

Köck, Wolfgang; Bovet, Jana

Book Part

Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung: Unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Köck, Wolfgang; Bovet, Jana (2015) : Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung: Unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 131-151, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778087>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141955>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Wolfgang Köck, Jana Bovet

Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung – unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung

URN: urn:nbn:de:0156-0778087



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 131 bis 151

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

Wolfgang Köck, Jana Bovet

Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung – unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Die Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung in räumlicher und sachlicher Hinsicht
 - 2.1 Ziele und Koordinierungsauftrag der Wasserrahmenrichtlinie
 - 2.2 Zum Begriff der Koordinierung
 - 2.3 Inhalt der Koordinierungspflicht und spezifische Koordinierungsregeln
 - 2.4 Räumliche Koordinierung: Einrichtung von Flussgebietsgemeinschaften als neue Organisationsstrukturen
 - 2.5 Das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan als Ergebnis wasserwirtschaftlicher Koordination
 - 2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an Maßnahmenprogramme
 - 2.5.2 Koordinationsregeln für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach Bundes- und Landesrecht
 - 2.5.3 Das Maßnahmenprogramm als Koordinationsergebnis: zur Bedeutung der Maßnahmenprogramme für die Flussgebietsbewirtschaftung
- 3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumordnungsplanung – zur Nutzung der Raumplanung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung
 - 3.1 Grundlagen des Verhältnisses von Fachplanung und Raumplanung unter dem Einfluss des europäischen Umweltplanungsrechts
 - 3.2 Steuerungsinstrumente der Raumplanung
 - 3.3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung – Verfahrensregeln und Organisation
 - 3.4 Der Beitrag der Raumplanung zur Flussgebietsbewirtschaftung
- 4 Die Praxis der Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung in Sachsen
 - 4.1 Vorbemerkung
 - 4.2 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für die Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung
 - 4.2.1 Internationale Ebene
 - 4.2.2 Nationale Ebene

■ Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung

4.3 Die Abstimmung mit der Raumordnung und die Integration wasserbezogener Anforderungen in Raumordnungspläne

4.3.1 Landesplanungsebene

4.3.2 Regionalplanungsebene

4.4 Bewertung

5 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) strebt das Erreichen guter Gewässerzustände an und verfolgt dabei einen Ansatz der integrierten Flussgebietsbewirtschaftung. Der Beitrag befasst sich mit den Problemen der Flussgebietsbewirtschaftung unter dem Aspekt der räumlichen und der sachlich-integrativen Koordination. Analysiert wird der Rechtsrahmen für die Koordination im Bundes- und Landesrecht sowie die Rolle der Raumordnungsplanung für die Flussgebietsbewirtschaftung am Beispiel der Koordinierungspraxis in Sachsen.

Schlüsselwörter

Koordination – Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) – Flussgebietsbewirtschaftung – Raumordnung – Maßnahmenprogramm – Bewirtschaftungsplan

Coordination of River Basin Management – With Emphasis on the Coordination with Spatial Planning

Abstract

The European Water Framework Directive (WFD) aims to achieve “good status” for all ground and surface waters and follows an approach of integrated river basin management. This chapter outlines the challenges of river basin management in terms of integrating spatial and technical coordination. It analyzes the regulatory framework for coordination in German federal and state law and illustrates the role spatial planning plays in river basin management using the coordination practice in Saxony as a case study.

Keywords

Coordination – European Water Framework Directive (WFD) – river basin management – spatial planning – programme of measures – management plan

1 Einführung

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat das Ziel, für alle Wasserkörper, die nicht künstlich oder erheblich verändert worden sind, einen guten Gewässerzustand zu erreichen (Art. 4 Abs. 1 WRRL). Von diesen Zielvorgaben darf unter bestimmten Voraussetzungen, die die WRRL regelt (siehe Art. 4 Abs. 4-7 WRRL; §§ 29-31 Wasserhaushaltsgesetz, WHG), sowohl in zeitlicher als auch in materieller Hinsicht abgewichen werden.

Zur Gewährleistung der Zielerreichung verlangt die WRRL, dass die Gewässer nach Güte und Menge bewirtschaftet werden und dass zu diesem Zweck in periodischen Abständen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne aufgestellt werden (Art. 11 und Art. 13 WRRL).

Die Bewirtschaftungsebene ist das sog. Flusseinzugsgebiet (Art. 3 Abs. 1 WRRL). Flusseinzugsgebiete werden nach geographischen Gegebenheiten bestimmt¹ und nicht nach den bestehenden Verwaltungseinheiten festgelegt.² Sie sind daher in der Regel Verwaltungsgrenzen, Landesgrenzen und vielfach sogar Nationalgrenzen überschreitend.³ Daraus ergibt sich für die Bewirtschaftung ein besonderer räumlicher Koordinierungsbedarf (Art. 3 Abs. 4 WRRL; vgl. Stratenwerth 2006: 59 ff.).

Die Koordinierungsaufgabe erschöpft sich aber nicht allein in räumlichen Abstimmungen, denn die Bewirtschaftung auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten beinhaltet mehr als nur die Bewirtschaftung der Gewässerläufe. Sie umfasst die gesamte Landnutzung im Einzugsgebiet, soweit diese Auswirkungen auf die Gewässerzustände haben kann. Deshalb kommt zur räumlichen Koordinationsaufgabe die sachlich-inhaltliche Koordinationsaufgabe⁴ hinzu (Art. 4 WRRL; vgl. Kessler 2006: 45, 47). Damit greift die Flussgebietsbewirtschaftung in eine Vielzahl von Ressortzuständigkeiten ein und gerät überdies auch in ein Spannungsfeld zur Raumordnung, weil die Abstimmung zwischen verschiedenen fachlich begründeten Nutzungsansprüchen an den Raum Aufgabe der Raumplanung ist. Der deutsche Gesetzgeber hat zwar entschieden, dass für eine auf die Gewässer bezogene Maßnahmenplanung die Ziele der Raumordnung (weiterhin) zu beachten sind (§ 82 Abs. 1 S. 2 WHG), das Verhältnis beider Planungen bleibt aber trotz dieser Koordinationsregel prekär, weil die europarechtlichen Überformungen, insbesondere der Abgleich mit den Ausnahmeregeln der WRRL, noch nicht bewältigt sind (siehe unten 3.2).

Das Ergebnis der Koordinierung findet seinen wichtigsten Ausdruck in den Maßnahmenprogrammen und den Bewirtschaftungsplänen, die auf der mitgliedstaatlichen Ebene zu erarbeiten sind (Maßnahmenprogramm: Art. 11 Abs. 1 WRRL), bzw. erarbeitet werden dürfen (Bewirtschaftungsplan: Art. 13 Abs. 2 S. 2 WRRL).

Für die deutsche Planungspraxis überraschend ist, dass bei alledem die Raumplanung bisher vergleichsweise wenig Beachtung gefunden hat, obwohl doch – wie bereits erwähnt – die Integration fachlicher Ansprüche in die Erfordernisse des Raumes Angelegenheit der Raumplanung ist. Deshalb soll im Rahmen dieses Beitrages nicht nur der Frage nachgegangen werden, wie die räumliche und sachlich-inhaltliche Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung ausgestaltet ist, welche Probleme erkennbar geworden und wie diese bewältigt worden sind bzw. möglicherweise bewältigt werden können (siehe unten 2.), sondern es sollen darüber hinaus auch die Beziehungen zur Raumordnung näher analysiert (unten 3.) sowie ein Blick in die Koordinierungspraxis in Sachsen gerichtet

¹ Dazu näher Czychowski/Reinhardt (2010), zu § 3 WHG, Rn. 84 ff.

² Dazu aus sozialwissenschaftlicher Perspektive grundlegend: Moss (2003).

³ Deutschland hat seine Gewässer 10 Flussgebietseinheiten zugeordnet und diese Zuordnung gesetzlich festgelegt sowie in Kartenform dargestellt (§ 7 Abs. 1 WHG i. V. m. Anlage 2 zum WHG).

⁴ Sogenannter „Integrierter Ansatz“ bzw. „Integrated Water Resources Management“ (IWRM).

werden (siehe unten 4.). Hierbei kann auf Vorarbeiten der ARL aufgebaut werden, denn das Verhältnis von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung ist in der ARL bereits in einem Arbeitskreis erörtert worden, der seine Arbeit früh nach Inkrafttreten der WRRL aufgenommen hatte.⁵ Unter dem Titel „Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum“ ist das Thema von der ARL später noch einmal aufgegriffen und in einem umfassenden Forschungs- und Sitzungsbericht publiziert worden (vgl. von Haaren/Galler 2011). Auch das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster und das Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn haben sich im Rahmen eines Symposiums im Jahre 2008 mit der Thematik befasst (vgl. Jarass 2008). Unsere Untersuchung hat von diesen Studien sehr profitiert.

2 Die Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung in räumlicher und sachlicher Hinsicht

2.1 Ziele und Koordinierungsauftrag der Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23.10.2000 verfolgt im Wesentlichen ein qualitätsorientiertes Konzept: Bis zum 22.12.2015 soll ein guter Zustand der Gewässer bzw. für alle als erheblich verändert eingestuften Wasserkörper ein guter chemischer Zustand und ein gutes ökologisches Potenzial erreicht sein (Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang V WRRL; dazu näher Köck 2009: 227 ff.). Die genannten Ziele der WRRL dürfen von den Mitgliedstaaten nur unter besonderen Voraussetzungen unterschritten werden (Art. 4 Abs. 5-7 WRRL; vgl. Ginzky 2005: 515 ff.). Zentrale Ansatzpunkte zur Erreichung der Gewässerschutzziele sind die integrierte Flussgebietsbewirtschaftung auf der Ebene von Flussgebietseinheiten (Art. 3 Abs. 1 WRRL) sowie das Maßnahmenprogramm (Art. 11 WRRL) als Kernelement des Bewirtschaftungsplanes (Art. 13 WRRL), der für jede Flussgebietseinheit beginnend mit dem Jahre 2009 alle sechs Jahre aufzustellen ist.

Der europarechtliche Auftrag zur Gewässerbewirtschaftung auf der Ebene von Flussgebietseinheiten hat in Deutschland nicht dazu geführt, die Vollzugszuständigkeiten im Wasserrecht neu zu ordnen. Entsprechend der europäischen Vorgaben sind zwar für jede Flussgebietseinheit „geeignete zuständige Behörden“ bestimmt worden (Art. 3 Abs. 2 WRRL), besondere Kompetenzen haben diese Behörden aber nicht. Von der Errichtung zentraler Flussgebietsbehörden mit entsprechenden Befugnissen ist abgesehen worden (vgl. Knopp 2001: 372).⁶ Durchgesetzt hat sich die sog. Koordinierungsverbundlösung, die es ermöglicht hat, in den Bahnen der alten Verwaltungsstrukturen weiterzuarbeiten. Demgemäß bestimmt § 7 Abs. 2 WHG lediglich, dass die jeweils zuständigen Landesbehörden ihre wasserwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen untereinander zu koordinieren haben und dass dies auch mit den zuständigen Behörden anderer Länder zu geschehen hat, wenn die Flussgebietseinheit die nationalen Grenzen überschreitet (Art. 3 Abs. 3 WRRL; § 7 Abs. 3 WHG).

2.2 Zum Begriff der Koordinierung

Koordination beinhaltet in ihrer allgemeinen Bedeutung das aufeinander Abstimmen, also die gegenseitige Zuordnung verschiedener menschlicher, sozialer, wirtschaftlicher oder technischer Vorgänge.⁷ Die Koordinierung kann eher schwach ausgeprägt sein und sich in

⁵ Ad-hoc-Arbeitskreis „EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Raumplanung“; siehe dazu Finke (2003).

⁶ Dort, wo in den Landesgesetzen von Flussgebietsbehörden die Rede ist (z. B. in Baden-Württemberg), bleibt es gleichwohl beim herkömmlichen Verwaltungsaufbau.

⁷ Vgl. Wikipedia, Stichwort: Koordination.

einer gegenseitigen Unterrichtung erschöpfen, sie kann aber auch stärker ausgeprägt sein und reicht dann von der Pflicht des „Ins-Benehmen-Setzen“ bis zur Verpflichtung der Herstellung des Einvernehmens. Letzteres beinhaltet, dass eine Aktivität, die Auswirkungen auf den Aufgabenbereich anderer hat, nur mit deren Zustimmung erfolgen darf.⁸

Koordinierung im Rahmen der Flussgebietsbewirtschaftung umfasst sowohl horizontale als auch vertikale Koordinierung. In räumlicher Hinsicht geht es um Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Bundesländern, zwischen Verwaltungseinheiten innerhalb der Bundesländer und auch um Abstimmung mit Drittländern außerhalb der EU über die Flussgebietsbewirtschaftung. In sachlich-inhaltlicher Hinsicht geht es um die Abstimmung zwischen raumwirksamen staatlichen Politiksektoren mit Wassernutzungsbezug auf unterschiedlichen Ebenen, also um die Abstimmung unterschiedlicher Ressorts und Fachbehörden auf der Ebene der Bundesländer (mit Unterstützung des Bundes durch den Bund/Länder-Arbeitskreis Wasser – LAWA) durch Mittel der sog. „bürokratischen Koordination“, wie z. B. Federführung, Mitzeichnung, fachübergreifende Arbeitsgruppen und Besprechungen (vgl. dazu allgemein Bogumil/Jann 2009: 142).

Von der Koordinierung als Behördenbeteiligung und -abstimmung zu unterscheiden ist die Beteiligung sonstiger Akteure. Hier geht es um die Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie betroffener externer Kreise bei der Vorbereitung der Maßnahmenplanung (Art. 14 WRRL; § 85 WHG). Geschuldet ist hier Anhörung und Verarbeitung der auf diese Weise in den Planungsprozess eingespeisten Informationen, nicht aber eine Abstimmung der Ergebnisse im Sinne einer formalen, durch Mitzeichnung oder ähnlichem ausgedrückte, Verständigung über das, was getan werden muss.⁹

2.3 Inhalt der Koordinierungspflicht und spezifische Koordinierungsregeln

Mit Blick auf die räumlichen Koordinationsgegenstände hat Thomas Stratenwerth im Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie einen ersten Überblick gegeben. Demgemäß geht es laut Stratenberg (2006: 62) um:

- eine Verständigung über die Zuordnung von grenzüberschreitenden Einzugsgebieten zu einer Flussgebietseinheit,
- eine Verständigung über grenzüberschreitende Schutzgebiete,
- eine Verständigung bzw. zumindest die wechselseitige Information über die zur Durchführung der Analysen und Überprüfungen verwendeten Methoden und Verfahren,
- eine Verständigung über die Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer,
- eine Verständigung über die Inanspruchnahme der in Art. 4 Abs. 3-6 geregelten Ausnahmen,
- eine abgestimmte Beurteilung, inwieweit durch die mitgliedstaatlichen Maßnahmenprogramme die Ziele nach Art. 4 in den jeweiligen Fristen erreicht werden,
- eine Verständigung über zusätzliche Maßnahmen, insbesondere dort, wo zusätzliche Maßnahmen im Flussgebietsteil eines Mitgliedstaates einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Ziele im Flussgebietsteil eines anderen Mitgliedstaates leisten.

⁸ Siehe zu den Erscheinungsformen der Koordination Tetsch (in diesem Band).

⁹ Siehe dazu auch Bogumil und Jann (2005: 142 f.), die die Anhörung Externer zwar unter den Begriff der bürokratischen Koordination subsumieren, aber auf die Besonderheiten hinweisen.

In sachlicher Hinsicht geht es um die Einbeziehung anderer Politikbereiche, wie z. B. die Landwirtschaft, den Wasserverkehr (Binnenschifffahrt), die energetische Nutzung des Wassers, den Hochwasserschutz oder die kommunale Siedlungsentwicklung, soweit die Zielerreichung nicht allein auf der Grundlage wasserrechtlicher Zuständigkeiten und Befugnisse gewährleistet werden kann. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Landwirtschaft, die durch Düngung und Pestizidausbringung ein wesentlicher Verursacher für die Nichterreichung guter Gewässerzustände in vielen Teilgebieten ist.¹⁰

Die WRRL macht keine näheren Vorgaben darüber, wie sich die Koordinierung zu vollziehen hat. Weder sind europarechtlich Koordinierungsverfahren vorgeschrieben noch besondere Koordinierungsregeln etabliert worden. Festgelegt ist auf der europäischen Rechtsebene lediglich, dass bei Meinungsverschiedenheiten auf Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten die EU-Kommission tätig wird, um die Festlegung der Maßnahmenprogramme zu erleichtern (Art. 3 Abs. 4 S. 3 WRRL).

Auch auf der nationalen Ebene sind – soweit es um die Koordinierung auf dem Hoheitsgebiet Deutschlands geht – bislang nur sehr spärliche Regelungen durch den nationalen Gesetzgeber getroffen worden:

- Soweit die Verwaltung der Bundeswasserstraßen¹¹ berührt ist, schreibt das WHG den zuständigen Landesbehörden vor, dass sie das Einvernehmen der zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektion einzuholen haben (§ 7 Abs. 4 WHG). „Einvernehmen“ bedeutet, dass eine Maßnahme, die sich auf die Unterhaltung oder gar den Umbau der Bundeswasserstraßen auswirkt, nur dann in das Maßnahmenprogramm aufgenommen und umgesetzt werden darf, wenn die Wasser- und Schifffahrtsdirektion einverstanden ist. Davon zu unterscheiden ist das Benehmen, das kein Einverständnis, sondern lediglich eine Beteiligung und Berücksichtigung verlangt. Verweigert die Behörde ihr Einvernehmen rechtswidrig, kann dieses nach allgemeinen Grundsätzen allerdings durch die Rechtsaufsicht ersetzt werden.
- Regeln zur sachlich-inhaltlichen Koordinierung finden sich mit Ausnahme der bereits erwähnten Koppelung der Maßnahmenprogramme an die Ziele der Raumordnung im Bundesrecht gar nicht. Das ist insofern erklärbar, als sich die sachlich-inhaltliche Koordinierung auf der Ebene der Landesverwaltungen bei der Erarbeitung der Maßnahmenprogramme vollzieht und dort i. d. R. über die allgemeinen Koordinationsmechanismen gesteuert wird, die sich in den Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften von Regierung und Verwaltung finden. Auf landesrechtliche Regelungen wird an späterer Stelle noch ausführlicher eingegangen (siehe unten 2.5).

¹⁰ Nach dem Erfahrungsbericht des Bundesumweltministeriums über den Stand der Bewirtschaftungsplanung in Deutschland aus dem Jahre 2010 erreichen 370 von 1.000 Grundwasserkörpern in Deutschland den guten Zustand nicht. Fast in allen Fällen beruht diese Zielverfehlung auf den Nährstoffeinträgen aus der Landwirtschaft. 7.400 von 9.900 Oberflächenwasserkörpern sind durch Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft signifikant belastet. Darüber hinaus ist die Entwässerung aus der Landwirtschaft einer der Hauptgründe für die Ausweisung von Wasserkörpern als „erheblich veränderte Wasserkörper“ (siehe BMU 2010: 53; vgl. auch Köck 2012b: 140, 147 ff.; Stratenwerth 2006: 75).

¹¹ Das Bundeswasserstraßengesetz enthält eine Liste aller Binnengewässer, die Bundeswasserstraßen sind (siehe § 1 BWaStrG i. V. m. Anhang 1).

2.4 Räumliche Koordination: Einrichtung von Flussgebietsgemeinschaften als neue Organisationsstrukturen¹²

Durch Ländervereinbarungen bzw. Bund-Länder-Vereinbarungen sind in Deutschland für einige Flussgebietseinheiten bzw. Teile von Flussgebietseinheiten Flussgebietsgemeinschaften (FGG) etabliert worden, nämlich die FGG Weser und die FGG Elbe. Darüber hinaus ist die FGG Rhein eingerichtet worden, die aus der 1963 gegründeten Deutschen Kommission zur Reinhaltung des Rheins hervorgegangen ist (vgl. Jekel 2012: 406).

Die Flussgebietsgemeinschaften sind wichtige Organisationsstrukturen für die länderübergreifende Koordination der Bewirtschaftungsaktivitäten; sie verfügen auch über Beschlussorgane, wie etwa den Elbe-Ministerrat bei der FGG Elbe (siehe www.fgg-elbe.de; siehe auch Albrecht 2008: 1034). Beschlüsse können allerdings nur einstimmig gefasst werden. Zudem wirken in den Flussgebietsgemeinschaften nur die Fachminister bzw. die Fachverwaltungen für die Wasserwirtschaft mit und nicht andere Politikbereiche der Landnutzung mit Wasserbezug, wie etwa das Agrarressort. Eine integrative sachlich-inhaltliche Abstimmung kann auf dieser Ebene daher nicht geleistet werden. Diesbezüglich bleibt es bei den herkömmlichen Mechanismen der Ressortabstimmung und der Behördenabstimmung auf der Ebene der Länder bzw. der bestehenden Verwaltungseinheiten (siehe oben 2.3 und unten 2.5).

Die Flussgebietsgemeinschaften sind organisatorische Einrichtungen zur räumlichen Abstimmung von Bewirtschaftungsfragen innerhalb Deutschlands. Für die grenzüberschreitende Abstimmung wird i. d. R. zurückgegriffen auf internationale Einrichtungen, wie etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) oder die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE) (siehe dazu auch unten 4.2).¹³ Da diese Einrichtungen aber nicht für die Umsetzung der WRRL errichtet worden sind, sondern auf völkerrechtlichen Grundlagen beruhen, mussten teilweise arrondierende organisatorische Lösungen entwickelt werden, um eine einzugsgebietsbezogene Staatenbeteiligung sicherzustellen. Das internationale Übereinkommen zum Schutz des Rheins, das die Grundlage für die Errichtung der IKSR bildet, erfasst beispielsweise nur die Anlieger des Hauptstromes, nicht aber alle Staaten, deren Territorium im Einzugsgebiet der Flussgebietseinheit liegt (vgl. Jekel 2012: 406).

2.5 Das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan als Ergebnis wasserwirtschaftlicher Koordination

2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an Maßnahmenprogramme

Das formelle Koordinierungsinstrument der WRRL ist das Maßnahmenprogramm (Art. 11 WRRL) als wesentlicher Bestandteil des Bewirtschaftungsplans (Art. 13 WRRL).¹⁴ Das Maßnahmenprogramm kann für die gesamte Flussgebietseinheit, aber auch für den in das eigene Hoheitsgebiet fallenden Teil einer Flussgebietseinheit festgelegt werden (Art. 11 Abs. 1 WRRL). In Deutschland werden die Maßnahmenprogramme durchgängig auf Länderebene erarbeitet. An das Maßnahmenprogramm knüpft die WRRL spezifische inhaltliche Anforderungen, die in grundlegende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 3 WRRL) und in ergänzende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 4 WRRL) unterschieden werden. Zu den grundlegenden Maßnahmen gehören u. a. auch Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Ein-

¹² Vgl. zum Folgenden: Köck (2012b: 141, 145 f.).

¹³ Näher dazu am Beispiel der Flussgebietseinheit Elbe: Albrecht (2008: 1027, 1029 f.).

¹⁴ Gem. Nr. 7 des Anhangs VII zur WRRL ist eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms Bestandteil des Bewirtschaftungsplans.

leitung von Schadstoffen bei diffusen Quellen, die Verschmutzungen verursachen können (Art. 11 Abs. 3 lit. h WRRL), also beispielsweise Maßnahmen, die auf die Begrenzung bzw. Verhinderung von Wasserverschmutzungen durch landwirtschaftliche Bodennutzung zielen.¹⁵ Genügen die grundlegenden Maßnahmen nicht zur Zielerreichung, sind darüber hinaus noch ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.

Die WRRL schreibt den Mitgliedstaaten allerdings nicht vor, das Maßnahmenprogramm so auszugestalten, dass es geeignet ist, die Ziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL zu erreichen oder jedenfalls den Zeitraum der Fristüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, sondern sie verweist in Art. 11 insgesamt auf die Ziele des Art. 4 und damit auch auf die Möglichkeit der Fristverlängerung (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und der Inanspruchnahme von Ausnahmen (Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL).

2.5.2 Koordinationsregeln für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach Bundes- und Landesrecht

Der Bundesgesetzgeber hat den Vorgaben der WRRL nur wenig hinzugefügt. Gem. § 82 Abs. 1 S. 2 WHG muss die für das Maßnahmenprogramm zuständige Stelle die Ziele der Raumordnung beachten und die Grundsätze sowie die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen. Damit ist das Verhältnis zur Raumordnung insoweit bestimmt, als jedenfalls die wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanung nicht den Zielen der Raumordnung zuwiderlaufen darf. In der Literatur ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass diese Regelung lediglich eine deklaratorische Bedeutung hat, da die Bindung an die Ziele der Raumordnung schon gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG besteht (vgl. Berendes 2010 zu WHG, § 82, Rn. 6; Durner 2008: 27; Knopp 2008: 40).

Im Übrigen hat der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, Regeln über die Aufstellung der Maßnahmenprogramme und über den rechtlichen Status des Programms festzulegen. Nähere Regelungen finden sich aber teilweise in den Landeswassergesetzen. Exemplarisch sei an dieser Stelle mit Blick auf die Frage der sachlich-integrativen Koordination auf die Regelungen in Bayern, in NRW und in Sachsen hingewiesen:

- In Bayern ist das Umweltministerium als oberste Wasserbehörde für die Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zuständig (Art. 63 Abs. 2 S. 1 BayWG). Art. 63 Abs. 2 S. 2 BayWG regelt ergänzend dazu: „Soweit dabei die Bewirtschaftung und Nutzung land- und forstwirtschaftlich oder fischereilich genutzter Flächen betroffen ist, sind die jeweils zuständigen Fachbehörden zu beteiligen.“ Nähere Festlegungen über die Koordinationsregel (Einvernehmen; Benehmen) trifft das Gesetz nicht.
- § 2d WassG NRW bestimmt, dass für die nordrhein-westfälischen Anteile der Flussgebietseinheiten die oberste Wasserbehörde, also das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten erarbeitet und im Einvernehmen mit den betroffenen obersten Landesbehörden und dem für den Umweltschutz zuständigen Ausschuss des Landtages die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne aufstellt, soweit sie die nordrhein-westfälischen Anteile betreffen. Das NRW-Gesetz folgt hier den üblichen Koordinationsregeln: Soweit

¹⁵ Der deutschsprachige Text der WRRL spricht zwar von „Einleitung“, dieser Begriff ist hier aber weit zu verstehen und erfasst auch Verschmutzungen, die auf Versickerungen, Abschwemmungen oder Ähnliches zurückzuführen sind. Dies entspricht der englischen Sprachfassung, die die Formulierung „measures to prevent or control the input of pollutants“ verwendet.

mehrere Ressorts betroffen sind, haben sie sich abzustimmen und dies geschieht i. d. R. durch Herstellung des Einvernehmens („Mitzeichnung“).

- Demgegenüber regeln § 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 SächsWG, dass für die im Territorium des Freistaates Sachsen gelegenen Teile einer Flussgebietseinheit die technische Fachbehörde (das Landesamt für Umwelt und Geologie, LfUG) unter Beteiligung der betroffenen Behörden den Entwurf des Bewirtschaftungsplanes bzw. des Maßnahmenprogramms zu erarbeiten hat und dass dies auf der Grundlage von Grundsätzen zu geschehen hat, die das Sächsische Umweltministerium als oberste Wasserbehörde festlegt.

Während in NRW eine einvernehmliche Entscheidung der von Maßnahmenvorschlägen betroffenen Ministerien zwingend erforderlich ist, gewähren Bayern und Sachsen den betroffenen Fachbehörden anderer Politikfelder nur Beteiligungsrechte. Sachsen hat sich darüber hinaus für eine im Ansatz fachlich-expertokratische Lösung entschieden (Entwurf durch das LfUG) und koppelt die Arbeit des LfUG an Grundsätze des Umweltministeriums, nicht aber an einvernehmlich zwischen den möglicherweise von Maßnahmen betroffenen Ministerien entwickelte Grundsätze.

Viele andere Bundesländer haben demgegenüber keine näheren gesetzlichen Regelungen zur sachlich-integrativen Koordination getroffen, sondern sich auf Regelungen zur räumlichen Koordination beschränkt.

Insgesamt ergibt sich der Befund, dass die sachlich-integrative Koordination sowohl vom Bundesgesetzgeber als auch von vielen Landesgesetzgebern nicht speziell geregelt worden ist, sondern dass auf allgemeine Koordinationsregeln zurückgegriffen wird, bzw. auf interne Verwaltungserlasse (siehe dazu auch unten 4.2).¹⁶ Soweit dies der Fall ist, bedarf es grundsätzlich einvernehmlicher Lösungen zwischen den beteiligten Ressorts und Fachbehörden. Dies hat Vor- und Nachteile. Der Vorteil liegt darin, dass andere Ressorts und andere Fachbehörden ihre Ressort- und Fachaufgaben wirkungsvoll zur Geltung bringen und auf diese Weise sicherstellen können, dass diese Aufgaben nicht vorschnell nur mit der Brille der Wasseranforderungen beurteilt werden. Der Nachteil liegt darin, dass wegen der starken Stellung der betroffenen Ressorts und Fachbehörden möglicherweise weniger Maßnahmen zur Gewässerverbesserung Eingang in das Maßnahmenprogramm finden, als europarechtlich geboten ist. Deshalb bedarf es wirksamer Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass sich die Koordination entsprechend der europarechtlichen Vorgaben, also zielorientiert, vollzieht. Nicht zuletzt diesem Zweck dient auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bewirtschaftungsplanung (Art. 14 WRRL; §§ 83 Abs. 4 und 85 WHG).

2.5.3 Das Maßnahmenprogramm als Koordinationsergebnis: zur Bedeutung der Maßnahmenprogramme für die Flussgebietsbewirtschaftung

Das Maßnahmenprogramm ist das zentrale Instrument für die konzeptionelle Entwicklung der Flussgebietsbewirtschaftung auf der Ebene der Länder. Wie jeder Plan ist auch das Maßnahmenprogramm auf Durchsetzung angelegt (Köck 2012a, Rn. 42), soll also die Nutzung behördlicher Befugnisse steuern. Soweit solche Befugnisse nicht bestehen, kann auch der Plan (das Maßnahmenprogramm) diese nicht schaffen. Würde beispielsweise in ein Maßnahmenprogramm die Maßnahme „Erhebung einer Düngemittelabgabe zur Reduzierung von Nitratreinträgen in die Gewässer“ aufgenommen, wäre dies kompetenz-

¹⁶ In Baden-Württemberg wird das Maßnahmenprogramm nur dann behördenverbindlich, wenn die Landesregierung den Plan als Rechtsverordnung beschließt (§ 3d WassG Bad-Württ.). Dadurch ist auf jeden Fall gewährleistet, dass andere Ressorts mitentscheiden.

widrig, weil es dafür einer gesetzlichen Grundlage bedürfte, die es gegenwärtig weder im Bundes- noch im Landesrecht gibt. Das Beispiel zeigt, dass die Maßnahmenprogramme nicht nur von den Entscheidungsregeln der Beschlussfassung abhängen, sondern auch von den Kompetenzen, die der Gesetzgeber der Planungsbehörde eingeräumt hat. Nimmt der Gesetzgeber die eigene Verantwortung zur Steuerung der Gewässerbelastung und der Gewässernutzung nicht ausreichend wahr, kann dies auf der Ebene der Maßnahmenprogramme i. d. R. nicht mehr kompensiert werden.¹⁷

Über den Rechtsstatus des Maßnahmenprogramms besteht noch keine endgültige Klarheit (siehe nur Durner/Ludwig 2008: 457, 461; Durner 2009: 77 ff.; Faßbender 2011: 129 ff.). Eine Rechtsform ist weder für die Verabschiedung der Maßnahmenprogramme noch für die Bewirtschaftungspläne zwingend vorgeschrieben. In einigen Landesgesetzen, wie etwa in Sachsen (§ 7 Abs. 2 SächsWG), in NRW (§ 2f WassG NRW) oder Bayern (Art. 51 Abs. 2 BayWassG), finden sich allerdings Regelungen darüber, dass die Planwerke behördenverbindlich sind und damit von den zuständigen Fachbehörden bei der Ausübung ihrer behördlichen Befugnisse beachtet werden müssen.

Teilweise, wie beispielsweise in Sachsen, enthalten die Landesgesetze auch Ermächtigungen, den auf das eigene Land entfallenden Teil des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms, soweit erforderlich, ganz oder in Teilen als Rechtsverordnung zu erlassen. Wird von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, ist sogar eine Außenverbindlichkeit des Planes gegeben, die den Bürger bindet, soweit der Plan Maßnahmen im Sinne unmittelbar anwendbarer Ver- oder Gebote vorsieht. In Baden-Württemberg wiederum erlangt der Plan gemäß der Entscheidung des Gesetzgebers selbst dann lediglich eine Behördenverbindlichkeit, wenn er von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassen wird (§ 3f WassG Bad-Württ. i. V. m. § 10 LPIG Bad-Württ.).

3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumordnungsplanung – zur Nutzung der Raumplanung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung

3.1 Grundlagen des Verhältnisses von Fachplanung und Raumplanung unter dem Einfluss des europäischen Umweltplanungsrechts

Die gesetzliche Aufgabe der Raumordnung besteht darin, durch überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen (§ 1 I ROG). Zu diesem Zweck stehen der Raumplanung vielfältige Instrumente zur Verfügung, insbesondere auch regelnde Festlegungen über die Erfordernisse der Raumordnung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§§ 4, 5 ROG), wie z. B. die Sicherung von Vorrangflächen für bestimmte Nutzungszwecke.

Soweit sich raumwirksame Politik in raumbezogenen Fachplänen niedergeschlagen hat, wird die Verträglichkeit fachlicher Konzepte mit den Erfordernissen des Gesamttraumes prozedural über die Integration von Fachplänen in die Raumplanung und materiell über das raumplanerische Abwägungsgebot gesteuert. Soweit sich raumwirksame Politik nicht in vorbereitenden fachlichen Plänen ausdrückt, sondern in konkreten Vorhaben, wird die Verträglichkeit mit den Erfordernissen des Raumes über sog. Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) gesteuert. Wird raumwirksame Politik nicht durch regelnde Festlegungen, sondern

¹⁷ Siehe dazu am Beispiel des Parallelproblems der Luftreinhalteplanung Köck/Lehmann (2013: 67, 72).

schlicht durch Anreize betrieben, wie es beispielsweise bei der Förderung erneuerbarer Energien nach dem EEG der Fall ist, ist es – jenseits spezifischer gesetzlicher Regelungen – Sache der Raumordnung, die sich aus solchen raumwirksamen Anreizen ergebenden Anforderungen an den Raum bzw. an die Landnutzung planerisch zu verarbeiten.

Das bestehende Gefüge von Fach- und Raumplanung ist neu justiert worden durch das europäische Umwelt(planungs-)recht (vgl. Durner 2008: 27, 33 ff.), das aus sektoraler bzw. umweltmedialer Sicht Qualitätsziele für den Raum festlegt und die Mitgliedstaaten zu einer Fachplanung verpflichtet, die dazu dienen soll, diese Ziele zu erreichen (vgl. Klingele 2012). Luftqualitätsplanung (dazu näher Cancik 2011: 23 ff.; Klingele 2012; Köck/Lehmann 2013: 67, 68 ff.), Flussgebietsbewirtschaftungsplanung (Maßnahmenprogramm/Bewirtschaftungsplan), Hochwasserrisikomanagementplanung (Reese 2011: 19 ff.) und Lärminderungsplanung (Cancik 2013: 65 ff.) sind prominente Beispiele für neue – europarechtlich veranlasste – Planungen,¹⁸ die auf die Raumordnung wirken, ohne dass das Verhältnis von Fach- und Gesamtplanung einer Regelung zugeführt wird (vgl. Kersten 2008: 53 ff.). Mit Blick auf die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung besteht zudem die Besonderheit, dass dabei nicht nur wasserwirtschaftliche Ziele im engeren Sinne, sondern auch Ausnahmeerfordernisse – und damit konfligierende Nutzungsinteressen – einzubeziehen sind. Flussgebietsbewirtschaftungsplanung muss somit ebenfalls überfachliche Aspekte abarbeiten und gerät in ein Spannungsverhältnis zur Raumplanung. Während aber die Raumplanung über die Erfordernisse des Raumes am Maßstab des raumplanerischen Abwägungsgebotes entscheidet, trifft die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung ihre überfachlichen Entscheidungen einzig auf der Grundlage der tatbestandlich gefassten Ausnahmeveraussetzungen des Art. 4 Abs. 4-7 WRRL (§§ 29-31 WHG).

Der Bedeutungsgewinn des europäischen Umweltrechts hat sich im Raumordnungsrecht auf der gesetzlichen Ebene insoweit niedergeschlagen, als Umweltaspekte in deutlichem Maße Eingang gefunden haben in die gesetzlich gefassten Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG), die konkretisierende Direktiven für die Raumplanung in den Ländern enthalten (vgl. Kersten 2008: 53, 69 ff.). Der Gewässerschutz ist in § 2 Nr. 6 ROG angesprochen. Dort heißt es, dass „der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit (...) des Wasserhaushalts (...) zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen wieder herzustellen (ist)“. Das Raumordnungsrecht hat damit Belange der Flussgebietsbewirtschaftung aufgegriffen und der Raumplanung zur planerischen Verarbeitung am Maßstab des Abwägungsgebotes überantwortet.

3.2 Steuerungsinstrumente der Raumplanung

Das wichtigste Steuerungsinstrument der Raumplanung ist die Festlegung von Erfordernissen der Raumordnung (insbesondere Ziele der Raumordnung) in Kombination mit Gebietsbezeichnungen (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete), die es ermöglichen, Flächen für bestimmte Nutzungszwecke zu sichern oder auszuschließen und damit zu verhindern, dass sich auf diesen Flächen Nutzungen vollziehen, die dem Sicherungszweck entgegenstehen.

Gebunden werden durch die Erfordernisse der Raumordnung i. d. R. aber nur öffentliche Stellen und nicht Private (§ 4 ROG), sodass beispielsweise eine unmittelbare raumordnerische Steuerung der Landwirtschaft nur mit Blick auf raumbedeutsame landwirtschaftliche Anlagen (z. B. Tierproduktionsanlagen; Biomasseanlagen) möglich ist (Erfordernis behördlicher Genehmigung), nicht aber mit Blick auf die landwirtschaftliche Bodennut-

¹⁸ Siehe auch den frühen Überblick bei Faßbender (2005: 1122 ff.).

zung (kein Erfordernis behördlicher Genehmigung) (§ 4 Abs. 2 ROG; dazu näher Möckel/Köck 2013; siehe auch Beckmann 2011: 123; Köck 2011: 58 f.). Gebunden werden kann aber auch, wie bereits erwähnt, die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung, die die Ziele der Raumordnung zu beachten hat (§ 82 Abs. 1 S. 2 WHG). So kann die Raumplanung durch Ziele der Raumordnung beispielsweise Flächensicherungen im Interesse des Bergbaus vornehmen und damit Gewässer belastende Landnutzungen sichern (siehe dazu auch unten 4.3). Wasserrechtlich anzuerkennen sind solche Ziele der Raumordnung für die Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogrammierung aber wegen des Vorrangs des Europarechts (vgl. Bieber/Epiney/Haag 2011, § 3, Rn. 37 f.) nur dann, wenn ein solches Ziel der Raumordnung zugleich den Ausnahmeerfordernissen des Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL (§§ 30, 31, 47 Abs. 3 WHG) entspricht.¹⁹

3.3 Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung – Verfahrensregeln und Organisation

Die Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung vollzieht sich in verfahrensmäßiger Hinsicht wechselseitig durch Beteiligungen. Raumordnungsbehörden und Planungsstellen sind an der Erstellung der vorgeschriebenen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne beteiligt (§ 85 WHG) und umgekehrt wirken auch die zuständigen Wasserbehörden auf ihren jeweiligen räumlichen Ebenen an der Raumplanung mit (§ 10 Abs. 1 ROG). Dass von diesen Beteiligungsmöglichkeiten allerdings nicht immer Gebrauch gemacht wird, zeigt der Blick in die Planungspraxis (siehe unten 4).

In materieller Hinsicht bilden nicht nur die bereits erwähnten wasserbezogenen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Nr. 6 ROG), sondern auch das Maßnahmenprogramm bzw. der Bewirtschaftungsplan einen fachlichen Beitrag für die Raumplanung, der nach Maßgabe des Abwägungsgebotes Eingang in die Raumordnungspläne findet und mittels des raumplanerischen Instrumentariums (Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere Ziele der Raumordnung) raumordnungsrechtlich abgesichert werden kann (vgl. Durner 2008: 32). Soweit Maßnahmenprogramme nach Maßgabe des Landesrechts behördenverbindlich sind, stellt sich die Frage, ob dadurch strikte Beachtungspflichten auch für Raumordnungsbehörden ausgelöst werden. Dies ist, soweit das Maßnahmenprogramm seinerseits die Ziele der Raumordnung beachtet hat, zu bejahen (a. A. Durner 2008: 32). Allerdings sind die Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen i. d. R. nicht so konkret gefasst, dass für die Raumplanung kein Entscheidungsspielraum mehr verbleiben würde (vgl. Pawlowski 2008: 91 f.; Greiving 2011: 87; Bathe 2010).

3.4 Der Beitrag der Raumplanung zur Flussgebietsbewirtschaftung

Die Raumplanung kann umso besser die Ziele der Flussgebietsplanung unterstützen, je mehr die Planungszyklen von wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung zeitlich aufeinander bezogen sind. Das ist gegenwärtig nicht der Fall (vgl. von Haaren 2011: 141). Auch in räumlicher Hinsicht sind Raumplanung und Flussgebietsplanung nicht deckungsgleich, sodass u. U. eine Mehrzahl von Raumordnungsbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich von der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung berührt ist.

¹⁹ Siehe dazu nun auch VG Cottbus, Urteil vom 31.10.2012, ZUR 2013, 374 ff. Leitsatz 3 dieser Entscheidung lautet: „Bei der Prüfung des Vorliegens des ‚überwiegenden öffentlichen Interesses‘ im Sinne des § 31 Abs. 2 S. 1 WHG sind verbindliche landesplanerische Entscheidungen maßgebend zu berücksichtigen.“

In Wissenschaft und Praxis sind eine Reihe von Handlungsfeldern identifiziert worden, auf denen die Raumordnung dazu beitragen kann, wasserbezogene Ziele zu unterstützen. Hierzu gehört an prominenter Stelle der Hochwasserschutz (vgl. dazu Heemeyer 2008: 104 ff.; Schanze/Greiving 2011: 91 ff.). Auch im Bereich der landwirtschaftlichen Nutzung sowie der für den Gewässerschutz sehr relevanten Siedlungsplanung (vgl. Greiving 2011: 86 ff.) verfügt die Raumplanung über Steuerungsmöglichkeiten, die sie im Interesse der Flussgebietsbewirtschaftung einsetzen kann (siehe dazu auch unten 4.3). Notwendig und weiterführend ist dies immer dann, wenn die Wasserbehörden für sich allein nicht über die nötigen Kompetenzen verfügen, um Maßnahmen durchzusetzen. Einen letztlich lediglich dokumentierenden Charakter hat dies, wenn die Raumplanung Maßnahmen in die Raumordnungspläne übernimmt, die wirksamen Durchsetzungsinstrumente aber aus dem Wasserrecht kommen (siehe dazu auch unten 4.3).

Die Raumplanung kann ihrerseits aber auch dazu beitragen, die Entscheidung über Ausnahmebereiche (insbes. Art. 4 Abs. 5 und 7 WRRL) vorzubereiten. In dieser Funktion kann sie einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Bewirtschaftungsplanung in Richtung der Anerkennung überfachlicher Erfordernisse leisten.

4 Die Praxis der Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung in Sachsen

4.1 Vorbemerkung

Im Folgenden wird der Blick auf die Abstimmung von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumplanung in Sachsen gerichtet. Dies geschieht am Beispiel der auf den sächsischen Raum bezogenen Planungen in der Flussgebietseinheit Elbe und auf der Grundlage von insgesamt acht qualitativen Interviews mit Behördenvertreterinnen und -vertretern aus der Wasserwirtschaft (untere Wasserbehörde, Landesdirektion Sachsen, FGG Elbe) und der Raumordnung (Staatsministerium des Innern [SMI], Regionale Planungsstelle Westsachsen).

Diese im Jahr 2013 geführten Interviews können nicht den Anspruch erheben, die Planungspraxis und die Kooperationsbeziehungen umfassend abzubilden; sie haben uns primär dazu gedient, ergänzend zur verfügbaren Literatur einen Überblick über Aufgaben- und Problemwahrnehmung zu bekommen.

4.2 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für die Koordination der Flussgebietsbewirtschaftung

4.2.1 Internationale Ebene

Für die räumliche Abstimmung zwischen Deutschland und Tschechien wurde bereits im Jahr 1990 auf der Grundlage eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrages die „Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)“ gegründet.²⁰ Ziele dieser Vereinbarung – zehn Jahre vor Inkrafttreten der WRRL – waren „eine weitere Verunreinigung der Elbe zu verhindern und ihren derzeitigen Zustand zu verbessern.“ Es wird angestrebt „a) Nutzungen, vor allem die Gewinnung von Trinkwasser aus Uferfiltrat und die landwirtschaftliche Verwendung des Wassers und der Sedimente zu ermöglichen, b) ein möglichst naturnahes Ökosystem mit einer gesunden Artenvielfalt zu erreichen, c) die Belastung der Nordsee aus dem Elbegebiet nachhaltig zu verringern“. Diese nutzungsbezogenen Ziele haben

²⁰ Siehe das Gesetz zu der Vereinbarung vom 8. Oktober 1990 über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe vom 14.09.1992, BGBl. 1992, S. 942.

sich in qualitativer Hinsicht bis heute nicht wesentlich geändert, sind aber durch europarechtliche Konkretisierungen der Zielforderungen mittlerweile in hohem Maße quantifiziert worden (z. B. durch Festlegung von Qualitätsgrenzwerten für prioritäre Schadstoffe, die den sog. „guten chemischen Zustand“ bezeichnen).²¹

Die IKSE hat federführend den „Internationalen Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Elbe nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ erstellt und im Jahr 2009 herausgegeben.

Nach Einschätzung der befragten Akteure funktioniert die Staatsgrenzen übergreifende räumliche Koordination durch die IKSE sehr gut. Auffallend sei, dass Tschechien – mangels eines föderalen Systems – viel besser in der Lage ist, schneller und homogener auf Veränderungen zu reagieren, während auf der nationalen Ebene über die Flussgebietsgemeinschaft Elbe zunächst Bundesländer übergreifende Abstimmungen nötig sind.

4.2.2 Nationale Ebene

Verwaltungsorganisatorisch besteht die Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe) als deutscher Teil des Einzugsgebietes der Elbe aus den Organen Elbe-Ministerkonferenz, Elbe-Rat und Koordinierungsrat. Während sich die Elbe-Ministerkonferenz aus den für die Wasserwirtschaft / den Wasserhaushalt zuständigen Ministern und Senatoren der Vertragspartner bzw. den von diesen benannten Vertretern zusammensetzt, sind im Elbe-Rat die für die Wasserwirtschaft / den Wasserhaushalt zuständigen Abteilungsleiter der Ministerien und Senatsverwaltungen vertreten und im Koordinierungsrat sind alle Vertragspartner mit je einem Mitglied vertreten.

Zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme für die im Freistaat Sachsen liegenden Gebiete der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder hat das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) am 22.12.2009 einen Organisationserlass herausgegeben. In diesem Organisationserlass wird das Problem der sachlich-inhaltlichen Koordination lediglich noch für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms adressiert: Unter Leitung der oberen Wasserbehörden sind bei den Landesdirektionen zur Unterstützung der zuständigen Wasserbehörden vier regionale Arbeitsgruppen (rAG) gegründet worden: rAG Weiße Elster, rAG Mulden, rAG Elbe, rAG Neiße-Spree-Schwarze Elster. Ständige Mitglieder der Arbeitsgruppen sind die im Einzugsgebiet liegenden unteren Wasserbehörden mit wesentlichen Anteilen am Gebiet, die Landestalsperrenverwaltung sowie zur fachlichen Beratung das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie. Als zeitlich befristete Mitglieder können andere betroffene Einrichtungen und Maßnahmenträger, wie z. B. Kommunen, Natur- und Bodenschutzbehörden, Oberbergamt und Denkmalschutzbehörden, hinzugezogen werden.

Zu den in der rAG „Weiße Elster“ hinzugezogenen Mitgliedern gehören neben den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Regionalen Planungsstelle Westsachsen auch das Unternehmen „Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft“ (MIBRAG) sowie die aus Steuermitteln finanzierte Lausitzer Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) an. Damit kommt den Gewässerbelastungen durch den Braunkohlenbergbau sowie den Auswirkungen, die sich aus den Braunkohle-Folgelasten ergeben eine besondere Aufmerksamkeit zu – allerdings nur mit Blick auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und nicht mit Blick auf die Abstimmung konfligierender Nutzungen.

²¹ Siehe dazu die sog. „Tochter-Richtlinie“ zur WRRL: RL 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik v. 24.12.2008.

Aufgabenschwerpunkte in den Sitzungen der rAG, die zwei- bis dreimal im Jahr stattfinden, sind insbesondere die Unterstützung der zuständigen Behörden bei der fristgerechten landesweit einheitlichen Maßnahmenumsetzung, Koordinierung der Maßnahmenplanung und -umsetzung im Einzugsgebiet, Bewertung der Maßnahmen und Erarbeitung von Sachstandsberichten und Stellungnahmen. Dieses fachübergreifende Gremium wird von den Befragten als eine gute Einrichtung für eine sektorenübergreifende systematische Zusammenarbeit gesehen. Es bietet eine Kommunikationsplattform, um rechtliche Veränderungen oder neue fachliche Aspekte zu vermitteln.

4.3 Die Abstimmung mit der Raumordnung und die Integration wasserbezogener Anforderungen in Raumordnungspläne

4.3.1 Landesplanungsebene

Bereits nach der Erstellung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Sachsen 2003 wurden Facharbeitsgruppen mit Vertretern aus SMUL, Sächsischem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG), Landesdirektion und Landestalsperrenverwaltung zu verschiedenen Themen zusammengestellt, um sicherzustellen, dass sowohl die wasserwirtschaftlichen als auch die raumplanerischen Aufträge tatsächlich umgesetzt werden können (z. B. „Wer liefert welche Daten“). Ein solches Vorgehen wird auch für die Umsetzung des LEP 2013 angestrebt, um eine enge Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumordnung zu gewährleisten.

Die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne wird im erwähnten LEP Sachsen in Ziel 4.1.2.5 aufgegriffen: „Durch die Festlegung in den Regionalplänen von ‚Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft‘ und ‚Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen‘ sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, insbesondere für die Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung und den großräumig übergreifenden Biotopverbund, ist die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten zu unterstützen.“ Da der LEP im Kapitel „Freiraum“ grundsätzlich keine gebietlichen Festlegungen trifft, wird diese Koordinationsaufgabe auf die Ebene der Regionalplanung verlegt. Um zu gewährleisten, dass dies einigermaßen einheitlich erfolgt, werden im LEP der Auftrag und Instrumente einer gebietlichen Unterstützung vorgegeben.

So sollen durch die Regionalplanung Nutzungsansprüche koordiniert werden, um die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu unterstützen. Als Instrument sollen die regionalplanerischen Festlegungen „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ bzw. „Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ dienen, mit denen Förderschwerpunkte bestimmt werden. Diese Festlegungen sollen z. B. für Grund- und Oberflächenwasserkörper genutzt werden, die das Ziel eines guten Zustandes gemäß WRRL nicht oder nicht fristgemäß erreichen. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Arten- und Biotopschutz sollen zur Sicherung eines großräumig übergreifenden Biotopverbundes, insbesondere natürliche und naturnahe Fließgewässer einschließlich der Quellbereiche, Auen und Gewässerrandstreifen genutzt werden. Bereits im LEP ist vermerkt, dass wegen unterschiedlicher Verwaltungsgrenzen von wasserwirtschaftlicher Planung und Regionalplanung eine Abstimmung der Festlegungen zwischen den betroffenen Trägern der Regionalplanung erforderlich ist.

Weitergehende Festlegungen zu Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen erfolgen auf der Ebene des LEP nicht, insbesondere weil die Entscheidungen in den wasserwirtschaftlichen Plänen viel zu kleinräumlich für die Landesplanungsebene sind

(z. B. Maßnahmen an Uferrandstreifen). Die Landesplanung reduziert daher ihre Aufgabe dahingehend, dafür Sorge zu tragen, dass die Regionalplanung einheitlich reagiert.

Die Unterstützung der Flussgebietsbewirtschaftung durch die Raumplanung ist entbehrlich, wenn die Flussgebietsverwaltung selbst über die nötigen Instrumente verfügt, um sinnvolle Maßnahmen durchzusetzen. Ein Beispiel dafür ist die aktuelle sächsische Diskussion um die sog. „Überschwemmungsgefährdeten Gebiete“. Bislang war es Aufgabe der Raumordnung, darüber zu entscheiden, Gebiete, die im Falle eines besonderen Hochwasserereignisses überschwemmt werden können, durch Ziele der Raumordnung zu sichern, um zu gewährleisten, dass solche Räume von Bebauung freigehalten werden. Mittlerweile aber sieht das novellierte Sächsische Wassergesetz die Möglichkeit vor, auf wasserrechtlicher Grundlage nicht nur Überschwemmungsgebiete (§ 76 WHG), sondern weitergehend auch „Überschwemmungsgefährdete Gebiete“ auszuweisen. Dies hat zur Folge, dass die Wasserbehörden künftig nicht mehr auf die Raumordnung angewiesen sind, um ihre Ziele zu erreichen, sondern über eigene Ermächtigungen verfügen, das Notwendige zu tun.

4.3.2 Regionalplanungsebene

Durchgängig wurde von den befragten Akteuren – sowohl von denjenigen aus der Raumordnung als auch denjenigen aus der Flussgebietsbewirtschaftung – betont, dass man den jeweils anderen Planungsauftrag kenne und dass die jeweiligen Erfordernisse eine gegenseitige Berücksichtigung finden würden. Weniger ausgeprägt scheint demgegenüber die gegenseitige Beteiligung bei der Ausarbeitung der jeweiligen Pläne zu sein; denn die Interviewpartner betonten, dass eine Beteiligung an den Planungsprozessen nicht immer wahrgenommen wird, sondern regelmäßig nur bei Vorhaben bezogenen Maßnahmen, wie beispielsweise Deichbau, Deichrückverlegung, Errichtung von Poldern, Bergbauvorhaben usw., also im Rahmen von Gestattungsverfahren. Auch scheint nicht durchgängig bewusst zu sein, dass die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung mit ihrer Entscheidung über die Ausnahmereiche nicht nur fachliche, sondern auch überfachliche Aspekte entscheidet. Daraus ergibt sich der ernüchternde Befund, dass nicht die Planung die Zulassung steuert, sondern dass nach wie vor die wesentliche Integrationsleistung erst im Verfahren der Vorhabenzulassung erbracht wird.

Auf der Regionalplanungsebene ist das Zusammenwirken von Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung zur Unterstützung der Flussgebietsbewirtschaftung von den Interviewpartnern u. a. am Beispiel der Querbauwerke im Gewässer thematisiert worden, die vielerorts das Erreichen eines guten ökologischen Zustandes verhindern. Planungsträger nehmen sich dieses Problems auch mithilfe raumordnungsrechtlicher Instrumente an – so ist im Regionalplan Westsachsen aus dem Jahre 2008 folgende Zielfestlegung getroffen worden: „Der Fließgewässercharakter von Bächen und Flüssen ist zu erhalten und zu verbessern. Dabei soll schrittweise die Durchgängigkeit der Wasserläufe für Fließgewässerorganismen hergestellt werden. Den Fließgewässercharakter beeinträchtigende neue Stau- und Gefällelufen sollen vermieden werden. (Z 4.3.2.1).“

Auf den ersten Blick unklar bleibt dabei, warum sich die Raumordnung dieser Aufgabe annimmt; denn die Entscheidung über neue Stau- und Gefällelufen steht den Wasserbehörden zu (§ 68 i. V. m. § 67 Abs. 2 WHG). Diese regionalplanerische Festlegung hat daher nur eine für die wasserbehördliche Entscheidung unterstützende Wirkung. Anders ist es demgegenüber, soweit es um den Rückbau bestehender Querbauwerke geht, die wegen des baurechtlichen Bestandsschutzes nicht einfach ordnungsrechtlich angeordnet werden können. Hierfür bedarf es finanzieller Mittel. Häufig wird dabei auf Mittelzuweisungen aus Töpfen der Landes- oder Regionalförderung zurückgegriffen, die entsprechende raumordnungsrechtliche Zielfestlegungen erfordern.

4.4 Bewertung

Aus den geführten Interviews ergibt sich der Eindruck, dass beide Planungssysteme weitgehend unabhängig voneinander agieren und es außerhalb von Vorhaben bezogenen Verfahren lediglich um die Berücksichtigung der jeweiligen Planungsergebnisse geht. Vonseiten der Wasserbehörden wird darauf hingewiesen, dass die Nutzung der wasserrechtlichen Befugnisse eine Flächensicherung für Zwecke der Flussgebietsbewirtschaftung ermöglicht. Zwar wird eingeräumt, dass die Sicherungsmöglichkeiten der Raumplanung deutlich darüber hinausgehen; dennoch wird die Raumplanung von den Wasserbehörden eher als ein „schwacher Partner“ angesehen, weil durch raumplanerische Entscheidungen i. d. R. Private nicht gebunden werden können und gerade hier, nämlich im Bereich der Eigentümer und Nutzer der von der wasserwirtschaftlichen Planung betroffenen Gebiete, also die Landwirte, Fischer oder Wasserkraftnutzer, der größte Handlungsbedarf gesehen wird.

5 Fazit

1. Flussgebietsbewirtschaftung zur Erreichung der europarechtlich vorgegebenen Gewässerschutzziele erfordert eine Koordination in räumlicher und sachlicher Hinsicht, die weit über den eigentlichen Gewässerlauf hinausgeht und den gesamten Raum erfasst. Flussgebietsbewirtschaftungsplanung hat damit ähnliche Koordinationsaufgaben/Integrationsaufgaben zu leisten wie die Raumplanung, und sie hat dabei auch andere als wasserbezogene Aspekte einzubeziehen, um über die sog. Ausnahmebereiche entscheiden zu können.
2. Die räumliche Koordination hat in der Umsetzungsgesetzgebung in Deutschland deutlich mehr Aufmerksamkeit erfahren als die sachliche Koordination. Dies zeigt sich auch in der Organisation der Flussgebietsgemeinschaften, die als Plattformen der räumlichen Koordination für den nationalen Hoheitsraum eingerichtet sind. Die sachliche Koordination wird im Wesentlichen über die üblichen Regeln der bürokratischen Koordination gesteuert (Federführung, Mitzeichnung, Einrichtung von Arbeitsgruppen). Ob auf diese Weise positive Koordination²² erreicht werden kann, hängt davon ab, inwieweit schon durch Weichenstellungen auf europäischer und nationaler Ebene (Stichwort: europäische Agrarpolitik) Bedingungen dafür geschaffen werden, dass Synergien entstehen. Gelingt dies nicht, bleibt es im Wesentlichen bei einer negativen Koordination.²³ Diese kann gleichwohl im Ergebnis einen effektiven Gewässerschutz hervorbringen, wenn die Wasserbehörden mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet sind. Unser Blick in die sächsische Planungspraxis ist dafür ein gutes Beispiel.
3. Ein zentraler Bestandteil der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung ist das Maßnahmenprogramm als konzeptionelle Grundlage der Gewässerverbesserung. Die Steuerungswirkung des Maßnahmenprogramms ist abhängig von der Bindungswirkung.

²² Von „positiver Koordination“ wird gesprochen, wenn auf „der Grundlage einer Analyse des gesamten interdependenten Problemzusammenhangs (...) Maßnahmen aus unterschiedlichen Bereichen ausgewählt werden, die einander unterstützen und gemeinsam zur Problemlösung beitragen“; vgl. Bogumil/Jann (2009: 143). Siehe grundlegend zum Begriffspaar der positiven und negativen Koordination: Scharpf (1993), vgl. auch Diller in diesem Band.

²³ Diese wird von Bogumil und Jann (2009: 144), als „normale Praxis“ bezeichnet: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht von einer spezialisierten Einheit aus und ist dieser zugeordnet, und diese ist vorrangig auf das eigene Problem fixiert, ansonsten interessiert nur, inwieweit andere Bereiche negativ durch vorgesehene Lösungen und Maßnahmen betroffen sind. Um die eigene Problemlösungsfähigkeit nicht zu früh einzuschränken, werden andere Bereiche und Interessen daher so spät wie möglich einbezogen, damit sie die eigene Problemlösung nicht stören“.

Maßnahmenprogramme sind i. d. R. lediglich behördenverbindlich; in einigen Bundesländern sind darüber hinaus allerdings Ermächtigungen geschaffen worden, Maßnahmenprogramme in der Form der Rechtsverordnung zu erlassen und ihnen damit auch eine unmittelbare Außenwirkung für den Bürger zu geben. Soweit die in das Maßnahmenprogramm aufgenommenen Maßnahmen das Behördenverhalten steuern sollen, kommt es zudem darauf an, dass die Behörden über Durchsetzungsbefugnisse verfügen und dass die Maßnahmen so formuliert sind, dass das, was zu tun ist, eindeutig ist. Ist beides nicht der Fall, sind die Behörden auf nichtregelnde (kooperative) Maßnahmen beschränkt bzw. verbleibt den Behörden ein Ermessensspielraum, der dann im Interesse anderer sektoraler Anliegen wahrgenommen werden kann.

4. Die Raumplanung berücksichtigt als eine überfachliche Planung schon ihrem Auftrag gemäß auch wasserbezogene Anliegen und kann in dieser Funktion dazu beitragen, die Flussgebietsbewirtschaftungsziele durch Einsatz raumordnungsrechtlicher Instrumente zu unterstützen. Die Raumplanung kann dies umso wirkungsvoller tun, je mehr schon im Maßnahmenprogramm Maßnahmen für die Raumordnung ausgewiesen werden. Die Raumplanung ist aber nicht nur ein Erfüllungsgehilfe der Flussgebietsbewirtschaftungsplanung, sondern kann über das Instrument der Ziele der Raumordnung ihrerseits die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung binden. Soweit über Ziele der Raumordnung die Flussgebietsbewirtschaftungsplanung über die Ausnahmetatbestände der WRRL hinaus gebunden werden soll, entsteht ein Konflikt mit europarechtlichen Vorgaben. Dieser Konflikt ist entsprechend des Vorrangs des Europarechts zugunsten des Europarechts zu entscheiden.
5. Für die Flussgebietsbewirtschaftung und die Durchsetzung von Maßnahmenprogrammen ist es von elementarer Bedeutung, dass auf den jeweiligen Regelungsebenen die Verantwortung wahrgenommen wird. Fehlende Regelungen (Befugniszuweisungen, Pflichtenzuweisungen, Instrumente) auf der Gesetzgebungsebene der EU, des Bundes oder der Länder können auf der Ebene der Flussgebietsbewirtschaftung i. d. R. nicht mehr ausreichend kompensiert werden.
6. Mit Blick auf das Erreichen der wasserbezogenen Qualitätsziele der EU kommt der Abstimmung von Gewässerschutzpolitik und Agrarpolitik, die maßgeblich auf der europäischen Ebene mitgestaltet wird, eine besondere Bedeutung zu. Die Flussgebietsbewirtschaftung bleibt hier auf umweltbezogene Durchbrüche in der Gesetzgebung angewiesen, um Gewässerschutzanliegen wirkungsvoller zur Durchsetzung zu bringen.²⁴

Literatur

- Albrecht, J. (2008): Rechtliche und organisatorische Aspekte grenzübergreifender Flussgebietsverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 123 (16), 1027-1035.
- Bathe, F. (2010): UFZ-Bericht 01/2010. Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne. https://www.ufz.de/export/data/global/29226_ufzbericht_1_2010_.pdf (16.06.2014).
- Beckmann, M. (2011): Biomasseproduktion und -anlagen in der Raumplanung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Erneuerbare Energien in der Raumplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 13. Mai 2011. Berlin, 114-142. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 243.

²⁴ Dazu umfassend Möckel/Köck (2014); siehe auch Köck (2010: 530, 536 ff.; 2012b: 141, 147 ff.).

- Berendes, K. (2010): Wasserhaushaltsgesetz: Kurzkomentar. Berlin.
- Bieber, R.; Epiney, A.; Haag, M. (2011): Europarecht. 9. Aufl. Baden-Baden.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Die Wasserrahmenrichtlinie. Auf dem Weg zu guten Gewässern – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland.
<http://www.umweltbundesamt.de/C4B7BFF9-F691-49E0-BC99-C1184C0E7410/FinalDownload/DownloadId-C3B51C5D12F7EAB5DECEC47C33767B9D/C4B7BFF9-F691-49E0-BC99-C1184C0E7410/sites/default/files/medien/publikation/long/4012.pdf> (16.06.2014).
- Cancik, P. (2011): Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation. In: Zeitschrift für Umweltrecht 22 (6), 283-295.
- Cancik, P. (2013): Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland. In: Faßbender, K.; Köck, W. (Hrsg.): Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 65-85.
- Czychowski, M.; Reinhardt, M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz. 10. Auflage. München.
- Durner, W. (2008): Raumplanung und Wasserwirtschaft – ein Problemaufriss. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 27-37. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Durner, W. (2009): Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms. In: Natur und Recht 31 (2), 77-85.
- Durner, W.; Ludwig, R. (2008): Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtssetzung? In: Natur und Recht 30 (7), 457-467.
- Faßbender, K. (2005): Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24 (10), 1122-1133.
- Faßbender, K. (2011): Maßnahmenprogramme – Bindungswirkungen und Rechtsschutz. In: Köck, W.; Faßbender, K. (Hrsg.): Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. Baden-Baden, 129-148. = Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht 19.
- Fichter, H. (2003): Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Perspektive. Münster, 177-209.
- Finke, L. (2003): Formen künftiger Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster, 321-342.
- Ginzky, H. (2005): Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht. Voraussetzungen, Zuständigkeiten, offene Anwendungsfragen. In: Zeitschrift für Umweltrecht 16 (11), 515-524.
- Greiving, S. (2011): Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C. (2011): Empfehlungen zur Planung. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 136-141. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.) (2011): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.
- Heemeyer, C. (2008): Auswirkungen des Hochwasserschutzes auf Raumordnungspläne. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 104-123. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.

- Jarass, H. D. (Hrsg.) (2008): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Jekel, H. (2012): Die Wasserrahmenrichtlinie – ein neuer Ansatz der Gewässerbewirtschaftung in Europa. In: Natur und Landschaft (9/10), 404-408.
- Kersten, J. (2008): Wasserwirtschaft und Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 53-90. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Kessler, P. (2006): Neuausrichtung der Verwaltung auf die WRRL. In: Rumm, P.; von Keitz, S.; Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Berlin, 45-57.
- Klinge, I. (2012): Umweltqualitätsplanung: zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht. Hamburg. = Umweltrecht in Forschung und Praxis 61.
- Knopp, G.-M. (2001): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht. In: Zeitschrift für Umweltrecht 12 (6), 368-380.
- Knopp, G.-M. (2008): Wasserwirtschaft und Raumordnung – Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 38-52. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Köck, W. (2009): Die Implementation der Wasserrahmenrichtlinie. In: Zeitschrift für Umweltrecht 20 (5), 227-232.
- Köck, W. (2010): Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften. In: Natur und Recht 32 (8), 530-538.
- Köck, W. (2011): Flächenausweisung für erneuerbare Energien durch Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Erneuerbare Energien in der Raumplanung. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 13. Mai 2011. Berlin, 47- 67. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 243.
- Köck, W. (2012a): Pläne. In: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E.; Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage. München, 1389-1455.
- Köck, W. (2012b): Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland. Rechtsrahmen – Institutionen – Organisation. In: Zeitschrift für Umweltrecht 23 (3), 140-149.
- Köck, W.; Lehmann, K. (2013): Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts. In: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (2), 67-75.
- LAWA Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2001): Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.
- Möckel, S.; Köck, W. (2014): Agrarumweltrecht – Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_42_2014_rechtliche_und_andere_instrumente.pdf.
- Moss, T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster.
- Pawlowski, S. (2008): Statement aus der Praxis. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft. Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht. Berlin, 91-94. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 237.
- Reese, M. (2011): Das neue Recht des Hochwasserschutzes vor den Herausforderungen des Klimawandels. In: Natur und Recht 33 (1), 19-28.
- Schanze, J.; Greiving, S. (2011): Koordination von Raumplanung und Wasserwirtschaft beim Hochwasserrisikomanagement. In: von Haaren, C.; Galler, C. (Hrsg.): Zukunftsfähiger Umgang mit Wasser im Raum. Hannover, 91-104. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 234.

- Scharpf, F. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, 57-83. In: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 24), 57-83.
- Stratenwerth, T. (2006): Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete. In: Rumm, P.; von Keitz, S.; Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Berlin, 59-79.

Autoren

Prof. Dr. iur **Wolfgang Köck** ist Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ sowie Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Juristenfakultät der Universität Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen das gesamte Umwelt- und Planungsrecht sowie die Grundlagen des Umweltrechts. Mit Fragen der Wasser-Rahmenrichtlinie und der Koordinierung von Maßnahmenplanungen hat er sich u. a. im Rahmen des vom BMBF geförderten Projektes „Verantwortung für Nachhaltigkeit – Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen in der EU“ (BMBF-Förderschwerpunkt „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit II“) befasst.

Dr. iur **Jana Bovet** ist stellvertretende Leiterin des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Raumbezogene Planungsrecht und das Umweltenergierecht.