine Vielzahl von Kleinwasserkraftanlagen existenzbedrohende Fixierung auf die Wasserkraft ist wirkungsloser, teils kontraproduktiver Aktionismus und geht an der Herausforderung, den guten ökologischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen, vorbei.

Ermutigend ist, dass die Rechtsprechung zu Genehmigungen neuer Wasserkraftanlagen das gewichtige öffentliche Interesse an der Wasserkraftnutzung betont (siehe Kasten).

Was jetzt zu tun ist!

Vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an der Nutzung der Wasserkraft sind das Bundesumweltministerium und die für Gewässer zuständigen Landesumweltministerien dazu aufgerufen, die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 grundsätzlich zu überdenken. Solange fossile Großkraftwerke am Netz sind und die Energiewende auf sich warten lässt, ist ein Moratorium für alle wasserrechtlichen Maßnahmen angezeigt, die zu einem Rückgang der Erzeugung von sauberem Wasserkraftstrom führen. Dieses Moratorium sollte bis zur Abschaltung des letzten Kohlekraftwerkes befristet sein (nach derzeitigem Stand der Empfehlung der sog. Kohlekommission im Jahr 2038), jedenfalls bis zur Umsetzungsfrist der Wasserrahmenrichtlinie in 2027.

Bis die Energiewende hin zum vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien geschafft ist, muss die Zeit des Moratoriums dazu genutzt werden, ganzheitliche, gesamtökologisch sinnvolle Konzepte zur Verbesserung der Gewässer zu entwickeln – selbstverständlich unter Einschluss und Berücksichtigung der positiven ökologischen Wirkungen der Kleinen Wasserkraft. Die Konzentration auf das Gebot der Durchgängigkeit der Gewässer sollte dabei grundlegend überdacht werden. Unsere von Querbauwerken über Jahrhunderte geprägten Flüsse sind in unserer vom Menschen geprägten Kulturlandschaft gesamtökologisch vorteilhaft. Wenn manche Ökologen sich den Zustand der Gewässer in Zeiten vor dem Mittelalter zurückwünschen und dies als Maßstab für den wasserrechtlichen Vollzug anlegen, erweist dies der Gewässerökologie einen Bärendienst. Industrie, Gewerbe, Siedlungen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft usw. machen es unmöglich, die Gewässer in ihren Ursprungszustand zurückzusetzen.

Da die Landschaft ihre Prägung durch die menschliche Zivilisation im dicht besiedelten Deutschland nicht verlieren wird und Querbauwerke in Flüssen zum notwendigen Bestandteil dieser Prägung gehören (z. B. aus Gründen des Hochwasserschutzes und der Standsicherheit von Siedlungen), sollte der Fokus darauf gelegt werden, die ökologischen Funktionen mehrgliedriger Flusslandschaften mit dem zusätzlichen Gewässer der Mühlgräben zu optimieren anstatt die saubere Wasserkraftproduktion einzuschränken. Die Verdreifachung des Wasserentzuges aus den Mühlgräben durch den hessischen

Mindestwasser-Erlass 2016/2018 darf dabei nicht zum bundesweiten Beispiel des Vollzuges der Wasserrahmenrichtlinie werden.

Unbedingt vermieden werden muss das Ersetzen von Kohlestrom durch andere Fossil-Kraftwerke – z. B. Erdgas – oder durch Atomkraftwerke.

Am kostengünstigsten und wirksamsten funktioniert die Energiewende, wenn alle dezentralen erneuerbaren Energieträger ihren Beitrag leisten. Das energetische Potenzial der Wasserkraft darf dabei nicht eingeschränkt, sondern sollte möglichst weitgehend ausgeschöpft werden. Sie kann so ihren energiewirtschaftlich wertvollen Beitrag im Konzert aller erneuerbarer Energien leisten, weil sie je nach Einsatzgebiet regelbar bzw. stetig verfügbar ist und so gerade Solar- und Windenergie gut ergänzt. Ihre stetige Verfügbarkeit ist in der energieintensiven und sonnenärmeren Herbst- und Winterzeit von wesentlicher energiewirtschaftlicher Bedeutung. Die weit verzweigte Nutzung der (Klein-)Wasserkraft vermindert den Speicher- und Netzausbaubedarf in einem Energiesystem aus 100% erneuerbaren Energien. Aus gesamtwirtschaftlichen und gesamtökologischen Gründen ist es deshalb von größter Bedeutung, die (Klein-)Wasserkraft als eine Säule der Energiewende anzuerkennen und das Wasserrecht darauf einzustellen.

Öffentliches Interesse an der Wasserkraft (Rechtsprechung)

So schreibt das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in einem Urteil:

„Das besondere öffentliche Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energien wie der Wasserkraft kommt in zahlreichen gesetzlichen Regelungen zum Ausdruck, etwa in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. f) Bau- gesetzbuch – BauGB –, § 1 Abs. 3 Nr. 4 Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG –, § 2 Abs. 2 Nr. 6 Raumordnungsgesetz – ROG – und § 1 des Gesetzes für den - Ausbau erneuerbarer Energien – EEG 2017 –. Zudem ist die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen ausweislich des Art. 194 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – eines der Ziele der Energiepolitik der Europäischen Union.“ (OVG Koblenz, Urteil vom 8. November 2017 – 1 A 11653/16 –, Rn. 132).

Wenn man den - Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einem aktuellen Urteil zur Wasserkraft liest, reibt man sich angesichts der rückschrittlichen Energiepo- litik der EU-Kommission unter den Energiekommissaren Oettinger und Cañete erstaunt die Augen, welches - Potenzial das EU-Recht für eine fortschrittliche Energiepolitik hat und – gleichzeitig – welche Möglichkeiten durch den schwammigen Begriff des Binnenmarktes bestehen, reaktionäre Muster des fossil-atomaren Zeitalters zu verfolgen.

Hier der EuGH zur Genehmigung einer Wasserkraftanlage in Österreich:

„Sodann ist festzustellen, dass der Bau eines Wasserkraftwerks wie des von dem streitigen Vorhaben betroffenen tatsächlich im übergeordneten öffentlichen Interesse liegen kann. (...) Art. 194 Abs. 1 AEUV sieht nämlich vor, dass die Energiepolitik der Union im Geiste der Solida- rität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarktes und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele verfolgt: Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, Gewährleistung der Energie- versorgungssicherheit in der Union, Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und Förderung der Interkonnektion der Energienetze (Urteil vom 6. September 2012, Parlament/Rat, C-490/10, EU:C:2012:525, Rn. 65).

Darüber hinaus ist die Förderung erneuerbarer Energiequellen, die für die Union von hoher Priorität ist, unter anderem im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass die Nutzung dieser Energiequellen zum Umweltschutz und zur nachhal- tigen Entwicklung beiträgt und zur - Sicherheit und Diversifizierung der Energieversorgung beitragen und die Er- reichung der Zielvorgaben des Kyoto-Protokolles zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen beschleunigen kann (Urteil vom 26. September 2013, IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, Rn. 56).

Es ist schließlich darauf hinzuweisen, dass die nationalen Behörden im vorliegenden Fall den erwarteten Nutzen des streitigen Vorhabens und die sich daraus - ergebende Verschlechterung des Zustandes des Oberflächenwasserkörpers der Schwarzen Sulm gegeneinander abgewogen haben. Auf der Grundlage dieser Abwägung durften sie annehmen, dass dieses Vorhaben zu einem Nutzen für die nachhaltige Entwicklung führe, dass alle praktikablen Vorkehrungen getroffen worden seien, um die negativen Aus- wirkungen dieses Vorhabens auf den - Zustand des Oberflächenwasserkörpers zu mindern, und dass die Ziele dieses Vorhabens nicht aus Gründen der tech- nischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellten, erreicht werden könnten.“ (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, C-346/14, Celex-Nr. 62014CJ 0346)