Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

German Development Institute

d·i·e

In Zusammenarbeit mit:

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

UNIKASSEL VERSITÄT

eco logic

und mit Partner Organisationen in sechs Fallstudienregionen

Analysen und Stellungnahmen 12/2020

Koordination und Kooperation von Wasserwirtschaft, Naturschutz und Freiraumentwicklung beim Emscher-Umbau

Zusammenfassung

Diese Veröffentlichung stellt eine von sechs Analysen sektorenübergreifender Herausforderungen für Wasser-Governance dar, die als Teil des STEER-Forschungsprojekts durchgeführt wurden und deren Resultate in separaten Analysen und Stellungnahmen vorliegen.

Im Rahmen des Emscher-Umbaus zeigen sich die vielfältigen Nutzungskonflikte bei einem langfristigen Umbau des Gewässersystems mit dem Ziel der ökologischen Entwicklung. Die Emscher wurde Ende des 19. Jahrhunderts als offener Abwasserkanal ausgebaut. Nach dem Auslaufen des Bergbaus war es im Ruhrgebiet möglich, das Abwasser unterirdisch über Abwasserkanäle abzuführen und die Fließgewässer wieder ökologisch zu verbessern. Dieser Umbauprozess verlangt sektorenübergreifende und interkommunale Koordination vor allem zwischen Wasserwirtschaft, Freiraumentwicklung und Naturschutz.

Die durchgeführte Governance-Analyse zeigt, dass Koordination im Emscher-Einzugsgebiet, sowohl vertikal zwischen Akteur*innen unterschiedlicher Ebenen (lokal, regional und national) als auch horizontal zwischen den unterschiedlichen Sektoren, bereits gut funktioniert. Es bestehen z.B. kommunenübergreifende Austauschforen, freiwillige ökologische Baubegleitung, Finanzierungsmöglichkeiten für grüne Infrastrukturprojekte oder ein durch geographische Informationssysteme (GIS) gestütztes Tool zur Koordination städtischer Abteilungen. Die Emschergenossenschaft als regionaler Wasserwirtschaftsverband initiiert viele Prozesse, welche die Gewässer-Umgestaltung mit der Stadt- und Landschaftsplanung verbinden.

Verbesserungspotenzial besteht in einer frühzeitigen und umfangreichen Bürger*innenbeteiligung in allen Planungs- und Umsetzungsprozessen, wodurch die Akzeptanz bei den Akteur*innen erhöht werden kann. Planungsprozesse sollten zudem durch eine höhere Flexibilität geprägt sein. Folgende Empfehlungen ergeben sich aus der Analyse:

- Die Koordination auf regionaler Ebene hat sich als Erfolgsfaktor herausgestellt. Regionale Akteur*innen stehen dabei in regelmäßigem Austausch.
- Das Genossenschaftsprinzip, das die Städte und Unternehmen in der Region zu Träger*innen des Wasserwirtschaftsverbands macht, ist sehr förderlich für die regionale Koordination.
- Als hilfreiches Instrument haben sich zudem intersektorale und interkommunale Arbeitsgruppen erwiesen.
- Um Nutzungskonflikte frühzeitig zu erkennen und tragfähige Lösungen bzw. Kompromisse zu finden, kann das Konzept der Ökosystemleistungen hilfreich sein.

Einzugsgebietsweite Gewässerentwicklung: Der Emscher-Umbau

Ein Gewässersystem und seine Bewirtschaftung hören nicht an den Ufern der Gewässer auf. Die Emscher und ihre Nebenläufe sind ein hervorragendes Beispiel für die vielschichtigen Wirkungsbeziehungen zwischen einem Gewässersystem und seinem menschlichen Siedlungsumfeld. So erforderten einst Industrialisierung und Urbanisierung den Umbau eines ganzen Flusssystems zu einem offenen Abwasserkanal. Der Fluss wurde von der Bevölkerung im Ruhrgebiet gemieden und von seinem urbanen Umfeld isoliert. Nach Abklingen des Bergbaus wurde es möglich, das Abwasser von den Fließgewässern abzukoppeln und unterirdisch abzuführen. Auch im Dortmunder Stadtgebiet wird nun das Abwasser des Emscher Hauptlaufes in den Abwasserkanal Emscher geführt. Dieser stellt die abwasserwirtschaftliche Hauptschlagader einer ganzen Region dar und führt das Abwasser in eine der vier neu erbauten, zentralen Kläranlagen der Emschergenossenschaft. Damit wurde die Grundbedingung für die aktuell stattfindende ökologische Verbesserung der Fließgewässer im Emscher-Gebiet geschaffen. Schon heute wird an den renaturierten Gewässerläufen ein Zuwachs an Artenvielfalt festgestellt. Städtebaulich soll so das blaue Rückgrat eines regionalen Netzwerkes grüner Infrastruktur entstehen. Dessen Mehrwert geht weit über die ökologischen Grundfunktionen hinaus. So hat der Emscher-Umbau auch zur verstärkten Bereitstellung von regulierenden Ökosystemleistungen, wie z.B. Hochwasserschutz, Habitat für Tier- und Pflanzenarten, lokale Temperaturregulierung aber auch von kulturellen Leistungen, wie Landschaftsbild und Erholungsmöglichkeiten, beigetragen.

Im neuen Emschertal zeigt sich die zunehmende Bedeutung von Koordination. Nutzungskonflikte zwischen Wasserwirtschaft und Naturschutz oder Freiraumentwicklung müssen gelöst werden, um den Umbau durchzuführen. Eine sektorenübergreifende Zusammenarbeit der Akteur*innen ist dafür essenziell. Die Emschergenossenschaft ist als Wasserverband einer der Hauptakteur*innen. Ihre Aufgaben sind der Hochwasserschutz, die Abwasserabführung und -behandlung, die Gewässerunterhaltung und -entwicklung sowie das Regen- und Grundwassermanagement. Weitere Akteur*innen sind lokale und regionale Behörden, Umweltverbände sowie Forschungseinrichtungen (siehe Abbildung).

In einer Analyse der Koordination und Kooperation im Emscher-Einzugsgebiet mit dem Fokus auf den Großraum Dortmund wurde untersucht, wie die verschiedenen Interessen und Nutzungsanforderungen der Sektoren Wasserwirtschaft, Naturschutz und Freiraumentwicklung sowie deren Akteur*innen innerhalb eines langfristigen gewässerökologischen Umgestaltungsprozesses wie dem Emscher-Umbau integriert werden. Die Untersuchung basiert auf dem im STEER-Projekt entwickelten Analyserahmen, mit dem komplexe Koordinationsherausforderungen eines Governance- und Managementsystems identifiziert werden können (siehe Pahl-Wostl et al. 2019). Die Arbeit beruht auf der Analyse wissenschaftlicher Literatur und von Gesetzestexten sowie 20 in der Region durchgeführten Interviews mit relevanten Akteur*innen.

Governance-Analyse

Die Analyse zeigt, dass Koordination im Emscher-Einzugsgebiet sowohl zwischen Akteur*innen unterschiedlicher Ebenen (lokal, regional und national) als auch zwischen unterschiedlichen Sektoren bereits gut funktioniert. Die relevanten Akteur*innen innerhalb des Wasser-Governance-Systems haben klare Rollen und Verantwortlichkeiten. Institutionelle Lücken gegenüber existierenden und neuen Herausforderungen im Umweltbereich (z.B. Anpassung an Klimawandelfolgen) sind zum großen Teil bereits geschlossen. Neue Strukturen zur Koordination zwischen verschiedenen Kommunen und unterschiedlichen Themenfeldern wurden bereits entwickelt, u.a. die Zukunftsinitiative „Wasser in der Stadt von morgen“ als interkommunale Initiative oder ein GIS-gestütztes Tool, welches Planungsdaten unterschiedlicher Ämter integriert und zur Koordination von Planungsprozessen beitragen kann.

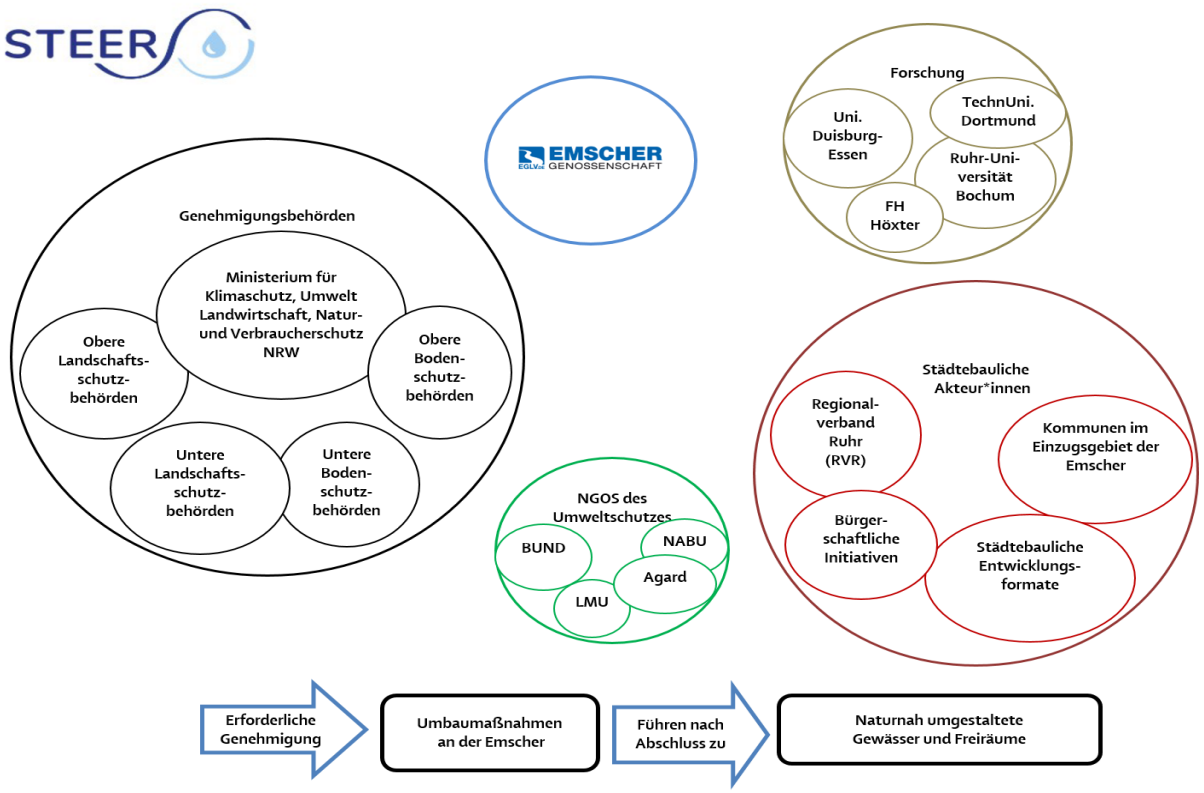
Die Rolle der Emschergenossenschaft als regionaler Wasserwirtschaftsverband

Die Emschergenossenschaft als regionaler Wasserwirtschaftsverband trägt nicht nur den Emscher-Umbau, sondern koordiniert und moderiert in dieser Rolle eine Vielzahl von Entwicklungen. Die Emschergenossenschaft initiiert viele Prozesse, welche die Gewässerumgestaltung mit der Stadt- und Landschaftsplanung verbinden. Ein Beispiel stellt der Masterplan emscher:zukunft dar, der 2006 von der Emschergenossenschaft veröffentlicht wurde und den Rahmen für den Umbau der Emscher vorgibt. Neben der ökologischen Entwicklung zielt der Plan auf die räumliche Einbindung der Wasserläufe in Stadt und Landschaft ab. Der einzugsgebietsweite Fokus der Emschergenossenschaft hat den Vorteil, dass in solchen Prozessen eine Abstimmung zwischen allen Kommunen entlang des Emscherlaufs erfolgt. Dieses regionale Governance-System ist zusätzlich durch einen engen Austausch der Emschergenossenschaft mit weiteren relevanten Akteur*innen auf lokaler und regionaler Ebene, z.B. Umweltverbänden und der Zivilgesellschaft, gekennzeichnet.

Kaum Inkohärenzen zwischen Gesetzen und Plänen

Inkohärenzen oder Widersprüche zwischen politischen Plänen, Programmen oder Gesetzen sind gering. Verschiedene Pläne und Strategien basieren auf den gleichen übergeordneten Zielen, u.a. vorgegeben durch europäische und nationale Regulierungen. Konflikte entstehen, wenn bei der Umsetzung von Projekten bzw. bei der Durchsetzung von Regulierungen unterschiedliche Interessen vorliegen. Beispiele für solche Konflikte sind z.B. unterschiedliche Verantwortlichkeiten für den Radwegebau oder Wasserstand und Vegetationsausmaße in Hochwasserrückhaltebecken.

Abbildung 1: Akteur*innenübersicht (Gruppierung nach Funktionen im Rahmen des Emscher-Umbaus)



Quelle: Stein, Tröltzsch, Meergans & Herb (i. E.)

Partizipation als ein Element des Emscher-Umbaus

Während des Emscher-Umbaus wurden auf der Basis von Diskussionen mit Stakeholder-Gruppen, z.B. Anwohner*innen, bestehende Pläne erfolgreich angepasst. Die interviewten Akteur*innen gaben jedoch zu bedenken, dass durch zusätzliche Beteiligungsformate bei ohnehin langwierigen Planungsprozessen weitere Verzögerungen auftreten und man sich daher auf die rechtlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung beschränkt.

Intersektorale und interkommunale Arbeitsgruppen, wie die Zukunftsinitiative „Wasser in der Stadt von morgen" haben sich als effektive Instrumente für eine partizipative Ausgestaltung des Emscher-Umbaus bewährt. Diese haben nicht nur dazu beigetragen, die soziale Akzeptanz des Umbaus zu steigern, sondern auch neue Ideen und Impulse in den Prozess eingebracht. Eine frühzeitige und umfassende Einbindung relevanter Stakeholder über administrative Grenzen hinweg könnte auch in anderen Einzugsgebieten die Akzeptanz von Großprojekten erhöhen.

In Einzelfällen hat sich jedoch auch gezeigt, dass die Kooperation zwischen Sektoren noch weiter verbessert werden kann. In solchen Fällen liegen zwar teilweise Koordinationsinstrumente, etwa bilaterale Arbeitsgruppen, vor, doch ihre Wirkung wird durch Kompetenzgrenzen relevanter Entscheidungsträger*innen eingeschränkt.

Im Gegensatz dazu zeigte sich bei der Umsetzung einer Versuchsstrecke zur ökologischen Verbesserung eine hohe Flexibilität bei den nötigen Planungs- und Umsetzungsprozessen. Akteur*innen der Kommunen und der Wasserwirtschaft setzen hier in Absprache verschiedene Optionen der Ufergestaltung um, um die geeignetsten Gestaltungsmaßnahmen zu identifizieren. Verbesserungspotenzial zeigt sich hingegen bei sektorübergreifenden Fragestellungen, wie z.B. der Ansiedlung von geschützten Arten während der Umbaumaßnahmen. Hier wäre eine größere Flexibilität im Rahmen des vorliegenden rechtlichen Rahmens möglich.

Nutzungskonflikte auf Basis von Ökosystemleistungen analysieren

Durch die ökologische Verbesserung der Emscher können der Flusslauf sowie die Ufer und Auen im Gewässerumfeld wieder von den Menschen in der Region genutzt werden, u.a. zur Erholung und Umweltbildung. Zudem haben die renaturierten Gewässer und deren Umfeld eine positive Wirkung auf das Lokalklima oder den Hochwasserschutz. Um Konflikte bei der Nutzung dieser unterschiedlichen Ökosystemleistungen zu vermeiden, gibt es eine Reihe von Koordinationsinstrumenten, mit denen sich regionale Behörden, Kommunen, der Wasserwirtschaftsverband und weitere Akteur*innen austauschen und abstimmen können, z.B. durch ökologische Baubegleitung oder Beiräte mit Umweltverbänden.

Ein konkretes Umsetzungsbeispiel stellt der Dortmunder Phoenix-See dar. Um sowohl die Erholungsaktivitäten der Dortmunder Bevölkerung als auch die ökologische Entwicklung im und um den See zu ermöglichen, wurde ein Teil des Seeufers der ökologischen Entwicklung gewidmet, während der andere Teil für Fußgänger zugänglich ist. Die Emschergenossenschaft hat durch partizipative Initiativen dazu beitragen können, Ökosystemleistungen bereitzustellen, z.B. mit der Initiative EMSCHERKUNST, bei der Kunstwerke entlang der Emscher gezeigt wurden. Dies hat nicht nur zur Bereitstellung kultureller Ökosystemleistungen beigetragen, sondern auch zur Vermittlung nachhaltigen Denkens und Handelns.

Handlungsbedarf und Empfehlungen

(I) Die regionale Koordination innerhalb des Einzugsgebiets hat sich als Erfolgsfaktor herausgestellt. Die Planung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen wird von regionalen Akteur*innen geprägt, welche regelmäßig in Kontakt stehen.

(II) Das Genossenschaftsprinzip, das die Kommunen und Unternehmen in der Region zu Trägerinnen des Wasserwirtschaftsverbands macht, ist förderlich für die regionale Koordination. Der Wasserwirtschaftsverband kann die Rolle eines Moderators bzw. Koordinators von Prozessen übernehmen.

(III) Intersektorale und interkommunale Arbeitsgruppen mit einem konkreten thematischen Schwerpunkt und konkreten strategischen Zielvorgaben haben sich als hilfreiches Instrument erwiesen. Gerade zu neuen Herausforderungen, z.B. des Klimawandels, kann ein Erfahrungs- und Ideenaustausch stattfinden. Dabei ist eine Kombination aus kleineren Arbeitsgruppen (z.B. interkommunal mit öffentlichen Akteur*innen) und offenen Austauschforen mit einer größeren Anzahl an Stakeholdern empfehlenswert. Die Akzeptanz auch für neuartige Maßnahmen kann dadurch erhöht werden.

(IV) Um Nutzungskonflikte zu erkennen und tragfähige Lösungen zu finden, kann das Konzept der Ökosystemleistungen hilfreich sein. Der Bedarf für Koordination kann anhand der genutzten Ökosystemleistungen eingeschätzt und die dadurch identifizierten relevanten Akteur*innen können bei der Lösungsfindung involviert werden.

Literatur

Pahl-Wostl, C., Knieper, C., Lukat, E. Meergans, F., Schoderer, M., Schütze, N., ...Vidaurre, R. (2020). Enhancing the capacity of water governance to deal with complex management challenges: A framework of analysis. *Environmental Science & Policy,* 107, 23-35.

Stein, U., Tröltzsch, J., Meergans, F., & Herb, I. (i. E.). The role of water boards as facilitators of cooperation and coordination in complex, polycentric systems of water governance: The case of the Emscher Catchment, Germany. *Environmental Science and Policy*.

Das Verbundprojekt „STEER" wurde im Rahmen der Fördermaßnahme „Globale Ressource Wasser" (GRoW) vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Jenny Tröltzsch — **Coordinator Adaptation**, *Ecologic Institut*
Dr. Nadine Gerner — **Abteilung Fluss und Landschaft**, *Emschergenossenschaft*
Franziska Meergans — **Wissenschaftliche Mitarbeiterin,** *Universität Osnabrück*
Dr. Ulf Stein — **Coordinator Water Studies**, *Ecologic Institut*
Dr. Robynne Sutcliffe — **Abteilung Fluss und Landschaft**, *Emschergenossenschaft*

DOI: 10.23661/as12.2020

Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130
die@die-gdi.de | www.die-gdi.de | twitter.com/DIE_GDI | www.facebook.com/DIE.Bonn | www.youtube.com/DIEnewsflash
ISSN 1434-8934

MITGLIED JRF Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.