

netWORKS - Papers

**Heft 15: Ansätze zur sozial-ökologischen
Regulation der Ressource Wasser –
neue Anforderungen an die Be-
wirtschaftung durch die EU-
Wasserrahmenrichtlinie und
Privatisierungstendenzen**

Thomas Kluge

Impressum

Autor

Thomas Kluge
Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)

Herausgeber

Forschungsverbund netWORKS
www.networks-group.de

Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im Verbundvorhaben „Sozial-ökologische Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme am Beispiel Wasser“, das im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird.

Verlag und Vertrieb

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 110
10623 Berlin

Telefon: (030) 39 001-0
Telefax: (030) 39 001-100
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Alle Rechte vorbehalten

Berlin, März 2005

Gedruckt auf chlorfreiem Recyclingpapier.

ISBN 3-88118-387-6

Der Forschungsverbund netWORKS wird von folgenden Forschungseinrichtungen getragen:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Jens Libbe (Koordination)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de



Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE)
PD Dr. Thomas Kluge (Koordination)
Hamburger Allee 45
60486 Frankfurt
Telefon 069/7076919-18
E-Mail: kluge@isoe.de



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)
Dr. Timothy Moss
Flakenstrasse 28-31
15537 Erkner
Telefon 03362/793-185
E-Mail: mosst@irs-net.de



Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU)
Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele
Escherweg 1
26121 Oldenburg
Telefon 0441/97174-97
E-Mail: scheele@arsu.de



Brandenburgische technische Universität Cottbus (BTU)
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik
Prof. Dr. Matthias Koziol
Postfach 10 13 44
03013 Cottbus
Telefon 0355/693627
E-Mail: koziol@tu-cottbus.de



Inhalt

Vorbemerkung	5
1 Dynamik der Veränderungskräfte in der Wasserwirtschaft, veränderte Rahmenbedingungen der Ressourcen-Regulation	7
1.1 Betriebswirtschaftliche Aspekte: Kostendruck, Fixkostenfalle und Unternehmenskonzentration	7
1.2 Handlungsanforderungen und -möglichkeiten für Kommunen	11
1.3 Veränderte Rahmenbedingungen der Ressourcen-Regulation: volkswirtschaftliche Effizienz und Nachhaltigkeit	13
1.4 Neue Anforderung an die Ressourcen-Regulation und daraus ableitbare Prüfungspunkte	14
2 Öffentlich-rechtliche (administrative) Nutzungsordnung	15
2.1 Grundzüge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie durch die Siebte WHG-Novelle	15
2.2 Das Maßnahmenprogramm als zentrales Instrument des Bewirtschaftungsregimes	18
2.2.1 Inhaltliche Anforderungen an das Maßnahmenprogramm	18
2.2.2 Die Rolle des Bewirtschaftungsermessens: Optimierung und Zuteilung von Nutzungsrechten	20
2.2.3 Maßstäbe für die Zuteilung von Nutzungsrechten	22
2.2.4 Maßnahmenprogramme für Teilräume	25
2.3 Die Rolle der Einzelgenehmigung	26
2.4 Verfahrensfragen	27
2.5 Folgerungen	29
3 Generelle Anforderungen an die Bewirtschaftung von Wasserressourcen ..	32
3.1 Status quo der Verwaltungspraxis bei Wassergenehmigungen (am Beispiel Hessen)	32
3.2 Bewirtschaftungskriterien	38
3.2.1 Nachhaltigkeit	40
3.2.2 Effizienz	42
3.3 Instrumente zur nachhaltigen und effizienten Wassernutzung	43
3.3.1 Umweltverträglichkeitsprüfung	43
3.3.2 Wirtschaftliche Analyse	53

4	Nutzungskonflikte und Öffentlichkeitsbeteiligung	69
4.1	Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestehenden Genehmigungsverfahren	69
4.2	Nutzungskonflikte, inhaltliche Mängel und mangelnde Vollzugskontrolle bei wasserrechtlichen Planungsinstrumenten bzw. wasserrechtlichen Einzelgenehmigungen	69
4.3	Verfahrensanforderungen zur Konfliktregulierung bei Wasserentnahmegenehmigungen	72
4.4	Verhältnis von Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14. Wasserrahmenrichtlinie und Einzelgenehmigung nach § 6 WHG	74
5	Drei unterschiedliche Modellvarianten zur Ressourcen-Regulation: formelle, nicht-formelle Verfahren, ökonomische Regulationsmechanismen	75
5.1	Formelle Verfahren: formelles Rechtsmodell für Teilpläne	75
5.2	Nicht-formelle Verfahren: unterschiedliche Partizipationsmodelle	77
5.2.1	Rechtliche Rahmen: Informelle Bewirtschaftungskonzepte	77
5.2.2	Unterschiedliche nicht-formelle Partizipations- und Planungsmodelle	79
5.3	Ökonomische (nicht-administrative) Regulationsmechanismen	89
5.3.1	Entgeltgestaltung der Wasserdienstleistungen	92
5.3.2	Abgaben und Nutzungsentgelte	92
5.3.3	Handelbare Nutzungsrechte (Zertifikate)	93
5.3.4	Ausgleichs- und Schadensersatzregelungen	94
6	Schlussfolgerungen	94
7	Mögliche Auswirkungen auf die Kommunen und die Träger der Wasserdienstleistungen	97
8	Literatur	99
	Gesetzesgrundlagen	103
	Anhang	104

Vorbemerkung

Durch Privatisierung forcierte sozial-ökologische Transformationen betreffen auch das Wasser als Ressource. Bisher war der Ressourcenzugang geprägt durch Angebotspolitik, geschützte Monopolgebiete und hierauf abgestimmte Praktiken der staatlichen Wasservergabe. Mit zunehmender Privatisierung einerseits und neuen europäischen Regelungen wie die EU-Wasserrahmenrichtlinie andererseits werden die bisherigen Muster der Ressourcen-Allokation und ihrer Regulation nicht mehr ausreichen.

Besonderes Augenmerk gilt den Neuerungen durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL), die teilweise noch in Landeswassergesetze umgesetzt werden müssen und insgesamt der Implementierung bedürfen. Nach der nun erfolgten Bestandsaufnahme der Wasserrahmenrichtlinie sind nun die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu erarbeiten: ein Prozess, der bis 2009 in vollem Gange ist. Die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombination zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Art. 11 der EU-Wasserrahmenrichtlinie erfordert die Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung (Art. 5 EU-WRRL, Anhang III) und die Anwendung des Kostendeckungsprinzips für Wasserdienstleistungen (insbesondere der Umwelt- und Ressourcenkosten).

Dies führt im Bereich Wassergewinnung und Bereitstellung für Wasserdienstleistungen zu einer „neuen Ökonomisierung“ der Ressourcenbereitstellung. Das bedeutet für die Wasservergaberechte zukünftig, neben hydrologischen (quantitativen), ökologischen auch volkswirtschaftliche Aspekte als Prüfpunkte der Vergabe zu beachten.

Die Abbildung einer möglichen Modellierung eines Wasserversorgungssystems weist unterschiedliche Elemente wie Quellen, Nutzungsprozesse und Senken auf.

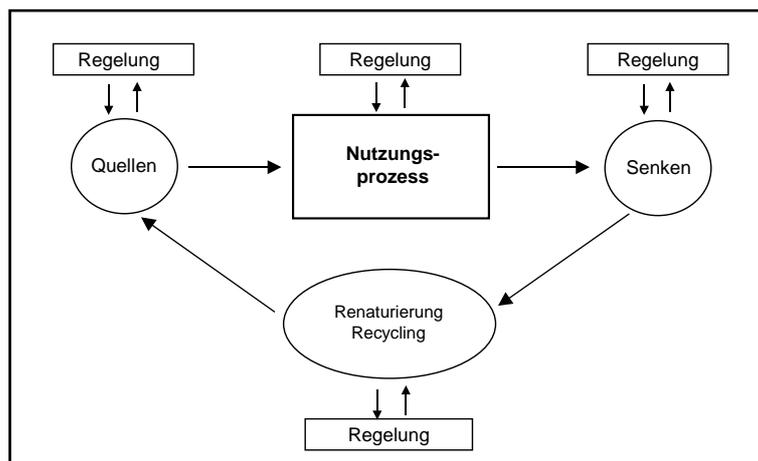


Abbildung 1: Regelung eines Versorgungssystems

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt in der Regulierung der „Quellen“, aber auch Fragen der ökologischen und volkswirtschaftlich optimalen Nutzung der Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen werden angesprochen.

Im Arbeitsmodul Ressourcen-Regulation des BMBF-Vorhabens netWORKS wird erarbeitet, wo und wie die bisherigen Verfahren der Ressourcen-Regulation verändert oder ergänzt werden müssen, um ökologische und ökonomische Effizienz zu gewährleisten. Insbesondere wurde die Frage untersucht, ob hierbei neue Verfahrensformen der Ressourcen-Regulation erforderlich werden und welche Rolle die Kommunen in diesem Zusammenhang spielen.

Die materiell-physischen Aspekte der Ressourcen-Regulation hat parallel hierzu Engelbert Schramm untersucht (als netWORKS-Paper „Physische Aspekte sozial-ökologischer Regulation“ Nr. 14, im Druck). Die vorliegende Arbeit zielt darauf, angesichts der Restrukturierung der Versorgungsunternehmen Hinweise für die kommunale Fachverwaltung bzw. die Kommunalpolitik, aber auch für die Landesbehörden bzw. den Landesgesetzgeber zu geben. Die vorgelegten konzeptionellen Ansätze basieren unter anderem auf einem Werkvertrag von Prof. Dr. Eckhard Rehbinder zum Thema „Öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung“, dem ich an dieser Stelle ausdrücklich danken möchte. Das vorliegende Papier wird bei rein juristischen Ausführungen die übliche juristische Zitierweise beibehalten. Schließlich möchte ich Dr. B. Michel, COOPERATIVE Infrastruktur und Umwelt, für kritische Anmerkungen danken.

1 Dynamik der Veränderungskräfte in der Wasserwirtschaft, veränderte Rahmenbedingungen der Ressourcen-Regulation

In globaler Hinsicht hat sich das Verständnis vom Wasser in den letzten zehn bis 15 Jahren drastisch verändert. War Wasser noch bis vor 15 Jahren in den internationalen Geber-Konferenzen (vgl. z.B. die Wasserdekade der UN) ein vorwiegend technisch zu bewältigendes Problem – im Sinne der Bereitstellung oder Erhöhung des Wasserangebots –, so haben sich international wesentliche Dinge verändert:

Mit der Formulierung der „Agenda 21“ (Rio-Konferenz und den so genannten „Dublin Principles“) wurde zunächst die ökologische Verletzlichkeit (Vulnerability) des Wassers (in Menge wie Qualität) anerkannt. Wasser-Management (Good Water Governance) könne nicht gelingen ohne Beteiligung der relevanten – mit dem Wasser befassten oder davon betroffenen – Anspruchsgruppen (Stakeholder). Und last but not least müsse Wasser als ein ökonomisches Gut betrachtet werden.

Diese international bedeutsamen Veränderungen in der Wasserwirtschaft sind mehr oder weniger ausgeprägt, auch auf europäischer Ebene in der Formulierung der Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) wieder zu finden. Hier sind neben einer Maßstabsvergrößerung der Wasserbewirtschaftungsräume (Flussgebietsgröße) auch die Ökonomisierung des Wassers (Internalisierung von Umwelt- und Ressourcenkosten, Kostendeckungsprinzip) und die Öffentlichkeitsbeteiligung von besonderer Relevanz. Das Wasser, das nach deutschem Recht (WHG) ein öffentliches (kostenfreies) Gut darstellt, für das in der Regel nur Gebühren für Gewinnung, Transport und Verteilung anfallen, wird zunehmend auch ökonomisch (volks- wie betriebswirtschaftlich) betrachtet: Wasser wird „ökonomisiert“.

Diese Ökonomisierung des Wassers wiederum hat komplexe Gründe, die hier nur thesenartig kurz angerissen werden.

1.1 Betriebswirtschaftliche Aspekte: Kostendruck, Fixkostenfalle und Unternehmenskonzentration

In Deutschland hat ursprünglich durch ein Weltbankgutachten (Briscoe 1995) und dann vor allem durch das BMWI (Ewers 2001) eine Debatte über die Liberalisierung der deutschen Wasserwirtschaft begonnen. Insbesondere auf das zu hohe Preisniveau und die zu starke Zersplitterung der Wasserunternehmen (mehr als 6.500 Unternehmen im Wasserversorgungsbereich und mehr als 10.500 Anlagen im Abwasserbereich) wurde in diesem Zusammenhang hingewiesen. Auf der Gegenseite wurde thematisiert (BGW 2002 und UBA 2000), dass eine Liberalisierung die Versorgungssicherheit und Umweltqualität gefährde (vgl. Kluge u.a. 2003).

Das Ergebnis dieser Debatte ist der politisch gewollte Erhalt der Monopolstruktur der deutschen Wasserwirtschaft (Erhalt des § 103 GWB a.F.). Trotz des Festhaltens an der Monopolstruktur löste diese Diskussion viele Veränderungsprozesse aus.

Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit ist ein zentraler Aspekt für die Wasserversorgungsunternehmen. Viele dieser Unternehmen stehen (trotz geschützter Monopole) in einem

harten Preiswettbewerb um Großkunden (Städte, Gemeindeverbände, Industrieabnehmer) auf Großhandelsstufe oder aber sie befinden sich im Wettbewerb um Anteile an Versorgungsunternehmen oder den Erwerb ganzer Unternehmen und dies bei sinkender Wirtschaftlichkeit der Unternehmen.

Die grundlegende ökonomische Struktur in der deutschen Wasserwirtschaft ist das Kostendeckungsprinzip, nach dem die Kommunen (bzw. Leistungsersteller) die vollen Kosten in Form von Gebühren auf die Bürger/Verbraucher umlegen: sie dürfen aber nur begrenzt Gewinne erwirtschaften, vgl. die KAG's¹ der einzelnen Bundesländer. Dieses Kostendeckungsprinzip des Gebührenrechts funktioniert dann besonders gut, wenn Infrastrukturen/Netze im Wachsen begriffen sind (Wachstum der Anlagen, der Netze, des Bedarfs der Verbraucher etc.). Die Dynamik der Veränderungskräfte war aber in den letzten zehn Jahren eine andere: in den letzten zehn Jahren konnte eine steigende Leistung in der Bereitstellung qualitativ hochwertigen Wassers im Sinne der Trinkwasserverordnung festgestellt werden, die sich beispielsweise an abnehmender Sicherheitschlorung zeigt. Diese insgesamt gehobene Servicequalität (W 1000) führt zu steigenden Betriebskosten und impliziert auch entsprechende Investitionskosten für Erweiterung und Erneuerung der Anlagen.

Die steigenden Betriebskosten und Erhaltungsinvestitionen stehen aber sinkenden Einnahmen und einer sich rapide verschlechternden Haushaltslage/Finanznot der Kommunen gegenüber.

Die sinkenden Einnahmen sind bedingt durch rückläufige Verbrauchsmengen, initiiert sowohl durch demographische Veränderungen als auch durch gewachsenes Umweltbewusstsein. Diese sinkenden Einnahmen können durch Wasserpreiserhöhungen kompensiert werden. „Betrachtet man hingegen die starken rückläufigen Steigerungsraten des Wasserpreises in den letzten Jahren (von 1990 bis 1998 ca. fünf Prozent und in den Jahren 2001 bis 2002 lediglich 0,6 Prozent), so sind berechtigte Zweifel an einer vollständigen Kompensation steigender Kosten durch den Konsumentenpreis angebracht.“ (Sauer/Strecker 2003: 263) Bei einem Fixkostenanteil von 75 Prozent² können die Preissteigerungen weder die Kosten voll abfangen noch können die laufenden Instandhaltungsinvestitionen zur Werterhaltung der Anlagen und Rohrnetze gewährleistet werden.

Der Preissteigerungsmechanismus weist überdies Charakteristika einer positiven Rückkoppelung auf: steigende Preises führen zu sinkenden Verbrauchsmengen. Dies hat im Wasserverbrauch schon zu drastischen Verbrauchsunterschieden geführt. Liegt der Durchschnittsverbrauch pro Kopf und Tag in den neuen Bundesländern mittlerweile bei ca. 80 Litern (mündliche Mitteilung von Prof. Krebs, TU-Dresden vom 10.2.2004), so liegt der entsprechende Wert im Westen bei ca. 120 Litern.³ Dieser Effekt der positiven Rück-

1 Kommunale Abgabengesetze, Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 (GVBl. I, S. 225).

2 Die Angaben über die Verteilung von fixen und variablen Kosten variieren erheblich. So geht der BGW von einem Fixkostenanteil von 80-90 Prozent aus. In der Literatur findet man aber Angaben zu Schwankungen zwischen 60 und 90 Prozent (zum Überblick vgl. Ludin u.a., 2001: 4 ff.).

3 Bei dem Verbrauchsrückgang sind auch neue technische Wassereinsparpotenziale bei Wasch- und Spülmaschinen Durchflussbegrenzer zu beachten (vgl. Kluge u.a. 2003, S. 31 mit weiteren Literaturnachweisen).

koppelung hat zweierlei Auswirkungen: die mangelnde Kostenkompensation führt zu Investitionsrückgängen und zu politisch subventionierten Wasserpreisen.

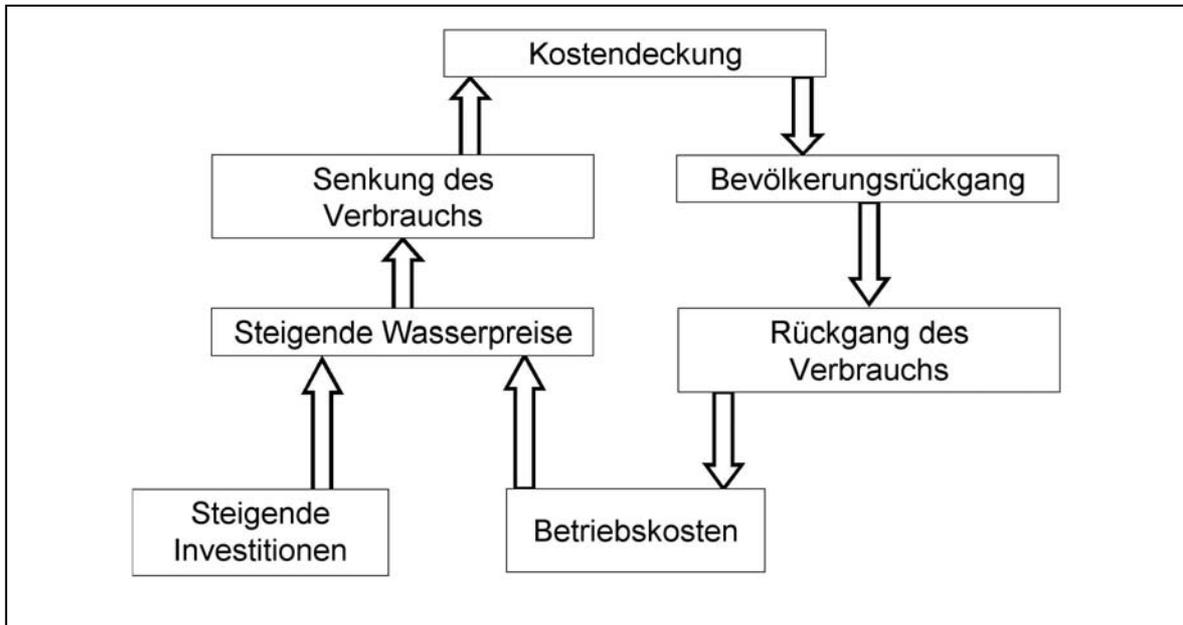


Abbildung 2: „Fixkostenfalle“

Trotz der Preisanstiege bei Wasserver- und -entsorgung kommt es zu Investitionsrückgängen bei Infrastruktursystemen, was auf Dauer ein nachhaltiges Problem darstellt: bei einem durchschnittlichen Abschreibungszeitraum von 50 Jahren sind in Deutschland ca. 30 Prozent (im Osten bis 50 Prozent) der Kanäle zu sanieren (Stein 2001). Etwas günstiger, aber durchaus ähnlich stellt sich die Situation im Wasserversorgungsbereich dar. Auch hier muss mit einer jährlichen Erneuerungsquote von 1,5 Prozent gerechnet werden (Merkel 2003: 68).

Nach Ergebnissen des „Bayern-Benchmarks“ (Rödel & Partner o.J.) liegt in diesem Bundesland die Erneuerungsrate im Durchschnitt bei 0,9 Prozent, was im Ergebnis darauf hinweist, dass es erhebliche Defizite bei der technischen Substanzerhaltung gibt. So betragen im Jahr 2000 beispielsweise Investitionen nur ca. 50 Prozent der erforderlichen jährlichen Summe, da die in den Gebühren enthaltenen Abschreibungen in anderen Bereichen sachfremd eingesetzt wurden (Rothenberger 2003). Der aus dieser Ausgangslage resultierende Investitionsstau ist gravierend.

Eine für die kommunale Entwicklung langfristig bedeutsame Folge ist insofern ein sich beschleunigender Rückgang kommunaler Investitionen: die gesamten kommunalen Investitionen lagen z.B. im Jahre 2001 um elf Mrd. Euro und damit um 33 Prozent unter dem Niveau von 1992. Für den Zeitraum 2000-2009 ermittelte das Difu einen Investitionsbedarf von ca. 686 Mrd. Euro, wobei fast zwei Drittel dieser Summe auf den Ersatz und die Modernisierung der Infrastruktur fällt. Zum Vergleich: im Jahre 2002 beliefen sich die Sachin-

vestitionen der Kommunen lediglich auf ca. 22,5 Mrd. Euro (vgl. Kluge/Scheele 2003: 8 ff.).

Gerade für Wasserverteilungsanlagen mit ihrer so typisch hohen Kapitalbindung bedeutet das auf Dauer, Kapitalverzehr bei Städten und Gemeinden (den Haupteigentümer der Anlagen). Das Sinken der Investitionen für Instandhaltung/Unterhaltung und Reparaturen bedeutet ein zunehmendes Angewiesensein auf Fremdkapital (Abhängigkeit von der Konjunktur des Kapitalmarktes). Neben der Finanznot der Kommunen und daraus resultierenden Interessen an Verkaufserlösen kann diese Konstellation von Kapitalverzehr und sinkender Eigenkapitalquote einen relevanten Ursachenkomplex zur Privatisierung darstellen.

Bevölkerungsrückgang bzw. Wanderungsbewegungen bedingen in vielen Regionen Deutschlands (z.B. im Osten, aber auch im Ruhrgebiet) ebenfalls einen erheblichen Verbrauchsrückgang. So hat der zurückgehende Trinkwasserverbrauch ebenfalls Auswirkungen auf das System der Abwasserentsorgung. Folgeprobleme der Unterauslastung treten vor allem in den unterausgelasteten Netzabschnitten und nach gelagerten Komponenten (Pumpwerken und die Abwasser-Reinigungsanlagen, Kläranlagen) durch die Verlagerung folgender Einzelphänomene verschärft auf:

- reduzierter spezifischer Wasserbedarf/Abwasseranfall pro Einwohner, Wohnungsleerstand und Gewerbebranchen,
- überdimensionierte Anlagen aufgrund zu optimistischer Entwicklungsprognosen Anfang der neunziger Jahre.

Der aus diesen Tendenzen resultierende erhebliche Minderverbrauch geht insofern weit über den nach der Wende typischen spezifischen Rückgang des Wasserverbrauchs in den neuen Bundesländern hinaus. Das wird in den kommenden Jahren Auswirkungen auf viele stadtechnische Systeme haben und in manchen Regionen, vor allem in den so genannten Schwundregionen, zu deutlichen funktionalen und ökonomischen Problemen beim Betrieb der Anlagen führen (vgl. Koziol/Walther 2003: 2).

Diese Ausgangssituation von Bevölkerungsrückgang (zumindest partiell), Verbrauchsrückgang, knapper Haushaltsmittel, sinkender Eigenkapitalquote, betrieblicher Unterauslastung der Anlagen bilden für Unternehmen – aber natürlich auch für die Kommunen als in der Regel Handlungsverantwortliche – schwer zu handhabende Beziehungen der Kostensenkung. Eine einzelbetriebliche Geschäftspolitik, die über Wachstum des Absatzes organisiert ist, scheidet durch die bestehende Regulierung aus: Dem steht das kommunale Örtlichkeitsprinzip nach dem kommunalen Abgabengesetz, aber auch die Monopolverfasstheit der Wasserwirtschaft entgegen.

Resultierend aus diesen Ausführungen verbleiben strukturell zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung:

- die Reduktion fixer Kosten, insbesondere kapitalintensiver Anlagen, vor allem bei Wartung und Instandhaltung nicht ausgelasteter Anlagen,
- die Reduktion variabler Kosten (Personal- und Betriebskosten: Energie, Material),
- die Nutzung von Skaleneffekten,

- die Nutzung von Verbundvorteilen, vor allem was Know-how und Transfer angeht, aber auch effizientere Organisationsformen von Wasserverteilung- und -gewinnung, insbesondere im Hinblick auf Lagerhaltung und Materialeinkauf.

Gemessen an der Dominanz der Fixkosten bei den Anlagen und Rohrnetzen sind Einsparpotenziale insbesondere dann zu realisieren, wenn kapitalintensive Anlagen und damit verbundene Netzanbindungen stillgelegt und ausgegliedert werden können und dadurch ein optimierter Versorgungsservice gewährleistet werden kann. Entsprechend der Fixkosten sind dann auch die variablen Kosten reduzierbar (mündliche Mitteilung J. Wann, vom 28.1.04).

Diese Kostendeckungspotenziale, aber auch mögliche Skaleneffekte (bei gemeinsamen Materialeinkauf, Lagerhaltung, Reparaturbetrieb etc.) weisen auf Potenziale hin, die in einem Verbund mehrerer kommunaler Anbieter oder in der Beteiligung eines überregionalen Anbieters liegen. Weitere Nutzung von Verbundvorteilen wären Know-how-Transfer, gemeinsame Betriebsführung, effizientere Organisation von Wasserverteilung und -gewinnung.

1.2 Handlungsanforderungen und -möglichkeiten für Kommunen

Bei den Handlungsmöglichkeiten für Kommunen zur Lösung der „Fixkostenfalle“ und schwindendem Eigenkapital zeichnet sich ein Rationalisierungspotenzial durch einen Unternehmenskonzentrationsprozess ab: variable und fixe Kosten lassen sich durch das Herausheben von Anlagenteilen reduzieren und damit sich wieder bessere Systemauslastungen realisieren.

Auf die Bewirtschaftung der Ressource Wasser bezogen bedeutet dies, von einer dezentral vielgliedrigen Struktur auf eine konzentrierte (punktförmige) Nutzung der Ressource abzuheben (soweit diese ohne nachteilige ökologische Folgen machbar ist). Allein aus dieser Perspektive von Stilllegung, Personalreduktion und Beschaffungsoptimierung sind auf dem deutschen Wassermarkt gravierende Veränderungsprozesse zu erwarten bzw. schon ablesbar.

Die unterschiedlichen Formen möglicher Unternehmenskooperationen, die Gründung gemeinsamer Unternehmen oder die Beteiligung privater Dritter sind strategische Antworten, um den hohen Investitionsbedarf bei gleichzeitig leeren öffentlichen Kassen besser abdecken zu können.⁴ Den Kommunen steht hier (neben der falschen politischen Subventionierung der Wasserpreise) eine ganze Palette von Handlungsmöglichkeiten offen: Kooperationen, neue Unternehmensgründung, Delegation an (private) Dritte bzw. Beteiligungen. Wichtig ist, und das zeichnet eine Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse aus, dass die Kommunen die Qualitätsstandards des Trinkwassers weiterhin garantieren, ebenso einen vorsorgeorientierten Ressourcenschutz, aber auch den infrastrukturellen, werterhaltenden (mit entsprechenden Investitionen versehenen) Verpflichtungen nachkommen.

⁴ So mahnen auch die Kartellbehörden immer wieder Preissenkungen für Endverbraucher durch entsprechenden Kostenabbau an.

Nur wenn die Kommunen bei ihrer Investitionstätigkeit der Langfristigkeit der Systeme Rechnung tragen, kann von einer sozialen und nachhaltigen Ausrichtung der kommunalen Politik gesprochen werden (kein schleichender Kapitalverzehr etc.).

Eine solche an sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien orientierte Kommunalpolitik der Daseinsvorsorge ist gehalten, entsprechende Rücklagen zu bilden und in vollem Umfang in die Gebühren einzustellen: vor allem Kapitalkosten, Abschreibung und Verzinsung. Dies bedeutet auch gleichermaßen den kaufmännischen Aspekt der Haushaltsführung besser abzusichern und insofern möglichst von kameralistischen Organisationsformen wie dem klassischen Regiebetrieb wegzukommen, weil in diesem System eine geordnete, entsprechend den kommunalen Abgabengesetzen geforderte (vgl. z.B. §§ 10, 11 Hess-KAG) Rücklagenbildung nicht möglich ist (vgl. Kap. 3.3.2).

Den Kommunen stehen also – bei den sich dynamisch entwickelnden Veränderungskräften in der Wasserver- und -entsorgung – durchaus unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten offen, und es liegt vor allem an ihnen, ob bei Unternehmenskooperationen und Unternehmensneugründungen Klarheit über kommunalpolitische Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen bestehen: ob bei Aufgabenübertragung an Dritte Investitionen im Sinne der Nachhaltigkeit gesichert werden, dass und wie Kosten gespart werden, dass ökologische und soziale Aspekte realisiert und eingehalten werden.

Die Kommunen haben hierbei für Transparenz und Zurechenbarkeit der Entscheidungen und Verantwortungen einzustehen. Nicht selten werden die eigentlichen Verantwortlichkeiten und die Kompetenzverteilung zwischen den kommunalen und den privaten Akteuren in einem Dickicht unüberschaubarer gesellschaftsrechtlicher Verschachtelungen in konzessionsvertraglichen Vereinbarungen versteckt. Trotz formaler kommunaler Zuständigkeit für die Wasserversorgung werden die tatsächlichen Machtverhältnisse nicht offen gelegt. Die Befürchtungen hinsichtlich der Tragfähigkeit solcher privaten Lösungen resultieren aus dieser unklaren Kompetenzverteilung. Salzwedel spricht daher bei dieser gegenwärtigen Praxis in der kommunalen Wasserwirtschaft von einem „Modell der organisierten Unverantwortlichkeit“ (Salzwedel 2001: 608).

Auch wenn derzeit nach deutscher Rechtslage keine Ausschreibungspflicht bei der Aufgabenübertragung/Leistungsdelegation an Dritte existiert, so hat die EU-Kommission aktuell in der so genannten Binnenmarktstrategie 2003-2006 ihre Absicht bekräftigt, auch die Wasserversorgung verstärkt für den Wettbewerb zu öffnen (European Commission Community Research 2003, Rehbinder 2005).

In eine ähnliche Richtung weist auch die Transparenzrichtlinie. Allerdings ist hier noch nicht eindeutig, wie die Rechtsnatur der Art. 16 und 86 EGV zu interpretieren ist, ob und inwieweit Dienstleistungen der Wasserwirtschaft – im Allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gegenüber den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft – noch privilegierbar (im Sinne des Art. 86 Abs. 2) sind.

In der gegenwärtigen Situation liegen die aussichtsreichen Optimierungspotenziale wohl im Bereich Kostensenkung der Fixkosten. Das bedeutet – wie zuvor schon angedeutet – Abbau von räumlichen Überkapazitäten, Redundanzen, Wartung und Instandhaltungskosten für Anlagen, die ersetzbar sind und räumliche Konzentration der verfügbaren Res-

sources-Entnahme. Das Herausheben der Rationalisierungspotenziale, das Vermeiden von Redundanzen gelingt am besten, wenn der lokale Maßstab der Ressourcenbeschaffung mit den Erfordernissen auf regionaler Skala abgestimmt wird. Erst diese Skalenübergänge, d.h. regional abgestimmte Wasserversorgung mit der Einzelwasserversorgung, lässt erkennen, wo evtl. eine Über- oder Unterkapazität anzunehmen ist.

Das bedeutet im Kern, die Ressourcen jedenfalls auch regional zu bewirtschaften. Ein Aspekt, dem die Wasserrahmenrichtlinie ebenfalls mit ihrer Maßstabsvergrößerung der Flussgebietseinheiten Rechnung trägt). Für die Kommunen bedeutet das, sich in der Regel von einer nur eindimensionalen Relationierung einzelbetrieblicher Anlage/Ortsversorgung zu trennen. Diese Aussage ist als eine erste Tendenzbestimmung für Agglomerationsräume anzusehen. Natürlich wird es ländliche Regionen geben, in denen diese Relation einzelbetrieblicher Anlagen/Ortsversorgungen weiterhin ihre dominante Berechtigung aufweist. Aber mit Blick auf die fortschreitende Metropolisierung der Räume in der Bundesrepublik macht die zuvor getroffene Regionalisierungsaussage zur Ressourcenbewirtschaftung Sinn.

Für die Kommune heißt das im Weiteren, dass sie bei Eigenleistungen eher für die Endverteilung verantwortlich ist und dass Unternehmenskooperationen (z.B. in Verbindung mit formeller Privatisierung) bzw. entsprechende Unternehmensneugründungen (privat oder mit Mehrheitsbeteiligung der teilhabenden Kommune) für Wasserbeschaffung, -aufbereitung und -anlieferung zuständig sind. Bei den Unternehmenskooperationen ist es wichtig, eine gewisse unternehmerische Unabhängigkeit (von den je kommunal ausgehenden Einzelinteressen) zu gewinnen, um die dynamischen Effizienzpotenziale und Synergien tatsächlich auch realisieren zu können (mündliche Mitteilung, J. Wann, Mainova AG, vom 28.1.2004).

1.3 Veränderte Rahmenbedingungen der Ressourcen-Regulation: volkswirtschaftliche Effizienz und Nachhaltigkeit

Es muss davon ausgegangen werden, dass die regionale Bewirtschaftung der Wasserressourcen, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit genügt, erhebliche Auswirkungen auf die für die Nutzung verfügbaren Ressourcen und unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten hat. Schlüsselbegriff der Bewertung der Wassernutzungen ist die „Effizienz“, wie sie maßgeblich in den Art. 5 und 9 (Anhang 3) der Wasserrahmenrichtlinie festgehalten sind. Maßgebliches Effizienzkriterium ist das Verhältnis zwischen Nutzen/Ertrag und Aufwand/Kosten. Es kann zwischen der ökologischen Effizienz (Nachhaltigkeit) und der ökonomischen Effizienz unterschieden werden.

Die ökologische Effizienz (Nachhaltigkeit) bemisst den Nutzen/Ertrag (Wertschöpfung) einer Wassernutzung an einem ökologischen Aufwand, d.h. dem Verbrauch bzw. Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen („Umweltkosten“). Dieser Aspekt verknüpft die Effizienz mit der Nachhaltigkeit der Wassernutzung).

Die ökonomische Effizienz orientiert sich am Verhältnis zwischen Nutzen/Ertrag (Wertschöpfung) und dem wirtschaftlichen Aufwand (Kosten der Wassernutzung inklusive der

externen Effekte) verschiedener Nutzungsoptionen („Ressourcenkosten“ oder „Opportunitätskosten“).

Weitgehend besteht Übereinstimmung darin, dass die volkswirtschaftlichen Kosten („externe Effekte“) der Wassernutzung „internalisiert“, d.h. in die Kostenrechnung der Wassernutzer einbezogen werden sollten. Eine Unterscheidung von Umwelt und Ressourcenkosten ist methodisch wie empirisch problematisch. Die Effizienz der Wassernutzung sollte daher die ökologischen und ökonomischen Kriterien verknüpfen. Deswegen wird im Folgenden der Begriff der Öko-Effizienz vorgeschlagen (vgl. Kap. 3.3.1 und 3.3.2).

1.4 Neue Anforderung an die Ressourcen-Regulation und daraus ableitbare Prüfungspunkte

Mit Blick auf die Ressource „Wasser“ stellt sich die Situation insofern als neu und verändert dar, als es bei den Genehmigungsverfahren zur Wasserentnahme im gegenwärtigen Status Quo nicht mehr nur um betriebliche Einzelgenehmigungen gehen kann, sondern

- die regionale Einbindung und Abstimmung mit anderen Versorgungsstandorten (neben den wesentlichen Fragen der Grundwasserneubildung naturschutzfachlichen Fragen) eine Rolle spielt und
- Fragen der Kostendeckung der ökonomischen Effizienz (vgl. EU-WRRL) eine neue, gewichtige Rolle bei der wassergenehmigenden Entscheidungsfindung zu spielen haben.

Auf der kleinmaßstäblichen Ebene (lokal) sind hier ökonomische, landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, ökologische und soziale nutzungsspezifische Konkurrenzen (um konkrete Naturstücke) zum Ausgleich zu bringen. Diese sind unter regionalen Raumordnungs- und Raumplanungsaspekten, aber auch unter ökonomischen Aspekten zu bewerten.

Auch die erkennbaren Grenzen der Tragfähigkeit natürlicher Ressourcen erfordern eine Überprüfung der Bedingungen der Ressourcennutzung. Von beachtlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die schleichende „Konzentration“ und „Privatisierung“ der Verfügung über die Ressourcen (Ressourcen-Regulation).

Mit der nationalen Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23. Oktober 2000 werden sich die Zulassungsbedingungen und die Zulassungsverfahren von Wassernutzungen sowie der Charakter der „Nutzungsrechte“ deutlich verändern. Durch die obligatorisch vorgeschalteten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, die geforderte Beachtung wirtschaftlicher Kriterien (Kostendeckung der Wasserdienstleistungen; Verursacherprinzip; Nutzungseffizienz) unter Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten und die „aktive Beteiligung aller interessierten Stellen“ nach Artikel 14 EU-WRRL (Information und Anhörung der Öffentlichkeit) werden

- der Ermessensspielraum (Bewirtschaftungsermessen im Einzelfall) eingeschränkt und
- ein transparentes („formalisiertes“) Verfahren der Bewertung und Entscheidungsfindung notwendig.

Diese regulativen Anforderungen übersteigen die gegenwärtig geübte administrative Praxis der wasserrechtlichen Entscheidungsfindung (vgl. Kap. 3.1) wenn auch, wie die fol-

gende Darstellung der wasserrechtlichen Situation zeigt eine solche erweiterte Entscheidungspraxis durchaus möglich wäre. Zunächst werden aber die europarechtlichen Veränderungen für das deutsche Wasserrecht (WHG) dargestellt, um dann wieder auf die rechtlichen Aspekte der Wassergenehmigungsverfahren zurückzukommen.

2 Öffentlich-rechtliche (administrative) Nutzungsordnung

2.1 Grundzüge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie durch die Siebte WHG-Novelle

Das Siebte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes sieht in Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie ein – flussgebietsbezogenes – Bewirtschaftungsregime vor, in dessen Rahmen insbesondere das Gewicht ökologischer Belange akzentuiert wird.⁵ Nach § 1a Abs. 1 S. 1 WHG sind Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm dem Nutzen Einzelner dienen; dabei bildet der Schutz der ökologischen Funktionen von Gewässern und der von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete in Bezug auf deren Wasserhaushalt einen zentralen Bewirtschaftungsgrundsatz (§ 1a Abs. 1 S. 2 WHG). Gewässer sind nicht nur als Ressourcen, sondern auch als Lebensräume und Einflussfaktoren für Lebensräume zu schützen. Hierauf sind die nunmehr gesetzlich geregelten Bewirtschaftungsziele ausgerichtet. Es soll eine Verschlechterung der ökologischen und chemischen Gewässerqualität verhindert und ein guter ökologischer und chemischer Gewässerzustand erhalten oder erreicht werden (§ 25a Abs. 1 WHG). Für künstlich und erheblich veränderte Oberflächengewässer besteht ein Sonderregime mit geminderten Anforderungen (§ 25b WHG). Für Grundwasser, das im Vordergrund der nachstehenden Überlegungen steht, soll eine nachteilige Veränderung des mengenmäßigen und qualitativen Zustands des Grundwassers vermieden, einer schleichenden Schadstoffbelastung im Sinne einer Trendumkehr entgegengewirkt, im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes ein Gleichgewicht zwischen (direkter und indirekter) Grundwasserentnahme und natürlicher Grundwasserneubildung gewährleistet und die Erhaltung oder Erreichung eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustands angestrebt werden (§ 33a Abs. 1 WHG). Durch Landesrecht sind darüber hinaus Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung festzulegen (§ 33a Abs. 3 WHG). Insgesamt sind aus politischen Gründen die Bewirtschaftungsziele weniger anspruchsvoll als bei Oberflächengewässern.

Sind die Ziele nach § 33a Abs. 1 WHG nicht erreichbar, weil der Grundwasserzustand oder die physischen Eigenschaften von Oberflächengewässern, die mit dem Grundwasser verbunden sind, durch neue Vorhaben oder Maßnahmen (z.B. Bergbau oder Gewässer Ausbau) verändert werden, ist dies nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässig, wobei die Verhältnismäßigkeit eine entscheidende Rolle spielt (§ 33a Abs. 4 S. 2 in Verbindung mit § 25d Abs. 3 WHG). Die Gründe für die Veränderungen müssen von übergeordnetem öffentlichen Nutzen sein oder der Nutzen der Veränderungen für die Gesundheit oder Si-

5 Vgl. dazu Knopp, ZUR 2001, 368; Berendes, ZfW 2002, 197, 211 ff.

cherheit des Menschen oder die nachhaltige Entwicklung muss den Nutzen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele überwiegen, die Ziele der Veränderungen dürfen nicht mit Maßnahmen erreichbar sein, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, und es müssen alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Zustand des Grundwassers zu verringern. Weitere Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen hinsichtlich des quantitativen Gewässerschutzes und der Erhaltung und Verbesserung gelten für Grundwasser, das durch menschliche Tätigkeiten (z.B. Altlasten) so beeinträchtigt oder durch natürliche Gegebenheiten so beschaffen ist, dass die Erreichung der Ziele unmöglich oder unverhältnismäßig ist; dann sind die geringstmöglichen Veränderungen des guten Zustands des Grundwassers anzustreben (§ 33a Abs. 3 S. 3 WHG).

Zentrale Instrumente zur Umsetzung der Bewirtschaftungsziele sind – neben konventionellen Einleitungsstandards nach § 7a WHG und qualitätsbezogenen individuellen Einleitungsbegrenzungen – Maßnahmenprogramme (§ 36 WHG) und Bewirtschaftungspläne (§ 36b WHG).

Die Maßnahmenprogramme dienen unter anderem der mengenmäßigen Bewirtschaftung und Verhinderung diffuser Belastungen von Grundwasser. Sie enthalten – bezogen auf eine Flussgebietseinheit – alle Maßnahmen, die zur Einhaltung der Bewirtschaftungsziele erforderlich sind (§ 36 Abs. 3 WHG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 EU-Wasserrahmenrichtlinie). Maßnahmen können auch bestehende Rechtsnormen wie Pflichten nach dem europäischen und nationalen Wasser-, Naturschutz-, Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht sein. Die Rechtsnatur der Maßnahmenprogramme ist umstritten.⁶ Das Gesetz enthält keine Aussage zu den Rechtswirkungen des Programms. Die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele stellen eine bindende Konkretisierung des § 6 WHG dar.⁷ Ob das Gleiche auch für die Maßnahmenprogramme gilt, ist zweifelhaft. Allerdings führt ein Mangel der Zielerreichung dazu, dass – nach Feststellung der Ursachen – die Zulassungen für Gewässerbenutzungen zu überprüfen und ggf. anzupassen und nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen sind (§ 36 Abs. 5 WHG). Hierfür hält § 5 Abs. 1 Nr. 2 WHG eine Rezeptionsklausel bereit; Erlaubnis und Bewilligung stehen unter dem Vorbehalt, dass nachträglich Maßnahmen nach § 36 WHG angeordnet werden. Daraus folgt, dass das Maßnahmenprogramm entsprechende Wirkungen auch bei der Erstgenehmigung haben muss.

Neben dem Maßnahmenprogramm ist der in § 36b WHG vorgesehene Bewirtschaftungsplan – ganz im Gegensatz zum bisherigen Recht – von untergeordneter Bedeutung. Der Bewirtschaftungsplan beschreibt – auf Flussgebietseinheiten bezogen – den Gewässerzustand, die Auswirkungen und Einwirkungen auf den Gewässerzustand, die Überwachungsnetze und Untersuchungsergebnisse, die Bewirtschaftungsziele und ggf. Ausnahmen von ihnen, er enthält die Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs, die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme und die Zusammen-

6 Behördeninternes Handlungsprogramm: Knopp, ZfW 2003, 1, 10; Caspar, DÖV 2001, 529, 536 f.; Berendes, ZfW 2002, 197, 215; Holtmeier, ZfW 1999, 69, 73; Faßbender NVwZ 2001, 241, 247; außenverbindlicher Rechtsakt (Rechtsverordnung): Appel, ZUR 2001, 129, 136; Kotulla 2003, 436 Rdnr. 25; ders., NVwZ 2002, 1409, 1415; Czychowski/Reinhardt 2003, § 36 Rdnr. 7; Reinhardt, ZfW 1999, 301, 307.

7 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 19.

fassung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und gibt die zuständigen Behörden und die Anlaufstellen für Informationen an (§ 36b Abs. 2, 3 WHG). Aus diesen gesetzlichen Inhalten ergibt sich nach überwiegender Meinung, dass der Bewirtschaftungsplan ein Planungsinstrument ohne Außenwirkung ist.⁸ Der gängigen Einschätzung als bloßes Informationsinstrument⁹ dürfte es allerdings widersprechen, dass im Bewirtschaftungsplan die konkreten Bewirtschaftungsziele (Qualitätsziele) festzusetzen sind und dass das Gesetz eine Raumordnungsklausel enthält (§ 36b Abs. 2 S. 2 WHG), was bei einem bloßen Informationsinstrument sinnlos wäre.

Umgekehrt gibt es aber auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, das Maßnahmenprogramm als Makrosteuerung und den Bewirtschaftungsplan als Mikrosteuerung zu klassifizieren,¹⁰ da dann das Paradoxon entstünde, dass der Mikroplan eine Zusammenfassung des Makroplans enthielte.

Hinzuweisen ist auf die in der EU-Wasserrahmenrichtlinie angelegte, in der WHG-Novelle übernommene Ungereimtheit, dass die Maßnahmenprogramme als ausführende Stufe der wasserwirtschaftlichen Planung der Umsetzung der konkreten Bewirtschaftungsziele dienen, die auf der Grundlage gesetzlichen Ziele im übergeordneten Bewirtschaftungsplan festzusetzen sind, in den aber auch eine Zusammenfassung der (unabhängig vom Bewirtschaftungsplan aufgestellten) Maßnahmenprogramme aufzunehmen ist. Der EU-Wasserrahmenrichtlinie mangelt es daher an einem konsistenten Planungskonzept.¹¹ Der Gesetzgeber der WHG-Novelle hat hier eine von der Sachlage her angezeigte und mit EG-Recht auch vereinbare Entwicklung eines einheitlichen, aber normative und deskriptive Teile der wasserwirtschaftlichen Planung unterscheidenden Planungsinstruments versäumt. Immerhin wird man diesen Mangel durch eine koordinierte Aufstellung von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan in einem iterativen Verfahren ausgleichen können.

8 Czychowski/Reinhardt 2003, § 36b Rdnr. 6; Kotulla 2003, § 36b Rdnr. 41; Breuer 2004, Rdnr. 618, 621; Faßbender, NVwZ 2001, 241, 248; Caspar, DÖV 2001, 529, 536; Knopp, ZUR 2001, 368, 375; Berendes, ZfW 2002, 195, 215; a. M. Appel, ZUR 2001, 129, 136; Holtmeier, ZfW 1999, 69, 73; Beaucamp, UPR 2001, 423, 425.

9 So Faßbender, Kotulla, Knopp und Berendes.

10 So Breuer 2004, Rdnr. 604 ff.

11 Vgl. Kotulla, NVwZ 2002, 1409, 1415 f.

2.2 Das Maßnahmenprogramm als zentrales Instrument des Bewirtschaftungsregimes

2.2.1 Inhaltliche Anforderungen an das Maßnahmenprogramm

Die inhaltlichen Anforderungen an das Maßnahmenprogramm sind im Gesetz nur unzulänglich ausgebildet. Die getroffenen Regelungen erwecken den Anschein einer rein naturwissenschaftlich-technischen Planung mit gebundener Marschroute. Auch die Stellungnahmen im Schrifttum zum Inhalt und zu den Spielräumen der wasserwirtschaftlichen Planung sind spärlich. Das Maßnahmenprogramm als Kern der wasserwirtschaftlichen Planung dient in erster Linie der Erreichung der Bewirtschaftungsziele, die im Gesetz vorgegeben sind, in gewissem Umfang aber auch Abwandlungen unterliegen. Im Fall des Grundwassers sind dies die Bewirtschaftungsziele nach § 33a WHG. Hierdurch erfolgt eine starke Einschränkung des Bewirtschaftungsermessens durch Setzung eines anspruchsvollen ökologischen Rahmens. Auch die wesentlichen Maßnahmen sind im Gesetz festgeschrieben. § 36 Abs. 3 WHG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie gibt eine Reihe von so genannten grundlegenden Maßnahmen an, die diesem Ziel dienen. In Bezug auf Grundwasser kommen insbesondere in Betracht: hinsichtlich der mengenmäßigen Bewirtschaftung Maßnahmen der Förderung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung, Begrenzung der Entnahme von Grundwasser, Regelungen über die künstliche Anreicherung und Auffüllung von Grundwasser, und in qualitativer Hinsicht Maßnahmen zur Durchsetzung der EG-Trinkwassererrichtlinie und der EG-Nitratrichtlinie, das Verbot einer Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser, Maßnahmen der Verhinderung oder Begrenzung von Einleitungen in das Grundwasser durch diffuse Quellen und auf Grund von Störfällen und Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung der Qualität des Grundwassers. All dies steht insofern im Gegensatz zum Bewirtschaftungsermessen nach den §§ 1a Abs. 1, 6, 36b WHG a.F., als die behördliche Disposition über den angestrebten Gewässerzustand nach unten begrenzt und die Wahlfreiheit hinsichtlich der Maßnahmen eingeschränkt wird. Die Bewirtschaftungsziele konkretisieren den Versagungsgrund des Wohls der Allgemeinheit in § 6 Abs. 1 WHG. Neben den Bewirtschaftungszielen nennt das Gesetz in inhaltlicher Hinsicht nur die Verpflichtung, die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 36 Abs. 1 WHG).

Diese Feststellung erschöpft die Problematik aber nicht. Entgegen vereinfachenden Aussagen im Schrifttum, die das Bewirtschaftungsermessen des bisherigen Wasserrechts in einen Gegensatz zu den Qualitätszielen der EU-Wasserrahmenrichtlinie setzen¹², muss das Maßnahmenprogramm im Hinblick auf seine regulatorischen und verteilenden Wirkungen weiterhin im Kontext der grundlegenden Normen des Gesetzes über die Bewirtschaftung der Gewässer (§ 1a Abs. 1, § 6 WHG) gesehen werden. Die im Gesetz niedergelegte Zielorientierung schränkt das Bewirtschaftungsermessen hinsichtlich der anzustrebenden Gewässerqualität (regulatorischer Aspekt) nach unten ein, belässt jedoch Spielräume für die Konkretisierung und generell nach oben, d.h. in Richtung auf einen

¹² Holtmeier, ZfW 1999, 69, 70.

besseren Gewässerzustand. Darüber hinaus bleibt die Verteilungskomponente der Bewirtschaftung in vollem Umfang erhalten.¹³

Neben einer systematischen Interpretation des § 36 WHG im Hinblick auf die Grundsatznormen der § 1a Abs. 1, § 6 WHG ergibt sich diese Sichtweise auch durch die in § 36 Abs. 1 WHG niedergelegte Beachtungspflicht hinsichtlich der Ziele und Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Dem liegt ersichtlich die Vorstellung zugrunde, dass die zuständige Behörde bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms trotz der Rahmensetzung durch die Bewirtschaftungsziele einen Entscheidungsspielraum besitzt. Dieser vorausgesetzte Spielraum wird durch die Bindung an die Ziele der Raumordnung, d.h. konkretisierte Festlegungen hinsichtlich der Entwicklung des betroffenen Raums, begrenzt und durch die Pflicht zur Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung insofern eingeschränkt, als diese mit dem ihnen gebührenden Gewicht in die Abwägung eingestellt werden müssen.

Aus alledem ergibt sich, dass die § 1a Abs. 1, § 6 WHG und die hierzu entwickelten rechtlichen Anforderungen an die Bewirtschaftung der Gewässer keineswegs obsolet geworden sind, sondern auch nach neuem Recht im Grundsatz gelten, wobei freilich auf der regulatorischen Ebene – Disposition über die angestrebte Gewässerqualität und Maßnahmenauswahl – die ökologische Rahmensetzung durch die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele und Typologie der Maßnahmen Vorrang hat.

Weder die Wasserrahmenrichtlinien noch die §§ 36, 36b WHG enthalten Aussagen über den Aggregationszustand und die Tiefe der wasserwirtschaftlichen Planung. Auch die novellierten Landeswassergesetze verzichten auf entsprechende Festlegungen. Allerdings ist es nach dem Wasserhaushaltsgesetz zulässig, bei der Vorbereitung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, die arbeitsteilig durch die Anrainerländer erfolgt, kleinräumig von unten her vorzugehen. Die Praxis der Länder variiert hier stark. Es finden sich überwiegend weitmaschige Vorgehensweisen, die ganze Flussläufe als Bearbeitungsgebiete zugrunde legen. Dem dürfte eine Sichtweise des Maßnahmenprogramms als Makroplan entsprechen, wie dies zum Teil auch in der Literatur befürwortet wird.¹⁴ Es gibt aber auch kleinräumigere Konzepte, die bei Wasserkörpern ansetzen (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg). Dies wird zu einer kleinräumigen Maßnahmenplanung führen. Immerhin sind nach der Musterverordnung der LAWA zur Umsetzung der Anhänge II und V der Wasserrahmenrichtlinie die relevanten Daten in einer Weise zu erheben, dass sie Grundlage für eine kleinräumige Planung sein könnten. Bei Oberflächengewässern sind Messungen in Bezug auf eine ausreichende Zahl von Wasserkörpern durchzuführen, bei deren Anzahl es auf die Bedeutung des Abflusses für die gesamte Flussgebietseinheit ankommt; insbesondere ist an Stellen an großen Flüssen zu messen, an denen das Einzugsgebiet größer als 2500 km² ist, sowie an größeren Seen. Darüber

13 Vgl. Czychowski/Reinhardt 2003, § 36 Rdnr. 10: planerische Abwägung, Rdnr. 12: Nutzungskonzepte, Prioritätenfolgen, differenzierte Zeitplanungen; Berendes, ZfW 2002, 195, 214: Bewirtschaftungsermessens bleibt in eingeschränktem Umfang erhalten; Appel, ZUR 2001, 129, 136; auch Holtmeier, ZfW 1999, 69, 70; extreme Position bei Breuer 2004, Rdnr. 625: Keine Vorgaben für Einzelfallentscheidungen, daher Aktivierung des Bewirtschaftungsermessens.

14 Breuer 2004, Rdnr. 606, 608, 609.

hinaus sind alle Grundwasserkörper zu beschreiben und die jeweiligen Einwirkungen auf das Grundwasser zu prüfen. Gefährdete Grundwasserkörper sind in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen (§ 36 Abs. 3 WHG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3, Art. 4 Abs. 1 EU-WRRL). Damit sind Aggregationszustand und Tiefe des Programms jedoch nicht wirklich determiniert. Das „Berichtsgebiet ist nicht notwendig identisch mit dem Maßnahmengebiet.

Außerdem ist zu beachten, dass § 36 WHG wenig daran ändert, dass die wasserwirtschaftliche Planung sich primär am Instrumentarium des Wasserhaushaltsgesetzes orientiert und daher grundsätzlich nur auf die Regelungsbereiche Einfluss nimmt, die Gegenstand der Wassergesetzgebung sind. Insbesondere im Hinblick auf diffuse Stoffeinträge, aber auch bestimmte linienförmige und punktuelle Belastungen im Einzugsbereich eines Oberflächengewässers oder eines Grundwasserkörpers erscheinen Maßnahmen des Flächenschutzes sinnvoll, die sich auf andere Umwelt- und Planungsgesetze stützen müssen. Aus der Bezugnahme auf Rechtsvorschriften als mögliche Maßnahmen in Art. 11 Abs. 1 S. 2 EU-WRRL ergibt sich zwar eine Öffnung für Regelungen jenseits des Wasserwirtschaftsrechts wie etwa Vorschriften über Dünge- und Pflanzenschutzmittel, aber darüber hinaus auch, wie der Katalog in Art. 11 Abs. 3 Buchst. a in Verbindung mit Anhang VI Teil A EU-WRRL zeigt, gemeinschaftsrechtliche Vorschriften des Naturschutzes wie FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie und solche des anlagenbezogenen Umweltrechts.¹⁵ Regelungsgehalt haben die Maßnahmenprogramme insoweit ihrer Natur nach jedoch nicht. Es handelt sich vielmehr um eine „passive“ Rezeption. Es gibt dementsprechend keinerlei Vorschriften im Gesetz, die Rechtsfolgen des Maßnahmenprogramms vorsehen, die über solche des Wasserrechts hinausgreifen. Auch die Landeswassergesetze enthalten ganz überwiegend Vorschriften. Insbesondere bleibt die Verknüpfung mit der allgemeinen räumlichen Planung – abgesehen von der „passiven“ Beachtungs- und Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung – offen. Sie beschränkt sich letztlich darauf, dass das Maßnahmenprogramm eine öffentliche Planung darstellt, die, wie andere öffentlichen Planungen auch, abwägungserhebliches Material für die allgemeine räumliche Planung darstellt (vgl. § 1a Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Bei dieser Sachlage erscheint es nicht gesichert, dass die Maßnahmenprogramme gestalterische Aussagen machen werden, die über den Bereich der Wasserwirtschaft, hinaus etwa auf Flächennutzung abzielen, und schon gar nicht ist an interinstitutionelle Problemlösungen zu denken.¹⁶

2.2.2 Die Rolle des Bewirtschaftungsermessens: Optimierung und Zuteilung von Nutzungsrechten

Trotz des scheinbar zwingenden Charakters der Maßnahmen nach der Richtlinie bestehen für die zuständigen Behörden erhebliche Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Beurteilung der Wirksamkeit und damit der inhaltlichen Ausgestaltung, insbesondere Strenge, und der Adressierung der Maßnahmen an Nutzer und potenzielle Verschmutzer bzw. deren Kollektive. Insoweit geht es insbesondere auch um die Bewältigung von Nut-

15 Begr., BT-Drucks. 14/7755, S. 20; Knopp, ZUR 2001, 376; Czychowski/Reinhardt 2003, § 36 Rdnr. 12.

16 Vgl. zu den Wasserwirtschaftsplänen nach § 36 b WHG a. F. SRU 1998, Tz. 315.

zungskonkurrenzen in der Gegenwart und der Zukunft. In diesem Rahmen besitzen die zuständigen Behörden auch beim Maßnahmenprogramm nach neuem Recht ein Bewirtschaftungsermessen.¹⁷

Die Bewirtschaftung des Wassers im herkömmlichen Verständnis dient dazu sicherzustellen, dass Wasser in ausreichender Menge und Güte nicht nur jetzt, sondern auch in Zukunft für alle relevanten Nutzungen – nach § 1a Abs. 1 WHG einschließlich der ökologischen Funktionen von Gewässern und der von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete – zur Verfügung steht. Es ist Aufgabe der Verwaltung, die in mengenmäßiger und gütewirtschaftlicher Hinsicht verfügbaren Ressourcen festzulegen und sie sodann auf konkurrierende Nutzungsinteressen zu verteilen.¹⁸ Dazu gehört mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichts¹⁹ „eine planende Vorsorge für zukünftige Nutzungsinteressen ebenso wie eine vorausschauende Erhaltung des Trinkwasserreservoirs über den gegenwärtigen Bedarf hinaus“, aber auch die Aufgabe, „hinsichtlich des vorhandenen Wassers eine gerechte Verteilungsordnung zu schaffen“.

Bewirtschaftung umfasst nach herkömmlichem Verständnis die Ermittlung oder Abschätzung des Wasserdargebots, die Ermittlung oder Abschätzung des gegenwärtigen und zukünftigen Nutzungsbedarfs, die Notwendigkeiten zur Sicherung des Wasserdargebots, die Veranschlagung von Vorrats- und Pufferkapazitäten, die Festlegung von Prioritäten für künftige Nutzungsansprüche und schließlich die zeitliche Staffelung der verschiedenen Inanspruchnahmen.²⁰

Dieses umfassende Verständnis der Bewirtschaftung ist auf Grund der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz insoweit nicht mehr aufrechtzuerhalten, als es um die Disposition über die für eine Nutzung verfügbaren Ressourcen in mengenmäßiger und qualitativer Hinsicht geht. Hier haben die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele Vorrang und bilden – vorbehaltlich §§ 25c, 25d, 33a Abs. 4 S. 4 WHG – eine Sperre für die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens; sie füllen den Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“ in § 6 WHG aus, das nach allgemeiner Meinung die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens begrenzt, ohne es freilich zu erschöpfen.²¹ Jedoch verbleiben den Behörden auch in dem so begrenzten Rahmen erhebliche Entscheidungsspielräume, die nach wie vor nach Maßgabe des bisherigen Verständnisses des Bewirtschaftungsermessens auszufüllen sind. Hierzu gehört insbesondere die Verteilung knapper Wasserressourcen auf konkurrierende Nutzungen.²²

17 Czychowski/Reinhardt 2003, § 36 Rdnr. 10, 12; vgl. Kotulla 2003, § 36 Rdnr. 8.

18 Salzwedel 1994, S. 462; Reinhardt 1998, S. 89; Breuer 1987, Rdnr. 207, 221, 401.

19 BVerwG, ZfW 1988, 345, 346.

20 Salzwedel 1998, Rdnr. 19; Reinhardt 1998, S. 89 f.; ferner Baisch 1996, S. 37 ff.; Viertel 1995, S. 28 ff.

21 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 19; Knopp, ZfW 2003, 1,6.

22 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 21, 28; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 20; Breuer 2004, Rdnr. 388, 399, 408, 625; vgl. zum bisherigen Recht BVerwG, ZfW 1988, 345, 346; ZfW 1988, 271, 273; OVG Greifswald, ZfW 1996, 450, 454; Pape, in: Landmann/Rohmer 2003, § 6 WHG Rdnr. 13; Czychowski 1998, § 2 Rdnr. 4, § 6 Rdnr. 2, 9, § 36b Rdnr. 2, 8, 24; Salzwedel 1994, S. 462; ders. 1998, Rdnr. 19; Reinhardt 1998, S. 89; Breuer 1987, Rdnr. 207, 221.

All das gilt nach bisherigem Verständnis nicht nur für die Bewirtschaftung der Gewässer auf der Grundlage des § 6 WHG, d.h. in Bezug auf eine einzelne Erlaubnis- oder Bewilligungsentscheidung, sondern auch im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung nach § 36b WHG a.F., an deren Stelle nunmehr die Bewirtschaftungsplanung durch Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach §§ 36, 36b WHG getreten ist. Es war anerkannt und ist daher auch auf die Bewirtschaftungsplanung nach neuem Recht grundsätzlich zu übertragen, dass diese ein Mittel der raumbezogenen Steuerung der wasserwirtschaftlichen Einzelentscheidungen und des Ausgleichs konkurrierender Nutzungen, mit anderen Worten ein Instrument konsistenter Ausübung des Bewirtschaftungsermessens in einem größeren Raum, darstellt.²³

2.2.3 Maßstäbe für die Zuteilung von Nutzungsrechten

Genauere Maßstäbe für die Verteilung von Nutzungsrechten gibt das Gesetz nur insoweit vor, als – neben dem Schutz von FFH- und Vogelschutzgebieten – die öffentliche Trinkwasserversorgung hervorgehoben wird. Nach § 6 Abs. 1 WHG sind die Erlaubnis und die Bewilligung für eine Benutzung zu versagen, wenn von ihr eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Trinkwasserversorgung, zu erwarten ist. § 6 WHG ist ein so genannter Mischtatbestand, der einen unbestimmten Rechtsbegriff – das Wohl der Allgemeinheit – mit (Bewirtschaftungs-)Ermessen verknüpft. Eine (durch Auflagen nicht ausräumbare) Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit stellt eine Sperre für die Ermessensausübung dar, die erst einsetzen kann, wenn das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt ist.²⁴

Neben der öffentlichen Trinkwasserversorgung nimmt der Begriff des Wohls der Allgemeinheit als Ermessenssperre andere Gesichtspunkte der Ordnung des Wasserhaushalts (wasserwirtschaftliche Belange) auf, nicht jedoch wirtschaftliche und soziale Belange.²⁵ Jedoch gibt es eine deutliche Tendenz zur Ausweitung des Begriffsverständnisses.²⁶ Nach der neueren Rechtsprechung gehört auch die menschliche Gesundheit, soweit sie durch gefördertes Trinkwasser gefährdet werden kann, zum öffentlichen Wohl im Sinne von § 6 Abs. 1 WHG.²⁷ Spätestens seit der 7. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz ist der Naturschutz Teil des Wohls der Allgemeinheit, soweit er durch Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Nutzung berührt wird, es sich also um gewässerbezogene Belange handelt (§ 1a Abs. 1, § 6 Abs. 2 WHG); auch bisher konnten nach überwiegender Meinung über

23 Salzwedel 1998, Rdnr. 27, 29; ders., ZfW 1979, 25, 29, 31; Reinhardt 1998, S. 101; ders., ZfW 1999, 300, 302 f.; Salzwedel/Reinhardt, GWF 1992, 25, 32 f.; Viertel 1995, S. 326; Czychowski 1998, § 36b Rdnr. 2, 8, 26; völlig abweichend nach neuem Recht Breuer 2004, Rdnr. 623 ff. (vgl. dazu Fn 12).

24 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 28; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 19 f.; Breuer 2004, Rdnr. 359 ff. 372 f.; Büllsbach, DÖV 1992, 477, 481; gegen Bewirtschaftungsermessens Franz, VerwA 94 (2003), 192, 210 ff.

25 BVerfGE 58, 300, 348; BVerwG 55, 220, 231; BVerwGE 81, 347, 351; BVerwGE 85, 348, 351 f.; BVerwG, ZfW 1987, 53, 54; Breuer 2004, Rdnr. 388, 397; Franz, VerwA 94 (2003), 192, 200; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 12; Kotulla 2003, § 1a Rdnr. 12; Pape, in: Landmann/Rohmer 2003, § 5 WHG Rdnr. 56 ff.; Salzwedel 1998, Rdnr. 21.

26 Vgl. VGH Mannheim, VBIBW 1990, 389; ZfW 1992, 437; 1997, 32; zum Schrifttum s. Franz, S. 199 Fn. 59 mit weiteren Nachweisen.

27 BVerwGE 81, 347, 349 f.; OVG Lüneburg, OVG 27, 486, 489; Breuer 2004, Rdnr. 402; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 12; a. M. Kotulla 2003, § 1a Rdnr. 14; Keppeler, NVwZ 1992, 137, 138 f.

§ 6 WHG a.F. jedenfalls strikte gesetzliche Anforderungen des Natur- und Freiraumschutzes durchgesetzt werden, sofern nicht eine vorrangige Zuständigkeit anderer Behörden begründet war.²⁸

Dieses letztere Erfordernis dürfte auch nach neuem Recht gelten, so dass sich für den Naturschutz recht unterschiedliche Ergebnisse herleiten lassen (z.B. Eingriffsregelung: Zuständigkeit der Wasserbehörde, Biotop- und Artenschutz: grundsätzliche Zuständigkeit der Naturschutzbehörde, FFH-Verträglichkeit: Zuständigkeit der Wasserbehörde).²⁹ In Bezug auf Grundwasser bedeutet dies insbesondere, dass der Schutz der ökologischen Funktionen des Grundwassers, insbesondere im Hinblick auf den vom Grundwasserstand abhängigen Wasserhaushalt von Landökosystemen und Feuchtgebieten zwar ein im Rahmen von § 6 Abs. 1 WHG relevanter Belang des Allgemeinwohls darstellt; die Zuständigkeit der Wasserbehörde ist jedoch beschränkt.

Eine interne Anreicherung des § 6 Abs. 1 WHG ergibt sich aus § 1a Abs. 1 S. 3 WHG, wonach auch eine mögliche Verlagerung von nachteiligen Wirkungen vom Schutzgut Wasser auf andere Schutzgüter, d.h. insbesondere den Boden, die Luft und die Tier- und Pflanzenwelt, zu berücksichtigen ist. Diese Vorschrift wäre wenig sinnvoll, wenn sie keine genehmigungsrechtliche Relevanz hätte.³⁰

Für die Verteilung gibt das Gesetz insoweit eine Rangfolge vor, als die öffentliche Trinkwasserversorgung hervorgehoben ist und daher Vorrang besitzt. Ist eine Beeinträchtigung der öffentlichen Trinkwasserversorgung zu erwarten, darf eine Erlaubnis oder Bewilligung für eine Gewässerbenutzung grundsätzlich nicht erteilt werden.³¹ Es ist allerdings umstritten, ob die öffentliche Trinkwasserversorgung einen absoluten Vorrang besitzt und sich stets gegenüber anderen Belangen des Gemeinwohls durchsetzt.³² Jedenfalls kommt der öffentlichen Trinkwasserversorgung gegenüber kollidierenden Gemeinwohlbelangen ein besonderes Gewicht zu, wie dies in einigen Landeswassergesetzen (§ 54 Abs. 2 WGBW, § 44 Abs. 2 WG NW) ausdrücklich ausgesprochen wird. Dabei ist der Bedarf nach Raum und Zeit zu konkretisieren, um konkurrierende Nutzungen zwingend zurückzuweisen. Es sind zugelassene, angemeldete und zu erwartende Benutzungen zu berücksichtigen. Eine vorsichtige, haushälterische Betrachtungsweise, die auch unübersehbare Entwicklungen in Rechnung stellt, ist zulässig.³³ Dies deckt sich mit § 33a Abs. 1 Nr. 3 WHG insofern, als danach die Nachhaltigkeit der Verfügbarkeit des Grundwassers gewährleistet sein muss. Diese Vorschrift enthält jedoch keine Rangfolge hinsichtlich der Verteilung der begrenzten Ressourcen auf unterschiedliche Nutzergruppen. Zu beachten ist darüber hinaus der grundsätzliche Vorrang der ortsnahen Versorgung (§ 1a Abs. 3 WHG, der sich als Instru-

28 Vgl. BVerwGE 81, 347, 349 f.; BVerwGE 85, 348, 351; BVerwG, NVwZ 1991, 364; Franz, VerwA 94 (2003), 192, 200 f.; Pape, in: Landmann/Rohmer 2003, § 6 Rdnr. 63; Breuer 1987, Rdnr. 216; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 12 f.; a. M. Kotulla 2003, § 1a Rdnr. 15.

29 Vgl. Franz, VerwA 94 (2003), 192, 201 f.; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 13; Breuer 2004, Rdnr. 398 ff.

30 Franz, VerwA 94 (2003), 192, 203; Czychowski/Reinhardt 2003, § 1a Rdnr. 11b.

31 BVerwG, ZfW 1965, 98, 106; Breuer 2004, Rdnr. 377 f.

32 So BVerwG, ZfW 1988, 271, 275; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 13, 15; Breuer 2004, Rdnr. 377 f.; Hösgen, LKV 1992, 398, 400; a.M. BGH, ZfW 1997, 32; Pape, in: Landmann/Rohmer 2003, § 6 Rdnr. 69; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 21.

33 BVerwG, ZfW 1965, 98, 106; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 49; Breuer 2004, Rdnr. 380, 384.

ment des flächendeckenden Grundwasserschutzes – auch zur Umsetzung der Wasser-rahmenrichtlinie – erheblich auf die Bewirtschaftungsentscheidungen auswirken wird.³⁴ § 1a Abs. 3 WHG stellt eine Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit, nicht etwa eine Ermessensdirektive dar,³⁵ das Örtlichkeitsprinzip ist aber insofern einer Abwägung zugänglich, als entgegenstehende überwiegende Gründe des Allgemeinwohls zu beachten sind. Die Einzelheiten – Begriff der Ortsnähe, Zulässigkeit nicht wasserwirtschaftlicher Grund für Ausnahmen – sind noch nicht geklärt.³⁶

Hinsichtlich sonstiger konkurrierender Gemeinwohlbelange hat nach heutiger Meinung eine (nachvollziehende) Abwägung stattzufinden. Daraus soll folgen, dass nur überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Versagung der Genehmigung rechtfertigen.³⁷ Dies erscheint bei einer weiten Auslegung des Begriffs Wohl der Allgemeinheit plausibel, verwischt aber die Grenzen zwischen der Konkretisierung dieses Begriffs und der Ausübung des Bewirtschaftungsermessens, zumal wenn man, wie dies zum Teil vertreten wird, auch wirtschaftliche Gesichtspunkte schon im Rahmen des Gemeinwohls auf der Tatbestands-ebene einführen will.³⁸ Die Wasserbehörde hat die für und gegen die Benutzung sprechenden Belange des öffentlichen Wohls abzuwägen. Es ist dem Belang der Vorzug zu geben, der dem Wohl der Allgemeinheit am dienlichsten ist.³⁹ Insoweit findet ein Interessenausgleich zwischen konfligierenden Nutzungen zum Teil bereits auf der Tatbestands-ebene statt.

Im Übrigen bedeutet die grundsätzliche Beschränkung des Begriffs des Wohls der Allgemeinheit auf wasserwirtschaftliche und gewässerökologische Belange nicht, dass wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte unerheblich sind. Abgesehen von der Bindung an die Ziele der Raumordnung in jeder Zulassungsentscheidung (§ 6 Abs. 1 WHG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 ROG) und in der wasserwirtschaftlichen Planung (§ 36 Abs. 1 S. 2, § 36b Abs. 2 S. 2 WHG) sind wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte bei der Zuteilungsentscheidung jedenfalls im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens sowie der Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Grundsätze und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 2, 4 ROG, § 36 Abs. 1 S. 2, § 36a Abs. 2 S. 2 WHG) erheblich. Die Zuteilung von knappen Ressourcen an die Nutzer hat wirtschaftliche und soziale Dimensionen. Die zuständige Behörde hat daher im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens nicht nur die Schutzgüter des Gesetzes im Sinne einer über § 33a WHG hinausgehende Risiko- und Ressourcenvorsorge zu optimieren, z.B. um wasserwirtschaftlich bedenkliche Entwicklungen abzuwehren⁴⁰. Sie hat vielmehr sowohl bei der Bewirtschaftungsplanung, insbesondere der Adressierung von Maßnahmen, als auch bei der individuellen Zulassungsentscheidung auch die wirtschaftliche und soziale Wertigkeit der

34 Vgl. Reinhardt, NuR 2004, 82, 87 ff.; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 15; Breuer 2004, Rdnr. 167 ff.; zum bisherigen Landesrecht Hender/Grewing, ZUR 2001, 146.

35 Reinhardt, NuR 2004, 82, 87; unklar Kotulla 2003, § 1a Rdnr. 33, § 46 Rdnr. 15; a. M. Knopp, in: Sieder/Zeitler, § 1a Rdnr. 22a.

36 Vgl. Reinhardt, NuR 2004, 82, 88; Kotulla 2003, § 1a Rdnr. 34 f.; Breuer 2004, Rdnr. 168.

37 VGH Mannheim, ZfW 1976, 275; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 14; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 16; Breuer 2004, Rdnr. 386; ablehnend Franz, VerWA 94 (2003), 192, 203.

38 So Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 14; Peters, VBIBW 1995, 6; auch Breuer 2004, Rdnr. 386.

39 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 14; Kotulla, 2003, § 6 Rdnr. 16.

40 VGH Mannheim, ZfW 1991, 29; OVG Münster, ZfW 1979, 59; Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 34; Büllesbach, DÖV 1992, 477, 481, 483; Breuer 2004, Rdnr. 373, 380, 384.

betreffenden Aktivitäten in der Abwägung zu berücksichtigen⁴¹, sei es auf Grund Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht hinsichtlich öffentlicher Planungen, sei es aufgrund eigenständiger planerischer Wertung. Ein Ausgleich zwischen konkurrierenden gegenwärtigen und künftigen Nutzungsinteressen ist daher durchaus möglich.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die Maßstäbe des § 18 WHG – Ausgleichsverfahren bei konkurrierenden Nutzungen – auch bereits bei konkurrierenden Anträgen zu beachten sind und dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁴² über § 8 Abs. 3 WHG hinaus im Zulassungsverfahren allgemein das Gebot der Rücksichtnahme auch auf Privatinteressen gilt. Nach Landesrecht ist bei Unmöglichkeit eines Ausgleichs zwischen konkurrierenden Nutzungen in erster Linie das Allgemeininteresse an einer bestimmten Nutzung und zum Teil das Bedürfnis für die Volkswirtschaft, in zweiter Linie vielfach der Schutz des Gewässereigentums zu berücksichtigen, während die Priorität der Antragstellung nur als Hilfskriterium fungiert.⁴³

Obwohl kaum erörtert, müssen diese Grundsätze auch nach neuem Recht gelten, soweit im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Planung und bei Einzelentscheidungen Verteilungsprobleme zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen auftreten, für die das Gesetz nicht schon eine Rangfolge aufgestellt hat.

Bei alledem ist freilich zu beachten, dass die danach möglichen Verteilungsentscheidungen grundsätzlich ihre Grenze am Regelungsbereich des Wasserrechts finden und nicht auf aktive Gestaltung der außerwasserrechtlichen Bedingungen abzielen, aus denen sich Bedarfe oder potenziell schädliche Einwirkungen auf die Gewässer ergeben.

2.2.4 Maßnahmenprogramme für Teilräume

Maßnahmenprogramme sind für Flussgebiete aufzustellen; diesen sind Grundwasserkörper zuzuordnen (§ 36 Abs. 1, § 36b Abs. 1 in Verbindung mit § 1b Abs. 1, 3 WHG). Teilmaßnahmenprogramme etwa für einen Grundwasserkörper sieht der Wortlaut des § 36 WHG nicht vor. Im Hinblick darauf, dass § 36b Abs. 4 WHG bestimmt, dass der Bewirtschaftungsplan durch detailliertere Programme und Bewirtschaftungspläne für Teileinzugsgebiete und für bestimmte Sektoren und Aspekte der Bewässerbewirtschaftung sowie Gewässertypen ergänzt werden kann, ist davon auszugehen, dass auch ergänzende Maßnahmenprogramme für einen einzelnen Wirtschaftsraum, Flussabschnitt oder Grundwasserkörper zulässig sind.⁴⁴ Durch detailliertere Programme und Pläne können in räumlicher Hinsicht Ergänzungen vorgenommen, in sachlicher Hinsicht bestimmte Aspekte des Gewässerschutzes differenzierter behandelt werden. So ist es z.B. denkbar, für einen Grundwasserkörper bei besonderer quantitativer Inanspruchnahme (etwa zum Abgleich

41 VGH Mannheim, ZfW 1976, 218, 225; OVG Greifswald, ders. ZfW 1996, 450, 454; Breuer 2004, Rdnr. 388, 408; Reinhardt 1998, S. 89; ZfW 1999, 300, 302; Salzwedel 1998, Rdnr. 23; Volkens 1993, S. 78 ff.; Czychowski 1998, § 6 Rdnr. 24; Gößl, in: Siedler/Zeitler 2003, § 6 Rdnr. 16a; a.M. VGH Mannheim ZfW 1980, 233, 234.

42 ZfW 1988, 271, 273.

43 Vgl. Breuer 2004, Rdnr. 426 ff.

44 Amtliche Begr., BT-Drucks. 14/7755, S. 21; Knopp, ZUR 2001, 368, 375; Czychowski/Reinhardt 2003, § 36b Rdnr. 26; Kotulla 2003, § 36 Rdnr. 5, § 36b Rdnr. 25.

zwischen Grundwasserförderung und Förderung aus Talsperren oder zwischen Nah- und Fernversorgung mit Trinkwasser) oder bei besonderer stofflicher Belastung durch die Landwirtschaft ein eigenes Maßnahmenprogramm aufzustellen.⁴⁵

Es ist Sache der Länder zu entscheiden, ob und inwieweit sie solche ergänzenden Planungsmechanismen einführen und dann umsetzen wollen. Die große Mehrzahl der Länder wird auf solche Regelungen ganz verzichten.

Besondere inhaltliche Anforderungen an die Teilprogramme und -pläne stellt das Gesetz nicht auf. Es ist davon auszugehen, dass grundsätzlich die allgemeinen Anforderungen gelten. In keinem Fall dürfen die Teilprogramme und -pläne die für das gesamte Flussgebiet geltenden Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne ersetzen oder mit ihnen durch abweichende Festlegungen in Kollision geraten. Es handelt sich um eine reine Komplementärplanung.

2.3 Die Rolle der Einzelgenehmigung

Auch im neuen Bewirtschaftungssystem behält die Einzelgenehmigung (Bewilligung und Erlaubnis) eine zentrale Bedeutung, wenngleich eine weit gehende Steuerung durch die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele und die wasserwirtschaftliche Planung nach den §§ 36, 36b WHG erfolgt.

Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung oder Erlaubnis ist, dass von der beabsichtigten Benutzung keine – durch Auflagen nicht ausräumbare – Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere keine Gefährdung der Trinkwasserversorgung, ausgeht (§ 6 Abs. 1 WHG). Wie dargelegt, konkretisieren nicht nur die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele, sondern auch die Maßnahmenprogramme den Versagungsgrund des Wohls der Allgemeinheit nach § 6 Abs. 1 WHG, sofern sie ausreichend präzise Festlegungen für einzelne Benutzungen enthalten⁴⁶; im Übrigen besitzt die Wasserbehörde einen Spielraum für eine weitergehende (nachvollziehbare) Abwägung hinsichtlich des Wohls der Allgemeinheit sowie für die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens. Für die Bewilligung kommen die Versagungsgründe nach § 8 Abs. 2 und 3 WHG hinzu, die unter anderem auf die Schonung der Rechte Dritter abzielen. Das Landesrecht hat in Ausübung der in § 8 Abs. 4 WHG enthaltenen Ermächtigung das gesetzliche Rücksichtnahmegebot auf weitere Fälle, insbesondere die gehobene Erlaubnis, erweitert, und die Rechtsprechung relativiert auch darüber hinaus das Bewirtschaftungsermessen durch das Rücksichtnahmegebot.⁴⁷

Ferner ist die Einzelgenehmigung auch für nachträgliche Einwirkungen der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplanung offen. Bewilligung und Erlaubnis stehen von vornherein unter dem Vorbehalt, dass nachträglich Maßnahmen im Sinne des § 36 WHG angeordnet werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a WHG). Damit kann ein unmittelbarer Durchgriff auf die Einzelgenehmigung erfolgen. Im Übrigen erstreckt sich der gesetzliche Auflagenvorbehalt auch auf Maßnahmen, die unabhängig vom Maßnahmenprogramm zur Erreichung der Bewirt-

45 Vgl. Czychowski/Reinhardt 2003, § 36b Rdnr. 26; Kotulla 2003, § 36b Rdnr. 28.

46 Czychowski/Reinhardt 2003, § 6 Rdnr. 39; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 16.

47 Siehe oben 2.2.2 und 2.2.3 Fn. 37.

schaftungsziele, nämlich zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des ökologischen und chemischen Zustands eines oberirdischen Gewässers sowie des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers erforderlich sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a WHG).

Im Einzelnen kann hinsichtlich der Zuteilungsfunktion des Bewirtschaftungsermessens, der bei Nutzungskonkurrenzen maßgeblichen Kriterien, der Behandlung gegenwärtig oder künftig konkurrierender Anträge und des Verhältnisses der Wasserbehörden zu anderen betroffenen Behörden auf die Ausführungen zu 2.2.2 und 2.2.3 verwiesen werden.

2.4 Verfahrensfragen

Das traditionelle Wasserrecht ist im Vergleich zu anderen Materien des Umweltrechts durch einen Mangel an Öffentlichkeitsbeteiligung gekennzeichnet. Bundesrechtlich ist im Bewilligungsverfahren eine begrenzte Beteiligung Dritter, nämlich solcher Dritter, deren Recht durch die Benutzung beeinträchtigt wird, vorgesehen (§ 8 Abs. 3 WHG). Hierzu rechnet das aus einer Bewilligung folgende Recht auf Gewässerbenutzung, das Grundeigentum, das Recht am Gewerbebetrieb und das Fischereirecht.⁴⁸ Die Länder haben von der ihnen eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Kreis der Beteiligungsberechtigten auszudehnen. Regelmäßig sind in bestimmten schutzwürdigen Interessen Betroffene im Bewilligungsverfahren einwendungsberechtigt. Diese Erweiterung dient dem Schutz gegen Veränderung des Wasserabflusses oder des Wasserstandes, Verunreinigung des Wassers, Beeinträchtigung der bisherigen Nutzung eines Grundstücks, Entziehung von Wasser bei Wassergewinnungsanlagen und Erschwerung der Gewässerunterhaltung. Damit werden vor allem Erlaubnisinhaber geschützt. Überdies haben die Länder dieses Beteiligungsmodell regelmäßig auch auf das Verfahren der Erteilung einer gehobenen Erlaubnis, zum Teil sogar einer einfachen Erlaubnis, ausgedehnt.⁴⁹ Darüber hinaus gelten bei UVP-pflichtigen großen Wasserentnahmen (über zehn Mio. m³/Jahr, § 3b mit Anlage 1 Ziff. 13.3.1 UVP, darunter aufgrund Landesrechts nach Vorprüfung, § 3d mit Anlage 1 Ziff. 13.3.2 UVP) die Beteiligungsvorschriften nach §§ 9 UVP, 73 Abs. 3-7 VwVfG. Danach sind alle Betroffenen anzuhören. Eine dem Immissionsschutzrecht vergleichbare Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren kennt das Wasserrecht aber nicht.

Diese Rechtslage hat die 7. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz nur in recht begrenztem Umfang durch die in § 36b Abs. 5 WHG vorgesehene, durch Landesrecht näher auszugestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 der EU-Wasserrahmenrichtlinie kompensiert. Hierbei ist entsprechend der vergleichbaren Plan-UVP-Richtlinie (2001/42/EG) ein weiterer Öffentlichkeitsbegriff zugrunde zu legen, der nicht nur die von der Planung betroffene oder voraussichtlich betroffene Bevölkerung (Einzelne, Gesellschaften und juristische Personen) einschließlich der Nutzer, sondern auch diejenigen umfasst, die ein Interesse an der Planung haben, also insbesondere Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes.⁵⁰

48 Czychowski/Reinhardt 2003, § 8 Rdnr. 44 ff.; Breuer 2004, Rdnr. 668 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

49 Vgl. Breuer 2004, Rdnr. 688 ff.; Kotulla 2003, § 7 Rdnr. 16.

50 Kotulla 2003, § 36b Rdnr. 32.

Gegenstand der dreistufig angelegten Öffentlichkeitsbeteiligung sind zunächst der Zeitplan und das Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans einschließlich der vorgesehenen Anhörungen, sodann ein vorläufiger Überblick über die bedeutsamen im Plan zu behandelnden Bewirtschaftungsfragen mit einer ersten Bestandsaufnahme und schließlich der volle Entwurf des Plans. Um eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen, muss für schriftliche Stellungnahmen jeweils eine Frist von mindestens sechs Monaten eingeräumt werden.

Erstmals wird damit im Wasserrecht die enge Konzeption einer auf den vorbeugenden Schutz von gegenwärtigen Nutzungs- und Eigentümerinteressen bezogenen Beteiligung durch eine echte Öffentlichkeitsbeteiligung abgelöst. Jedoch liegt der entscheidende Mangel der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 36b Abs. 5 WHG in der bereits dargelegten Fehlkonstruktion der Wasserwirtschaftsplanung nach der Wasserrahmenrichtlinie, wonach der Bewirtschaftungsplan im Wesentlichen ein Informationsinstrument mit schwachem normativen Gehalt ist, während das Maßnahmenprogramm als Kernstück der wasserwirtschaftlichen Planung mit starken normativen Gehalten verselbstständigt und keiner Partizipation unterworfen ist. Lediglich die notwendigerweise summarisch gehaltene Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms mit seinen einzelnen Maßnahmentypen (sowie ein Verzeichnis von Programmen und Bewirtschaftungsplänen für Teilgebiete und deren Zusammenfassung) sind als Teil des Bewirtschaftungsplans Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung. Es ist nicht zu erwarten, dass auf dieser Grundlage eine wirkliche Information und Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich der in der Bewirtschaftungsplanung zu lösenden Konflikte ermöglicht wird.

Dieser Mangel wird freilich zum Teil dadurch ausgeglichen, dass das Maßnahmenprogramm in den Anwendungsbereich der (noch nicht umgesetzten) EG-Richtlinie über die Umweltprüfung von Plänen und Programmen (Plan-UVP) (2001/42/EG) fällt und aufgrund dieser Richtlinie einer Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegt.⁵¹ Erfasst werden von dieser Richtlinie alle gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 2 Buchst. a) Pläne und Programme unter anderem im Bereich der Wasserwirtschaft, die einen Rahmen für die künftige Genehmigung von nach der UVP-Richtlinie UVP-pflichtigen Projekten (Anhänge I und II) setzen (Art. 3 Abs. 1, 2 Buchst. a), ein FFH- oder Vogelschutzgebiet beeinträchtigen können (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b) oder einen Rahmen für die Genehmigung von sonstigen Projekten setzen und nach pflichtgemäßer Einschätzung der Mitgliedstaaten erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3 Abs. 4); dieser letzteren konditionalen Umweltprüfung unterfallen auch Pläne mit Umweltauswirkungen positiver Art, weil es der Richtlinie allgemein um die Adäquanz der Umweltschutzmaßnahmen und die Rationalität der behördlichen Entscheidung geht.⁵²

Im Hinblick auf die obligatorische oder konditionale UVP-Pflichtigkeit zahlreicher wasserwirtschaftlich erheblicher Industrie- und Abfallentsorgungsanlagen, Lagerstätten, Abwasserbehandlungsanlagen und anderer wasserwirtschaftlicher Vorhaben wie Grundwasserförderung und -anreicherung dürfte sich die Anwendbarkeit der Plan-UVP-Richtlinie bereits aus Art. 3 Abs. 2 Buchst a der Richtlinie ergeben. Jedenfalls bildet das Maßnahmenprogramm einen Rahmen (im Sinne einer Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht) für

51 Knopp, ZUR 2001, 368, 379.

52 Hender, NuR 2003, 1, 3.

die Genehmigung von sonstigen Einzelvorhaben und ist aufgrund seiner Gesamtwirkungen mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden. Daher greift zumindest die Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie.⁵³

Damit unterliegt der nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie zu erstellende Bericht über die Umweltauswirkungen (einschließlich der zu ermittelnden, zu prüfenden und zu bewertenden vernünftigen Maßnahmenalternativen) sowie der Entwurf des Maßnahmenprogramms der Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6), die von den Mitgliedstaaten auszugestalten ist. Zur Beteiligung sind berechtigt die „betroffene“ Öffentlichkeit sowie die relevanten Nichtregierungsorganisationen (Art. 6 Abs. 4).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Plan-UVP-Richtlinie gilt nicht für Teilprogramme, da deren Aufstellung im behördlichen Ermessen steht. Auch die neue Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (RL 2003/35) ändert an diesem Rechtszustand nichts, da sie zwar die Plan-UVP-Richtlinie in Bezug auf bestimmte Pläne und Programme ohne unmittelbare Relevanz für Projektzulassungen ergänzt, aber ebenfalls nur gilt, soweit solche Pläne und Programme vorgeschrieben sind.

Die künftige Ausgestaltung der Plan-UVP in Deutschland bleibt abzuwarten. Jedenfalls kann auf der Grundlage der Plan-UVP-Richtlinie festgestellt werden, dass sie gerade für die planerischen und verteilenden Aspekte des Maßnahmenprogramms eine recht weitgehende Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet; die erweiterte Alternativenprüfung rückt die Optionen für alternative Maßnahmenbündel und die mit ihnen verbundenen Zuteilungsfragen zwangsläufig in den Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses. Gleichwohl gilt, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie jede an die UVP anknüpfende Öffentlichkeitsbeteiligung, von ihrer Zielrichtung her auf die Umweltaspekte der Programme beschränkt und andere Belange nur als Restriktion erfasst.

Als verbleibende Defizite wird man die Beschränkung der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung auf das flussgebietsbezogene Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne und die Aussparung jedweder Teilprogramme einerseits, die Beibehaltung der engen, nutzerbezogenen Beteiligung im Genehmigungsverfahren andererseits werten müssen. Dies hat insbesondere für Grundwasser besondere Bedeutung, weil hier die Aufstellung genauerer Teilprogramme nahe liegt, um die Nutzungskonkurrenzen vor Ort zu regeln, oder diese Nutzungskonkurrenzen von vornherein erst in den einzelnen Genehmigungsverfahren abgearbeitet werden.

2.5 Folgerungen

Das moderne wasserrechtliche Instrumentarium ist keineswegs ungeeignet, die regulatorischen Folgeprobleme der Privatisierung der Wasserversorgung auf der Ebene der öffentlichen Nutzungsordnung zu bewältigen. Der durch den Wortlaut der Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes über die wasserwirtschaftliche Planung (Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne) zunächst gewonnene Eindruck einer rein technisch-

53 Knopp, ZUR 2001, 368, 379.

naturwissenschaftlichen Umsetzung hält einer näheren Überprüfung nicht stand. Die Rolle des Bewirtschaftungsermessens (§§ 1a, 6 WHG) bei der wasserwirtschaftlichen Planung und Einzelgenehmigung ist zwar eingeschränkt, aber nicht aufgehoben. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung, insbesondere Strenge, und Adressierung der Maßnahmen an Nutzer und potenzielle Verschmutzer bzw. deren Kollektive besteht nach wie vor Bewirtschaftungsermessens. Dies gilt insbesondere für dessen Zuteilungsfunktion, die in vollem Umfang erhalten bleibt. Maßstab für die Bewirtschaftung sind – neben der vorrangigen Bindung an die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele – unter dem Gesichtspunkt des Wohls der Allgemeinheit vor allem wasserwirtschaftliche Belange, der Schutz der öffentlichen Gesundheit und – ggf. eingeschränkt durch vorrangige Kompetenzen anderer Behörden – die Belange des Naturschutzes. Dabei hat ggf. eine (nachvollziehende) Abwägung stattzufinden, die das Gewicht des einzelnen Gemeinwohlbelangs in Rechnung stellt. Im Übrigen kann nichtwasserwirtschaftlichen, insbesondere wirtschaftlichen und sozialen Belangen durch die Pflicht zur Beachtung bzw. Berücksichtigung der Ziele, Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung und darüber hinaus im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens Rechnung getragen werden. Für Nutzungskonkurrenzen ist der Grundsatz des § 18 WHG auch über dessen engeren Anwendungsbereich hinaus anwendbar.

Diese Grundsätze gelten auch für die Einzelgenehmigung, wobei zusätzlich die Bindung an die Maßnahmenprogramme zu beachten ist. Der Grundsatz der Priorität, mag er auch in der bisherigen Praxis dominieren, besitzt danach rechtlich nur eine Hilfsfunktion. Als einen Mangel unter dem Gesichtspunkt der Steuerung des Vollzugs wird man es allerdings anzusehen haben, dass diese Grundsätze im Gesetz nicht deutlich ausgesprochen sind. Hier lassen sich Verbesserungen zumindest auf der Ebene von (interpretatorischen) Verwaltungsvorschriften denken.

Die wasserwirtschaftliche Planung ist dem Anspruch nach ein Instrumentarium zur Steuerung von Einzelgenehmigungen, die den Regulierungs- und Verteilungsproblemen in einem größeren Raum (Flussgebietseinheit, Teilabschnitt, Grundwasserkörper) und mit einem weiteren Zeithorizont Rechnung tragen soll. Dabei handelt es sich nicht stets um bloßes Ermessen der Wasserbehörden, da diese gehalten sind, alle Maßnahmen zu treffen, die für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele, insbesondere einer nachhaltigen Grundwasserförderung, erforderlich sind. Die bisherigen Erfahrungen sprechen allerdings nicht gerade dafür, dass es gelingen wird, diesem Anspruch vollauf gerecht zu werden. Dies gilt zumal, weil der Planungsraum auf Flussgebietseinheiten ausgedehnt worden ist. Auch wenn man berücksichtigt, dass sich die neue wasserwirtschaftliche Planung von unten her aufbauen wird und Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für Teilgebiete zulässig und erwünscht sind, kann man erwarten, dass es sich in den meisten Ländern um eine eher weitmaschige Planung handeln wird, die gerade die für die Wasserversorgung relevanten örtlichen und regionalen Konflikte nicht voll abarbeitet. Dem Anspruch nach ist dies aber möglich.

Dies gilt zunächst für potenzielle wasserwirtschaftliche Probleme, die durch Privatisierung zu erwarten sind, insbesondere Konflikte zwischen einzelwirtschaftlichen, auf die einzelne Entnahmestelle zentrierten Interessen (etwa optimale Förderung, ggf. aber auch Nicht-

oder Unterausnutzung) und dem regionalen Bezug von Grundwasserentnahmen und möglichen Widerständen gegen sinnvolle interkommunale Querverbünde.

Der räumliche Geltungsbereich der auf das Grundwasser bezüglichen gesetzlichen Bewirtschaftungsziele und des Wohls der Allgemeinheit ist nicht auf die einzelne Entnahmestelle oder Trinkwasserversorgungsanlage beschränkt. Maßnahmenprogramme, die z.B. eine reduzierte, aber gleichmäßige Förderung aus allen Entnahmestellen oder einen interkommunalen Querverbund vorschreiben, müssen sich zwar am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen, jedoch ist der Spielraum für die Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Belange angesichts der vorrangigen gesetzlichen Bewirtschaftungsziele bzw. des Wohls der Allgemeinheit gering. Die im Maßnahmenprogramm angestrebten Maßnahmen können in der Einzelgenehmigung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens oder als nachträgliche Auflage durchgesetzt werden, da diese das Wohl der Allgemeinheit als Genehmigungssperre (§ 6 WHG) konkretisieren und das Gesetz bei jeder Genehmigung einen Auflagenvorbehalt für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms vorsieht (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a WHG). Soweit die entsprechenden Maßnahmen nicht durch Maßnahmenprogramme determiniert sind, etwa weil diese zu weitmaschig gehalten sind, ist ein ergänzender Schutz unter Rückgriff auf den Maßstab des Wohls der Allgemeinheit (§ 6 WHG) zulässig. Auch insoweit gibt es keinen Zwang, sich auf die einzelne Entnahmestelle und gegenwärtige Nutzungskonkurrenzen zu konzentrieren; zur Bewirtschaftung gehört auch die planende Vorsorge für einen größeren Raum und künftige Nutzungsinteressen.

Bei der Zuteilung von Nutzungsrechten sind nicht nur die ökologischen Belange zu beachten, vielmehr hat die Bewirtschaftung auch die Aufgabe, hinsichtlich des verfügbaren Wassers eine gerechte Verteilungsordnung zu schaffen, die wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten Rechnung trägt und damit einen Interessensausgleich schafft. Zum Teil ist dies bereits durch die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und zur Berücksichtigung der Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung bei der wasserwirtschaftlichen Planung und in der Einzelgenehmigung geboten. In Betracht kommen etwa raumordnerische Festlegungen zugunsten von Siedlungsgebieten, der Landwirtschaft oder des Naturschutzes. Weiterhin ist der – zumindest relative – Vorrang der öffentlichen Trinkwasserversorgung zu beachten. Bei der (nachvollziehenden) Abwägung etwa kollidierender Gemeinwohlbelange sowie im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens ist der wirtschaftlichen und sozialen Wertigkeit der betroffenen Aktivitäten Rechnung zu tragen. Spätestens in dieser Phase der Entscheidung können Konflikte zwischen Siedlung, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz entschieden werden. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang dies bereits im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Planung geschieht. Jedenfalls ist auch die Einzelgenehmigung hierfür nicht ungeeignet, sofern die Wasserbehörde ein eigenes Bewirtschaftungskonzept für den betroffenen Raum besitzt und über die ausreichenden Daten verfügt.

Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die wasserwirtschaftliche Planung sich primär am Instrumentarium des Wasserhaushaltsgesetzes orientiert und dementsprechend darauf verzichtet, Nutzungsbereiche außerhalb des Wasserrechts, die sich auf den Wasserbedarf oder die Gefährdung der Gewässer auswirken können, aktiv zu gestalten. Insbesondere fehlt über die „passive“ Pflicht zur Beachtung bzw. Berücksichtigung

der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung hinaus eine Verknüpfung mit der allgemeinen räumlichen Planung.

Die Verfahrensstruktur des Wasserrechts ist für die Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Belange eines größeren Raums und mit einer längeren Zeitperspektive sowie für einen Interessenausgleich auf der Ebene der wasserwirtschaftlichen Planung relativ offen. Aufgrund § 36b Abs. 5 WHG besteht für den Bewirtschaftungsplan und aufgrund der (noch umzusetzenden) Plan-UVP-Richtlinie für das Maßnahmenprogramm eine umfassende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit, die die Träger sämtlicher betroffener Belange einschließt. Bei der Plan-UVP beschränkt sie sich allerdings auf die Umweltbelange, so dass gegenläufige Belange nur als Restriktion eingebracht werden können. Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Landesrecht bleibt abzuwarten. Offenkundige Beteiligungsdefizite bestehen hinsichtlich Teilprogrammen und – abgesehen von sehr großen Entnahmen – der Einzelgenehmigung. Dies ist gerade im Bereich der Trinkwasserversorgung bedeutsam, weil es wohl erforderlich sein wird, regionale und lokale Nutzungskonkurrenzen zum Teil erst auf dieser Ebene abzuarbeiten.

3 Generelle Anforderungen an die Bewirtschaftung von Wasserressourcen

3.1 Status quo der Verwaltungspraxis bei Wassergenehmigungen (am Beispiel Hessen)

Bei dieser problemorientierten Darstellung und Diskussion des Status quo von Wassergenehmigungsverfahren (Einzelgenehmigungen im Sinne des § 6 WHG) geht es darum, die aus der juristischen Analyse herausgearbeiteten kritischen Befunde (vgl. Kap. 2) mit der gängigen Verwaltungspraxis abzugleichen. Auch wenn die einzelnen Bundesländer durchaus unterschiedliche Varianten des behördlichen Vorgehens aufweisen, auch landestypische gesetzliche Besonderheiten, so gibt es doch verallgemeinerbare Problempunkte, die hier im Folgenden exemplarisch am Beispiel der Genehmigungspraxis von Grundwasserentnahmen Hessens diskutiert werden.

Ein erster kritischer Befund der wasserrechtlichen Analyse besteht darin, dass bundesrechtlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur im Bewilligungsverfahren möglich ist, nämlich für solche Beteiligten bzw. Dritte, deren Recht durch die Benutzung (des Wassers) beeinträchtigt ist (§ 8 Abs. 3 WHG). Hierzu zählt das aus einer Bewilligung fließende Recht auf Gewässerbenutzung, das Grundeigentum, das Recht am Gewerbebetrieb und das Fischereirecht. Diesen Kreis der Beteiligten bzw. Einwendungsberechtigten haben einzelne Länder durchaus erweitert, aber im Grunde werden Erlaubnisinhaber von Wasserrechten geschützt. Diese Befunde sind einmal interessant für Art und Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Kap. 4) aber auch zum Verständnis dafür, dass nur spezifische Wirkungen der Grundwasserentnahme rechtlich eine Rolle spielen. Diese Wirkungsrelation Grundwasserentnahme – Schaden am Eigentum – ist an direkte Kausalnachweise gebunden und insofern fast immer auf lokal-räumliche Reichweiten beschränkt.

Für unsere Gesamtanalyse ist aber bedeutsam, dass mit der Etablierung abgestimmter und koordinierter Wasserentnahmeverbände (realisierbar in unterschiedlichen Organisationsformen) die regionale Ebene unter anderem zur ökonomischen Effizienzsicherung (Vermeidung von Redundanzen etc.) an Bedeutung zunimmt. Die juristische Wasserrechtsanalyse ergab hingegen das interessante Ergebnis: Auch wenn man berücksichtigt, dass sich die neue wasserwirtschaftliche Planung entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie von unten aufbauen wird und Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für Teilgebiete zulässig und erwünscht sind, kann man erwarten, dass es sich um eine eher weitmaschige Planung handeln wird, die gerade die für die Wasserversorgung relevanten örtlichen und regionalen Konflikte eher nicht voll abarbeitet.

Zunächst geht es um diese zweiskalige (bifokale) Sichtweise – lokale und regionale Ebene: Wie sind sie aufeinander bezogen, zumal unsere bisherige Analyse ergab, dass der regionale Zugang gegenüber der nur lokalen Sichtweise an Bedeutung zunimmt.

Ohne hierbei zu stark ins Detail gehen zu wollen, zeigt das Fließschema in Abbildung 3 den Verfahrensablauf eines Zulassungsverfahrens nach Wasserhaushaltsgesetz (und hier ergänzend Hessischen Wassergesetz, Bundesnaturschutzgesetz und Hessischen Naturschutzgesetz etc.), an dem – neben den Wasserfachbehörden – vor allem die Fachressorts Naturschutz und Forsten wesentlich beteiligt sind.

Bei solchen Wasserrechtsverfahren, Wassergenehmigungsverfahren (i.S.d. § 6 WHG), die einen großen Umfang (mehr als 5.000 m³/Jahr) einnehmen, geht es um

1. den Nachweis der Notwendigkeit der Grundwasserentnahme
 2. die Abgrenzung des Untersuchungsraums
 3. die Bestandsaufnahme des engeren Untersuchungsraums
 4. die Bestimmung des nutzbaren Grundwasserdargebots
 5. die Feststellung der Auswirkungen der beantragten Grundwasserentnahme
 6. und schließlich auch um die Prüfung von Bezugs- bzw. Förderalternativen im Versorgungsgebiet.
-
1. Zum Nachweis des Antragsstellers zur Notwendigkeit der Grundwasserentnahme fällt auf, dass im Leitfaden „Grundwasserentnahmen“ (des Regierungspräsidenten Darmstadt vom Juni 1999) neben der rechnerischen Herleitung des Wasserbedarfs insbesondere der Nachweis zur rationellen Wasserverwendung (Trinkwassereinsparung, Trinkwassersubstitution), wie insgesamt der Nachweis zur Senkung des Trinkwasserverbrauchs durch technische Maßnahmen zur Voraussetzung gemacht wird. Dies ist aus den Erfahrungen der Wassermangelsituation während Trockenperioden durchaus sinnvoll und notwendig.⁵⁴ Es muss gleichzeitig zur Bedarfsentwicklung auch ein Wassersparkonzept vorgelegt werden, das den Verbrauch von Wasser so gering als möglich hält. Diese Verwaltungsgrundsätze zur Genehmigung der Wasserentnahme wurden in Hessen seiner Zeit durch die Grundwasserabgabe mit befördert, auf deren Grundlage auch technische und soziale Maßnahmen zum Wassersparen gefördert

⁵⁴ Zumal Bundesländer wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen mit zunehmenden Sommer-Trockenperioden zu rechnen haben.

wurden. Dies hat zur Folge, dass für die Mehrheit der in Südhessen befindlichen Großgrundwasserwerke zumindest derzeit Überkapazitäten zu verzeichnen sind.

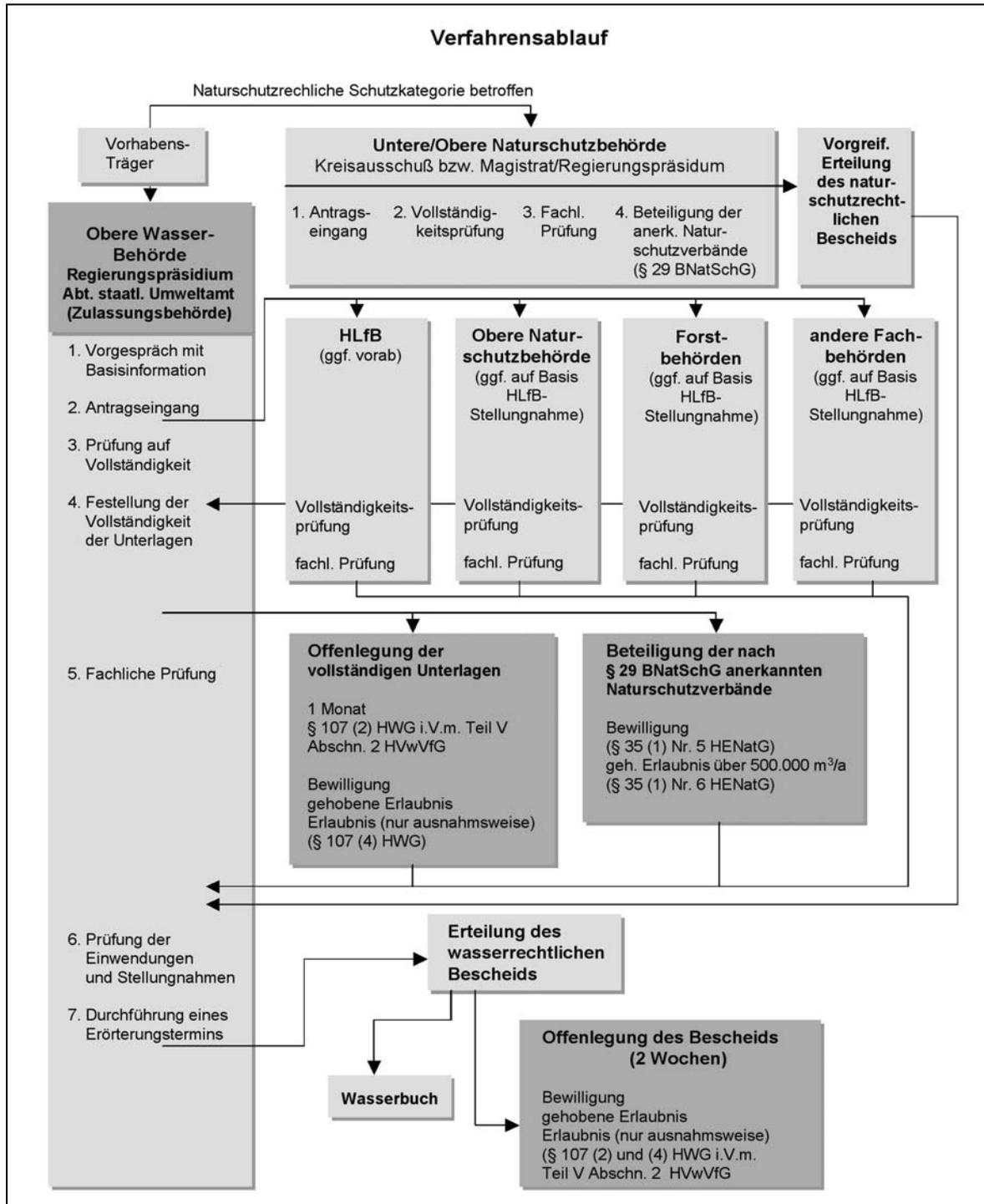


Abbildung 3: Verfahrensablauf bei Wassergenehmigungsverfahren

2. Mit der Abgrenzung des Untersuchungsraums ist in dem „Leitfaden“ zur Genehmigung von Grundwasserentnahmen im Wesentlichen der so genannte „weitere Untersuchungsraum“ gemeint und im Speziellen die Abschätzung der Lage und der Grenzen des Einzugsgebietes der Grundwasserentnahme. Hier sind vor allem geologische und hydrogeologische Parameter einschlägig (vergleiche auch die entsprechenden Fachressorts in dem Verfahrensablauf in Abb. 3); landesplanerische Vorgaben vor allem anhand des Regionalplans, auch die raumordnerischen, raumplanerischen Vorgaben sind zu prüfen. Schaut man sich die weiteren grundlegenden Kriterien zur Bestimmung des Einzugsgebietes an, so sind es im Wesentlichen die möglichen (weiteräumigen) Veränderungen der Grundwasserbestände in Abgrenzung zum engeren Bereich des Absenkungstrichters.
3. Die Bestandsaufnahme im engeren Untersuchungsraum befasst sich vor allem mit den ökologischen Folgen, der FFH-Richtlinie, Schutz der Gewässer, Schutz der Waldfunktion, schützenswerte Biotope evt. unter Einschluss von Eingriffs- und Ausgleichsverfahren nach Hessischem Naturschutzgesetz. Hierbei geht es insgesamt um die Schutzwürdigkeit der Natur (Vegetationskartierung/pflanzensoziologische Begutachtung), aber auch um Landschaftserhalt (Landschaftsrahmenplan etc.). Neben diesen natur- und landschaftsschutzfachlichen Aspekten werden vorhandene Einflüsse auf die Grundwassersituation (gewerbliche Nutzung, landwirtschaftliche Grundwasserentnahmen etc.) erfasst sowie Aussagen zur Grundwasserbeschaffenheit (Qualität) dokumentiert.
4. Die Unterscheidung von vorhandenem und nutzbarem Grundwasserdargebot wird erst einmal hydrologisch an der Unterscheidung von Nass- und Trockenjahren gewonnen; nämlich an Unterschieden in der Bestimmung der Grundwasserneubildung für mittlere und trockene Verhältnisse. Zu detaillierteren Berechnungen werden hier auch Simulationen im Sinne technisch-numerischer Grundwassermodelle eingesetzt, die für je unterschiedliche Grundwassersysteme (Kluft- bzw. Porengrundwasserleiter) herangezogen werden, um so zu einer besser abgesicherten Bewertung der beantragten Grundwassermengen zu gelangen.
5. Der so genannte Nacheingriffszustand beschreibt die Wirkungen der nutzbaren und gewinnbaren Grundwassermengen auf die ökologische Standortsituation im engeren Untersuchungsraum. Je nach Schwere der Auswirkung kann sich eine Eingriffs-/Ausgleichsbilanz zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe anschließen; ansonsten umfassen die Untersuchungen zu den Auswirkungen im wesentlichen ökologische Kriterien wie Bodenveränderung (Mineralisierung), Gewässerveränderungen, Veränderungen von Pflanzengesellschaften aber auch Veränderungen bezüglich der Erholungsnutzung und des Landschaftsbildes.
6. Die so genannte Alternativenprüfung umfasst einmal die Prüfung von Bezugsalternativen (die dann jeweils den bereits ausgeführten Prüfpunkten 1 bis 5 unterliegen) bzw. Förderalternativen im Versorgungsgebiet.
Dieser Prüfpunkt ist im Wesentlichen so zu verstehen, dass es um den möglichen Ersatz einer beantragten Anlage geht, weniger aber um regionale Abstimmung von beantragten Rechten z.B. im Sinne regional abgestimmter Versorgungsverbünde.

Soweit zunächst die Schilderung der inhaltlichen Anforderungen an eine Einzelgenehmigung aus Sicht des praktischen Verwaltungshandelns. Ein wichtiges Ergebnis der Analyse des Verwaltungshandelns besteht darin, dass das Verhältnis engerer und weiterer Untersuchungsraum im Wesentlichen dazu dient, die Auswirkungen einer Einzelmaßnahmen unter den zuvor dargelegten Kriterien besser einordnen zu können. Bei dieser Sichtweise steht die lokale Einzelanlage mit ihren weiter reichenden Wirkungen (die es dann entsprechend zu steuern und zu regeln gilt) ganz im Zentrum.

Neben dieser immer noch zentralen Einzelgenehmigungspraxis mit ihrer Wirkungsabschätzung, Einzelanlage – weiteres Umfeld, können für einen Einzelantrag auch übergeordnete, (regionale) Verhältnisse in Form der Vorlage eines Wasserversorgungskonzeptes zur Voraussetzung der Genehmigung gemacht werden: „In einem Wasserversorgungskonzept sollen die großräumigen Randbedingungen für die Grundwassernutzungen, -eingriffe und -einflüsse bestimmt und die fachlichen Grundlagen für wasserrechtliche Einzelverfahren zur Verfügung gestellt werden, so wie die derzeitige Versorgungssicherheit und mögliche Baugebietserweiterungen mit relevantem Mehrverbrauch beurteilt werden. Im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung und Verteilung des Grundwassers innerhalb von Versorgungsbereichen der Wasserversorgungsunternehmen sind wasserwirtschaftliche, hydrogeologische, naturschutzfachliche und forstwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen“ (RP Darmstadt: 1999: 23).

In diesem überörtlichen Blick fallen zwei relevante Punkte auf: Zum einen geht es um die großräumigen „Randbedingungen“ von Grundwassernutzungen, zum anderen dient das Wasserversorgungskonzept der Steigerung der Versorgungssicherheit, in dem mögliche Baugebietserweiterungen mit relevantem Mehrverbrauch besser eingeschätzt werden können.

Das Verwaltungshandeln ist insgesamt, wie auch am Prüfpunkt des „Wasserversorgungskonzeptes“, dargelegt, auf Mehrverbrauch, Wachstum und daraus resultierender Bedarfsicherung ausgerichtet; die regionale Abstimmung und Koordination von Wassergenehmigungen und die daraus resultierende Rückwirkung auf Einzelanlagen ist nicht im Blickpunkt.

Unsere Ausgangshypothese wurde insofern bestätigt, dass nämlich die regionalen Abstimmungen und Verknüpfungen für viele Teileinzugsgebiete keine vordringliche Bedeutung haben, insbesondere nicht die darin enthaltenen Potenziale für bessere Kapazitätsauslastungen und ökonomische Effizienzen spielen in dem beschriebenen Aktionsradius des Verwaltungshandelns keine eigenständige Rolle. Die herausragende Rolle des Einzelantrags, seine Wirkungen und dessen Wirkungsabfederung geschieht im Wesentlichen durch Naturschutzprüfungen, -gesetze, Regional- und Raumordnung bzw. Landschaftsplan.

Die ökologischen Folgen insbesondere im engeren Untersuchungsraum stehen im Vordergrund, und die Kompensation und Steuerung der Folgen geschieht im Wesentlichen über Flächenwidmungen bzw. rein flächenbezogene Planung, was in der Folge zu einem verfestigten Nebeneinander von Nutz-(Schmutz-) und Schutzgebieten führt.

Dennoch zeigt die Regionalisierung der Ressourcendisposition erste Folgen. So muss der Nachweis der Notwendigkeit der Grundwasserentnahme, wie zuvor unter Kapitel 3.1 auf-

geführt, nicht nur den Nachweis des Wasserbedarfs für das direkte Versorgungsgebiet umfassen, sondern auch eine Abstimmung mit den regionalen großräumigeren Versorgungsgebieten. Ein ähnliches Vorgehen ist im Moment im Land Niedersachsen geplant.⁵⁵ Hier sollen so genannte Gebietskooperationen mit darüber befinden, welche Wassermenge eines Grundwasserkörpers für welche Zwecke genutzt werden soll. Diese regional festgesetzte Menge (die letztlich durch die Behörden festgelegt wird), könnte dann durch die Summe der Einzelgenehmigungen (am gleichen Grundwasserkörper) nicht überschritten werden. Auch diese Überlegungen des Landes Niedersachsen spiegeln die Relevanz des regionalen Blicks gegenüber einer nur auf die Menge einer Einzelanlage ausgerichteten Sichtweise.

In extremen Situationen, beispielsweise bei dauerhaften Ressourcen-Engpässen (knappen Ressourcen bzw. defizitären Wasserkörper), müssen nun in Hessen z.B. auch überörtliche Aspekte zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit und der Nutzungseffizienz in soweit beachtet werden, dass eine Abstimmung mit den überörtlichen Aspekten vorzunehmen ist. Insbesondere die Neufassung des § 56 Hessisches Wassergesetz (HWG) lockert das bisherige Prinzip des Vorrangs der örtlichen Wasserversorgung zu Gunsten einer Versorgung auch aus regionalen Vorkommen zur Optimierung der Ressourcenbewirtschaftung aus ökonomischer und ökologischer Sicht. Entscheidende Bedeutung haben hierbei die Wasserbedarfsnachweise der Wassernutzer. Diese werden sich künftig weniger auf die unmittelbar durch die einzelne Gewinnungsanlage versorgte Kommune oder Ortsteile beziehen. Der bislang geltende lokale Ansatz der Wasserbedarfsnachweise wird gelockert, denn nun soll der gesamte Versorgungsverbund eines überörtlichen regionalen Wasserversorgers betrachtet werden.

Wasserbedarfsnachweise sind somit unternehmensbezogen (in Hessen z.B. Hessenwasser für das Hessische Ried, OVAG für den Vogelsberg) vorzulegen und müssen zusätzlich verbundwirksam auf das gesamte Rhein-Main-Gebiet hin strukturiert und letztlich an die jeweilige wasserwirtschaftlich neue Situationen anpassbar sein. Um beim Fallbeispiel Wasserversorgung „Verdichtungsraum Rhein-Main“ zu bleiben, sind in den Wasserbedarfsnachweisen von Hessenwasser und OVAG laut hessischem Umweltministerium die regionalen Aspekte zur dauerhaften Sicherstellung der Wasserversorgung mit darzulegen bzw. zu berücksichtigen.

Durch Flexibilisierung der Wasserrechte sind die Behörden in der Lage, auch kurzfristig zu reagieren. Aus Sicht der Wasserbehörden ist es möglich, neben den „ökologischen“ Effizienzen auch eine ökonomische Effizienz von den Wassernutzern zu verlangen. In diesen Fällen müssen die Wasserbedarfsnachweise um jene zusätzlichen ökonomischen Kriterien ergänzt werden. Die Einforderung dieses zusätzlichen Kriteriums ist jedoch nicht als Element des Bewirtschaftungsermessens der Behörden anzusehen, sondern müsste vorab gesetzlich und politisch konkretisiert werden.

Von daher stellt sich die Frage, inwieweit die einzelnen Wassernutzer empirisch und strukturell in der Lage sind, die Ressourcen nachhaltig und vor allen Dingen volkswirtschaftlich effizient zu bewirtschaften. Die Unternehmen haben allenfalls Erfahrung mit be-

⁵⁵ Mündliche Mitteilung von MinR E. Gocksch vom Dezember 2004.

triebswirtschaftlichen Daten. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ändert also die Rahmenbedingungen bei der Erteilung neuer Wasserrechte (bzw. der Verlängerung von Wasserrechten) entscheidend. Wie bereits angeführt sind

- Bewirtschaftungsziele, wie sie in den Bewirtschaftungsplänen festgehalten sind und
- Maßnahmenprogramm das zur Durchsetzung dieser Ziele dient
-

die Kernelemente der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.

Mit beiden Instrumenten soll eine neue Bewirtschaftungsform des Wassers, nämlich Bewirtschaftung als ein rationales Instrument der Ressourcendisposition greifen, wobei die Kopplung von Nachhaltigkeit und Effizienz entscheidend ist. Auch wenn die allgemeine Rechtsanalyse zum Ergebnis kam, dass für die wirtschaftlichen Aspekte durchaus ein Entscheidungsspielraum besteht und die ökonomischen Kriterien z.B. von den Wasserversorgern vorzulegen sind, so stehen hier doch noch weitgehend formalisierte Verfahren aus. Insbesondere fehlt die integrierte räumliche Sicht auf die Grundwasserbewirtschaftung, die neben Ökologie und Ökonomie auch die unterschiedlichen Flächennutzungen in Abstimmung mit der noch übergeordneten Raumordnung aktiv vermittelt.

3.2 Bewirtschaftungskriterien

Die Notwendigkeit zur ökonomischen Bewirtschaftung von Wasserressourcen ergibt sich aus der Begrenztheit ihrer Nutzbarkeit. Unbegrenzt verfügbare Ressourcen („ubiquitäre“ Ressourcen/Güter) müssen nicht „bewirtschaftet“ werden, d.h. sie stehen bedingungslos allen potenziellen Nutzern zur Verfügung. Die „Knappheit“ der Ressource Wasser hat den Umgang seit Jahrtausenden geprägt. Vor allen anderen Umweltmedien haben sich selbst in den wasserreichen Regionen der Erde (Mittel- und Nordeuropa; Nordamerika) Regeln herausgebildet (Ressourcen-Regulation), die den Zugang einschränken bzw. die Nutzungsbedingungen festlegen; lediglich die Verfügbarkeit/Nutzung des Bodens ist stärker reglementiert.

In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend die Erkenntnis verdichtet, dass Wasser keine „freies“ Gut ist, das jederzeit und überall ohne Einschränkung verfügbar ist, sondern dass seine Nutzung grundsätzlich den Anforderungen von Nachhaltigkeit und Effizienz genügen muss. Gründe dafür sind vor allem

- das Sichtbarwerden der natürlichen Grenzen (Tragfähigkeit) von aquatischen Systemen und
- das Auftreten von Nutzungskonflikten.

Bei der Reform der Ressourcen-Regulation müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, die jeweils unterschiedliche Ansatzpunkte und Instrumente erfordern:

- Physische Knappheit: verfügbare Wassermenge und Wasserqualität
- Wirtschaftliche Knappheit: Erschließungskosten; Infrastrukturkosten
- Institutionelle Knappheit: Eigentums-/Nutzungsrechte; Konzessionen (Märkte)
- Volkswirtschaftliche Kosten: Umweltbeeinträchtigungen; Nutzungskonflikte („externe Kosten“; „Umwelt- und Ressourcenkosten“)

Die bisherige, „administrative Zuweisung“ von Nutzungsrechten beruht überwiegend auf der Berücksichtigung der örtlichen Verfügbarkeit der Wassermenge und der Wasserqualität. Faktisch wenig entwickelt ist die in den §§ 36 ff WHG (alt) geregelte wasserwirtschaftliche Planung, auch wenn ihr nach § 1a Abs. 1 WHG (alt) an sich eine besondere Bedeutung zukommen müsste. Nur in wenigen Ausnahmefällen beruht die Vergabe von Wasserrechten auf wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen nach § 36 WHG (alt), Bewirtschaftungsplänen nach § 36b Abs. 1 WHG (alt), Abwasserbeseitigungsplänen nach § 18a Abs. 3 WHG (alt) oder Reinhalteordnungen nach § 27 Abs. 2 WHG (alt) (Wurster 2001/2002).

Mit der Abwasserabgabe und Entnahmeentgelten auf die Förderung von Grundwasser (Grundwasserabgabe) erfolgte die Einbeziehung von Effizienzgesichtspunkten (Kosten; Externe Effekte) bei der Nutzung von Wasserressourcen.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat sich in seinem 2. Sondergutachten (1974) mit den wassergütewirtschaftlichen und gesamtökonomischen Wirkungen der Abwasserabgabe beschäftigt. Mit der „Internalisierung“ der „Externen (volkswirtschaftlichen) Kosten“ in die Kosten der Wassernutzungen auf der Grundlage des Verursacherprinzips wurden zwei Ziele verfolgt:

1. Schaffung von „Anreizen“ zu einer wirtschaftlich rationalen und ökologisch nachhaltigen Wassernutzung
2. Verwendung der Mittel zur Finanzierung dringender, übergeordneter Maßnahmen des Gewässerschutzes

Das Sondergutachten führt in Bezug auf das Zusammenwirken der Abwasserabgabe mit anderen Instrumenten der Ressourcen-Regulation aus:

„Die Abwasserabgabe kann eine auf die Flussgebiete ausgerichtete regionale Selbstverwaltung erleichtern bzw. vorbereiten; hierzu würden sich mehrere Entwicklungsstufen ergeben:

- Stufe 1: Einführung einer Abwasserabgabe mit zeitlicher Steigerung bis zu einer für alle Gebiete erforderlichen Mindesthöhe unter Berücksichtigung der zweckgebundenen Mittelverwendung.
- Stufe 2: Regional differenzierte Anhebung der Abgabe und ggf. Ergänzung der Schädlichkeitsparameter für die Flussgebiete mit weitergehenden Reinhaltanforderungen, als sie mit der Abgabe nach Stufe 1 zu erfüllen sind.
- Stufe 3: Umstellung auf wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungsorganisationen für die Flussgebiete.

Damit wurden Aspekte und mögliche Verfahrensweisen der Ressourcen-Regulation angesprochen, die über die traditionellen administrativen Regelungen hinaus weisen.“ (SRU 1974:34)

Die Erhebung von Entnahmeentgelten bzw. Abgaben für die Förderung von Grundwasser in verschiedenen Bundesländern beruht auf ähnlichen Überlegungen. Während bei der Bemessung des Abgabensätze der Abwasserabgabe (Schmutzwasser; Niederschlagswasser) die „Anreizwirkungen“ zur Verbesserung der Gewässergüte im Vordergrund stehen, konzentrieren sich die Entnahmeentgelte auf die „Internalisierung“ der „Externen

Kosten“, die in Form von Umweltbelastungen durch die Absenkung des Grundwassers anfallen. Eine eindeutige Trennung der „Externen Kosten“ in Umweltkosten (Nachhaltigkeit) einerseits und Ressourcenkosten (Effizienz) andererseits ist jedoch nicht möglich.

3.2.1 Nachhaltigkeit

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“ (Bericht der Brundtland-Kommission, 1987).

In Bezug auf die nachhaltige Bewirtschaftung/Nutzung von Wasserressourcen ist dieser allgemeine Grundsatz fachlich zu präzisieren und zu ergänzen. Zusätzlich zu den Bedürfnissen zukünftiger Generationen sind dabei

- die Wasserressourcen als Naturgut zu behandeln,
- die möglichen Einschränkungen anderer Nutzungsoptionen zu beachten und
- die Auswirkungen auf andere Umweltschutzgüter zu berücksichtigen.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Wasserwirtschaft verlangt ein Gleichgewicht zwischen den Wassernutzungen und den verfügbaren Wasserressourcen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Wasser nicht vorrangig als Wirtschaftsgut, sondern unabhängig von seiner potenziellen Nutzung als generell schützenswertes „Naturgut“ zu behandeln ist. Die Wasserrahmenrichtlinie stellt den Erwägungsgründen voran:

„Wasser ist kein Wirtschaftsgut wie jedes andere, sondern ein (Natur-)Erbe, das geschützt, verteidigt und als solches behandelt werden muss.“ (Erwägungsgründe (1) EU-WRRL)⁵⁶

Grundlegende Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie sind danach eine „nachhaltige Bewirtschaftung“ und der „Schutz der Süßwasserressourcen“. (Erwägungsgründe (3) EU-WRRL).

Das Leitbild einer nachhaltigen Ressourcennutzung erfordert die Verknüpfung ökologischer und ökonomischer Kriterien und betont die Orientierung der Ressourcenbewirtschaftung am Vorsorgeprinzip. Nachhaltige Wasserwirtschaft als integrierte Bewirtschaftung aller künstlichen und natürlichen Wasserkreisläufe unter Berücksichtigung beruht auf folgenden maßgeblichen Zielsetzungen:

- Dauerhafter Schutz von Wasser als Lebensraum (aquatisches System) bzw. als zentrales Element von Lebensräumen,
- Sicherung von Wasser in seinen verschiedenen „natürlichen“ Formen als Ressource für jetzige und zukünftige Nutzungen,
- Erschließung/Erhaltung von Optionen für eine dauerhaft umweltgerechte, sozialverträgliche und wirtschaftliche Nutzung.

⁵⁶ Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 (2000/60/EG) zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit ist in §1a WHG für die Regelungen in Bezug auf die Gewässerbewirtschaftung und die Gewässernutzungen festgelegt:

„(1) Die Gewässer sind als Bestandteil des Naturhaushaltes und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen, vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischen Funktionen und der direkt von ihnen abhängigen Land-ökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt unterbleiben und damit insgesamt eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet wird. Damit sind insbesondere mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu berücksichtigen (...)“

Neben dem Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit (Naturhaushalt; Lebensraum; ökologische Funktionen) sind hier bereits Hinweise auf die Berücksichtigung „externer“ Auswirkungen (Wohl der Allgemeinheit; Verlagerung von nachteiligen Veränderungen von einem Schutzgut auf ein anderes) enthalten.

Nach § 1b WHG sind Gewässer über die vorhandenen Verwaltungs- und Ländergrenzen hinweg nach Flussgebietseinheiten zu bewirtschaften (vgl. Artikel 3 EU-WRRL). Das bedeutet, dass die Bewirtschaftungsmaßnahmen regional entwickelt und abgestimmt sein müssen. Damit verringert sich das Ermessen der zuständigen Wasserbehörde bei den Entscheidungen in einzelnen Wasserrechtsverfahren erheblich. Ein echtes „Bewirtschaftungsermessen“, in dem die Nachhaltigkeit und die Effizienz einzelner Nutzungsansprüche geprüft werden, besteht in den Zulassungsverfahren nicht mehr. Das Zusammenwirken der Gewässerbewirtschaftung (Maßnahmenprogramm; Bewirtschaftungsplan) für „regionale“ Wasserkörper und der Wasserrechtsverfahren (Zulassung von Wassernutzungen) ist neu zu definieren (reformieren).

Das Konzept der Nachhaltigkeit weist über eine enge naturwissenschaftlich-technische Lösung der Verteilungsfragen (Ressourcen-Regulation) hinaus. Bereits die Hinweise in § 1a WHG auf das Wohl der Allgemeinheit, den Nutzen einzelner und vermeidbare Beeinträchtigungen erfordern eine umfassende, gesamtgesellschaftliche Bewertung aller Optionen unter Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Grenzen. Die Ansätze zur Regulierung vorhandener quantitativer und qualitativer Knappheits-(Verteilungs-)probleme liegen in der Integration wasserwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wertentscheidungen. Die grundlegenden und flankierenden Maßnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen umfassen dabei

- das Nachfrage-Management (Maßnahmen zur Veränderung der Nachfrage) und
- das Versorgungs-Management (Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit von geeigneten Ressourcen)
-

Zielsetzung ist die „rationelle“ Verwendung der verfügbaren Ressourcen.

3.2.2 Effizienz

Es muss davon ausgegangen werden, dass die regionale Bewirtschaftung der Wasserressourcen, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit genügt, erhebliche Auswirkungen auf den Zustand der Gewässer, auf die für die Nutzung verfügbare Ressourcensubstanz und auf die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten hat.

Schlüsselbegriff der Bewertung der Wassernutzungen ist die „Effizienz“.

Maßgebliches Effizienzkriterium ist das Verhältnis zwischen Nutzen/Ertrag und Aufwand/Kosten.

Zunächst können unterschieden werden:

- Die ökologische Effizienz, bei der Nutzen/Ertrag (Wertschöpfung) einem ökologischen Aufwand, d.h. dem Verbrauch bzw. der Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen („Umweltkosten“) gegenüber steht.
- Die ökonomische Effizienz, bei der das Verhältnis zwischen Wertschöpfung (Nutzen) und Aufwand (Kosten) verschiedener Nutzungsoptionen entscheidend ist („Ressourcenkosten“ oder „Opportunitätskosten“).

Im Rahmen der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen (UGR) des Statistischen Bundesamtes, die im Jahr 2001 eine Darstellung der Wassernutzungen (Wasserentnahmen, Wassereinsatz, Abwassereinleitung) (Statistisches Bundesamt 2001) in Verbindung mit den wirtschaftlichen Aktivitäten (Wertschöpfung) für die Bundesrepublik und 2003 für die Flussgebietseinheiten nach EU-Wasserrahmenrichtlinie enthalten (Wasserflussrechnungen), wird die Effizienz der Wassernutzung am spezifischen Wassereinsatz nach Produktionsbereichen und in den privaten Haushalten gemessen. Damit ergibt sich lediglich ein relatives Maß für die Nutzungseffizienz ohne Berücksichtigung der regionalen Ressourcenverfügbarkeit bzw. -knappheit; das Problem der Quantifizierung der Umweltkosten zur Ermittlung der ökologischen Effizienz wird umgangen.

Diesem ersten Ansatz einer umweltökonomischen Berichterstattung in der Praxis stehen Untersuchungen (unter anderem mehrdimensionale Bewertung der Grundwasserbewirtschaftung am Beispiel des Grundwasserbewirtschaftungsplanes Hessisches Ried, in: Wasser & Boden, H. 3, 1999) gegenüber, in denen versucht wird, die Umwelt- und Ressourcenkosten der Wassernutzung zu ermitteln. Ohne auf die verschiedenen methodischen Ansätze einzugehen, die meist den empirischen Anforderungen der Umsetzung nicht gerecht werden, besteht weitgehend Übereinstimmung darin, dass die volkswirtschaftlichen Kosten („Externe Effekte“) der Wassernutzung „internalisiert“, d.h. in die Kostenrechnung der Wassernutzer einbezogen werden müssen. Eine Unterscheidung von Umweltkosten und Ressourcenkosten ist methodisch und empirisch problematisch. Die Effizienz der Wassernutzung sollte daher ökologische und ökonomische Kriterien verbinden (Öko-Effizienz).

3.3 Instrumente zur nachhaltigen und effizienten Wassernutzung

Die wichtigsten Instrumente zur nachhaltigen und effizienten Wassernutzung sind

- die Umweltverträglichkeitsprüfung und
- die wirtschaftliche Analyse.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen (WA) sind im Grundsatz gesetzlich geregelt; ihre konkrete Anwendung im Rahmen der Ressourcen-Bewirtschaftung/Ressourcen-Regulation muss jedoch noch umgesetzt werden. Zusammen mit einer geeigneten Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung, stellen die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die wirtschaftliche Analyse den Kern der fachlichen Grundlagen bei der Abwägung/Bewertung verschiedener Nutzungsoptionen dar (siehe Kap. 2.2.2).

Von entscheidender Bedeutung für die Anforderungen an die Anwendung der beiden Instrumente sind

- die räumlichen Bezüge der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach §§ 36 und 36b WHG (Flussgebietseinheiten; Bearbeitungsgebiete; Wasserkörper),
- ihre inhaltliche/fachliche Ausgestaltung und
- die Rechtsauswirkungen ihrer Festlegungen.

Mit der verbindlichen und flächendeckenden Einführung der Ressourcen-Bewirtschaftung (Eingrenzung von Nutzungsmöglichkeiten) vor der eigentlichen Ressourcen-Regulation (Verteilung von Nutzungsrechten) verringert sich der Ermessensspielraum der bisherigen, vorrangig administrativ geprägten Zuteilung von Nutzungsrechten. Gleichzeitig werden höhere Anforderungen an die Transparenz der Entscheidungsgrundlagen gestellt. Um diese Transparenz zu sichern, ist ein Mindestmaß an „Formalität“ bei der Ermittlung der Bewertungs- und Entscheidungsgrundlagen erforderlich.

Vor der Erörterung der verschiedenen Anwendungsanforderungen und möglichen Anwendungsformen der Umweltverträglichkeitsprüfung und der wirtschaftlichen Analyse im Rahmen der Ressourcen-Bewirtschaftung werden die generellen Grundlagen skizziert.

3.3.1 Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz – UVPG) vom 12. Februar 1990⁵⁷ ist Teil des Erlasses, durch den die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 27. Mai 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten privaten und öffentlichen Objekten umgesetzt wurde (UVP-RL). Die UVP-RL wurde im Juni 1985 erlassen und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft am 3. Juli 1985 bekannt gegeben.⁵⁸ Das Umsetzungsgesetz in Deutschland trat am 1. August 1990 in Kraft. Die UVP-RL beruht auf vier Grundprinzipien:

57 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl I 1990, 205).

58 Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 (85/337/EWG) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

- der Idee des Vorsorgeprinzips,
- des medienübergreifenden, integrativen Ansatzes,
- der Ausgestaltung der UVP als Verfahrensinstrument sowie
- der Schaffung einer umfassenden Informationsgrundlage durch die Mitwirkung aller möglicherweise Betroffenen.

Das Vorsorgeprinzip wird von dem Grundgedanken getragen, dass Umweltbelastungen durch Anlagen von vornherein vermieden werden sollen. Die nachteiligen Auswirkungen von Vorhaben sollen nicht erst nachträglich bekämpft werden. Auswirkungen von Vorhaben auf die Umwelt sollen daher durch die UVP bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen so früh wie möglich berücksichtigt werden. Mit der UVP-RL, die sich am Vorbild des amerikanischen Environment Impact Statement orientiert, soll eine wirksamere Umweltvorsorge durch die Vereinheitlichung der Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erreicht werden.

Für die Prüfung der Umweltauswirkungen gilt danach ein „medienübergreifender“ Ansatz. Die Umweltauswirkungen werden nicht mehr, wie in den bisherigen Fachgesetzen, nur im Hinblick auf die Einzelbelastung, z.B. von Boden oder Wasser, überprüft. Vielmehr fordert die UVP-RL eine Gesamtschau aller Umweltauswirkungen des jeweiligen Vorhabens, in der die Auswirkungen und ihre Wechselwirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft sowie auf Kultur und Sachgüter erfasst werden.

Grundgedanke dieser Vorgehensweise ist, dass durch erhöhte Transparenz eine Sensibilisierung in Bezug auf das Auftreten von Umweltbeeinträchtigungen bei Verwirklichung eines Vorhabens eintritt. Werden mögliche Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Vorfeld der Entscheidung sorgfältig und für alle Beteiligten sichtbar ermittelt, so lässt dies hoffen, dass diese Umweltbelange im Rahmen der späteren Zulassungsentscheidungen auch ausreichend berücksichtigt werden oder dass die Bereitschaft steigt, nach umweltverträglichen Alternativen zu suchen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung führt daher nicht zur Genehmigungsfähigkeit oder „Nicht“-Genehmigungsfähigkeit eines bestimmten Projektes. Sie schafft vielmehr eine Entscheidungsgrundlage für das Genehmigungsverfahren eines bestimmten Vorhabens. Die UVP-RL schafft eine Grundlage für die Verbesserung der Informationslage der Beteiligten. Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung setzt eine Zusammenarbeit zwischen Projektträger, Behörden und Öffentlichkeit voraus. Dadurch wird eine möglichst vollständige Information über die Auswirkungen des Vorhabens gewährleistet.

Die UVP-RL wurde in Deutschland durch ein UVP-Umsetzungsgesetz umgesetzt.⁵⁹ Zweck des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist, die Auswirkungen von umweltrelevanten Vorhaben auf die Umwelt zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen frühzeitig und umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Ergebnis dieser Prüfung bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit so früh wie möglich berücksichtigt wird. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbe-

⁵⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. 1995, S. 671).

hördlicher Zulassungsverfahren. Sie kann nur dann ein wirkungsvolles Instrument sein, wenn sie im Vorfeld des behördlichen Entscheidungsprozesses eingesetzt wird.

Die UVP vollzieht sich nach § 2 Abs.1 UVPG in drei Schritten:

- Ermittlung
- Beschreibung
- Bewertung

der Umweltauswirkungen des Vorhabens.

Die Ermittlung umschreibt den der eigentlichen Prüfung vorangehenden Informationsbeschaffungsvorgang. Während der Informationsbeschaffung sollen alle Informationen durch Angaben des Vorhabenträgers, durch Stellungnahmen beteiligter Behörden sowie durch Anregungen, Hinweise und Einwendungen der Öffentlichkeit zusammengetragen werden. Die Hauptverantwortung während der Informationsphase trägt dabei nach § 6 UVPG der Vorhabenträger. Die Beschreibung nach § 11 UVPG sowie die Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens nach § 12 UVPG liegt hingegen im Aufgabenbereich der zuständigen Behörde.

Fakultativ ist den drei Verfahrensschritten der UVP das Scoping nach § 5 UVPG vorangestellt. Dieser freiwillige Verfahrensschritt hat keine Rechtsgrundlage in der UVP-RL der Europäischen Gemeinschaft. In der Praxis ist er jedoch der Regelfall.

Das Scoping-Verfahren ist kein Bestandteil der eigentlichen UVP, sondern ein sozusagen „freiwilliges, nicht förmliches“ Vorverfahren (§ 5 UVPG: „soll“). Durch das Scoping können die erheblichen Umweltauswirkungen identifiziert und unerhebliche Auswirkungen von der weiteren Untersuchung möglichst schon im frühen Stadium des Verfahrens ausgeschieden werden.

In Rahmen einer Vorabstimmung zwischen Vorhabenträger und Behörde soll danach die erforderliche Reichweite der Untersuchungen festgelegt werden. Durch diese Zielsetzungen kommt das Scoping dem Vorhabenträger und der zuständigen Behörde zugute, da Untersuchungsballast abgeworfen werden kann und die geeigneten Untersuchungsmethoden spezifiziert werden können.

Das Scoping-Verfahren beginnt mit der Unterrichtung der zuständigen Behörde über das geplante Vorhaben durch den Vorhabenträger. Zuständige Behörde ist die zur Zulassung berufene Behörde bzw. bei parallelen Zulassungsverfahren nach § 14 UVPG die landesrechtliche bestimmte, federführende Behörde.

Der Vorhabenträger sollte die Behörde, auch wenn nicht von § 5 UVPG gefordert, schriftlich unterrichten und der Mitteilung über das geplante Vorhaben geeignete Unterlagen beifügen. Sie sollten so zusammengestellt sein, dass auf ihrer Grundlage Gegenstand, Umfang und Methoden der UVP sowie sonstige für die UVP erhebliche Fragen nach § 5 Satz 1 UVPG mit der Behörde erörtert werden können.

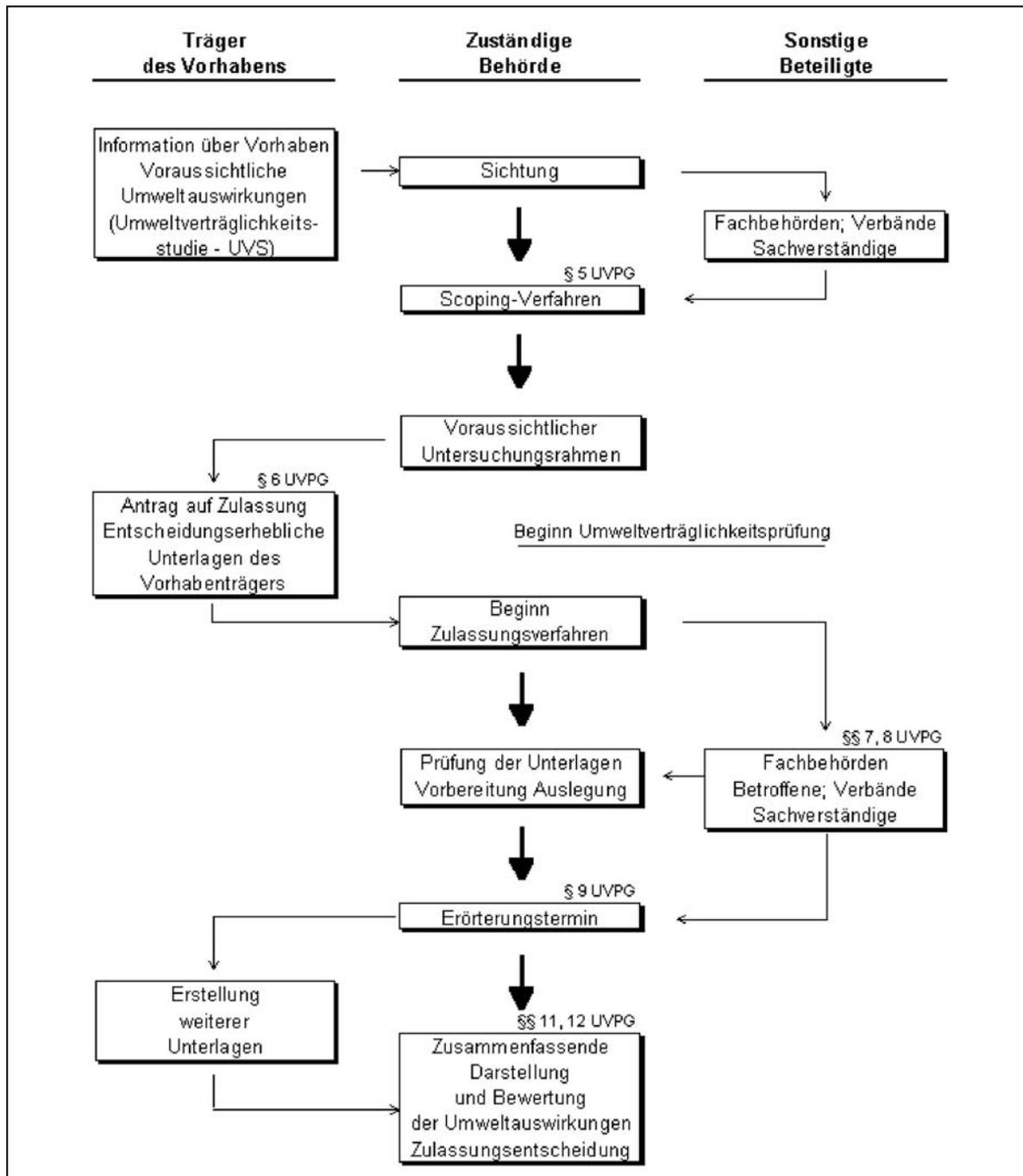


Abbildung 4: Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVPG

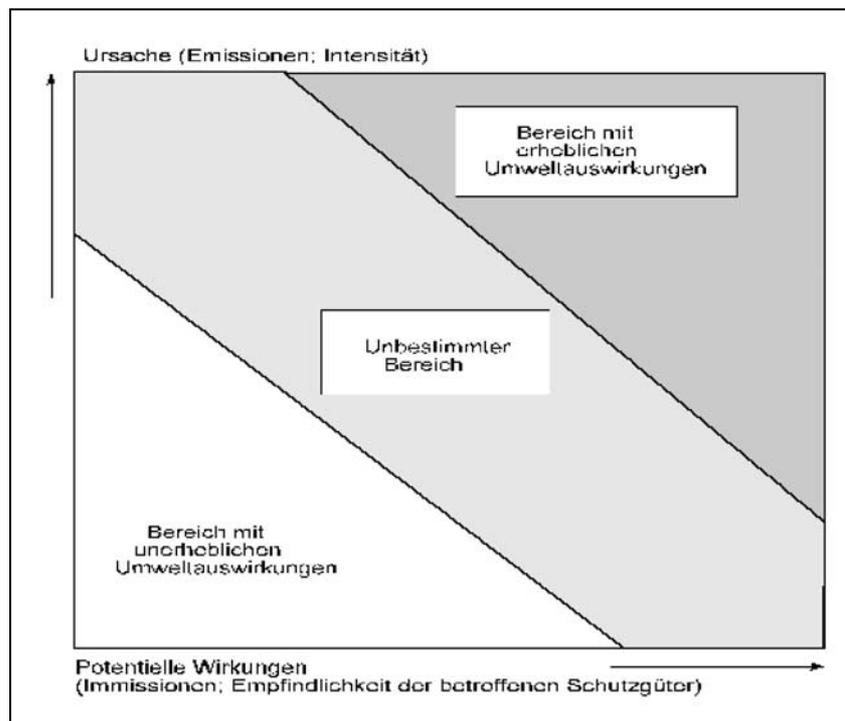


Abbildung 5: Identifikation von Ursache-Wirkungsbeziehungen im Scoping-Verfahren

Maßgeblich für die Erörterung des Untersuchungsrahmens ist der jeweilige Planungsstand. Erörterungsgegenstände des Scoping-Verfahrens sind:

1. Gegenstand der UVP:
Darunter versteht man das zur Zulassung stehende Vorhaben mit seinen möglichen Auswirkungen auf die Umwelt
2. Umfang der UVP:
Die Diskussion über den Umfang kann die räumliche Ausdehnung des Untersuchungsgebietes, den zeitlichen Rahmen der Untersuchung, den Detaillierungsgrad sowie die Qualität und Quantität von Proben und statistischen Daten betreffen.
3. Methoden der UVP:
Dies können naturwissenschaftliche oder technische Verfahren sein, die infolge von Messungen oder Prognosen den jeweiligen Zustand der Umwelt bezeichnen bzw. aus denen die Folgen für die Umwelt abgelesen werden können.
4. Sonstige erhebliche Fragen:
Dies umfasst als Auffangklausel alle mit der UVP zusammenhängenden Fragen, wie z.B. die Verständigung über den Ablauf des Verfahrens, Zeitraum, Wahl des Gutachters etc.

→ Ziel: Bestimmung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens der UVP

Bereits im Scoping-Termin besteht nach § 5 Satz 2 UVPG die Möglichkeit, Behörden, Sachverständige und Dritte hinzuzuziehen. Die Beteiligung von Sachverständigen empfiehlt sich im Vorfeld, soweit diese später selbst oder in Abstimmung mit einem Planungsbüro die Unterlagen nach § 6 UVPG erstellen.

Sind die Erörterungen abgeschlossen, unterrichtet die zuständige Behörde den Vorhabenträger über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen und über Art und Umfang der nach § 6 UVPG voraussichtlich beizubringenden Unterlagen. Diese Unterrichtung stellt den Abschluss des Scopings dar. Die Behörde muss dem Vorhabenträger in der Unterrichtung konkrete Angaben machen, welche Unterlagen er nach § 6 UVPG beibringen muss. Über die beibringungspflichtigen Unterlagen nach § 6 UVPG hinaus kann die Behörde allerdings die Beibringung zusätzlicher Gutachten anregen oder weitere Untersuchungen empfehlen.

→ *Abschluss: Unterrichtung des Vorhabenträgers über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen*

Der in Art. 2 Abs.1 Satz 2 UVPG als erster Schritt der eigentlichen Umweltverträglichkeitsprüfung genannte Vorgang der Ermittlung von Umweltauswirkungen setzt sich aus

- den Angaben des Vorhabenträgers gemäß Art. 6 UVPG,
- den Stellungnahmen der beteiligten Behörden gemäß Art. 7 und 8 UVPG sowie
- den Anregungen, Hinweisen und Einwendungen der Öffentlichkeit gemäß § 9 UVPG

zusammen. Die Hauptverantwortung trägt in dieser Phase der Vorhabenträger.

Nach § 6 Abs. 2 UVPG hat der Träger des Vorhabens die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der zuständigen Behörde zu Beginn des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung vorzulegen. Als entscheidungserheblich gelten dabei die Unterlagen, die nach Maßgabe des jeweiligen Fachgesetzes für die Zulassungsentscheidung bedeutsam sind. Das UVPG bestimmt in § 6 Abs. 3 und 4 selbst, was zu den entscheidungserheblichen Unterlagen iSd Vorschrift zu rechnen ist.

Als *obligatorische Mindestangaben* bestimmt Satz 3:

1. Die Merkmale des Vorhabens:
Dazu gehören die Art des Vorhabens, sein Standort, die Größen- und Lageverhältnisse seiner baulichen oder sonstigen Anlage, der Bodenbedarf, die voraussichtliche Dauer der Einrichtung und des Betriebs, die wesentlichen technischen Betriebsabläufe, die Anbindung des Vorhabens an die vorhandene Infrastruktur sowie der ggf. zu erwartende Bedarf an zusätzlichen Infrastrukturmaßnahmen.
2. Die erheblichen Umweltbeeinträchtigungen:
Die zur Aussage über erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zu liefernden Angaben umfassen eine Beschreibung der Art und Menge der von dem Vorhaben ausgehenden Immissionen, wie z.B. Luftverunreinigungen, und der im Zuge seiner Verwirklichung anfallenden Reststoffe wie Abfall und Abwasser sowie im übrigen sonstige Angaben, die erforderlich sind, um erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt durch das Vorhaben beurteilen zu können.

3. Vorgesehene Umweltschutzmaßnahmen:

Dies erfordert die Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder soweit möglich ausgeglichen werden sowie eine Beschreibung der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Beschreibung von Umweltschutzmaßnahmen führt dazu, dass der Vorhabenträger sich bereits frühzeitig über entsprechende Möglichkeiten zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen Gedanken machen muss. Dem Vorhabenträger ist dabei zu empfehlen, sich ernsthaft mit umweltschonenderen Alternativen seines Vorhabens auseinanderzusetzen bzw. nach denkbaren Alternativen zu suchen. Je konkreter und besser seine Vorschläge sind, umso weniger muss er sich auf die Vorschläge der Behörden einlassen.

Schließlich muss der Vorhabensträger nach § 6 Abs.3 Satz 2 UVPG den erforderlichen Unterlagen eine allgemein verständliche Zusammenfassung der Angaben beifügen. Sie dient der schnelleren Orientierung, vor allem der im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Einsicht nehmender Dritter. In der folgenden Übersicht sind die wesentlichen Bestandteile der Vorhabensbeschreibung aufgeführt.

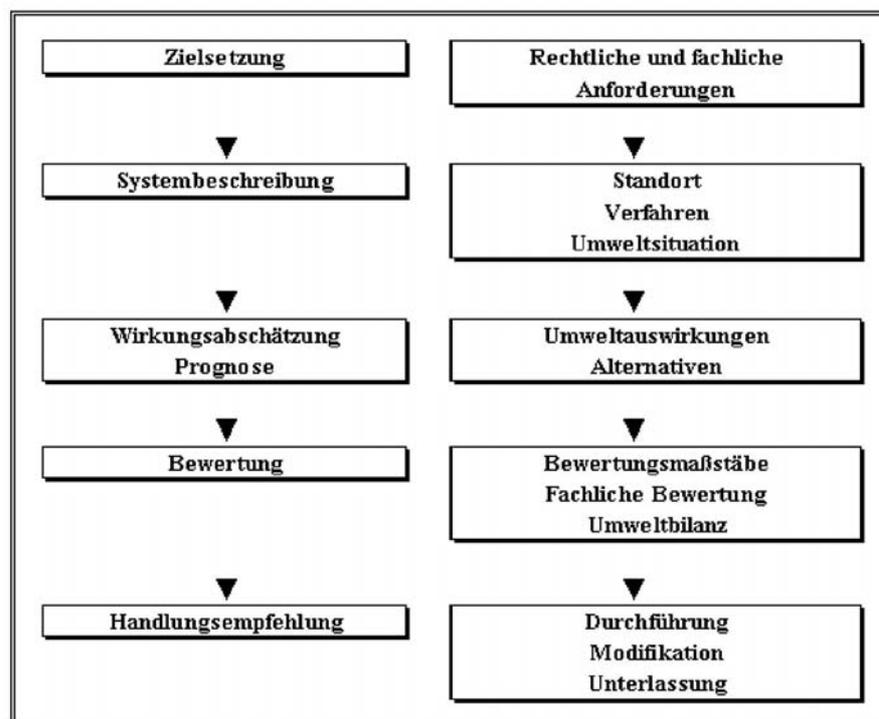


Abbildung 6: Bestandteile der Vorhabensbeschreibung im Rahmen der UVP

Neben den nach Abs. 3 zwingend geforderten Angaben muss der Vorhabenträger nach § 6 Abs. 4 UVPG weitere Unterlagen beibringen, soweit solche Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Art des Vorhabens erforderlich sind und ihre Beibringung für den Träger des Vorhabens zumutbar ist.

Es können folgende Angaben gefordert werden:

- Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren,
- eine Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden, soweit dies zur Feststellung und Beurteilung aller sonstigen für die Zulässigkeit des Vorhabens erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt förderlich ist,
- Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften Vorhabenalternativen und einer Angabe der wesentlichen Ausfallgründe unter besonderer Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Vorhabens,
- Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, z.B. technische Lücken oder fehlende Kenntnisse.

Auch diese Angaben müssen nach § 6 Abs.4 Satz 2 UVPG in einer allgemein verständlichen Kurzfassung zusammengefasst werden.

Hat der Träger des UVP-pflichtigen Vorhabens die entscheidungserheblichen Unterlagen vorgelegt, schließt sich die Beteiligung der Behörden an, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt werden. Nach § 7 UVPG muss die zuständige Behörde ausnahmslos bei jedem UVP-pflichtigen Verfahren die Stellungnahmen der Behörden einholen, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Für die Frage, ob der Aufgabenbereich einer Behörde berührt ist, kommt es auf die möglichen Umweltauswirkungen des geplanten Vorhabens an. Berührt sein muss aber stets der öffentlich-rechtliche Aufgabenkreis.

Die Stellungnahmen der beteiligten Behörden nach § 7 UVPG sollen in ihrer Gesamtheit einen detaillierten Überblick über die durch das Vorhaben betroffenen Umweltbelange aus Sicht der Behörden vermitteln. Dabei sind den Behörden auf Antrag die nach § 6 UVPG vorgelegten Unterlagen vollständig zugänglich zu machen. Inhaltlich sollen sich die abgegebenen Stellungnahmen auf den jeweiligen Aufgabenbereich der Behörde beschränken.

Die innerstaatliche Behördenbeteiligung nach § 7 UVPG wird ergänzt durch § 8 UVPG. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben, die wegen ihrer besonderen Nähe zur deutschen Grenze über diese hinaus Auswirkungen auf die Umwelt von anderen Staaten haben können, sollen die zuständigen, in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich berührten Behörden dieser Staaten von dem beabsichtigten Vorhaben in Kenntnis gesetzt werden.

Nach § 9 UVPG hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 anzuhören. Dabei muss das Anhörungsverfahren insgesamt den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG entsprechen. § 9 normiert in Verbindung mit § 73 VwVfG den Mindeststandard für die Einbeziehung der Öffentlichkeit für die abschließenden Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren. Mit der Anhörung der Öffentlichkeit endet die Ermittlung der Umweltauswirkungen des Vorhabens.

Die zuständige Behörde hat nach § 11 UVPG auf der Grundlage der Unterlagen nach § 6 UVPG, der behördlichen Stellungnahmen nach §§ 7 und 8 UVPG sowie der Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG eine zusammenfassende Darstellung der Umweltaus-

wirkungen zu erstellen. Sie ist Grundlage für die nachfolgende Bewertung der Umweltauswirkungen.

Die zusammenfassende Darstellung soll wertneutral abgefasst sein. Sie darf sich allerdings nicht auf die Aneinanderreihung von Informationen beschränken. Vielmehr muss sie zumindest über den Ist-Zustand der Umwelt, die voraussichtliche Veränderung der Umwelt unter Berücksichtigung des geplanten Vorhabens bei Errichtung, bestimmungsgemäßem Gebrauch oder bestimmungswidrigem Betrieb und bei Stör- oder Unfällen sowie über die voraussichtliche Veränderung der Umwelt unter Berücksichtigung der Vorhabenalternativen Aussagen treffen. Wichtig sind auch Aussagen über Art und Umfang sowie Häufigkeit oder Eintrittswahrscheinlichkeiten der zu erwartenden Umweltauswirkungen sowie zu ihren Wechselwirkungen. In der Regel erhält die zusammenfassende Darstellung zumindest folgende Angaben:

- die Bezeichnung des Vorhabens sowie die Angabe des Namens und des Wohnsitzes oder des Sitzes des Vorhabensträgers,
- die Angabe, welche Zulassungsentscheidung oder, falls das Vorhaben der Zulassung durch mehrere Behörden bedarf, welche Zulassungsentscheidungen für die Verwirklichung des Vorhabens erforderlich sind und vom Vorhabenträger beantragt wurde,
- die Angabe des Standortes des beabsichtigten Vorhabens,
- Angaben über die Zeitablaufplanung zur Verwirklichung des Vorhabens,
- Angaben über Art und Umfang der zu erwartenden Emissionen und Reststoffe, der Abfälle und der Abwässer sowie sonstiger Angaben über erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt,
- Angaben über Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden, vermindert oder, soweit möglich, ausgeglichen werden sowie über Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft,
- Angaben über die zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden.

Die zusammenfassende Darstellung kann über diese Angaben hinaus, falls erforderlich, noch folgende Angaben enthalten:

- Angaben über die wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren,
- Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden, soweit diese Beschreibung für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erforderlich ist,
- Angabe über die nach Fachrecht zu prüfenden Vorhabenalternativen,
- Erläuterung zu den Prüfungsmethoden, mit denen der Ist-Zustand der Umwelt und die Vorhersagen über die Entwicklung der Umwelt ermittelt worden sind (Messungen, Berechnungen, Schätzungen, Zeitpunkt der Ermittlung, Entnahmen aus Plänen etc.),
- eventuell Erläuterungen und Hinweise auf die Aussagekraft der Prüfungsmethoden.

Die zusammenfassende Darstellung durch die Behörde muss nicht veröffentlicht werden. Sie ist vielmehr nur als behördeninternes Arbeitsmittel gedacht. Der Vorhabenträger hat daher in diesem Verfahrensstadium keinen Einfluss mehr auf die Darstellung des Vorhabens.

Nach § 12 UVPG bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens. Weder die UVP-RL der Gemeinschaft noch die Bundes- oder Landes-UVPG enthalten jedoch ausdrückliche materielle Bewertungsmaßstäbe, wie etwa Grenzwerte oder methodische Anweisungen (Berechnungsfaktoren) oder Klassifikationsraster (z.B. Gewässergüteklassen oder Gefahrstoffklassen). Bei der Bewertung sind zunächst rechtliche Maßstäbe der Fachgesetze zu berücksichtigen. Neben den anzuwendenden Rechtsmaßstäben können jedoch auch außerrechtliche Bewertungsmaßstäbe bei der UVP zu Hilfe genommen werden. Als Auslegungshilfe kommen hier etwa die roten Listen von Bund und Ländern über den besonderen Wert wildlebender Pflanzen und Tiere bzw. Biotopkartierungen in Betracht.

Die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG umfasst die Überprüfung der Entscheidungserheblichkeit der Informationen und die rechtliche Würdigung der entscheidungserheblichen Sachverhalte anhand der maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe (Umweltstandards).

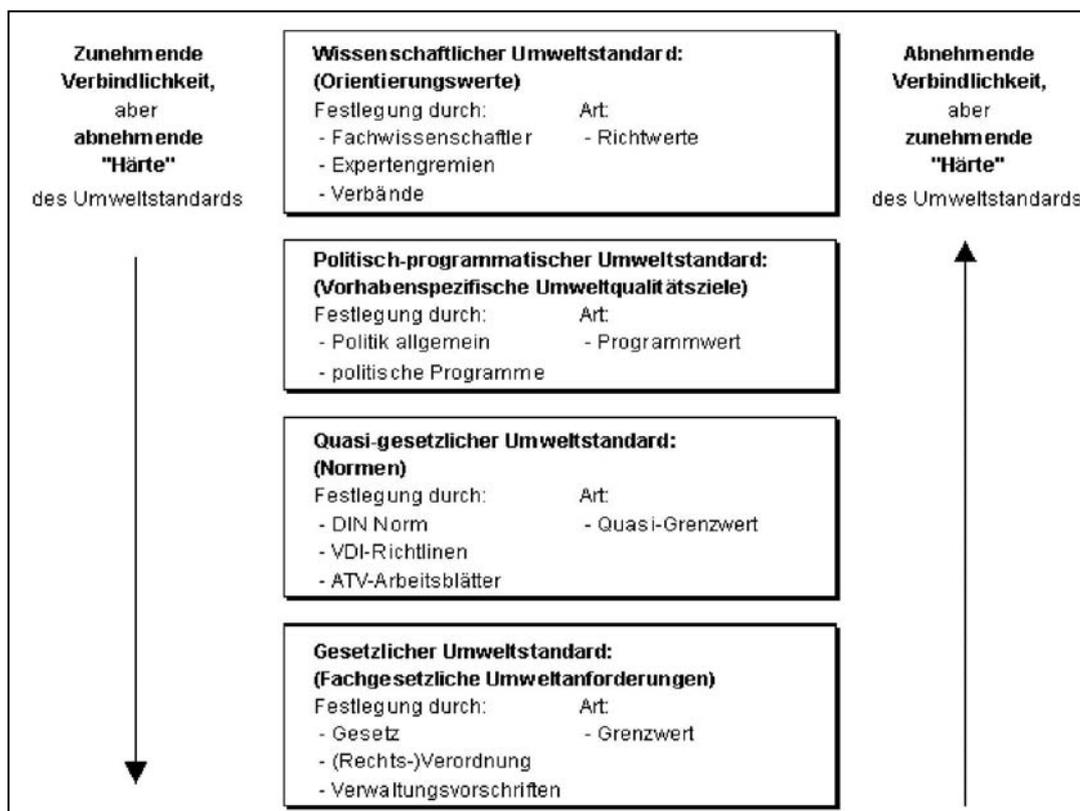


Abbildung 7: Systematik der Umweltstandards für die Bewertung von Umweltauswirkungen

In den Umweltstandards werden unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisiert, indem die Schutzwürdigkeits- und Gefährdungsprofile festgelegt werden. Damit wird letztlich erst die Bewertung der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Belange und ihre Gefährdung ermöglicht.

Soweit die anzuwendenden Rechtsmaßstäbe keine konkrete Aussage zur Umweltverträglichkeit bzw. zur Zulässigkeit des konkreten Projektes treffen, muss für die Bewertung auf außerrechtliche Bewertungsmaßstäbe zurückgegriffen werden. Rechtliche und außerrechtliche Maßstäbe ergänzen dabei einander. Nur anhand fachgesetzlicher Umweltstandards ist keine ausreichende Bewertung möglich. Die außerrechtlichen Standards erlangen umgekehrt aufgrund ihrer Funktion zur Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe nur hinreichende Verbindlichkeit. Zusätzlich zu den Umweltstandards können die im Anhang I zur UVPVwV aufgeführten Orientierungshilfen mit Bewertung der Ausgleichbarkeit eines Eingriffs z.B. in Natur und Landschaft oder für die Bewertung der Auswirkungen auf die Gewässer herangezogen werden.

Insgesamt hat die Bewertung nach § 12 UVPG im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu erfolgen. Zielsetzung ist es, Luft, Wasser, Boden und die übrigen in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG genannten Güter „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge“ gemäß § 12 UVPG zu schützen, und zwar nicht isoliert, sondern medienübergreifend. Daher reicht es nicht aus, die Bewertungen einzelner Umweltauswirkungen eines Vorhabens nur aneinander zu reihen. Eine quantitative Saldierung von Umweltauswirkungen ist nämlich auch mangels Verrechnungseinheiten prinzipiell nicht möglich. Vielmehr ist eine medienübergreifende Bewertung erforderlich, die stets eine Gewichtung der Umweltauswirkungen darstellt. Diese Gewichtung kann mit verbal beschreibenden, qualitativen Argumenten begründet werden.

Aus dem allgemeinen Ziel, die nachteiligen Auswirkungen eines Projektes auf die Umwelt so gering wie möglich zu halten, folgt die Notwendigkeit andere ernsthaft in Betracht kommende Planungsalternativen zu berücksichtigen. Allerdings sind im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nur solche Alternativen zu bewerten, die auch nach dem jeweiligen Fachrecht in die Prüfung einzubeziehen sind. Dies sind vorrangig Standort- und Verfahrensalternativen.

Diese differenzierten Vorgaben für die Prüfung der Umweltauswirkungen (Nachhaltigkeit) sind im Abwägungsprozess sehr hilfreich und gewährleisten die erforderliche Transparenz. Sie können modellhaft auch für die Gestaltungen der wirtschaftlichen Analyse herangezogen werden.

3.3.2 Wirtschaftliche Analyse

Die wirtschaftliche Analyse gemäß Art. 5 und 9 in Verbindung mit Anhang III der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) dient als Bewertungs- und Entscheidungsgrundlage zur Sicherstellung der Effizienz der Wassernutzungen. Sie beruht auf der Verknüpfung von fachlichen Daten der Wassernutzungen und Wasserdienstleistungen mit den sozio-ökonomischen Merkmalen der Wassernutzer sowie der Kosten der Wasserdienstleistungen von Flussgebietseinheiten. Die statische Analyse unterscheidet sich hin-

sichtlich Aufgabenstellungen, Vorgehensweise und Methodik sowie der empirischen Grundlagen und des Charakters der Ergebnisse von einer betriebswirtschaftlichen Analyse der Wassernutzungen, die auf die Erfassung und ökonomische Bewertung des Einzelfalles abzielt.

Die geforderte Berichterstattung zur wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen und das Referenz-Szenario (Baseline-Szenario) 2015 im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie⁶⁰ bis zum Jahr 2004 entsprechen in ihren generellen Zielsetzungen den „Umweltökonomischen Gesamtrechnungen – UGR“ und lehnen sich an die empirischen Grundlagen und statistischen Methoden der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – VGR“ an.

Sofern wirtschaftliche Analysen im Rahmen der Erstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen für Teilräume (Bearbeitungsgebiete, Wasserkörper) durchgeführt werden, müssen die im folgenden beschriebenen Anforderungen und Verfahren entsprechend angepasst werden. Dabei stellt sich insbesondere ein Problem in Bezug auf die Datenverfügbarkeit von individuellen Informationen und die Abgrenzung der Ressourcen-Bewirtschaftung mit der wasserrechtlichen Zuteilung von Nutzungsrechten im Einzelfall.

Die europäischen Wasserrahmenrichtlinie – EU-WRRL verlangt eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung für jede Flussgebietseinheit mit folgenden Teilen:

- Allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit,
- wirtschaftliche Bedeutung der Wassernutzungen,
- Referenz-Szenario („Baseline-Szenario“) mit dem Zeithorizont 2015,
- Kostendeckung der Wasserdienstleistungen,
- Informationen, die eine Abschätzung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen erlauben,
- Informationen zu weiteren erforderlichen Arbeiten.

Auf EU-Ebene wurde ein „Drei-Stufen-Ansatz“ bis 2009 beschlossen, der die Integration wirtschaftlicher Überlegungen in den gesamten Umsetzungsprozess der EU-WRRL gewährleisten soll. Bis Ende 2004 (1. Stufe) soll im Zusammenhang mit der bis dahin abzuschließenden Bestandsaufnahme ein erster Überblick erstellt werden. In der 2. Stufe bis 2007 sind die wirtschaftlichen Fragestellungen weiter zu behandeln und entsprechend den jeweiligen Bearbeitungsebenen (Flussgebietseinheiten, Bearbeitungsgebiet, Teileinzugsgebiete) soweit erforderlich zu vertiefen und zu verfeinern. In der 3. Stufe bis 2009 sind die kosteneffizientesten Maßnahmen zusammen zu stellen. Besonders dabei ist eine enge Verzahnung zwischen fachlichen und ökonomischen Aspekten von Bedeutung.

Die Anforderungen an die Bestandteile der wirtschaftlichen Analyse sind beschrieben in:

- den Artikeln 5 und 9 in Verbindung mit Anhang III der Wasserrahmenrichtlinie,

60 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

- im Guidance-Dokument Economics der Arbeitsgruppe WATECO⁶¹ auf europäischer Ebene und
- in der Arbeitshilfe zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie der LAWA.⁶²

Das WATECO-Guidance-Dokument Economics und die LAWA-Arbeitshilfe haben keinen rechtlich bindenden Charakter, sondern dienen als Orientierungsgrundlage für eine einheitliche Umsetzung der EU-WRRL in Europa bzw. in Deutschland.⁶³

In der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie – EU-WRRL wird die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen mehrfach angesprochen. Grundlegend ist der Art. 5 in Verbindung mit Anhang III.

Artikel 5 EU-WRRL Merkmale der Flussgebietseinheit, Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Tätigkeiten und wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung

(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit

- a. eine Analyse ihrer Merkmale,*
- b. eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und*
- c. eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung*

entsprechend den technischen Spezifikationen gemäß den Anhängen II und III durchgeführt und spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie abgeschlossen werden.

Anhang III EU-WRRL Wirtschaftliche Analyse

Die wirtschaftliche Analyse muss (unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten) genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit enthalten, damit

- a) die einschlägigen Berechnungen durchgeführt werden können, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen; erforderlichenfalls wird auch Folgendem Rechnung getragen:*
 - den Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen,*
 - den Schätzungen der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen;*

61 European Communities, 2003 COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY FOR THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE (2000/60/EC) Guidance Document No 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. Produced by Working Group 2.6 – WATECO. Quelle: <http://forum.europa.eu.int/irc/Download>.

62 Länderarbeitsgemeinschaft (LAWA) Wasser Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Quelle: http://www.lawa.de/lawaroot/pub/kostenlos/wrrl/Arbeitshilfe_30-04-2003.pdf.

63 Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. http://www.lawa.de/lawaroot/pub/kostenlos/wrrl/Arbeitshilfe_30-04-2003.pdf.

b) die in Bezug auf die Wassernutzung kosteneffizientesten Kombinationen der in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 aufzunehmenden Maßnahmen auf der Grundlage von Schätzungen ihrer potentiellen Kosten beurteilt werden können.

Danach ist, ohne Angaben von Durchführungsdetails, eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen mit einer langfristigen Voraussage für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in den Flussgebietseinheiten bis zum Jahr 2004 erforderlich.

In Artikel 9 wird der Grundsatz der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einschließlich der Umwelt- und Ressourcenkosten angesprochen. Damit soll die Wassergebührenpolitik Anreize für eine effiziente Ressourcennutzung liefern.

Artikel 9 EU-WRRL Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen

(1) Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten. Die Mitgliedstaaten sorgen bis 2010 dafür

- a. *dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;*
- b. *dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.*

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geographischen und klimatischen Gegebenheiten der Region oder Regionen Rechnung tragen.

Die Begriffe Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen werden in Artikel 2 EU-WRRL (Begriffsbestimmungen) definiert.

Artikel 2 (38) EU-WRRL Wasserdienstleistungen

Alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

- a) *Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- und Grundwasser;*
- b) *Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten.*

Artikel 2 (39) EU-WRRL Begriffsbestimmungen – Wassernutzung

Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.

Diese Definition gilt für die Zwecke des Artikel 1 (Ziele) und der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5 und Anhang III b (Kosteneffizienteste Maßnahmenkombinationen).

Das WATECO-Guidance-Dokument Economics liefert Begriffsdefinitionen (Annex II), die im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-WRRL von Bedeutung sind, und konkretisiert die fachlichen und methodischen Anforderungen (Section 3 – Roadmap to Implementing the Directive's Economic Analysis; Annex III). Das Dokument dient den Mitgliedstaaten zur Orientierung bei der Umsetzung. In der folgenden zusammenfassenden Übersetzung der formulierten Anforderungen an die wirtschaftliche Analyse sind teilweise die verwendeten englischen Begriffe in Klammer aufgeführt, um übersetzungsbedingte Missverständnisse und Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Die Beschreibung der Flussgebietseinheit im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse bis 2004 (1. Stufe) umfasst danach folgende Teile:

Zielsetzungen Vorbereitung einer wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung mit folgenden Bestandteilen:

- a. *Gegenwärtige Wassernutzungen (**water uses**) und ihre wirtschaftliche Bedeutung (**economic importance**);*
- b. *Entwicklungstendenzen (**future trends**) der maßgeblichen wirtschaftlichen Faktoren (**key economic drivers**) bis 2015;*
- c. *Derzeitiger Kostendeckungsgrad (**cost-recovery levels**) der Wasserdienstleistungen (**water services**).*

Ablauf

Schritt 1.1 Bewertung/Abschätzung (**assessing**) der wirtschaftlichen Bedeutung (**economic significance**) der Wassernutzungen

- a. *Bestimmung (**Identify**) der Belastungen auf die Gewässer durch menschliche Tätigkeiten (**human pressures**)*
- b. *Örtliche Bestimmung der Wassernutzungen (**localise water uses**) im Flusseinzugsgebiet*
- c. *Ermittlung (**Identify**) der Wassernutzungen (**water uses**) und Wasserdienstleistungen (**water services**) nach sozio-ökonomischen Bereichen (Landwirtschaft, Industrie, Haushalte, Freizeit und Erholung)*
- d. *Bewertung (**assess**) der sozio-ökonomischen Bedeutung (**relative socio-economic importance**) der Wassernutzungen*
- e. *Ausweisung von Gebieten (**Identify areas**), die zum Schutz wirtschaftlich bedeutsamer aquatischer Arten festgelegt sind (**designated for protection of economically significant aquatic species**)*

Schritt 1.2 Hochrechnung/Trendprognose (**projecting trends**) der maßgeblichen Indikatoren (**key indicators**) und Entwicklungsfaktoren (**drivers**) bis 2015

- a. *Abschätzung (**assess**) von Entwicklungstendenzen der maßgeblichen wasserwirtschaftlichen und sozio-ökonomischen Faktoren (**key hydrological and socio-economic**)*

drivers/factors), die voraussichtlich einen Einfluss auf Belastungen haben (Bevölkerungsentwicklung; Klima; Fachpolitik z.B. Landwirtschaftspolitik; Technische Entwicklung);

- b. *Ermittlung (identify) vorgesehener Maßnahmen (proposed measures) und geplanter Investitionen (planned investments) zur Umsetzung bestehender gesetzlicher Anforderungen (existing water legislation);*
- c. *Prognose (forecast) der Veränderungen von Belastungen (changes in pressures), die auf Veränderungen von ökonomischen und physischen Faktoren sowie beabsichtigten wasserbezogenen Maßnahmen (proposed water-related measures) beruhen;*
- d. *Erstellung eines „Weiter-so-Szenarios“/„Referenz-Szenarios“ („business-as-usual-scenario“) für Belastungen (pressures). Durchführung einer Sensitivitätsanalyse für das Referenz-Szenario (baseline-scenario) zur Ermittlung von optimistischen und pessimistischen Szenarien.*

Schritt 1.3 Ermittlung/Abschätzung (**assessing**) der derzeitigen Kostendeckung (**cost-recovery**)

- a. *Schätzung (estimate) der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich der finanziellen sowie der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten (environmental and resource costs);*
- b. *Ermittlung der Preise/Gebühren (price/tariff), die derzeit von den Wassernutzern gezahlt werden;*
- c. *Ermittlung (assess) des Umfangs der Kostendeckung (extent of cost-recovery) nach Wasserdienstleistungen und Sektoren (by water services and sectors);*
- d. *Ermittlung des Beitrages zur Kostendeckung der maßgeblichen Wassernutzungen (key water uses);*
- e. *Überprüfung von Preisanreizen (incentive pricing properties) der bestehenden Tarife, sofern dies notwendig erscheint.*

Wesentliche Ergebnisse (key outputs)

- *Maßgebliche Indikatoren (**key indicators**) der von Wirtschaft, die von Bedeutung für die Wassernutzungen sind,*
- *Referenz-Szenario (**baseline-scenario**) und Tendenzen (**trends**) bis zum Jahr 2015,*
- *derzeitiger Kostendeckungsgrad (**current extent of cost-recovery**),*
- *festgelegte Gebiete (**designated areas**) zum Schutz wirtschaftlich bedeutsamer aquatischer Arten.*

Methodischer Rahmen

- *Die wirtschaftliche Bedeutung der Wassernutzungen sollte mindestens für die Flussgebietseinheiten (**River Basin District – RDB**), die auch die Berichtsebene an die Kommission bilden, ermittelt werden. Dies ist jedoch möglicherweise für nachfolgende Untersuchungen und bei der Erstellung von Gewässerbewirtschaftungsplänen (**River Basin Management Plans**) nicht ausreichend. Diese erfordern voraussichtlich weitere*

Aufschlüsselung der ökonomischen Informationen und Indikatoren z.B. für Teileinzugsgebiete (**sub-regions of the basin**) oder Wirtschaftszweige (**sub-economic sectors**);

- Die Verknüpfung wirtschaftlicher und technischer Informationen zur Entwicklung einer angemessenen integrierten Informationsgrundlage wird der Schlüssel der Tätigkeiten sein, die auf die Beschreibung der Flussgebietseinheiten abzielen.
- Die weiteren Untersuchungen und Beratungen können sich auf die wesentlichen Themen und Belange in den Flussgebietseinheiten sowie auf die Verständigung über den Bewertungsvorgang konzentrieren, sofern die Verknüpfung wirtschaftlicher und technischer Informationen zu diesem Zeitpunkt erfolgt.

Voraussichtliche Informationsanforderungen

Schritt 1.1 Bewertung/Schätzung (**assessing**) der wirtschaftlichen Bedeutung (**economic significance**) der Wassernutzungen

- a. Wasserentnahmen und -einleitungen (*abstractions and discharges*) nach sozio-ökonomischen Bereichen (*socio-economic categories*) und räumlicher Zuordnung (*localisation*)
- b. wirtschaftliche Bedeutung der wesentlichen Wassernutzungen (*main water uses*): Umsatz; Beschäftigte; Einkommen; Anzahl der Nutznießer
- c. Informationen zur Beschreibung wirtschaftlich bedeutsamer aquatischer Arten (z.B. Menge; Preis oder Umsatz; Abhängigkeit von der Verfügbarkeit)

Schritt 1.2 Hochrechnung/Trendprognose (**projecting trends**) der maßgeblichen Indikatoren (**key indicators**) und Entwicklungsfaktoren (**drivers**) bis 2015

- a. Abschätzung (*prospective analysis*) der voraussichtlichen Entwicklung der wesentlichen Wirtschaftsbereiche und wirtschaftlichen Faktoren (*key economic sectors/economic drivers*) die Einfluss auf die wesentlichen Belastungen (*significant pressures*) haben;
- b. allgemeine Informationen über Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, sektorale Entwicklungsmodelle, Entwicklungspolitik und Vorhersagen zu den Auswirkungen der Klimaveränderung;
- c. Studien zu bestehenden und geplanten Wasserbilanzen;
- d. Übersicht beabsichtigte Maßnahmen (und Kosten) zur Umsetzung des bestehenden Wasserrechts;
- e. Ermittlung technologischer Entwicklungen auf dem Wassersektor.

Schritt 1.3 Bewertung/Abschätzung (**assessing**) der derzeitigen Kostendeckung (**cost-recovery**)

- a. Abschätzung (*estimation*) der finanziellen Kosten (aufgeteilt nach Betriebs-, Unterhaltungs- und Kapitalkosten);
- b. Bewertung von Abgaben (*tax transfer*), Verwaltungskosten und sonstigen Kosten;
- c. Bewertung der Umwelt- und Ressourcenkosten, sofern erforderlich;
- d. Umfang der finanziellen und umweltbezogenen Kostendeckung;

- e. Sofern Aktivitäten zur Überprüfung von Preisanreizen eingeleitet werden: aktuelle Preis- und Gebührenstruktur und Preiselastizität; Wirksamkeitskriterien (**affordability criterias**).

Wasserdienstleistungen, Wassernutzungen und Kostendeckung

Die Wasserrahmenrichtlinie fordert von den Mitgliedstaaten, die Grundsätze der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten und des Verursacherprinzips zu beachten.

Die Ermittlung der Kostendeckung ist für die Wasserdienstleistungen nach Artikel 2 (38) EU-WRRL bedeutsam aber nicht für den größeren Bereich der Wassernutzungen nach Artikel 2 (39) EU-WRRL. Die unterschiedlichen Wassernutzungen sollten jedoch einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen (Artikel 9 (1) EU-WRRL) leisten (**shall deliver an adequate contribution to the recovery of the costs of water services**), was die Notwendigkeit unterstreicht, Wassernutzungen und Wasserdienstleistungen zu verknüpfen, um die negativen Umweltauswirkungen dieser Nutzungen zu verringern.

Weitere Themen zu den Wasserdienstleistungen, die in der wirtschaftlichen Analyse unter Berücksichtigung von Transparenz, Effektivität und Angemessenheit (**proportionality criterias** und den damit verbundenen Sachverhalten (**related implications**)) enthalten sein müssen, sind im Anhang II.III aufgeführt.

Bei der Durchführung der wirtschaftlichen Analyse ist die Kohärenz der Annahmen und Trends der nationalen und der EU-Politikfelder und der Klimaveränderung zwischen den verschiedenen Flussgebietseinheiten sicher zu stellen. Das Referenz-Szenario (**Baseline-Scenario**) kann zunächst auf bestimmten Annahmen entwickelt werden. Diese können nach 2004 fortgeschrieben werden, um dann unsichere Parameter zu übernehmen.

Um die wirtschaftliche Analyse bei der Ermittlung bedeutsamer Wasser-Management-Aufgaben für 2007 einzubinden, muss die Beschreibung des derzeitigen Zustandes der Flussgebietseinheiten durch eine Bewertung/Abschätzung (**assessment**) der voraussichtlichen Entwicklungstendenzen und ein Referenz-Szenario (**Baseline-Scenario**) ergänzt werden. Diese „Prognose“ ist die Grundlage für die Ermittlung von Lücken (**gap**) zwischen dem voraussichtlichen Gewässerzustand und dem guten Gewässerzustand (Risiko der Nicht-Einhaltung; **risk of non-compliance**) und für die Übernahme in die anschließende Kosten-Wirksamkeits-Analyse (**cost-effective-analysis**) der Maßnahmen.

Aus der abgestimmten Tätigkeit verschiedenen Sachverständigen und verschiedener Disziplinen ergibt sich die Bedeutung der wirtschaftlichen Analyse (mit dem Referenz-Szenario und der Analyse der Entwicklung der Gewässereinzugsgebiete) aus der „Prognose“ (**assessment of forecasts**) der maßgeblichen (nicht wasserbezogenen) Politikbereiche und der wirtschaftlichen Entwicklungsfaktoren für die Ermittlung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen und dem daraus entstehenden Gewässerzustand.

Das Hauptaugenmerk liegt voraussichtlich auf der Prognose (**foreseen trends**) folgender Aspekte (keine erschöpfende Liste):

- a. *Allgemeine sozio-ökonomische Merkmale und Variablen (z.B. Bevölkerungsentwicklung);*
- b. *Fachpolitikbereiche, die die maßgeblichen Wassernutzungen innerhalb der untersuchten Gewässereinzugsgebiete beeinflussen;*
- c. *Produktion/Umsatz der wichtigsten Wirtschaftsbereiche (**economic sectors**) mit bedeutsamen Wassernutzungen (**significant water uses**) in den Gewässereinzugsgebieten;*
- d. *Raumplanung und seine Auswirkungen auf die räumliche Verteilung (**spatial allocation**) von Umweltbelastungen und Wirtschaftsbereichen;*
- e. *Umsetzung der bestehenden wasserbezogenen Richtlinien und Verordnungen (**water sector regulation and directives**);*
- f. *Umsetzung der umweltpolitischen Maßnahmen, die voraussichtlich Auswirkungen auf die Gewässer haben (z.B. NATURA 2000).*

*Eine Reihe dieser Prognosen (**forecasts**) wird gemeinsam mit technischen Fachleuten (**technical experts**) erstellt. Sie werden – ergänzt durch die Analyse der Veränderungen des Wasserkreislaufes, z.B. die Berücksichtigung von Klimaveränderungen – in eine übergreifende Bewertung/Abschätzung (**overall assessment**) der von erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Wassernachfrage und der Veränderungen des Gewässerzustandes, als maßgebliche Einflussfaktoren bei der Ermittlung der wesentlichen Bewirtschaftungsaufgaben für 2007 berücksichtigt.*

Es ist wichtig darauf zu achten, dass einige Analysen auf nationaler oder europäischer Ebene durchgeführt werden können, da alle Gewässereinzugsgebiete - ob innerhalb eines Landes oder länderübergreifend – mit den gleichen Veränderungen konfrontiert sein werden. Andere Analysen wie z.B. Veränderungen in der Produktion und im Umsatz bedeutender Wassernutzungen und Wirtschaftsbereiche, sind entsprechend der jeweiligen Auswirkungen im Maßstab von Gewässereinzugsgebieten oder Teileinzugsgebieten zu entwickeln.

In der Arbeitshilfe zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie der LAWA werden Anforderungen an die Umsetzung auf nationaler Ebene konkretisiert und, soweit erforderlich begrifflich definiert. In Anlehnung an die Arbeiten der WATECO sollten die wirtschaftlichen Fragestellungen in drei Stufen bearbeitet werden:

1. Stufe: bis Ende 2004
2. Stufe: bis Ende 2007
3. Stufe: bis Ende 2009

Dabei sind schon während der ersten Umsetzungsstufe (bis 2004) die bis spätestens 2009 und 2010 zu treffenden Entscheidungen zu berücksichtigen. Für den Entscheidungsbedarf bis 2009 gilt:

- a. Es ist im Rahmen der Maßnahmenprogramme über den Bedarf an Maßnahmen zu entscheiden. In diesem Rahmen ist es Aufgabe der wirtschaftlichen Analyse, bei der Prognose des Gewässerzustands bis 2015 die Entwicklung der wirtschaftlichen Faktoren aufzuzeigen, die Einfluss auf den Zustand haben.

- b. Es ist über die Art der Maßnahmen zu entscheiden. Hier kommt es darauf an, die kosteneffizientesten Maßnahmen zu wählen.

Für den Entscheidungsbedarf bis 2010 gilt:

- a. Die Mitgliedstaaten haben den Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen zu berücksichtigen, der auch die Umwelt- und Ressourcenkosten umfasst. Zur Kostendeckung gehört nach Art. 9 EU-WRRL, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize zur effizienten Nutzung der Wasserressourcen setzt und die Nutzer einen angemessenen Beitrag zu den Kosten der Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips leisten. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, bei der Entscheidung über die Umsetzung bis 2010 die Auswirkungen der Kostendeckung und besondere regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen. Für bestimmte Wassernutzungen kann von den o.a. Bestimmungen abgewichen werden, sofern dadurch die Umweltziele nicht in Frage gestellt werden.

Im Rahmen der ersten wirtschaftlichen Analyse bis 2004 (1. Stufe) sind folgende Darstellungen zu erarbeiten:

1. Allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit und der wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen;
2. Referenz-Szenario („Baseline-Szenario“) mit dem Zeithorizont 2015;
3. Angaben zu den Wasserdienstleistungen und deren Kostendeckung;
4. Informationen, die eine Abschätzung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen erlauben;
5. Informationen zu weiteren erforderlichen Arbeiten.

Die Daten der Bearbeitungsgebiete sind auf der Ebene der Flussgebietseinheit zu aggregieren und entsprechend aufzubereiten. Als allgemeine Einführung ist zunächst die Flussgebietseinheit zu beschreiben. Die dazu nötigen naturräumlichen Merkmale sollten bereits bei der Bestandsaufnahme nach Anhang II beschrieben werden. Sie werden von dort übernommen, sofern sie in geeigneter Form vorliegen; ansonsten sind sie im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse zu erfassen.

In den verschiedenen Bereichen (Bearbeitungsgebieten) der Flussgebietseinheit ist die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Wassernutzungen zu beschreiben. Diese Beschreibung dient dazu, sozio-ökonomische Auswirkungen von Maßnahmen, die die Wassernutzungen beeinflussen, bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme zu bewerten.

Es ist darzustellen, welche Bedeutung einzelne Wirtschaftsbereiche in der Flussgebietseinheit haben, die Wassernutzungen im Sinne der EU-WRRL darstellen können (z.B. Landwirtschaft, Industrie, Schifffahrt). Die Auswahl der Wassernutzungen hat in Verbindung mit der Beschreibung nach Anhang II stattzufinden. Ferner sollen die Wirtschaftsbereiche beschrieben werden, die stark von Gewässern und ihrer Qualität abhängig sind (z.B. Fischfang). Ziel ist hierbei, die relative sozio-ökonomische Bedeutung dieser mit Wassernutzungen zusammenhängenden Wirtschaftsbereiche darzustellen.

Im Rahmen des Referenz-Szenarios müssen nach Anhang III der EU-WRRL „*genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit*“ berichtet werden, „*um die Berechnungen durchzuführen, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser Rechnung zu tragen*“, wobei nötigenfalls auch die einschlägigen Investitionen anzusprechen sind. Es kann dabei auf Schätzungen zurückgegriffen werden.

Für die Aufstellung des Maßnahmenprogramms, also spätestens 2007, ist gemäß dem WATECO-Dokument die Identifikation der bestimmenden Entwicklungsfaktoren (**drivers**) für jedes betrachtete Gebiet erforderlich, um die Frage beantworten zu können, ob Maßnahmen ergriffen werden müssen. In Vorbereitung dieser Arbeiten und um die Forderungen der europäischen Handlungsanleitung aufzugreifen, sollten demnach bis 2004 die bestimmenden Faktoren und ihre Entwicklung auf der Ebene des Bearbeitungsgebiets beschrieben und für die in Anhang III genannten Komponenten Wasserdargebot und Wassernachfrage Aussagen getroffen werden. Außerdem werden ggf. die bereits vorgesehenen Investitionen anzusprechen sein.

Die Darstellungen zur Entwicklung der Wassernachfrage sollten von den Wassernutzungen ausgehen, die auch Gegenstand der allgemeinen Beschreibung der wirtschaftlichen Bedeutung der Wassernutzungen sind. Zu den einzelnen Bereichen ergeben sich folgende Arbeitsschritte:

a) Nutzungen durch private Haushalte

Hier wird die Prognose für die (regionale) Bevölkerungsentwicklung erstellt. Die dafür benötigten Daten können aus den vorhandenen und veröffentlichten Bevölkerungsprojektionen der zuständigen Landesministerien für Landesentwicklung übernommen oder auf dieser Grundlage hochgerechnet werden (Regionalpläne, Landesentwicklungspläne etc.). Auf LAWA-Ebene werden allgemeine Aussagen über die Veränderungen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erstellt. Die Länder ergänzen die Darstellung nach Bedarf.

b) Nutzungen durch die Wirtschaft

Hier sind die Wassernutzungen, die in der Flussgebietseinheit von Bedeutung sind (z.B. Wassernutzungen des produzierenden Gewerbes, der Energiewirtschaft, wobei die Wasserkraftnutzung besonders angesprochen werden kann, der Binnenschifffahrt, des Verkehrs usw.) mit ihren Auswirkungen auf die Qualität der biologischen Komponenten der Gewässer und ihre Morphologie anzusprechen.

Die grundlegenden Faktoren des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, des Wachstums einzelner wirtschaftlicher Aktivitäten, der Veränderungen in der Raumplanung, der Veränderungen in der Industriepolitik, Transport- und Energiepolitik, Veränderungen in der Wasserpreispolitik, etc. werden von jedem Bundesland für seinen Teil des Flusseinzugsgebiets dargestellt. Die Bearbeitungsgebiete müssen dann die Beiträge zusammenfügen.

Die hierfür benötigten Daten können aus den Raumordnungsplänen oder Landesentwicklungsprogrammen entnommen werden.

c) Nutzungen durch die Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei

Hier sind die Wassernutzungen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei mit ihren sich entwickelnden Auswirkungen auf die Qualität der biologischen Komponenten der Gewässer und ihre Morphologie anzusprechen.

Die grundlegenden Faktoren der Veränderungen in der Landwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Fischereipolitik, der Veränderungen in der Raumplanung sowie der Veränderungen in der Wasserpreispolitik etc. werden von jedem Land für seinen Teil des Flusseinzugsgebiets dargestellt. Die Bearbeitungsgebiete müssen dann die Beiträge zusammenfügen. Die hierfür benötigten Daten können den Regional- und Landesentwicklungsplänen entnommen werden.

d) Vorgesehene Investitionen

Die Länder haben die geplanten Investitionen im Wassersektor (z.B. in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, in der Rückgewinnung von Feuchtgebieten, für Programme zur Anreicherung von Grundwasser für die Trinkwasserversorgung) darzustellen, die sich auf die Nutzungen auswirken.

Es ist zu jedem Punkt zu prüfen, ob zu den bisherigen relevanten Nutzungen neue Aktivitäten hinzukommen. Es sind keine Aussagen über wirtschaftliche Aktivitäten erforderlich, die im Flusseinzugsgebiet keinen relevanten Einfluss auf die Gewässer haben und auch nicht haben werden.

Unter den Begriff der Wasserdienstleistungen fallen nach Artikel 2 EU-WRRL

- a) die öffentliche Wasserversorgung (Anreicherung, Entnahme, Aufbereitung, Speicherung und Druckhaltung, Verteilung, Betrieb von Aufstauungen zum Zwecke der Wasserversorgung) und
- b) die kommunale Abwasserbeseitigung (Sammlung, Behandlung, Einleitung von Schmutz- und Niederschlagswasser in Misch- und Trennsystemen).

Leistungen, die von den Nutzern selbst durchgeführt werden, sind in den Fällen zu berücksichtigen (als Wasserdienstleistungen zu qualifizieren), in denen sie einen signifikanten (erheblichen) Einfluss auf die wasserwirtschaftliche Bilanz haben, falls die Gesamtwasserbilanz einer Region dies erfordert. Folgende Leistungen müssen daher auf ihre Signifikanz untersucht werden:

- a. industriell-gewerbliche Wasserversorgung (Eigenförderung),
- b. landwirtschaftliche Wasserversorgung (Beregnung),
- c. industriell-gewerbliche Abwasserbeseitigung (Direkteinleiter).

Aufstauungen zu Zwecken der Elektrizitätserzeugung und Schifffahrt sowie alle Maßnahmen des Hochwasserschutzes fallen nicht unter die Definition der Wasserdienstleistungen, können aber ggf. Wassernutzungen darstellen.

Die Kosten der Wasserdienstleistungen umfassen gemäß EU-WRRL⁶⁴ nicht nur die betriebswirtschaftlichen Kosten, sondern auch Umwelt- und Ressourcenkosten, auch wenn sie nicht vom Wasserdienstleister erstattet werden.

Umweltkosten können definiert werden als: „...] Kosten für Schäden, die die Wassernutzung für Umwelt, Ökosysteme und Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen (z.B. durch Verschlechterung der ökologischen Qualität von aquatischen Ökosystemen oder die Versalzung oder qualitative Verschlechterung von Anbauflächen).“

Ressourcenkosten können definiert werden als „... Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden (z.B. in Verbindung mit einer übermäßigen Grundwasserentnahme)“ oder einer Kühlwasserentnahme und Wiedereinleitung. Darüber hinaus können Ressourcenkosten auch bei einer Verknappung durch Verschmutzung entstehen, wenn dadurch eine Knappheit an Wasser mit ausreichender Qualität entsteht.

Umwelt- und Ressourcenkosten können jedoch als Begriffspaar verwendet werden, das die gesamten externen Effekte der Wasserdienstleistungen umfasst. In den Bearbeitungsgebieten sollten bis 2004 vorbereitende Arbeiten durchgeführt werden, um bis 2009 (erster Bewirtschaftungsplan, Festlegung von Maßnahmenkombinationen) die Erstellung einer flächendeckenden Umweltkostenaufstellung zu ermöglichen. Bis 2004 soll deshalb eine erste überblicksartige, qualitative Erfassung der Umweltbeeinträchtigungen durch Wasserdienstleistungen in enger Zusammenarbeit mit der Bestandsaufnahme nach Anhang II erfolgen (z. B. durch die Erfassung der Schadstofffrachten der Abwassereinleiter), die eine Grundlage für eine genauere zukünftige Betrachtung der Umweltkosten bietet.

Ein unterschiedlich großer Teil der Umwelt- und Ressourcenkosten ist in Deutschland in der Regel bereits durch Auflagen in wasserrechtlichen Bescheiden für Vorsorge- und Ausgleichsmaßnahmen sowie über Abgaben internalisiert. Diese sind:

- a. Abwasserabgabe;
- b. Wasserentnahmeentgelte;
- c. ggf. weitere Zahlungen (z.B. Ausgleichsabgaben beim Naturschutz).

Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelte sind zwar auch Teil der betriebswirtschaftlichen Kosten der Wasserdienstleistungen und daher im Rahmen der Pilotprojekte mitbetrachtet worden. Angesichts der Möglichkeit, mit ihnen bereits internalisierte Umweltkosten darstellen zu können, müssen sie daneben flächendeckend ermittelt und nochmals getrennt aufgeführt werden, wobei eine Darstellung der Zahlungen der verschiedenen Wassernutzungen (z.B. Industrie, Landwirtschaft usw.) einschließlich Eigenförderung/-einleitung angestrebt werden sollte. Die Daten über die Abwasserabgabe, die Wasserentnahmeentgelte und weitere Zahlungen müssen für die Bearbeitungsgebiete gesondert ermittelt und dargestellt werden.

Nach der EU-WRRL ist der Beitrag zur Kostendeckung der Wasserdienstleistungen durch die verschiedenen Wassernutzungen, zumindest aufgeschlüsselt nach privaten Haushal-

⁶⁴ Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 (2000/60/EG) zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

ten, Landwirtschaft und Industrie, aufzuzeigen. Bei der Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung ist dieser Beitrag größtenteils qualitativ zu beschreiben und im Einzelfall durch quantitative Aussagen zu ergänzen. Dabei sind z. B. diejenigen betriebswirtschaftlichen Kosten bei der Wasserversorgung zu betrachten, die durch andere Wassernutzungen (Einträge durch Abwassereinleitungen, diffuse Einträge aus der Landwirtschaft) entstehen und ob bzw. wie diese gedeckt werden, z.B. aus der Abwasserabgabe.

Die Grundsätze der Einnahmehbeschaffung für die Wasserdienstleistungen sind in den Gemeindeordnungen und Kommunalabgabengesetzen (KAG) in festgelegt:

§ 93 (2) Hessische Gemeindeordnung (HGO)⁶⁵: *Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen*

1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.

§ 10 Hessisches Kommunalabgabengesetz (HKAG)⁶⁶: *Benutzungsgebühren*

(1) *Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.*

(2) *Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. § 127a der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.*

(3) *Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen. In der Satzung können Mindestsätze festgelegt werden. Die Erhebung einer Grundgebühr neben einer Gebühr nach Satz 1 oder 2 ist zulässig.*

Die Gemeindeordnungen der Länder verpflichten danach die Gemeinden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen. Dieser Einnahmehbeschaffungsgrundsatz hat zur Folge, dass die Kommunen für die ihnen obliegenden Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Gebühren nach dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz des Landes erheben müssen.

Danach werden Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zur Deckung der Kosten erhoben. Die Kommunalabgabengesetze der Länder schreiben vor, dass die den Benutzungsgebühren zugrunde liegenden Kosten nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln sind. Durch den der Kalkulation der Gebühren

65 Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 11) i.d.F. vom 1. April 1993 (GVBl. 1992 I S. 534).

66 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 (GVBl. I S. 225).

zugrunde zu legenden betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff wird der durch die Leistungserbringung in einer Periode bedingte Wertverzehr an Gütern und Dienstleistungen erfasst. Die Basis der Kalkulation bilden somit nicht nur die ausgabengleichen Kosten für Betrieb, Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtungen sowie die Fremdkapitalzinsen, sondern auch die nicht ausgabewirksamen kalkulatorischen Kosten.

Zu den kalkulatorischen Kosten gehören insbesondere die Abschreibungen und die Eigenkapitalzinsen. Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen können die Abschreibungen für die anlageintensiven Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung grundsätzlich nach dem Anschaffungs- oder Herstellungswert oder dem Wiederbeschaffungswert bemessen werden. Bei einer Bemessung der Abschreibungen vom Anschaffungs- und Herstellungswert wird eine nominelle Kapitalerhaltung erreicht, während bei einer Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungswert auch die Mittel für eine spätere Erneuerung erwirtschaftet werden. Einige Länder erlauben in ihren Kommunalabgabengesetzen eine Abschreibung lediglich nach dem Anschaffungs- und Herstellungswert.

Zu den ansatzfähigen Kosten gehört auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Neben dem Fremdkapital umfasst der Begriff des aufgewandten Kapitals auch das für die Leistungserstellung eingesetzte und in der Einrichtung noch gebundene Eigenkapital, das Grundlage für eine kalkulatorische Verzinsung ist. Die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen erfolgt in der Regel auf der Basis der Anschaffungswerte. Nicht zulässig ist die Einbeziehung eines kalkulatorischen Unternehmergewinns in die Gebührenkalkulation. Zu den Kosten, die der Ermittlung der Benutzungsgebühren zugrunde zu legen sind, gehört auch die Abwasserabgabe.

Das Anlagevermögen von Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, für deren Benutzung Gebühren erhoben werden, kann auch durch Beiträge und Zuschüsse Dritter finanziert werden. Einmalige Beiträge werden nach den Kommunalabgabengesetzen von den Eigentümern der Grundstücke erhoben, die die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen haben. Die Zuschüsse Dritter umfassen die Zuwendungen und Zuweisungen der öffentlichen Hand (insbesondere Landeszuschüsse) und Zuwendungen Privater.

Ob Beiträge und Zuschüsse Dritter von den der Gebührenkalkulation zugrunde zu legenden Abschreibungen abzuziehen sind oder keine Berücksichtigung bei der Ermittlung der Abschreibungen finden, ist in den Kommunalabgabengesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. In allen Bundesländern muss dagegen bei der Verzinsung des Eigenkapitals der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Eigenkapitalanteil außer Betracht bleiben.

Für die den Benutzungsgebühren zugrunde zu legenden und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermittelnden Kosten gilt das Kostendeckungsprinzip, wonach das Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot) und in den Fällen der Pflichtgebühren in der Regel decken soll (Kostendeckungsgebot).

Obwohl das Kostendeckungsprinzip als „Sollvorschrift“ ausgestaltet ist, ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ebenso verbindlich wie eine „Mussvor-

schrift“. Da die Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung überwiegend dem Vorteil einzelner Personengruppen, nämlich dem Vorteil von Grundstückseigentümern dienen, handelt es sich bei der für ihre Benutzung erhobenen Gebühren um Pflichtgebühren, so dass für sie das Kostendeckungsgebot gilt.

Diese allgemeinen Anforderungen an die wirtschaftliche Analyse, die eine entscheidende Grundlage für die Bewertung der Effizienz der Ressourcennutzung darstellt, sollte entsprechend der Bewertung der Nachhaltigkeit in einer Umweltverträglichkeitsprüfung weitergehend „formalisiert“ („standardisiert“) werden. Voraussetzung dafür ist jedoch die räumliche und funktionale Abgrenzung des Untersuchungsraumes (Flussgebietseinheit, Bearbeitungsgebiet, Wasserkörper) und die rechtliche Position des Bewirtschaftungsplanes (inklusive des entsprechenden Maßnahmenprogramms).

Es wird zum Teil die Auffassung vertreten, „dass die Mitgliedstaaten bei der wasserwirtschaftlichen Planung Effizienzgesichtspunkte im Auge behalten sollen, aber keineswegs strikt verpflichtet sind, den Ergebnissen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu folgen“ (nach mündlicher Mitteilung E. Reh binder vom 28 Sept. 2004).

Nach Art. 11 Abs. 1 EU-WRRL sind die Maßnahmenprogramme zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele „unter Berücksichtigung“ der Ergebnisse der Analysen gem. Art. 5 zu erstellen. Hierzu gehört unter anderem die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung nach Anhang III. Weiterhin sieht die EU-WRRL als Teil der Maßnahmenprogramme in Art. 11 Abs. 3 Buchst. c Maßnahmen vor, die effiziente und nachhaltige Wassernutzung „fördern“. Hinzuweisen ist schließlich auf Erwägungsgrund 36 der EU-WRRL, wo die wissenschaftlichen Analysen als „solide Grundlagen“ für die Maßnahmenprogramme bezeichnet werden.

Aus diesen Formulierungen ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten zwar Effizienzgesichtspunkte bei der wasserwirtschaftlichen Planung im Auge behalten sollen, aber keineswegs strikt verpflichtet sind, den Ergebnissen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu folgen. Vielmehr handelt es sich hierbei um Abwägungsmaterial, das bei der planerischen Entscheidung in die Abwägung einzustellen ist, das Abwägungsergebnis jedoch nicht determiniert.⁶⁷

Das spezielle Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse ist nur ein „formalisiertes“ Bewertungsverfahren. Es gibt jedoch eine Reihe anderer Verfahren, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Aufgabenstellung besser verwendbar sind. Insbesondere in den vorliegenden Bewirtschaftungsplänen (z.B. Leine, Neckar Unterrhein, Hessisches Ried) wurden verschiedene Bewertungsverfahren modellhaft angewandt. Eine Determinierung der Abwägungsergebnisse durch die Ergebnisse der ökonomischen Bewertung ist auch aufgrund der „Relativität“ der jeweiligen Ergebnisse ausgeschlossen. Eine gewisse „Formalisierung der Verfahren erscheint jedoch unverzichtbar, um die Transparenz der Entscheidung zu sichern.

⁶⁷ Auch im Schrifttum zur Siebten Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes gibt es keinerlei Stimmen, die für eine verpflichtende Kraft der Effizienzanforderungen der EU-WRRL eintreten.

4 Nutzungskonflikte und Öffentlichkeitsbeteiligung

4.1 Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestehenden Genehmigungsverfahren

Neben der Tatsache, dass formalisierte Verfahren im Rahmen der Wasserrechtsvergabe zur Integration der ökonomischen Bewertung und Umweltverträglichkeit noch fehlen, führte die bisherige Diskussion zu folgendem Resultat: die zunehmende Notwendigkeit der räumlichen Koordination/Verknüpfung von Entnahmerechten und ihre Abstimmung auf Bewirtschaftungspläne (Teilbewirtschaftungspläne) und -maßnahmen im Sinne des WHG und der Wasserrahmenrichtlinie. Wie die bisherige Wasserrechtsanalyse ergab, ist der Status (quo) der Einzelgenehmigung als elementares wasserrechtliches Vollzugsinstrument in wesentlichen Zügen durch die Wasserrahmenrichtlinie unberührt, d.h. dass die Einzelgenehmigung nicht nur ihren zentralen Stellenwert im Sinne eines isolierten Einzelvollzugsinstruments beibehalten hat, sondern dass auch die schon benannten nur sehr eingeschränkten Rechtsgründe zur Einwendungsberechtigung gegenüber Wasserrechtsentscheiden Geltung haben. Hier existiert ein formalisiertes Verfahren mit geregelter Anhörung (entsprechend § 73 Abs. 1-3 und 5 VwVfG), Erörterungstermin (§ 73 Abs. 5 VwVfG) und Einwendungen nur durch die vom Vorhaben betroffenen (vgl. oben Eigentümer, Wasserrechtsinhaber etc.) (§ 73 Abs. 5 VwVfG), formelle Entscheidung auch über die Einwendungen (§ 74 Abs. 2 VwVfG) und Klagerechte gegen den Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt (gemäß § 79 VwVfG). Diese auf Eigentum, Wasserrechtsinhaber und Sicherung von Gesundheitsaspekten beruhende Öffentlichkeitsbeteiligung wird der auf der kleinräumigen Flächennutzungsskala bzw. Wasserkörper im Sinne der EU-WRRL bestehenden Komplexität von Nutzungskonkurrenzen um und Interessenskonflikten nicht gerecht.

4.2 Nutzungskonflikte, inhaltliche Mängel und mangelnde Vollzugskontrolle bei wasserrechtlichen Planungsinstrumenten bzw. wasserrechtlichen Einzelgenehmigungen

Gerade im Umland großer Siedlungsagglomerationen⁶⁸ sind nutzungsspezifische Konkurrenzen und Konflikte sehr komplex.

68 In der raumplanerischen Sprache handelt es sich um Verdichtungs- bzw. Ordnungsräume.



Abbildung 8: Nutzungskonkurrenzen bei Grundwassernutzung⁶⁹

Seit jeher hat die landwirtschaftliche Nutzung einen entscheidenden Einfluss auf den Grundwasser- und Bodenhaushalt. So waren Grünlandnutzungen in Senken bzw. Auebereichen, in denen im Winter wie Frühjahr das Wasser über der Oberfläche stand durchaus ein fester Bestandteil. Auf grundwasserferneren Standorten erfolgte Ackerbau der landwirtschaftlichen Nutzung im Kontext der Grünlandbewirtschaftung. Grundlage einer solchen differenziert gefächerten Betriebsweise war die Einheit von Tier- und Pflanzenproduktion in einem Betrieb (BWK 2003). Diese an den Bodenwasserhaushalt angepasste Wirtschaftsweise hat sich zunehmend durch den Strukturwandel der Landwirtschaft verändert bzw. aufgelöst. Bodennutzungsintensivierung und -spezialisierung (EU Förderkulisse) vor allem auf Pflanzenbau hin (oder nur monokulturell auf Viehproduktion mit externem Zusatzfutter) prägen die Situation. Die weiterführenden Spezialisierungen im Pflanzenbau gerade in Ballungsraumnähe (Sonderkulturen wie Gemüse) haben zu veränderten Ansprüchen an den Bodenwasserhaushalt geführt, die zunehmend nur mehr durch Beregnungsanlagen zu erfüllen sind. Ein weiteres noch wesentliches Merkmal ist die Garantie der Befahrbarkeit von Äckern mit schwerem Maschinengerät; daher müssen Grundwasserschwankungen nach Möglichkeit so weit zurück gehalten werden, dass Mindestflurabstände (zu klimatisch mittleren Perioden) von 1,50 Meter unter Ackerstandorten gefordert sind (vgl. RP Darmstadt, 1999 – Grundwasserbewirtschaftungsplan). Ähnliches gilt für Deponiestandorte (mindestens ein Meter Abstand von der Unterkante) wie Bau-

69 Quelle: ISOE in Abwandlung einer Skizze Heiko Gerdes.

werken (Wohnanlagen, Trassenunterführung etc.). Für natürliche Biotoptypen gelten folgende Empfehlungen des Grundwasserflurabstandes.

Maximale Anpassungsfähigkeiten grundwasserstandsabhängiger Pflanzengesellschaften an Veränderungen des Grundwasserstandes (vgl. Regierungspräsident Darmstadt 1995).

<p>Grenzflurabstand 0 m:</p>	<p>Biotoptypen Weichholzaunen-Wälder, Bruch- und Sumpfwälder (nasse Variante) Gehölze feuchter bis nasser Standorte Terrestrische Röhrichte und Hochstaudenfluren Feuchtwiesen (Binsenwiesen) Großseggenriede (nasse Variante) Vegetation periodisch trocken fallender Standorte</p> <p>Schwankungsbereich über Geländeoberkante bis 0,5 unter Flur</p> <p>Definition alle Niedermoore der Altnekar-, Altmair- und Altrheinlachen und Auenleyböden</p>
<p>Grenzflurabstand 0,5 m:</p>	<p>Biotoptypen Feuchtwiesen Feuchtwiesen wechselfeuchter, nährstoffarmer Standorte Flutrasen Borstgrasrasen (feucht) Salzwiesen Großseggenriede</p> <p>Schwankungsbereich von 0 bis 1 m unter Flur</p> <p>Definition Auengley, Naß- und Anmoorgley</p>
<p>Grenzflurabstand 1 m:</p>	<p>Biotoptypen Stieleichen-Hainbuchenwälder (feuchte Variante) Bauchauenwälder Feuchtwiesen</p> <p>Schwankungsbereich von 0,5 bis 1,5 m unter Flur</p> <p>Definition Auengley, Auenbiete mit semiterrestrischen Böden</p>
<p>Grenzflurabstand 2 m:</p>	<p>Biotoptypen Hartholzaunenwälder, Stieleichen-Hainbuchenwälder</p> <p>Schwankungsbereich 1,5 m bis 2,5 (3) m unter Flur</p> <p>Definition Hartholzaunenstandorte wasserseits der Rheinwinterdämme Terrestrische Böden mit Vergleyung im Untergrund < 2 m</p>
<p>Grenzflurabstand 5 m:</p>	<p>Biotoptypen Teiche (Baggerseen und sonstige Abgrabungsflächen)</p> <p>Schwankungsbereich 4,5m bis 6,0 m unter Flur</p> <p>Definition Durch Abgrabungen entstandener Sonderstandort, der wegen der Reliefabweichung einer besonderen Festlegung bedarf</p>

Besonders stark konfliktieren dort die Nutzungen, wo die Ansprüche an den Grundwasserstand stark voneinander abweichen, so zum Beispiel Feuchtbiotope (die nach der Wasser-Rahmenrichtlinie durchaus Bestandteil des guten Zustandes des Grundwasser darstellen) mit bauwerksbedingten Grundwasserflurabständen oder Intensivlandwirtschaft mit forstwirtschaftlichen Interessen (vgl. zum Beispiel Fuhrberger Feld, Hessisches Ried usw.). Werden diese Nutzungskonflikte auf kleinräumiger Skala um einen Grundwasserentnahmepunkt (engerer und weiterer Untersuchungsraum im Sinne des oben zitierten Leitfadens) nur mit dem klassischen Beteiligungsregime nach § 6 WHG (und den jeweiligen landesrechtlichen Ausformungen) angegangen, so führt dies zu absehbaren Dauerkonflikten und schwer zu treffenden Genehmigungsbescheiden (mündliche Mitteilung von Herrn Droste, Harzwasserwerke, vom 7.7.2003 bzw. Dr. Quadflieg, HMU, vom 1.10.2003).

Diese Konfliktstellung ist aber oft auch schon in den entsprechenden Planwerken (vor allem Regionalplänen) ablesbar. Die, die Verdichtungsräume umgebenden Gebiete, Räume sollen im Sinne der funktionsräumlichen Arbeitsteilung die unterschiedlichen Einzelanforderungen wie Naturschutz, Erholungsräume, Wasserwirtschaft etc. realisieren; bei genauerer Betrachtung kommt es zu Überlappungen und gegenseitigen Behinderungen der Einzelanforderungen an die Fläche oder die jeweiligen Nutzflächen bilden getrennt nach Fachressorts und Planungsträgern eine Ansammlung lediglich unverbindlicher Einzelanforderungen. Daraus lässt sich ablesen, dass bisherige Planungskonzeptionen, die in der Regel auf die Flächennutzung abstellen, nicht in der Lage sind, sowohl die sozialen Veränderungen und Funktionen wie zum Beispiel sozio-ökonomischen Effekte als auch die naturalen Anforderungen besser zur Deckung zu bringen. Vielmehr verhält es sich so, dass die Planungswerke im wesentlichen die bisherigen Entwicklungsfenster (der je einzelnen Anforderungen an Naturschutz, Siedlungsentwicklung etc.) festschreiben und insofern sich widersprechende Nutzungen, Siedlungsdispersion entlang punktachsialer Linien, nur technisch ausgerichtete Lösungsmuster der Wasserkrise, Verinselung des Naturschutzes, mittlerweile schon zu dem geduldeten Normalbestand solcher Planwerke zählen. Für alle drei großen Bereiche Wirtschaft, Natur und sozialräumliche Bedingungen entwickeln diese Pläne keine produktiven Angebote für ein (sozio-)ökonomisch, ökologisch und wasserwirtschaftlich abgestimmtes Konzept.

4.3 Verfahrensanforderungen zur Konfliktregulierung bei Wasserentnahmegenehmigungen

Dieser Befund lässt sich insbesondere an dem bisherigem Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung und wasserfachlicher Planung nachvollziehen. Bislang hatten sich die Regionalplanungen im Wesentlichen darauf beschränkt, die Planungsvorstellungen der Fachplanungen zu übernehmen. Überfachliche Ziele der Raumplanung als ausgewiesene Vorgabe für die Fachplanungen, wie z.B. querschnittsorientierte komplexe Nutzungsmuster für Räume (auf der Ebene landesweiter Programme, Regionalpläne bzw. für Teilräume) fehlen. Hierfür müsste sich aber die Raumordnung weg von der nur an Flächenzuweisung(-widmung) orientierten Vorgehen mit der Hintergrundvorstellung der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung bewegen. In den entsprechenden Planwerken müssten „die die Planung steuernden Rechtsnormen sich darauf beschränken, entsprechendes Abwä-

gungsmaterial zu definieren“ (SRU, 1998, TZ 296) und auch entsprechende Abwägungsregeln zu konkretisieren; z.B. fehlen für die Umsetzung „Schutz des Grundwassers“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 Raumordnungsgesetz feste Abwägungsregeln dafür, wie dieses formulierte Vorgehen zum vorsorgenden Grundwasserschutz umzusetzen ist. Auch fehlen für die Umsetzung der Wasserpläne (der alten, überörtlichen Fachplanungen) Verwaltungsvorschriften und Vollzugskontrollen (vgl. SRU, 1998, TZ 296,309). Der SRU kam in seinem Sondergutachten zum flächendeckenden Grundwasserschutz (SRU 1998) zu dem Ergebnis, dass die Ursachen der Defizite der bisherigen wasserwirtschaftlichen Pläne (auch im Verbund zur Raumordnung) folgende sind: „Der hohe Verfahrensaufwand, die zum Teil fehlende Verpflichtung zum Aufstellen der Pläne, inhaltliche Mängel und die zum Teil mangelnde Wirksamkeit der Planungsinstrumente. Offenbar legt der Gesetzgeber auch kein besonders Gewicht auf die wasserwirtschaftliche Planung weil eine Vollzugskontrolle nicht gesetzlich vorgesehen ist; der Stand der Planung wird trotz bestehender Berichtspflichten der Länder nicht fortlaufend erfasst.“ (SRU 1998: 162)

„Die Überwindung dieser Planungs- und Vollzugsprobleme sieht der Sachverständigenrat für Umweltfragen vor allem in der fachübergreifenden koordinierenden Planung“ (SRU, 1998, TZ 321 & 322). Die verschiedenen Nutzungsansprüche beispielsweise an das Grundwasser benötigen insofern eine medienübergreifende, interdisziplinäre so wie unter Umständen auch interinstitutionelle Betrachtung und Problemlösung (vgl. SRU 1998, TZ 315). Diese Defizite in der bisherigen Wasserplanungspraxis bedingten ein Ausweichen auf nicht förmliche Planungen (vgl. Kap. 5.2.1). Vor allem die Ebene der Bewilligungen nach § 36 b WHG alt benötigt einen Beteiligungsprozess der relevanten Fachbehörden, der betroffenen Kommunalverwaltungen, der Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen, von Wasserverbänden und sonst betroffener und interessierter Kreise, um einerseits die Planung zumindest der Maßstabsgröße Region wie Teilgebiete zu straffen, wasserrechtliche Genehmigungen schneller zu ermöglichen und um andererseits die komplexen Nutzungskonkurrenzen optimaler zum Ausgleich zu bringen.

Insbesondere scheint das hoheitsrechtliche Muster, das vorsieht, dass eine Regierungsbehörde in Amtsausübung alle, das Wasser betreffende Fragen abschließend (für alle Zukunft) reguliert, nicht mehr umstandslos funktionieren zu können. Ein solches „übergeordnetes“ Verwaltungsmodell hat zu wenig Kontakt zur regionalisierten wie aber auch zur lokalen Problematik. Rückkopplungsmöglichkeiten mit den unterschiedlich – im Konflikt stehenden – Interessensträgern der politischen Willensbildung auf der Ebene der Gemeinde mit der Exekutive sind schwieriger geworden und raumbezogene Abstimmungsprozesse zur Einleitung nachhaltigerer Entwicklung bedürfen insofern der Ermöglichung dezentraler Entscheidungsfindungsstrukturen, aber auch der Strukturen freiwilliger Kooperation auf Zeit.

Hiermit ist ein wesentlicher Punkt sozial-ökologischer Regulation angesprochen, denn das nach klassischem Planungsverständnis die Planung regulierende Subjekt ist nun selbst Teil des regulierenden Vorgangs, Teil der Rückkopplungsschleife und damit auch Teil des komplexen Beziehungsgeflecht zwischen natürlichen und gesellschaftlichen Anforderungen. Nicht alleine das ursprüngliche Steuerungssubjekt ist als Akteur zu fassen, sondern eben auch Planungsbetroffene und Interessensvertreter. Diese werden nun Akteure einer sozial-ökologischen Regulation, indem sie in Rückwirkungsschleifen mit einbezogen wer-

den, so dass eine umfassende Partizipation relevanter Akteure im Regulationsprozess zum Merkmal des Regulationsprozesses selbst wird. Rückkopplung mit diesen Akteuren bedeutet nicht nur Einbeziehen differierender Interessen, sondern gestattet auch eine neue Sicht auf den Stellenwert von Wissens- und Informationsvermittlung. Partizipation bedeutet dann letztlich eine Eingliederung vormals externer Vorgänge (z.B. außerhalb des Wassersektor liegende wie Flächennutzung) in den Regulationsprozess und bietet die Möglichkeit den Unsicherheitsfaktor künftiger Entwicklungen in die Regulierung mit einzu-beziehen, nämlich den menschlichen Handlungsfaktor. Menschliches Handeln kann insofern als der eigentliche Unsicherheitsfaktor im System begriffen werden. Durch diese Etablierung kommunikativer Strukturen werden die Akteure nicht nur materiell-technisch, sondern auch auf Basis von Wissen, kommunikativ-symbolisch in die Regulation mit einbezogen (vgl. Kluge 2004, Hummel/Kluge 2004).

Bei einer solchen Vorgehensweise käme der staatlichen Ebene die Aufgabe zu, durch strategische Kontextsteuerung die angesprochenen Rückkopplungsprozesse und Innovationspotenziale für eine nachhaltige Entwicklung in der Wasserwirtschaft abzusichern. Der Staat könnte zum Beispiel die Aufgabe der Moderation Runder Tische übernehmen (vgl. Kap. 5.2), aus einer solchen Perspektive würde der Interventionsstaat zusehends substituiert durch Systeme horizontaler Verflechtung auf regionaler Ebene (auch der lokalen). Dafür gibt es unterschiedliche Modalitäten; in ihnen kämen nicht nur wechselseitige Lernprozesse der Kooperation zum Tragen, sondern es gäbe auch Motivation für ein gemeinsames zukunftsweisendes Projekt der Region: nämlich eine regional wie lokal abgestimmte, ökonomisch wie ökologisch effiziente Wasserbewirtschaftung. Die im Folgenden vorgestellten, nicht-formellen Verfahren sind für je unterschiedliche Problemausrichtungen Ziel führend, und sie können zur Bündelung und Optimierung der formellen Verfahren (zum Beispiel im Sinne des § 6 WHG) dienen. Vielerorts werden solche nicht-formellen Verfahren gleichsam als Vorverfahren zu Einzelgenehmigungsverfahren bereits schon umgesetzt (mündliche Mitteilung, H. Droste HWW).

4.4 Verhältnis von Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14. Wasserrahmenrichtlinie und Einzelgenehmigung nach § 6 WHG

Die obige wasserrechtliche Analyse (vgl. Kapitel 2) hob hervor, dass im Kontext des Art. 14 neben der Informationsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung der eigentliche Kern der Beteiligung sich auf den Bewirtschaftungsplan bezieht und nicht auf den an sich wichtigen Part des Maßnahmenprogramms. Ein Bewirtschaftungsplan für ein gesamtes Flusseinzugsgebiet enthält eher abstrakte bzw. stark zusammengefasste Ausführungen in Anlehnung an Anhang 7 der Wasserrahmenrichtlinie. Die so genannte Öffentlichkeit, vor allem Interessierte vor Ort, werden sich schlecht bebildern können, welche lokalen Auswirkungen dieser Plan für sie konkret hat. Das Verstehen und Wahrnehmen, das Wecken von Interesse könnte insoweit eher durch regionalisierte Pläne erreicht bzw. erhöht werden, zumal die Bewirtschaftungspläne von unten nach oben verfertigt werden, d.h. auf der Arbeitsebene, die die entsprechende Vollzugsbefugnisse und wasserwirtschaftlichen Erfahrungen hat. Die Pläne werden hernach national bzw. grenzüberschreitend zusammengefasst. Ein solches Vorgehen nach Teilplänen wird zwar einerseits als sinnvoll erachtet,

aber pragmatisch aus Zeit- und Personalaufwandsgründen abgelehnt (Mitteilung H. Jekel, BMU/LAWA, Kluge/Jekel 2002), zumal es ja die UVP-Richtlinie gebe. So richtig es ist, dass gemäß der Plan-UVP-Richtlinie eine Öffentlichkeitsbeteiligung bezüglich des Maßnahmenprogramms nach Art. 11 Wasserrahmenrichtlinie durchgeführt werden muss, so bezieht sich diese Öffentlichkeitsbeteiligung

- wieder nur auf Umweltwirkungen (ökonomische, soziale Aspekte sind nicht gleich berechtigt) und
- nur auf bereits aggregierte Maßnahmen, die wiederum die lokale regionale Skala nicht direkt mit einbeziehen.

Aus diesen Gründen spricht vieles für eine differenzierte Öffentlichkeitsbeteiligung, die in der Lage ist, die regionalen Belange, Konflikte und Ausgleichsmöglichkeiten mit den lokalen Interessenskonflikten zu verknüpfen und auszugleichen. Nach unserer bisherigen Analyse würden regionale Abstimmungen und Versorgungsverbände die lokale Situation mit- und vorprägen (Abbau von Redundanzen, Konzentration der verfügbaren Ressourcen, überörtliche Ausgleichsmodi). Wie eine solche Verknüpfung von örtlichen und regionalen Interessen prozesshaft erfolgen kann, ist beispielhaft in dem Modell „gemeindliches Vorsorgekonzept“ (siehe Kap. 5.2.2.5) angesprochen.

5 Drei unterschiedliche Modellvarianten zur Ressourcen-Regulation: formelle, nicht-formelle Verfahren, ökonomische Regulationsmechanismen

5.1 Formelle Verfahren: formelles Rechtsmodell für Teilpläne

Regionale Planungskonzepte

Die §§ 36, 36b WHG enthalten keine Aussagen über den Aggregationszustand und die Tiefe der wasserwirtschaftlichen Planung. Auch die novellierten Landeswassergesetze verzichten auf entsprechende Festlegungen. Es kommt hinzu, dass die Ergänzung der flussgebietsbezogenen Planung durch regionale oder örtliche Teilprogramme und Teilpläne im Gesetz inhaltlich nicht ausgeformt ist und deren Aufstellung im Ermessen der Wasserbehörden liegt. Insoweit tragen die Landeswassergesetze nicht zu einer Konkretisierung bei. Allerdings ist es nach dem Wasserhaushaltsgesetz zulässig, bei der Vorbereitung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, die arbeitsteilig durch die Anrainerländer erfolgt, kleinräumig von unten her vorzugehen. Die Praxis der Länder variiert hier stark. Es finden sich weitmaschige Vorgehensweisen, die ganze Flussläufe als Bearbeitungsgebiete zugrunde legen, aber auch kleinräumigere Konzepte, die bei Wasserkörpern ansetzen. Immerhin sind nach der Musterverordnung der LAWLA zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie die relevanten Daten in einer Weise zu erheben, dass sie Grundlage für eine kleinräumige Planung sein könnten. Bei Oberflächengewässern sind Messungen in Bezug auf eine ausreichende Zahl von Wasserkörpern durchzuführen, bei deren Anzahl es auf die Bedeutung des Abflusses für die gesamte Flussgebietseinheit ankommt; insbesondere ist an Stellen großer Flüsse zu messen, an denen das Einzugs-

gebiet größer als 2 500 km² ist, sowie an größeren Seen. Darüber hinaus sind alle Grundwasserkörper zu beschreiben und die jeweiligen Einwirkungen auf das Grundwasser zu prüfen.

Wenn sich erweisen sollte, dass sich die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne in der Praxis auf einen größeren Raum mit entsprechend hohem Aggregationsgrad und fehlender Tiefe beziehen werden, so wird auch nach neuem Recht der einzelnen Genehmigungsentscheidung eine besondere Bedeutung zukommen. Gleichzeitig lässt sich die Gefahr nicht von der Hand weisen, dass die Wasserbehörden von der an sich gegebenen Möglichkeit, bei Erteilung der Einzelgenehmigung den größeren Raum und künftige Nutzungsinteressen zu berücksichtigen, nicht ausreichend Gebrauch machen werden. Es besteht daher ein Bedarf für eine Steuerung des Bewirtschaftungsermessens bei Konflikten zwischen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz, die auf regionaler und lokaler Ebene auftreten können.

Nach der Logik des von der Wasserrahmenrichtlinie institutionalisierten Systems wasserwirtschaftlicher Planung könnte diese Rahmensetzung durch Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für Teilgebiete erfolgen. Dementsprechend bestünde die rechtspolitische Aufgabe darin, das im Gesetz inhaltlich nur rudimentär und verfahrensmäßig rein optional angelegte Instrumentarium so auszubauen und anzureichern, dass es als wirksames Scharnier zwischen den auf Flussgebiete bezüglichen, auf der Grundlage weiträumiger Bearbeitungsgebiete erstellten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne und der Einzelgenehmigung fungieren kann. Dazu gehören eine Einschränkung des Ermessens der Wasserbehörden hinsichtlich der Frage, ob und wann sie Teilplanungen durchführen, Angaben über den relevanten Planungsraum, Aussagen über den Mindestinhalt von Teilprogrammen und Teilplänen (die auf dieser Ebene zusammengefasst werden sollten) und die Bindung an übergeordnete Planungen. Insbesondere sollten die Teilpläne, um die benannten Defizite der wasserwirtschaftlichen Planung neuer Art hinsichtlich des Wirkungsbereichs der Planung zu beheben, so ausgestaltet werden, dass sie auch Aussagen über raumbezogene Nutzungen aus wasserwirtschaftlicher Sicht machen können, die in der allgemeinen räumlichen Planung zu berücksichtigen sind. Solche Regelungen gibt es bei anderen umweltbezogenen Planungen (vgl. z.B. §§ 14 Abs. 2, 15 Abs. 2, 16 Abs. 2 BNatSchG, § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG). Allerdings waren nach bisherigem Landesrecht die wasserwirtschaftlichen Pläne alter Art durch deren Feststellung für alle Behörden und die Kommunen verbindlich. Die novellierten Landeswassergesetze haben diese Regelung für die Programme und Pläne neuer Art nicht übernommen. Eine derartige Verbindlichkeit erscheint allerdings auch wenig angemessen, soweit ein wasserwirtschaftlicher Plan raumbezogene Aussagen macht und damit in den Kernbereich der allgemeinen räumlichen Planung eingreift. Hier ist nur eine Berücksichtigungspflicht sinnvoll.

Auf der Ebene des Verfahrens wäre eine auf den möglichen Inhalt des Teilplans ausgerichtete obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen. Diese sollte insbesondere auch die Lücken und Defizite der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Wasserrahmenrichtlinie und Plan-UVP-Richtlinie ausfüllen bzw. ausgleichen. Sie könnte bei entsprechender

Ausgestaltung zur Lösung der vielfältigen Interessenkonflikte über die aktuelle Nutzung des Wasserkörpers und die nutzungsrelevante räumliche Entwicklung beitragen.

Gegenüber Alternativen im Bereich informeller Planung besitzt dieses Modell den Vorteil der Systemgerechtigkeit, weil es dem im Gesetz angelegten System imperativer Planung folgt. Darüber hinaus lässt es sich hinsichtlich seiner Rechtswirkungen eindeutig strukturieren, indem die für das Maßnahmenprogramm vorgesehenen Rechtswirkungen übernommen und darüber hinaus Aussagen über die Bindung oder Berücksichtigungspflicht anderer Behörden getroffen werden. Schließlich erhält die Öffentlichkeitsbeteiligung einen gesicherten Rechtsstatus und wird rechtlich erzwingbar.

5.2 Nicht-formelle Verfahren: unterschiedliche Partizipationsmodelle

5.2.1 Rechtliche Rahmen: Informelle Bewirtschaftungskonzepte

Je nach Aggregationsgrad und Tiefe der wasserwirtschaftlichen Planung nach den §§ 36, 36b WHG verbleibt den Wasserbehörden ein mehr oder weniger weites Bewirtschaftungsermessen im Einzelfall (vgl. Kap. 2.2.3). Dabei geht es um wasserwirtschaftliche Risiko- und Ressourcenvorsorge über die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele hinaus und um die Zuteilung von Benutzungsrechten. Dies erfordert insbesondere die Entscheidung von Konflikten zwischen den vielfach konkurrierenden Nutzungsinteressen nach ihrer wirtschaftlichen und sozialen Wertigkeit. Da Bewirtschaftung ihrem Wesen nach auf ein planmäßiges Vorgehen abzielt, ist diese Konfliktentscheidung nach einem Teil des Schrifttums nur rechtmäßig, wenn die in ihr zur Geltung gebrachten planerischen, gestalterischen und verteilenden Zweckmäßigkeitserwägungen auf einem präzisen, in sich stimmigen Bewirtschaftungskonzept beruhen, das über den Einzelfall hinaus angelegt ist.⁷⁰ Die Geltung eines solchen Grundsatzes lässt sich in der wasserrechtlichen Rechtsprechung – im Gegensatz zu der im Immissionsschutzrecht⁷¹ – zwar nicht nachweisen. Man wird aber feststellen können, dass die Entwicklung einer Bewirtschaftungskonzeption zweckmäßig ist, um das Handeln der Wasserbehörde im Bereich des Bewirtschaftungsermessens zu steuern und gegenüber verwaltungsgerichtlichen Klagen abzusichern.

In der bisherigen Praxis sind informelle Bewirtschaftungskonzepte aus Gründen der Verwaltungsökonomie und Flexibilität vielfach anstelle der als zu schwerfällig empfundenen Bewirtschaftungspläne alter Art (§ 36b WHG a.F.) eingesetzt worden. Es handelt sich dabei um Belastungs- und Nutzungskonzeptionen, die aus behördlichen Verlautbarungen und der ständigen Vollzugspraxis erschlossen worden sind⁷² und Bindungswirkungen nach außen nur aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit empfangen. Auch in der allgemeinen räumlichen Planung wird vielfach mit informellen Planungsinstrumenten gearbeitet.

70 Salzwedel 1998, Rdnr. 20; Kotulla 2003, § 6 Rdnr. 20; Reinhardt 1998, S. 89; in der Sache auch Breuer 1987, Rdnr. 221.

71 BVerwGE 69, 37, 43.

72 Vgl. Salzwedel 1998, Rdnr. 20, 29.

Zum Teil hat auch eine stärkere Formalisierung stattgefunden. So sind in der Planungspraxis auf Landes- und Regionalebene Aktionsprogramme und Sonderpläne entwickelt worden, die unter anderem die Lösung örtlich oder regional begrenzter Problemlagen zum Gegenstand haben.⁷³

In Schleswig-Holstein ist – ebenfalls ohne gesetzliche Grundlage – das Instrument des Gewässerentwicklungsplans eingeführt worden, der im Gegensatz zum Bewirtschaftungsplan alter Art inhaltlich eine Flächenbezogene und stärker ökologische Zielrichtung, insbesondere im Bereich diffuser Stoffeinträge, verfolgt.⁷⁴

Bewirtschaftungskonzepte sind auch nach neuem Recht zur Ausfüllung von Bewirtschaftungsspielräumen nach § 6 WHG zulässig und sinnvoll, soweit solche im Rahmen der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele bestehen und nicht bereits durch wasserwirtschaftliche Pläne neuer Art nach den §§ 36, 36b WHG ausgeschöpft sind. Dies gilt insbesondere für Nutzungskonkurrenzen und die daraus resultierenden Zuteilungsfragen. Dabei ist selbstverständlich auch eine stärkere Formalisierung, etwa durch schriftliche Fixierung des Konzepts und Eröffnung einer formlosen Partizipation möglich; und es kann inhaltlich eine anspruchsvollere Konzeption verfolgt werden, die über die rein wasserwirtschaftliche Perspektive hinaus greift.

Mehr Bürgerbeteiligung schafft nicht nur mehr Akzeptanz für Entscheidungen auf politischer Ebene und den Planungsebenen in den Kommunen, bei regionalen Gebietskörperschaften oder allgemein den Verwaltungsbehörden; vielmehr heißt 'Bürgerbeteiligung' neben Akzeptanz auch zusätzlichen Raum für eine bessere Qualität der Entscheidungen, für mehr Effizienz und Kompetenz zu schaffen. Das Verwaltungshandeln, so kann man abgekürzt sagen, gewinnt durch die Beteiligung.

Bei vielen Anhörungen der so genannten formellen Verwaltungsverfahren sind Grundentscheidungen der Planungsträger oft schon gefällt, und letztlich gibt es nur kleine nachträgliche Korrekturspielräume durch Beteiligung. Vielen Bürgern ist es aber wichtig, schon von Anbeginn beteiligt zu sein und nicht erst im Nachhinein. Beteiligung in einem offeneren Sinne bedeutet daher zunächst die Verbesserung der Kommunikation und der Mitwirkung von Anbeginn. Es müssen hier bestimmte Verfahrensregeln gelten (z.B. gleiche Rechte und Pflichten aller Beteiligten, nachvollziehbare Kriterien für die Auswahl der Beteiligten und der Beteiligungsform, Berücksichtigung von Zeitaufwand und Kosten, welcher räumliche Bezug ist für welche Beteiligung ausschlaggebend).

Auf der kommunalen Ebene des politischen Systems existieren Beteiligungsformen an politischen Entscheidungen, die normiert sind und als „formelle“ Verfahren bezeichnet werden; hierzu zählen Bürgerversammlungen (die rein zur Information dienen) oder auch der Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene (z.B. Bürgerentscheid in der Stadt Freiburg im Breisgau zum Bau eines Kongresszentrums im Jahre 1988; vgl. hierzu Beckmann/Keck, 1999). Im Folgenden wird zunächst einmal auf die nicht-formellen Verfahren abgehoben.

73 Hoffmeister, 1992; Heil 1993.

74 Holst u.a. 1991.

Generell ist anzumerken, dass im gegenwärtigen Stadium die Verwaltungsbehörden, die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, aber auch in der Wirtschaft gut beraten sind, mit Beteiligungsverfahren zu arbeiten, weil sie als elementarer Schlüssel zur Anhebung der Qualität und Rationalität komplexer Entscheidungen dienen können. Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass gegenwärtig gerade auf Seiten der Verwaltung ein großes Zaudern und Zögern besteht, ob man sich überhaupt auf solche Verfahren einlassen soll oder nicht. Mit diesen Beispielen, aber auch mit den rechtlichen Möglichkeiten der Wasserrahmenrichtlinie (vgl. Art. 14 EU-WRRL „aktive Beteiligung“) sollen Anreiz und Interesse für letztlich mehr Qualität in den Entscheidungen geschaffen werden. Schließlich sind die Entscheidungsmaterien so komplex geworden, dass Partizipationsverfahren (Stakeholder Approach) helfen können, diese komplexen Interessenslagen aufzunehmen, sie gleichsam zu repräsentieren, aber auch zu interpretieren.

5.2.2 Unterschiedliche nicht-formelle Partizipations- und Planungsmodelle

Allgemeine Kooperationskonzepte

Ökologische Handlungsfelder sind geprägt durch neuartige Problemlagen, durch neue Konfliktlinien, durch das Auftreten neuer sozialer Akteure sowie durch den Zerfall tradierter Grenzziehungen und Zuständigkeitsbereiche. Sowohl die Lösung von Problemen und Konflikten als auch die Sicherung und Gestaltung sozial-ökologischer Räume erfordern dementsprechend neue Formen der Kooperation zwischen den sozialen Akteuren. Solche Kooperationsformen beziehen sich

1. auf Prozesse der Planung und Gestaltung,
2. auf Formen der Erhaltung und Pflege von Naturräumen,
3. auf Verfahren der Konfliktregulierung.

Zwar bildet das Kooperationsprinzip gemeinsam mit dem Vorsorge- und dem Verursacherprinzip eine der Grundsäulen der Umweltpolitik. Herkömmliche Formen von Kooperation beziehen sich jedoch fast ausschließlich auf die Zusammenarbeit von Industrie und Gewerbe (z.B. potentiell umweltrelevanten Emittenten) mit staatlichen Stellen oder auf relativ späte Phasen des administrativen Handelns.

Sowohl eine frühzeitige Kooperation mit anderen Betroffenen (z.B. Bürgerinitiativen, Umweltverbänden, nicht verbandlich organisierten Naturschützern etc.) als auch eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gruppen nicht-staatlicher Akteure wird erst mit den in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelten Kooperationsformen ermöglicht.

ExpertInnen vor Ort

Das Konzept

Grundlegend für neue Kooperationsformen in ökologischen Handlungsfeldern ist die Anerkennung, Einbeziehung und Stärkung der regional oder lokal „Betroffenen“ mit ihren Erfahrungen, ihrem Wissen, ihren Kompetenzen, Interessen und Zielen. Ortskundige Betrof-

fene haben einen anderen Blick auf die ökologisch bedeutsamen Phänomene und Zusammenhänge als Experten von außerhalb. Häufig gelten sie jedoch – insbesondere wenn es sich bei ihnen um wissenschaftliche Laien handelt – nicht als Fachleute; dies ist vor allem auf die meist unhinterfragte Dominanz des spezialisierten wissenschaftlichen Wissens zurückzuführen. Als Erfahrung aus den umweltpolitischen Konflikten der beiden letzten Jahrzehnte lässt sich aber festhalten, dass der Rückgriff auf auswärtige Experten häufig zu neuen Problemen geführt hat, da mit der Perspektive der Ortsansässigen insbesondere das Erfahrungswissen von Produzenten, AnwohnerInnen usw. ausgeklammert wird. Mit den neuen Kooperationsformen wird versucht, das Wissen der lokal Betroffenen zu berücksichtigen, um ihm in Planungs- und Gestaltungsprozessen Gewicht zu verleihen.

Methoden und Instrumente

Methodologische Voraussetzung ist die vorbehaltlose Anerkennung nichtwissenschaftlichen Wissens als bedeutsam für die Gestaltung sozial-ökologischer Räume; damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in ökologischen Handlungsfeldern die Grenze zwischen wissenschaftlichen „Experten“ und nicht-wissenschaftlichen „Laien“ zerfällt (vgl. Becker/Wehling 1993).

Als wirksames Instrument hat sich für die Sammlung von Erfahrungswissen und die Weiterentwicklung und Kristallisation von Wünschen und Zielvorstellungen beispielsweise das Durchführen von themen- und ortsbezogenen Zukunftswerkstätten erwiesen, da dort ein Bewusstsein für die Stärke des eigenen Ansatzes entwickelt werden kann. Sofern das Erfahrungswissen ein Produzentenwissen (etwa von Landwirten) ist, wird es erforderlich sein, dieses berufsgruppen- bzw. tätigkeitsspezifisch einzubeziehen. In den 70er-Jahren wurden daneben andere Modelle, insbesondere auf der Basis von freien Bildungsinstitutionen entwickelt (z.B. in Wyhl oder im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Startbahn West), die partiell in der Laien-Arbeit der Geschichtswerkstätten, aber auch der Volkshochschulen (z.B. TUWAS-Ansatz) aufgenommen und weiterentwickelt wurden.

Anwendungsfelder und Ergebnisse

Tendenziell können Kooperationen mit den „ExpertInnen vor Ort“, wie zum Teil bereits bei nachbarschaftsrechtlich relevanten Planungsprozessen, auch bei den Prozessen der Landesplanung und Landschaftsgestaltung eine Rolle spielen. Dies setzt jedoch bisher entweder voraus, dass die Opposition gegen bestimmte Planungen sich auf die entwickelten Formen einer Stärkung der eigenen „ExpertInnen vor Ort“ besinnt oder aber dass im Rahmen eines kooperativen Handelns die Genehmigungsbehörde oder der Betreiber daran interessiert sind, durch den Einbezug des örtlichen Wissens die Planung zu optimieren (und zugleich Konfliktpotenziale zu verringern). Vermutlich lohnt sich das für Betreiber oder Planungsbehörden immer dann, wenn von einer partiellen Überlegenheit eines lokalen Nutzerwissens gegenüber dem wissenschaftlichen Wissen für die konkreten Umsetzungs- und Managementprobleme auszugehen ist; bei umweltrelevanten Projekten scheint dies insbesondere für die Flächennutzung und Landschaftspflege relevant, wofür Wissen über kleinräumliche Zusammenhänge und schutzwürdige Landschaftsteile benö-

tigt wird. Dieser Ansatz kann aus diesen Gründen Bedeutung für wasserrechtliche Genehmigungsverfahren haben.

Gegenwärtig liegt eine wesentliche Grenze dieses Ansatzes für raumrelevante Planungen in der Krise der herkömmlichen Bürgerbeteiligungsverfahren begründet. Im allgemeinen kann derzeit nicht mehr die systematische Einbindung der „ExpertInnen vor Ort“ in die Entscheidungsprozesse gewährleistet werden: Traditionelle Verfahren der Bürgerbeteiligung (z.B. Auslegung von Plänen und Anhörung im Planfeststellungsverfahren) reichen nicht mehr aus, da sie im allgemeinen erst dann stattfinden, wenn die eigentliche Planungsabstimmung z.B. die zwischen Betreiber und Genehmigungsbehörde abgeschlossen ist, was insbesondere für das Zulassungsverfahren nach § 6 WHG Gültigkeit hat.

Eine verbesserte Partizipation der ExpertInnen vor Ort könnte durch – je nach Anwendungsfeld und Konflikt – unterschiedliche Instrumente, z.B. Runde Tische, Zukunftswerkstätten oder Foren mit Mediationscharakter, aber auch durch informelle „Strategien vor Ort“, die sich an einzelne richten, erreicht werden.

Privatrechtliche Kooperationen

Das Konzept

Nicht-staatliche Akteure mit unterschiedlichen Wirtschafts- bzw. Umweltinteressen arbeiten hier partiell zusammen, um so bestimmte, definierbare Zielvorstellungen anzugehen, die sich trotz zugrundeliegender Interessensgegensätze als gemeinsame erkennen lassen. Im Rahmen dieser thematisch eingeschränkten Kooperationen kann es gelingen, Verständnis für die Problemwahrnehmung des Kooperationspartners zu entwickeln; die Bedürfnisse „vor Ort“ werden besser wahrgenommen (Maulwurfs- statt Vogelperspektive) und lassen sich in dem tendenziell selbst organisierten („entstaatlichten“) Prozess leichter realisieren.

Methoden und Instrumente

Ziel solcher Kooperationen sind in der Regel privatrechtliche Vereinbarungen, mit denen die unterschiedlichen Akteure bestimmte Verpflichtungen eingehen. Finanzielle Leistungen eines Partners (für Investitionen oder Kompensationszahlungen für erforderlichen Mehraufwand des Kooperationspartners) bzw. die kostenlose Bereitstellung von Wissenskompetenz (z.B. ökologisches Fachwissen) sind wichtige Instrumente, die einen Anreiz zum Eingehen der Kooperation bieten.

Derartige Kooperationen können auch durch staatliche Rahmenvorgaben gefördert werden, wie beispielsweise die Zehn-Punkte-Vereinbarung der nordrhein-westfälischen Landesregierung mit Land- und Wasserwirtschaft (vgl. dazu Kluge/Schramm 1991/1992 Kap. 7.6.5 Gemeindliche Vorsorgekonzepte zum flächendeckenden Schutz des Grundwassers).

Anwendungsfelder und Ergebnisse

Problemgemeinschaften als privatrechtliche Kooperationen sind vor allem bei Konflikten zwischen Wasser- und Landwirtschaft um die Verbesserung der Grundwassergüte erprobt worden. Zumindest in kleineren Gebieten haben sich solche Kooperationen als rascher wirksame Alternative zu staatlicher Ordnungspolitik bewährt – auch deshalb, weil es die Möglichkeit gibt, Kooperationsunwillige mit Anreizen zu einem Wirtschaften außerhalb bestimmter Gebiete zu bewegen.

Eine Erweiterung dieser Kooperationen in Richtung auf übergreifende „sozial-ökologische Allianzen“ (z.B. als Zusammenarbeit von Landwirten, Wasserwerkern und Umwelt-/Verbraucherschützern) wäre denkbar und wünschenswert, wenn Kooperationsziele mit einem möglichst breiten gesellschaftlichen Rückhalt dauerhaft und nicht nur lokal verwirklicht werden sollen.

Runde Tische

Runde Tische werden immer wieder als Instrument der Kooperation und Konfliktregulierung in der Umweltpolitik und anderen Politikbereichen eingesetzt. Bekannt geworden sind sie vor allem in der Phase des Zusammenbruchs der früheren DDR als Versuche des kooperativen Erfahrungsaustausches und der Interessenartikulation der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteure. Sie stellen ein nur schwach formalisiertes Verfahren der Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren dar.

Einzigste Voraussetzung ist, dass sämtliche von einer Problemlage betroffenen Akteure, d.h. insbesondere auch die nicht-staatlichen und nicht-organisierten, gleichberechtigt am runden Tisch vertreten sind.

Runde Tische können sich auf relativ allgemeine Problemkonstellationen beziehen oder sie beschäftigen sich mit regional oder lokal zu verortenden Problemlagen (etwa den Schadstoffbelastungen/oder Auswirkungen von Grundwasserentnahmen oder Unfallgefahren durch bestehende Produktionsanlagen). Dabei sollten das Wissen und die Erfahrungen, aber auch die Ängste und Befürchtungen der „ExpertInnen vor Ort“ sehr ernst genommen werden.

Runde Tische stellen häufig eine frühe Phase des Kooperationsprozesses dar. Hier geht es zunächst darum, überhaupt einen Kommunikationsprozess zwischen Akteuren mit in der Regel divergierenden Problemwahrnehmungen und Interessenlagen in Gang zu bringen, d.h. Kommunikationsbarrieren abzubauen und einen wechselseitigen Austausch von Erfahrungen sowie die Klärung der jeweiligen Interessenlagen zu ermöglichen.

Runde Tische sollten sich dennoch nicht auf einen unverbindlichen Gedankenaustausch beschränken; (Minimal-)Ziel sollte vielmehr sein, die Interessenslagen der beteiligten Gruppen transparent zu machen und zu einer von allen Parteien akzeptierten und geteilten Problemdefinition zu kommen. Dies ist ganz offensichtlich in vielen Fällen wichtig und notwendig; zugleich aber ist die Reichweite Runder Tische häufig aufgrund ihres geringen Formalisierungsgrades begrenzt. Wo es um Fragen von großer Tragweite und um konkre-

te, rechtsverbindliche Planungen oder Konfliktregulierungen geht oder wo sich Interessengegensätze verhärtet haben, sollten runde Tische daher in stärker formalisierte Verfahren, vor allem in Mediationen, privatrechtliche Kooperationen oder Zukunftswerkstätten übergehen (vgl. Privatrechtliche Kooperationen, Mediationsverfahren und Zukunftswerkstätten).

Gemeindliche Vorsorgekonzepte zum flächendeckenden Schutz des Grundwassers

Um die vorigen Ausführungen (Privatrechtliche Kooperationen, Runde Tische) etwas zu veranschaulichen, soll im Folgenden ein Vorsorgekonzept auf Kooperationsbasis geschildert werden.

Ideengebend hierzu war die Kooperation zwischen Wasserversorgung und Landwirtschaft, wie sie sich z.B. in Hessen auf Basis der so genannten Musterwasserschutzgebietsverordnung ausgebildet hat. Diese sieht vor, dass bei Kooperationen zwischen Trägern der öffentlichen Wasserversorgung und den wasserschutzwirtschaftenden Landwirten Abmachungen getroffen werden können, die dann zeitlich gebundene Selbstverpflichtungen der Landwirte beinhalten. Wenn diese z.B. bestimmte Bodenbearbeitungsregeln, den verminderten Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln und Schmierölen etc. eingehen, können solche selbst verpflichtenden Vereinbarungen zwischen den Wasserversorgern und der Landwirtschaft an die Stelle von so genannten Wasserschutzgebietsauflagen treten. Solche Kooperationen können sich auch auf Maßnahmen der Pflege der Ressourcenpotenziale beziehen, wie bspw. Erhalt oder Anhebung der Grundwassererneuerung durch Grünlandnutzung und Baumbestockungen (vgl. zum Beispiel Fuhrberger Feld: Wasserversorgung Hannover).

Interessant dabei ist, dass es bei dieser privatrechtlichen Vereinbarung zwischen den Kooperationspartnern auch der Zustimmung durch die obere Wasserbehörde bedarf und dass diese an dem Verfahren mitwirkt. So kommt es zu einer Situation des Runden Tisches, wo man sich aber noch vor dem eigentlichen Vertragsziel erst einmal über die Probleme, die örtlich ja sehr differieren können, verständigt und über Abhilfemaßnahmen diskutiert (vgl. Kap. Runde Tische). Erst wenn sich konkrete Vereinbarungsinhalte abzeichnen, ist die Situation reif für einen Zustimmungsakt durch die obere Wasserbehörde.

Gemeindliche Wasserkonzepte analog zu der Kooperation in der Landwirtschaft gehen erst einmal von einer bestimmten Problemlage aus wie z.B. dem mangelnden Grundwasserschutz in der Fläche bzw. ökologische Abfederung von Grundwasserentnahmen.

Zwar gibt es eine Menge von Gesetzen, die Grundwasser schützen, aber ihr Regelungsbereich (Wasserhaushaltsgesetz, Landeswassergesetze, Pflanzenschutzmittelgesetz usw.) umfasst im Wesentlichen nur den Grundwasserschutz in Wasserschutzgebieten. Darüber hinaus gibt es Grundwasserschutz bei genehmigungsbedürftigen Anlagen wie Fabriken, Gewerbebetriebe beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen oder aber auch grundwasserschützende Bestimmungen beim Straßenbau bzw. Gleisbau. Außerhalb dieser gesetzlichen Beschränkungen des Ordnungsrechts für den Grundwasserschutz existiert kein flächendeckender Grundwasserschutz: Im Wesentlichen beschränkt er sich auch auf Wasserschutzgebiete und Fabrikanlagen.

Auf Basis freiwilliger Vereinbarungen (Kooperationen) können die starren Regelungsmechanismen von Wasserschutzgebietsverordnungen durch ein flexibleres Gerüst von Einzelabsprachen ersetzt werden. Durch Kooperation kann so den Besonderheiten vor Ort besser Rechnung getragen werden. Verglichen mit Ge- und Verboten können anpassungsfähigere Einzelregelungen getroffen werden. Die größere Flexibilität schafft nicht nur mehr Akzeptanz bei den Betroffenen, sondern bewirkt evtl. auch eine bessere Erfassung der schadensbegründenden Ursachen, mithin also eine bessere Effektivität. Die Vielzahl der standörtlichen unterschiedlichen Belastungssituationen vor Ort anerkennen, heißt auch sich bewusst zu sein, dass hierfür jeweils problemadäquate Lösungen noch ausstehen. Bei den lokalen landwirtschaftlichen Kooperationen ist das Wasserschutzgebiet der Ausgangspunkt, und bei regionalen Problemen müssten sich Gemeinden zusammenschließen und entsprechend typisierbare regionale Wasserbelastungspfade erkunden und entsprechende Maßnahmenbündel diskutieren.

Solche regionalen Wasserkonzepte wären grundsätzlich geeignet, die jeweilige gemeindliche Handlungskompetenz zu stärken und zu koordinieren.

Neben dieser Stärkung der Handlungs- und Gestaltungskompetenz für den Wasserbereich kann auch mit starken Kosteneinsparungen gerechnet werden, wenn z.B. Wasserinfrastruktursysteme neu gestaltet oder sinnvoller Weise durch andere ersetzt werden sollten. So können bei Abtrennung des Regenwassers, aus der Kanalisation die Rohrdimensionen verkleinert werden, die „Überkapazität einer Abwasserbehandlungsanlage“ im Zuge einer Sanierung sinnvoll reduziert werden; das sind alles Kosten sparende Faktoren; es können auch Zusammenlegungen von Wasserwerken erfolgen, durch die dann redundante Anlagen stillgelegt werden könnten.

Die wesentlichen Kosteneinsparpotenziale sind in der Vorplanungs- und Konzeptionsphase gegenüber Entwurfs- und Ausführungsplanung beim Baubetrieb mit Abstand am größten. Diese Kosteneinsparpotenziale sind bei Maßnahmen der Wasserver- und -entsorgung ganz besonders groß, weil hier der Anteil an fixen bzw. investiven Kosten aufgrund der verbauten Maßnahmen, Leitungsnetz, Kanalsanierungen, Wasserretention entsprechend hoch anzusetzen ist. Bedeutung kommt insofern der Prüfung der möglichen fachlichen Alternativen zu. Kosteneinsparpotenziale sind insbesondere dann gegeben, wenn auch konzeptionelle und planerische Alternativen geprüft und bewertet werden können.

Grundlegende Voraussetzung für die Erarbeitung eines solchen Wasserkonzeptes sind Handlungsbereitschaft und Bewusstsein über die relevanten wasserseitigen Problemlagen vor Ort oder aber in der Region.

Als Instrument zur Erarbeitung eines Konzeptes wird die Errichtung eines runden Tisches oder einer Arbeitsgemeinschaft vorgeschlagen. Der Teilnehmerkreis sollte so gehalten sein, dass eine möglichst ortsnahe Wahrnehmung der zu lösenden Probleme erreicht werden kann und der Problembereich nicht zu eng zugeschnitten ist, weil sonst der zuvor schon angesprochene Zusatznutzen für die jeweiligen Teilnehmer zu gering ist. Dieser runde Tisch ermöglicht einen zunächst offenen und ungesteuerten Kommunikationsprozess, der dann zu einer Problembeschreibung führen kann.

Zur Absicherung der Kommunikation und zur Erleichterung der sich anschließenden Ergebnissicherung ist ein Moderationsverfahren (evtl. auch Mediationsverfahren) sinnvoll. Bei entsprechender Bereitschaft können, wie schon angedeutet, ein oder zwei Gemeinden kooperieren und ein gemeinsames, überörtliches regionales Wasserkonzept entwickeln.

Die Problemstellung für das Konzept sollte einen gewissen Komplexitätsgrad aufweisen, damit Spielraum für alternative Lösungen vorhanden ist. Die Aufgabenstellung muss Spielraum für alternative Lösungen beinhalten.

An der Aufgabenerstellung ebenso wie, an der Konzeptbearbeitung sollten die Fachressorts der Wasserwirtschaftsverwaltung, Naturschutzbehörden, die staatlichen Umweltämter (als die amtlichen Fachleute vor Ort) miteinbezogen werden. Ansonsten sind zu beteiligen: das breite Spektrum interessierter Bürger, der Träger der öffentlichen Wasserver- und -entsorgung, Gemeindedelegierte, Fachleute der Kommunalverwaltung, Gewerbetreibende usw. An der Konzepterstellung kann ebenso beratend ein Drittbüro oder ein Büro mit Planungskompetenz teilnehmen, das auch interdisziplinäre Wissenszugänge je nach der Problemlage einbringen kann.

Mediationsverfahren

Das Konzept

Mediation ist ein Verfahren zur Konfliktbewältigung durch neutrale Vermittler, das seit den 70er-Jahren nach Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in den USA entwickelt wurde und vor allem dort bei „land-use“-Konflikten um umweltrelevante Vorhaben eingesetzt wird. Im Gegensatz zu dem derzeit von der Industrie bevorzugten Dialogverfahren, bei dem sich die Konsenssuche auf mögliche Probleme in der vorangehenden und derzeitigen Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten beschränkt, werden dabei zwischen den Konfliktparteien materiale Verhandlungen geführt, d.h. existierende Probleme, die zu Konflikten geführt haben bzw. führen können, werden hier ins Zentrum gestellt. Einen Überblick über die Methode geben Oppermann/Langer (2000).

Mediation stellt ein Regulierungsverfahren dar, das von der Existenz tatsächlicher Interessenkonflikte ausgeht. Idealziel ist dabei, durch Verbesserung der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien zu einer für alle Parteien optimierten Verhandlungslösung zu gelangen.

Mediation bezieht sich auf Entscheidungsprozesse unter Beteiligung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure bzw. auf die Öffnung solcher Prozesse für nichtstaatliche Akteure, wie Umweltverbände, NGO's (Non Governmental Organization), BI's (Bürgerinitiative). Mediationsverfahren (MV) unterscheiden sich von basisdemokratischen Verfahren, die allen Betroffenen und Interessierten (als Einzelpersonen) offen stehen. Bei MV ist die Zahl der Teilnehmenden begrenzt, die Beteiligten nehmen als Repräsentanten für kollektive Akteure und deren Interessen an den Verhandlungen teil. Das heißt, auch MV setzen einen gewissen Grad an Organisation von Akteuren und deren Interessenslagen voraus; inso-

fern ist darauf zu achten, dass sich die Beteiligung nicht nur auf direkt Betroffene beschränkt, weil so keine „Gesamtrepräsentanz“ organisierter Interessen zustande kommt. Insgesamt wird von der Annahme ausgegangen, dass potentielle Lösungen häufig deshalb blockiert würden, weil die hinter den gegensätzlichen Positionen stehenden Interessenslagen nicht transparent genug seien und mögliche Verhandlungsspielräume daher nicht wahrgenommen werden könnten. Um zu einem erfolgreichen MV und somit zu einem Interessenausgleich zu gelangen, sind Transparenz, Parität, Verhandlungsbereitschaft und die Beachtung des öffentlichen Interesses ebenso vorauszusetzen wie Freiwilligkeit, Glaubwürdigkeit des Vermittlers (Mediator), Vertrauen in das Verfahren und Nicht-Förmlichkeit (vgl. Fuchs/Hehn 1999). Diese Verfahrensform der Mediation scheint auch besonders geeignet zur Interessensklärung und Vermittlung bei punktuellen größeren Grundwasserentnahmen.

Es ist aber festzuhalten, dass kein festgelegtes Ablaufschema für ein MV existiert. Dennoch lassen sich typische Phasen für den Ablauf von Mediationsverfahren feststellen, die im Folgenden abgebildet sind.

Methoden und Instrumente

Die Mediation geht von der im Arbeitsrecht anerkannten Form der Schlichtung aus. Die bisherigen Bemühungen, die Streitigkeit zu beenden, müssen sich festgefahren haben, der Vermittler muss von beiden Seiten als neutral anerkannt werden und darf keine eigenen Interessen in der umstrittenen Angelegenheit verfolgen.

In seiner Rolle als Mediator fungiert der Konfliktmittler nicht nur als Interpret der Interessen und Zwänge der Konfliktparteien, sondern er soll durchaus – aufbauend auf einer Konflikt- und Interessensanalyse – eine aktive Helferrolle einnehmen. In gemeinsamen Sitzungen soll er gegenseitiges Misstrauen und Kommunikationsbarrieren abbauen und „Konsensinseln“ ausfindig machen; zudem soll er als Bote gegenseitige Verhandlungsangebote übermitteln. Er kann jedoch, anders als in Tarifaueinandersetzungen, selbst keine Entscheidungen in der Sache, etwa in Gestalt eines Schiedsspruchs, treffen.

Grundsätzlich sollte jede Partei im Mediationsverfahren eine ausreichende Machtstellung (z.B. Klagerecht) haben, um noch den Ausgang des Konfliktes beeinflussen zu können. Dies bezieht sich auch auf ihre Verhandlungsmacht; nötigenfalls müssen daher vom Mediator „Gegengutachten“ in Auftrag gegeben werden, um die schwächere Seite zu stärken.

Mögliche Inhalte von Verhandlungslösungen können Vermeidungs- oder Schutzmaßnahmen ebenso wie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sein. Daneben können auch Kompensationsleistungen, insbesondere finanzieller Art, angestrebt werden. Es sind inhaltliche Kriterien in die Debatte eingebracht worden, um der Gefahr vorzubeugen, dass erzielte Verhandlungslösungen zu Lasten des Umweltschutzes gehen.

„Dabei werden genannt:

1. Die Ergebnisse der Verhandlungen müssen von allen Parteien getragen werden.
2. Die erzielte Verhandlungslösung muss den Parteien als fair und gerecht erscheinen.

3. Das Resultat muss zu einer Optimierung der Interessensrealisierung führen. Bei der Beurteilung ist auf den Standpunkt eines neutralen Beobachters abzustellen.
4. Die Entscheidung soll vorherige Präzedenzfälle hinreichend berücksichtigen.
5. Die Übereinkunft soll mit einem Minimum an Zeit- und Kosteneinsatz erreicht werden.
6. Die Verhandlungen sollen die zukünftigen Beziehungen zwischen den Verhandlungsparteien verbessern." (Gaßner u.a. 1992: 25)

Im Verwaltungshandeln erscheinen Mediationsverfahren dann als besonders wirksam, wenn sie schon innerhalb des eigentlichen Planungsverfahrens, d.h. im Vorfeld der bisherigen Bürgerbeteiligung am Planfeststellungsverfahren, stattfinden, so dass sie bereits der informellen Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung dienen können. Im Entwurf für das Umweltgesetzbuch wurde dagegen vorgeschlagen, die Mediation ins Verwaltungsverfahren zu integrieren (vgl. Kloepfer u.a. 1990). Beide Optionen sehen also eine konsensorientierte Planung vor.

Anwendungsfelder und Ergebnisse

Mediation wird auch angewandt bei der Erneuerung streitbefangener Wasserrechte, um möglichst zu einer Optimierung und Ausgleich der wasserwirtschaftlichen, naturschutzfachlichen Interessen zu gelangen (mündliche Mitteilung Dr. Quadflig, HMU, 1.10.2003).

Der Zeitaufwand (und dementsprechend der Finanzbedarf) ist nicht zu unterschätzen; anders als eine Tarifauseinandersetzung kann die erfolgreiche Durchführung umweltrelevanter Mediationsverfahren – allerdings in komplizierteren Fällen – mehrere Jahre dauern.

Die Einbeziehung von Konfliktmittlern ist sicherlich bereits schon dann möglich und sinnvoll, wenn sich schwierig lösbare Konflikte andeuten, aber sich die Fronten noch nicht vollständig verhärtet haben.

Zukunftswerkstätten

Das Konzept

Das Modell der Zukunftswerkstatt ist Ende der 60er-Jahre im Rahmen der Zukunftsforschung und ihrer Weiterentwicklung zur friedens- und bürgernahen Sozialforschung entwickelt worden. Ihre Grundidee geht auf Robert Jungk zurück, der sie als „soziale Versuchslabore“ plante, in denen engagierten BürgerInnen die Möglichkeit gegeben werden sollte, auf unkonventionelle Art und in kleinem Kreis Alternativen für die Zukunft und Optionen für politische Entscheidungsfindungen zu entwickeln (vgl. Jungk/Müllert 1981; 1989). Diesem Konzept liegt die Überzeugung zugrunde, dass Politiker und spezialisierte Planer häufig an den realen Bedürfnissen der eigentlich Betroffenen „vorbeiplanen“, dass aber deren Mitwirkung oftmals Perspektiven einer effektiven und tragfähigeren Problemlösung aufweisen kann.

Die Thematik einer Zukunftswerkstatt wird vorzugsweise durch lokale oder regionale Probleme bestimmt (z.B. Verbauung von Grünflächen, Schließung von Betrieben oder Entlassung von Beschäftigten, risikoreiche Industrieanlagen, Unzufriedenheit über Arbeits- und

Wohnbedingungen etc.). Der Ansatz ist also betroffenen-orientiert und zielt auf konkrete Problemlösungen. Für Wassergenehmigung kommt er dort zum Zuge, wo es um das Verhältnis von Stadtentwicklung und Wasser als Element der umbauten Umwelt geht: Offenlegung von unter der Erde verlegter Fließgewässer im Stadtgebiet, Renaturierung von Gewässern oder Einsatz dezentraler Abwassertechnologien in einem Siedlungsgebiet.

Wesentlich ist, dass sich die Betroffenen mit ihrem Anliegen in einer Gruppe befassen, in der sie auch ihre Wünsche und Phantasien frei entfalten können. Die verschüttete soziale Phantasie sowie die (teilweise nicht bewussten) „Wunschkräfte“ (Jungk/Müllert 1989) der Menschen werden als eine immense Energiequelle für die Gestaltung konkreter Aufgaben angesehen. Der „Nutzen“ einer Zukunftswerkstatt liegt deshalb nicht nur in den konkreten Gestaltungsvorschlägen, sondern auch im Erlebnis des kollektiven Prozesses, in der Förderung der Selbstorganisation und Interessenartikulation der Betroffenen sowie in einer Stärkung des individuellen Selbstbewusstseins und der persönlichen Handlungskompetenz. Zukunftswerkstätten sind auch ein Beitrag zum Abbau von hierarchischen Strukturen und zur Stärkung einer demokratischen Kultur. Sie werden als eine „soziale Erfindung“ gewertet, die helfen soll, die Dominanz technischer Innovationen abzubauen, denen auf der sozio-kulturellen und politischen Seite seit Jahrhunderten kaum eine Neuerung korrespondiere.

Methoden und Instrumente

Eine Zukunftswerkstatt setzt sich aus einem Kreis von Betroffenen oder Interessierten zusammen, dessen optimale Größe zwischen 15 und 25 Personen liegt. Nur ein solcher Umfang gewährleistet, dass einzelne sich offen artikulieren könnten. Bei einer größeren Zahl von Interessierten sollte in Parallelgruppen dasselbe Thema behandelt werden.

Der Gruppenprozess in der Werkstatt findet (nach einer „Vorbereitungsphase“) in drei Phasen statt:

- Kritikphase
- Phantasiephase
- Verwirklichungsphase

und wird zumeist durch eine Fachkraft geleitet und moderiert. Zukunftswerkstätten dauern in der Regel einen Tag oder ein Wochenende, denkbar ist aber auch ein Prozess über einen längeren Zeitraum („permanente Werkstatt“).

Die Werkstatt beginnt mit der Kritikphase, in der Unmut, Kritik, negative Erfahrungen zum Werkstatt-Thema geäußert, aufgeschrieben und schließlich zu Themenkreisen geordnet werden.

In der Phantasiephase wird mit eigenen Wünschen, Träumen, Utopien, alternativen Ideen auf die vorgebrachte Kritik geantwortet. Von diesen werden dann die interessantesten Einfälle ausgewählt und in kleinen Arbeitsgruppen zu Lösungsvorschlägen ausgearbeitet.

In der abschließenden Verwirklichungsphase werden die Durchsetzungschancen für diese Entwürfe kritisch geprüft, indem die Hindernisse (etwa mit Hilfe von Lektüre oder Exper-

tenurteilen) lokalisiert sowie Konzepte und Strategien zu ihrer Überwindung entwickelt werden.

Anwendungsfelder und Ergebnisse

Über Erfahrungen im Rahmen von Bürgerinitiativen, Kirchengruppen und VHS-Kursen hinaus ist die Zukunftswerkstatt als Bürgerplanungs- und Selbstorganisationsinstrument vor allem im Zusammenhang mit der geplanten „Sanierung“ der Bergarbeitersiedlung Eisenheim bei Oberhausen in den 70er-Jahren bekannt geworden (vgl. Jungk/Müllert 1989: 41 ff.). Die aus dem vorigen Jahrhundert stammenden Häuser sollten abgerissen und durch moderne Hochhäuser ersetzt werden. Die Anwohner und Anwohnerinnen, unter ihnen auch Prof. Roland Günther, ein sozial engagierter Planer, erarbeiteten in Zukunftswerkstätten alternative Vorschläge und konnten schließlich auch den Abriss ihrer Häuser verhindern. Sie schufen sich selbst Versammlungsräume, entwickelten Vorschläge für die Gestaltung eines Parks, eines Jugendhauses, einer lokalen Zeitung sowie für die Reparatur des Kanalisationsnetzes.

Zukunftswerkstätten wurden in den 80er-Jahren als explizites Planungsinstrument im Programm „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalens eingesetzt. Christian Wend hat im Auftrag des Berliner Bauensators Zukunftswerkstätten veranstaltet, um die kommunale Planung für eine Verkehrsberuhigung zu unterstützen. Im Rahmen der kommunalen Planung sind Zukunftswerkstätten häufiger auch in Dänemark, Schweden und den Niederlanden eingesetzt worden.

Seit den 1980er-Jahren sind in verschiedenen Städten der Bundesrepublik eine Reihe von Zukunftswerkstätten zu Fragen einer ökologischen Stadtentwicklung durchgeführt worden, unter anderem in Langenhagen („Natur in der Stadt“), Hamm („Hamm – ökologische Stadt der Zukunft“) und Soest („Soest gemeinsam gestalten – ökologische Perspektiven“). In Frankfurt am Main wurde eine Zukunftswerkstatt unter dem Thema „Perspektiven für Verkehr, Arbeit und Wohnung in Frankfurt“ veranstaltet. Auf die Perspektive zur Gestaltung von Wasser als Element des Wohnumfelds wurde schon unter dem Punkt Konzept hingewiesen.

5.3 Ökonomische (nicht-administrative) Regulationsmechanismen

Generelle Zielsetzung einer ökonomisch orientierten Regulation der Ressourcenverfügbarkeit ist eine „rationelle“ (Effizienz; Nachhaltigkeit) Ressourcen-Nutzung. Unabhängig von den verschiedenen Verfahren geht es in erster Linie um die Internalisierung der volkswirtschaftlichen Kosten der Wassernutzungen (Umwelt- und Ressourcenkosten) in die betriebswirtschaftliche Kalkulation der Wassernutzer.

Die ökonomischen Regulationsmechanismen zur Beeinflussung des Umfangs und der Qualität der Wassernutzungen gehen davon aus, dass die Wassernutzer ökonomisch rational handeln. Es kommen verschiedene ökonomische Verfahren/Instrumente in Frage, die die administrative Zuteilung von Nutzungsrechten teilweise ersetzen oder ergänzen:

- Entgeltgestaltung der Wasserdienstleistungen,
- Abgaben bzw. Nutzungsentgelte,
- handelbare Rechte (Lizenzen; Zertifikate),
- Ausgleichs- und Schadensersatzregelungen.

Voraussetzungen für die Wirksamkeit der ökonomischen Regulationsmechanismen sind

- die Elastizität der Ressourcen-Nutzung (Preis-Elastizität der Nachfrage),
- die Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei der Kostenanlastung,
- die Einbeziehung („Internalisierung“) der „Externen Kosten“ (Volkswirtschaftliche Kosten; Umwelt- und Ressourcenkosten) und nicht zuletzt auch
- die Transparenz der Handlungsoptionen.

Die Preis-Elastizität der Ressourcen-Nachfrage ist in einer Reihe von Untersuchungen nachgewiesen worden. Insbesondere wenn eine weitgehend vollständige Information über die Voraussetzungen und Auswirkungen verschiedener Nutzungsoptionen vorliegt, eröffnen sich häufig umfangreiche Spielräume auf der Angebots- sowie auf der Nachfrageseite (Supply-Side-Management; Demand-Side-Management) (Regierungspräsidium Darmstadt 1999).

Die Berücksichtigung des Verursacherprinzips bei der Kostenanlastung unter Einbeziehung („Internalisierung“) der Umwelt- und Ressourcenkosten ist eine zentrale Anforderung der Wasserrahmenrichtlinie. Sie wird in allen einschlägigen umweltökonomischen Verlautbarungen (vgl. auch Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1974) als Grundsatz postuliert.

In Anlehnung an einen Forschungsbericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2004) (UBA-Texte 2004) wird folgende Vorgehensweise zur Ermittlung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen vorgeschlagen.

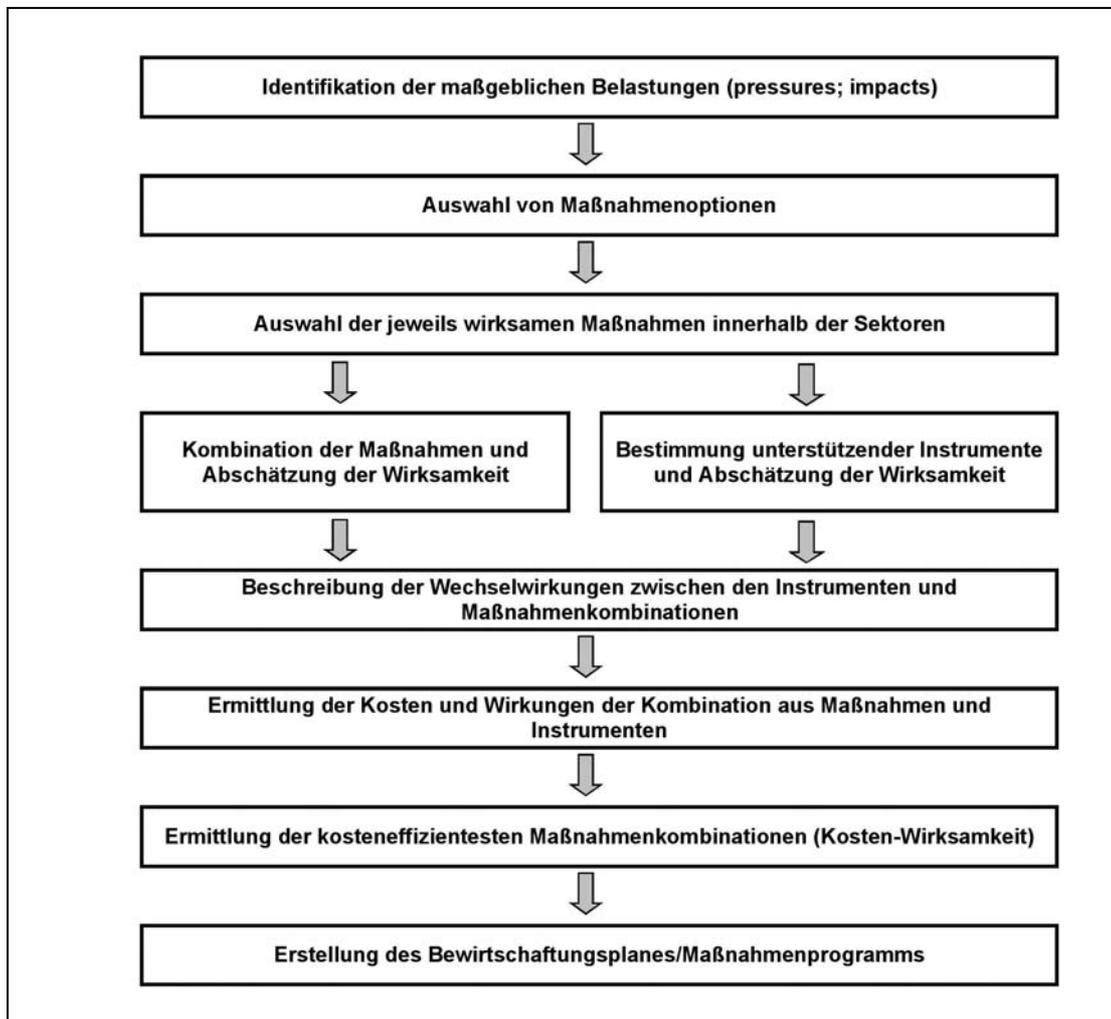


Abbildung 9: Ermittlung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombination

Bei der Ermittlung der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen bleiben die dazu geeigneten Verfahren zwar offen, es wird jedoch deutlich, dass neben der Abschätzung der Kosten und Wirksamkeit der „technischen“ Maßnahmen auch die Wirksamkeit der flankierenden Instrumente der Wassernutzung von Bedeutung sind. Dazu zählen neben der administrativen „Zuteilung“ von Nutzungsrechten auch die „informellen“ und „ökonomischen“ Regulationsmechanismen.

5.3.1 Entgeltgestaltung der Wasserdienstleistungen

Die Entgeltstrukturen der Wasserdienstleistungen (Wasserpreise; Abwassergebühren) wird durch die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder bestimmt. Zentrale Prinzipien der Wasserpreisbildung und Tarifgestaltung sind danach

- das Kostendeckungsprinzip (betriebswirtschaftliche Kosten der Leistungserstellung),
- das Äquivalenzprinzip (Angemessenheit; Verhältnismäßigkeit) und
- der Gleichheitsgrundsatz (Leistungs-/Verursachergerechtigkeit).

Gleichwohl hat der Satzungsgeber es in der Hand, durch die Wahl eines möglichst wirklichkeitsnahen und leistungsproportionalen Gebührenmaßstabes – gegebenenfalls unter der Zurückstellung konkurrierender Gesichtspunkte wie der Kostenproportionalität oder der Praktikabilität – beispielsweise die Motivation für ein umweltpolitisch erwünschtes Verbraucherverhalten zu steigern. Es ist dem Gebührengesetzgeber grundsätzlich gestattet, mit einer Gebührenregelung neben der Kostendeckung weitere Zwecke, wie z.B. eine Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, zu verfolgen. Grenzen ergeben sich jedoch aus den Grundrechten (Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG) sowie aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die mit der Gebührenregelung verfolgten Zwecke nicht außer Verhältnis zu der dem Bürger auferlegten Gebühr stehen dürfen. Dabei sind alle mit einer Gebührenregelung verfolgten, verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke als Abwägungsfaktoren in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen.

Der hessische Gesetzgeber hat in § 55 Nr. 5 HWG bestimmt, dass der Träger der öffentlichen Wasserversorgung im Rahmen bestehender technischer und wirtschaftlicher Möglichkeiten auf eine rationelle Verwendung des Wassers durch die Gestaltung der Benutzungsbedingungen und -entgelte hinwirken soll. Der hessische Gesetzgeber hat somit das Lenkungsziel „Senkung des Wasserverbrauchs“ gesetzlich fixiert.

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass zwischen der Gebühr und der erbrachten Leistung kein Missverhältnis bestehen darf. Dem Äquivalenzprinzip lassen sich Aussagen über die konkrete Höhe einer Gebühr nicht entnehmen, da es leistungs- und nicht kostenorientiert ist. Es bildet lediglich eine Obergrenze für die Gebührenbemessung. Gleichwohl setzt das Äquivalenzprinzip jedoch eine äußere Grenze für lenkende Gebührengestaltungen. In keinem Bereich der Berechnungskurve dürfen die öffentlichen Leistungen und die dafür zu entrichtende Gebühr in einem „groben“ Missverhältnis stehen. Was als „gröbliche“ Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung ansehen ist, muss im Einzelfall geregelt werden.

5.3.2 Abgaben und Nutzungsentgelte

Eine pauschalierte „Internalisierung“ der Umwelt und Ressourcenkosten erfolgt durch Abgaben bzw. Nutzungsentgelte (z.B. Abwasserabgabe; Entnahmeentgelt; Sonstige Umweltabgaben). Sie sollen bei den Verursachern (Gewässernutzern) einen wirtschaftlichen Anreiz für erforderliche Schutzmaßnahmen bzw. eine „nachhaltige“ Wassernutzung ausüben. Außerdem sollen Abgaben und Nutzungsentgelte zur Finanzierung von Gewässer-

schutzmaßnahmen heran gezogen werden und als ökonomischer Hebel zur einer gesamtwirtschaftlich optimalen Mittelverwendung („effizienten“) im Rahmen des Gewässerschutzes führen.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hat in seinem 2. Sondergutachten (1974) die Rahmenbedingungen und beabsichtigte wassergütewirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Abwasserabgabe beschrieben. Die Orientierung der Abgabe an

- a. Emissions- bzw. Immissionsstandards für die Anforderungen an die Abwasserreinigung,
- b. dem „Sozialwert“ sauberer Gewässer sowie
- c. den Kosten von „Vermeidungsmaßnahmen“

hat aus heutiger Sicht zu einem sehr weit gehenden Gewässerschutz geführt. Eine Übertragung dieses Instrumentariums auf andere Wassernutzungen mit ausgeprägten „externen“ Effekten, ist in einzelnen Bundesländern für die Grundwasserentnahme in Form von Grundwasserabgaben oder Grundwasserentnahmeentgelten erfolgt.

Abgaben und Nutzungsentgelte lassen gegenüber administrativen Auflagenregelungen den Wassernutzern größere Freiheiten in der Wahl der geeigneten Vermeidungsmaßnahmen zu. *„So können sie zur Verminderung der abgabenpflichtigen Verschmutzung durch innerbetriebliche Maßnahmen den Abwasseranfall verringern oder das Abwasser besser reinigen.“* (SRU 1974) Die innerbetriebliche Kostenminimierung wirkt sich auch als volkswirtschaftliche Ersparnis aus.

Die erhobenen Abgaben/Entgelte stellen volkswirtschaftlich keine Kosten, sondern eine Umverteilung dar. Werden zu den für die gewässerbezogenen Zielen erforderlichen Aufwendungen die Verursacher stärker heran gezogen, tritt für die Allgemeinheit eine entsprechende Entlastung ein bzw. deren sonst eintretenden Mehrbelastungen („Volkswirtschaftliche Kosten der Wassernutzungen“) werden vermieden (SRU 1974).

5.3.3 Handelbare Nutzungsrechte (Zertifikate)

Regionalisierte „Internalisierung“ der Umwelt- und Ressourcenkosten bei begrenzter („knapper“) Ressourcenverfügbarkeit („Handelbare Rechte“)

Als Prototyp einer marktwirtschaftlichen Lösung von Umweltproblemen gelten die so genannten Umwelt- und Emissionszertifikate. Das Instrument der Umweltzertifikate geht von der Vorstellung aus, dass es deshalb Umweltprobleme gibt, weil Umwelt, Luft, Wasser und Boden als freie Produktionsfaktoren, d.h. ohne Kosten im Produktionsprozess, Verwendung finden bzw. als Aufnahmemedium für Schadstoffe frei verfügbar sind. Damit gibt es keinen der Marktwirtschaft systemimmanenten Anreiz für einen Unternehmer, Umweltverschmutzung zu verhindern. Aus dieser Analyse wird die Konsequenz gezogen, die Umwelt zum Wirtschaftsfaktor zu machen, d.h. sie mit einem Preis zu versehen und in den marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus einzubeziehen.

Die grundsätzliche Funktionsweise der Umweltzertifikate beruht auf folgenden Vorstellungen: In jedem Gewässereinzugsgebiet (Flussgebietseinheit; Bearbeitungsgebiet; Wasserkörper) werden behördlich zulässige Wassernutzungen (Schadstoffeinleitungen; Wasserentnahmen) festgelegt und durch Umweltzertifikate verbrieft. Die Wassernutzer sind an den Besitz solcher „Wasserrechte“ geknüpft. Sie können zwischen den Unternehmen frei gehandelt werden, so dass diejenigen in ihren Besitz kommen; die den höchsten Preis bezahlen. Wer Umweltzertifikate verkauft, muss seine Wassernutzung (Entnahme; Einleitungen) vermindern, wer sie einkauft, darf entsprechend mehr nutzen. Gemäß der ökonomischen Theorie belasten die Umweltzertifikate die wasserintensiven Wirtschaftszweige und drängen diese zugunsten wasserextensiver Wirtschaftszweige zurück.

In Anlehnung an Umweltzertifikate im Klimaschutz lassen sich vier Typen unterscheiden:⁷⁵

1. Entnahme- bzw. Einleitungsrechte (Emissionsrechte): Bei Emissionsrechten ist der Umfang der zulässigen Wassernutzung durch die ausgegebenen Rechte festgelegt.
2. Minderungsnachweise: Minderungsnachweise oder Nutzungsgutschriften, Emissionsgutschriften verbiefen Emissionsreduktionen, die mit bestimmten projektbezogenen Klimaschutzinvestitionen verbunden sind.
3. Quoten: Bei einer Quotenregelung für eine rationelle Wasserverwendung wird vorgeschrieben, welcher Anteil der Wassernutzung aus regenerativen Quellen stammen muss (z.B. Mehrfachnutzung; Kreislaufführung; Nutzung von Oberflächenwasser) dieses Modell orientiert sich an den Mindestanforderungen an die Abwassereinleitung gemäß WHG.
4. Grüne Zertifikate: Grüne Zertifikate verbiefen Mengen an Wassereinheiten aus geeigneten Ressourcen (vgl. Oppermann o. J.).

5.3.4 Ausgleichs- und Schadensersatzregelungen

Es sind auch Ausgleichs- und Schadensersatzregelungen als Regulationsmechanismus denkbar. Dies würde aber bedeuten, dass eine Einzelfallregelung auf der Grundlage nachgewiesener Umwelt- und Ressourcenkosten greift, bei der in jedem Einzelfall die Schadensverursachungen nachzuweisen sind. An den Kausalnachweis würden jeweils hohe Anforderungen gestellt (Beweislast und Gerichtsfestigkeit).

6 Schlussfolgerungen

Der betriebswirtschaftliche Kostendruck insbesondere im Bereich der Fixkosten (verursacht durch Verbrauchsrückgang, Wandel im Verbraucherverhalten, Demographie, Wachsen des Dienstleistungssektors etc.) (vgl. Kap. 1) legt unter den derzeitigen Randbedingungen eine Konzentration sowohl in der Ressourcendisposition wie auch in der betrieblichen Organisation nahe.

⁷⁵ Zu den Aspekten handelbare Rechte und Wasserzertifikate erscheint noch eine gesonderte Abhandlung in der netWORKS-Reihe von Alexandra Lux und Ulrich Scheele.

Die noch im Prozess der Umsetzung befindliche EU-WRRL schärft die geschilderte Problemlage an. So verlangt die Wasserrahmenrichtlinie die Berücksichtigung der Kostendeckung der Wassernutzungen und Wasserdienstleistungen und eine bewusste Auswahl einer optimierten Maßnahmenkombination zwischen Ökologie und volkswirtschaftlicher Effizienz (Integration der Umwelt- und Ressourcenkosten).

Diese Maßnahmenauswahl zu Wassernutzung und Wasserdienstleistung setzt mittels Maßnahmenprogramm zumindest auf der Ebene der Flussgebiete (in manchen Bundesländern auch auf der Bearbeitungsebene Teileinzugsgebiet) neue Bewirtschaftungsmaßstäbe; inwieweit diese Bewirtschaftungsmaßstäbe für die im Rahmen der Ressourcenbewirtschaftung so wichtigen Wassergenehmigungen (Erlaubnisse, Bewilligungen) eine Rolle spielen, ist derzeit offen. Die neuen Anforderungen an die Einzelgenehmigungen haben insofern, nicht nur die Prüfung der Nachhaltigkeit, sondern auch die der Effizienz zur Voraussetzung. Diese volkswirtschaftlich orientierten Prüfungsaspekte bedürfen besserer Formalisierung sowohl hinsichtlich der Umweltwirkungen wie auch der Prüfung der Öko-Effizienz. Hierzu werden Verfahrensweisen und Instrumente vorgestellt. Die Änderungen der Anforderungen an die regulative Praxis werden mit der weiteren Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an Relevanz gewinnen. Es ist hierbei nicht die Gefahr von der Hand zu weisen, dass die Wasserbehörden von der an sich gegebenen Möglichkeit, bei Erteilung der Einzelgenehmigung unterschiedliche Raumskalen und künftige Nutzungsinteressen zu berücksichtigen, nicht ausreichend Gebrauch machen werden.

Es besteht daher ein Bedarf für eine Steuerung des Bewirtschaftungsermessens bei Konflikten zwischen Siedlung, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz, die auf regionaler und lokaler Ebene (auf unterschiedlichen Skalen also) auftreten. Dementsprechend ginge die rechtspolitische Aufgabe dahin, das – im Gesetz inhaltlich nur rudimentär und verfahrensmäßig rein optional angelegte – Instrumentarium so auszubauen und anzureichern, dass es als wirksames Scharnier zwischen den auf Flussgebieten bezüglichen, auf der Grundlage weiträumiger Bearbeitungsgebiete erstellten, Maßnahmenprogrammen und kleinerskaligen Bewirtschaftungsplänen und der Einzelgenehmigung fungieren kann. Dazu gehören eine Einschränkung des Ermessens der Wasserbehörden hinsichtlich der Frage, ob und wann sie Teilplanungen durchführen, Angaben über den relevanten Planungsraum, Aussagen über den Mindestinhalt von Teilprogrammen und Teilplänen (die auf dieser Ebene zusammengefasst werden sollten) und die Bindungen übergeordneter Planungen. Insbesondere sollten die Teilpläne um die benannten Defizite der wasserwirtschaftlichen Planung hinsichtlich des Wirkungsbereichs der Planung zu beheben, so ausgestaltet werden, dass sie auch Aussagen über raumbezogene Nutzungen aus wasserwirtschaftlicher Sicht machen können, die in der allgemeinen räumlichen Planung zu berücksichtigen sind. Solche Regelungen gibt es bereits bei anderen umweltbezogenen Planungen, (vgl. z.B. § 14 Abs. 2, § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz, § 47 Abs. 6 Satz 2 Bundesemissionsschutzgesetz). Allerdings waren nach bisherigem Landesrecht die wasserwirtschaftlichen Pläne alter Art durch deren Feststellung für alle Behörden und Kommunen verbindlich. Die novellierten Landeswassergesetze haben diese Regelung so weit ersichtlich für die Programme und Pläne neuer Art nicht übernommen.

Die größerskalige Ebene (Flussgebietsebene Teileinzugsgebiet, Wasserkörper) und die kommunale Ebene (Wasserentnahme, Abwassereinleitungspunkt, Aufstauung) die insbesondere bei der Zuweisung von Nutzungsrechten von Belang ist, müssen besser aufeinander beziehbar sein. Ein besonders hierbei empfohlenes Instrument zur Verknüpfung der Skalen könnte wie dargelegt die (unterschiedlichen Problem angepassten) Partizipationsformen (z.B. informelle Verfahren) sein.

Neben der gerade auch durch ökonomische Tendenzen mit verursachten Regionalisierung in der Nutzendisposition der Ressource Wasser bedeutet dies zugleich, dass nicht mehr allein der örtliche Fokus ausreicht, sondern gleichermaßen die regionale Orientierung Platz greift (wie sie im Übrigen in der Flussgebietsbezogenheit der Wasserrahmenrichtlinie grundsätzlich angelegt ist).

Die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele im Wasserhaushaltsgesetz, wie sie in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie enthalten sind, fallen enger aus als die ehemaligen des § 36 WHG alt. Maßstab des Bewirtschaftungsermessens bei Einzelgenehmigungen nach § 6, 7 WHG sind neben dem Wohl der Allgemeinheit vor allem wasserwirtschaftliche Belange, Schutz der öffentlichen Gesundheit und Naturschutz. Diese Fixierung auf die wasserwirtschaftlichen Ziele verhindert eine aktive Verknüpfung mit der allgemeinen räumlichen Planung; so hat die Rechtsanalyse ergeben, dass allenfalls eine passive Berücksichtigung der Ziele und Erfordernisse der Landschaftsplanung und Raumordnung erfolgen kann. Dies ist vor allem dort von Nachteil, wo es um lokale/regionale Nutzungskonkurrenzen ein- und desselben Grundwasserleiters und entsprechender Flächen geht.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere für Teileinzugsgebiete, aber auch für lokale Gegebenheiten bei einer Einzelgenehmigung, wäre ein adäquates Instrument, um die gegebenenfalls sehr komplexen Interessensgegensätze und Nutzungskonflikte balancieren zu können. Hier sind sowohl formelle wie informelle Verfahren möglich. Die Vor- und Nachteile wurden zuvor dargelegt, besonderer Schwerpunkt waren die Hinweise auf gesetzgeberische Anforderungen.

Letztlich geht es darum, wie die Skalenebenen Flussgebiet, Teilgebiet, Grundwasserkörper besser aufeinander abgestimmt werden können. Es wurde im Einzelnen nachgewiesen, dass insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Teileinzugsgebieten weiterhelfen könnte mit Hilfe eines formellen bzw. informellen Verfahrens. Eine solche obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung könnte insbesondere die Lücken und Defizite der gegenwärtigen Öffentlichkeitsbeteiligungssystematik ausgleichen, wie sie anhand des Art. 14 der EU-WRRL und Plan-UVP-Richtlinie im einzelnen analysiert wurde, dass sich nämlich die Öffentlichkeitsbeteiligung der Wasserrahmenrichtlinie im Wesentlichen auf den Bewirtschaftungsplan und die Plan-UVP-Richtlinie auf die Umweltwirkungen (und nicht auf die so relevanten volkswirtschaftlich-ökonomischen Aspekte) bezieht.

Jenseits der Fragestellung ob Partizipation im formellen Verfahren (diese versprechen mehr Systemgerechtigkeit) oder im informellen Verfahren (diese zeichnen sich durch mehr Flexibilität und hohe Akzeptanz aus), geregelt werden, versprechen Partizipationsverfahren eine bessere Aushandlung und Balancierung der Interessensgegensätze (hier-

für werden mehrere Verfahrensansätze vorgestellt und diskutiert: Kooperationsansatz, Mediation, Runder Tisch).

Insgesamt gelingt es durch die Einbeziehung der Stakeholder gegenüber „geschlossenen Planverfahren“ durch die informationelle Rückkopplungsmöglichkeit mittels der Stakeholder ein offenes Prozessmanagement (Planung) zu installieren. Im Rahmen eines solchen Transformationsmanagement kommt dem Staat mehr und mehr die Rolle des Moderators zu. Neben den erstens administrativ geprägten formellen und zweitens den informellen (partizipativen) Verfahren werden auch drittens ökonomisch geprägte Instrumente und Verfahren zur besseren Regulation der Ressource wie Abgabensystem und Wasserentnahmeentgelte diskutiert. Ein Mix aus diesen drei Instrumenten ist anzustreben. Welches jedoch unter welchen Bedingungen und Kombinationen im Einzelfall am adäquatesten greift, ist noch offen.

7 Mögliche Auswirkungen auf die Kommunen und die Träger der Wasserdienstleistungen

Wenn es gemäß der Wasserrahmenrichtlinie zu Kombinationen von ökonomisch effizienten Maßnahmen (Anhang 7) zur Erreichung des guten ökologischen Zustands kommt, dann werden die Wasserdienstleistungen sprunghaft teurer werden. Neben den zuvor schon geschilderten Triebkräften des sich steigernden Kostendrucks (vgl. Kapitel 1) werden vor allem die Internalisierung der Umwelt- und Ressourcenkosten zu Buche schlagen. Die Bewirtschaftungspläne für die Bearbeitungsebene (bzw. Wasserkörper, Flusseinzugsgebiet) werden aus Gründen der Kostensenkungspotenziale eine Kooperation von Kommunen (bzw. Bildung von kommunalen Verbundstrukturen) anzeigen, um insbesondere mögliche Redundanzen abzubauen (bzw. Wartungs- und Instandhaltungskosten abaufähiger Anlagen vornehmen zu können) und um Synergiepotenziale unterschiedlichster Art besser ausschöpfen zu können.

Die grundsätzliche Zerteilung von Wasserbeschaffungsorganisation und Weiterverteiler (bzw. Endverteiler, Sonderkunde) scheint für Kostensenkung und Synergieoptimierung eine geeignete Struktur darzustellen.⁷⁶

Dort wo Stilllegungen und nicht mehr benötigte Kapazitäten, Optimierung der Beschaffung aber auch Synergievorteile durch kommunale Verbünde möglich sind, ist eine solche Zweigliederung von Beschaffung und Verteilung sinnvoll. Die Kommunen selbst sind dann eher als Regelsetzer im Sinne der Gewährleistungskommune anzusehen: sie sorgen für die Transparenz der Preisbildung, für die Sicherung der Investitionen (Erneuerungsrate der Anlagen), für die ökologische Einbettung des Wassers in die Landschaft und entsprechende Vorsorgeprinzipien der Ressourcenbewirtschaftung.

Neu an dieser Gewährleistungsstellung für die Kommunen sind zwei Aspekte: Sie sorgen einmal für die Transparenz der Restrukturierungsvorgänge in der Wasserversorgung und

⁷⁶ Über die Vorteile, Nachteile von Wasserbeschaffungsgesellschaften, gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaften, Zweckverbänden und Kooperationsverträgen, siehe Sauer, Strecker 2003, 274 f.

-verteilung und sichern insbesondere für die Gewährleistung von Transparenz entsprechende Partizipationsmöglichkeiten ab; zum anderen sind die Kommunen nur noch für die Kontrolle der rahmensetzenden Vertragsbedingungen zuständig (eventuelle Kompetenzprobleme bei den Kommunen); die Beschaffungsunternehmen selbst lösen sich aber aus der direkten (geschäftspolitischen) Abhängigkeit der Kommunen und entwickeln mehr unternehmerische Selbstständigkeit und Flexibilität, was mehr Effizienzgewinne für das Unternehmen und Kostensenkung für Anteilseigner und Endverbraucher verspricht.

8 Literatur

- Appel, Ivo: Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime, ZUR 2001, 129.
- Baisch: Bewirtschaftung im Wasserrecht, Lang Verlag, Frankfurt am Main 1996.
- Beaucamp, Guy: Aus vier mach eins – das wasserwirtschaftliche Planungsinstrumentarium nach dem Entwurf des 7. Gesetzes zur Änderung des WHG, UPR 2001, 423.
- Becker, Egon/Wehling, Peter: Risiko Wissenschaft. Ökologische Perspektiven in Wissenschaft und Hochschule. Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, 1993.
- Becker, Heinrich: Hessisches Wassergesetz, 3. Aufl., Erich Schmidt Verlag, Berlin 1997.
- Beckmann, J./Keck, G.: Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 1999.
- BGW – Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft: <http://www.bundesverband-gas-und-wasser.de/bgw/trinkwasser/was.htm> (v. 12.03.2003).
- BGW – Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft: BGW-Bewertung der Empfehlung des „Ewers-Gutachtens“ zur Marktöffnung der Wasserversorgung in Deutschland. In: GWF Wasser Abwasser, 5, S.394-405. (2002).
- Berendes, Konrad: Die neue Wasserrechtsordnung, ZfW 2002, 197.
- Breuer, Rüdiger: Öffentliches und privates Wasserrecht, 2. Aufl., C. H. Beck, München 1987.
- Breuer, Rüdiger: Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., C. H. Beck, München 2004.
- Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Hrsg. Volker Hauff). Grevén.1987.
- Büllesbach, Rudolf: Die wasserrechtliche Gemeinwohlklausel, DÖV 1992, 471.
- Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Konsequenzen der EU-Wasserrahmenrichtlinie für den Vollzug die Grundwasserüberwachung und Berichterstattung. 2004.Caspar, Johannes, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, DÖV 2001, 529.
- Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau (BWK) (Hrsg.): Nutzungskonflikte bei hohen Grundwasserständen – Lösungsansätze. Statusbericht. BWK-Bericht 1/2003.
- Czychowsky, Manfred: Wasserhaushaltsgesetz, 7. Aufl., C. H. Beck, München 1998.
- Czychowski, Manfred: Reinhardt, Michael, Wasserhaushaltsgesetz, 8. Aufl., C. H. Beck, München 2003.
- European Communities, 2003 (Hrsg.): COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY FOR THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE (2000/60/EC) Guidance Document No 1.Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. Produced by Working Group 2.6 – WATECO. Quelle: <http://forum.europa.eu.int/irc/Download>.
- Ewers, H.-J. u.a.: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung. Endbericht zum BMWi-Forschungsvorhaben 11/00. Berlin. 2001.
- Faßbender, Kurt: Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, 241.

- Franz, Thorsten: Die Normstruktur von Erlaubnis und Bewilligung, VerwA 94 (2003), 192.
- Fuchs, G./Hehn, M.: Umweltmediation. Förderverein Umweltmediation e.V., Bonn, 2. Auflage, 1999.
- Gaßner, H./Holznagel, B. und Lahl, U.: Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. Bonn, 1992.
- Heil, K.H.: Bewirtschaftungspläne – Grundlagen zum Schutz und zur Sanierung oberirdischer Gewässer. In: Moser, H. (Hrsg.): Wasser im Blickpunkt. Kongreß Wasser Berlin 1993. Essen. 1993, S. 22-26.
- Hendler, Reinhard, Grewing, Cornelia: Der Grundsatz der ortsnahen Versorgung im Wasserrecht, ZUR 2001, 146.
- Hendler, Reinhard, Grewing, Cornelia: Der Geltungsbereich der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, NuR 2003, 1.
- Hösgen, Karlheinz: Zur Verfahrensbeteiligung der Gemeinden bei bergrechtlichen Betriebsplanzulassungen zum Schutz von kommunalen Trinkwasseranlagen, LKV 1992, 398.
- Hoffmeister, J.: Die Bedeutung wasserwirtschaftlicher Rahmen- und Bewirtschaftungspläne im Verhältnis von Rahmenplanung und Fachplanung. – Diss. – 270 S. Dortmund, 1992.
- Holst, M./Hoffmeister, J./Potthoff, U. u.a.: Planungsverfahren für Umweltfachpläne. Berlin Berichte des Umweltbundesamtes 1/91, 1991.
- Holtmeier, Ernst-Ludwig, Die Umsetzung der EG-Wasser-Rahmen-Richtlinie, ZfW 1999, 69.
- Hummel, Diana/Thomas Kluge: Sozial-ökologische Regulationen. Frankfurt am Main. 2004.
- Jungk, R./Müllert, N.R.: Zukunftswerkstätten. Hamburg, 1981.
- Jungk, R./Müllert, N.R.: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. Überarbeitete und aktualisierte Neuauflage, München, 1989.
- Keppeler, Jürgen: Zur Versagung wasserrechtlicher Gestattungen, NVwZ 1992, 137.
- Kloepfer, M.: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil. In Umweltbundesamt (Hrsg.), UBA – Berichte, Nr. 90/07. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1990.
- Kluge, Thomas: Benchmarking als Instrument eines Transformationsmanagements. In: uwf UmweltWirtschaftsForum, Vol. 12, Nr. 4, 27-32. 2004.
- Kluge, Thomas/Jekel, Heide: Management von Wasserressourcen Partizipationsverfahren in der Wasserwirtschaft. Allgemeine Modelle, Umsetzung von Artikel 14 EU-WRRL. In: Michel, B. und A. Quadflieg (Hrsg.): Management von Wasserressourcen; Unterrichtsmaterialien zum Weiterbildenden Studium „Wasser und Umwelt“ an der Bauhaus-Universität Weimar, WS 2001/2002.
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm, Engelbert/Veit, Antje, unter Mitarbeit von Becker, Selma: Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser, netWORKS-Papers Nr. 2, Berlin 2003.
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich: Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse. netWORKS-Papers Nr. 1, Berlin 2003.

- Kluge, Thomas/Schramm, Engelbert: Agrarchemikalien und zonierter Grundwasserschutz. In: Becker, Egon (Hg.): Jahrbuch für sozial-ökologische Forschung 2 (1991/92), Frankfurt am Main. 1991/1992.
- Knopp, Günther-Michael: Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht, ZUR 2001, 368.
- Knopp, Günther-Michael: Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie aus der Sicht der Länder, ZfW 2003, 1.
- Knopp, Günther-Michael: Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutz, NVwZ 2003, 275.
- Koziol, Matthias/Jörg Walther: Parameter zur Anpassung stadttechnischer Netze und Anlagen im Stadtumbauprozess. 2. Fassung. Cottbus. 2003.
- Kotulla, Michael: Das Wasserhaushaltsgesetz und dessen 7. Änderungsgesetz, NVwZ 2002, 1409.
- Kotulla, Michael: Wasserhaushaltsgesetz, Kohlhammer, Stuttgart 2003.
- Länderarbeitsgemeinschaft (LAWA) Wasser Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Quelle: http://www.lawa.de/lawaroot/pub/kostenlos/wrrl/Arbeitshilfe_30-04-2003.pdf.
- Landmann, Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, herausgegeben von Klaus Hansmann, Loseblattausgabe, C. H. Beck, München, Stand 2004.
- Ludin, Daniela/Rahmeyer, Fritz/Wörner, Daniela: Nachhaltige Wasserwirtschaft durch Synergie. Mögliche Kooperationen bei der Wasserver- und -entsorgung. Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe. Beitrag Nr. 204. Augsburg.
- Michel, B. und A. Quadflieg (Hrsg.): Management von Wasserressourcen; Unterrichtsmaterialien zum Weiterbildenden Studium „Wasser und Umwelt“ an der Bauhaus-Universität Weimar, WS 2001/2002). <http://www.uni-weimar.de/Bauing/wbbau/studium/zusatz/schnupperkurse/pdf/WW50%20-%20Schnupper.pdf>.
- Oppermann, B./Langer, K.: Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2000.
- Peters, Heinz-Joachim: Bewertung der Umweltauswirkungen nach dem LUVPG und ihre Berücksichtigung in der Zulässigkeitsentscheidung, VBIBW 1995, 5.
- Regierungspräsidium Darmstadt: Grundwasserbewirtschaftungsplan Hessisches Ried, Darmstadt, 9. April 1999.
- Regierungspräsident Darmstadt: Leitfaden für Grundwasserentnahmen, Darmstadt. 1999.
- Regierungspräsident Darmstadt (Hrsg.): Wasserwirtschaftlich – ökologische Gesamtplanung Hessisches Ried, Darmstadt 1995.
- Reinhardt, Michael: Möglichkeiten und Grenzen einer „nachhaltigen“ Bewirtschaftung von Umweltressourcen – Prospektives Verwaltungshandeln am Beispiel des Umweltrechts, in: Die Bewältigung von Langzeirisiken im Umwelt- und Technikrecht, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1998, S. 73.
- Reinhardt, Michael: Bewirtschaftungsplanung im Wasserrecht, ZfW 1999, 300.
- Reinhardt, Michael: Neuere Entwicklungen im wasserhaushaltsrechtlichen Bewirtschaftungssystem unter besonderer Berücksichtigung des Bergbaus, NuR 2004, 82.
- Rehbinder, Eckard: Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft, Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 9).

- Rödl & Partner/Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft/Verband der bayerischen Gas- und WW-e.V./Bayerischer Gemeindetag/Bayerischer Städtetag (Hrsg.): Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (EffWB). Unternehmensvergleich mit Kennzahlensystem und Benchmarking. Abschlussbericht für das Erhebungsjahr 2000. Nürnberg.
- Rothenberger, D.: Dynamik der Veränderungskräfte in der Abwasserentsorgung. EAWAG news 57d. 2003. S.11-13.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz, Sondergutachten, Metzler-Poeschel, Stuttgart 1998.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 1974. Wiesbaden. 1974.
- Salzwedel, Jürgen: Funktion, Rechtsnatur, Inhalt und Vollzug der Bewirtschaftungspläne (§ 36b WHG), ZfW 1979, 25.
- Salzwedel, Jürgen: Gewässerschutz und Wasserwirtschaft, in: Jarass, Hans Dieter u. a., Umweltgesetzbuch - Besonderer Teil, Berichte des Umweltbundesamts 1/94, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1994, S. 461.
- Salzwedel, Jürgen: Wasserrecht, in: Salzwedel, Jürgen u.a., Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 15, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1998.
- Salzwedel, Jürgen: Warum ist ein Bundesgesetz über die Liberalisierung und Privatisierung in der Wasserversorgung vordringlich? In: GWF Wasser, Abwasser, 142, Nr. 9, S. 606-612.
- Sauer, Johannes/Strecker, Daniel: Steigerung der Versorgungseffizienz auf Unternehmens- und Sektorebene – Unternehmensstrategien im Wassermarkt. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 26(3), 259-282. 2003.
- Sieder, Frank/Zeitler, Herbert: Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, C. H. Beck, München, Stand 2004.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): UMWELT. Bericht des Statistischen Bundesamtes zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen (UGR) Wiesbaden. 2001.
- Stein, D. (2001): Sanierung der Kanalisation. Eine finanzielle und technische Herausforderung. http://www.ruhr-uni-bochum.de/rubin/rbin2_95/rubin7.htm.
- UBA – Umweltbundesamt: Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie. UBA_Texte 02/04. Berlin. Januar 2004.
- UBA – Umweltbundesamt, Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft. Berlin (Texte des Umweltbundesamtes, Nr. 2/00) (2000).
- Viertel, Berthold: Vorsorge im Abwasserrecht, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1995.
- Volkens, Bettina: Vorsorge im Wasserrecht, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1993.
- Wurster, H.J.: Rechtliche und administrative Rahmenbedingungen der Wassernutzung. In: Michel, B. und A. Quadflieg (Hrsg.): Management von Wasserressourcen; Unterrichtsmaterialien zum Weiterbildenden Studium „Wasser und Umwelt“ an der Bauhaus-Universität Weimar, WS 2001/2002. <http://www.uni-weimar.de/Bauing/wbbau/studium/zusatz/schnupperkurse/pdf/WW50%20-%20Schnupper.pdf>.

Gesetzesgrundlagen

Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 11) i.d.F. vom 1. April 1993 (GVBl. 1992 I S. 534).

Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 (GVBl. I S. 225).

Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 (2000/60/EG) zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl I 1990, 205).

Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 (85/337/EWG) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. 1995 S. 671).

Anhang

netWORKS-Papers

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers. Kommunen haben die Möglichkeit, diese Veröffentlichungen kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform www.networks-group.de herunterladen. Bisher sind folgende Papers erschienen:

- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastrukturektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 1)
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Transformation Processes in Network Industries. Regulatory Requirements
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, No. 1)
- Kluge, Thomas/Koziol, Matthias/Lux, Alexandra/Schramm Engelbert/Veit, Antje
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 2)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 3)
- Bracher, Tilman/Trapp, Jan Hendrik
Network-Related Infrastructures under Pressure for Change – Sectoral Analysis Public Transport
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, No. 3)
- Scheele, Ulrich/Kühl, Timo
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Telekommunikation
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 4)
- Monstadt, Jochen/Naumann, Matthias
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung
Berlin 2003 (netWORKS-Papers, Nr. 5)
- Tomerius, Stephan
Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Zum aktuellen Diskussionsstand über die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen in Literatur und Rechtsprechung
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 6)
- Kluge, Thomas/Scheele, Ulrich
Benchmarking – Konzepte in der Wasserwirtschaft: Zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Dokumentation des Symposiums am 28.4.2004 in Frankfurt am Main
Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 7)

- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 8)
- Hummel, Diana/Kluge, Thomas
Sozial-ökologische Regulationen
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 9)
- Monstadt, Jochen/Naumann. Matthias
Neue Räume technischer Infrastruktursysteme. Forschungsstand und -perspektiven zu räumlichen Aspekten des Wandels der Strom- und Wasserversorgung in Deutschland
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 10)
- Monstadt, Jochen/Naumann. Matthias
New Geographics of Infrastructure Systems. Spatial Science Perspectives and the Socio-Technical Change of Energy and Water Supply Systems in Germany
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, No. 10)
- Reh binder, Eckard
Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 11)
- Döring, Patrick
Sicherung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten in unterschiedlichen Privatisierungsformen – Beispiel Wasserversorgung
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 12)
- Spitzner, Meike
Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV
 Berlin 2004 (netWORKS-Papers, Nr. 13)
- Schramm, Engelbert
Naturale Aspekte sozial-ökologischer Regulation. Bericht aus dem Analysemodul „Ressourcenregulation“ im Verbundvorhaben netWORKS
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 14)
- Kluge, Thomas
Ansätze zur sozial-ökologischen Regulation der Ressource Wasser – neue Anforderungen an die Bewirtschaftung durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie und Privatisierungstendenzen
 Berlin 2005 (netWORKS-Papers, Nr. 15)

Weitere Veröffentlichungen des Forschungsverbundes netWORKS:

- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian
Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte
 Berlin 2003, Schutzgebühr Euro 15,- (Difu-Materialien 10/2003)
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian
Privatisation in Local Authorities – An Analysis of Reports on Municipal Holdings
 Berlin 2003 (Translated from Difu-Materialien 10/2003)

- Tomerius, Stephan
Gestaltungsoptionen öffentlicher Auftraggeber unter dem Blickwinkel des Vergaberechts
Berlin 2005, Schutzgebühr Euro 15,- (Difu-Materialien 1/2005)
- Libbe, Jens/Trapp, Jan Hendrik
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung
Berlin 2005 (Download unter www.networks-group.de/ergebnisse/05gemeinwohlsicherung.phtml)