



Nr. 3

# Wasser als Element der Raumplanung

Wissenschaftliche Plenarsitzung

22./23. Juni 2006 in Rostock-Warnemünde

Klaus Borchard (Hrsg.)



Unterstützt durch:



Hannover 2008





# Wasser als Element der Raumplanung

E-Paper der ARL Nr. 3  
ISBN 978-3-88838-720-3  
ISSN 1865-584X

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2008

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Abrufmöglichkeit über das Internet der ARL:  
[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Publikationen“)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)

Titelseite:

Foto: Dipl.-Ing. Dennis Ehm, Sekretariat der ARL,  
Kopenhagen: Metropole mit Ausdehnung von Raumannsprüchen auf die Ostsee

## **Autorinnen und Autoren**

- Bauermeister, Ulrich*, Dr., Geschäftsführer der Hafen-Entwicklungsgesellschaft Rostock mbH. (HERO) und Zentralverband Deutscher Seehafenbetriebe, Rostock
- Bley, Joachim*, Dr., HKons, Leiter der Projektgruppe EU-Wasserrahmenrichtlinie beim Umweltministerium Baden-Württemberg, Geschäftsführer der Deutschen Kommission zur Reinhaltung des Rheins
- Borchard, Klaus*, Dr.-Ing., Univ.-Prof. (em.), Regierungsbaumeister, Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn a. D., Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Bütz, Pierre*, Geschäftsführer EURAWASSER Nord GmbH, Rostock
- Erbguth, Wilfried*, Dr., Univ.-Prof., Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts, Universität Rostock
- Fuhrmann, Peter*, Dipl.-Ing., Ministerialdirigent, Leiter der Abt. Wasser und Boden beim Umweltministerium Baden-Württemberg, Vorsitzender der Deutschen Kommission zur Reinhaltung des Rheins
- Heinrichs, Bernhard*, Dr., Ministerialdirigent, Abteilungsleiter Raumordnung und Landesplanung, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
- Holter, Helmut*, Minister, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
- Hurck, Rudolf*, Dipl.-Ing., Emschergenossenschaft/Lippeverband, Essen
- Kenzler, Jana*, Ass. jur., Referatsleiterin im Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Leuchert, Thomas-Jörg*, Vorsitzender des Regionalen Planungsverbandes Mittleres Mecklenburg / Rostock und Landrat des Landkreises Bad Doberan
- Moss, Timothy*, Dr., Leiter der Forschungsabteilung Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner
- Neff, Matthias*, Dipl.-Ing., Oberbaurat, Staatliches Umweltamt Gera
- Overbeck, Gerhard*, Dr., Referatsleiter im Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Wendenburg, Helge*, Dr., Ministerialdirektor, Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn
- Zeck, Hildegard*, Referatsleiterin Raumordnung, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML), Hannover

*Die Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren. Da es sich um Vortragstexte handelt, sind diese keiner weiteren Evaluierung unterzogen worden.*

Sekretariat der ARL: WR IV Räumliche Planung, raumbezogene Politik  
Leitung: Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (Gustedt@ARL-net.de)

## Inhalt

<i>Klaus Borchard</i>	Begrüßung und Eröffnung	1
<i>Thomas-Jörg Leuchert</i>	Grußwort	4
<i>Helmut Holter</i>	Begrüßung	5
<i>Helge Wendenburg</i>	Integrierte Wasserpolitik – Koordination zwischen EU, Bund und Ländern	8
<b>Block I:</b>	<b>Raumplanung und Wasserwirtschaft als Verantwortungsgemeinschaft</b>	
<i>Timothy Moss</i>	Zwischen Ökologisierung des Gewässerschutzes und Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft: Neue Handlungsanforderungen an Raumplanung und Regionalpolitik <i>(dieser Beitrag wird voraussichtlich in Raumforschung und Raumordnung erscheinen, daher nicht in dieser Veröffentlichung)</i>	
<b>Werkstattberichte:</b>		
<i>Peter Fuhrmann/ Joachim Bley</i>	Bewirtschaftungsplanung – Kernstück der EU-Wasser- rahmenrichtlinie	13
<i>Matthias Neff</i>	Schadensbeseitigung und Hochwasserschutz in Gößnitz an der Pleiße	19
<i>Rudolf Hurck</i>	Gewässerschutz im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht eines Flussgebietsbewirtschafters	28
<i>Pierre Bütz</i>	Raumplanung – Wirkung auf Wasserbeschaffenheit und Trinkwasseraufbereitung	35
<b>Block II:</b>	<b>Integriertes Küstenzonenmanagement als Aufgabe und Chance der Raumplanung</b>	
<i>Wilfried Erbguth</i>	Planerische Steuerung im Bereich der Küsten und Meere	38
<b>Werkstattberichte:</b>		
<i>Bernhard Heinrichs</i>	Erfahrungen mit der Raumplanung im Küstenmeer Mecklenburg-Vorpommerns	57
<i>Hildegard Zeck</i>	Windenergienutzung – raumplanerische Koordination von Vorhaben zwischen Meer und Land	64
<i>Ulrich Bauermeister</i>	Bedeutung der maritimen Wirtschaft für die ökonomische Entwicklung der Ostseeregion unter Berücksichtigung einer festen Fehmarn-Belt-Querung	73
<i>Jana Kenzler/ Gerhard Overbeck</i>	Diskussionsbericht	77
<i>Klaus Borchard</i>	Schlusswort	85



## **Begrüßung und Eröffnung**

Zur diesjährigen Wissenschaftlichen Plenarsitzung in Warnemünde heiße ich Sie im Namen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung herzlich willkommen. In den kommenden beiden Tagen geht es um Wasser als Element der Raumplanung, ein Thema, mit dem sich die Akademie seit ihrer Gründung vor 60 Jahren regelmäßig befasst hat. Eine Recherche der ARL zählt über 50 Publikationen zu diesem Thema auf, beginnend 1955 mit einer Abhandlung über wasserwirtschaftliche Probleme großstädtischer und industrieller Ballungsräume bis hin zu den inzwischen in vier Auflagen herausgebrachten Handwörterbüchern der Raumforschung und Raumordnung. Schon in der ersten Auflage 1966 ging es beispielsweise um Stichworte wie Abwasserbeseitigung, Binnenschifffahrt und Binnenwasserstraßen, Gewässerkunde und Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz und Gewässergüte, Wasserrecht, Wasserversorgung und wasserwirtschaftliche Rahmenplanung. Später kamen Hochwasserschutz, Wasserrahmenrichtlinie und Vorranggebiete für die Wassergewinnung hinzu. Wir haben zuletzt im Jahre 2003 unsere Wissenschaftliche Plenarsitzung den Risiken in Umwelt und Technik und der Vorsorge, auch gegen Hochwasserkatastrophen, durch die Raumplanung gewidmet. Wasser als Element der Raumplanung ist somit tatsächlich in unserer Akademie kein neues Thema.

Wasser ist die Grundlage allen Lebens, es ist elementar wie kein anderer Stoff. Es ist nicht nur als Nahrungsmittel unverzichtbar, sondern es dient uns auch als Produktionsmittel und Energielieferant, als Transportweg für Menschen und Güter, als Vorflut für Abwässer, als Erholungsfläche und nicht zuletzt als Naturschutzraum und Kulturgut. Entsprechend facettenreich stellt sich die Beschäftigung mit Wasser dar: Wasser ist alles, nur keine Selbstverständlichkeit!

Wie nie zuvor ist Wasser heute auch gefährdet: Hierzulande steht Wasser in ausreichender Menge, in ausgezeichneter Qualität und günstig zur Verfügung und „Wasserprobleme“ begegnen uns in erster Linie vorwiegend als Medienphänomene. Der Blick über unsere Grenzen hinweg zeigt uns jedoch, dass dies eine trügerische, mitunter auch folgenschwere Fehlwahrnehmung ist. Selbst im dauerverregneten Großbritannien mussten im vergangenen Jahr Sparmaßnahmen verordnet werden.

Der richtige Umgang mit der Ressource Wasser ist heute unser Problem, aber auch eine Chance für verantwortungsbewusste Planung und Politiker, für kreative Ingenieure und nicht zuletzt für findige Unternehmen.

Der Schutz des Wassers und der Schutz vor dem Wasser, die Sicherung seiner Qualität, seine verantwortungsbewusste Bewirtschaftung und Verteilung stellen auch hierzulande Politik und Planung vor große Herausforderungen. Dazu stehen auf nationaler wie internationaler Ebene inzwischen wichtige Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumente zur Verfügung, doch erfordert deren Anwendung Weitsicht und Verantwortungsbewusstsein, Kompetenz und Fachwissen, vor allem aber auch die Kooperationsbereitschaft aller raumplanenden Instanzen, insbesondere der wasserwirtschaftlichen Fachplanung und der fachübergreifenden Raumplanung, denn die Nutzungskonflikte in Gewinnungsgebieten, an Flussläufen und in Flussgebieten werden uns weiterhin und vermutlich in wachsendem Maße beschäftigen.

Wir wollen uns im Rahmen der diesjährigen Wissenschaftlichen Plenarsitzung mit den vielfältigen Aspekten des Themas Wasser als Element nicht nur unseres Lebens, sondern auch als Element der Raumplanung auseinandersetzen.

Nach dem schon mit großer Spannung erwarteten Auftaktreferat über eine integrierte und zwischen EU, Bund und Ländern koordinierte Wasserpolitik, für das wir jetzt schon Herrn Dr. Wendenburg vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Bonn danken, wollen wir uns in zwei Themenblocks mit den aktuellen Problemen, komplexen Sachverhalten und Lösungsvorschlägen sowohl eines nachhaltigen Wassermanagements und einer verantwortungsbewussten Wassermengen- und Wassergütwirtschaft beschäftigen, als auch Anregungen zu einem integrierten Küstenzonenmanagement geben.

Nach jeweils einem Einführungsreferat im ersten Tagungsblock von Herrn Dr. Moss vom Bundesinstitut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner und im zweiten Block von Herrn Professor Dr. Erbguth von der Universität Rostock wollen wir jeweils mit einer Reihe von Werkstattberichten in die aktuellen Probleme eintauchen und dabei von den Erfahrungen profitieren, die sieben unserer Fachkollegen beim Lösen von Konflikten und beim Einsatz von Verfahren und Instrumenten haben gewinnen können. Allen Referenten sei schon an dieser Stelle dafür herzlich gedankt.

Zu beiden Themenblocks haben wir eine Diskussion vorgesehen, die die einzelnen Werkstattberichte zusammenführen soll und jeweils von Frau Professorin von Haaren von der Universität Hannover moderiert wird. Frau Professorin von Haaren hat sich übrigens auch mit großem persönlichem Einsatz an der Spitze einer Gruppe weiterer tüchtiger Helfer und mit dankbar zu vermerkendem Engagement an der Vorbereitung der diesjährigen Wissenschaftlichen Plenarsitzung beteiligt.

Wir wollen aber unseren Blick nicht nur auf unser Land verengen, sondern auch im Auge behalten, dass weltweit die Nachfrage nach gutem Süßwasser immer weiter steigt, während die verfügbare Menge drastisch sinkt. Weltweit leiden heute zweieinhalb Milliarden Menschen Mangel an sauberem Wasser und sterben deshalb täglich Tausende von Kindern. Wissenschaft, Politik und Wirtschaft arbeiten fieberhaft an alternativen Gewinnungsverfahren und Nutzungsformen, die über Leben und Sterben, über Krieg und Frieden entscheiden können. Im Umgang mit der wertvollen Ressource Wasser sind nicht nur neueste Technologien und effiziente Steuerungsverfahren gefragt, sondern ebenso eine kluge und weitsichtige Politik und eine integrierte räumliche Planung. Wir sind glücklich und dankbar, dass wir für dieses abschließende Referat<sup>1</sup> Herrn Professor Töpfer haben gewinnen können, der unserer Akademie als Ordentliches Mitglied schon seit über zwei Jahrzehnten persönlich verbunden ist.

Vor diesem schon mit Spannung erwarteten Schlussvortrag wird auch in diesem Jahr wieder der Förderkreis für Raum- und Umweltforschung den begehrten Werner-Ernst-Preis verleihen, und Sie alle sind herzlich zu diesem festlichen Akt eingeladen, mit dem wir unseren wissenschaftlichen Nachwuchs auszeichnen und motivieren wollen.

Motivieren wollen wir auch junge Journalisten, über die uns bewegenden Themen und über unsere Arbeit zu berichten. Deshalb haben wir auch diesmal wieder unseren schon früher bewährten Journalisten-Wettbewerb ausgelobt. Rechnen Sie also bitte damit, dass Sie von diesen interessierten Journalisten angesprochen und befragt werden. Ich bin sicher, dass Sie gern und bereitwillig Rede und Antwort stehen werden.

Zum Schluss möchte ich ein herzliches Dankeswort an all die vielen Helfer richten, die in den vergangenen Tagen und Wochen zum Gelingen dieser Veranstaltung beigetragen haben.

---

<sup>1</sup> Im folgenden Textband nicht wiedergegeben.

Ebenso danke ich Herrn Minister Helmut Holter, dem Hausherrn im Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, für den herzlichen Empfang.

Damit eröffne ich diese Wissenschaftliche Plenarsitzung und wünsche uns allen zwei fachlich ergiebige und menschlich bereichernde Tage.

## **Grußwort**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Minister, meine Damen und Herren, ich freue mich sehr, Sie heute hier als Vorsitzender des Regionalen Planungsverbandes Mittleres Mecklenburg/Rostock begrüßen zu dürfen.

Ich hoffe, dass Sie mit dieser Tagung einen positiven nachhaltigen Eindruck vom wichtigsten Wirtschaftsraum in Mecklenburg-Vorpommern mitnehmen werden, der intensiv dabei ist, seine Rolle auch als Tagungsregion im Norden Deutschlands auszubauen.

Dass wir uns in so einem angenehmen Ambiente, am derzeit einzigen 5-Sterne-Yachthafen-Ressort Deutschlands befinden, ist auch den regionalen Aktivitäten bei der gemeinsamen Olympiabewerbung damals mit Berlin und zuletzt mit Leipzig zu verdanken.

Wenn 2007 in meinem Landkreis der G8-Gipfel in Heiligendamm tagt, wird unser Wirtschaftsraum als Tagungs- und Eventregion weltweit zur Kenntnis genommen werden.

Mit Ihrem Tagungsthema „Wasser als Element der Raumplanung“ spannen Sie einen weiten Bogen von der existenziellen Naturressource über das Lebensmittel und den Transportweg bis hin zum Erholungs- und Freizeitraum.

Dazu fiele mir als Verbandsvorsitzender kaum ein besser geeigneter Tagungsort ein als dieser. Ich bin davon überzeugt, dass Sie gemeinsam mit den vorgesehenen Referierenden in intensiven Fachdiskussionen Ihre gesteckten Tagungsziele erreichen und dabei im Sinne der laufenden Fußballweltmeisterschaft die notwendigen Tore schießen und Punkte machen werden.

## **Begrüßung**

Ganz herzlich begrüße ich Sie in einem Bundesland, in dem das Wasser zu den wichtigsten Existenzgrundlagen gehört. Wasser ist hier in doppeltem Sinne die Grundlage menschlichen Lebens – biologisch und beruflich. Im Nordosten, und speziell in den Küsten- und Seengebieten, ist der Tourismus eine der wichtigsten Erwerbsquellen.

Angesichts des zunehmenden Drucks auf die Ressource Wasser ist das Thema der Wissenschaftlichen Plenartagung der Akademie wichtig und gut gewählt. In Mecklenburg-Vorpommern hat das Wasser allein wegen seines Anteils an der Landesfläche von rund 30 Prozent eine große Bedeutung. Auch die Vielfalt der Tier- und Pflanzenwelt zwischen Stettiner Haff und Elbe beruht auf den umfangreichen Wasservorkommen. Und die Städte des Nordostens belegen eindrucksvoll, dass am Wasser bevorzugt gesiedelt wurde und wird. Wasser bedeutete früher und heute Wirtschafts- und Entwicklungsraum und Wasser ist darüber hinaus ein verbindendes Element.

Die Raumordnung ist der Nachhaltigkeit verpflichtet. Raumordnung muss und kann einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Wassernutzung und damit für eine nachhaltige Raumentwicklung leisten. Einige Schwerpunkte möchte ich kurz anreißen.

Zu benennen ist zunächst der Hochwasserschutz. Glücklicherweise ist Mecklenburg-Vorpommern von Hochwasserproblemen nicht so stark betroffen wie andere Bundesländer. Aber auch hier verlangt die Hinwendung von Siedlungen zum Wasser eine Eingrenzung der Risiken. Die Sicherheit der am Wasser lebenden Menschen muss oberste Priorität haben. Der Hochwasserschutz ist damit auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung.

In den Landes- und Regionalplänen der Länder sind durch die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten bestimmte Nutzungen in hochwassergefährdeten Gebieten ausgeschlossen. Im Abwägungsprozess mit anderen Nutzungen ist dem Hochwasserschutz ein besonderes Gewicht beizumessen. Hochwasserschutz benötigt also ein entsprechendes raumordnerisches Flächenmanagement, etwa nach dem Motto „Mehr Raum für den Fluss“.

Ich denke an die Schaffung von natürlichen Rückhalteflächen bis hin zur Sicherung und Rückgewinnung von Überschwemmungsflächen, die von Bebauung frei zu halten sind. Ferner bedarf es der Risikovorsorge in überflutungsgefährdeten Bereichen entlang der Küste. Durch bestehende wasserrechtliche Regelungen können die Flächen vor den Deichen zwar von Bebauung frei gehalten werden. Das Risikobewusstsein in dahinter liegenden Bereichen ist dagegen noch zu gering ausgeprägt.

Die Wasserrahmenrichtlinie gibt einen Rechtsrahmen vor, nach welchem eine ökologische und ganzheitliche Bewirtschaftung und Koordination in Flussgebieten stattfinden soll. Damit soll der sektorale Ansatz früherer Regelungen für den Bereich der Wasserwirtschaft überwunden werden. Die Richtlinie entfaltet einen breiten räumlichen Schutzansatz, in den der Schutz der Oberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers einbezogen werden. Es geht um die Verbesserung des Zustandes der Gewässer und um nachhaltige Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Ressourcenschutzes. Um das EU-weit angestrebte Ziel eines „guten Zustandes“ der Gewässer zu erreichen, ist ein einheitliches Vorgehen in der Richtlinie verankert. Am Anfang steht eine Bestandsanalyse und die Bewertung der Gewässer. Auf diesen Ergebnissen aufbauend werden Maßnahmenpro-

gramme erstellt, die wiederum die Grundlage bilden für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne bis Ende 2009.

Mit diesem Ineinandergreifen von Zielsetzungen, Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen in einem konkreten Umsetzungszeitplan der Wasserrahmenrichtlinie liegt eine neuartige Konzeption eines Gewässer- bzw. Flussgebietsmanagements vor. Als Raumordnungsminister begrüße ich, dass der Wasserrahmenrichtlinie ein integrativer nachhaltiger Ansatz zugrunde liegt, dem auch die Raumordnung verpflichtet ist.

Für Mecklenburg-Vorpommern zeichnet sich inzwischen die Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumordnung bei der Umsetzung ab. Zeitgleich mit der Bearbeitung der Bewirtschaftungspläne für die Wasserrahmenrichtlinie wird auch die Neuaufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme erfolgen. Nachdem die Analyse und Bewertung der Gewässer abgeschlossen ist, soll sich ein fachlicher Dialog zwischen Raumordnung und Wasserwirtschaft unmittelbar anschließen. Diese einmalige Chance, die sich durch die Parallelität der Arbeiten anbietet, sollte unbedingt genutzt werden.

Die transnationale Zusammenarbeit im Ostseeraum hat für Mecklenburg-Vorpommern als Küstenland besondere Bedeutung. Entsprechend groß ist unser Engagement. Seit 1992 arbeiten die Raumordnungsminister der Ostseeanrainerstaaten in der Initiative „Vision and Strategies around the Baltic Sea“ (VASAB) zusammen. Wichtigstes Ergebnis der ersten Jahre ist die Verabschiedung des Dokuments „Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010“ durch die Konferenz der Raumordnungsminister 1994 in Tallinn.

Die Kurzform VASAB gab der gesamten folgenden Zusammenarbeit ihren Namen. Mit dem Raumentwicklungskonzept VASAB 2010 haben sich die Raumordnungsminister erstmals auf eine gemeinsame Raumordnungskonzeption für eine europäische Region geeinigt. Auf der Folgekonferenz in Stockholm 1996 ist dieses raumordnerische Leitbild weiterentwickelt worden. Damit haben die Ostseeanrainerstaaten maßgeblichen Einfluss auf die gegenwärtige Ausgestaltung von INTERREG genommen.

Zu den Schwerpunkten der Zusammenarbeit gehört die Entwicklung transnationaler Verkehrswege, die ihren Ursprung in den als unzureichend empfundenen Fernverkehrsverbindungen in Teilen der Ostseeregion hat, besonders zu den Baltischen Staaten und den Küstengebieten von Deutschland, Polen und Kaliningrad.

Das Projekt „Baltic Gateway“ zielt auf die Förderung des ökonomischen Wachstums und der nachhaltigen Entwicklung im südlichen Ostseeraum durch eine verbesserte Erreichbarkeit in der Region und zwischen den Ländern. Dieses Ziel soll mit Hilfe einer effektiven Nutzung und der Kombination von Schienenweg, Straße und Kurzstreckenseeverkehr sowie durch Investitionen zur Beseitigung von Engpässen erreicht werden. Zudem sollen neue Verbindungen geschaffen werden. Zum Beispiel soll die Verbindung Rostock–Gedser der Tatsache Rechnung tragen, dass sich Rostock zum wichtigsten Verkehrsknoten am südlichen Ufer der Ostsee entwickelt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Zusammenarbeit im Ostseeraum ist die nachhaltige Raumentwicklung im Meer und in Küstenzonen. Küstenzonen unterliegen einer intensiven Nutzung, gleichzeitig stellen sie ökologisch wertvolle und sensible Bereiche dar. Die zunehmende Nutzung, land- wie seeseitig, macht eine koordinierte Vorgehensweise zur Lösung von Nutzungskonflikten unumgänglich. Um eine nachhaltige Entwicklung zu sichern, ist daher ein Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) erforderlich.

In den 90er-Jahren wurde eine ganze Reihe von IKZM-Projekten mit Schwerpunkt in den Baltischen Staaten durchgeführt. Aus den dabei gesammelten Erfahrungen ist die Idee zum INTERREG-III-B-Projekt BaltCoast – Integrierte Küstenzonenentwicklung im Ostseeraum –

entstanden. Die Minister für Raumplanung und Entwicklung der Länder der Ostseeregion haben die Projektidee im Rahmen ihrer 5. Ministerkonferenz in Wismar im September 2001 als eines ihrer zentralen Anliegen aufgegriffen und als Teil der „Wismar-Erklärung zur transnationalen Raumordnung und Entwicklung der Ostseeregion bis 2010“ verabschiedet.

Vor vier Jahren haben wir in Schwerin die Arbeit zum Projekt BaltCoast aufgenommen – heute können wir eine positive Bilanz ziehen. Die Anrainerstaaten sind durch intensive Zusammenarbeit näher zusammengerückt und an vielen Stellen haben sich die Bedingungen für die Menschen in den verschiedenen Regionen konkret verbessert.

Besondere Akzente lagen auf der Berücksichtigung der unterschiedlichen Küstenräume mit den verschiedenen Nutzungen unter ausdrücklicher Einbeziehung des Offshore-Bereichs sowie auf der Verknüpfung des Küstenzonenmanagements mit den Instrumenten der Raumplanung.

Dass eine transnationale Abstimmung der Offshore-Windpark-Vorhaben erfolgen muss, versteht sich von selbst. Diese ist ganz besonders dringlich in der südlichen Ostsee zwischen Deutschland, Dänemark, Schweden und Polen. Erste Erfahrungen im Umgang mit der Thematik haben wir im Rahmen des Raumordnungsverfahrens für den Windpark Baltic I gemacht. Die Auswirkungen von Windkraftanlagen auf See für den Tourismus, die Schiffssicherheit und der Vogelzug standen hierbei im Vordergrund.

Die Nutzungskonflikte bestehen jedoch nicht nur bei den Offshorewindparks, sondern betreffen zahlreiche andere Bereiche. Auf meine Initiative hin hat die deutsche Ministerkonferenz für Raumordnung 2001 beschlossen, den Geltungsbereich ihrer Raumordnungspläne auf die 12-Seemeilen-Zone auszudehnen. Außerdem ist seit der Änderung des deutschen Raumordnungsgesetzes 2004 der Bund zur Raumplanung für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) verpflichtet. In Deutschland hat damit bereits eine Ausweitung der projekt- und fachübergreifenden Raumplanung auf das Meer stattgefunden. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesraumentwicklungsprogramm längst auf das Küstenmeer ausgedehnt worden.

Auf internationaler Ebene wurde BaltCoast aufgrund seines neuartigen räumlichen und inhaltlichen Ansatzes durch Baltic21, die Organisation der Ostseestaaten für nachhaltige Entwicklung, zum Modellprojekt erklärt. Wir hoffen, dass die Empfehlungen, die die EU-Mitgliedstaaten demnächst vorlegen sollen, in die nationalen Strategien zur integrierten Küstenzonenentwicklung Eingang finden.

Der Wassersport ist für das Tourismusland Mecklenburg-Vorpommern von besonderer Bedeutung. Verschiedene Untersuchungen belegen ein erhebliches Wachstumspotenzial für diesen Tourismuszweig. Voraussetzung ist ein gut ausgebautes Netz von Sportboothäfen. Einige Lücken weist es an unserer Küste, aber auch an der Polens und der baltischen Staaten noch auf. An deren Schließung wird gearbeitet, beispielsweise in den INTERREG-II-C und III-B-Projekten SuPortNet.

Zwei Häfen, die mit Hilfe von SuPortNet planerisch vorbereitet wurden, sind inzwischen gebaut worden und erfreuen sich großer Beliebtheit. Der eine befindet sich in Kühlungsborn und den anderen sehen Sie, wenn Sie aus dem Fenster blicken. Ich hoffe, dass die maritime Umgebung inspirierend auf die Wissenschaftliche Plenarsitzung wirkt.

Ich wünsche Ihnen gutes Gelingen und spannende Diskussionen.

## **Integrierte Wasserpolitik – Koordination zwischen EU, Bund und Ländern**

Die vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens verabschiedete Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), trat am 22.12.2000 in Kraft (vgl. Europäisches Parlament 2000). Sie richtet sich an die Mitgliedstaaten der EU und wurde am 25.06.2002 durch das 7. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG)<sup>1</sup> innerhalb der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Bundesrecht umgesetzt. Im Anschluss daran haben die Länder ihre Landeswassergesetze an die Vorgaben der WRRL angepasst und darüber hinaus 16 landesrechtliche Verordnungen erlassen.

Die Richtlinie schafft einen Ordnungsrahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers und beschreibt damit einen umfassenden Ansatz, der durch die zurzeit in den europäischen Gremien beratene Strategie sowie Richtlinie zum Meeresschutz (vgl. KOM 2005) in Richtung der „Hohen See“ erweitert wird. Die WRRL fordert ein kohärentes Konzept für die Bewirtschaftung einer Flussgebietseinheit. Damit wird eine Länder- und Staatsgrenzen überschreitende Koordination erforderlich, die die deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung vor neue organisatorische Herausforderungen stellen wird. Grundsätzlich kann für die Umsetzung der WRRL sowohl national als auch international auf den bestehenden Strukturen und Behörden aufgebaut werden. Diese Strukturen sind jedoch ggf. anzupassen bzw. in den letzten Jahren angepasst worden. Zudem sind Koordinierungsgremien oder -ebenen einzurichten, um die nach der WRRL erforderliche Abstimmung sicherzustellen. Die WRRL forderte bis Mitte 2004 die Meldung der für die Umsetzung der Richtlinie zuständigen Behörden und Strukturen nach Brüssel. Diesen Bericht hat Deutschland fristgerecht an die Europäische Kommission verschickt<sup>2</sup>. Im Sommer 2006 fehlten nur noch die Berichte aus Luxemburg und aus Belgien für das Gebiet von Brüssel.

National sind Koordinierungsgremien für die betreffenden Flussgebietseinheiten eingerichtet worden, die auf einer informellen oder mehr oder weniger formalisierten Grundlage (zum Beispiel Staatsvertrag, Verwaltungsvereinbarung) arbeiten und an denen die betroffenen Verwaltungen beteiligt sind. In den Koordinierungsgremien findet die Einbindung der Wasserwirtschaftsverwaltungen aus den benachbarten Mitgliedstaaten statt, um schon frühzeitig eine Abstimmung zu erreichen und Meinungsverschiedenheiten zu vermeiden. Für jede Flussgebietseinheit wird es in Anbetracht der Größe und der an ihr beteiligten Länder und/oder Staaten hinsichtlich der Koordinierung unterschiedliche Ansätze geben.

Die enge Beziehung von Wasserwirtschaft und Raumplanung untereinander lässt sich anhand der eigenen Perspektiven und Planungen der staatlichen Raumordnung beschreiben. So

---

<sup>1</sup> BGBl. I 2002, S. 1914.

<sup>2</sup> Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18.06.2004. Bericht gemäß Art. 3 Abs. 8 und Anhang I. Der Bericht benennt die zuständigen Behörden in Deutschland und führt die internationalen Einrichtungen in den grenzüberschreitenden Flussgebieten mit deutscher Beteiligung auf der Grundlage des Artikels 3 Abs. 8 und Anhang I der WRRL auf. Zusätzlich sind Teilberichte für die 10 Flussgebietseinheiten in Deutschland mit spezifischen Informationen zu dem jeweiligen Flussgebiet beigefügt. Der Bericht dokumentiert, dass die nationalen und internationalen Voraussetzungen geschaffen wurden, um die Umsetzung der WRRL zu gewährleisten.

hat die Ministerkonferenz für Raumordnung drei gleichwertige Hauptthemen für die Weiterentwicklung der Leitbilder der räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet vorgegeben:

- der Beitrag der Raumentwicklung zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit
- die Sicherung der Daseinsvorsorge bei Bevölkerungsrückgang und Alterung
- die Bewahrung von Freiräumen und die Gestaltung von Kulturlandschaften (vgl. Heemeyer, Uschkereit 2005)

In allen drei genannten Themenbereichen kommt dem Element Wasser eine wichtige Bedeutung zu: Wachstum und Beschäftigung sind ohne Bezug zum Wasser nicht denkbar, sei es wegen der Wasserkraft zur unmittelbaren Erzeugung von Energie, wegen des Bedarfs an Kühl- und Brauchwasser bei der Energiegewinnung sowie wegen seines Bedarfs in der industriellen Produktion oder als Wasserstraße für den Transport von Waren und Gütern.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge umfasst neben anderen wichtigen Aufgaben auch die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Diesbezüglich wirkt sich der demografische Wandel aus: Kanalisation und Kläranlagen brauchen für den Erhalt ihrer Funktionsfähigkeit Mindestdurchflussmengen, die anderenfalls teuer durch zusätzliche Spülungen erzeugt werden müssen. Unabhängig von Planungsfehlern zu Beginn der 90er-Jahre gerät heute in den neuen Ländern allein aufgrund des hohen Bevölkerungsrückganges manche Kläranlage an die Grenzen der Funktionsfähigkeit.

Der Einfluss des Wassers auf die Bewahrung von Freiräumen und die Erhaltung von Kulturlandschaften ist an unseren Küsten und an den Ufern unserer Flüsse offensichtlich. Aber auch der Schutz des Grundwassers kommt ohne Berücksichtigung dieser Themen nicht aus. Wir müssen aufpassen, dass wir durch neue Entwicklungen nicht auch neue Gefahren heraufbeschwören: So positiv sich die Nutzung von Biomasse auf die Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes auswirkt, so problematisch kann die Verwendung der Gärrückstände aus Biogasanlagen als Düngemittel sein, wenn man nicht die schon bestehende Nitratbelastung des Grundwassers berücksichtigt. Die durch die Nutzung der Wirtschaftsdünger entstehenden hohen Erträge von Stickstoffverbindungen in Atmosphäre und Untergrund, wie sie in gewissen Regionen in Deutschland mit einer hohen Viehdichte vorkommen, werden nicht dadurch reduziert, dass diese Wirtschaftsdünger vor ihrer Verwendung als Düngemittel zur Biogaserzeugung genutzt werden. Hier gilt es auch, die Boden- und Pflanzenverfügbarkeit des so umgewandelten Stickstoffes zu beachten. Zur Entzerrung der dadurch entstehenden Situation kann die Raumplanung wichtige Hilfestellungen leisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die nationalen Maßnahmenprogramme nach der WRRL Fachplanungen sind. Diese müssen mit der Raumplanung in Einklang gebracht werden (§ 7 Abs. 3 S. 2 ROG). Maßnahmenprogramme sind Fachpläne des Wasserrechts. Auch die Grundsätze der Raumordnung sprechen in § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG den Gewässerschutz ausdrücklich an.

### **Integrierte Wasserpolitik**

Das Wesentliche der integrierten Wasserpolitik ist die umfassende Betrachtung aller wasserwirksamen Belastungen und Beeinträchtigungen in dem durch ein Gesamtgewässerökosystem vorgegebenen Raum – der sogenannten Flussgebietseinheit. Wir betrachten nicht mehr politisch-geografische Grenzen, weder Staats- noch Landes- oder gar Kreis- oder Bezirksgrenzen. Die Flussgebietseinheit definiert sich als Raum durch ihre wasserbezogene Wirkung – die Fließrichtung der Bäche und Nebenflüsse in den Hauptstrom, der die Flussgebietseinheit bezeichnet.

In diesem Sinne ist Deutschland geprägt durch seine großen Flüsse Rhein, Weser, Elbe, Oder und Donau, die auch Namensgeber für die großen internationalen Flussgebietseinheiten

sind, an denen Deutschland beteiligt ist. Hinzu kommen noch – mit grenzüberschreitender Beteiligung – Maas und Ems und die kleineren Gebiete Eider, Trave und Schlei sowie Warnow und Peene. Mit Ausnahme der kleinen Gebiete ist nur die Weser eine rein deutsche Flussgebietsgemeinschaft, zu der aber neben Niedersachsen und Bremen auch die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Thüringen und mit kleinen Gebietsanteilen auch Sachsen-Anhalt und Bayern gehören.

Integration ist also einerseits räumlich zu verstehen und verlangt ein erhebliches Maß an Koordination zwischen Staaten, Ländern und regionalen Gebietskörperschaften, die wiederum durch ihre bisherige Behördenorganisation und eingefahrene Abläufe geprägt sind. Auf der anderen Seite zeigt sich auch, dass viel Arbeit unmittelbar vor Ort zu verrichten ist; viele kleine Schritte wirken sich nachhaltig auf das große Ganze aus. In manchen Fällen reicht schon der Hinweis, dass bestimmte Planungen sich negativ auf die Verhältnisse anderer Anrainer auswirken werden, um Planungsänderungen in die Wege zu leiten.

Den Kern der WRRL und der daraus resultierenden integrierten Wasserpolitik bilden aber nicht Koordinierungsanforderungen an Bund und Länder, sondern die Umweltziele. Diese sehen eine langfristige nachhaltige Gewässerbewirtschaftung auf der Grundlage eines hohen Schutzniveaus für die aquatische Umwelt vor. Erklärtes Ziel der WRRL ist es, die Umweltziele bis 2015 zu erreichen. Deshalb ist es wichtig, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, mit welchem Ehrgeiz diese Ziele angegangen werden sollen, aber auch die Hinderungsgründe zu ermitteln, die ein Erreichen der Ziele verzögern werden.

Die Zielsetzung einer integrierten Wasserpolitik in Europa ergibt sich aus Artikel 1 der WRRL:

- Schutz und Verbesserung des Zustandes aquatischer Ökosysteme und des Grundwassers einschließlich von Landökosystemen, die direkt vom Wasser abhängen
- Förderung einer nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen
- schrittweise Reduzierung prioritärer Stoffe und Beenden des Einleitens/Freisetzens prioritär gefährlicher Stoffe
- Reduzierung der Grundwasserverschmutzung
- Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren

Die eigentlichen Umweltziele wurden in Artikel 4 festgelegt, der zentralen Vorschrift der Richtlinie. Bei oberirdischen Gewässern gelten folgende Ziele:

- guter ökologischer und chemischer Zustand in 15 Jahren
- gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand bei erheblich veränderten oder künstlichen Gewässern in 15 Jahren
- Verschlechterungsverbot

Beim Grundwasser sind folgende Ziele zu erreichen:

- guter quantitativer und chemischer Zustand in 15 Jahren
- Umkehr von signifikanten Belastungstrends
- Schadstoffeintrag verhindern oder begrenzen
- Verschlechterung des Grundwasserzustandes verhindern.

Im Hinblick auf den Grundwasserschutz sind vom Europäischen Parlament und vom Rat spezielle Maßnahmen zur Verminderung und Begrenzung von Verschmutzungen zu erlassen. Die Europäische Kommission sollte dazu innerhalb von zwei Jahren nach Verabschiedung der

Richtlinie entsprechende Vorschläge unterbreiten. Im September 2003 hat die Europäische Kommission einen solchen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzungen vorgelegt, die aber im Sommer 2006 noch nicht beschlossen war, weil sich Rat und Parlament nicht auf eine einheitliche Linie festlegen konnten. Mitte 2006 befand sich die Grundwasserrichtlinie im Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat (vgl. EU-Grundwasserrichtlinie 2006). Die Richtlinie über prioritäre und prioritär gefährliche Stoffe hat die Kommission sogar erst jetzt vorgelegt. Die zweite Lesung im Europäischen Parlament wird für die erste Jahreshälfte 2008 angestrebt ([http://ec.europa.eu/environment/water/water-danger-sup/surface\\_water.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-danger-sup/surface_water.htm) v. 5.5.08).

Deutschland hat auch den zweiten Bericht zur Umsetzung der WRRL pünktlich bei der Kommission eingereicht (s. Bundesrepublik Deutschland 2005). Er enthält die Ergebnisse der Belastungs- und Auswirkungsanalyse und zeigt in diesem Zusammenhang ein für Deutschland positives Bild, das die Erfolge der Gewässerschutzpolitik der vergangenen 20 Jahre deutlich belegt. Die chemische Qualität und die biologische Belastung der deutschen Oberflächengewässer sind teilweise in einem ökologisch guten Zustand, was vor allem auf die erheblichen Leistungen von Kommunen und Industrie bei der Abwasserreinigung zurückzuführen ist. Soweit nach wie vor Belastungen vorhanden sind, sind sie zum Teil Ergebnis internationaler Auswirkungen, teilweise aber auch Folge langer industrieller Produktion mit spezifischen Auswirkungen; signifikante Beispiele hierfür sind Elbe und Weser.

Anders sieht es aus, wenn man den ökologischen Zustand an deutschen Oberflächengewässern und Seen insgesamt in den Blick nimmt. Dabei sind so unterschiedliche Wirkungen wie Aufwärmung, Versalzung und Versauerung ebenso zu betrachten wie Abflussregulierungen, die durch Abstürze die Durchgängigkeit für Wanderfische verhindern, oder morphologische Veränderungen wie beispielsweise Querbauwerke. Schon die wenigen Beispiele verdeutlichen, dass es für Änderungen in diesem Bereich notwendig ist, in einen intensiven Dialog mit den Nutzern zu treten. Denn im Wesentlichen sind sie es, die von den zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu ergreifenden Maßnahmen betroffen sind.

Bis auf wenige Ausnahmen ist an deutschen Flüssen und Seen noch viel zu tun. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen Strukturveränderungen zur wirtschaftlichen Nutzbarkeit von Oberflächengewässern nicht wieder rückgängig zu machen sind und dies auch niemand anstrebt. Die Bedeutung der Schifffahrtsstraße Rhein für Europa ist für jedermann signifikant. Hier Änderungen vornehmen zu wollen, würde diese Bedeutung negieren. Deshalb gibt es für derartig erheblich veränderte sowie für künstliche Wasserkörper weder ein konventionelles Ziel noch einen Ausnahmetatbestand. Sie sind vielmehr eine besondere Wasserkörperkategorie mit einem eigenen Einstufungssystem und eigenen Zielen, die dadurch, dass bestimmte sozioökonomische Bedingungen erfüllt sein müssen, mit anderen Ausnahmen in Beziehung stehen.

Eine wichtige Koordinierungsaufgabe des Bundes ist in diesem Zusammenhang, dafür zu sorgen, dass ein europaweites Verständnis der Anforderungen und Wirkungen der WRRL entwickelt und gelebt wird. Hierzu dienen die regelmäßigen Treffen der europäischen Wasserdirektoren, deren Aufgabe es ist, in dem sogenannten CIS-Prozess<sup>3</sup> eine möglichst einvernehmliche Terminologie zu entwickeln. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass sich kulturelle und sprachliche Hintergründe unterschiedlich auswirken, und es werden nicht immer deutsche Ideen sein, die sich im europäischen Kontext durchsetzen. Gleichwohl ist es für Bund und Länder wichtig, auch in diesem Prozess zusammenzuwirken, weshalb Deutschland in diesen Beratungen immer zweifach vertreten ist: Neben dem für Wasser zuständigen Abteilungsleiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)

---

<sup>3</sup> Common Implementation Strategy.

nimmt gleichberechtigt auch der Vorsitzende der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser an den Beratungen teil. Die enge Kooperation zwischen Bund und Ländern wirkt sich dabei zum Wohle des Ganzen aus.

## **Literatur**

- EU-Grundwasserrichtlinie (Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung) vom 12. Dezember 2006, Abl. Nr. L 372/19.
- Europäisches Parlament (2000): 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 (ABl. L 237 v. 22.12.2000, S. 1).
- Heemeyer; Uschkereit (2005): Weiterentwicklung der Landesplanung, Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 14.11.2005, EurUP 2006, S. 45 ff.
- KOM (2005a): Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt (KOM (2005) 504 endg.).
- KOM (2005b): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Richtlinie) (KOM (2005) 505 endg.).
- Regierung der Bundesrepublik Deutschland (2005): Mitteilung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 22.03.2005. Gemäß Artikel 15 Abs. 2 der Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) werden die zusammenfassenden Berichte über die in den zehn für Deutschland relevanten Flussgebietseinheiten durchgeführten Analysen nach Artikel 5 der Richtlinie vorgelegt.

# **Bewirtschaftungsplanung – Kernstück der EU-Wasser- rahmenrichtlinie**

## **Gliederung**

- 1 Einführung und Ziele
- 2 Organisatorischer Rahmen in der Flussgebietseinheit Rhein
- 3 Wesentliche Bewirtschaftungsfragen im Einzugsgebiet des Rheins
- 4 Bemerkungen zur Bewirtschaftungsplanung
- 5 Welche konkreten Schritte beinhaltet der Planungsprozess?
- 6 Randbedingungen und praktische Vorgehensweise in Baden-Württemberg

## **1 Einführung und Ziele**

Mit Inkrafttreten der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL 2000/69/EG) am 22.12.2000 und deren Umsetzung in nationales Recht (Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Landeswassergesetze (LWGe)) sind die Anforderungen an die Gewässerbewirtschaftung deutlich anspruchsvoller geworden. Während bisher im Wesentlichen die Sanierung der Wasserqualität im Vordergrund stand, sieht die EU-WRRL die anhand von chemischen und ökologischen Kriterien definierte Gewässerqualität als Sanierungsziel vor.

Die bisherige Definition der Wasserqualität war gekennzeichnet durch den durch die Einleitung von Abwasser in die Gewässer induzierten Sauerstoffbedarf der Gewässer. Demgegenüber sieht die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für den zu erreichenden guten chemischen Zustand einen umfangreichen Satz von Qualitätsnormen für das Wasser selbst vor. Darüber hinaus wird der gute ökologische Zustand über das Vorkommen von verschiedenen Organismengruppen (Fische, wirbellose Gewässerorganismen, Algen, Wasserpflanzen) definiert, die die ökologische Funktionsfähigkeit der Gewässer anzeigen sollen. Erstmals soll die Gewässerbewirtschaftung einzugsgebietsbezogen vorgenommen werden. Darüber hinaus soll, wie im deutschen Wasserrecht z. T. bisher schon angelegt, integral, also alle Beeinträchtigungen o. g. Ziele berücksichtigend, vorgegangen werden. Die WRRL sieht einen sehr anspruchsvollen Zeitplan vor: Nach einer umfangreichen Bestandsaufnahme aller den guten Zustand beeinflussenden Belastungsfaktoren in den Jahren 2000–2004 und einer daraus basierenden Abschätzung von Defiziten sollen bis Ende 2006 auf die neuen Zielparameter ausgerichtete Monitoringprogramme vorhanden sein. Anhand der Organismenzusammensetzungen und chemischen Befunde sollen Defizite im Gewässer ermittelt werden.

Die zur Behebung der Defizite und damit zur Erreichung des guten Zustands erforderlichen Maßnahmen sollen von 2007–2009 flächendeckend geplant und in einem Bewirtschaftungsplan incl. Maßnahmenprogramm niedergelegt werden. Die Maßnahmenprogramme sind bis 2012 flächendeckend umzusetzen. Die Ziele sind bis 2015 zu erreichen. Es gibt die Möglichkeit, diese Zeiträume um zweimal sechs Jahre bis 2021/2027 zu verlängern, wenn hinreichen-

de Gründe vorliegen. Die Maßnahmen sind nach Kosteneffizienzkriterien und unter intensiver Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu planen und umzusetzen.

Die große Herausforderung für die wasserwirtschaftlichen Akteure liegt außer in den zeitlichen Vorgaben darin, dass die Bezugsräume für die Ziele sehr unterschiedlich sind. Während einzelne Zielkategorien rein lokaler Natur sind (kleine Gewässerorganismen, Kurzdistanz-Wanderfische, lokale Wasserqualität), umfassen andere Ziele (Reduzierung der Schadstofffrachten in die Nordsee, Lebensraum Langdistanz-Wanderfische) das ganze Flussgebiet oder wesentliche Teile davon als Planungsraum. Dies ist vor allem in großen Flussgebietseinheiten, wie dem Rheineinzugsgebiet, eine sehr anspruchsvolle Planungsaufgabe.

## **2 Organisatorischer Rahmen in der Flussgebietseinheit Rhein**

Die Flussgebietseinheit Rhein mit ihren 185.000 km<sup>2</sup> Fläche erstreckt sich auf das Gebiet von insgesamt neun Staaten (Italien, Fürstentum Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande) und innerhalb Deutschlands auf acht Bundesländer (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Niedersachsen, Saarland). Die meisten Staaten sind Mitglied der Europäischen Union, nicht jedoch die Schweiz. Das Fürstentum Liechtenstein ist über den EWR-Vertrag an die EU-WRRL gebunden. Darüber hinaus bestehen jedoch internationale Übereinkommen, wie z. B. das Programm „Rhein 2020“, in welches die Schweiz eingebunden ist.

Da die wasserwirtschaftlichen Probleme bezogen auf das gesamte Einzugsgebiet zu lösen sind, wurde am Rhein ein konsequent ebenenspezifischer und hydrologischen Grenzen folgender Umsetzungsprozess gewählt. Neben der gesamten Flussgebietseinheit Rhein als Gebietskulisse, in der die gesamte Flussgebietseinheit betreffende Probleme angegangen und die Aktivitäten koordiniert werden sollen, wurden unterhalb der gesamten Flussgebietseinheit insgesamt neun zum großen Teil internationale Bearbeitungsgebiete als zweite Koordinatonebene eingerichtet. Auch die Bearbeitungsgebiete folgen hydrologischen Grenzen. Das „internationalste“ Bearbeitungsgebiet des Rheins ist der Alpenrhein/Bodensee mit nationalen Anteilen von Italien, Fürstentum Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Deutschland (Baden-Württemberg und Bayern). Im weiteren Verlauf folgen die Bearbeitungsgebiete Hochrhein, Oberrhein, Neckar, Main, Mosel-Saar, Mittelrhein, Niederhein und Deltarhein. In einigen Bearbeitungsgebieten werden seit längerem bestehende regionale Flussgebietskommissionen (Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee, Internationale Kommission zum Schutz von Mosel und Saar) weiter genutzt. Die bisher lediglich für den „Rheinschlauch“ ab Bodenseeauslass zuständige Internationale Kommission zum Schutz des Rheins übernimmt mittlerweile auch Koordinations- und Sekretariatsaufgaben für das gesamte Rheineinzugsgebiet.

## **3 Wesentliche Bewirtschaftungsfragen im Einzugsgebiet des Rheins**

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden als wesentliche, die Zielparame-ter der WRRL beeinflussende Bewirtschaftungsfragen die Verbesserung der Gewässerstruktur und die damit verbundene Wiederherstellung und Verbesserung der Durchgängigkeit und die Erhöhung der Habitatvielfalt festgestellt. Darüber hinaus wurden die Reduzierung diffuser Nähr- und Schadstoffeinträge in die Fließgewässer – und damit auch in die Nordsee – sowie die weitere Reduzierung der klassischen Belastungen aus industriellen und kommunalen Punktquellen als wesentliche zu bearbeitende Themen identifiziert. Vor allem in dicht besiedelten Bereichen wurde im Zuge der Nutzung der Gewässer über Jahrhunderte (Flößerei, Wasserkraft, Hochwasserschutz, Be- und Entwässerung etc.) die Gewässerstruktur z. T. erheblich verändert. Der Anteil an naturnahen Gewässern liegt in Baden-Württemberg unter 20%. Es wird deshalb vordringliche Aufgabe sein, die Nutzungen wie Schifffahrt, Wasserkraft, Hochwasserschutz

und andere raumrelevante Nutzungen mit den Zielen der WRRL in Einklang zu bringen. Die großflächige Renaturierung von Gewässern wird angesichts des Ausmaßes der in der Vergangenheit im gesellschaftlichen Konsens erfolgten, teilweise tief greifenden Veränderungen, des massiven Nutzungsdrucks sowie angesichts der von der WRRL vorgesehenen Zeit bis 2027 kaum möglich sein.

Zielkulisse nach WRRL und damit „Compliance Checking Unit“ (Referenzeinheit für die Zielerreichung) für die EU-Kommission sind die überwiegend anhand von naturwissenschaftlichen Kriterien definierten Wasserkörper. Bei ganz konsequenter Anwendung der – allerdings nicht verbindlichen – EU-Guidance-Dokumente würden sich für Baden-Württemberg mehr als 4.000 Wasserkörper ergeben. Während einige Bundesländer diesem Ansatz gefolgt sind, hat Baden-Württemberg einen an der Bewirtschaftbarkeit der Fischpopulationen orientierten Ansatz gewählt. Dies ist der Bevölkerung am ehesten vermittelbar. Der Kosteneffizienzansatz der WRRL, nach dem die günstigste Maßnahme zur Erreichung der Ziele gewählt werden soll, wie auch das Verschlechterungsverbot, das zwingend planungsrauminterne Kompensationsmöglichkeiten erfordert, bringen automatisch die Orientierung an bewirtschaftbaren Räumen mit sich.

#### **4 Bemerkungen zur Bewirtschaftungsplanung**

Ziel der Bewirtschaftungsplanung ist die Herstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit im jeweils betrachteten Bezugsraum. Dies bedeutet, dass unterschiedliche Planungsmaßstäbe betrachtet werden müssen. Während für das gesamte Flussgebiet relevante Aspekte einen Planungsmaßstab von 1:1 Mio. bis hin zu sogar 1:2 Mio. erfordern, können die Bearbeitungsgebiete im Planungsmaßstab von ca. 1:500.000 betrachtet werden. Der größte flächendeckend leistbare Planungsmaßstab (in BW die Wasserkörperebene) beträgt ca. 1:50.000. Die Planung von Einzelmaßnahmen bis hin zum Flurstücksmaßstab (1:1.500) ist in der zur Verfügung stehenden Zeit und mit den verfügbaren Ressourcen unmöglich. Das Maßnahmenprogramm kann somit nicht flächendeckend Einzelmaßnahmen enthalten, sondern nur bestimmte Maßnahmenbündel mit bestimmten Bezugsräumen überein bringen. Die Herstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit bedeutet weiterhin, dass nicht in jedem Bezugsraum für jede Anforderung und insbesondere nicht im ersten Bewirtschaftungszyklus eine vollständige Flächendeckung erreicht wird. Stattdessen werden zunächst die Lebensraumfunktionen (z.B. Laichgewässer, Juvenilgewässer und deren Erreichbarkeit) für die im Bezugsraum vorkommenden Organismen erfüllt werden.

Die Bezugsräume für die Ziele sind unterschiedlich. Für den Lachs und die Stickstofffrachtproblematik in Bezug auf die Nordsee ist es die gesamte Flussgebietseinheit, für den Mitteldistanzwanderfisch Äsche und das übermäßige Algenwachstum aufgrund zu hoher Stickstoffeinträge im staugeregelten Neckar ist es das Bearbeitungsgebiet/Teilbearbeitungsgebiet und für die klassische Wasserqualität (Saprobie) und Forelle ist es der als Bewirtschaftungsraum ausgewiesene Wasserkörper oder sogar Teile davon.

Bewirtschaftungsplanung heißt dabei – wie bei jeder Planung – von grob nach fein zu denken. Die Ziele der WRRL müssen dementsprechend in einem zeitlich gestuften, ebenenspezifisch gesteuerten Prozess (Flussgebiet, Bearbeitungsgebiet, regionale und lokale Ebene) für die jeweiligen Akteure festgelegt und erreicht werden. Dabei müssen die Spielräume gewahrt werden, die für das Ausüben des entsprechenden Planungs- und Bewirtschaftungsermessens notwendig sind.

Durch die ebenenspezifische Herangehensweise wird darüber hinaus der unabdingbar anzuwendende Grundsatz der Subsidiarität gewahrt. Aus dem Bewirtschaftungsansatz folgt weiterhin automatisch das Ausgleichsprinzip im jeweils betrachteten Bezugsraum. Das Ausgleichsprinzip muss dabei zwangsläufig mit dem in der WRRL verankerten Verschlechter-

ungsverbot korrespondieren, da ansonsten keinerlei menschliche Entwicklung („Straße am Gewässer“, „neues Siedlungsgebiet“) möglich wäre. Dies bedeutet, dass die WRRL nicht mosaikartig Kilometer für Kilometer umgesetzt werden kann. Es bedeutet vielmehr, dass die jeweiligen Bezugsräume in einem gezielten Planungsprozess sinnvoll und gesteuert unter Betrachtung der Kosteneffizienz mit Maßnahmen belegt werden, damit die ökologische Funktionsfähigkeit nach dem Trittsteinprinzip erreicht wird. Bewirtschaftungsplanung geht somit weit über einen „Anstrich mit grüner Farbe“ hinaus.

## **5 Welche konkreten Schritte beinhaltet der Planungsprozess?**

Zunächst ist festzuhalten, dass die sich aus den bisherigen Richtlinien (Kommunalabwasser-Richtlinie, Nitrat-Richtlinie etc.) ergebenden Maßnahmen als „grundlegende Maßnahmen“ weiterhin flächendeckend umzusetzen sind. Die Effekte dieser Maßnahmen sind bei der weiteren Diskussion um zusätzlich aufzulegende Maßnahmenprogramme zu berücksichtigen. Auch die als „baseline szenario“ anzusprechenden Effekte aus großräumigen, langfristigen Trends (Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, Klimawandel, Einfluss der gemeinsamen Agrarpolitik etc.) sind bei der Maßnahmenplanung, sofern abschätzbar, zu berücksichtigen. So hat das EU-geförderte Projekt RIVERTWIN, das von den Universitäten Hohenheim und Stuttgart und der Landesanstalt für Umwelt, Baden-Württemberg, durchgeführt wurde, für das gesamte Neckareinzugsgebiet ergeben, dass aufgrund der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EU des Jahres 2003 mit einer Reduzierung der Stickstoffeinträge in Oberflächen- und Grundwasser um ca. 10% zu rechnen ist.

Bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme sind danach zunächst – ausgehend von den wesentlichen Wasserbewirtschaftungsfragen – für die gesamte Flussgebietseinheit relevante Ziele zu definieren. Diese sind insbesondere die Nitrat- und Phosphat-Frachtreduktion in die Nordsee, Frachtreduktion flussgebietspezifischer Schadstoffe, Einhaltung ökotoxikologisch vorgegebener Werte im Rheinstrom und an großen Nebenflüssen, Herstellung ökologischer Funktionsfähigkeit des Systems Lachs in der Flussgemeinschaft Rhein, Einhaltung bestimmter Maximaltemperaturen und Aufwärmspannen im Rheinstrom. Dafür sind gemeinsame Bewirtschaftungsziele zu entwickeln.

Gegenstand der internationalen Koordination auf Flussgebietsebene sind somit Angelegenheiten von Grenzgewässern (z. B. einheitliche Bewertung des Oberrheins), grenzüberschreitende Angelegenheiten und Effekte, die das gesamte Ökosystem Rhein inklusive der Nordsee betreffen.

Die Lösung eines Großteils der regionalen Probleme und sämtlicher lokaler Probleme ist Sache der Länder oder Staaten. Auf Bearbeitungsgebietsebene sind nur die regional bedeutsamen Themen und direkt grenzüberschreitende Darstellungen zu koordinieren. Diese Ziele sind dann im Top-down-Ansatz bezüglich des durch sie ausgelösten Handlungsbedarfs auf die darunterliegende Gebietskulisse (in Baden-Württemberg Teilbearbeitungsgebiete und Wasserkörper) herunterzubrechen. Dies bedeutet, dass für den Gesamtrhein und relevante Bearbeitungsgebiete z. B. Lachsprogrammgewässer auszuweisen sind, deren Erreichbarkeit inklusive der bis dahin notwendigen Trittsteine (Ruheräume, Futterplätze etc.) sicherzustellen sind. Die Maßnahmen für diese übergeordneten Fragestellungen sind gemeinsam in der Flussgebietseinheit und im Bearbeitungsgebiet zu entwickeln. Durch die Ausweisung dieser Programmgewässer und die Herstellung der entsprechenden Funktionsräume wird die ökologische Funktionsfähigkeit für die Lachspopulation im gesamten Rheineinzugsgebiet gewährleistet.

Ausgehend von den in der Bestandsaufnahme gefundenen und durch das Monitoring ggf. verifizierten Defizite in den Bearbeitungsgebieten sind für die regionalen und die lokalen Ebenen zusätzlich Bewirtschaftungsziele zur Lösung von regionalen Problemen (z. B. regio-

nale Schadstoffbelastung, Mitteldistanzwanderfische, regionale Wärmeproblematik) und lokalen Problemen (lokale Schadstoffbelastung, lokale klassische Güte, Kurzdistanzwanderfische) zu entwickeln.

## **6 Randbedingungen und praktische Vorgehensweise in Baden-Württemberg**

Die regionale und lokale Bewirtschaftungsplanung ist in Baden-Württemberg die Aufgabe der Regierungspräsidien als Flussgebietsbehörden. Sie haben den Auftrag, unter Einbeziehung der Öffentlichkeit für die ökologische Funktionsfähigkeit der Teilbearbeitungsgebiete und Wasserkörper zu sorgen. Die unteren Verwaltungsbehörden (Städte- und Landkreise) wirken dabei mit.

Die Fachöffentlichkeit hat sich in diesem Prozess als wichtiger Ideenlieferant in Bezug auf die Machbarkeit von Maßnahmen (z. B. in Bezug auf aktuelle Eigentumsverhältnisse und der Verkaufsbereitschaft von Grundstücken am Gewässer) erwiesen. Dadurch werden Renaturierungsmaßnahmen und damit die Schaffung von Funktionsräumen erst ermöglicht. In zwei Pilotprojekten am Hochrhein in den Teilbearbeitungsgebieten Wiese und Wutach wurde dies erfolgreich erprobt.

Auf Basis der ökologischen Ansprüche der Zielorganismengruppen einerseits, anhand bestehender Gewässerentwicklungskonzepte und -pläne und unter Berücksichtigung der Defizite aus der Bestandsaufnahme andererseits werden unter Einbeziehung der Kommunen und der Fachöffentlichkeit die realistisch umsetzbaren Maßnahmen identifiziert. Dies erfolgt in Baden-Württemberg in allen 30 Teilbearbeitungsgebieten in jeweils zwei bis drei Abendveranstaltungen.

Dabei sind in einem dicht besiedelten Land wie Baden-Württemberg die Zwänge, die viele ursprünglich angedachte oder wünschenswerte Maßnahmen undurchführbar werden lassen, vielfältig. Diese reichen von der Zielkollision mit anderen EU-Vorgaben wie z. B. der EU-Fischseuchen-Richtlinie, die eine Herstellung der Durchgängigkeit in manchen Gewässern verbietet, oder der FFH-RL, die neben der Natürlichkeit die Seltenheit von Organismen als Zielvorstellung beinhaltet, über mangelnde rechtliche Durchsetzbarkeit (z. T. Wasserkraft-Altrechte), die Kollision mit anderen Planungen (z. B. Bauleitplanung, auch Denkmalschutz) sowie mangelnder Flächenverfügbarkeit bis hin zu unverhältnismäßigen Kosten bzw. fehlenden öffentlichen Mitteln überhaupt.

Nach der Aufstellung der Lebensraumansprüche und Verdeutlichung der verschiedenen planerischen Zwänge wird eine Priorisierung der Maßnahmen durchgeführt. Unter fachlichen Aspekten werden in einem gezielten Planungsprozess sog. Handlungsstrecken, an denen ggf. auch unter Einbeziehung von Fördermitteln prioritäre Maßnahmen durchzuführen sind, ausgewiesen. Dabei ist es offensichtlich, dass aus politischen Gründen einer zu deutlichen Konzentration der Fördermittel auf nur wenige Stellen im Lande Grenzen gesetzt sind. Dieser Prozess wird im Ergebnis pro Teilbearbeitungsgebiet ca. drei bis fünf Handlungsstrecken erbringen, was zunächst ca. 20% des Gewässernetzes entspricht. Die Aktivitäten erfolgen unabhängig davon, ob ein Gewässer als erheblich verändert oder natürlich eingestuft worden ist.

Endergebnis dieses Planungsprozesses ist somit die Identifikation eines in einem fachlichen Gesamtkonzept eingebetteten Maßnahmenkatalogs, dessen grundsätzliche Realisierbarkeit durch die Einbeziehung der Fachöffentlichkeit und der Betroffenen geprüft worden ist. Die zur konkreten Umsetzung der Maßnahmen notwendigen Verwaltungsverfahren (z. B. wasserrechtliche Zulassungen) sind nach der Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplanes im Jahr 2009 in den Jahren 2010 bis 2012 durchzuführen. Hierbei besteht für die zuständigen Behör-

den durchaus ein gewisses Risiko, da den Betreibern von Anlagen die Nutzung des Rechtsweges offen steht.

Die Frage der endgültigen Zielerreichung wird sich erst dann beantworten lassen, wenn sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene die Ziele selbst konkretisiert, die Bewertungsverfahren für die Evaluierung des ökologischen Zustands entwickelt und konsolidiert und die Verteilung der Lebensraumansprüche für die verschiedenen Organismen klar formuliert worden sind.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass mehrere Bewirtschaftungszyklen notwendig sind, um die Ziele zu erreichen. Für einige Probleme, z. B. die der Hydromorphologie und hoher Nitratbelastungen im Grundwasser, ist es schon jetzt absehbar, dass die in der WRRL vorgesehenen Fristen nicht ausreichen.

Baden-Württemberg geht davon aus, dass gemäß WRRL mögliche Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen überwiegend in Form von Fristverlängerungen zum Tragen kommen. Die aufwendige Definition von weniger strengen Umweltzielen und die damit verbundene Diskussion in der Öffentlichkeit kommen somit erst im zweiten oder dritten Bewirtschaftungszyklus in Betracht. Baden-Württemberg wird somit unter intensiver Einbeziehung der Öffentlichkeit im ersten Bewirtschaftungsplan bis 2009 in sehr pragmatischer Weise die grundsätzlich realisierbaren Maßnahmen identifizieren und deren Umsetzung betreiben.

# Schadensbeseitigung und Hochwasserschutz in Gößnitz an der Pleiße

## Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Verfahren, Vorgaben, Instrumente und Zuständigkeiten
- 3 Vorgehen
- 4 Zusammenfassung und Bewertung

Literatur

## 1 Ausgangslage

Mitte August 2002 ist die rund 60 km südlich von Leipzig im Landkreis Altenburger Land liegende Stadt Gößnitz infolge eines Hochwasserereignisses, wie es statistisch etwa alle 50 Jahre zu erwarten ist (HQ<sub>50</sub>), mit Schlagzeilen wie „Katastrophenstimmung in Gößnitz“ ins Medieninteresse gerückt. Die Hochwasserwelle, die in nur wenigen Stunden durch die Stadt abgelaufen ist, hat Schäden von mehreren Millionen Euro an öffentlicher Infrastruktur und Privateigentum verursacht. Die Forderungen nach einer Schadensbeseitigung durch die öffentliche Hand und den Ausbau eines Hochwasserschutzes bis zum HQ<sub>100</sub> – einem Hochwasserereignis, das nur alle 100 Jahre eintritt – hatten schon kurze Zeit nach dem Hochwasser die diversen Ebenen der Verwaltung des Freistaats Thüringen erreicht. Wie konnte es zu diesem Schadensereignis kommen?

Die Stadt Gößnitz erstreckt sich in Süd-Nord-Richtung auf etwa einer Länge von 3 km innerhalb des relativ engen Pleißetals, welches in diesem Bereich von stark geneigten Hängen eingegrenzt wird.

Aufgrund der topografischen Verhältnisse der Stadt Gößnitz reicht die Siedlungsentwicklung bis weit an das Gewässerbett der Pleiße heran. Ein rechtsseitig der Pleiße gelegenes Gewerbe- und Wohngebiet erstreckt sich ausgehend vom südlichen Ortseingang über eine Länge von rund 2,5 km. Linksseitig der Pleiße befinden sich im nördlichen Bereich auf einer Länge von rund 1,5 km ein Mischgebiet und ein Gewerbegebiet.

Rund ein Siebtel der 14 km<sup>2</sup> großen Stadtfläche ist, bedingt durch die Pleiße, als hochwassergefährdet einzustufen. Darüber hinaus sind aber auch andere Siedlungsbereiche infolge der in die Pleiße einfließenden Nebengewässer mehr oder weniger stark hochwassergefährdet. Dies gilt insbesondere für den Moorbach, der durch das linksseitig der Pleiße im Norden der Stadt gelegene Gewerbegebiet verläuft.

Aufgrund des anthropogen bedingten Nutzungsdrucks ist auch das Gewässer- und Entwässerungssystem entlang der Pleiße nachweislich schon seit der einsetzenden Industrialisierung im 19. Jahrhundert mehrfach mit dem Ziel der Optimierung des Hochwasserschutzes geändert bzw. ausgebaut worden. Zuletzt wurde in den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts das Gesamtsystem grundlegend umgebaut. Oberhalb von Gößnitz werden die Hochwasserwellen der Nebengewässer gezielt in die Pleiße umgeleitet. Hierzu dient u. a. das südlich der Stadt errich-

tete Hochwasserrückhaltebecken (HRB) Meerchen, welches das gleichnamige Gewässer im Hochwasserfall aufstaut und den Hochwasserabfluss über ein Entlastungsgerinne der Pleiße zuführt. Damit einhergehend wurde der südliche Pleißeabschnitt der Stadt für das damalige Bemessungshochwasser ausgebaut. Die nach dem Jahr 1990 begonnene Entflechtung von Siedlungsentwässerung und Gewässernetz ist noch immer nicht abgeschlossen.

Das gesamte Einzugsgebiet der Pleiße und ihrer Nebengewässer umfasst in Gößnitz etwa 300 km<sup>2</sup>. Im oberhalb befindlichen sächsischen Teileinzugsgebiet wurde nach der politischen Wende in unmittelbarer Autobahnnähe ein Gewerbegebiet errichtet. Dieses kleine Einzugsgebiet ist ein Hochwasserentstehungsgebiet, das durch geringe Vorwarnzeiten geprägt ist.

Infolge von Niederschlägen im Pleißeinzugsgebiet am 11.08.2002 waren die Böden schon wassergesättigt, als eine am 12.08.2002 vom Mittelmeer kommende Regenfront innerhalb von wenigen Stunden zu Starkniederschlägen von etwa 50 mm führte. Das ist in etwa ein Zwölftel des durchschnittlichen Jahresniederschlags dieser Region. Wegen der engen Tallage, der Vorsättigung der Böden und des sehr kleinen Einzugsgebiets ist der Pleißeabfluss ohne Vorwarnzeit innerhalb weniger Stunden von etwa 3 m<sup>3</sup>/s auf rund 102 m<sup>3</sup>/s am Pegel Gößnitz angestiegen. Im Süden der Stadt wurden linksseitig der Pleiße ein Sportplatz und eine Kleingartenanlage überschwemmt. Im Norden der Stadt trat die Pleiße beidseitig über die Ufer und überschwemmte die Siedlungsgebiete.

Im Ergebnisbericht der Schadensaufnahme wurden an der öffentlichen Infrastruktur Schäden an vier der sechs Pleißebrücken in Gößnitz festgestellt. Außerdem gefährdeten zahlreiche Uferabbrüche die Standsicherheit von Böschungen und Bauwerken. Einschließlich der Schäden am Privateigentum wurde eine Schadenssumme von etwa 5 Millionen Euro ermittelt. Hinzuzurechnen sind die nicht bekannt gegebenen Schäden im Gewerbegebiet. Auch unterhalb von Gößnitz hat die Hochwasserwelle der Pleiße in Thüringen erhebliche Schäden verursacht.

Nach Auswertung aller im Thüringer Pleißegebiet festgestellten Schäden wurden vom Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) das weitere Vorgehen festgelegt und die Haushaltsmittel für die Umsetzung der ausgewählten Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Alle Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und der damit einhergehenden Anpassung bestehender Hochwasserschutzanlagen an den Stand der Technik sollten gemäß den Vorgaben in den Jahren 2003 und 2004 ausgeführt werden. Innerhalb von zwei Jahren waren alle erforderlichen Planungsleistungen, Genehmigungsverfahren und Baumaßnahmen vorzubereiten, durchzuführen und haushaltstechnisch abzuschließen. Ein ambitioniertes Ziel, das nur bei einem enormen Engagement und einer reibungsfreien Zusammenarbeit aller Beteiligten sowie der Konzentration auf das Wesentliche, insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Zulassungsverfahren, realisiert werden konnte.

## **2 Verfahren, Vorgaben, Instrumente und Zuständigkeiten**

Um das Ziel, die Hochwasserschäden zu beseitigen und einen HQ<sub>100</sub>-Schutz herzustellen bzw. erreichen zu können, sind vor der baulichen Umsetzung geeigneter Maßnahmen zum einen öffentlich-rechtliche Zulassungsverfahren durchzuführen, zum anderen sind auch zahlreiche privatrechtliche Verträge abzuschließen. Diese umfassen einerseits die Ingenieur- und Bauverträge und andererseits Vereinbarungen, die die privatrechtlichen Interessen Betroffener regeln, wie Grundstücksangelegenheiten und Leistungen zum Ausgleich anderer durch die Maßnahmen hervorgerufener Beeinträchtigungen.

Die wesentlichen öffentlich-rechtlich anzuwendenden Verfahren und Instrumente, die zum Zeitpunkt des Projektbeginns im Jahr 2003 gesetzlich vorgegeben waren, werden im Folgenden aufgezeigt.

Die Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Gewässerzustandes, wie er vor Ablauf des Hochwassers gegeben war, erfolgt auf Grundlage von § 28 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und § 67 Thüringer Wassergesetz (ThürWG) im Rahmen der Gewässerunterhaltung. Die Maßnahmen zur Gewässerunterhaltung sind eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung und werden unter erforderlicher Beachtung der Belange des Naturhaushalts (z. B. Laichschonzeiten, Brutzeiten von Wiesenbrütern) und anderer verbriefter Nutzungsrechte grundsätzlich genehmigungsfrei durchgeführt.

Die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers und seiner Ufer sowie die Errichtung von Deich- und Dammbauten, die den Hochwasserabfluss beeinflussen, sind Maßnahmen des Gewässerausbaus. Maßnahmen des Gewässerausbaus haben das Ziel, den Status quo grundlegend zu ändern und bedürfen daher gemäß § 31 Absatz 2 WHG einer Planfeststellung. Im Rahmen eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens werden unter strengen verwaltungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Setzung von zeitlichen Mindestfristen, die Träger öffentlicher Belange und die von den Maßnahmen Betroffenen in die Planung mit einbezogen. Im Rahmen des Interessenausgleichs werden alle öffentlich-rechtlichen Sachverhalte, insbesondere aus dem Bau- und Umweltrecht gegeneinander abgewogen und mit Planfeststellungsbeschluss geregelt.

Mit den Bestimmungen der Raumplanung (z. B. § 2 Raumordnungsgesetz) und des WHG (§ 31 Absatz 1) ist u. a. das Ziel vorgegeben, Gewässer, die sich in einem natürlichen bzw. naturnahen Zustand befinden, in diesem zu belassen und vorhandene Retentionsräume zu erhalten. Ebenso sind Beeinträchtigungen der Schutzgüter Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Landschaft, Kulturgüter und sonstiger Sachgüter zu vermeiden, zu minimieren und, wenn dies nicht möglich ist, auszugleichen. Da die Eingriffe erheblich sein können und auch die Ausgleichsmaßnahmen als Eingriffe in die bestehende Flächennutzung anzusehen sind, bedürfen die vorgesehenen Maßnahmen des Gewässerausbaus einer Abwägung im Rahmen einer Planrechtfertigung.

Bei einem Gewässerausbau mit dem Ziel, den Hochwasserschutz herzustellen, ist das gängige Instrument der Planrechtfertigung das Hochwasserschutzkonzept. Hierbei wird zunächst der Status quo erfasst. Danach werden das Schutzziel anhand nachvollziehbarer Maßstäbe (z. B. Gefahr für Menschenleben, vorhandenes Schadenspotenzial, Wirtschaftlichkeit) definiert und alternative Lösungsmöglichkeiten für die (teilweise) Erreichung des Schutzzieles entworfen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Aussagefähigkeit eines Hochwasserschutzkonzeptes sind u. a. umfassende vermessungstechnische Geländeaufnahmen, hydrologische und hydraulische Vergleichsrechnungen. Ebenfalls sind die möglichen Maßnahmen für den Ausgleich des zu verzeichnenden Retentionsraumverlustes aufzuzeigen. Abgerundet werden die Arbeiten mit der Bewertung der Alternativen an Hand der Zielstellungen von Umweltgesetzgebung, privatrechtlicher Belange, aber auch einer Kosten-Nutzen-Analyse. Die gewählte Vorzugsvariante ist dem Grunde und Umfang nach zu erläutern. Gegebenenfalls sind die Etappen der vorgesehenen Umsetzung darzustellen.

Im Vorfeld des förmlichen Verwaltungsverfahrens ist für einen Gewässerausbau in einem weiteren Schritt gemäß § 3 a des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) eine Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Wenn keine erheblichen Auswirkungen auf die Schutzgüter zu erwarten sind, kann auf die Durchführung einer UVP verzichtet werden. Ist das Vorhaben nicht UVP-pflichtig, kann gemäß § 31 Absatz 3 WHG an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden.

Eine Plangenehmigung bündelt, genau wie die Planfeststellung, unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie den vom Vorhaben Betroffenen alle öffentlich-rechtlichen Zulassungen. Jedoch ist das Verwaltungsverfahren bei einer Plangenehmigung nicht mehr an die

streng vorgegebenen Verfahrensvorschriften, wie sie für die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gelten, gebunden. Insbesondere sind die Bestimmungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung lockerer. Im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens obliegt es daher verstärkt dem Antragsteller, im Vorfeld die Interessen der Betroffenen und denkbarer Einwender zu erkennen und zielorientiert durch privatrechtliche Vereinbarungen zu bündeln. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die durch ein verkürztes Zulassungsverfahren gewonnene Zeit durch nachgelagerte Rechtsstreitigkeiten aufgezehrt oder gar das Projekt nachträglich verhindert wird.

Die Pleiße ist gemäß den Bestimmungen des ThürWG ein Gewässer Erster Ordnung, für das der Freistaat Thüringen, vertreten durch das Staatliche Umweltamt (SUA) Gera, unterhaltungspflichtig ist. Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde für Gewässerausbauten an Gewässern Erster Ordnung ist in Thüringen das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) als Obere Wasserbehörde.

Die Stadt Gößnitz ist unterhaltungspflichtig für die Nebengewässer der Pleiße, die gemäß den Bestimmungen des ThürWG alle als Gewässer Zweiter Ordnung eingestuft sind. Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbehörde für Gewässerausbauten an Gewässern Zweiter Ordnung ist die örtlich zuständige Untere Wasserbehörde (UWB). Im Fall Gößnitz ist dies das Landratsamt Altenburger Land.

Die Stadt Gößnitz ist ebenfalls Brückenbaulastträger für die die Pleiße überquerenden Brücken. Der Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Altenburger Land (ZAL) ist der Betreiber der Abwasseranlage in der Stadt Gößnitz.

### **3 Vorgehen**

#### **Phase 1 – Schadensbeseitigung und Hochwasserschutzkonzept**

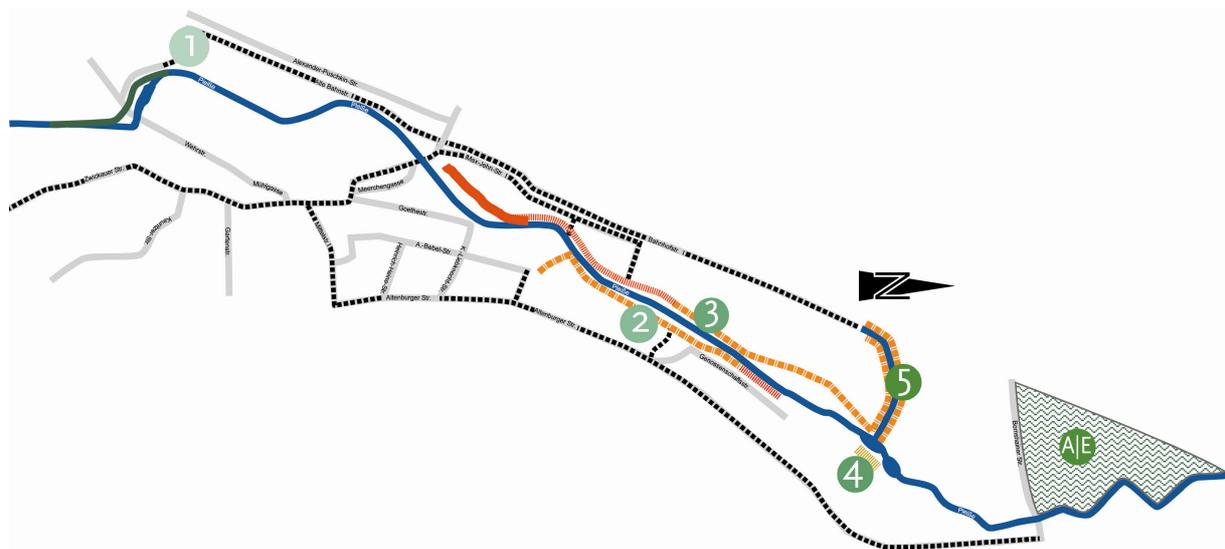
Nach dem Augusthochwasser 2002 mussten zunächst die wichtigsten infrastrukturellen Anlagen bzw. Einrichtungen wiederhergestellt werden, um den betroffenen Einwohnern und Gewerbetreibenden wieder ein normales Leben zu ermöglichen. So war zunächst jeder Aufgabenträger damit beschäftigt, in seinem Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbeseitigung unverzüglich umzusetzen. An eine Zusammenarbeit mit dem Ziel, nicht nur die Schäden zu beseitigen, sondern mit der Schadensbeseitigung im Rahmen einer Zusammenarbeit der Aufgabenträger auch perspektivisch besser geeignete Ersatzlösungen zu gestalten, war zunächst nicht zu denken. Außerdem wäre es auch nicht möglich gewesen, im gegebenen knappen Zeitfenster, in dem die Betroffenen z.B. die Wiederherstellung einer zentralen Wegebeziehung erwarten, alle verwaltungsrechtlichen Regelungstatbestände auf sachgerechte Weise abzuwägen und zu bescheiden.

So hat die Stadt Gößnitz die wichtigsten beiden der vier durch das Hochwasser in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigten Pleißebrücken saniert, der ZAL die bereits vorbereiteten Anschlussarbeiten von Siedlungsgebieten an die im Norden der Stadt Gößnitz errichtete Kläranlage plangemäß weitergeführt und das SUA Gera erste Maßnahmen zur Schadensbeseitigung am Gewässerbett der Pleiße in Angriff genommen.

Im März 2003 konnte die Stadt Gößnitz darüber hinaus ein Ingenieurbüro mit der Erarbeitung des „Hochwasserschutzkonzepts Gößnitz“ beauftragen. Die dafür notwendigen Arbeiten wurden fachlich von der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) begleitet. Die ersten Zwischenergebnisse des Hochwasserschutzkonzeptes wurden vom Ingenieurbüro im Rahmen einer Gewässerbegehung am 15.07.2003 der Stadt Gößnitz, der TLUG, dem SUA Gera, dem TLVwA und der UWB vorgestellt.

Das Ergebnis der durchgeführten Untersuchungen und Berechnungen war, dass ein Hochwasserschutz bis zum HQ<sub>100</sub> nur durch erhebliche Eingriffe in das nördliche Stadtbild auf einer Gesamtlänge von etwa 1,5 km möglich ist (siehe Maßnahmen 2 und 3 in Abb. 1) und Eingriffe in das Eigentum von Privaten dabei unausweichlich sind. Konkret wurde die Errichtung von bis zu 1,5 m hohen Deichen und Hochwasserschutzmauern beidseitig der Pleiße sowie die Umverlegung, Neuprofilierung und Eindeichung des Moorbachunterlaufes zwischen Bahn und Mündung in die Pleiße als erforderlich bezeichnet (siehe Maßnahme 5 in Abb. 1). Um den Rückstau in den Moorbach zu reduzieren und eine vorzeitige Überflutung des Überschwemmungsgebietes unterhalb des Siedlungsbereiches zu ermöglichen, wurde gegenüber der Moorbachmündung knapp oberhalb des Naidamühlenwehres eine Böschungsabsenkung und die Errichtung einer Überlaufschwelle als notwendig angesehen (siehe Maßnahme 4 in Abb. 1).

Abb. 1: Ausbau zum Hochwasserschutz HQ<sub>100</sub>



Zum Ausgleich der rund 40.000 m<sup>3</sup> Retentionsraum, die durch die Errichtung der Hochwasseranlagen der Pleiße in der Stadt Göbnitz entzogen werden, ist die nördlich knapp unterhalb der Stadt Göbnitz gelegene rund 7 ha große, bisher als Acker genutzte Dreiecksfläche zwischen Gewerbegebiet, Bahn und Pleiße teilweise zwischen einem halben und einem Meter abzugraben. In der Ausgleichs- und Ersatzfläche sind gleichzeitig Anpflanzungen zum Ausgleich der für die im Rahmen der Errichtung der Hochwasserschutzanlagen erforderlichen Baumfällungen vorzunehmen (siehe Maßnahme A/E in Abb. 1).

Die in den Sechzigerjahren des 20. Jahrhunderts errichteten Deiche und Mauern erweisen sich auch nach dem aktuellen Kenntnisstand und unter Berücksichtigung des erforderlichen Gewässerausbaus als grundsätzlich ausreichend dimensioniert.

Jedoch wurde die Entschärfung des Pleißeknicks im Oberwasser des Wehres Göbnitz als erforderlich angesehen, um den Hochwasserschutz für die Innenstadt von Göbnitz zu optimieren. Hierzu mussten das baufällige Wehr zurückgebaut, die Pleiße auf etwa 180 m Länge umverlegt und die rund 3,5 m Fallhöhe über drei Sohlschwelen abgebaut werden (siehe Maßnahme 1 in Abb. 1). Mit dieser Maßnahme wurde auch dem Gedanken der EU-Wasserrahmenrichtlinie Rechnung getragen, die Durchgängigkeit der Gewässer wiederherzustellen.

Außerdem wurde festgestellt, dass der Durchflussquerschnitt von fünf der sechs Pleißeburgen nicht ausreichend dimensioniert ist, um ein HQ<sub>100</sub> unbeschädigt abführen zu können. Ein Anheben bzw. die Beseitigung der Burgen wurde vorgeschlagen. Die beiden zur Wie-

derherstellung prioritärer Wegebeziehungen bereits sanierten Brücken konnten aus förderrechtlichen Gründen jedoch nicht mehr umgebaut werden und werden auch künftig schon bei Hochwasserereignissen unter HQ<sub>50</sub> eingestaut.

Im weiteren Planungsprozess hat sich darüber hinaus herausgestellt, dass auf der linken Pleiße die häuslichen Abwässer über Klärgruben direkt in die Pleiße eingeleitet werden. Damit das Hochwasser nicht über die Abwasseranlagen zu Überflutungen führt, wurde die zeitgleiche Verlegung eines Abwassersammlers und die Anbindung der Grundstücks- und Gebäudeentwässerung an die zentrale Abwasseranlage gemäß den Planungen des Generalentwässerungsplans zusammen mit der Hochwasserschutzmauer als erforderlich angesehen.

Darüber hinaus wurden eine teilweise Sanierung bestehender Hochwasserschutzanlagen und die Beräumung von Teilen des Gewässerbetts von Geschiebe im Rahmen von Unterhaltungsmaßnahmen im südlichen Abschnitt für notwendig erachtet, um die Funktionsfähigkeit der Anlagen nachhaltig sicherstellen zu können. Mit diesen Arbeiten wurde im Jahr 2003 begonnen. Aus naturschutzfachlichen Gründen werden die Unterhaltungsarbeiten jedoch nur sukzessive bis voraussichtlich 2008 umgesetzt werden können.

## **Phase 2 – Paralleles Vorgehen und Zusammenarbeit der Beteiligten**

Schon am Tag der Vorstellung des Entwurfs zum Hochwasserschutzkonzept wurde den künftigen Projektpartnern deutlich, dass der vorgegebene Zeitraum für die Realisierung aller Planungsarbeiten, Genehmigungsverfahren und Bauarbeiten im damals vorgegebenen Zeitfenster (Juli 2003 bis November 2004) nur möglich wäre, wenn die Arbeiten der Aufgabenträger, des maßgebenden Gewerbebetriebes und der Genehmigungsbehörden sehr gut miteinander abgestimmt worden wären. Hohe Ansprüche an die Kompromissfähigkeit waren somit zwingend. Insbesondere musste sichergestellt werden, dass alle Aufgabenträger zeitgleich ihren finanziellen Anteil einbringen können, um die Baumaßnahmen parallel durchführen und die entsprechenden Synergieeffekte nutzen zu können. Auch die sonst aufeinander folgenden Planungsschritte wurden parallelisiert. Die Gesamtkoordination für die Arbeiten lag beim SUA Gera.

## **Öffentlichkeitsarbeit und Vereinbarungen**

Darüber hinaus konnte der Erfolg nur über eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit, bei der die Betroffenen schon vorzeitig in den Planungsprozess eingebunden wurden, erreicht werden. Die privaten Betroffenen mussten vorzeitig in den weiteren Planungsprozess eingebunden werden, auch wenn dies mit einem Wechselbad der Gefühle der Betroffenen einherging. Im Ergebnis der dichten Abstimmungsfolge waren aus Sicht der einzelnen Betroffenen jeweils teilweise gravierende Planungsänderungen notwendig geworden. Auftakt der Öffentlichkeitsarbeit war die Vorstellung des fertiggestellten Hochwasserschutzkonzeptes am 07.10.2003 in der Stadthalle von Gößnitz.

In den zahlreichen Abendveranstaltungen hat sich herausgestellt, dass die noch frische Erinnerung an das etwa ein Jahr zuvor stattgefundene Hochwasser und die damit einhergehenden Schäden für das Verständnis der Pleiße-Anlieger hilfreich war. Die Bereitschaft, persönliche Einschränkungen hinzunehmen, war weitestgehend gegeben, auch wenn in Einzelfällen die Zustimmung teilweise erst in letzter Minute abgerufen werden konnte. Im Ergebnis dieser Abstimmungen konnte bereits am 04.02.2004, ebenfalls in der Stadthalle von Gößnitz, den Einwohnern von Gößnitz die aufgrund des wasserrechtlichen Zulassungsverfahrens weiterentwickelte Genehmigungsplanung vorgestellt werden.

Durch eine besonders geschickte Gestaltung mehrerer umfassender Vereinbarungen zwischen den drei Aufgabenträgern (SUA Gera, Stadt Gößnitz und ZAL) unter teilweiser Einbe-

ziehung der für das Projekt zentralen privaten Grundstückseigentümer konnten die aufgezeigten Interessen sehr gut aufeinander abgestimmt werden. So wurden effektive Lösungen erarbeitet, die zum einen sowohl der Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Abwasserbeseitigung sowie der Stadtentwicklung dienen und zum anderen auch die Lasten angemessen verteilen. Um den Verwaltungsaufwand und die Kosten zu minimieren, konnten zwischen den Beteiligten Tauschgeschäfte vereinbart werden.

## **Genehmigungsverfahren**

Die dargestellten Hochwasserschutzmaßnahmen wurden in zwei Blöcke mit jeweils selbstständigem Zulassungsverfahren aufgeteilt. Aufgrund der innerstädtischen Lage und des in früheren Zeiten betriebenen Gewässerausbaus haben sich die Eingriffe in schützenswerte Biotope in Grenzen gehalten. Mit den Trägern öffentlicher Belange, insbesondere den Naturschutzverbänden und den Naturschutzbehörden, konnten im Rahmen des Planungsprozesses die Eingriffe auf das zwingend erforderliche Maß reduziert werden. Für die unvermeidbaren Eingriffe in der rund 7 ha großen A/E-Fläche konnten ortsnah Ausgleichspflanzungen im Rahmen des landschaftspflegerischen Begleitplanes erarbeitet werden. Ein begünstigendes Moment für den im nördlichen Bereich durchgeführten Deich- und Hochwasserschutzmauerbau war auch die Wiederherstellung der Durchgängigkeit mit dem Wehrrückbau im Süden der Stadt Gößnitz.

Für die anderen Schutzgüter waren im Ergebnis der durchgeführten Umweltverträglichkeitsvorprüfung sowie der Vorplanung und der begleitenden Gutachten (z. B. Baugrundgutachten) keine wesentlichen Beeinträchtigungen festzustellen. Für beide Planungsabschnitte konnte somit auf eine umfassende UVP verzichtet werden und es konnten somit zwei Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden. Die förmlich mit Einreichung der Entwurfs- und der Genehmigungsplanung im Dezember 2003 beim TLVwA eröffneten Plangenehmigungsverfahren konnten mit der Aushändigung der Plangenehmigungsbescheide im Februar 2004 abgeschlossen werden.

Aufgrund der wasserwirtschaftlichen Zusammenhänge wurde der Ausbau des Moorbaches als Gewässer Zweiter Ordnung zu dem vom TLVwA geführten Plangenehmigungsverfahren zum Ausbau der Pleiße hinzugefügt.

Eine Einbindung des Gesamtprojektes in die Raum- und Flächennutzungsplanung erfolgte nicht, jedoch konnte auch den stadtplanerischen Interessen der Stadt Gößnitz, bedingt durch die gute Zusammenarbeit, Rechnung getragen werden.

## **Bauablauf**

Nach Vorlage der beiden Plangenehmigungsbescheide konnten unverzüglich die zwingend erforderlichen Baumfällarbeiten im Rahmen der Baufeldfreimachung an beiden Baustellen vorgenommen (Lose 1 und 2), die Ausführungsplanungen erstellt und die Vergabeverfahren für die in drei Lose aufgeteilten Baumaßnahmen (Lose 3 bis 5) durchgeführt werden. Der Thüringer Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, Dr. Sklenar, konnte am 07.06.2004 den ersten Spatenstich vornehmen. Gegen Ende 2004, als die Bauarbeiten zum Hochwasserschutz im Wesentlichen abgeschlossen waren, konnte vom TMLNU einer Fortführung der Arbeiten und einer Projektlaufverlängerung bis in das Jahr 2005 zugestimmt werden. Die beabsichtigte provisorische Nutzung einer alten, über 100 m langen und nicht mehr genutzten Fabrikhalle entlang der Pleiße als südlichen Abschluss der linksseitigen Hochwasserschutzanlage musste somit nicht mehr hingenommen werden. Mit dem Abriss der Fabrikhalle (Los 6) und der Herstellung einer den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechenden Hochwasserschutzmauer sowie der Sanierung oberhalb der bestehenden Ufermauer (Los 7) konnten die Arbeiten fachgerecht abgeschlossen werden.

Nach Erteilung der Plangenehmigung und während der Umsetzung der Maßnahmen erwiesen sich mehrere Änderungen in der Ausführung aufgrund der noch bis in die Anfangsphase der Bauarbeiten andauernden Verhandlungen zum Abschluss der privatrechtlichen Vereinbarungen als erforderlich. Aufgrund der Gestaltung des Bauvertrages und der Verhandlungsbereitschaft des mit den Arbeiten beauftragten Baubetriebs konnten die Nachtragsverhandlungen zügig und an den Preisen des Hauptvertrags orientiert im Interesse aller Beteiligten abgeschlossen werden. Hilfreich war darüber hinaus, dass alle Planungsleistungen einschließlich der Bauüberwachung von dem Ingenieurbüro übernommen wurden, das auch schon das Hochwasserschutzkonzept Gößnitz erstellt hatte. So konnten die erforderlichen Änderungen fachgerecht und den verwaltungsrechtlichen Bestimmungen gemäß umgesetzt werden.

Die beschriebenen Planänderungen wurden – ebenso, wie die während der Bauphase erforderlichen Änderungen – im Rahmen von Planergänzungs- und Planänderungsverfahren im Jahr 2005 nachträglich vom TLVwA zugelassen. Die Funktionsfähigkeit aller Hochwasserschutzanlagen einschließlich deren Erweiterung war im Dezember 2005 vollständig gewährleistet, sodass am 16.12.2005 die feierliche Einweihung durch den Thüringer Minister für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt erfolgen konnte.

Im Jahr 2006 sind die letzten Verträge und Vereinbarungen abgewickelt und den Gegebenheiten angepasst worden.

#### **4 Zusammenfassung und Bewertung**

Am 12.08.2002 ist die Stadt Gößnitz von einem Hochwasserereignis, welches statistisch gesehen alle 50 Jahre auftritt (HQ<sub>50</sub>) überrascht worden. Die Schadenssumme betrug rund 5 Mio. EUR zuzüglich nicht benannter Schäden im Gewerbegebiet.

Aufgrund der hohen Schadenssumme und der besonderen infrastrukturellen Bedeutung, wurde das Ziel gesteckt, neben der Schadensbeseitigung den Hochwasserschutz für die Stadt Gößnitz bis zu einem HQ<sub>100</sub> durch geeignete Ausbaumaßnahmen sicherzustellen. Dieses Ziel stand jedoch den Grundsätzen von Wassergesetzgebung und Raumplanung entgegen, die einen Erhalt des natürlichen Retentionsvermögens fordern.

Zur Lösung der komplexen Herausforderung wurde eine aufeinander abgestimmte Vorgehensweise aller relevanten Aufgabenträger sowie der Betroffenen erforderlich.

Nachdem die Aufgabenträger bis Oktober 2003 die zwingend erforderlichen Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und Wiederherstellung wichtiger Anlagen der Infrastruktur durchgeführt hatten, konnten die erforderlichen Ausbaumaßnahmen in Angriff genommen werden. Die Stadt Gößnitz hatte hierzu im Vorfeld in Zusammenarbeit mit der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und einem Ingenieurbüro ein „Hochwasserschutzkonzept Gößnitz“ erarbeitet. In der Zeit von September 2003 bis Dezember 2005 wurden anschließend in Zusammenarbeit der Aufgabenträger und privater Betroffener die erforderlichen Hochwasserschutzbauwerke sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geplant, genehmigt und baulich umgesetzt. Parallel hierzu wurden zahlreiche, teilweise recht komplexe privatrechtliche Vereinbarungen ausgehandelt und abgeschlossen.

Als besonders schwierig haben sich bei der Planung die noch zahlreich vorhandenen Kleinleiter herausgestellt. Um einen Hochwassereintritt über die nur ungenügend gesicherten bzw. absicherbaren Kleinleiter ausschließen zu können, mussten zwingend Maßnahmen des Generalentwässerungsplans für die Stadt Gößnitz vorgezogen werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Haushaltsmittel nur bis zum 30.11.2004 zur Verfügung standen, konnten die tragbaren Lösungen zügig gemeinsam erarbeitet werden. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten wäre ohne diesen zeitlichen Druck auf absehbare

Zeit der Hochwasserschutz für Gößnitz nicht auf ein HQ<sub>100</sub> ausgebaut worden. Jedoch konnten die Planungen im Detail nicht im gewünschten Umfang auf alle unterschiedlichen Belange optimiert werden.

Aufgrund des Zeitdrucks mussten Schritte, die normalerweise aufeinander aufbauen, parallel durchgeführt werden, wodurch während der Bauausführung einige Planänderungen erforderlich wurden. Das gewählte Vorgehen war erfolgreich, das Projekt konnte erweitert und alle Baumaßnahmen bis Dezember 2005 abgeschlossen werden. Die Gesamtkosten, die auf alle Aufgabenträger entsprechend ihrer Zuständigkeit aufgeteilt wurden, betragen einschließlich aller Entschädigungsleistungen rund 5,5 Mio. EUR.

Das Projekt kann als besonders erfolgreich bewertet werden, da

- das Projektziel, den Hochwasserschutz bis zum HQ<sub>100</sub> sicherzustellen, vollständig erreicht wurde;
- eine relativ schnelle Einigung wegen der knappen Zeitvorgabe ermöglicht wurde;
- eine Komplettlösung gefunden wurde, die den Anforderungen der einzelnen Aufgabenträger gerecht wird und mit der auch Aufgaben gelöst werden konnten, die auch ohne die Hochwasserschutzmaßnahme hätten umgesetzt werden müssen;
- die Kosten mit etwa 5,5 Mio. EUR für den Ausbau zum Schutz bis zum HQ<sub>100</sub> deutlich unter dem Schadenspotenzial liegen und
- sich die Aufgabenträger nach diesem Projekt auch bei neuen anstehenden Aufgaben besser abstimmen als vorher.

Als weniger glücklich sind folgende Punkte zu bewerten:

- Während der Bauphase wurden Planänderungen erforderlich, die bei einem längeren Vorlauf nicht aufgetreten wären und bei denen während des Bauablaufes unter großem Zeitdruck eine Lösung gefunden werden musste.
- Die Bauwerke sind sehr technisch ausgebildet.
- Viele Detailregelungen können erst nach Fertigstellung der Hochwasserschutzanlage erfolgen.
- Eine Einbindung in die Bauleitplanung oder in die überregionale Planung erfolgte nicht.
- Die Lösung musste mit zahlreichen Zugeständnissen erkaufte werden.

Das Projekt ist ein Einzelfall, für das erfolgreich ein maßgeschneidertes Vorgehen entsprechend den besonderen Anforderungen gewählt wurde.

## **Literatur**

ThürWG (Thüringer Wassergesetz) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 23. Februar 2004 (GVBl. S. 244).

WHG (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 2002 (BGBl. I S. 3245), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 666).

# **Gewässerschutz im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht eines Flussgebietsbewirtschafters**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Das Lippeeinzugsgebiet im Lichte der Bestandsanalyse 2005
- 3 Der Ansatz der WRRL – Integrierte Bewirtschaftung
- 4 Die Umsetzung aus Sicht des Lippeverbandes
- 5 Fazit

## Literatur

### **1 Einleitung**

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (siehe Richtlinie 2000/60/EG) definiert den Gewässerschutz deutlich umfassender, als es in der Vergangenheit in Deutschland üblich war. Die Erreichung der Gewässergüteklasse II wurde zumindest gegenüber der Öffentlichkeit als die maßgebliche Zielgröße bezeichnet. Mit den Zielvorgaben des guten ökologischen und des guten chemischen Zustands für natürliche Oberflächengewässer werden die Anforderungen deutlich gesteigert. Die Folge sind zusätzliche Maßnahmen und damit u. a. auch ein zusätzlicher Finanzbedarf, der auf die Gesellschaft zukommt. Die Bewältigung dieser Aufgabe im gesellschaftlichen Konsens bedeutet für die Wasserwirtschaft eine große Herausforderung. Mit den sondergesetzlichen Wasserverbänden wie der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband gibt es in Nordrhein-Westfalen Institutionen, die z. T. seit mehr als 100 Jahren ein integriertes Flussgebietsmanagement erfolgreich betreiben, das an den jeweiligen gesellschaftlichen Anforderungen ausgerichtet ist.

Die Wasserverbände wurden gegründet, um kommunale Grenzen überschreitende wasserwirtschaftliche Probleme bewältigen zu können. Im Falle der Emschergenossenschaft im Jahre 1899 und des Lippeverbandes 1926 ging es konkret um die Bewältigung der durch die Industrialisierung, das Bevölkerungswachstum und den Steinkohleabbau im Herzen des aufstrebenden rheinisch-westfälischen Industriegebiets hervorgerufenen wasserwirtschaftlichen Probleme. Sie hatten insbesondere zu hygienisch untragbaren Zuständen geführt und die weitere wirtschaftliche Entwicklung gefährdet.

Die Wasserverbände sind als Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts konstituiert. Sie praktizieren durch ihre kommunalen und industriell-gewerblichen Mitglieder das Modell der „public-private-partnership“. Ihr Zuständigkeitsbereich ist das jeweilige Flusseinzugsgebiet. Neben Emschergenossenschaft und Lippeverband gibt es sieben weitere sondergesetzliche Wasserwirtschaftsverbände, wobei erstere seit fast 100 Jahren ein Gemeinschaftsunternehmen (Verwaltungsgemeinschaft) bilden.

## 2 Das Lippeeinzugsgebiet im Lichte der Bestandsanalyse 2005

Das Einzugsgebiet der Lippe (4.882 km<sup>2</sup>), eines Nebenflusses des Rheins, wird an der mittleren und unteren Lippe (etwa 60% des Einzugsgebietes) durch das rheinisch-westfälische Industriegebiet geprägt. Die Bevölkerungsdichte liegt hier bei durchschnittlich über 1.000 Einwohner/km<sup>2</sup>. In den übrigen Teilen überwiegt eine intensive landwirtschaftliche Nutzung. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt insgesamt bei 387 Einwohner/km<sup>2</sup>. Der Lippeverband (LV) ist für den größten Teil des Einzugsgebiets der Lippe mit den wesentlichen Aufgaben rund um den Wasserkreislauf beauftragt:

- Abwasserreinigung und Gewässerschutz
- Gewässerunterhaltung und -entwicklung
- Hochwasserschutz
- Regenwassermanagement
- Grundwassermanagement

Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung sind im Verbandsgesetz des Lippeverbandes geregelt. Wie z. B. im Falle der Abwasserreinigung oder der Gewässerunterhaltung nehmen die sondergesetzlichen Wasserverbände anstelle der eigentlich gesetzlich dazu verpflichteten Kommunen diese Aufgabe wahr. Eine ganzheitliche Betrachtung und integrierte Maßnahmenplanung kennzeichnet die Arbeit des LV als operativer Flussgebietsbewirtschafter, der sich für einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Anforderungen und Nutzungsinteressen einsetzt. Die von der WRRL geforderte einheitliche, flusseinzugsgebietsbezogene Bewirtschaftung kann er viel besser erfüllen als die Vielzahl der Kommunen, die sieben staatlichen Umweltämter oder die vier Bezirksregierungen im Lippeeinzugsgebiet.

Wie stellt sich die wasserwirtschaftliche Situation im Lippegebiet dar? Das zentrale Ziel im Gewässerschutz war über die letzten rund 25 Jahre, die durch Abwassereinleitungen hervorgerufenen biologisch abbaubaren Belastungen sowie – seit Ende der 80er-Jahre – auch die Nährstoffbelastung der Nordsee zu verringern. Der LV hat in diesem Zeitraum ca. 1,15 Mrd. in die Verbesserung der Abwasserreinigung investiert. Im Lippeeinzugsgebiet ist Güteklasse II überwiegend bereits erreicht. Die in der Lippe teilweise noch anzutreffende Güteklasse II-III wird, nachdem die letzten Kläranlagenausbaumaßnahmen abgeschlossen sind, bald der Vergangenheit angehören. Diese Erfolge finden aber keinen Niederschlag in den Ergebnissen der Bestandsanalyse gem. WRRL. Die WRRL schreibt erstmals eine integrierte Erfassung der wesentlichen Belastungen der Gewässer vor. Die Bewertung des Gewässerzustands erfolgt für die Oberflächengewässer vorrangig anhand biologischer Komponenten wie den Fischen oder den Wirbellosen als neue ökologische Zielgrößen. Beurteilt wird der Einfluss der Belastung auf die Zusammensetzung der Lebensgemeinschaft, wobei die Referenz (sehr guter Zustand) dem weitgehend unbelasteten Zustand entspricht.

Die hohe Nutzungsintensität im Lippeeinzugsgebiet findet ihren Niederschlag in den Ergebnissen der ersten Bestandsanalyse gem. Art. 5 der WRRL. Die Erreichung des guten Zustandes wird derzeit für 95,8% aller Gewässer als unwahrscheinlich eingestuft (siehe Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW 2005). Der fast flächendeckende Ausbau der Fließgewässer spielt hierfür die entscheidende Rolle. Fast 60% der Gewässerabschnitte weisen sehr stark oder vollständig veränderte Gewässerstrukturen auf (Gewässerstrukturgüteklassen 6 und 7). Im Bereich des Grundwassers sind vor allem die diffusen Einträge aus der landwirtschaftlichen Bodennutzung bestimmend dafür, dass für 21 von 31 Grundwasserkörpern die Zielerreichung „guter chemischer Zustand“ als unwahrscheinlich anzusehen ist. Die genauere Auswertung der Ergebnisse der Bestandsanalyse 2004 ergibt:

- Die organischen Belastungen durch Abwassereinleitungen sind weitgehend reduziert.
- Die Gewässer sind als Folge von Besiedlung, Landwirtschaft und Bergbautätigkeit strukturell stark verändert.
- Die Durchgängigkeit ist durch Querbauwerke vielfach unterbrochen.
- Die Nährstoffbelastung aus der Landwirtschaft ist hoch (Oberflächen- und Grundwasser).
- Die Datenlage bezüglich Schadstoffbelastungen ist unzureichend. Hier sind für  $\frac{2}{3}$  aller Wasserkörper derzeit keine Aussagen möglich.
- Die erforderlichen neuen biologischen Bewertungsverfahren lagen noch nicht vor.

Insofern handelt es sich bei der Bestandsanalyse um eine erste Abschätzung, die im weiteren Verlauf der Umsetzung der WRRL erst noch zu verifizieren ist. Von daher lassen sich aus den Ergebnissen keine Maßnahmen ableiten, die wesentlichen Handlungsschwerpunkte werden aber deutlich:

- Renaturierung der ausgebauten Gewässer, Wiederherstellung der Durchgängigkeit
- Verminderung der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft
- Verminderung der Belastung durch ausgewählte, gebietstypische Schadstoffe

### **3 Der Ansatz der WRRL – Integrierte Bewirtschaftung**

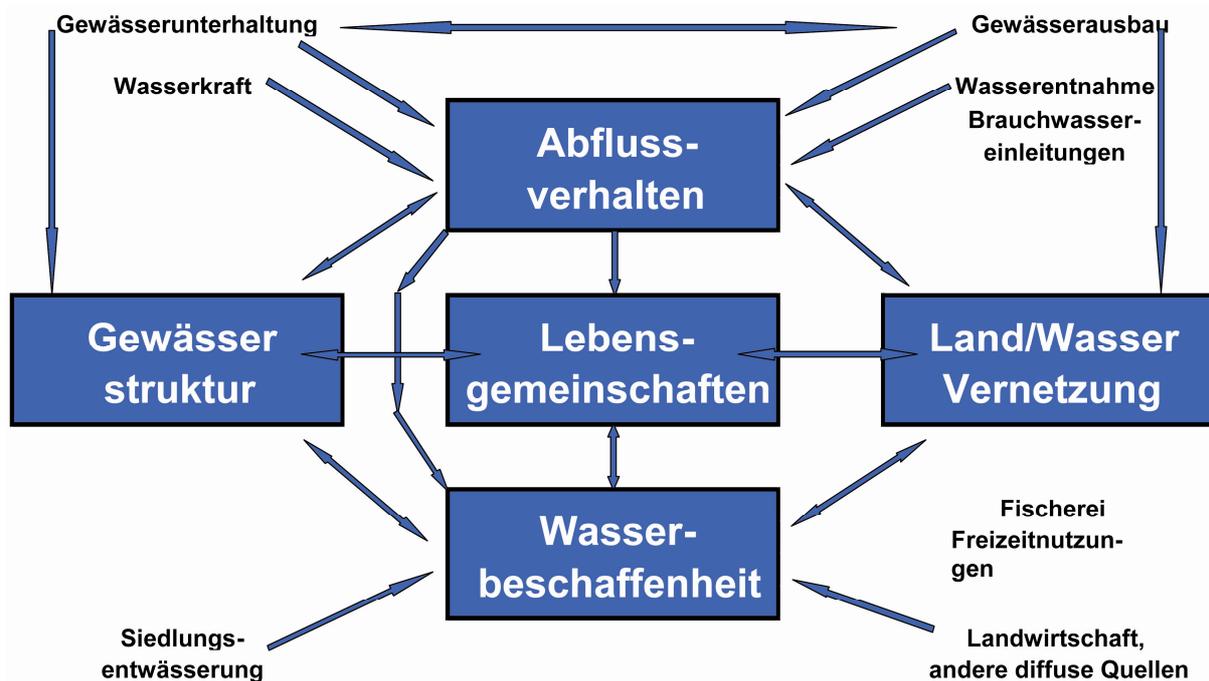
Abb. 1 stellt für die einzelnen Bestandteile eines Fließgewässerökosystems die wichtigsten darauf wirkenden menschlichen Einflüsse sowie die Wirkungsbeziehungen vereinfacht dar. Alles zusammen beeinflusst die im Zentrum stehenden Lebensgemeinschaften und damit die neue ökologische Zielgröße der WRRL.

Eine Verbesserung des ökologischen Zustands der Lebensgemeinschaften erfordert neben der Verminderung der Belastungen durch Punktquellen auch eine Veränderung von Art und Umfang der Flächennutzungen, sowohl entlang der Gewässer als auch großflächig in den Einzugsgebieten. Diese haben zu den veränderten Gewässerstrukturen und Abflussverhältnissen geführt und bedingen die diffusen stofflichen Einflüsse. Die Gewässer benötigen Raum, wenn sie sich wieder zu naturnäheren Gewässern entwickeln sollen. Flächen, die eine solche Entwicklung erlauben, stehen aber in der Regel nicht zur Verfügung. Vielmehr ist die Flächenkonkurrenz zwischen Siedlungsentwicklung, Infrastrukturausbau, Gewässerrenaturierungen und Landwirtschaft groß. Die Gewässer wurden in der Vergangenheit in der Regel ausgebaut, um eine intensive Flächennutzung im Gewässerumfeld zu ermöglichen.

Das Zustandekommen der WRRL war wesentlich dadurch begründet, dass sich die Erkenntnis durchsetzte, Gewässerschutzpolitik könne nur erfolgreich sein, wenn sie besser in die Politikbereiche integriert ist, die Auswirkungen auf den Gewässerschutz haben. Dazu seien die folgenden Erwägungsgründe angeführt:

- Es ist eine integrierte Wasserpolitik zu entwickeln.
- Bei der Umweltpolitik der Gemeinschaft wird die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen berücksichtigt.
- Erfolg hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf allen Ebenen ab.
- Schutz und nachhaltige Bewirtschaftung von Gewässern müssen stärker in andere Politikbereiche integriert werden, z. B. Energie-, Landwirtschafts-, Regionalpolitik.

Abb. 1: Beziehungen zwischen den Bestandteilen eines Fließgewässerökosystems und den wichtigsten anthropogenen Einflüssen (siehe Borchardt 1998, verändert)



Quelle: eigene Darstellung

Die WRRL ist insofern keine „Ökologie-Richtlinie“. Sie fordert vielmehr auch die Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Folgen bei der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. Ihr Ziel ist eine integrierte Wasserpolitik. Fachplanerisch hat die Wasserwirtschaft allein nur begrenzte Möglichkeiten, die Belastungen zu minimieren und den ökologischen Zustand zu verbessern. Eine Verringerung der Belastungen mit dem Ziel, den ökologischen Zustand zu verbessern, kann nur im Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachplanungen und Nutzern erreicht werden.

#### 4 Die Umsetzung aus Sicht des Lippeverbandes

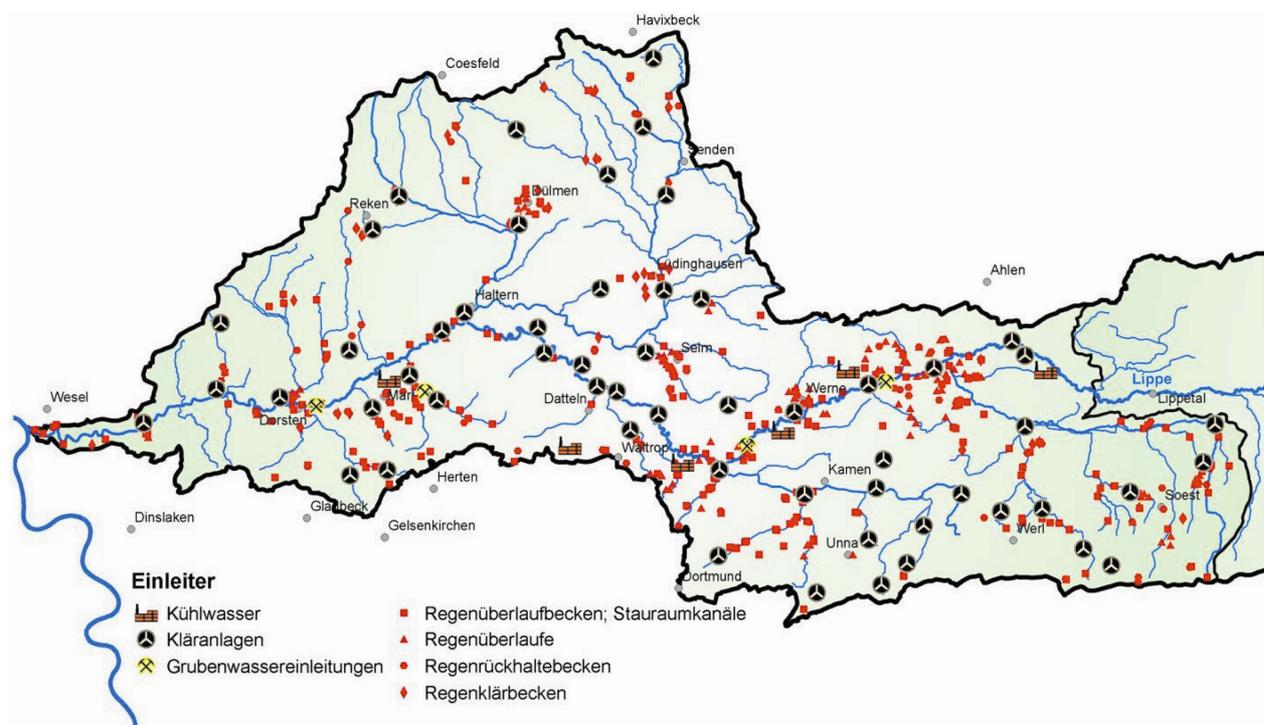
Die Umsetzung der WRRL muss einzugsgebietsbezogen erfolgen. Dabei lassen sich vier Ebenen unterscheiden. Während für die gesamte Flussgebietseinheit Rhein die Anliegerstaaten und für den Niederrhein (nordrhein-westfälischer Teil der Flussgebietseinheit) das Umweltministerium NRW die Bewirtschaftungsfragen bearbeiten, liegt auf der regionalen Ebene (z. B. Teileinzugsgebiet Lippe) die Verantwortung bei der Region. Nur hier kann unter Beachtung der von den darüberliegenden Ebenen vorgegebenen grundsätzlichen Bewirtschaftungsziele die Bewirtschaftung soweit konkretisiert werden, dass diese an den einzelnen Gewässern und auf den einzelnen Flächen durch lokale Maßnahmen umgesetzt werden können.

Die Wassernutzungen sind vielfältig und nicht immer konfliktfrei. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Vielzahl an Einleitungen aus Punktquellen im Lippeverbandsgebiet. Die wesentlichen Wassernutzungen sind (siehe Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW 2005):

- Abwasserableitung von ca. 1,8 Mio. Menschen und rd. 1 Mio. Einwohnergleichwerten aus der Industrie

- Wasserentnahme aus der Lippe zur Speisung des westdeutschen Kanalnetzes in Spitzenjahren mit 470 Mio. m<sup>3</sup>
- Kühlwassereinleitungen von Kraftwerken (Wärmebelastung)
- Grubenwassereinleitungen aus dem Steinkohlebergbau (Chloridbelastung)
- 1.100 km Fließgewässer stark bis vollständig zur Entwässerung und zum Hochwasserschutz technisch ausgebaut
- mehr als 1.000 Querbauwerke
- intensive landwirtschaftliche Bodennutzung (63 % der Einzugsgebietsfläche, hoher Anteil an Tierveredelungswirtschaft)
- 10,5 % der Einzugsgebietsfläche wasserabhängige FFH- und Vogelschutzgebiete

Abb. 2: Einleitungen aus Punktquellen im Lippeverbandsgebiet (Lippeverband 2003)



Quelle: Lippeverband, 2003

Selbstverständlich verfolgen die verschiedenen Akteure auch unterschiedliche Ziele bei der Gewässerbewirtschaftung, hier eine Auswahl:

- Umweltministerium, staatliche Umweltämter, Bezirksregierungen: Umsetzung der WRRL, möglichst „guter Zustand“ am Leitbild orientiert
- Wasserbehörden allgemein: Umsetzung gesetzlicher Regelungen, Runderlasse usw.
- Naturschutzverbände und Landschaftsbehörden: Artenschutz, Schutz von Ökosystemen/ Biotopen, Landschaftsästhetik
- Gewässerunterhaltungspflichtige: kostengünstige Unterhaltung
- Kommunen im Allgemeinen: geringer Flächenbedarf für Gewässer und Randstreifen, Hochwasserschutz (Bauleitplanung)

- Abwassereinleiter: Gewässer mit hoher „Aufnahmekapazität“
- Landwirtschaft: keine Einschränkungen der Bewirtschaftung

Der Lippeverband ist gegründet worden, um gemeinsam mit der Region einen Ausgleich der Interessen in Bezug auf die Lösung wasserwirtschaftlicher Probleme herbeizuführen. Damals wie heute sieht er es als seine Aufgabe an, die wasserwirtschaftlichen Aufgabenstellungen ganzheitlich, systematisch und einzugsgebietsbezogen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Region zu lösen. Er versteht sich als der Flussgebietsbewirtschafter.

Die Nährstoffbelastung der Oberflächengewässer im Lippeeinzugsgebiet wird insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Meeresschutzziele als zu hoch angesehen. Die Haupteintragspfade sind die kommunalen Kläranlagen und die Nährstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft, die direkt oder über das Grundwasser in die Oberflächengewässer eingetragen werden. Nach dem bereits erfolgten Ausbau der Abwasserreinigung zur gezielten Nährstoffelimination stammen heute etwa  $\frac{2}{3}$  der Stickstoffbelastung der Oberflächengewässer aus diffusen Quellen. Dies ist hier, wie auch beim Phosphor, im Wesentlichen auf die Landbewirtschaftung zurückzuführen.

Die WRRL fordert darüber hinaus die Erarbeitung kosteneffizienter Maßnahmenprogramme. Im Zusammenhang mit Art. 4 der WRRL (Ausnahmen) spielt auch die Zumutbarkeit von Kosten (unverhältnismäßig großer Aufwand) eine zentrale Rolle. Es stellt sich also die Frage, an welcher Stelle kosteneffiziente Maßnahmen zur Nährstoffreduktion ansetzen müssen. Welche Verringerung der Nährstoffeinträge können von einer Erweiterung der Kläranlagen noch erwartet werden? Welche Möglichkeiten gibt es aufseiten der landwirtschaftlichen Bodennutzung? Auch wenn im Einzelfall detaillierte Betrachtungen anzustellen und die wirtschaftlichen Folgen zu berücksichtigen sind, so ist es grundsätzlich unstrittig, dass die Verringerung der landwirtschaftlichen Einträge kosteneffizienter ist als der weitere Ausbau von Kläranlagen. Die Wasserwirtschaft allein hat nur begrenzte Möglichkeiten, die Belastungen zu minimieren. Eine Verringerung ist nur im Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachplanungen und Nutzern zu erreichen.

Aufgrund des komplexen Systems führt eine monokausale Herangehensweise meistens nicht zu einer optimierten Zielerfüllung. Um interne Regulationsmechanismen nutzen zu können und die mangelnde Kenntnis von Ursache-Wirkungszusammenhängen auszugleichen, ist ein stufenweises Vorgehen erforderlich. Ein zeitliches Nacheinander bei der Durchführung von grundsätzlich geeigneten und kosteneffizienten Maßnahmenpaketen mit Zwischenschaltung von Erfolgskontrollen hilft sicherzustellen, dass Fehlinvestitionen vermieden werden. Diese Vorgehensweise geht im Übrigen konform mit den Vorgaben von Art. 4 der WRRL. Für die Umsetzung kosteneffizienter Maßnahmenprogramme sind zeitliche Prioritäten auf der Grundlage fachlicher und ökonomischer Kriterien unter Federführung der Wasserwirtschaft im regionalen Konsens zu vereinbaren. Dabei ist die Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen sinnvoll, da diese gleichzeitig Synergien zur Erreichung der ebenfalls der Nachhaltigkeit verpflichteten fachspezifischen Ziele, z. B. von Raumplanung oder Naturschutz, hervorrufen (Hurck 2004).

Erreichbare Bewirtschaftungsziele und damit ein verbesserter Gewässerschutz erfordern eine integrale Vorgehensweise. Aus Sicht des Lippeverbandes als regional tätiger Flussgebietsbewirtschafter lässt sich Gewässerschutz durch ein aktives integriertes Flussgebietsmanagement folgender Zielsetzung erreichen:

- Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen.
- Die unterschiedlichen Interessen sind auf regionaler Ebene in Einklang zu bringen.

- Die Zielsetzungen für Sanierungskonzepte müssen technisch und rechtlich vernünftig sowie finanzierbar sein.
- Die regionalen/lokalen Maßnahmenkonzepte müssen aus den überregionalen Anforderungen (Flussgebietseinheit) abgeleitet werden.

Der Lippeverband hat als Selbstverwaltungskörperschaft umfangreiche Erfahrungen mit dem Ausgleich von Interessen in seinem Flusseinzugsgebiet

## **5 Fazit**

Grundsätzlich muss die Bewirtschaftung einzugsgebietsbezogen erfolgen und an den Ursachen für ökologische, stoffliche, mengenmäßige und morphologische Defizite durch kosteneffiziente Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer ökonomischen und sozialen Folgen ansetzen. Maßnahmen, die an den Ursachen von Belastungen im Einzugsgebiet ansetzen, sind häufig ungleich effektiver und kostengünstiger als Maßnahmen an der Einleitungsstelle, die in erster Linie auf Symptombekämpfung abzielen. Der Lippeverband sieht es als seine Aufgabe an, eine führende Rolle bei der Erarbeitung der Maßnahmenkonzepte im regionalen Konsens zu übernehmen. Die Aufstellung der behördenverbindlichen Maßnahmenprogramme und z. T. auch die Umsetzung der Maßnahmen ist Aufgabe der Wasserbehörden.

## **Literatur**

- Borchardt, D. (1998): Zielsetzung einer ökologischen Wasserwirtschaft. In: Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft (Hrsg.): Integrierte ökologische Gewässerbewertung – Inhalte und Möglichkeiten, Münchener Beiträge zur Abwasser-, Fischerei- und Flussbiologie, Bd. 51, 119–139.
- Hurck, R. (2004): Ansätze für eine integrierte Wasserpolitik am Beispiel von Raumordnung und Naturschutz. WaWi, 5, 46–48.
- Lippeverband (2003): Flussgebietsplan Lippe, Essen.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Ergebnisbericht Lippe, Wasserrahmenrichtlinie in NRW – Bestandsaufnahme, Düsseldorf.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg., 2006): Entwicklung und Stand der Abwassereinigung in Nordrhein-Westfalen, 12. Auflage, Düsseldorf.
- 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, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 327/1 vom 22. Dezember 2000.

# **Raumplanung – Wirkung auf Wasserbeschaffenheit und Trinkwasseraufbereitung**

## **Gliederung**

- 1 Ressourcenschutz
- 2 Trinkwasserschutzbedarf
- 3 Beispiele für Schutzwirkung
- 4 Rohwasserschutz Warnow
- 5 Nährstoffreduzierung in der Warnow
- 6 Einwohnerentwicklung
- 7 Wasserförderung Wasserwerk Rostock
- 8 Zusammenfassung

## **1 Ressourcenschutz**

Die im Landesraumentwicklungsprogramm getroffenen Festlegungen zum Ressourcenschutz Trinkwasser sind aus Sicht der Wasserversorgung eine gute Grundlage zur Gewährleistung einer guten Trinkwasserqualität. Der hierbei angedachte Schutz der Rohwasserressource reduziert den Aufwand, die Qualität des Trinkwassers auf das geforderte Niveau anzuheben. Die Qualitätsziele der Wasserbeschaffenheit im Grund- und Oberflächenwasser bilden eine maßgebliche Grundlage zur Sicherung des Trinkwassers und führen zu einer verursachergerechten Verteilung der Kosten.

Die Vorbehaltsgebiete für Trinkwasser beinhalten die Sicherstellung der Anforderungen für die Schutzzonen nach Landeswassergesetz und dem Wassergesetz der DDR. Zur Sicherung des Ressourcenschutzes gehören aber auch wirksame Abwasserbeseitigungsmaßnahmen, um Verunreinigungen im Grund- oder Oberflächenwasser auszuschließen. Die Sanierung von Abwasserkanälen, welche wir mit einem großen Aufwand realisieren, bildet den Schwerpunkt unserer derzeitigen Aktivitäten, um den negativen Einfluss auf die Umwelt und insbesondere auf die Trinkwasserressourcen so gering wie möglich zu halten.

In dem relativ dünn besiedelten Gebiet Mecklenburg-Vorpommern ist besonderes Augenmerk auf die Standorte mit höherer Siedlungsdichte einerseits und die mit geringer Siedlungsdichte andererseits zu legen, um den tatsächlichen Einfluss auf die Kosten der Abwasserbeseitigung zu erfassen. Bei Standorten mit einem guten Schutz der Wasservorkommen und des Einzugsgebietes sind dezentrale Lösungen auch ein Mittel der Wahl, um eine bezahlbare Abwasserbeseitigung zu ermöglichen.

## **2 Trinkwasserschutzbedarf**

Der Trinkwasserschutzbedarf ist, ausgehend von dem reinen Flächenbedarf, bei Oberflächenwasserentnahme deutlich größer als bei Grundwasser. Die Schutzzone WARNOW umfasst mit 850 km<sup>2</sup> Fläche einen großen Teil des gesamten Einzugsgebietes der Warnow.

Die Schutzzonen haben in der Vergangenheit und auch heute weitestgehend dafür gesorgt, dass eine Gefährdung der Trinkwasseraufbereitung nicht befürchtet werden musste. Standortungunst, Havarien oder auch durch Unfälle bedingte Gefahrstoffeinträge können bei einer Oberflächenwasserentnahme relativ gut eingegrenzt und korrigiert werden. Bei Grundwasserentnahme vergehen meistens sehr lange Zeiträume, bis die Beeinträchtigung im Grundwasser erkennbar ist. Eine Korrektur ist dann sehr aufwendig und in den meisten Fällen im Ergebnis auch nicht befriedigend.

### **3 Beispiele für Schutzwirkungen**

Im Versorgungsgebiet der EURAWASSER Nord gibt es bei 67 Grundwasserwerksstandorten auch einige Standorte, bei denen wir heute feststellen müssen, dass aufgrund ungenügender Schutzwirkung im Einzugsbereich und zusätzlichen Fehlern in der Vergangenheit die Wasserbeschaffenheit dermaßen beeinträchtigt wurde, dass sogar die Aufgabe dieser Wasservorkommen in Betracht gezogen werden muss. Zum Beispiel können wir hier die Wasserfassung Nustrow anführen, wo im oberflächenbeeinflussten Grundwasser die Grenzwerte der Trinkwasserverordnung für den Parameter Sulfat zeitweise bereits überschritten wurden. Lediglich das Mischen mit anderem Trinkwasser lässt uns die Einhaltung der Trinkwassergrenzwerte sichern.

In einem zweiten Beispiel sind am Standort Gerdshagen hohe Nitratkonzentrationen bei einigen Brunnen festgestellt worden. Die starken Schwankungen lassen hier auf eine schnell wirksame Beeinträchtigung aus dem Einzugsgebiet schließen. Die Ursachen werden sowohl in der landwirtschaftlichen Aktivität als auch in möglichen Altlasten vermutet. Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass bei heutzutage üblicher Gestaltung und Einhaltung von Herausforderungen in Schutzzonen solche Probleme vermeidbar wären.

Es gibt aber auch gute Beispiele, wo der Ressourcenschutz des Trinkwassers dazu führte, dass die Aufwendungen der Trinkwasseraufbereitung auf ein geringes Maß begrenzt werden konnten. Dies ist zum Beispiel durch die mittlerweile über 30 Jahre praktizierte Schutzzone WARNOW der Fall.

### **4 Rohwasserschutz Warnow**

Wir können feststellen, dass durch die Schutzzone die Rohwasserbeschaffenheit nicht nennenswert durch die menschlichen Aktivitäten beeinflusst worden ist. Insbesondere der Nitratbeitrag aus den landwirtschaftlichen Flächen – und wir sind ein stark landwirtschaftlich geprägtes Land – ist auf einem Niveau, welches unterhalb des Grenzwertes der Trinkwasserverordnung liegt.

Auch bezüglich des Umgangs mit Pestiziden kann der Landwirtschaft eine hervorragende Leistung bescheinigt werden. Die Konzentration von Pestiziden im Warnowwasser ist für uns als Wasserversorger unbedeutend. Bedingt durch das Verbot der Schiffbarkeit auf einem Teilstück der Warnow, haben wir auch keinerlei Probleme mit Mineralölen. Diese positiven Verhaltensweisen führen in erster Linie zur Sicherung der Trinkwasserqualität und ermöglichen ferner die Vermeidung von aufwendigen Aufbereitungsverfahren.

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen wie Kläranlagenbau und Renaturierung der Gewässer führten und führen auch heute noch zu einer Reduzierung der Nährstoffbelastung der Warnow. In der Vergangenheit war das nicht immer so. Eine hohe Nährstoffkonzentration führte zu starken Eutrophierungseffekten und hatte damit einen großen Einfluss auf Geruch und Geschmack des Rostocker Trinkwassers.

## **5 Nährstoffreduzierung in der Warnow**

Am Beispiel des Parameters Ammonium wird dies sehr deutlich. So konnte im Ergebnis der letzten 20 Jahre eine Verringerung der durchschnittlichen Ammoniumkonzentration um 70% festgestellt werden. Hier hat natürlich auch die Land- und Viehwirtschaft einen nicht unerheblichen Anteil. Gerade höhere Konzentrationen an Ammonium beeinflussen die Trinkwasserqualität, da gesundheitlich bedenkliche Nebenprodukte bei einer erforderlichen Desinfektion mit Chlor auftreten können.

## **6 Einwohnerentwicklung**

Neben einer Sicherung der Ressource für die Trinkwasseraufbereitung ist auch auf die langfristige Sicherung der Investitionen ein erhebliches Augenmerk zu richten. Die prognostizierte negative Einwohnerentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern darf nicht dazu führen, dass unverhältnismäßig hohe Kosten auf die Verbraucher zukommen, zumal jedem klar sein dürfte, dass im Bereich der Wasserversorgung, aber auch bei der Abwasserableitung, die größten Investitionen – für den Verbraucher unsichtbar – in der Erde liegen. Ein abnehmender Wasserbedarf führt nicht nur zu höheren Fixkosten, er hat auch einen großen Einfluss auf die Wasserqualität in dem Verteilungssystem. Stagnationserscheinungen führen bereits jetzt in einigen Teilbereichen zu hohen Bereitstellungskosten. Genannt seien hier die zusätzlichen Spülmaßnahmen oder auch die zusätzliche Zugabe von Chemikalien, um Probleme der Braunfärbung zu verhindern.

## **7 Wasserförderung Wasserwerk Rostock**

Die größten Rückgänge im Wasserbedarf sind zwischen 1990 und 1998 entstanden. Grundsätzliche Neudimensionierungen des Verteilungssystems sind mit Sicherheit nicht finanzierbar und auch nicht überall erforderlich. Damit aber in unserem sehr dünn besiedelten Land die jetzige Siedlungsstruktur aufrechterhalten werden kann, muss für die Zukunft sichergestellt werden, dass die getätigten Investitionen entsprechend ihrer Nutzungsdauer auch kostengünstig genutzt werden können.

Ein prognostizierter Rückgang der Bevölkerung von ca. 21% bis zum Jahr 2050 wird sicherlich nicht gleichmäßig im Land verteilt zu erwarten sein. Politische Rahmenbedingungen sind erforderlich, um bei weiter rückläufiger Einwohnerentwicklung – insbesondere im ländlichen Raum – die Versorgung mit Trinkwasser für die Einwohner bezahlbar zu machen. Nicht zuletzt gehört hierzu sicherlich auch ein Umdenken in der solidarischen Verteilung der Kosten für Stadt und Land.

## **8 Zusammenfassung**

- Die Fortführung des praktizierten Ressourcenschutzes verhindert aufwendige Aufbereitungsverfahren in der Trinkwasserversorgung.
- Vereinzelt führen Schadstoffbeeinträchtigungen durch ungenügenden Schutz zur Aufgabe von Standorten.
- Die wünschenswerte Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungssicherheit gelingt angesichts einer stark rückläufigen Einwohnerentwicklung nur durch die Beibehaltung des Konzepts der Zentralen Orte.
- Die für die Versorgung in Stadt und Land unterschiedlich anfallenden Kosten müssen durch einen solidarischen Ausgleich korrigiert werden.

## Planerische Steuerung im Bereich der Küsten und Meere

### Gliederung

- 1 Einleitung und Vorgehensweise
- 2 Das Rechtsregime im Küsten- und Meeresbereich allgemein
- 3 Das planungsrechtliche Regime im Küsten- und Meeresbereich
  - 3.1 Planungsrechtliche Aufgabenverteilung im Bereich der Küste und des Küstenmeers
  - 3.2 Planungsrechtliche Aufgabenverteilung in der AWZ
- 4 Zusammenfassung

### Literatur

### Richtlinien und Gesetze

Fragestellungen zur Anwendbarkeit bundesdeutschen Rechts, insbesondere des Planungsrechts, in marinen Bereichen haben erst durch neuartige Nutzungsformen, aber auch infolge der Einsicht in vornehmlich ökologische Schutzerfordernisse auf See breitere Aufmerksamkeit erlangt. Offshorewindenergienutzung mit ihren Folgen bildet nur das aktuelle Beispiel derartiger Entwicklungen, andere Nutzungsinteressen zu Wasser werden folgen bzw. sind bereits in Begriff, dies zu tun. Im politischen Bereich ist daraus die Forderung nach einer vorausschauenden und effektiven Steuerung der vielfach vernetzten und kollidierenden Belange im Zuge eines Integrierten Küstenzonenmanagements erwachsen.<sup>1</sup> Als umso dringlicher erweisen sich daher rechtliche Vorgaben zur angemessenen Ordnung des Geschehens, will man dieses nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen; das gilt nicht nur auch, sondern hervorgehoben für Vorgaben zukunftsgerichteter und koordinierender Steuerung, also, da es um Küsten- und Meeresgebiete geht, für Regularien der räumlichen Planung. Hiermit beschäftigt sich der Beitrag. Es geht zunächst um eine einleitende Verdeutlichung u. a. der thematischen Begrifflichkeit „Bereich der Küsten und Meere“, nicht zuletzt im Sinne untrennbarer land-sea-interactions, und das hieran auszurichtende Spektrum der Betrachtung (dazu Kap. 1). Anschließend sollen die unterschiedlichen Kompetenzbereiche in den vom Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen unterschiedenen Meereszonen kurz vorgestellt werden, weil sich daraus der Grund und Umfang der dortigen Geltung des nationalen Rechts allgemein ableitet (dazu Kap. 2). Auf dieser Basis lässt sich sodann das jeweilige Planungsregime bestimmen und zu dessen Steuerungseignung in besagten Nutzungs-Schutz-Konflikten Stellung beziehen (dazu Kap. 3). In der abschließenden Kurzfassung finden sich zugleich spiegelbildlich Hinweise auf Notwendigkeiten, das einschlägige Recht nachzubessern resp. fortzuentwickeln (dazu Kap. 4).

---

<sup>1</sup> Dazu und zu den erfassten Rechtsmaterien eingehend Bosecke (2004a); Keller (2006); auch Erbguth (2005), S. 757.

## 1 Einleitung und Vorgehensweise

Während sich lange Zeit die Inanspruchnahme der Meere im Wesentlichen auf Schifffahrt und Fischfang beschränkte und deren Miteinander sich relativ problemlos gestaltete, mithin bis auf Schiffsunfälle und deren Folgen kaum rechtspolitische oder rechtliche Aufmerksamkeit – jedenfalls aus nationaler Sicht – auf sich zog, haben sich die Dinge infolge neuer Nutzungsformen auf See und der hierdurch hervorgerufenen, insbesondere ökologischen Schutzanforderungen<sup>2</sup> deutlich gewandelt.<sup>3</sup> Pars pro toto kollidiert etwa die Offshorewindenergie – gefühlt oder tatsächlich – mit ästhetisch-touristischen Belangen, Belangen ökologischer Art, bspw. aufgrund der Einbringung jener Anlagen in den Meeresgrund, aber auch mit anderen wirtschaftlichen Nutzungsformen, etwa der Gewinnung von Sanden und Kies, oder mit der Schifffahrt. In einem „kleinen“, vielerorts auch „engen“ Meer wie der Ostsee potenzieren sich die daraus rührenden Koordinierungs- und Ausgleichsnotwendigkeiten. Dabei stellt die marine Windenergienutzung lediglich ein bekanntes, weil zunehmend diskutiertes und zu Lande bereits seit längerem normativ erfasstes Phänomen dieser Art dar. Andere Nutzungsansprüche stehen ebenfalls vor der Tür: touristische Nutzungen oder Wohnanlagen zur See,<sup>4</sup> Meeresbergbau u. a. m. Die damit angelegten, vielfach bereits drängenden Konfliktlagen bedürfen auch der rechtlichen Befassung und Steuerung, soll Wildwuchs verhindert werden. Das verweist auf das Thema des Beitrags, richtet sich doch eine zukunftsgerichtete Koordination auf den Einsatz planerischer Instrumente aus. Mangels eines eigenständigen Küsten- und Meeresrechts<sup>5</sup> konkretisiert sich die Frage dahin gehend, ob partiell hierauf gerichtete gesetzgeberische Aktivitäten jüngerer Datums dem adäquat Rechnung zu tragen vermögen oder ob es der Entwicklung völlig neuer, an den marinen Spezifika ausgerichteter Planungs- oder sonstiger Koordinierungsmittel bedarf.

Allerdings gilt es, bei alledem zweierlei zu betonen: Zum einen bedeutete es eine unzulässige Verkürzung der Problemsicht, planerischen Koordinierungsmöglichkeiten quasi erst ab Küstenlinie seewärts nachzugehen. Denn diese Konflikte treten nicht erst jenseits der Landzone auf, sie wirken auch auf diese zurück. Die Dinge gestalten sich interdependent: Negative Auswirkungen auf die Meeresumwelt rühren zum großen Teil von Anlagen und Nutzungsformen zu Land (Stichworte: emittierende Betriebe, Landwirtschaft) her. Umgekehrt werden die mit Offshorewindenergieanlagen in Kollision geratenden touristischen Interessen vorwiegend aus terrestrisch-küstennaher Sicht geltend gemacht<sup>6</sup>. Insgesamt haben wir es in einem nicht zuletzt ökologischen Sinne mit komplexen „land-sea-interactions“<sup>7</sup> zu tun – und deshalb richtet sich der Titel des Beitrags auch auf den „Bereich der Küsten und Meere“. Dabei handelt es sich um eine Erkenntnis, die zugleich Einsatz und Verständnis des Integrierten Küstenzonen-Managements (IKZM) (Ehlers 2006: 79; Czybulka 2004: 137; Erbguth 2005: 757) prägt. Denn das IKZM sucht nach Lösungen für übergreifende küsten- und meerespezifische Probleme unter Berücksichtigung ökologischer Bedingungen,<sup>8</sup> dies in erster Linie durch Be-

---

<sup>2</sup> Zur Sanierung von Meeresverschmutzungen Ehlers (2006), S. 79 mit weiteren Nachweisen (m. w. N.).

<sup>3</sup> Dazu und zum Nachfolgenden die Beiträge von Jenisch und Wolfrum (2000), S. 21, 69; auch Erbguth/Müller (2003), S. 625 f.; eingehend nunmehr Castringius (2006), S. 30 ff.

<sup>4</sup> Vgl. dazu etwa Erbguth und Schubert (2006).

<sup>5</sup> Impulse werden insoweit einmal mehr vom Europarecht zu erwarten sein, jedenfalls im Sinne stärkerer Harmonisierung, vgl. KOM (2005), S. 504 endg.; KOM (2005), S. 505 endg.; kritisch gegenüber Letzterem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2003), S. 10: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie, S. 10: relativ geringer normativer Gehalt.

<sup>6</sup> Aus Sicht des Integrierten Küstenzonenmanagements: Europäische Kommission (1999), S. 11; Europäisches Parlament (2002); zu alledem Erbguth (2005), S. 757; eingehend Bosecke (2004a); Vorsorgender Küstenschutz; aktuell: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2006), S. 27.

<sup>7</sup> Dazu Czybulka (2001), S. 367; ders. (2004), S. 137, 141; Erbguth (2004), S. 91, 93 ff.; ders. (2005), S. 757 ff.; allgemein Mechel und Reese (2003), S. 321, 328; insgesamt Bosecke (2004a) sowie (2004), S. 777.

<sup>8</sup> Insoweit u. a. anhand des Hochwasserschutzes (auch) im Küstenbereich nach Maßgabe des Hochwasserschutzgesetzes Smeddinck (2006), S. 174 ff.

teilung aller Betroffenen und Nutzer aus der jeweiligen Küstenregion und durch die Integration ihrer Interessen in die bestehenden Planungsagenden; nur so ist eine nachhaltige und umweltschonende Entwicklung der Küstenregionen, die den Anforderungen der Zukunft genügt, möglich.<sup>9</sup>

Die folgenden Überlegungen zum fraglichen Rechtsregime allgemein und demjenigen planerischer Art im Besonderen haben daher immer auch die Küsten in ihrer landseitigen Ausdehnung mit zu berücksichtigen. Bilden sich hier die rechtlichen Grundlagen des planerischen Handelns wie auch sonst im terrestrischen Bereich, d. h. mit Ausnahme etwaiger Sonderregelungen für den Küstenbereich, nach allgemeiner bundesstaatlicher Zuständigkeitsverteilung relativ eindeutig ab, so stellen sich die Dinge zu Wasser komplizierter, genauer gesagt: differenzierter dar. Denn bekanntlich ist nach dem Völkerrecht grob gesehen zwischen Küstenmeer, Ausschließlicher Wirtschaftszone (AWZ) und Hoher See zu unterscheiden, wobei mit jener Zonierung jeweils eine Zäsur für die Geltungskraft des nationalen Rechts einhergeht. Diese Grundlagen sind daher zunächst zu bestimmen (dazu Kap. 2), weil nur so, hierauf fußend oder sich daraus ableitend, die näheren Agenden planerischen Handelns eruiert werden können (dazu Kap. 3). Bei alledem wird, weil latent Kompetenzfragen anstehen, die Föderalismusreform nicht unberücksichtigt bleiben kann, weil sie gerade für die Raumordnung erhebliches Neuland mit sich bringt.

## 2 Das Rechtsregime im Küsten- und Meeresbereich allgemein

Hoheitsbefugnisse zur See werden völkerrechtlich bestimmt; zentraler Regelungsgehalt kommt insoweit dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen zu, das zu Recht als „Verfassung der Meere“ bezeichnet wird (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982/1994). Danach wird das, was landwärts der Küsten ohnehin gilt, für das Küstenmeer<sup>10</sup> gleichermaßen<sup>11</sup> festgeschrieben: territoriale Souveränität,<sup>12</sup> – die durch das Recht fremder Schiffe auf friedliche Durchfahrt<sup>13</sup> schon deshalb nicht wesensmäßig eingeschränkt ist<sup>14</sup>, weil diese ihrerseits küstenstaatlichen Vorschriften unterworfen sind (vgl. Art. 21 f. SRÜ; Castringius 2006: 95 ff.) –, mithin Staatsgebiet und Gebietshoheit, sofern entsprechend staatlicherseits proklamiert. Das ist vonseiten der Bundesrepublik in der zulässigen Höchstbreite von 12 Seemeilen seewärts der sog. Basislinie (vgl. Art. 8 I SRÜ) geschehen.

Entsprechendes im Sinne nationaler Proklamation gilt mit Blick auf die sich an das Küstenmeer anschließende maximal 200 Seemeilen breite Allgemeine Wirtschaftszone (AWZ)<sup>15</sup>, die damit allerdings nicht zum Staatsgebiet mit entsprechender umfassender Gebietshoheit wird. Vielmehr weist das Völkerrecht den Küstenstaaten diesbezüglich nur näher aufgelistete

---

<sup>9</sup> Kannen (2000), S. 42 f.; grundsätzlich kritisch demgegenüber SRU, Sondergutachten, (2003), Rdnr. 423 f.

<sup>10</sup> Eingehend zu diesem „maritimen Aquitorium“ und zugleich zur Anschlusszone Graf Vitzthum (2006), S. 63 ff.

<sup>11</sup> Eingeschränkt lediglich durch das Recht von Drittstaaten auf friedliche Durchfahrt, Art. 17 ff. SRÜ.

<sup>12</sup> Zum Begriff der Souveränität allgemein zuletzt etwa Sachs (2006), S. 55 ff.

<sup>13</sup> Art. 17 ff. SRÜ; entsprechendes gilt bei näherer Betrachtung nicht für ein „friedliches Durchlegen“ von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 lit. c SRÜ, weil seitens der Küstenstaaten hierauf gerichtete „Bedingungen“ festgelegt werden können, Art. 79 Abs. 4 SRÜ, die über das „Wie“ der Verlegung auch deren „Ob“ erfassen (arg. Art. 2 SRÜ); vgl. näher Castringius (2006), S. 101 f. (m. w. N.).

<sup>14</sup> Anders im Ansatz Castringius (2006), S. 94: entscheidende Einschränkung der küstenstaatlichen Souveränität.

<sup>15</sup> Die völkerrechtlich überdies vorgesehene Anschlusszone, vgl. Art. 33 II SRÜ, ist vorliegend irrelevant, weil sie weder für die Nord- noch für die Ostsee von der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird. Der Festlandsockel, Art. 76 ff. SRÜ, deckt sich räumlich mit der AWZ in der Nordsee und der Ostsee; sofern Nutzungen in der AWZ den Meeresboden bzw. dessen Untergrund erfassen, wirkt das Festlandsockelregime ergänzend zu demjenigen der AWZ, vgl. Art. 56 III, 80 in Verbindung mit (i. V. m.) 60 SRÜ; näher Keller (2006), S. 38 f.; vertiefend zur AWZ und zum Festlandsockel Lagoni (2006), S. 161 ff.

einzelne Befugnisse zu, nämlich souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse, vgl. Art. 56 I lit. a und b, Art. 60 II SRÜ<sup>16</sup>.

Zu den souveränen Rechten gehören die Erforschung und Ausbeutung sowie Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden, nicht sesshaften<sup>17</sup> Ressourcen, vor allem also der Fische und Meeressäuger (vgl. Weiß 1999: 49; Jarras 2002: 32). Gleiches gilt in Bezug auf nicht lebende Ressourcen und hinsichtlich der sonstigen wirtschaftlichen Nutzungen.<sup>18</sup> Insbesondere darf gemäß Art. 77 II SRÜ niemand ohne ausdrückliche Zustimmung des Küstenstaates besagte Ressourcen ausbeuten oder Ansprüche geltend machen, und zwar auch dann nicht, wenn der Küstenstaat selbst keinerlei Nutzung vornimmt (Gloria 1999: § 53 Rdnr. 19). Die Wendung „andere Tätigkeiten“ in Art. 56 I lit. a SRÜ formuliert eine Art Auffangtatbestand für nicht nur heute schon bekannte, sondern auch zukünftige Nutzungen.<sup>19</sup> Die Mitnutzungsinteressen sonstiger Staaten sind auf allgemeine Leerformeln, wie etwa in Art. 56 II SRÜ, zurückgedrängt.<sup>20</sup>

Die „Hoheitsbefugnisse“ des Küstenstaates sind in Art. 56 I lit. b SRÜ aufgeführt. Anders als in Abs. 1 lit. a der Vorschrift wird hier also nicht von souveränen Rechten gesprochen. Die begriffliche Abweichung dürfte ihren Grund darin haben, dass die Hoheitsbefugnisse gewährt werden „wie in den diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens vorgesehen“ (vgl. Jarass 2002: 22). Von geringerer Qualität sind sie deswegen freilich nicht (vgl. Jenisch 2002: 24 f.; Jarass, ebd.). Das bedeutsamste Recht der Küstenstaaten ist gem. Art. 56 I lit. b (i) in Verbindung mit Art. 60 I SRÜ die Befugnis, in der AWZ die näher bezeichneten künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke zu errichten, ihre Errichtung zu genehmigen sowie Errichtung, Tätigkeit und Nutzung zu reglementieren. Dieses Recht wird als „exklusiv“ bezeichnet (vgl. Art. 60 SRÜ; Jenisch 2000: 24), sodass kein anderer Staat die genannten Einrichtungen in der AWZ errichten kann, es sei denn, er hat die Genehmigung des Küstenstaates. Auch sonst gelten für die Einrichtungen gemäß Art. 60 II SRÜ die Vorschriften des Küstenstaates (Lagoni 2002: 121, 124; Gündling 1983: S. 219 ff.). Außerdem darf dieser zur Sicherheit der Schifffahrt sowie der künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerke um diese herum bis zu 500 m breite Sicherheitszonen einrichten (Art. 60 Abs. 4 SRÜ), die zu beachten sind (Art. 60 Abs. 6 SRÜ). Regelungsbefugnisse hat der Küstenstaat in solchen Zonen vor allem bezüglich der Verkehrssicherheit; er soll aber auch Gesetze und sonstige Vorschriften erlassen und andere Maßnahmen ergreifen, um die von den Einrichtungen ausgehende Meeresverschmutzung zu verringern bzw. zu verhindern.<sup>21</sup>

Daneben kommen dem Küstenstaat nach Art. 56 I lit. b (ii) und (iii) SRÜ Hoheitsbefugnisse bzgl. der Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung in der AWZ (Czybulka und Kersandt 2000: 86; Ipsen 1999: 748) sowie des Schutzes und nicht zuletzt der Bewahrung der Meeresumwelt zu.

Es sei auch erwähnt, dass die den Küstenstaaten zustehenden Rechte und Hoheitsbefugnisse gewisse Einschränkungen erfahren. Die Wichtigsten ergeben sich aus Art. 58 I, 87 SRÜ. Da-

---

<sup>16</sup> Eingehend dazu und damit auch zum Nachfolgenden Castringius (2006), S. 103 ff.

<sup>17</sup> Hinsichtlich der lebenden sesshaften Ressourcen, wie sie in Art. 77 Abs. 4 SRÜ definiert sind, gelten nach Art. 68 SRÜ nicht die Vorschriften über die AWZ; es findet gemäß Art. 56 Abs. 3 SRÜ die Regelung des Art. 77 SRÜ Anwendung.

<sup>18</sup> Dazu gehören unter anderem auch die Gewinnung von Süßwasser aus Meerwasser und die touristische Nutzung des Meeres, vgl. Gündling (1983), S. 213.

<sup>19</sup> Gündling (1983), S. 213. Solcherart ist die bspw. darunter fallende Energieerzeugung der Ausbeutung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen – mithin den zurzeit noch wirtschaftlich wichtigsten Nutzungen – gleichgestellt; insoweit erfährt der Küstenstaat eine starke Stellung im Sinne exklusiver Rechte an derartigen Nutzungen.

<sup>20</sup> Eine völkerrechtliche Grenze finden entsprechende Regelungen der Küstenstaaten in jenem Bereich, solange sie mit dem SRÜ vereinbar sind, letztlich nur im sogenannten Willkürverbot; dazu Jenisch (2000), S. 23 f.; auch Gündling (1983), S. 125 ff., 219.

<sup>21</sup> Lagoni (2002), S. 121, 123 unter Hinweis auf Art. 208 Abs. 1 und 2 SRÜ; vgl. auch Jenisch (1997), S. 373, 378.

nach dürfen die Schifffahrt, der Überflug sowie die Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen nicht beeinträchtigt werden.

Rechtlich ist von entscheidender Bedeutung, dass die so umrissenen Positionen der Küstenstaaten gerade nicht auf staatlicher Souveränität beruhen, sondern lediglich funktional begrenzte Hoheitsbefugnisse<sup>22</sup> eröffnen. Vor diesem Hintergrund wird die AWZ zutreffend als Funktionshoheitsraum bezeichnet (Graf Vitzthum 2001: 5. Kap. Rdnr. 10 f.<sup>23</sup>).

Gänzlich rückläufig sind küstenstaatliche Zuständigkeiten im Gebiet der sich räumlich anschließenden Hohen See; denn hierbei handelt es sich um einen Staatengemeinschaftsraum, in dem die Erforschung, Nutzung und Ausbeutung der Ressourcen allen Staaten gleichermaßen eröffnet sind (common heritage of mankind)<sup>24</sup>, und grenzziehend allein bei der Ausübung von Freiheiten nach Art. 87 I 2 SRÜ Rücksicht auf die Interessen von Drittstaaten zu nehmen ist.

Anhand dieses Abrisses kann für das Rechtsregime an der Küste und im Meer festgehalten werden: Zu Lande besteht nationalstaatliche Gebietshoheit, entsprechendes gilt im Küstenmeer. In der AWZ gibt es demgegenüber nur funktionale Hoheitsbefugnisse, die überdies bestimmte Freiheiten anderer Staaten zu gewährleisten haben; im Bereich der Hohen See fehlt es an jeglichen eigenstaatlichen Rechtspositionen.

Dergestalt fangen die (rechtlichen) Probleme unseres Themas aber erst an. Bei dem Bundesstaat Deutschland mit seinem föderativen Staatswesen stellt sich die Frage, wer besagte Befugnisse kompetenzgerecht wahrnehmen darf bzw. muss: der Bund oder die Länder. In der Küsten-Landzone und im Küstenmeer stellt sich dies angesichts der dort wie auch sonst im Staatsgebiet waltenden Gebietshoheit in ihrer grundgesetzlichen Verteilung auf Bund und Länder<sup>25</sup> als weniger problematisch dar und verlagert sich darauf, ob die terrestrisch ausgerichteten einschlägigen Gesetze geeignet sind, die neuartigen Konflikte zu Wasser, aber auch im Land-Meer-Schnittbereich adäquat zu bewältigen.

Für den Bereich der AWZ sieht es indes anders aus. Hier ist heftig umstritten, ob die Kompetenzordnung und -verteilung der Verfassung überhaupt Geltung beanspruchen kann, weil es an territorialer Souveränität fehlt und der Funktionshoheitsraum gerade kein Staatsgebiet darstellt.<sup>26</sup> Soweit mit dieser Begründung die Geltung der Art. 70 ff., 83 ff. Grundgesetz (GG) in der AWZ verneint wird,<sup>27</sup> wird allgemein übersehen, dass die Geltung des Grundgesetzes nicht zwangsläufig an der Staatgrenze Halt macht (Castringius 2006: 282 f.), wie staatliche Hoheitsbefugnisse auf deutschen Schiffen und in deutschen Botschaften beweisen.<sup>28</sup> Insbesondere und zugleich konkret belegen dies die Kompetenzzuweisungen in Art. 74 I Nr. 17 und 21 GG sogar für die Hohe See, nämlich die Zuständigkeiten des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung in den Bereichen Hochseefischerei und Hochseeschifffahrt.<sup>29</sup> Letztlich widerlegt sich besagte Meinung selbst, wenn sie für den Bund in der AWZ eine neben Art. 73 ff. GG stehende Auffangkompetenz requiriert. Denn neben den ausdrücklichen Zuständigkeitszuweisungen des Grundgesetzes gibt es nach allgemeinem rechtsdogmatischem Verständnis allenfalls eine (Bundes-)Kompetenz kraft Sachzusammenhangs oder Natur der

---

<sup>22</sup> Mit der Begrifflichkeit sollen die souveränen Rechte erfasst sein.

<sup>23</sup> Zu den dabei zu wahrenen Kommunikationsrechten von Drittstaaten vgl. vorstehend im Text; dazu näher Graf Vitzthum (2001), S. 5. Kap. Rdnr. 10 f.

<sup>24</sup> Hierzu, allerdings kritisch, Wolfrum (1984), S. 113 f.; eingehend zur Hohen See und zum Tiefseeboden ders. (2006), S. 287 ff.

<sup>25</sup> Allg. dazu Erbguth (2003): Erläuterung zu Art. 30 GG.

<sup>26</sup> Vgl. auch die Präambel zum Grundgesetz; Huber (2003): Präambel Rdnr. 32.

<sup>27</sup> Etwa Maier (2004), S. 103, 108; Czybulka (2003), S. 151, 169; v. Nicolai (2004), S. 491, 496.

<sup>28</sup> Vgl. näher Risch (2006), S. 69 ff.; weitere Beispiele bei Huber (2003): Präambel Rdnr. 34a.

<sup>29</sup> Bereits Frowein (1965), S. 1, 12 ff.; ferner Keller (2006), S. 170 f.; Erbguth, Mahlburg (2003), S. 665, 671; die Kompetenzzuweisungen bleiben insoweit auch von der Föderalismusreform unberührt, vgl. in FN 58 (S. 48).

Sache<sup>30</sup>. Damit wird aber zugleich die Geltung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung dem Grunde nach anerkannt; denn trotz aller vielbeschworenen „Ungeschriebenheit“ jener Zuständigkeiten stehen sie natürlich nicht außerhalb des Grundgesetzes, sondern gehören zu seiner kompetenziellen Ordnung<sup>31</sup>. Daran vermögen die ohnehin pauschalen Hinweise auf die Einheitlichkeit des Nutzungs- und Schutzregimes der AWZ, ihr Charakteristikum als eigener Rechtsbereich und die erforderliche Funktionsfähigkeit und Effektivität der Umsetzung der AWZ-Rechtsordnung (vgl. Maier 2004: 103, 108) nichts zu ändern. Hierbei handelt es sich um keine Gesichtspunkte, die eine Zuständigkeit des Bundes außerhalb der Kompetenzordnung des Grundgesetzes belegen könnten: Argumentativ sind sie nicht nur politisch volitiv geartet; auch rechtlich lässt sich neben Art. 70 ff., 83 ff. nichts Derartiges begründen, weil die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsverteilung lückenlos<sup>32</sup> und damit abschließend ist. In Anbetracht dessen bleibt es in der AWZ bei der grundgesetzlichen Kompetenzordnung, freilich nicht gleichsam flächendeckend, sondern, wie bereits erläutert, bezogen auf die den Küstenstaaten dort durch das SRÜ zugewiesenen funktionalen Hoheitsbefugnisse.

Die damit maßgeblichen Art. 70 ff. GG (für die Gesetzgebung) und Art. 83 ff. GG (für den Gesetzesvollzug) haben zwar kürzlich im Wege der Föderalismusreform 2006<sup>33</sup> eine interne Neuordnung in Teilbereichen erfahren, die auch Änderungen bei der Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit den hier interessierenden Planungen nach sich ziehen. Allerdings ist dem in Zusammenhang mit dem spezifischen planungsrechtlichen Regime im Küsten- und Meeresbereich nachzugehen (vgl. FN 3). Auf die zunächst anstehenden grundlegenden Gedanken, ob die Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Maßstab für die sich anschließende Zuordnung abgibt, hat die reformerische Aktivität hingegen keinen Einfluss.

Nicht weiter behandelt wird nachfolgend die Hohe See, und zwar schon aus Gründen faktischer Irrelevanz für unser Thema. Denn aufgrund der räumlichen Ausdehnung der AWZ kommt sie in der Ostsee gar nicht und in der Nordsee nur in einem unbedeutenden Teilbereich vor (vgl. Keller 2006: 34). Überdies ist es bislang im Bereich der Hohen See noch nicht zu Konfliktsituationen der eingangs geschilderten Art gekommen.

### 3 Das planungsrechtliche Regime im Küsten- und Meeresbereich

Die staatlichen Hoheitsrechte differieren dem Grunde und ihrem Umfang nach im Bereich des landseitigen Küsteneinzugsbereichs und des Küstenmeers einerseits sowie der AWZ andererseits. Dieser aus den Vorgaben des SRÜ sich ergebende Befund bildet zugleich den Ausgangspunkt der näheren innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung, an der das Völkerrecht nichts ändert.<sup>34</sup> Deshalb wird auch hinsichtlich des planungsrechtlichen Regimes, um das es nunmehr geht, zwischen der Rechtslage im Bereich staatlicher Gebietshoheit (dazu 3.1) und derjenigen im Funktionshoheitsraum (dazu 3.2) unterschieden. Damit soll allerdings keineswegs einem entsprechend auf die jeweilige räumliche Zonierung beschränkten Planungszu-

---

<sup>30</sup> Vgl. nur Degenhart (2003), Rdnr. 24 ff.; anhand des „Hochseenschutztes“ Janssen (2002): 178 ff.

<sup>31</sup> Sinn der jeweiligen Kompetenztitel bzw. Gesamtsinn der bundesstaatlichen Verfassung, vgl. nur Pieroth (2006), Rdnr. 5 ff., S. 8.

<sup>32</sup> Vgl. nur Pieroth (2006), Rdnr. 7; Erbguth (2003), Rdnr. 17.

<sup>33</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), bei Abschluss des Manuskripts noch nicht im BGBl. I veröffentlicht; Gesetzesbeschluss des Bundestag v. 30.06.2006, BR-Drs. 462/06; Entwurf: BT-Drs. 16/813 v. 07.03.2006; Bericht des Rechtsausschusses v. 29.06.2006, BT-Drs. 16/2069; Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses v. 28.06.2006, BT-Drs. 16/2010; Föderalismus-Begleitgesetz, bei Abschluss des Manuskripts noch nicht im BGBl. I veröffentlicht; Entwurf: BT-Drs. 16/814 v. 07.03.2006; auch (Zustimmungs-)Beschluss Bundesrat zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und Entschließung Bundesrat v. 07.07. 2006, BR-Drs. 462/06.

<sup>34</sup> Dazu etwa Erbguth und Mahlburg (2003), S. 665 ff.

schnitt das Wort geredet werden. Das Gegenteil ist zumindest im überörtlich-planerischen Aufgabenbereich vonnöten.

### 3.1 Planungsrechtliche Aufgabenverteilung im Bereich der Küste und des Küstenmeers

Die Küste in ihren marinen Bezügen – also landseitig so weit die sozio-ökologischen Verbindungen zum Wasser reichen, und seewärts bis zum Ende des Küstenmeers – gehört zum Staatsgebiet, sodass die kompetenzielle Aufgabenverteilung wie sonst auch im Bundesgebiet gilt, jedenfalls was die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder anbelangt. Planungsrechtlich bedeutet dies, dass nicht nur der Fachplanungsauftrag im Küstenbereich, etwa nach Wasserstraßen- und Naturschutzrecht, wirkt, und zwar land- wie seewärts, sondern auch derjenige zur Raumordnung<sup>35</sup>. Allerdings bringt schon Letzteres erste Unsicherheiten mit sich, wie die Praxis zeigt. Bislang endeten nämlich raumordnerischen Festlegungen meist an der Küstenlinie. Lediglich Seeschiffahrtsstraßen sowie Vorranggebiete für Natur und Landschaft finden sich für das Küstenmeer in einigen (Landes-)Programmen verzeichnet (vgl. Budde 2000: 280, 283). Auch die Regionalpläne enthalten für den Meeresbereich allenfalls „nachrichtliche“ (d. h. rein informelle und nicht verbindliche) Darstellungen, die sich auf Leitungen für Energie und Telefonkabel, Wege für Fähren oder Schutzzonen der Nationalparks bzw. Naturschutzgebiete beziehen (vgl. Budde 2000: 283). In den neueren Regionalplänen sind vereinzelt Ausführungen zur Freiraumstruktur mit Blick auf die Natura-2000-Richtlinien (FFH- und EU-Vogelschutzgebiete) (Richtlinie 92/423/EWG; Richtlinie 79/409) und die HELCOM-Meeresschutzgebiete anzutreffen.<sup>36</sup>

Nun ließe sich all das als Prozess der behutsamen Annäherung an die durch Ausweitung des Küstenmeers auf 12 Seemeilen und aufgrund der wendebedingt erweiterten raumordnerischen Möglichkeiten zu Wasser begreifen und damit als Übergangsproblem abtun. Doch offenbaren sich zugleich Restriktionen im diesbezüglichen (Grund-)Verständnis planerisch-instrumenteller Möglichkeiten der Raumordnung: Beispielsweise bei der Fortschreibung des (Landes-)Raumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern wurden zwar nunmehr auch Ausweisungen für das Küstenmeer getroffen,<sup>37</sup> das entspricht der geschilderten Kompetenzlage. Aber bei den regionalen Raumordnungsprogrammen des Landes soll es insoweit keine Änderungen geben, d. h. sie enthalten sich weiterhin spezifisch raumordnerischer Aussagen zum Küstenmeer.

Warum so gehandelt wird, erschließt sich daraus, dass die Träger der Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern, die regionalen Planungsverbände (§§ 12-14 Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LPIG MV)), nach § 12 II LPIG MV Zusammenschlüsse der Landkreise und kreisfreien Städte<sup>38</sup> der Region sind und damit als sog. kommunal organisierte

---

<sup>35</sup> Zuletzt zur Entwicklung und zum Stand des Raumordnungsrechts Zentralinstitut für Raumplanung (2005), S. 1149.

<sup>36</sup> So in Schleswig-Holstein, vgl. dazu Institut Raum & Energie (2001), S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Kap. 7 („Integriertes Küstenzonenmanagement und Raumordnung im Küstenmeer“) Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, August 2005: Windenergieanlagen (7.1), Leitungen (7.2), Naturschutz (7.3), Tourismus, Erholung (7.4), Rohstoffsicherung (7.5); Konzeptcharakter als Grundlage für die anstehende Änderung des Landesraumordnungsprogramms in Niedersachsen: Kap. 4 Raumordnungskonzept für das Niedersächsische Küstenmeer, (2005), [www.rv-ol.niedersachsen.de](http://www.rv-ol.niedersachsen.de); dort unter C. 1-11 untechnisch als „Ziele“ benannt: Hafenenwicklung, Verkehr (insbesondere Schifffahrt), Energie (insbesondere Windenergie), Tourismus, Fischerei, Rohstoffgewinnung, Naturschutz, Schutz der Kulturlandschaften und der kulturellen Sachgüter, Küstenschutz, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung, militärische Verteidigung.

<sup>38</sup> Ähnliche Sicht in Niedersachsen angesichts der Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten für die Regionalplanung, vgl. Pkt. 3.3 Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (2005).

Regionalplanung im Sinne von § 9 IV Alt. 1 ROG angesehen werden.<sup>39</sup> Kommunen kommt nun aber nach einhelliger Auffassung im Küstenmeer anders als dem Bund oder den Ländern keine apriorische Gebietshoheit zu; es bedarf der Eingemeindung jener seewärtigen Flächen, damit die jeweilige Gemeinde dort überhaupt bauleitplanerisch tätig werden kann.<sup>40</sup> Da derartige Eingemeindungen bislang durchweg unterblieben sind und auch künftig kaum zu erwarten sein werden, findet sich die Unzulässigkeit regionalplanerischer Ausweisungen im Küstenmeer aus jener kommunalen Organisation der Planungsverbände abgeleitet, eben aus der fehlenden seewärtigen Gebietshoheit ihrer Mitglieder.

Das klingt zunächst folgerichtig, hält einer näheren Überprüfung aber nicht stand: Raumordnung als solche wie auch Landesplanung im Länderbereich sind staatliche Angelegenheiten und nicht Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung. Das gilt gleichermaßen für die Regionalplanung, zumal sie lediglich die instrumentell zweite Ebene der Raumordnung und Landesplanung darstellt. Sie ist zwar ortsnahe angesiedelt, damit auch der Berücksichtigung kommunaler Belange aus dem Selbstverwaltungsbereich stärker verpflichtet als die mit weit abstrakteren Festlegungen agierende landesweite Stufe raumordnerischer Planung. Dem tragen auch die bundesrechtlichen Vorgaben für die Organisation der Regionalplanung Rechnung, indem alternativ zur kommunalen Mitgliedschaft in regionalen Planungsgemeinschaften eine Beteiligung an der von staatlichen Behörden getragenen Regionalplanung vorgeschrieben ist (vgl. § 9 IV ROG). Daraus folgt aber nicht, dass sich die Raumordnung auf zweiter planerischer Stufe von einer staatlichen Aufgabe in eine selbstverwaltungsrechtlich geprägte Aufgabe verwandelt; vielmehr dient der regionale Planungsauftrag zur Verfeinerung des hochstufig staatlicherseits Vorgegebenen, wobei gemeindlichen Belangen gebührend Rechnung zu tragen ist, was organisations- bzw. verfahrensrechtlich durch § 9 IV ROG flankiert wird. Angesichts dessen entspricht auch die Vorstellung von einem staatlich-kommunalen Kondominium auf regionaler Ebene nicht den rechtlichen Gegebenheiten – wobei kondominialen Einordnungen dieser Art ohnehin spätestens nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>41</sup> ein Riegel vorgeschoben wurde. Überdies bleibt es bei der bauleitplanerischen Bindung an die Ziele der Raumordnung, nicht nur derjenigen hochstufiger, sondern auch jener regionaler Art, nach § 1 IV BauGB – und auch bei staatlicher Planungsaufsicht gegenüber der Regionalplanung, die weit über bloße Rechtsaufsicht selbst dort hinausgeht, wo diese Planung in Form des kommunalen Organisationsmodells vonstatten geht.<sup>42</sup> Damit vertragen sich keine Selbstverwaltungselemente in der Regionalplanung und daraus abgeleitete Folgerungen. Und eben deshalb lässt sich aus der Mitgliedschaft von Landkreisen und kreisfreien Städten in den Planungsgemeinschaften Mecklenburg-Vorpommerns nicht auf ein Verdikt regionalplanerischer Festsetzungen im und für das Küstenmeer schließen; vielmehr hat auch hier die Regionalplanung als staatliche Angelegenheit<sup>43</sup> ihrem überörtlichen Abstimmungsauftrag nachzukommen.

Gewisse Irritationen erwachsen für planerisches Handeln zu Wasser freilich daraus, dass dessen terrestrisch bezogene rechtliche Verfasstheit vielfach auf das Element Wasser nicht an-

---

<sup>39</sup> Was aber schon vom Wortlaut der Bundesvorschrift mehr als fraglich ist, denn diese fordert für das kommunale Organisationsmodell einen Zusammenschluss „von Gemeinden und Gemeindeverbänden“, sodass es an Ersterem fehlt (zumal bundesrechtlich nicht von „kreisfreien“ Gemeinden die Rede ist); vgl. bereits allgemein Erbguth und Schoeneberg: (1992) Rdnr. 103 m. w. N. dort in FN 159. § 9 IV Alt. 2 ROG wird insoweit Genüge getan, als die Gemeinden bei der Erarbeitung des regionalen Raumordnungsprogramms zu beteiligen sind – allerdings nicht in einem förmlichen Verfahren, wie besagtes Bundesrecht dies vorschreibt.

<sup>40</sup> Vgl. zuletzt Keller (2006), S. 177.

<sup>41</sup> Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungssammlung (BVerfGE) Bd. 79, S. 127; dazu etwa Tettinger (2005), Rdnr. 53; ferner Erbguth und Wagner (2005), § 2 Rdnr. 8 ff.

<sup>42</sup> Vgl. etwa § 12 III und V Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LPIG MV); allgemein Erbguth und Schoeneberg (1992), Rdnr. 101 ff.

<sup>43</sup> Vgl. nur Hoppe (1987), § 26 Rdnr. 756; ansonsten hätte es auch der Anordnung des Gegenstromprinzips in § 1 III ROG nicht bedurft.

gewendet werden kann.<sup>44</sup> Dies gilt weniger für die Raumordnung, weil raumordnerische Grundsätze oder Festsetzungskataloge immer Auswahlentscheidungen ermöglichen<sup>45</sup>, sodass „Unpassendes“ durch das Sieb der seewärtigen Planungsrelevanz fällt. Anders sieht es demgegenüber im Rahmen der Bauleitplanung aus, wenn etwa ein qualifizierter Bebauungsplan mit den Wirkungen des § 30 I BauGB nicht aufgestellt werden kann, weil sich die von der Vorschrift hierfür eingeforderten Festsetzungen über „die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen“ nun einmal zur See nicht ausweisen lassen.<sup>46</sup> Weitere Beispiele solcher marinen Unzulänglichkeiten des Bauplanungsrechts sind unschwer aufzufinden,<sup>47</sup> bedürfen indes aus praktischen Gründen keiner näheren Behandlung. Denn die im vorangegangenen Zusammenhang angesprochene fehlende Eingemeindung des Küstenmeeres oder nur von Teilen desselben führt zum Ausfall seeseitiger Bauleitplanung, sodass die bezeichneten Probleme nicht virulent werden. Allerdings gilt dann nicht § 35 BauGB, so zutreffend die gegenteilige Annahme zunächst auch wirkt. Neben anderen Gründen widerspricht dem der rechtsdogmatische Charakter der Bestimmung als gesetzliche Planersatzvorschrift, die dann und nur dann greift, wenn die Gemeinde von der ihr eigentlich im Außenbereich eröffneten Planungshoheit keinen Gebrauch macht. Das aber bedingt Gebietshoheit, die im Küstenmeer ohne Eingemeindung nicht vorhanden ist.<sup>48</sup>

Störender wirken sich wasserbezogen unvollkommen ausgebildete, weil landbezogen geprägte Regelungen im Zusammenhang mit dem fachplanerischen Bereich aus. Das gilt etwa mit Blick auf Planfeststellungsverfahren, wie beispielsweise des Wasserrechts, die bei der Ansiedlung von Windenergieanlagen erforderlich sein können.<sup>49</sup> Sie lösen dann regelmäßig die Eingriffsregelung aus, bei deren Anwendung indes Ungewissheiten erwachsen und verbleiben, wie der bei einer Einwirkung der Anlagen auf die Wassergüte oder das „Seeschaftsbild“ zu leistende Ausgleich oder Ersatz, also die gleichartige bzw. gleichwertige Kompensation, geschehen soll. Die Lösung kann nicht darin bestehen, dass an Land Waldstücke aufgeforstet werden, wie teilweise vorgeschlagen wird.<sup>50</sup>

### 3.2 Planungsrechtliche Aufgabenverteilung in der AWZ

Bereits herausgestellt worden ist, dass in der AWZ die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern<sup>51</sup> mit Blick auf die dort völkerrechtlich zugewiesenen funktionalen Hoheitsrechte gilt. Das teilt sich den nunmehr zu diskutierenden Planungszuständigkeiten mit, weil (jedenfalls Fach-)Planung nach ganz überwiegender Auffassung keine zusätzliche Sachaufgabe darstellt, sondern eine Methode der Aufgabenerledigung ist; die Planungskompetenz folgt daher grundsätzlich der Sachkompetenz.<sup>52</sup> Daraus ergibt sich, dass es beispielsweise mit Blick auf völkerrechtlich eröffnete wirtschaftliche Nutzungsformen im Rahmen der diesbezüglich innerstaatlichen Zuständigkeit(-suzuweisung) neben den hierauf gerichteten Planungsbestimmungen (aufgrund Art. 74 I Nr. 11 GG) auch deren Wahrnehmung als Vollzug nach Art. 83 ff. GG eröffnet ist. Die normativen Vorgaben bedürfen freilich im-

---

<sup>44</sup> Bereits Erbguth (1996), S. 281, 293 ff.

<sup>45</sup> Etwa innerhalb der Raumordnungsgrundsätze, § 2 II und III, § 3 Nr. 3, § 7 I 1 ROG.

<sup>46</sup> Etwa Erbguth (1996), S. 304 f.

<sup>47</sup> Vgl. ebenda.

<sup>48</sup> Zum Nachfolgenden näher Erbguth, Schubert (2005), S. 384 m. w. N.

<sup>49</sup> Was (aber) in Abhängigkeit davon stehen dürfte, ob von jenen Anlagen zielgerichtet Einwirkungen auf die Küstengewässer ausgehen, vgl. dazu Erbguth (1996), S. 293 f.

<sup>50</sup> Erbguth (1996), S. 85.

<sup>51</sup> Kompetenzen der Gemeinden im Zusammenhang mit ihren Selbstverwaltungsrechten kommen hier, d. h. in der AWZ, noch nicht einmal potenziell in Betracht, denn ein dafür erforderlicher Inkommunalisierungsakt durch das jeweilige Bundesland wäre als Übertragung von Gebietshoheit mit den seevölkerrechtlich durch das SRÜ den Küstenstaaten nur enumerativ eröffneten Nutzungsvorrechten nicht zu vereinbaren; Keller (2005), S. 184, 187; auch OVG Hamburg (2005), S. 210 f.; Erbguth (2002); andere Begründung, aber entsprechendes Ergebnis bei Czybulka (2003a), S. 329, 333.

<sup>52</sup> Vgl. nur Schmidt-Aßmann (2005), 1. Kap. Rdnr. 23.

mer einer gesetzlichen Erstreckungsklausel auf die AWZ, weil die einschlägigen innerstaatlichen Regelwerke durchweg nicht auf Geltung in jenem Funktionshoheitsraum ausgerichtet sind, und zwar aufgrund dessen später Genese (vgl. FN 7, S. 64).

Die hierauf gerichtete Betrachtung muss aber nicht quasi bei Null beginnen, also keineswegs Vorschläge für planerisches Handeln in der AWZ gänzlich originär entwickeln. Denn der Bund hat sich der Dinge zwischenzeitlich angenommen, und zwar durch § 3a SeeAnIV (Seeanlagenverordnung), § 38 BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz)<sup>53</sup> und § 18a ROG (Raumordnungsgesetz), um nur die insoweit zentralen Bestimmungen zu nennen. Nun wird manch kundiger Thebaner nicht ohne Berechtigung die Nase ob der Nennung von § 3a SeeAnIV und § 38 BNatSchG rümpfen. Denn § 3a SeeAnIV eröffnet lediglich die Festlegung besonderer Eignungsgebiete für Windenergieanlagen, deren Steuerungswirkung sich in der rechtlichen Wirkung antizipierter Sachverständigengutachten<sup>54</sup> erschöpft; und § 38 BNatSchG betrifft Schutzgebietsausweisungen, nämlich Meeresschutzgebiete in Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie<sup>55</sup>: Ob beiden Instrumenten damit das planerische Charakteristikum zukunftsgerichteter Formulierung eines eigenen Programms bei zurückgenommenen gesetzlichen Vorgaben (vgl. Durner 2005: 270 ff.) zukommt, das typischerweise planerischen Gestaltungsspielraum bedingt, kann tatsächlich bezweifelt werden – was zugleich bezogen auf § 38 BNatSchG die vorherrschende Meinung infrage stellt, nach der Schutzgebietsausweisungen als Formen der Planung begriffen werden.<sup>56</sup>

Doch soll und braucht dieser allgemeinen und eher rechtssystematischen Frage hier nicht nachgegangen zu werden. Zum einen dürften die Tage des § 3a SeeAnIV gezählt sein, wie § 18a III 2 ROG zeigt, wonach die bis Ende letzten Jahres festgelegten besonderen Eignungsgebiete<sup>57</sup> in die raumordnerische Kategorie der Vorranggebiete nach § 7 IV 1 Nr. 1 ROG zu transferieren sind.<sup>58</sup> Und dem Schutzcharakter des § 38 BNatSchG<sup>59</sup> kommt mit Blick auf den thematisch entscheidenden zukunftsgerichteten Abstimmungsauftrag im Geflecht kollidierender Nutzungsansprüche, aber auch von Nutzungs- und Schutzinteressen allenfalls bewahrend flankierende Bedeutung zu. Der eigentliche Planungsauftrag in diesem Sinne ist gesamtplanerisch geprägt und obliegt daher in der AWZ dem raumordnerischen Instrumentarium<sup>60</sup>, das durch die Erstreckungsklausel des § 1 I 3 ROG 61, materiell durch Anpassung des (Raumord-

---

<sup>53</sup> Dazu und zur diesbezüglichen Schutzintensität Gellermann (2005), S. 139; umfassend Castringius (2006): Meeresschutzgebiete; dort auch zum nur eingeschränkten, nämlich primär stoffbezogenen Meeresschutz nach dem SRÜ, den die Küstenstaaten aber durch Nichtgebrauch von ihren wirtschaftlichen Hoheitsbefugnissen in der AWZ ökologisch erweitern können sollen, ebenda, S. 72 ff., 89 ff.; darin liegt freilich das Eingeständnis eines rein negativ wirkenden, nämlich abwehrenden Meeresschutzgesetzes, dem (auch deshalb) planerische Qualität kaum attestiert werden kann; vgl. noch nachfolgend im Text; zum nicht eindeutigen und nicht unumstrittenen Verhältnis zur Gemeinsamen (EG-)Fischereipolitik in Meeresschutzgebieten nach § 38 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Castringius (2006), S. 259 ff., mit näher begründeter Annahme einer Vorrangigkeit von Natura-2000-Gebieten (bei Einbindung der Kommission in die auch fischereibezogene Entscheidungsfindung der Mitgliedstaaten); zu Meeresschutzgebieten bereits Janssen (2002).

<sup>54</sup> Kritisch insoweit mit Recht Keller (2006), S. 335 f.; bereits Erbguth (2004), S. 91, 95 f., jeweils m. w. N.

<sup>55</sup> Dazu aus völkerrechtlicher Sicht Castringius (2006); es kann aber nicht über § 38 BNatSchG eine Ausweisung von sonstigen Meeresschutzgebieten erfolgen, vgl. näher ebenda, S. 282; allgemein bereits Stoll (2003), S. 25.

<sup>56</sup> Vgl. dazu im Mainstream und in undifferenzierter Parallele zum Planfeststellungsverfahren Durner (2005), S. 274 ff., 278 ff. m. w. N. (anhand naturschutzrechtlicher Schutzgebietsausweisungen); Kritik am Planungscharakter der Planfeststellung etwa bei Beckmann (1992), S. 741, 743; Erbguth (1992), S. 398, 401, mit funktionaler Sicht; Ule und Laubinger (1995) § 39 Rdnr. 8; kritisch auch Jarass (1998), S. 1202 f.; Burgi (1994), S. 654.

<sup>57</sup> Am 19.12.2005 (kurz vor Toresschluss) hat das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) für den Bereich der Ostsee die besonderen Eignungsgebiete „Kriegers Flak“ und „Westlich Adlergrund“ und für den Bereich der Nordsee das aus drei Teilgebieten bestehende besondere Eignungsgebiet „Nördlich Borkum“ festgelegt; vgl. Pressemitteilung des BMU Nr. 319/05 vom 19.12.2005.

<sup>58</sup> Wenngleich ihnen damit zwar ansonsten, nicht aber im Genehmigungstatbestand der Seeanlagenverordnung (SeeAnIV) eine weiterreichende Rechtswirkung als den besonderen Eignungsgebieten (vgl. dazu vorstehend im Text) zuwächst, insbesondere keine raumordnerische Zielbindung, vgl. § 18a III 1, 2 ROG.

<sup>59</sup> Zu dessen kompetenzrechtlich tönernen Füßen Keller (2006), S. 202 ff.; die Problematik wiederholt sich in ähnlicher Weise bei § 18a ROG; vgl. daher nachfolgend im Text.

<sup>60</sup> Vgl. Bosecke (2004a), S. 107 ff. mit bloßer Kritik an Faktizitäten.

<sup>61</sup> Allgemein zur Notwendigkeit einer Erstreckungsklausel insoweit Risch (2006), S. 121 ff.

nungs-)Grundsatzes § 2 II Nr. 8 ROG („Meeresgebiete“) und zentral durch die Raumordnungsplanung in der AWZ nach § 18a ROG dafür in Stellung gebracht werden sollte. Ob das freilich rechtlich gelungen ist, ließe sich unter Geltung der bisherigen Kompetenzlage bezweifeln. Nach der Föderalismusreform<sup>62</sup> werden sich die Dinge neu darstellen. Gemeint ist Folgendes:

Dass sich die Raumordnung in der AWZ lediglich auf die in § 18a I 1 ROG genannten Gegenstände erstreckt,<sup>63</sup> ist ebenso zutreffend wie der völkerrechtliche Hintergrund der nicht gänzlich gelungenen Regelung,<sup>64</sup> nämlich die im Funktionshoheitsraum beschränkten (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982/1994) und demzufolge auch nur insoweit einer räumlichen Koordination zugänglichen nationalen Befugnisse. Überdies kann und darf die anzutreffende Bezeichnung als „Selektivraumordnung“<sup>65</sup> nicht als Abwertung im Sinne einer Raumordnung zweiter Garnitur oder gar als raumordnerisch mangelbehaftetes Raumordnungs(un)wesen missverstanden werden. Mögen die abzustimmenden fachlichen bzw. fachplanerischen Belange in der AWZ auch überschaubar sein, ändert dies doch nichts daran, dass die darauf gerichtete Koordinierung anhand des raumordnerischen Spezifikums gesamtplanerischem, nämlich übergeordnetem, weil überörtlichem und zusammenfassendem Handeln<sup>66</sup> folgt.<sup>67</sup> Überdies variieren auch in den herkömmlichen Konstellationen Variationsbreite und -tiefe des durch Raumordnung zu bewältigenden Interessengeflechts.<sup>68</sup>

Ferner sprechen gute Gründe dafür, dass dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) auch ohne ausdrückliche Anordnung eine Öffnung zugunsten raumordnerischer Abstimmung der funktionalen Hoheitsbefugnisse betreffend Nutzung und Schutz in der AWZ zu entnehmen ist, und zwar aufgrund des völkerrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes und desjenigen der „necessary implication“, wie dies anderweitig näher behandelt worden ist.<sup>69</sup> Europarechtlich ergeben sich insoweit keine Besonderheiten; vielmehr sind die terrestrisch für die Raumordnung geltenden Vorgaben des gemeinschaftsrechtlichen Umweltsekundärrechts zur (FFH-)Verträglichkeitsprüfung (VP)<sup>70</sup> und Strategischen Umweltprüfung (SUP)<sup>71</sup> auch in der AWZ<sup>72</sup>, und zwar völkerrechtskonform<sup>73</sup>, zur Anwendung zu bringen.<sup>74</sup> Diesem wird durch den Verweis des § 18 a I 2 ROG auf die allgemeinen Anordnungen zugunsten von FFH-VP und SUP in § 7 V-X ROG Rechnung getragen.

---

<sup>62</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, BT-Drs. 16/813.

<sup>63</sup> Vgl. zum Nachfolgenden etwa Keller (2006), S. 209 ff.

<sup>64</sup> Etwa wegen Bezugnahme auf die Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt, vgl. Erbguth (2004), S. 91, 95.

<sup>65</sup> Etwa Keller (2006), S. 210.

<sup>66</sup> Dazu rechtsgrundsätzlich BVerfGE Bd. 3, S. 407, 425 ff.; anders zu § 18a ROG Runkel (2005): Tz. 3.1: Wahrnehmung von Teilaufgaben nicht bestehender Fachplanungen in der AWZ; dann wird allerdings die kompetenzielle Bezugnahme auf Art. 75 II GG bzw. auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache zur Raumordnung (Runkel, ebenda, eingangs; dazu nachfolgend im Text) umso fragwürdiger.

<sup>67</sup> Vgl. den insoweit einschränkungslosen Verweis in § 18a I 1 ROG auf Ziele und Grundsätze der Raumordnung „im Sinne des“ § 3 Nr. 2 und 3 ROG; anders wohl Runkel (2005), Tz. 3.2., S. 341: Teilaufgaben räumlicher Planung, räumlicher Teilplan nach § 7 I 2 ROG.

<sup>68</sup> Anhand der Anforderungen einer ordnungsgemäßen Abwägung Runkel, ebenda.

<sup>69</sup> Vgl. Erbguth und Müller (2003), S. 625, 628; Erbguth, Mahlburg (2003), S. 665 f.; Keller 2006: 46; zu den völkerrechtlichen Grundsätzen allgemein Heintschel von Heinegg 1999: § 11 Rdnr. 16.

<sup>70</sup> Vgl. Art. 6 Richtlinie 92/43/EWG; zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EG; dazu Erbguth, Wagner (2005), § 3 Rdnr. 77 ff.; eingehend Schubert (2005), S. 182 ff.; umgesetzt vor allem durch § 35 BNatSchG.

<sup>71</sup> Vgl. Richtlinie 2001/42/EG; dazu näher Schubert (2005), S. 60 ff.; umgesetzt vornehmlich durch § 7 V ROG; zur Strategische Umweltprüfung (SUP) im Raumordnungsrecht allgemein näher Runkel (2006), S. 65.

<sup>72</sup> Zur Wasserrahmenrichtlinie insoweit Lell und Steudte (2003), S. 49; auch Bosecke, (2004a), S. 404 ff.; zur Wasserrahmenrichtlinie insgesamt die Beiträge in: Erbguth (2003).

<sup>73</sup> Eingehend Castringius (2006), S. 251 ff.

<sup>74</sup> Näher Keller (2006), S. 99 ff.; Risch (2006), S. 53 ff., auch S. 145 ff.

Kompetenzrechtlich verfehlt ist allerdings die Betrauung des für Raumordnung zuständigen Bundesministeriums mit der Aufstellung jener selektiven Raumordnungsplanung (§ 18a I 1 ROG) und des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) mit den diesbezüglich vorbereitenden Verfahrensschritten (§ 18a II 1 ROG).<sup>75</sup> So dürften schon nach herkömmlichem Rechtsverständnis die Voraussetzungen für die Annahme einer bundeseinheitlichen Regelungskompetenz im Sinne des Art. 72 II GG nicht vorgelegen haben.<sup>76</sup> Das gilt umso mehr; als aufgrund der neueren bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Gefahrenlage für die Rechtsgüter der Vorschrift bei divergierendem Länderrecht eintreten muss.<sup>77</sup> Jedenfalls fehlt es an den Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine derartige in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelung rahmenrechtlich nach Art. 75 II GG zulässig ist. Dabei erscheint schon mehr als zweifelhaft, ob die gesetzliche Regelung einer Bundesraumordnung in der AWZ eine schlechthin unerlässliche Voraussetzung für die Konsistenz des ROG im Übrigen darstellt, wie nach dem Bundesverfassungsgericht (2004: 1233, 1235) zu verlangen ist.<sup>78</sup> Dem braucht indes nicht weiter nachgegangen zu werden. Denn Gegenstand des Art. 75 II GG müssen immer an die Länder adressierte Vorschriften sein, weil sich nur dann die rahmen(kompetenz)rechtliche Brisanz ausfüllungsunfähiger Vorschriften stellt. Vorschriften, die dem Bund unmittelbar Aufgaben zuweisen, eröffnen sich aus der Rahmenkompetenz nicht – auch nicht ausnahmsweise.<sup>79</sup> Dem kann nicht dadurch ausgewichen werden, dass der gesetzliche Auftrag von der Zuständigkeitszuweisung gesondert und Ersterer Art. 75 II GG zugeordnet<sup>80</sup> wird, die Zuständigkeitsregelung hingegen kompetenzrechtlich mit Art. 87 III 1 GG, wenn auch nicht bruchlos, abgesichert wird.<sup>81</sup> Denn die Einführung der Raumordnung in der AWZ erfolgte nicht neutral, sondern von vornherein als Bundesaufgabe,<sup>82</sup> das ist materieller Gegenstand der Regelung. Deren Zulässigkeit hängt aber von der legislativen Zuständigkeitsverteilung ab, nicht derjenigen betreffend den Verwaltungsbereich, mag auch die Benennung der konkret zuständigen Stellen dem Verwaltungsbereich und damit den diesbezüglichen Kompetenzregeln unterliegen.<sup>83</sup> Art. 75 I Nr. 4 GG betrifft eben lediglich die Raumordnung in den Ländern;<sup>84</sup> Aktionsfelder einer Bundesraumordnung lassen sich auf dieser Grundlage nicht regeln. Das aber entzieht einer Anwendung des Art. 75 II GG von vornherein den Boden.

Die fraglichen Bestimmungen vermochten sich daher im Jahr 2004 allenfalls auf eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu gründen. Da eine solche in geschriebener Form auf dem Gebiet der Raumordnung nicht vorzufinden ist, konnte § 18a ROG nur über die vom Bundesverfassungsgericht dem Grunde nach anerkannte

---

<sup>75</sup> Zum Planungsstand (März 2006): Das Verfahren zur Aufstellung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung für die AWZ ist seitens des BSH eingeleitet. Im April und Mai 2005 fand das Scoping statt, also die Bestimmung des Umfangs und des Detaillierungsgrads des Umweltberichts unter Beteiligung der öffentlichen Stellen und Verbände (§ 18a I 2 i. V. m. § 7 V ROG). Im Frühjahr 2006 wurde der Entwurf eines Raumordnungsplans und seiner Begründung sowie der Entwurf des Umweltberichts vom BSH unter Einbeziehung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) erstellt. Voraussichtlich Mitte 2006 sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (§ 18a I 2 i. V. m. § 7 VI ROG). Eine Fertigstellung des Raumordnungsplans für die AWZ (als Rechtsverordnung, § 18a I 3 ROG) war nicht vor Ende 2006 zu erwarten.

<sup>76</sup> Näher dazu Erbguth, *Natur und Recht (NuR)* (2004), S. 91, 5.

<sup>77</sup> BVerfG (2004), S. 1233, 1240; davon kann angesichts der überschaubaren Zahl der Küstenbundesländer und jahrzehntelanger Erfahrungen in und mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht ausgegangen werden.

<sup>78</sup> Vgl. Keller (2006), S. 211; anders, dem Minderheitsvotum mit wenig rechtsdogmatischen Erwägungen folgend (Einschränkung des Bundesgesetzgebers/Begriff der Unerlässlichkeit zu allgemein) Risch (2006), S. 100 f., die im Übrigen die Voraussetzungen der Unerlässlichkeit für gegeben hält, dabei indes einseitig der Gesetzesbegründung verhaftet ist, ebenda, S. 106; demgegenüber Ehlers (2003), S. 390; auch ders. (2004), S. 58.

<sup>79</sup> Vgl. Keller (2006), wie vor; bereits Erbguth (2004), S. 91, 97; keine Probleme insoweit bei Risch (2006), S. 102 ff.

<sup>80</sup> Insoweit auch der Gesetzgeber, vgl. dazu Runkel (2005), Tz. 3.1.

<sup>81</sup> So aber m. w. N. Castringius (2006), S. 284, anhand der vergleichbaren Frage zur kompetenzrechtlichen Akzeptanz des § 38 BNatSchG.

<sup>82</sup> Dem entspricht die Einbindung in den 3. Abschnitt des ROG.

<sup>83</sup> Allgemein zu den damit zusammenhängenden Fragen im Bereich der Rahmenkompetenz Waskow (1990), S. 6 ff.

<sup>84</sup> Vgl. nur Pieroth (2006), Art. 75 GG, Rdnr. 14 m. w. N.

ungeschriebene Kompetenz zur gesetzlichen Regelung der Bundesraumordnung kraft Natur der Sache<sup>85</sup> abgesichert werden<sup>86</sup>. Nur müssen dann die qualifizierenden Voraussetzungen für das Bestehen einer solchen Zuständigkeit erfüllt sein, nämlich die gesamtstaatliche Bedeutung der Angelegenheit und die fehlende Kooperationsfähigkeit der Bundesländer zu deren adäquater Erledigung. Zumindest an der zweiten Maßgabe fehlt es mit Blick auf die Raumordnung(-splanung) in der AWZ als Regelungsgegenstand des § 18a ROG: Die Kooperationsunfähigkeit der Küstenbundesländer muss feststehen; davon kann indes nicht ausgegangen werden, und zwar nicht zuletzt wegen der Vielfalt an Erfahrungen mit Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit,<sup>87</sup> die sich auch zu Wasser<sup>88</sup> nutzbar machen lassen. Entsprechendes stünde gleichermaßen der Annahme einer Verwaltungskompetenz<sup>89</sup> des Bundes kraft Natur der Sache entgegen, wollte man die Bundesraumordnung in der AWZ dem exekutiven Zuständigkeitsfeld zuordnen.<sup>90</sup>

Verfassungsrechtlich durfte der Bund mithin lediglich rahmensetzende Regelungen über die Raumordnung in diesem Raum erlassen, die an die Küstenbundesländer<sup>91</sup> gerichtet sein mussten. Ihnen oblag dann nicht nur die ausfüllende Gesetzgebung, sondern auch das raumordnerische, insbesondere raumordnungsplanerische Handeln in der AWZ.<sup>92</sup>

Es bleibt unter praxisbezogenen Aspekten auf das Desiderat eines Einsatzes von Raumordnungsverfahren<sup>93</sup> (nicht nur, aber gerade) zur Überbrückung der Aufstellungszeiten von Raumordnungsplänen in Fällen eines neuen Raumordnungsauftrags<sup>94</sup> hinzuweisen. Mehr als zweifelhaft ist indes, ob die Rechtslage dies hergibt. Der Bund jedenfalls hat sich in der AWZ durch § 18a ROG lediglich die raumordnerische Planungsaufgabe zugewiesen. § 15 ROG als allgemeine Regelung des Raumordnungsverfahrens<sup>95</sup> richtet sich seinerseits als typische Rahmenvorschrift auf Ausfüllung an die Länder und zieht zugleich deren Vollzugskompetenz nach sich. Da die Erstreckungsklausel des § 1 I 3 ROG in entsprechender Diktion wie die generelle Beschreibung der raumordnerischen Aufgabe in § 1 I 1 ROG nicht nur von „entwickeln“ und „ordnen“, sondern auch von „sichern“ spricht, und das Raumordnungsverfahren anerkanntermaßen ein Sicherungsmittel der Raumordnung darstellt,<sup>96</sup> liegt die Durchführung derartiger Verfahren in der AWZ durch das jeweilige Bundesland nahe. Einzig die Überschrift des § 18a ROG „Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone“ und der zuvor beschriebene bundeszentrierte Regelungswille in der AWZ lässt sich dem im Sinne eines auf § 18a ROG beschränkten Instrumentariums in alleiniger Zuständigkeit des Bundes

---

<sup>85</sup> Darauf sollen ohnehin Abschnitt 1 und 2 des ROG beruhen, Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BauROG, BT-Drs. 13/6392, auszugsweise abgedruckt bei Bielenberg et al. (2005), S. 2.

<sup>86</sup> Gewisse Tendenzen insoweit bei Czybulka (2001), S. 370; dazu und zum Nachfolgenden Erbguth, Mahlburg (2003), S. 665, 669 f.

<sup>87</sup> Vgl. etwa Risch (2006), S. 76 m. w. N.; nunmehr ebenfalls Czybulka (2003a), S. 332.

<sup>88</sup> Zur Grenzziehung in der AWZ anhand des Äquidistanzprinzips wie vor; Risch (2006), S. 113 f.

<sup>89</sup> Zur Verwaltungskompetenz in der AWZ Risch (2006), 148 ff.

<sup>90</sup> Dazu Risch (2006), S. 153 ff.; allgemein Runkel, (2005), Rdnr. 17; dabei bliebe indes übersehen, dass eine Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem fraglichen Gebiet voraussetzt, weil dem Grundgesetz eine Ausführung von Landesrecht durch den Bund fremd ist, vgl. auch Art. 87 III 1 GG; zu alldem BVerfGE Bd. 12, S. 205, Bd. 15, S. 1; eine solche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht aber, wie gezeigt, nicht.

<sup>91</sup> Um diese geht es, nicht um sämtliche Bundesländer, vgl. Keller (2006), S. 175 ff.; Risch (2006), S. 11 ff.; bereits Erbguth (2002), S. 69.

<sup>92</sup> Damit wäre zugleich der tatsächlichen Gegebenheit Rechnung getragen, dass fachliche Belange wie raumordnerisches Handeln sich nicht an die Grenze zwischen Küstenmeer und AWZ halten, dann aber ist es allein sinnvoll, die Raumordnung in die Hand derjenigen zu geben, die raumordnungsbefugt im Küstenmeer sind, also in diejenigen der Küstenbundesländer.

<sup>93</sup> Zum Raumordnungsverfahren zuletzt Schmitz (2005).

<sup>94</sup> Am Beispiel der Nachwendezeit in den neuen Bundesländern Erbguth (1993), S. 145.

<sup>95</sup> An Bestrebungen, das Raumordnungsverfahren generell abzuschaffen, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte, BR-Drs. 94/06; dazu kritisch Positionspapier Nr. 64 der ARL (Nachrichten der ARL Nr. 1/2006, S. 7 ff.).

<sup>96</sup> Vgl. nur Hoppe (1987), Rdnr. 184 ff.

entgegenhalten.<sup>97</sup> Insgesamt aber liegt ein Ergebnis vor, das auslegungsmethodisch auf eine feste Grundlage angewiesen ist.

Im Gefolge der Föderalismusreform<sup>98</sup> können sich die Bundesländer freilich die Zuständigkeit zur Raumordnungsplanung zurückholen – ferner auch die Durchführung von Raumordnungsverfahren usw. für sich reklamieren –, nämlich im Zuge abweichender Gesetzgebung, mit anderen Worten: Die Raumordnung gehört hiernach, gemeint ist nach der Reform, zwar der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes an (Art. 74 I Nr. 31 GG) und ist nicht an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 II GG gebunden (Kment 2006: 217); demzufolge entfällt die darauf und auf Art. 75 II GG bezogene Kritik an § 18a ROG.<sup>99</sup> Allerdings gilt Art. 72 III GG, dass die Bundesländer vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen können, dies auch von § 18a ROG in dem Sinne, dass sie die Raumordnung in der AWZ durch Landesrecht als eigene Zuständigkeit regeln – und umsetzen. Ein im Kern abweichungsfestes Bundesrecht hat sich nicht durchsetzen lassen,<sup>100</sup> ließe sich dem aber ohnehin nicht entgegenhalten, weil hierzu lediglich Grundzüge einer dortigen raumordnerischen Aufgabenwahrnehmung zählen. Das betrifft Regelungen, wie sie bisher einer als zutreffend verstandenen rahmenrechtlichen Kompetenzwahrnehmung<sup>101</sup> eröffnet gewesen wären, nicht aber solche detaillierter und schon gar nicht eine alleinige Bundeszuständigkeit begründender Art.

Als Manko bleibt natürlich die Gefahr der Rechtszersplitterung nach dem Motto: Schleswig-Holstein weicht ab, Mecklenburg-Vorpommern nicht. Nur ist dies der neuartigen Eröffnung von Möglichkeiten der Länder zum Abweichen vom Bundesrecht immanent. Das munitioniert die hiergegen gerichtete Kritik,<sup>102</sup> erleichtert aber nicht den Einsatz der Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache<sup>103</sup> mit der Begründung, dass die Kooperationsunfähigkeit der Länder deutlich sei. Ohnehin kann jene ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeit zwar ihren Platz neben einer Rahmenkompetenz, nicht aber einer konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes haben,<sup>104</sup> die überdies von den Anforderungen des Art. 72 II GG freigestellt ist. Aber auch jenseits dessen kann das verfassungsrechtliche Novum der Abweichungsmöglichkeit nicht gegen kooperatives Potenzial auf Länderseite und damit für die Annahme einer Bundeszuständigkeit kraft Natur in Stellung gebracht werden. Ansonsten käme es im Wege der so vereinfachten Inanspruchnahme „natürlicher“ zentralstaatlicher Kompetenz zu einer Aushöhlung dieser zugunsten der Bundesländer verfolgten Option(-en), was in diametralem Gegensatz zur Zielsetzung der Föderalismusreform<sup>105</sup> stünde.

## 4 Zusammenfassung

Festhalten lässt sich nach alledem, dass sich der raumordnerische Abstimmungsauftrag räumlich erweitert hat, nämlich seewärts. Dabei müssen vielfältige „land-sea-interactions“ gebührend berücksichtigt und planerisch behandelt werden. Zu Wasser ist die Bandbreite der raum-

---

<sup>97</sup> So dezidiert Risch (2006), S. 144.

<sup>98</sup> Vgl. in FN 33.

<sup>99</sup> Vgl. vorstehend im Text.

<sup>100</sup> Vgl. Texte in FN 33 sowie Positionspapier Nr. 65 der ARL (Nachrichten der ARL (Print) Nr. 2/2006, S. 1 ff.

<sup>101</sup> Vgl. vorstehend im Text.

<sup>102</sup> Vgl. etwa aus umweltrechtlicher und -politischer Sicht Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2006), S. 19 ff.; Deutsche Umwelthilfe (2006), S. 2 ff.; insgesamt die Stellungnahmen der Sachverständigen anlässlich der Anhörung zur Föderalismusreform im Bundestag unter [www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/index.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/index.html).

<sup>103</sup> Gegen derartige Tendenzen, den Regelungsbereich des § 18a ROG über die Kompetenz kraft Natur der Sache abzuschern, um § 18 a ROG veränderungsfest fort dauern lassen zu können, zu Recht im Ergebnis Kment (2006), S. 217, 220.

<sup>104</sup> Weil diese sich nicht auf die Raumordnung in den Ländern beschränkt, vgl. bei FN 83; die gegenteilige Behauptung (Bericht Rechtsausschuss, FN 50, S. 33 – elektronische Vorabfassung –) mag politisch verständlich sein, ihr fehlt indes jegliche rechtliche Absicherung.

<sup>105</sup> Vgl. Gesetzentwurf (FN 33), S. 7, 11.

ordnerisch erfassten Nutzungs- und Schutzansprüche in der AWZ zwar gegenüber derjenigen im Küstenmeer beschränkt; das beruht auf völkerrechtlichen Gründen und stellt die Spezifika der Raumordnung in der AWZ nicht in Frage. Der Gesetzgeber des ROG 2004 hat freilich die Möglichkeiten raumordnerischer Steuerung im Gesamttraum von Küstenmeer und AWZ nicht nur unnötig, sondern auch unzulässig erschwert, indem er gesetzlich die Raumordnung in der AWZ zur Bundessache erklärt hat. Den Ländern ist ihrerseits der Vorwurf zu machen, dass sie diesem Prozedere wissentlich, teilweise auch willentlich untätig zugesehen haben, wohl weil sie sich die Übernahme der zusätzlichen Aufgaben im marinen Bereich nicht zumuten oder zutrauen wollten. Ein Beispiel mehr für die Selbstschwächung der Raumordnung, was dann zur „Selffulfilling Prophecy“ gerät, hier sogar im eigenen Länder-/Bundes-Haus, während Derartiges sonst prägend, genauer: schwächend im Verhältnis zu den Fachplanungen wirkt. Das sollte und muss sich ändern, deutlich und bald, weil der raumordnerische Aufgabenbereich ohnehin politisch im Gegenwind steht, denkt man nur an den Entwurf eines Zulassungsbeschleunigungsgesetzes<sup>106</sup> und an die zuvor umrissene Föderalismusreform.<sup>107</sup>

## Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Positionspapier Nr. 64 der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2006, S. 7.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Positionspapier Nr. 65 der ARL. Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2006, S. 1.
- Beckmann, M. (1992): Oberflächeneigentum und Bergbau. In: DVBl. 1992, S. 741.
- Bericht Rechtsausschuss, FN 50, S. 33 – elektronische Vorabfassung.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2005): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt. Berlin.
- Bosecke, Th. (2004): Wesen und Systematik des Integrierten Küstenzonenmanagements und daraus resultierende Anforderungen an Inhalt und Umsetzung. In: NuR 2004, S. 777.
- Bosecke, Th. (2004a): Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste. Rostock.
- Budde, H. (2000): Integriertes Küstenzonenmanagement – eine Aufgabe der Raumordnung? In: RaumPlanung 93, Dezember 2000, S. 280.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2005): Pressemitteilung Nr. 319/05 vom 19.12.2005.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland – Nationale Strategie (Bestandsaufnahme, Stand 2006), S. 27.
- Burgi, M. (1994): Die Planfeststellung umweltrelevanter Vorhaben im Schnittpunkt von Planung und Verhaltenssteuerung. In: JZ 1994, S. 654.
- Castringius, K. (2006): Meeresschutzgebiete – Die völkerrechtliche Zulässigkeit mariner Natura 2000-Gebiete. Baden-Baden.
- Czybulka, D.; Kersandt, P. (2000): Rechtsvorschriften, rechtliche Instrumentarien und zuständige Körperschaften mit Relevanz für marine Schutzgebiete in der AWZ und auf Hoher See, Bonn.
- Czybulka, D. (2001): Das Rechtsregime der Ausschließlichen Wirtschaftszone im Spannungsfeld von Nutzungs- und Schutzinteressen – Zur Geltung des nationalen Rechts in der AWZ. In: NuR 2001, S. 367.
- Czybulka, D. (2003): Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich. Baden-Baden.
- Czybulka, D. (2003a): Meeresschutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). In: ZUR 2003, S. 329.
- Czybulka, D. (2004): Rechtliche Rahmenbedingungen für ein integriertes Küstenzonenmanagement, in: Jahrbuch der Hafenbautechnischen Gesellschaft, Band 54, Hamburg.

---

<sup>106</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte, FN 92; dazu kritisch Positionspapier Nr. 64 der ARL (Nachrichten der ARL (Print) Nr. 1/2006, S. 7).

<sup>107</sup> Vgl. bei und in FN 33; dazu Positionspapier Nr. 65 der ARL (Nachrichten der ARL (Print) Nr. 2/2006, S. 1); auch dort, S. 3, findet sich allerdings sogleich (und wohl vorschnell) eine politisch motivierte Rückzugsklausel formuliert.

- Degenhart, C. (2003): Kommentierung zu Art. 70-75, 101-104, 125 a, 138 GG. In: Sachs, GG.
- Depenheuer, O. (Hrsg.) (2006): Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre, Band 3, Münster.
- Deutsche Umwelthilfe, Föderalismusreform darf nicht in Kleinstaaterei münden. Vorschläge der Deutschen Umwelthilfe für zeitgemäße, klare und effektive Kompetenzvorgaben zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich, mschr. Januar 2006, S. 2 ff.
- Dürner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planung. Tübingen.
- Ehlers, P.; Erbguth W. (Hrsg.) (2000): Aktuelle Entwicklungen im Seerecht – Dokumentation der Rostocker Gespräche zum Seerecht 1996–1999. Baden-Baden.
- Ehlers, P. (2003): Grundgesetz und Meer. In: NordÖR 2003, S. 385.
- Ehlers, P. (2004): Nutzregime in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). In: NordÖR 2004, S. 51.
- Ehlers, P. (2006): Sanierung von Meeresverschmutzungen – Verantwortlichkeit und Haftung. In: NuR 2006, S. 86.
- Erbguth, W. (1992): Anmerkungen zum administrativen Entscheidungsspielraum – Am Beispiel der Planfeststellung. In: DVBl. 1992, S. 398.
- Erbguth, W.; Schoeneberg, J. (1992): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 2. Auflage. Köln u. a.
- Erbguth, W. (1993), Grundlagen für Raumordnungsverfahren in den neuen Bundesländern. In: LKV 1993, S. 145.
- Erbguth, W. (1996a): Offshorewindenergieanlagen – Rechtsfragen. In: RdE 1996, S. 85.
- Erbguth, W. (1996b): Rechtsfragen der Planung und Genehmigung von Offshorewindenergieanlagen. In: Koch, H.-J.; Lagoni, R. (Hrsg.): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee. Zum Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Umweltrecht. 281–307. Baden-Baden.
- Erbguth, W. (2002): Wahrung möglicher Belange der Bundesraumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland – Raumordnung im Küstenmeer.
- Erbguth, W.; Mahlburg, S. (2003): Steuerung von Offshorewindenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone – Raumordnerische Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder. In: DÖV 2003, S. 665.
- Erbguth, W.; Müller, Ch. (2003): Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone? In: DVBl. 2003, S. 625.
- Erbguth, W. (Hrsg.) (2003): Änderungsbedarf im Wasserrecht – zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben. Baden-Baden.
- Erbguth, W. (2003): Kommentierung zu Art. 27, 29, 30, 35, 37, 118, 118a GG; in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München.
- Erbguth, W. (2004): EAG BauE: Änderungen des Raumordnungsrechts. In: NuR 2004, S. 91.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2005): Zur Geltung des § 35 BauGB für Bauvorhaben in Küstengewässern. In: LKV 2005, S. 384.
- Erbguth, W.; Wagner, J. (2005): Öffentliches Baurecht, 4. Auflage. München.
- Erbguth, W. (2005): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) und deutsche Küstenbundesländer – rechtlicher Untersuchungsbedarf. In: NuR 2005, S. 757.
- Erbguth, W. (Hrsg.) (2006): Strategische Umweltprüfung (SUP) – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven. Baden-Baden.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2006): Rechtsfragen der Zulassung und planerischen Steuerung schwimmender und pfahlgestützter Häuser in Küsten- und Binnengewässern – anhand des Bundesrechts und des Landesrechts Mecklenburg-Vorpommerns. Baden-Baden.
- Erbguth, W. (2007): Kommentierung zu Art. 27, 29, 30, 35, 37, 118, 118a GG; in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl., München.
- Europäische Kommission (1999): Eine Europäische Strategie für das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) – Allgemeine Prinzipien und politische Optionen, Reflexionspapier, S. 11.
- Frowein, J. (1965): Verfassungsrechtliche Probleme um den deutschen Festlandsockel. In: ZaöRV 25 (1965).
- Gellermann, M. (2005): Geschützte Meeresflächen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – Rechtsfragen der Errichtung und des Schutzes mariner Natura 2000-Gebiete. In: Hendler, R. (Hrsg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2005, S. 139.
- Gloria, Ch. (1999): Rdnr. 19. In Ipsen K. (Hrsg.) (1999): Völkerrecht. 4. Auflage. München.
- Gündling, L. (1983): Die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone, Berlin u. a.
- Hoppe, W. (1987): In: Hoppe/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, 1987, Rn. 50.

- Hoppe, W.; Schoeneberg, J. (1987): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen – eine systematische Gesamtdarstellung des Bundes- und Landesrechts in Einzelausgaben. Köln u. a.
- Huber, P. M. (2003): In: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 2003.
- Institut Raum & Energie (2001): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) – Eine Strategie für Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Kiel.
- Ipsen, K. (Hrsg.) (1999): Völkerrecht. 4. Auflage. München.
- Janssen, G. (2002): Die rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten in der Ostsee – Unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und schwedischen Naturschutzrechts. Baden-Baden.
- Jarass, H. D. (1998): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht. In: DVBl. 1998, S. 1202.
- Jarass, H. D. (2002): Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Baden-Baden.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (Hrsg.) (2006): GG. 8. Auflage. München.
- Jenisch, U. (2006): 10 Jahre neues Internationales Seerecht – Eine Bilanz des UN-Seerechtsübereinkommens 1994-2004. In: NuR 2006, S. 79.
- Jenisch, U. (1997): Offshorewindenergieanlagen im Seerecht. In: NuR 1997, S. 373.
- Jenisch, U.: In: Ehlers; Erbguth, Aktuelle Entwicklungen im Seerecht.
- Kannen, A. (2000): Analyse ausgewählter Ansätze und Instrumente zu Integriertem Küstenzonenmanagement und deren Bewertung. Kiel.
- Keller, M. (2005): Rechtsschutzdefizite Dritter gegen Genehmigungserteilung für Windenergieanlagen in der AWZ? In: ZUR 2005, S. 184.
- Keller, M. (2006): Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshorewindenergieanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) nach Völker-, Gemeinschafts- und innerstaatlichem Recht. Diss., mschr. Rostock.
- Kment, M. (2006): Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung. In: NuR 2006, S. 217.
- Koch, H.-J.; Lagoni, R. (Hrsg.) (1996): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee. Zum Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Umweltrecht.
- Lell, O.; Steudte, C. (2003): In: Czybulka, D. (2003): Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich. Baden-Baden.
- Lagoni, R. (2002): Die Errichtung von Schutzgebieten in der AWZ aus völkerrechtlicher Sicht. In: NuR 2002, S. 121.
- Maier, K. (2004): Zur Steuerung von Offshorewindenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). In: UPR 2004, S. 103.
- Mechel, F.; Reese, M. (2003): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick. In: ZUR 2003, S. 321.
- Nicolai, H. von (2004): Rechtliche Aspekte einer Raumordnung auf dem Meer. In: IzR 2004, S. 491.
- Pieroth, B. (2006): In: Jarass, H. D.; Pieroth, B. (Hrsg.) (2006): GG. 8. Auflage. München.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2003): Sondergutachten zum Meeresumweltschutz. Berlin.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2006): Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Berlin.
- Risch, J. (2006): Windenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulassung von Windenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Berlin.
- Runkel, P. (2005): In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2005): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt. Berlin.
- Sachs, M. (Hrsg.) (2003): Grundgesetz. 3. Auflage. München.
- Sachs, M. (2006): In: Depenheuer, Deutsch-Türkisches Forum.
- Sachs, M. (2006): Übertragung von Hoheitsrechten im Spannungsverhältnis zur nationalen Souveränität – Erfahrungen aus Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten. In: Depenheuer, Otto/Dogan Ilyas/Can, Osman (Hrsg.), Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre, Bd. 3, Berlin 2006, S. 55-74.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (April 2006): Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der europäischen Verantwortung? Kommentar zur Umweltpolitik, Nr. 5.
- Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.) (2005): Besonderes Verwaltungsrecht. 13. Auflage. Berlin.

- Schmitz (2005): In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2005): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblatt. Berlin.
- Schubert, M. (2005): Harmonisierung umweltrechtlicher Instrumente in der Bauleitplanung. Baden-Baden.
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982/1994, BGBl. 1994 II S. 1798, in Kraft getreten gem. Art. 308 SRÜ am 16. November 1994; hierzu, zu einschlägigen weiteren völkerrechtlichen Vorgaben und zum Nachfolgenden näher Keller, Planungs- und Zulassungsregime für Offshorewindenergieanlagen, S. 32 ff., 67 ff.; Risch, Windenergieanlagen in der AWZ, S. 29 ff; Castringius, Meeresschutzgebiete, S. 137 ff. (MARPOL), 150 ff. (PSSA), 161 ff. (Ramsar-Konvention/ Bonner-, Berner-Übereinkommen), 170 ff. (CBD), 174 ff. (regionale Meeresschutzübereinkommen: HELCOM, OSPAR) sowie S. 184 ff. (zum Vorrang der seerechtlichen Grundordnung des SRÜ, wobei es aber im Verhältnis von See- und Umwelt(völker-)vertragsrecht letztlich auf eine wechselseitige Berücksichtigung hinausläuft, Art. 24, 58 Abs. 3, Art. 56 Abs. 2 SRÜ, vgl. S. 200 ff.); eingehende Würdigung des SRÜ nunmehr bei Jenisch, NuR 2006, 79.
- Smeddinck, U. (2006): Klima, Risiko, Hochwasserschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement – Herausforderung für Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrecht. In: UPR 2006, S. 174.
- Tettinger (2005): In: Tettinger, P.; Erbguth, W. (2005): Besonderes Verwaltungsrecht. 8. Auflage. Heidelberg.
- Tettinger, P.; Erbguth, W. (2005): Besonderes Verwaltungsrecht. 8. Auflage. Heidelberg.
- Ule, C. H.; Laubinger, H.-W. (1995): Verwaltungsverfahrenrecht. 4. Auflage. Köln u. a.
- Vitzthum, W. Graf (Hrsg.) (2006): Handbuch des Seerechts, München.
- Vitzthum, W. Graf (Hrsg.) (2001): Völkerrecht. 2. Auflage. Berlin u. a.
- Waskow, S. (1990): Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, Berlin.
- Weiß, A. (1999): Möglichkeiten der Regelung der Fischerei, des Bergbaus und der Schifffahrt in „Baltic Sea Protected Areas“ in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Bonn.
- Wolfrum, R. (1984): Die Internationalisierung staatsfreier Räume – Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Hohe See und Meeresboden. Berlin u. a.
- Wolfrum, R. (2006): In: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.) (2006): Handbuch des Seerechts, München.

## **Richtlinien und Gesetze**

- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABIEG L 103/1; zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/EG – ABIEG L 223/9).
- Richtlinie 92/423/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABIEG L 206/7; zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG – ABIEG L 305/42).
- Richtlinie 97/62/EG vom 03.03.1997, ABl. Nr. L 305, S. 42.
- Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt v. 24.10.2005, KOM, 2005, S 504 endg.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Richtlinie), v. 24.10.2005, KOM (2005) 505 endg.
- Empfehlung 2002/414/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa v. 30.05.2002, ABIEG Nr. L 148/24.
- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, bei Abschluss des Manuskripts noch nicht im BGBl. I veröffentlicht; Gesetzesbeschluss des Bundestag v. 30.06.2006, BR-Drs. 462/06; Entwurf: BT-Drs. 16/813 v. 7.3.2006; Bericht des Rechtsausschusses v. 29.06.2006, BT-Drs. 16/2069; Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses v. 28.6.2006, BT-Drs. 16/2010; Föderalismus-Begleitgesetz, bei Abschluss des Manuskripts noch nicht im BGBl. I veröffentlicht;
- Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, BT-Drs. 16/813.
- Gesetzesbeschluss des Bundestag v. 30.06.2006, BR-Drs. 462/06.
- Entwurf: BT-Drs. 16/813 v. 07.03.2006.
- Bericht des Rechtsausschusses v. 29.06.2006, BT-Drs. 16/2069.
- Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses v. 28.06.2006, BT-Drs. 16/2010.
- Föderalismus-Begleitgesetz, bei Abschluss des Manuskripts noch nicht im BGBl. I veröffentlicht.
- Entwurf: BT-Drs. 16/814 v. 07.03.2006; auch (Zustimmungs-)Beschluss Bundesrat zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und Entschließung Bundesrat v. 07.07. 2006, BR-Drs. 462/06;

Zentralinstitut für Raumplanung, DVBl. 2005, 1149.  
Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, August 2005.  
Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, 2005, [www.rv-ol.niedersachsen.de](http://www.rv-ol.niedersachsen.de)  
Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LPIG MV).  
OVG Hamburg, ZUR 2005, S. 210 f.  
Seeanlagenverordnung (SeeAnlV).  
Bundesverfassungsgericht (BVerfG), DVBl. 2004, S. 1233, 1235, 1240.  
Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BauROG, BT-Drs. 13/6392.  
Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte,  
BR-Drs. 94/06.  
Anhörung zur Föderalismusreform im Bundestag unter [www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/index.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/index.html).

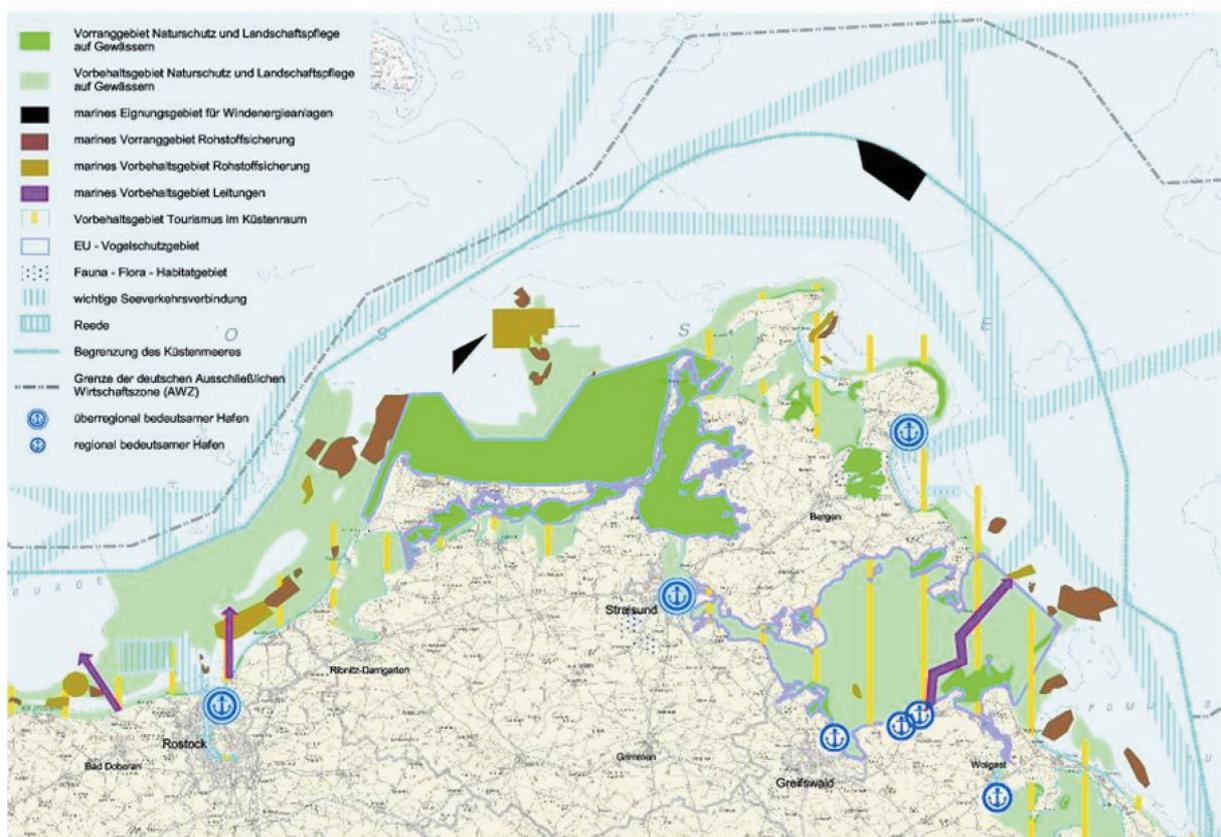
## Erfahrungen mit der Raumplanung im Küstenmeer Mecklenburg-Vorpommerns

Vielen Dank für die Gelegenheit, in einem kurzen Werkstattbericht Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern mit der Raumplanung im Küstenmeer schildern zu können.

Ich möchte dabei folgende vier Haupthandlungsfelder herausgreifen und vertiefen:

- Ausweitung der überfachlichen räumlichen Gesamtplanung vom Land auf das Küstenmeer (Zwölf-Seemeilen-Zone) im Landesraumentwicklungsprogramm (LEP)
- Raumverträglichkeitsprüfung von Einzelvorhaben mit Schwerpunkt Raumordnungsverfahren für Leitungen und für den Offshorewindpark Baltic 1
- Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) mit Pilotanwendungen im Greifswalder Bodden und in der Wismarbucht
- Transnationale Zusammenarbeit mit den Ostseeanrainerstaaten als Leadpartner des INTERREG-Projekts BaltCoast und im Rahmen des Raumentwicklungsausschusses der Ostseeländer (VASAB-CSD)

Abb.1: Landesraumentwicklungsprogramm – Ausschnitt Küstenmeer

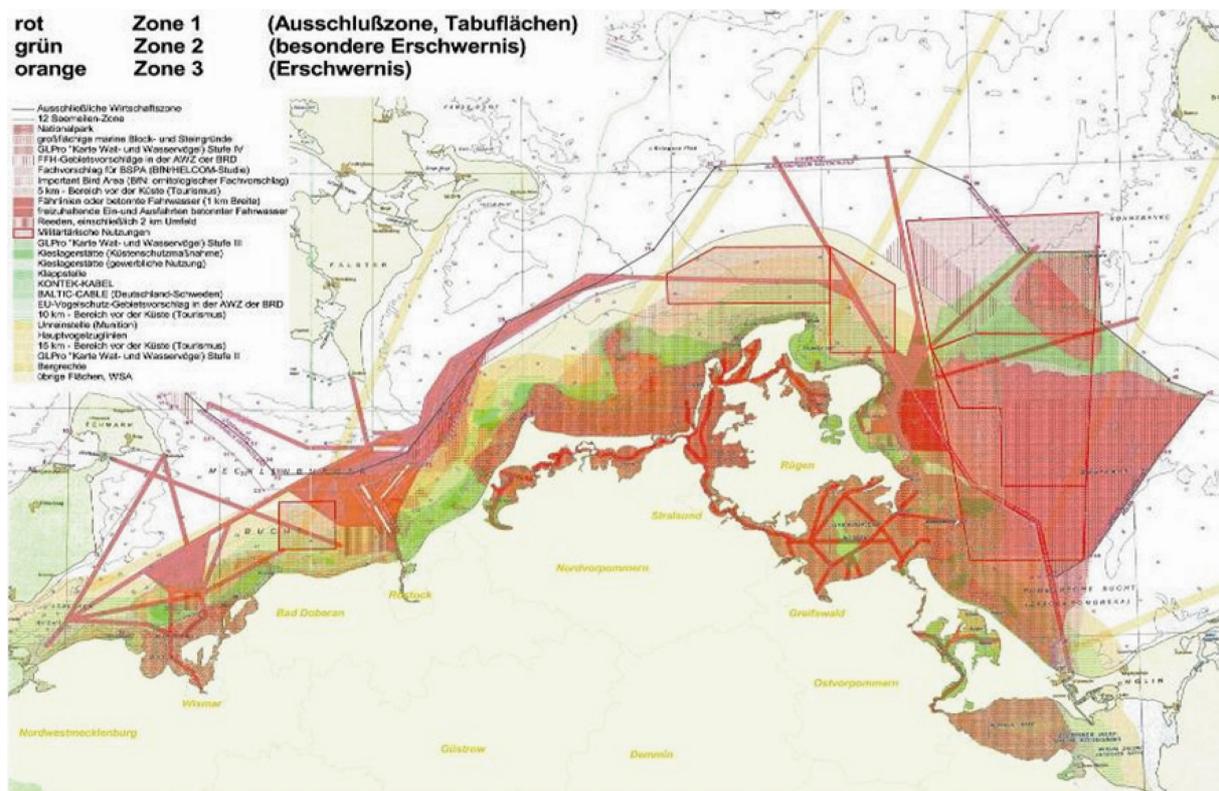


Quelle: Heinrichs 2006

Beginnen möchte ich mit der Übertragung der klassischen Instrumente der Raumordnungspläne an Land auf das Küstenmeer, d.h. die Zwölf-Seemeilen-Zone. Für diesen Bereich ist das Land zuständig, daher sind die Festlegungen Gegenstand des Landesraumentwicklungsprogramms. Aus der Gesamtheit der Festsetzungen und nachrichtlichen Übernahmen, wie sie in Abbildung 1 zu sehen sind, möchte ich einige kurz kommentieren: die Eignungsgebiete für Windenergieanlagen, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Naturschutz und Rohstoffsicherung sowie Trassenkorridore für Kabel und Leitungen.

Aktueller Auslöser für eine intensivere Beschäftigung mit den räumlichen Nutzungskonflikten im Küstenmeer war die Suche nach geeigneten Standorten für Offshorewindparks. In den 90er-Jahren wurden auf Vorschlag von Investorengruppen verschiedene Standorte ohne Erfolg untersucht. Deshalb hat die oberste Landesplanungsbehörde eine systematische Erfassung der Nutzungen und Einschränkungen im Küstenmeer vorgenommen (siehe Abb. 2) und nach dem Grad ihrer Erschwerniswirkung in abgestuften Schattierungen von „Tabuflächen“ (rot) bis „keine Erschwernis“ (weiß) eingestuft. Diese letzte weiße Stufe ist allerdings in der Zwölf-Seemeilen-Zone nicht vorhanden. Es wurden im Küstenmeer nur zwei Eignungsgebiete für Windenergieanlagen gefunden. Die gesamte übrige Zwölf-Seemeilen-Zone ist Ausschlussgebiet. Abweichend von der Regelung für Eignungsgebiete für Windenergie an Land gilt hier aber, dass wegen der großen Erkenntnislücken auch in den Eignungsgebieten noch ein Raumordnungsverfahren für die landesplanerische Beurteilung von Windparks durchgeführt werden muss.

Abb. 2: Nutzungen und Einschränkungen im Küstenmeer



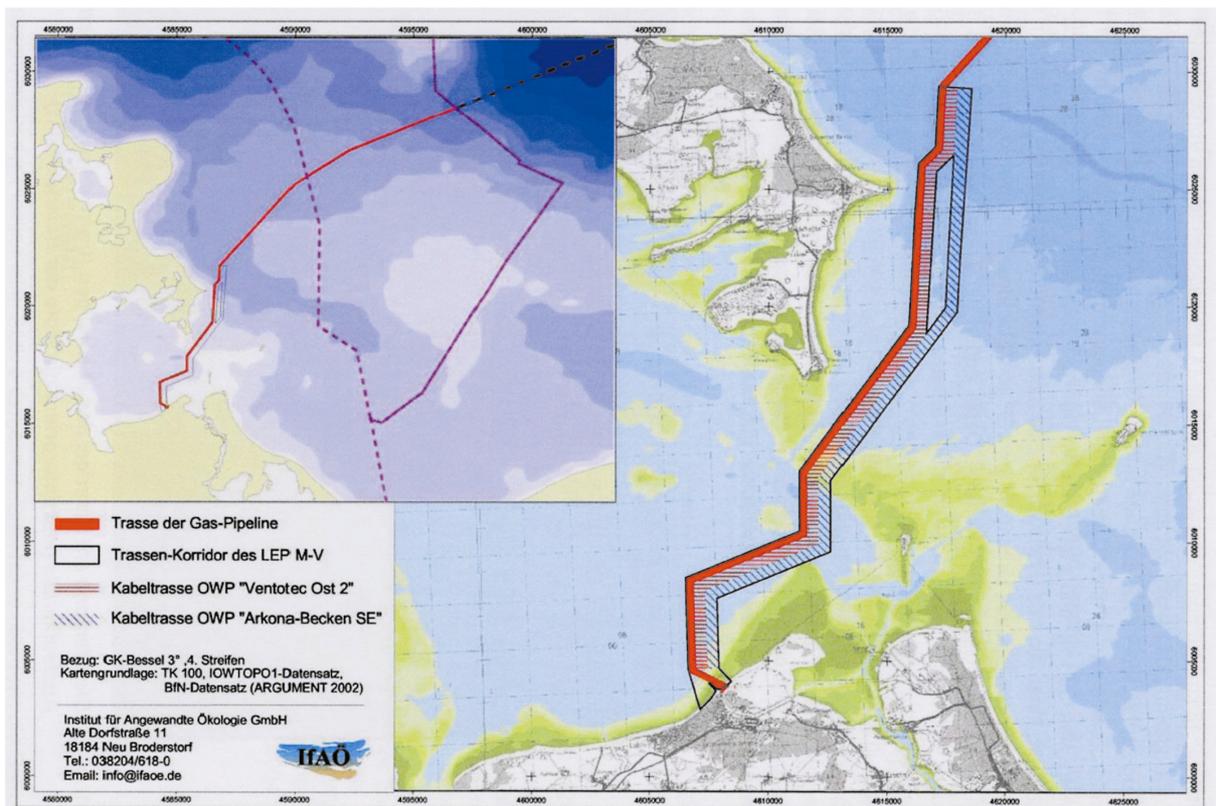
Quelle: Heinrichs 2006

Nicht überraschend nehmen bei den Festlegungen im Küstenmeer die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Naturschutz und Landschaftspflege den größten Flächenanteil der Raumnutzungen ein. Diese Flächen werden nach einer ausstehenden Meldung von FFH- und Vogelenschutzgebieten im Küstenmeer noch vergrößert werden.

Für die Rohstoffsicherung werden marine Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Dabei sind die Vorranggebiete ausschließlich für Entnahmestellen des Küstenschutzes reserviert. Diese Flächen werden voraussichtlich aber noch einmal im Zuge der bereits erwähnten Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten reduziert.

Weiter sind im LEP auch marine Vorbehaltsgebiete für Leitungen festgelegt. Der Korridor durch den Greifswalder Bodden spielt dabei eine besondere Rolle. Dieser Korridor soll dazu dienen, die russisch-deutsche Ostseepipeline aufzunehmen, die von Wyborg in Russland nach Lubmin bei Greifswald führt. Außerdem soll dieser Korridor auch Kabeltrassen für zwei Windparks mit der Pipelinetrasse bündeln (siehe Abb. 3).

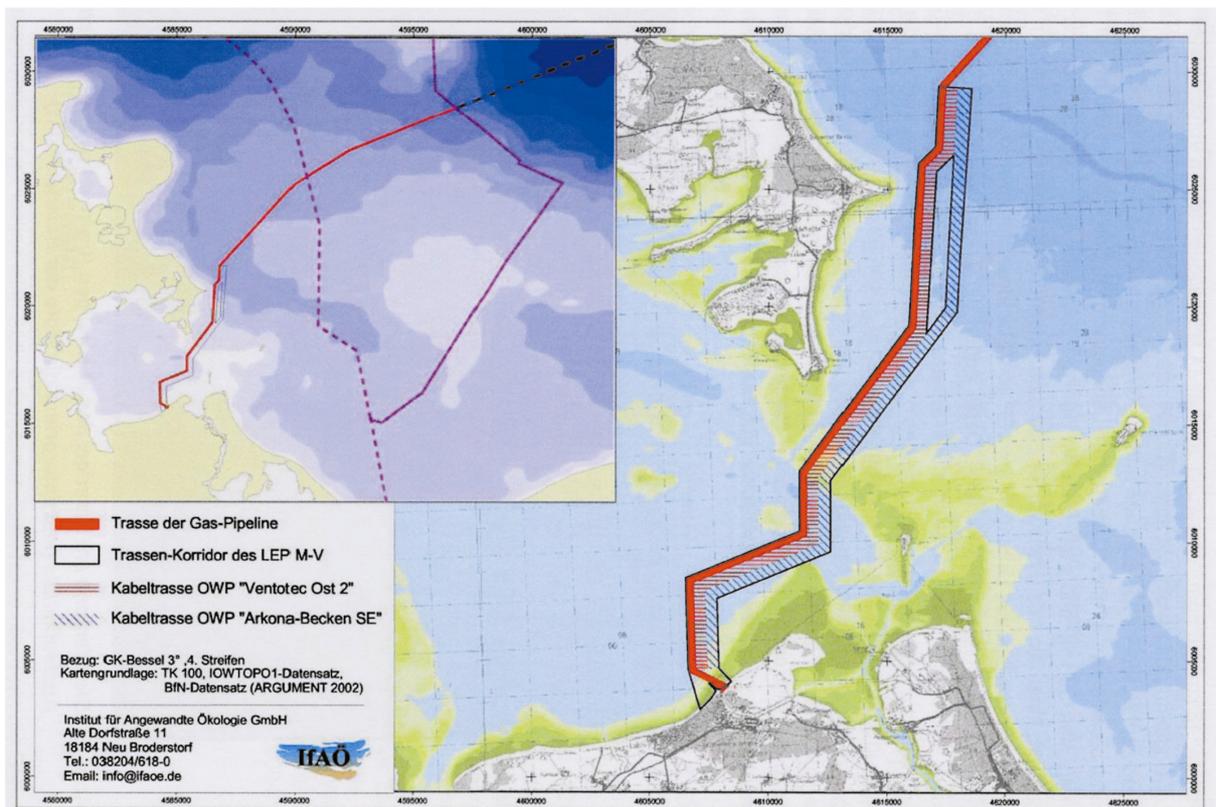
Abb. 3: Verlauf der Pipeline-Trasse in der deutschen Ostsee



Quelle: Heinrichs 2006

Das zweite Haupthandlungsfeld, die Beurteilung raumbedeutsamer Einzelvorhaben auf See, möchte ich am Beispiel des Raumordnungsverfahrens für den Windpark Baltic I darstellen, das im Februar 2005 abgeschlossen worden ist. Es handelt sich um einen Windpark mit 21 Anlagen und einer Umspannplattform mit einer Baufläche von 7 km<sup>2</sup> in einer Wassertiefe von 16m bis 19m. Die maximale Bauhöhe der Anlagen beträgt 165 m. Der küstennächste Punkt des Windparks ist ca. 16 km von den bedeutenden Seebädern Prerow und Zingst entfernt (siehe Abb. 4).

Abb. 4: Raumordnungsverfahren Windpark Baltic I



Quelle: Heinrichs 2006

Im Verfahren stellten sich drei Hauptprobleme heraus:

#### ▪ **Schiffssicherheit**

Die Entfernung zur Hauptschifffahrtsroute beträgt vier Seemeilen, zum Tiefwasserweg sechs Seemeilen. Eine Studie des Germanischen Lloyd ermittelte eine Wiederholungsrate für die Kollision Schiff-Windpark von 146 Jahren und bei Einsatz des nunmehr obligatorischen AIS-Navigationsmittels von 286 Jahren. Außerdem ist der Windpark an mehreren Seiten von Flachwasserbereichen umgeben. So kam die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord im Verfahren zu dem Ergebnis, dass eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Schiffverkehrs kaum zu erwarten sei. Diese Einschätzung ist angesichts des sehr viel höheren Kollisionsrisikos zwischen den Schiffen auch plausibel.

#### ▪ **Vogelzug**

Der Vogelzug ist nur ein Teil des umfangreichen Komplexes Naturschutz, zu dem auch Benthos, Fische, Meeressäuger u. a. zählen. Beeinträchtigungen des Vogelzuges können nicht ausgeschlossen werden, auch wenn sie für die wichtige Gruppe der Kraniche wenig wahrscheinlich sind. Um dieses Risiko zu minimieren, wurde im Ergebnis des Raumordnungsverfahrens die Maßgabe formuliert, dass die Windenergieanlagen zu Hauptzugzeiten abzuschalten sind.

#### ▪ **Landschaftsbildbeeinträchtigung**

Trotz der erheblichen Entfernung des Windparks zur Küste sind die Anlagen bei gutem Wetter deutlich sichtbar. Inwieweit diese Sichtbarkeit sich negativ auf den Tourismus auswirkt, ist

umstritten. Im Verfahren wurde diese Möglichkeit allerdings nicht als Ausschlusskriterium für den Windpark gewertet. Das Raumordnungsverfahren wurde mit dem Ergebnis abgeschlossen, dass der Windpark mit bestimmten Maßgaben raumverträglich ist. Zwischenzeitlich wurde eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz erteilt.

Nun zu einem ganz anderen Handlungsfeld, dem integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Am Beispiel des Greifswalder Boddens möchte ich die Anwendung dieses Instruments in Mecklenburg-Vorpommern darstellen.

Der Greifswalder Bodden stellt einen bedeutenden Siedlungs-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturraum dar. Aufgrund seiner naturräumlichen Ausstattung ist das Gebiet traditionell geprägt durch Freizeit- und Tourismusaktivitäten. Der Tourismus in diesem Gebiet hat sich zu einem starken regionalwirtschaftlichen Faktor entwickelt und weist weitere Entwicklungspotenziale auf.

Gleichzeitig hat der Greifswalder Bodden aufgrund seiner Naturlausstattung und des Vorhandenseins noch relativ ungestörter Teilräume eine sehr hohe Bedeutung für das Netz „NATURA 2000“. Seit 1992 ist er notifiziertes EU-Vogelschutzgebiet und inzwischen außerdem als FFH-Gebiet gemeldet. Mit den o. g. vielfältigen Nutzungsansprüchen ist ein entsprechend großes Konfliktpotential mit den Belangen des Naturschutzes verbunden. Das Ziel des Projektes bestand darin, die verschiedenen Nutzungsansprüche zu koordinieren, aktuelle und potenzielle Konflikte aufzuzeigen und zu minimieren. Gemeinsam mit allen Akteuren der Region (Nutzer- und Schützergruppen) wurden Lösungsansätze für eine nachhaltige Entwicklung dieser Region erarbeitet.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das Hauptspannungs- und Konfliktfeld im Bodden zwischen der touristischen Nutzung (insbesondere dem Wassersport) und den naturschutzfachlichen Anforderungen (FFH-Gebiete, EU-Vogelschutz) liegt. Das erarbeitete Entwicklungskonzept zeigt, wie den Konflikten begegnet werden kann, und schlägt eine räumliche und zeitliche Zonierung (Abb. 5) vor. Dabei wurden zwei grundsätzliche Kategorien unterschieden:

- Bereiche, in denen eine Wassersportnutzung zeitweilig oder ganzjährig zulässig ist und
- Bereiche, in denen zeitweilig oder ganzjährig Vorrang für Naturschutz und Landschaftspflege besteht.

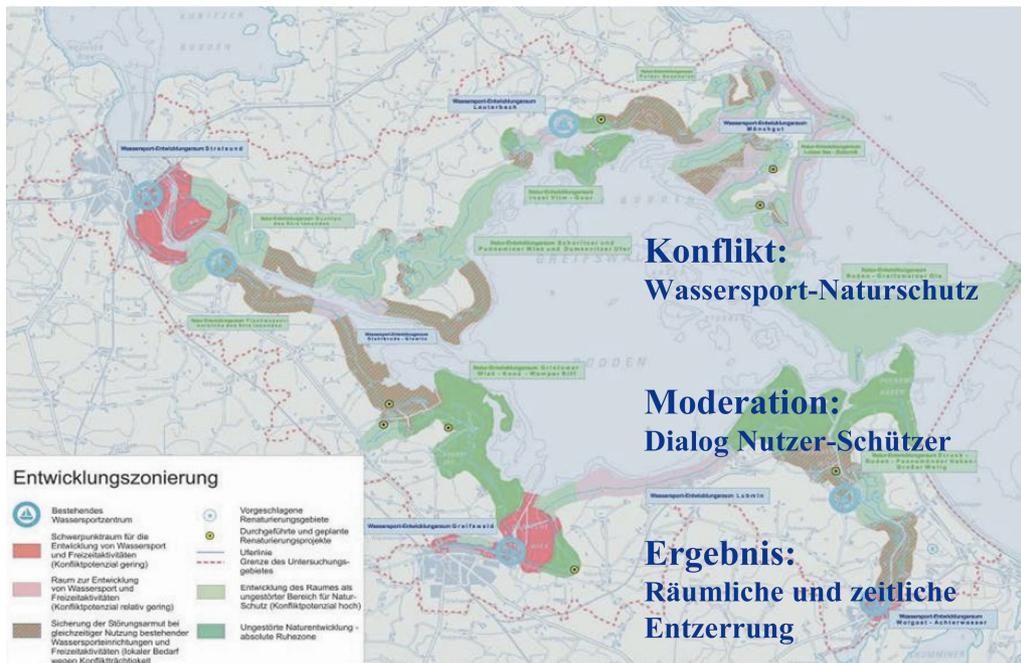
Auf der Ebene der Raumplanung wird die Umsetzung dieses Konzepts im Rahmen der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms für das Küstenmeer erfolgen.

Auf dieses Konzept aufbauend wird der Managementplan für das NATURA-2000-Gebiet erarbeitet. Und bereits jetzt sind zwischen den Wassersportvereinen und dem Umweltministerium auf der Basis dieses Konzepts freiwillige Vereinbarungen getroffen worden, die Nutzung und Schutz ermöglichen.

Nun noch einige Ausführungen zum vierten und letzten Haupthandlungsfeld, der transnationalen Zusammenarbeit bei der Raumplanung auf hoher See und der Bestimmung der Rolle der Raumplanung im Integrierten Küstenzonenmanagement.

Beide Themen haben wir als Leadpartner des INTERREG-Projekts BaltCoast im Ostseeraum ein Stück voranbringen können. Geholfen hat dabei, dass an diesem Projekt Partner aus sieben Ostseeanrainerstaaten mitgewirkt haben, auf deutscher Seite u. a. das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) und die oberste Landesplanungsbehörde von Schleswig-Holstein.

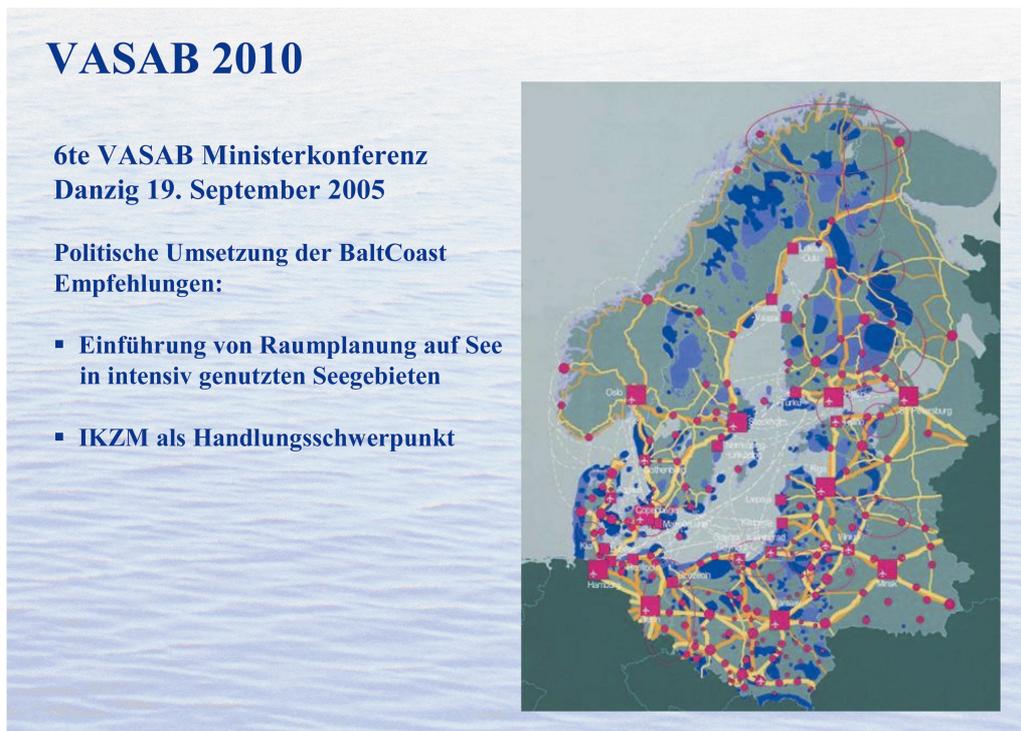
Abb. 5: Konfliktmanagement im Greifswalder Bodden



Quelle: Heinrichs 2006

Erfreulicherweise sind die Ergebnisse von BaltCoast zu beiden Themen, soweit sie transnationale Empfehlungen darstellten, von den für die Raumplanung zuständigen Ministern der Ostseeanrainerstaaten auf ihrer 6. Ministerkonferenz im September 2005 in Danzig aufgenommen worden (siehe Abb. 6).

Abb. 6: Politische Umsetzung der BaltCoast-Empfehlungen



Quelle: Heinrichs 2006

Unser Ziel ist es, über ein neues Interreg-Projekt (PlanCoast) in Kooperation mit Partnern der Adria und des Schwarzen Meeres die IKZM-Strategie der Kommission in Brüssel zu beeinflussen. Konkret soll der Raumplanung auf regionaler Ebene eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der nationalen IKZM-Strategien zuerkannt werden.

Folgende drei Punkte können als generelle Erfahrungen mit der Raumplanung im Küstenmeer in Mecklenburg-Vorpommern festgehalten werden:

- Die Notwendigkeit der Raumplanung des Küstenmeeres ist in Mecklenburg-Vorpommern unbestritten.
- Die Informationsgrundlage für raumordnerische Festlegungen wie Vorranggebiete und Eignungsgebiete ist im Küstenmeer von größerer Unsicherheit als an Land.
- Die Raumplanung im Küstenmeer ist ein notwendiger Beitrag des Landes zur Umsetzung der nationalen IKZM-Strategie und zur maritimen Politik des Bundes.

## **Windenergienutzung – raumplanerische Koordination von Vorhaben zwischen Meer und Land**

### **Gliederung**

- 1 Die Koordination der Windenergienutzung Offshore – bislang der konkreteste Beitrag der niedersächsischen Raumordnung zum IKZN
- 2 Politische Leitlinien für die Planung
- 3 Planerische Rahmenbedingungen
- 4 LROP-Entwurf 2004
- 5 Ausblick auf die Gesamtfortschreibung des LROP (2005–2007)

### Literatur

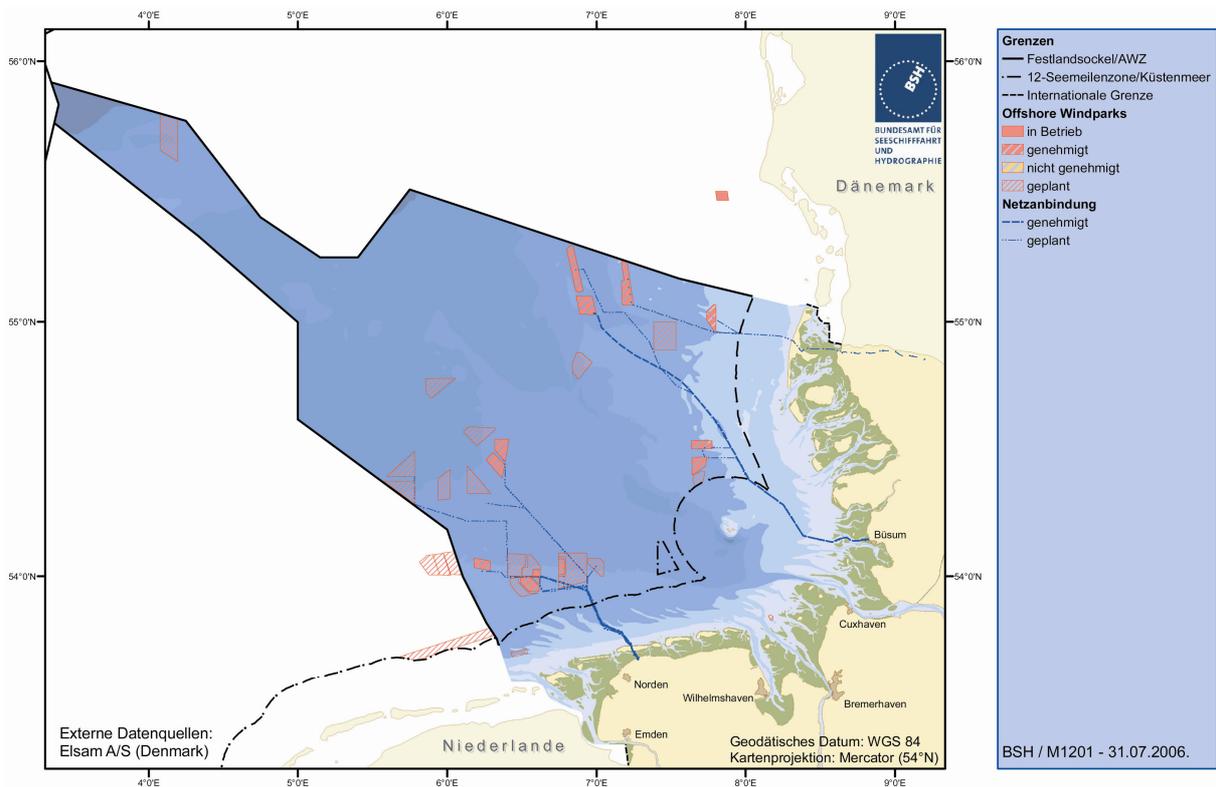
In den letzten Jahren hat Niedersachsen in der Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik seine Beiträge zum Integrierten Küstenzonen-Management (IKZM) kontinuierlich weiterentwickelt.

Der Anstoß erfolgte 1997 mit dem INTERREG-Projekt NORCOAST (NORDCOAST Project Secretariat 1999 und 2001). Ziel war es, die Stärken und Schwächen der Planungssysteme der Nordseeanrainerstaaten in Bezug auf die Anforderungen des IKZM zu analysieren und praxisorientierte Verbesserungsvorschläge zur Diskussion zu stellen. Die Projektergebnisse gingen in die Cuxhavener Erklärung vom Juni 2001 ein, die im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung der niedersächsischen Landesregierung mit der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zum Thema Raumordnung auf dem Meer (ARL 2001) mit breitem Konsens verfasst wurde. Mit dieser Erklärung ging die niedersächsische Landesregierung die Verpflichtung ein, in der Raumordnung und Landesentwicklung die Grundprinzipien des IKZM anzuwenden.

Im Jahre 2002 traf die niedersächsische Landesregierung die Entscheidung, die zwischen Land und Meer bestehenden Zusammenhänge in eine räumlich koordinierte Gesamtentwicklung zu integrieren und den niedersächsischen Zuständigkeitsbereich bis zur 12-Seemeilen-Grenze in die räumliche Gesamtplanung einzubeziehen. Die raumordnerische Koordination und Unterstützung des Ausbaus der Windenergienutzung auf See (siehe Abb. 1) spielte dabei von Anfang an eine große Rolle.

Die diesbezügliche Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms (LROP) wurde Ende 2002 eingeleitet. Sie hatte zum Ziel, die Voraussetzungen zur raumordnerischen Koordination und zur Festlegung von Standorten für die Windenergienutzung in der Zwölf-Seemeilen-Zone zu schaffen und gleichzeitig die Netzanbindung der geplanten Offshorewindparks außerhalb der Zwölf-Seemeilen-Zone in der Allgemeinen Wirtschaftszone (AWZ) raumordnerisch zu unterstützen.

Abb. 1: Nordsee: Offshorewindparks (Pilotphase)



Quelle: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH),

Der nachfolgende Werkstattbericht konzentriert sich auf die Vorgehensweise und die Ergebnisse des raumordnerischen Koordinations- und Planungsprozesses zum Ausbau der Windenergie auf See im Rahmen der Fortschreibung des LROP für die Zwölf-Seemeilen-Zone (LROP-Offshore). Die wichtigsten Gesichtspunkte sind

- der problembezogene Koordinationsansatz unter Beachtung der EU-Empfehlungen und IKZM-Grundsätze,
- die zur Anwendung gebrachten Möglichkeiten der Konflikt- und Risikominimierung durch räumliche und zeitliche Steuerung von Nutzungen und Maßnahmen,
- die Entscheidungsfindung innerhalb von Zeitfenstern der Ausbauplanungen zur Windenergienutzung (Pilotphase, Ausbauphase) unter Berücksichtigung der technischen Erprobungserfordernisse und der technischen Fortschritte.

## 1 Die Koordination der Windenergienutzung Offshore – bislang der konkreteste Beitrag der niedersächsischen Raumordnung zum IKZM

Der Planungsprozess kommt der bekannten Charakterisierung des IKZM sehr nahe. Dabei geht es in erster Linie um neue Lösungen und um Probleme, für deren Handhabung es noch keine praxistauglichen Vorbilder gibt. Im vorliegenden Fall ging es insbesondere um die Herausforderung, zeitgleich zu Einzelprojekten und -lösungen, für die teilweise bereits Raumordnungsverfahren liefen, erstmalig einen raumordnerischen Koordinationsrahmen für das Planungsgebiet der Zwölf-Seemeilen-Zone zu erarbeiten, in den alle raumrelevanten Belange und marinen Nutzungen der Küstenzone land- und seeseitig integriert und gleichgewichtig in die Abwägung eingestellt werden konnten.

Die Kombination von formellen und informellen Vorgehensweisen erlaubte es, von Einzelfragen und der Verhandlung von Einzellösungen zu fortschrittlicheren gemeinsamen Lösungen und Strategien zu gelangen und schließlich einem integrierten Gesamtkonzept nahezukommen.

Um die mit dem Ausbau der Windenergie verbundenen Risiken, Eingriffe und Beeinträchtigungen zu minimieren, wurde unter breiter Beteiligung der örtlichen und regionalen Akteure sowie der zuständigen Fachstellen die gemeinsame Erarbeitung eines fortschreibungsfähigen informellen Raumordnungskonzeptes für das niedersächsische Küstenmeer (ROKK)<sup>1</sup> vorangetrieben.

Auch für das Verfahren der LROP-Fortschreibung wurde ein hohes Maß an Transparenz angestrebt und es wurden Möglichkeiten der Beteiligung für alle Betroffenen geschaffen (Internet, öffentliche Auslegung und Bekanntgabe in den örtlichen Tageszeitungen).

## **2 Politische Leitlinien für die Planung**

Maßgebliche politische Leitlinie für die Planung waren die energiepolitischen Ziele auf EU- und Bundesebene zum Ausbau der regenerativen Energien. Auf EU- und Bundesebene gilt das politische Ziel, bis 2010 12,5% der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu gewinnen. Bis 2020 soll der Anteil im Bundesgebiet weiter auf 20% gesteigert werden. Die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21.07.2004 schaffte durch geregelte Einspeisevergütung den Anreiz für den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien, vor allem für die enormen Investitionen in Windenergieparks auf dem Meer.

Die Förderung des Ausbaus der Offshorewindenergienutzung war auch mit strukturpolitischen Zielen verknüpft. Die Küstenregion sollte durch ein innovatives Branchencluster Windenergie, bestehend aus Unternehmen der Forschung, Entwicklung und Produktion, universitären Spezialangeboten bis hin zu Basishäfen für die Montage und Versorgung der Offshore-Parks, wirtschaftsstrukturell gestärkt werden.

Angesichts widerstreitender Interessen bedurfte allerdings die raumordnerische Gesamtplanung innerhalb Niedersachsens selbst eines klaren politischen Zielrahmens zur Fortschreibung des LROP und eines entsprechenden Handlungsauftrages durch das Kabinett. In einem Positionspapier vom 12.05.2003 bestätigte die niedersächsische Landesregierung ihre Absicht, die erneuerbaren Energien auszubauen und wettbewerbsfähig zu machen. Die energiepolitische Zielsetzung deckte sich mit dem strukturpolitischen Ziel, den Küstenraum als Innovationsstandort für die Windenergiebranche und für die maritime Wirtschaft attraktiv zu machen. Dazu gehörte auch die Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit für die Vorhabenträger.

Zur laufenden Abstimmung der norddeutschen Länder mit den zuständigen Stellen auf Bundesebene wurde eine ständige ministerielle Koordinationsgruppe eingerichtet, die sich mit den Vorhabenplanungen und -genehmigungen, den absehbaren Leistungs- und Strommengen, den Erfordernissen der Netzanbindung und auch mit dem Abstimmungsbedarf gegenüber den Vorhabenträgern und den wirtschaftlichen Interessengruppen auseinandersetzte.

Hinsichtlich der widerstreitenden Interessen standen die Befürchtungen der Küstenfischerei, des Tourismus, der Schiffssicherheit und des Naturschutzes im Vordergrund. Die Küstenfischerei forderte vor allem den Schutz ihrer Fanggebiete. Aus Sicht des Naturschutzes ging es hauptsächlich um den besonderen Schutzbedarf von Vögeln und deren Lebensräumen ge-

---

<sup>1</sup> Einsehbar unter [www.raumordnung.niedersachsen.de](http://www.raumordnung.niedersachsen.de) unter Regierungsvertretung Oldenburg

mäß Anhang 1 der EG-Vogelschutz-Richtlinie und um den gesetzlichen Schutz des Nationalparks Niedersächsisches Wattenmeer, der gleichzeitig FFH-Gebiet ist. Die Inselgemeinden suchten u. a. mit einer Unterschriftensammlung die Unterstützung der Touristen, um ihrer Betroffenheit und ihrer konsequenten Ablehnung von Windparks in der Zwölf-Seemeilen-Zone mehr Gewicht zu verleihen.

Für die vorgebrachten Belange der Küstenfischerei und des Vogelschutzes fehlten Daten, um die jeweilige Betroffenheit innerhalb der Zwölf-Seemeilen-Zone zu konkretisieren. Deshalb wurden dazu eigene fachliche Gutachten erstellt und Bewertungen vorgenommen.

Heftige und mit politischem Nachdruck vorgetragene Bedenken richteten sich auch gegen den erforderlichen Netzausbau an Land. Das deutsche Stromverbundnetz der 380-kV-Ebene reicht nicht aus, um die prognostizierten Strommengen aus der Windenergienutzung aufzunehmen. Die Befürchtung, die Küstenregion müsse mehrere neue Freileitungen hinnehmen, führte zu maßgeblichem und breit getragendem Widerstand gegen die Ausbauplanungen, der bis heute anhält.

Eine gewisse Versachlichung der Diskussion um die Netzanbindung konnte durch die DENA-Studie (Deutsche Energie-Agentur GmbH 2005) erreicht werden. Allerdings ließ sich auch daraus kein Gesamtkonzept für den Netzausbau ableiten. Für den gesamten Infrastruktur- bzw. Netzausbau gibt es keine staatliche Planungszuständigkeit im Sinne einer Fachplanung. Deshalb konnten die Verantwortlichkeit und das kooperative Zusammenwirken der vorhandenen Betreiber des öffentlichen Stromnetzes mit den einzelnen Windparkbetreibern nur mit informellen Mitteln angeregt werden. Für die Anlandung und die Weiterführung der Energie aus den Windparks musste daher davon ausgegangen werden, dass der Netzausbau stufenweise erfolgen würde und mit dem tatsächlichen Bau und Betrieb der Windparks im Meer korrespondieren müsse. Angesichts der Langfristigkeit des Ausbaus der Windenergienutzung auf See musste zudem davon ausgegangen werden, dass sich durch neue Kabel- und Speichertechnologie künftig auch andere Möglichkeiten der Stromabführung erschließen könnten.

### **3 Planerische Rahmenbedingungen**

Zusammenfassend lassen sich die Rahmenbedingungen für die LROP-Fortschreibung folgendermaßen beschreiben:

- Es gab kein fertiges Gesamtkonzept für den Ausbau der Windenergienutzung auf See und für deren Einbindung in das Stromnetz. Insoweit herrschte relativ große Unsicherheit über den Umfang und die zeitliche Abfolge der vielen Einzelmaßnahmenplanungen und deren tatsächliche Umsetzung.
- Die LROP-Fortschreibung orientierte sich daher an einem Stufenkonzept für die Vorhabenplanungen mit Pilotphasen bis 2010 und einer anschließenden Ausbauphase mit Projektplanungen in zwei weiteren Etappen (bis 2015, nach 2015 bis 2020).
- Die LROP-Fortschreibung und die Fortschritte bei den Vorhabengenehmigungen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) standen insbesondere wegen des Engpasses der Energieableitung in einer wechselseitigen Abhängigkeit. Mit jeder Vorhabengenehmigung verstärkte sich der Planungsdruck im Hinblick auf die Lösungen zur Netzanbindung.

Die Allgemeinen Planungsabsichten vom Oktober 2002 zur Fortschreibung des LROP beschränkten sich infolge der Rahmenbedingungen auf den Planungszeitraum der Pilotphase bis 2010 und auf die erstmalige Konkretisierung der Zwölf-Seemeilen-Zone als teilräumliches

Planungsgebiet des LROP. Letzteres erforderte u.a. pragmatische Lösungen für die Festlegung der seeseitigen Planungsraumgrenzen zu den Niederlanden und zu den benachbarten Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein, da es diesbezüglich keine eindeutigen und von beiden Seiten anerkannten Grenzfestlegungen gibt. In Teilbereichen wurde der Planungsraum daher nicht gemäß der Planungszuständigkeit durch Landes- und Staatsgrenze festgelegt, sondern nach den Planungserfordernissen, d.h. durch gemeinsame Verständigung auf Grenzen des Planungsraumes, für die die dafür getroffenen Festlegungen (beispielsweise der Ausschluss für die Errichtung von Windenergieanlagen) zur Geltung kommen sollten. Landseitig wurde die Mittlere Tide-Hochwasser-Linie (MTHw-Linie) als räumliche Grenzen herangezogen. Dort endet derzeit der seeseitige Geltungsbereich des rechtsgültigen LROP.

Der Planungsauftrag für die so abgegrenzte Teilfortschreibung für die Zwölf-Seemeilen-Zone umfasste:

- die Ermittlung geeigneter Flächen für die Windenergienutzung im Sinne von Eignungsgebieten gemäß § 7 (4) Raumordnungsgesetz des Bundes,
- die Konkretisierung entgegenstehender öffentlicher Belange,
- die geordnete Abstimmung der Netzanbindung der Windparks in der AWZ und die Bündelung der Kabelführung durch die Zwölf-Seemeilen-Zone mit dem Ziel der Minimierung der Eingriffe in den Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer und unter Berücksichtigung des sich abzeichnenden weiteren Anbindungsbedarfes nach 2010.

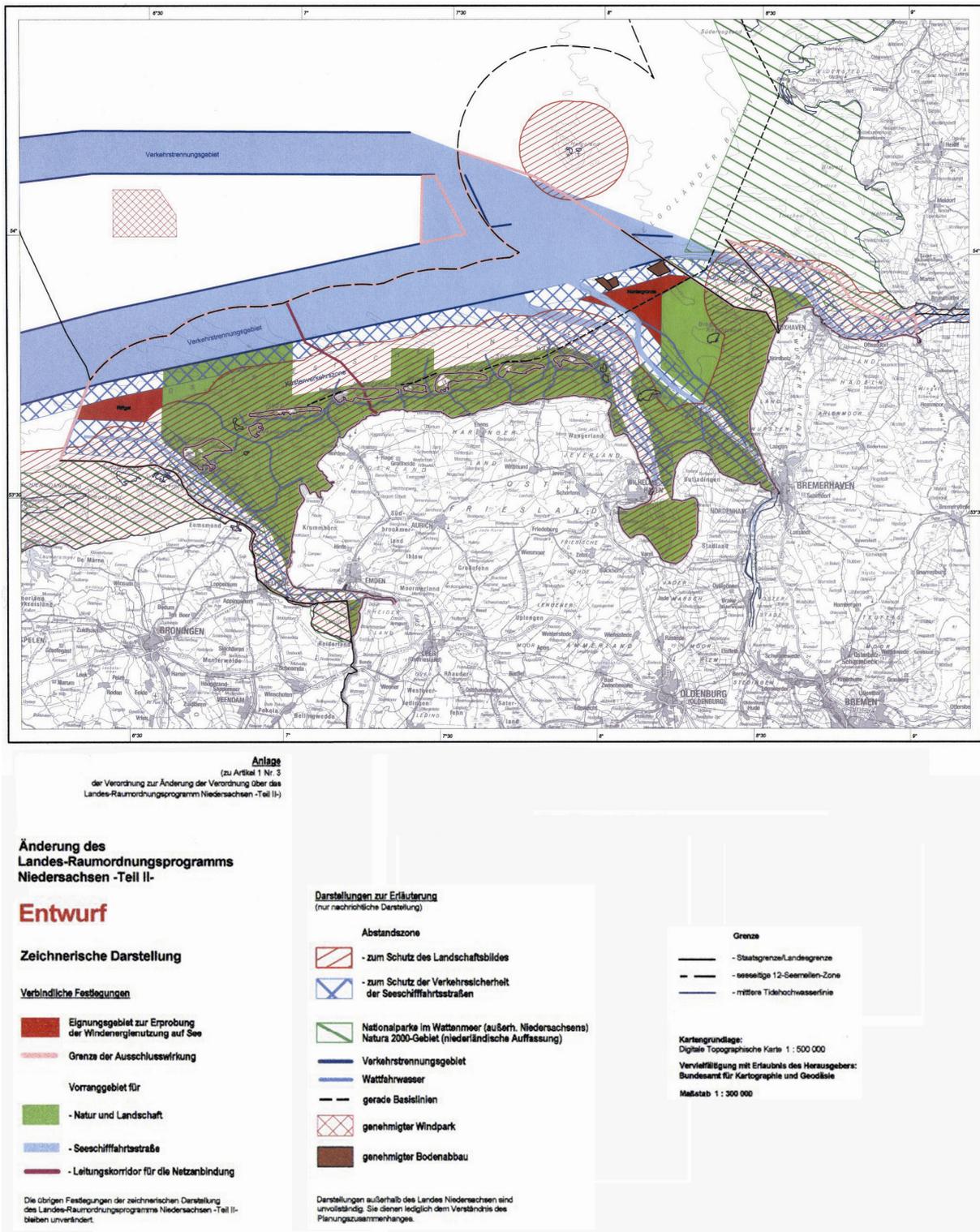
Es war erklärtes Ziel der Teilfortschreibung, die Planungen für die Ausbauphasen der Windenergienutzung erst im Rahmen der Gesamtfortschreibung des LROP 2005–2007 zu behandeln und die Teilfortschreibung dann in die Gesamtfortschreibung zu integrieren. Insoweit ist der prozessuale Charakter dieser räumlichen und zeitlichen Teilfortschreibung besonders hervorzuheben und kennzeichnend für die Neuartigkeit der Herangehensweise.

#### **4 LROP-Entwurf 2004**

Anfang 2004 wurde der Verordnungsentwurf der Teilfortschreibung für die Zwölf-Seemeilen-Zone den Trägern der Regionalplanung, den kommunalen Spitzenverbänden sowie den kommunalen Gebietskörperschaften, den Umweltverbänden, den Kammern und Vereinigungen der Industrie und des Handwerks, den obersten und den nachgeordneten Bundesbehörden, den betroffenen Nachbarländern sowie den übrigen öffentlichen Planungsträgern, deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung von Bedeutung ist, zur Stellungnahme vorgelegt. Über diese Beteiligung hinaus wurde durch die betroffenen unteren Landesplanungsbehörden eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Soweit bekannt, wurden auch die Vorhabenträger von Windparkplanungen direkt in das Verfahren einbezogen und es wurde ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

Der Entwurf wies zwei Eignungsgebiete für die Windenergienutzung und einen Leitungskorridor für die Netzanbindung aus (siehe Abb. 2).

Abb. 2: LROP Offshore Entwurf 12.01.2004



Quelle: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), Stand: 24.01.2005

Für die Errichtung, die Erschließung und den Betrieb von Anlagen zur Windenergienutzung wurden folgende Festlegungen getroffen:

- Innerhalb der Zwölf-Seemeilen-Zone dürfen nur bis zum 31.12.2010 Anlagen zur Erprobung der Windenergie in den ausgewiesenen Eignungsgebieten errichtet werden. Eine

Anlagenzulassung außerhalb der Eignungsgebiete ist in der übrigen Zwölf-Seemeilen-Zone ausgeschlossen. Nach dem 31.12.2010 soll die Ausschlusswirkung für die gesamte Zwölf-Seemeilen-Zone gelten.

- Anlagen zur dauerhaften und großflächigen Nutzung der Windenergie sollen grundsätzlich in der AWZ errichtet werden.
- Leitungen für die Netzanbindung von Anlagen in der AWZ sollen räumlich konzentriert und gebündelt verlegt werden.
- Für die Netzanbindung von Anlagen aus den Pilotphasen von Windparks in der AWZ ist eine Kabeltrasse über die Insel Norderney ausgewiesen, wobei den Erfordernissen der FFH-Schutzziele Rechnung zu tragen ist und daher nur eine zeitlich beschränkte Nutzungsdauer hinnehmbar ist.

Den restriktiven Festlegungen liegen folgende Maßgaben zur Minimierung von Risiken und Beeinträchtigungen zugrunde:

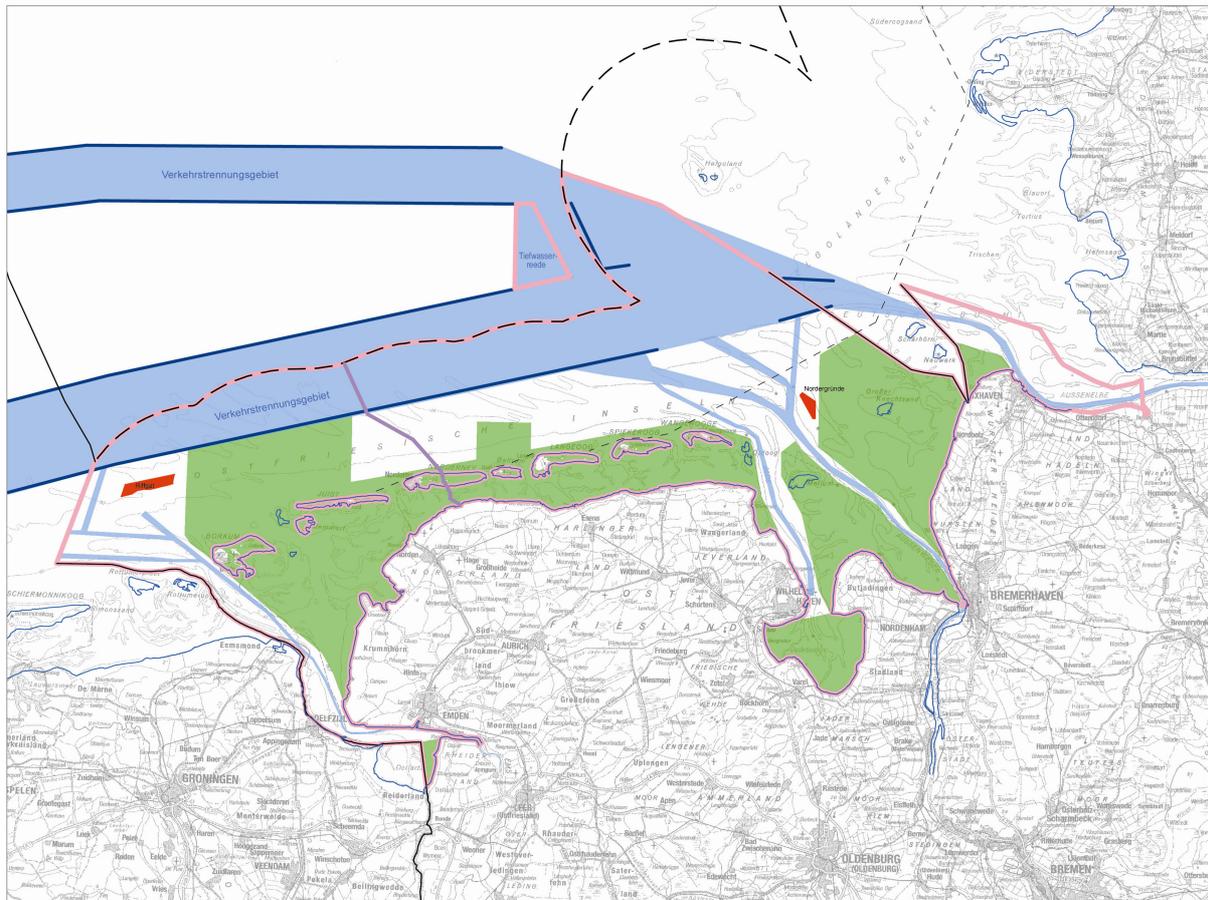
- erhebliche Beeinträchtigungen der natürlichen Funktionen vorsorgend vermeiden
- besonders schützenswerte Bereiche freihalten
- einen Sichtabstand von 10 km zu den Inseln und der Küste einhalten
- die Beeinträchtigungen für die Küstenfischerei und die Rohstoffgewinnung minimieren
- Beeinträchtigungen des Schiffsverkehrs in den Haupt- und Nebenfahrwassern verhindern und einen Abstand von zwei Seemeilen zu den Vorranggebieten für Schifffahrt sichern, um hinreichenden Manövrierraum zu belassen

Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens bestätigten die Grundzüge dieser Planung, wonach die Zwölf-Seemeilen-Zone für einen schwerpunktmäßigen Ausbau der Windenergienutzung nicht geeignet ist und die zeitlich befristeten Eignungsgebiete für die Erprobung der Windenergie eine sachgerechte Abwägung zwischen den konkurrierenden Nutzungs- und Schutzansprüchen darstellen. Im Einzelnen führten die hinzugewonnenen Erkenntnisse zu einer weiteren Verkleinerung der beiden Eignungsgebiete Nordergründe und Riffgat aufgrund der Belange des Schiffsverkehrs und der Hafenwirtschaft, der Küstenfischerei und aufgrund des Schutzanspruches von bedeutsamen Vogellebensräumen (siehe Abb. 3).

Das Planungsergebnis wurde mit Datum vom 29.06.2005 (s. Niedersächsischer Landtag 2005) dem Landtag übermittelt mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Landtagsberatung bestätigte die Planungsergebnisse und endete im Juni 2006 mit einer Beschlussempfehlung (s. Niedersächsischer Landtag 2006), in der nochmals die Anforderungen an die Schiffsicherheit und die Interessen der Küstenregion herausgestellt wurden, verbunden mit der Forderung, diese in den folgenden Zulassungsverfahren zu berücksichtigen.

Die rechtsgültige Fassung der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms (siehe Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms 2006) ist unter [www.raumordnung.niedersachsen.de](http://www.raumordnung.niedersachsen.de) abrufbar.

Abb. 3: Karte der rechtskräftigen Teilfortschreibung vom Juli 2006



Anlage  
(zu Artikel 1 Nr. 3  
der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das  
Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil II-)

## Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen -Teil II-

### Zeichnerische Darstellung

#### Verbindliche Festlegungen

- |   |   |   |  |
|---|---|---|--|
|  | Eignungsgebiet zur Erprobung der Windenergienutzung auf See |  | - Staatsgrenze/Landesgrenze              |
|  | Grenze der Ausschlusswirkung                                |  | - gerade Basislinien                     |
|   | Vorranggebiet für   |  | - 12-Seemeilen-Grenze                    |
|  | - Natur und Landschaft                                      |  | - Mittlere Tide-Hochwasser-Linie (MTHwL) |
|  | - Schifffahrt   |   |  |
|  | - Kabeltrasse für die Netzanbindung                         |   |  |

Kartengrundlage:  
Digitale Topographische Karte 1 : 500 000

Vervielfältigung mit Erlaubnis des Herausgebers:  
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Die übrigen Festlegungen der zeichnerischen Darstellung  
des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen - Teil II -  
bleiben unverändert.

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für den Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
(Hrsg.), Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Ergänzung 2006, Hannover, Juli 2006

## **5 Ausblick auf die Gesamtfortschreibung des LROP (2005–2007)**

Im Rahmen der Gesamtfortschreibung des LROP ist vorgesehen, die integrierte Entwicklung der Küste, der Inseln und des Meeres als eigenes Kapitel in die Gliederungsstruktur des LROP aufzunehmen und darunter u. a. die Prinzipien des IKZM als Grundsätze zu verankern sowie Festlegungen zur Nutzungskoordination und Entwicklung des Planungsraumes Nordsee zu treffen.

Die rechtliche Basis dafür soll mit der Novelle des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) geschaffen werden, die in Kürze in den Landtag eingebracht werden soll.

Der raumordnerische Beitrag zum IKZM würde dann ausgeweitet auf die Zusammenhänge einer räumlich integrierten Wasserpolitik und einer nachhaltigen Entwicklung der Küstenzone u. a. im Rahmen des UNESCO-Biosphärenreservates Niedersächsisches Wattenmeer und im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem des weiteren Ausbaus der Energiewirtschaft, der hafensorientierten Entwicklung und der Schifffahrt.

### **Literatur**

- ARL (2001): Neue Aufgaben in der deutschen Küstenzone. Gedanken über die Weiterentwicklung der räumlichen Planung an Nord- und Ostsee, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 280, Hannover.
- Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) (2005): Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020, Köln.
- Fortschreibung des Landes-Raumordnungsprogramms 2006, Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14 vom 07.07.2006.
- Niedersächsischer Landtag (2005): Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II , Drucksache 15/2080, Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (2006): Schiffsverkehrssicherheit und Interessen der Küstenregion gewährleisten – Anforderungen an Windkraftanlagen im nahen Küstenbereich einhalten! Beschlussempfehlung, Drucksache 15/2903, Hannover.
- NORCOAST Project Secretariat (1999): NORCOAST – Review of national and regional planning processes and instruments in the North Sea regions – Summary, Aalborg.
- NORCOAST Project Secretariat (2001): Recommendations on improved Integrated Coastal Zone Management in the North Sea Region, Aalborg.

# Bedeutung der maritimen Wirtschaft für die ökonomische Entwicklung der Ostseeregion unter Berücksichtigung einer festen Fehmarn-Belt-Querung

## Gliederung

- 1 Rahmenbedingungen
- 2 Seeverkehrswirtschaft
- 3 Feste Fehmarn-Belt-Querung

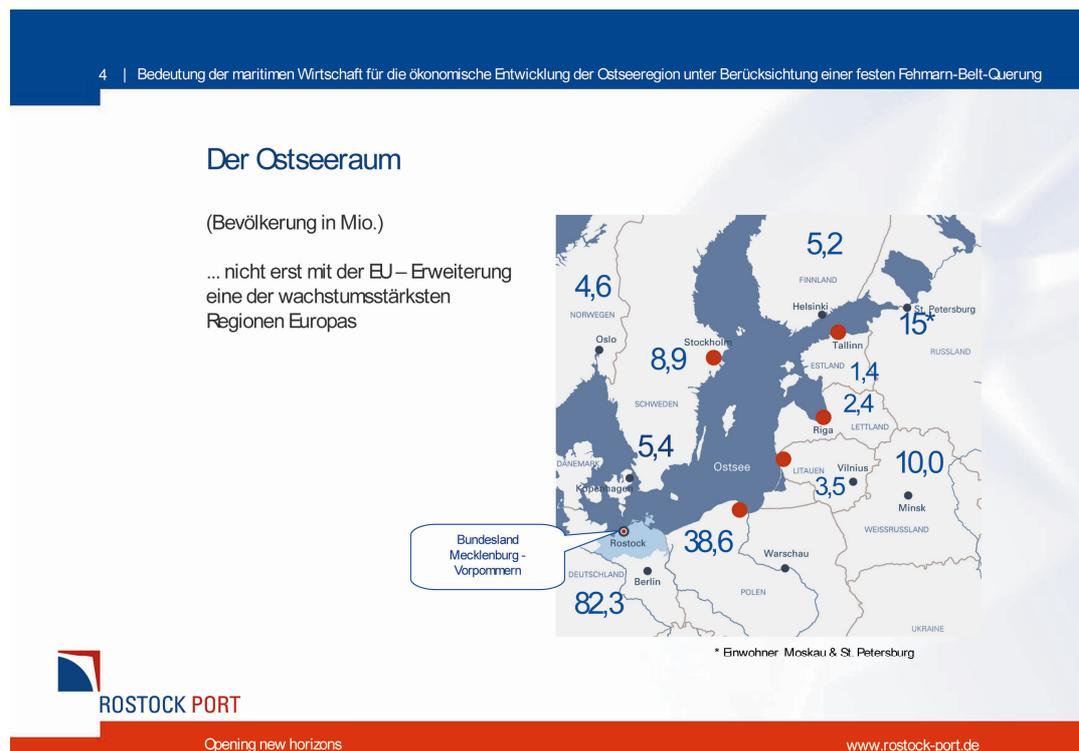
## 1 Rahmenbedingungen

Häfen haben grundsätzlich drei Funktionen:

- Basisfunktion
- Ergänzungsfunktion oder Logistikfunktion = Transfer
- Industriefunktion

Küstenregionen entwickeln sich häufig besser als ihr Umland. Beispiele dafür sind nicht nur die Metropolregionen mit Häfen wie Rotterdam, Hamburg, Kopenhagen/Malmö, sondern auch Hafenstädte und Küstenregionen mit kleinerem Ausmaß rund um die Ostsee.

Abb. 1: Der Ostseeraum



Die Hafenstädte und Küstenregionen sind nicht nur die Wachstumspole; sie stehen im Waren- und Dienstleistungsaustausch miteinander und als Wettbewerber in der Standortkonkurrenz gegeneinander.

Gerade in den jungen, aufstrebenden Staaten der nordöstlichen Ostsee scheinen sie wie nur seeseitig gut angebundene Fettaugen auf einer ansonsten noch dünnen Suppe zu schwimmen.

Wesentliche Standortfaktoren neben all den anderen bekannten harten und weichen Kriterien (landseitige und seewärtige Infrastruktur usw.) sind:

- Lage des Hafens zur offenen See
- Qualität und Kosten der Arbeit
- Verhalten und Qualität der jeweiligen örtlichen regionalen Verwaltungen

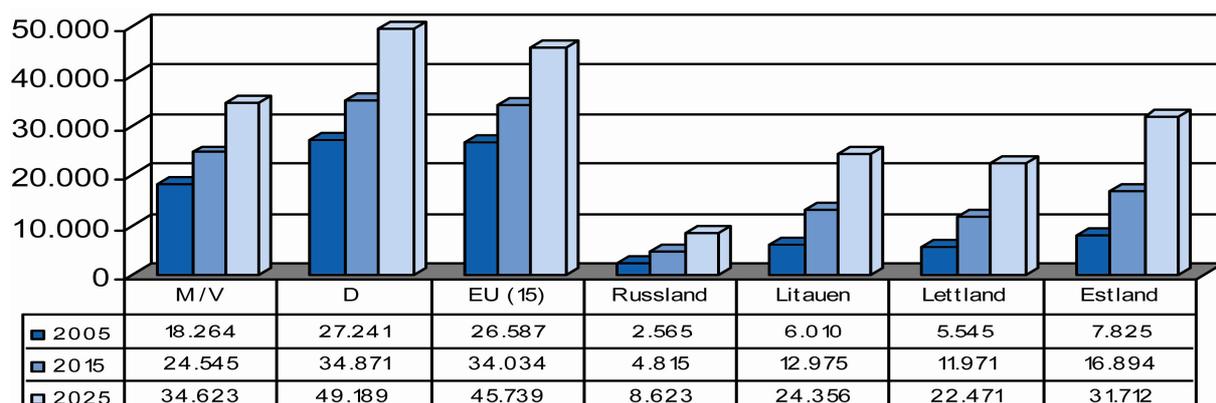
Die Qualität und Ausprägung der Standortfaktoren sind letztlich maßgebend für Ansiedlungsentscheidungen.

Wenn man die angrenzenden Staaten – ohne Russland – jeweils als Ganzes einbezieht, von Deutschland aber nur die Küstenregionen, umfasst die Ostseeregion etwa

2/5 der Gesamtfläche der EU	1.920.000 km <sup>2</sup>	(von 4.500.000 km <sup>2</sup> )
1/6 des Gesamt-BIP	1.375 Mrd. Euro	(von 9.550 Mrd. Euro)
1/5 der Gesamtbevölkerung	98 Mio.	(von 451 Mio.)

Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte pro km<sup>2</sup> liegt bei 51 Personen, EU-gesamt sind es 99 Personen/km<sup>2</sup>. Das durchschnittliche jährliche BIP der Region liegt bei 14.000 Euro p. a., in der gesamten EU liegt es bei 21.400 Euro p. a. Das deutsche BIP ist etwa doppelt so hoch wie das der übrigen Ostseeanrainer (ohne Russland). Allein diese Angaben weisen auf mögliche Probleme und Schwächen bei einzelnen Anrainern hin.

Abb. 2: BIP pro Einwohner 2005 bis 2025



Während Deutschland auf insgesamt hohem Niveau, aber mit dem bekannten, durch Strukturwandel bedingten geringen Wachstum im unteren Viertel der Rangliste liegt, beträgt das jährliche BIP-Wachstum bei den Beitrittsstaaten (Ausnahme Polen) durchschnittlich 6%. Dieses starke Wachstum ist dem Außenhandel zu verdanken. Dabei ist gerade der Anteil des Warenaustauschs der baltischen Staaten und Polens sehr stark auf die übrigen um die Ostsee liegenden EU-Staaten ausgerichtet.

Für Deutschland liegen die Werte des Intra-Ostseehandels bei 80% Import und 10% Export.

Polen	50% Import	50% Export
Litauen	85% Import	50% Export
Lettland	66% Import	60% Export
Estland	85% Import	60% Export

Etwa 50% des gesamten Intra-Ostseehandels zwischen den Ostsee-Anrainerstaaten geht über die See. Das sind etwa 180.000 t pro Jahr von gut 500.000 t Seetransport-Volumen über die Ostsee im Jahr. Den großen Anteil hat hier das Massengut (Öl, Kohle, Getreide etc.). Damit ist die Bedeutung der maritimen Wirtschaft für die ökonomische Entwicklung der Ostsee-region evident.

## 2 Seeverkehrswirtschaft

Natürlich bringt ein solch ausgeprägter Seetransport auch Beeinträchtigungen mit sich.

Einschränkungen durch die Seeverkehrswirtschaft:

- Eingriffe in den Wasserkörper (Uferbauwerke, Baggerungen)
- Emissionen im Betrieb (Lärm, flüssige, gasförmige, feste Schadstoffe)
- Versiegelung von Flächen etc.

Den Einschränkungen durch Seeverkehrswirtschaft steht der Nutzen gegenüber. Nutzen durch die Seeverkehrswirtschaft sind in den folgenden Aspekten zu sehen:

- Verbindung von Volkswirtschaften, Ermöglichung von Handel und Arbeitsteilung → Zusammenwachsen der Ostseeregion (Beispiel Öresund)
- regionalwirtschaftliche Effekte (Beschäftigung, Steuern)
- Zentrum regionaler Wirtschaftskreisläufe (d.h. Konzentration der industriellen Wertschöpfung an Hafenstandorten)
- hoher Kosten-Nutzen-Faktor

Der Seeverkehr ist ökologisch vorteilhafter durch

- geringen Primärenergieverbrauch
- geringe Einwirkung auf den Strömungshaushalt der Ostsee
- Verkehrsverlagerung von der Straße auf das Wasser

Die Fragen, die sich hier stellen, sind: Könnten die sehr positiven wirtschaftlichen Effekte des Warenaustauschs und der Arbeitsteilung nicht durch eine feste Fehmarn-Belt-Querung weiter gefördert werden? Wer wird verbunden? Welchen Nutzen verspricht man sich davon?

Unter strategischen Aspekten ist zu fragen: Will man nicht nur von einem Verkehrsträger bzw. einem Nachbarn abhängig sein? Diese Fragen dürften sich in einem geeinten Europa kaum noch stellen. Vor 1989 mochten sie relevant sein.

Wirtschaftlich betrachtet lauten die Fragen: Wie können wirtschaftlich schwache Regionen entwickelt werden? Was zerstört man wirtschaftlich?

### 3 Feste Fehmarn-Belt-Querung

Eine feste Fehmarn-Belt-Querung muss aus ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten abgelehnt werden. Als Begründung dafür sind zu hohe Investitionskosten von 6 bis 7,14 Mrd. Euro zu nennen mit einer Kostenverteilung von:

- 4,1–5,2 Mrd. Euro reinen Investitionskosten im Hinblick auf eine Brücken- bzw. Tunnelvariante
- 700 Mio. Euro für notwendige Investitionen im dänischen Hinterland
- 1,25 Mrd. Euro für notwendige Investitionen im deutschen Hinterland (inklusive Bahnausbau der Strecke Hamburg-Öresund)

Des Weiteren ist zu nennen:

- Die bestehende Verbindung wird im Jahresdurchschnitt pro Tag von weniger als 10.000 Kraftfahrzeugen genutzt.
- Die Fahrzeit würde sich gegenüber den bestehenden Fährverbindungen nur um etwa 30 Minuten verringern.
- Wie schon heute, ist die Nutzung der Brücke witterungsabhängig.
- Die Brücke verbindet nicht – wie die gern als positives Beispiel herangezogene Öresundbrücke – zwei Städte, die durch eine Meerenge getrennt sind, sondern landwirtschaftliche Nutzflächen. Die angeblich verbundenen Metropolregionen liegen knapp 250 km weit auseinander.
- Alternative Linienführung wurde zu keinem Zeitpunkt auf ökologische Verträglichkeit und ökonomische Sinnhaftigkeit geprüft.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist kleiner als 1: 2 (gegenüber der Forderung von 1: 3,5 im Bundesverkehrswegeplan).
- Der Wettbewerb zu bestehenden Fähr- und Roll-on-roll-off-Verkehren führt zu einer Umkehrung der Verkehrsverlagerung von der Straße auf das Wasser und schließlich zu einer
- Entwertung der Hafenstandorte, dort getätigter Millioneninvestitionen und zu Verlust von Arbeitsplätzen, speziell an der Ostseeküste.

## **Diskussionsbericht**

Die Beiträge in den beiden Diskussionsrunden der Wissenschaftlichen Plenartagung der ARL in Rostock deckten, analog zu den Inhalten der Werkstattberichte zu „Raumplanung und Wasserwirtschaft als Verantwortungsgemeinschaft“ sowie „Integriertes Küstenzonenmanagement als Aufgabe und Chance der Raumplanung“ ein breites inhaltliches Spektrum ab. Dabei bezogen sich die Wortmeldungen einerseits oft dezidiert auf einzelne Vorträge, andererseits wurden vielfach die verschiedenen Themenbereiche – ganz im Sinne von Veranstalter und Diskussionsleiterin Prof. Dr. Christina von Haaren – zueinander in Bezug gesetzt. Eine grundsätzliche, über das Thema Wasser hinausgehende Diskussion zur Föderalismusreform und deren Auswirkungen auf die Raumplanung ergab sich ausgehend vom Vortrag von Prof. Dr. Wilfried Erbguth.

Im Folgenden werden die wesentlichen Züge der Diskussionen wiedergegeben. Die Gliederung entspricht weniger dem zeitlichen Ablauf der verschiedenen Diskussionsbeiträge, als vielmehr einer Zuordnung zu den zwei Themenschwerpunkten – Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und Raumplanung im Küsten- und Meeresbereich – bzw. zur Debatte um die Föderalismusreform.

### **Raumplanung und Wasserwirtschaft als Verantwortungsgemeinschaft: die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie**

#### **Liberalisierung der Wasserversorgung – stärkere Ökologisierung des Gewässerschutzes?**

Nach der ersten Runde der Werkstattberichte standen in der Diskussion die Änderungen in der räumlichen Planung durch das Inkrafttreten der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Vordergrund. Zentrale Frage für die Diskussion war die Bedeutung unterschiedlicher Steuerungsebenen im Umgang mit der Ressource Wasser, speziell im Umgang mit der WRRL. Hierbei ist, ausführlich im Vortrag von Dr. Timothy Moss thematisiert, auch das Verhältnis von Wasserversorgung und Raumplanung von Bedeutung. Dies unterliege derzeit durch Prozesse der Kommerzialisierung und Privatisierung in der Siedlungswasserwirtschaft einerseits und eine stärkere Ökologisierung aufgrund der WRRL und des Hochwasserschutzgesetzes andererseits einem Wandel. Hierzu merkte Vizepräsident Prof. Dr. Horst Zimmermann an, dass die Begriffe Privatisierung und Kommerzialisierung häufig negativ besetzt seien, was aber nicht immer sachgerecht sei: Beide Prozesse müssten einer stärkeren Ökologisierung nicht unbedingt entgegenstehen, es könne vielmehr durch diese auch ein Mehrleistungsstandard in Bezug auf Ressourcenschutz entstehen. Wünschenswert seien klare Rahmenbedingungen, innerhalb derer dann aber nach betriebswirtschaftlichen Regeln gehandelt werde. Moss betonte hierauf seine Intention, im Vortrag aus sozialwissenschaftlicher Sicht über den Institutionenwandel in der Wasserwirtschaft gesprochen zu haben, ohne dabei eine Bewertung der zunehmenden Kommerzialisierung vorzunehmen. Ein Wandel in der Wasserversorgung sei auch ohne eine Liberalisierung im eigentlichen Sinne erkennbar, sodass es eher angebracht sei, von „Kommerzialisierung“ denn von „Privatisierung“ zu sprechen. Auch staatliche Unternehmen handelten immer mehr nach betriebswirtschaftlichen Vorgaben, während Privatisierungen im Bereich der Wasserversorgung in Deutschland eher Ausnahmen darstellten. Diese Entwicklungen bedeuteten aber auch nicht zwingend, dass Wasser billiger würde, da die Ein-

nahmen der Versorger zurückgingen und Mehrkosten, die beispielsweise durch den Unterhalt überdimensionierter Netze nach Bevölkerungsrückgang entstehen, an die Abnehmer weitergegeben würden. Generell sei erkennbar, dass die Versorger sich heute von freiwilligen Dienstleistungen zurückziehen und Leistungen, die über die Versorgung der Kunden hinausgehen, wie z. B. die stärkere Berücksichtigung umweltschonenderer Aspekte, nur dann geleistet würden, wenn der Staat dies fordere.

### **Die Umsetzung der WRRL: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern**

Die Diskussion beschäftigte sich nun mit der Kompetenzverteilung bei der Umsetzung von wasserbezogenen Planungen. Dabei stellt sich vor allem die Frage nach den institutionellen Strukturen und Verfahren für die Umsetzung der Ziele der WRRL. Diese verlangt die Orientierung an Flusseinzugsgebieten anstelle von Verwaltungseinheiten und stellt somit einen Gegensatz zur wasserwirtschaftlichen Organisation in Deutschland dar, die sich vorrangig an administrativen Grenzen orientiert. Dr. Helge Wendenburg und Dipl.-Ing. Peter Fuhrmann hatten in ihren Referaten auf die Bedeutung der lokalen und regionalen Ebene bei der Umsetzung der WRRL hingewiesen; in der Diskussion wurden diese Punkte zunächst wiederholt. Die heterogenen Rahmenbedingungen in verschiedenen Regionen begründeten beiden Referenten zufolge einerseits die Existenz sehr unterschiedlicher Ziele, Grundsätze und Instrumente in unterschiedlichen Räumen, führten andererseits aber auch zur Notwendigkeit einer zentralen Koordination und der Existenz übergeordneter Regelungen. Wendenburg betonte in diesem Zusammenhang, dass die Erfordernisse der Bewirtschaftungspläne – zumindest auf Ebene der Teileinzugsgebiete – nicht alleinige Aufgabe der Wasserwirtschaftsbehörden seien. Vielmehr käme hier den Kommunen eine wichtige Rolle zu. Zudem müssten die Bewirtschaftungspläne mit Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet werden.

Der Rahmen für die Planungen solle nach Aussage Wendenburgs in einem Umweltgesetzbuch geschaffen werden, in dem die Inhalte der derzeit geltenden (Umwelt-)Gesetze zusammengestellt würden. Bei der Erarbeitung der Vorschriften für das Umweltmedium Wasser gelte es zunächst, Unterschiede in Ländergesetzen zu diskutieren und zu prüfen, was Aufgabe des Bundes sei. Das Bundeswasserrecht müsse dabei Grundsätzliches festlegen, beispielsweise wie groß die Räume für die Bewirtschaftungspläne geschnitten werden müssen. Weitere Fragen, wie z. B. nach der Zuordnung von Flusseinheiten zu den Kategorien Gewässer erster oder zweiter Ordnung, seien aber Aufgabe der Länder. Regionales müsse durch Länderverordnungen gelöst werden. Eine derartige Deregulierung mit klaren Rahmenbedingungen des Bundes würde in bestimmten Dingen einheitliche Anforderungen in Bund und Ländern schaffen, was heute vielfach nicht gegeben sei: Industrieunternehmen mit Standorten in mehreren Ländern müssten derzeit beispielsweise mit zum Teil sehr unterschiedlichen länderspezifischen Regeln zurechtkommen. Die Föderalismusreform biete die Chance, hier klarere Bedingungen zu schaffen (weitergehende Ausführungen zu den diesbezüglichen Änderungen und Konsequenzen für das Wasserrecht: siehe weiter unten).

### **Die Umsetzung der WRRL durch integrative Planung – Anspruch und Wirklichkeit**

Weiter wurde in der Diskussion vor allem die Frage des Verhältnisses von Wasserwirtschaft und Raum- bzw. Regionalplanung thematisiert. Zunächst schien unter allen Podiums- wie Diskussionsteilnehmern grundsätzliche Einigkeit zu bestehen, dass eine starke Integration fachlicher Belange bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie notwendig sei. Mehrfach und teilweise sehr pointiert wurde im Diskussionsverlauf jedoch betont, dass ein erhebliches Defizit bezüglich klarer Vorstellungen bestehe, wie diese Integration erfolgen könne und wie das Verhältnis der unterschiedlichen beteiligten Institutionen und Politikbereiche aussehen müsse.

Bedauern wurde vor allem auch darüber geäußert, dass in der Debatte um eine stärkere Ökologisierung der Planung in Flusseinzugsgebieten häufig mit pauschalen und undifferenzierten Schlagworten wie „mehr Raum für Flüsse“ gearbeitet wird. Die Umsetzung dieses grundsätzlich gutzuheißenden Slogans in der Praxis sei, so ein Diskussionsteilnehmer, in der Regel kaum möglich – schließlich fänden sich links und rechts von Flüssen besiedelte oder genutzte Flächen, „freien“ Raum gebe es jedoch kaum. In der Praxis gehe es wohl eher darum, den Flüssen nicht noch mehr Raum zu nehmen, als Raum zurückzugeben. Letzteres scheine, solange nicht eine wirklich integrative, d. h. alle Flächennutzungen berücksichtigende Planung erfolge, illusorisch.

Wie aber sieht das derzeitige Verhältnis von Raumplanung und Wasserwirtschaft aus? Besteht die Gefahr, dass die Regionalplanung nur die Vorgaben der „starken Fachplanung Wasserwirtschaft“ übernehmen würde, was letztlich dazu führen würde, dass andere Belange nicht mehr berücksichtigt werden könnten? Konsens bestand unter den Diskussionsteilnehmern aus dem Plenum, dass die bloße nachrichtliche Übernahme der wasserfachlichen Planungsaussagen durch die Raumplanung gerade auch für die Umsetzung der WRRL eine vertane Chance wäre. Ergänzend zu seinen vorherigen Ausführungen legte Moss dar, dass Bedarf für den Einbezug der Raumplanung besonders bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme bestehe. Wenn es nach Abschluss der Bestandsaufnahme und nach der Erstellung der Maßnahmenprogramme um deren tatsächliche Umsetzung – mit der sich die Wasserwirtschaft derzeit noch nicht konfrontiert sehe – ginge, müsste die Frage nach der Integration der unterschiedlichen Fachplanungen gestellt werden: Welche Akteure sind zu beteiligen? Welche Kosten werden entstehen, und für wen entstehen sie? Hier besteht laut Moss durch das Mitwirken der Regionalplanung eine große Chance, da diese genaue Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und der unterschiedlichen Nutzungsansprüche im Raum habe und Erfahrung in der Moderation von Planungsprozessen besitze. Auch Fuhrmann bestätigte, dass bei der Umsetzung der WRRL nicht sektorale, objektbezogene, sondern integrierte Ansätze im Vordergrund stehen, und dass die Wasserwirtschaft nicht auf formale Planungsprozesse abziele, sondern auf die Situation vor Ort eingehen und reagieren wolle, zunächst ganz unabhängig von der Art der Organisation dieses Prozesses. Bestimmte Probleme können durch unterschiedliche Maßnahmen gelöst werden. So könne das Ziel des Rückgangs der Nährstoffbelastung durch den Bau von Kläranlagen, durch eine angepasste Landnutzung oder die Förderung einer besseren Gewässerselbstreinigung durch entsprechende Gewässerstruktur erfolgen; welche Lösung sinnvoll sei, hänge von den spezifischen Bedingungen des Einzelfalls ab. Hiermit bestehe, so Fuhrmann, ein deutlicher Bezug zur Raumplanung und ihrer Querschnittsorientierung.

Wie dieser Bezug in der Praxis ausgestaltet werden könnte, wurde im Verlauf der Diskussion jedoch nicht weiter konkretisiert. Die tatsächliche Umsetzung der grundsätzlichen Absichtserklärungen zu integrativem und lokal differenziertem Vorgehen wurde entsprechend sehr kritisch gesehen, wenn nicht offen bezweifelt. Eine Diskussionsteilnehmerin nannte als Beispiel die Bewertung der beiden Fließgewässer Krainke und Sude, die Teilabschnitte in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern sowie Niedersachsen besitzen, dort im Bewertungsverfahren nach der WRRL jeweils unterschiedlich eingestuft wurden und deren Gesamteinschätzung dann jedoch der des Hauptdurchflusslands entsprach: Dies widerspreche klar den geäußerten Absichtserklärungen zu lokaler und regionaler Differenzierung.

Ein weiterer Diskussionsteilnehmer zeigte sich überrascht darüber, dass die auf der Tagung behandelten Themen nicht kontroverser diskutiert würden, trotz der großen inhaltlichen Bandbreite der Herausforderungen, denen sich Wasserwirtschaft wie Raumplanung gegenüber sehen. Dies werde schon durch die Werkstattberichte dieser Tagung deutlich, bei denen Hochwasserkatastrophen ebenso thematisiert würden wie die Sicherung der Trinkwasserversor-

gung. Demgegenüber solle die Umsetzung der WRRL nicht als Abarbeiten eines Katalogs angesehen werden, sondern als Managementinstrument bzw. als neue Sichtweise, in Flusseinzugsgebieten zu handeln, Wege zu einer integrierten Planung zu finden, öffentliche Unterstützung zu erhalten: Hiervon sei man aber offensichtlich noch weit entfernt.

Prof. Dr. Lothar Finke, Leiter eines bereits 2003 abgeschlossenen Ad-hoc-Arbeitskreises (AAK) der ARL sowie einer LAG-Arbeitsgruppe zum Thema, knüpfte direkt an die vorangegangenen Statements an und äußerte sehr klar seine Enttäuschung über den Verlauf der Diskussion: Offensichtlich habe sich seit der Beschäftigung mit dem Thema im AAK vor rund drei Jahren nicht viel getan. Auf die zentrale Frage – wie ist das Verhältnis von Raumplanung und Wasserwirtschaft bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – gebe es nach wie vor keine Antworten. Wie können sich beide gegenseitig, zu beider Nutzen und vor allem im Sinne der Ziele der WRRL, stärken? Wo gibt es Konflikte, und wie sollte mit ihnen umgegangen werden? Kann die Wasserwirtschaft den Anforderungen einer integrativen Betrachtung von Gewässern, die sich aus der WRRL ergeben, überhaupt entsprechen? Wie genau wird die Rolle der Raumplanung aussehen, und auf welche Weise wird das Verhältnis von Raumplanung und Wasserwirtschaft definiert werden? Zurzeit seien die Wasserwirtschaftsbehörden – wie auch in vorherigen Diskussionsbeiträgen sowie den Aussagen von Moss schon deutlich wurde – mit der Bestandsaufnahme beschäftigt; Fragen der Umsetzung von Richtlinienvorgaben würden bisher noch kaum angegangen. Dies sei umso dramatischer, weil – wie die Werkstattberichte des ersten Blocks klar zum Ausdruck brachten – die Qualität der Gewässer viel schlechter sei als bislang angenommen, da nach den Vorgaben der WRRL nicht nur die Wasserqualität, sondern auch die Strukturgüte betrachtet wird. Es bestehe somit ein erheblicher Diskussions- und Handlungsdruck: Das Verhältnis von Raumplanung und Wasserwirtschaft müsse geklärt werden; hierzu müssten systematische Forschungen erfolgen. Finke betonte, dass mit der Umsetzung der WRRL nun die Chance einer Ökologisierung der Planung bestehe, die nicht vertan werden dürfe.

Diskussionsleiterin von Haaren nahm diese letzten Diskussionspunkte auf und betonte, dass es jetzt darum gehen müsse, die Umsetzung der WRRL in der Fläche zu organisieren. Ein Problem dabei sei, dass die EU-Landwirtschaftspolitik den Zielen einer Wasserpolitik widerspreche, die ökologische Belange stärker berücksichtige, da insgesamt immer weniger Fördermittel für umweltverträgliches Wirtschaften zur Verfügung stünden. Insbesondere die zweite Säule der Agrarpolitik, die die Mittel zur Entwicklung ländlicher Räume umfasst, werde immer stärker gekürzt. Die Notwendigkeit von Veränderungen in der Agrarpolitik vor dem Hintergrund der Ziele der EG-WRRL wurde von einem weiteren Diskussionsteilnehmer betont und exemplarisch erläutert: Die Hochpreispolitik der EU führe notwendigerweise zu einem hohen Düngemittleinsatz, während in der Folge auftretende Umweltprobleme nur relativ kleine Verluste der Landwirtschaft zur Folge hätten, die in Anbetracht der zu erzielenden Preise meist vernachlässigt würden. Entsprechend sei es nicht ausreichend, die Gewässerreinigungsmöglichkeiten zu verbessern und somit letztlich nur Symptome zu bekämpfen, sondern es müssten Änderungen in der Agrarpolitik erfolgen, insbesondere die Preise für Düngemittel gesteigert werden.

Die Reaktionen auf diesen Diskussionsbeitrag waren deutlich: In der Sache besteht hier kein Erkenntnisdefizit. Generell sei – insbesondere für die Verantwortlichen der Landes- und Regionalplanung – klar, dass das Erreichen der Ziele der WRRL Änderungen in den verschiedenen Fachpolitiken nötig mache. Die Umsetzung bereite derzeit jedoch erhebliche Probleme, da es schwer sei, Entscheidungen gegen lang aufgebaute Institutionensysteme zu treffen: Letztlich müsse die Landwirtschaft als ein Wirtschaftszweig wie jeder andere auch angesehen werden. Vor diesem Hintergrund sei es zunächst Aufgabe der Raumplanung, das Thema „Wasser“ herauszustellen, politikfähig zu machen und – auf den verschiedenen politischen

Ebenen – auf die Notwendigkeit einer integrierten Betrachtung hinzuweisen. Von Haaren griff diesen Gedanken auf und skizzierte das „visionäre Bild“ einer Raumplanung, die daran beteiligt würde, die räumlichen Kulissen für die Zahlung von Ausgleichsgeldern zu entwickeln.

Als Fazit der Diskussionsbeiträge zur Umsetzung der EU-WRRL lässt sich festhalten, dass zwar die große Bedeutung einer weitgehenden Integration der verschiedenen sektoralen Planungen in Flusseinzugsgebieten von Raumplanung wie Wasserwirtschaft betont wird, es aber bislang kaum Aussagen dazu gibt, wie diese in der Praxis aussehen soll. Es wurde mehrfach deutlich, dass Konflikte zwischen verschiedenen Flächennutzungen bei der Umsetzung der WRRL ohne eine die Fachplanungen integrierende Herangehensweise nicht gelöst werden können. Die Raumplanung mit ihrem gesetzlichem Koordinierungsauftrag als überörtliche und überfachliche Planung bietet sich für eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Maßnahmenprogrammen an; es gilt zunächst, das Verhältnis zwischen Wasserwirtschaft, Raumplanung und anderen Fachplanungen zu klären. Dringend müssen Lösungsmodelle entwickelt werden, die die fachlichen Ziele der WRRL in den Vordergrund stellen und somit deren umfassendem ökologischen Ansatz entsprechen und nicht durch bestehende Verwaltungsstrukturen und institutionelle Umstände gehemmt werden. Da der Zeitplan zum Erreichen der Ziele der WRRL straff ist – die Maßnahmenprogramme müssen bis Ende 2009 aufgestellt und bis 2012 umgesetzt sein –, bleibt zu hoffen, dass konkreten Schritte bald folgen.

## **Aufgaben und Chancen der Raumplanung im Meer**

### **Planungen im Küstenmeer**

Anknüpfend an die Werkstattberichte ergab sich Erörterungsbedarf zu den rechtlichen Möglichkeiten und zur Praktikabilität von Planungen im Küstenmeer, also innerhalb der Zwölf-Seemeilen-Zone. Dabei wurde insbesondere die bisherige Praxis der Planungen in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen diskutiert, die Dr.-Ing. Bernhard Heinrichs und Dipl.-Geogr. Hildegard Zeck in ihren Referaten vorgestellt haben. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Küstenmeer über das Landesraumordnungsprogramm (bzw. neuerdings über das Landesraumentwicklungsprogramm) in die räumliche Gesamtplanung einbezogen. Der Plan weist große Teile des Küstenmeeres als Ausschlussgebiet für die Errichtung von Offshorewindenergieanlagen aus. In den Regionalplänen hingegen fehlt eine Ausweisung des Küstenmeeres: Die Träger der Regionalplanung (in Mecklenburg-Vorpommern: regionale Planungsverbände) besitzen keine Gebietshoheit über das Küstenmeer und sind daher nicht befugt, dort Planung zu betreiben. Auch in Niedersachsen hat sich die Landesplanung die raumordnerische Koordination und Festlegung von Standorten für die Errichtung von Offshorewindparks zur Aufgabe gemacht. Eine Darstellung findet sich im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen. Zeck betonte, die Kommunen (als Träger der Regionalplanung) hätten sich gegen diese Form der Planung nicht gewehrt, weil diese eher übergeordnete Interessen berührt. Sie gab jedoch zu, dass sich die Situation bei anderen Planungen, die stärker die Belange der Kommunen betreffen (wie Freizeit, Tourismus), ändern könne.

In der Diskussion wurde eine Eingemeindung des Küstenmeeres ins Gemeindegebiet grundsätzlich befürwortet. Heinrichs verwies hier auf Schweden, wo Meeresgebiete Teil der Kommunen seien.

In diesem Zusammenhang wurde § 35 BauGB angesprochen, der sich mit unbeplanten Flächen einer Gemeinde, dem sog. Außenbereich, befasst. Die Vorschrift stuft die Errichtung von Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben in diesem Bereich ein und sichert solche Anlagen planerisch ab. Die Regelung gilt jedoch nur für eingemeindete Gebiete; bei Offshorewindparks im nicht eingemeindeten Küstenmeer helfe sie nicht weiter. Darüber hinaus wurde

deutlich, dass die Anwendbarkeit des BauGB im Meer insgesamt wegen seines terrestrisch bezogenen Ansatzes problematisch ist. Die relevanten Vorschriften müssten daher den besonderen seeseitigen Bedingungen angepasst werden.

### **Integriertes Küstenzonenmanagement in der Planungspraxis**

Von der Diskussionsleiterin wurde die Debatte sodann auf das Thema Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) gelenkt, insbesondere mit der Fragestellung, wie diese Managementmethode in die Planungspraxis eingebunden werden könnte. Zunächst wurde in der Diskussion darauf hingewiesen, dass es sich bei der IKZM-Strategie nur um von der EU vorgegebene Empfehlungen handelt, die rechtlich keine Verbindlichkeit haben. In diesem Zusammenhang wurde ein ganz grundsätzliches Problem bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben angesprochen: Deutschland verfolge oftmals nur eine minimale, d.h. 1:1-Umsetzung, so auch beim IKZM. Bedauerlich sei daher, dass dieses kein formalrechtliches Instrument für die Planung im Küstenbereich sei, sondern nur informellen Charakter trage. Denn gerade für Planer, die an problemorientierten Lösungen interessiert seien, stellten die IKZM-Empfehlungen hilfreiche Managementvorgaben bereit, die in die planerische Praxis einbezogen werden sollten. Insoweit wurde im weiteren Verlauf der Diskussion die Aufnahme einer Sollvorschrift zur Anwendung der IKZM-Strategie in das ROG empfohlen, gleichzeitig aber auch eingeräumt, dass eine solche Forderung wohl schwer durchzusetzen sei, weil insbesondere aus politischen Reihen die Notwendigkeit bzw. Bedeutung der Raumordnung und ihrer Instrumente kritisch betrachtet würden.

### **Koordinierung der Hafententwicklung**

Im Folgenden bestimmte die Frage nach Koordinierungsmöglichkeiten der einzelnen Hafenstandorte das Thema der Diskussion. Zunächst wurde festgestellt, dass in den rechtlichen Grundlagen, insbesondere im Kompetenzkatalog des Grundgesetzes, eine solche Koordinierung durch den Bund nicht vorgesehen sei, sondern das Hafenrecht in den Zuständigkeitsbereich der Länder falle. Zwar sei innerhalb eines Landes eine Koordinierung der Hafenstandorte über Infrastruktur, Zuwendungen sowie besondere Fördermaßnahmen möglich, in der Praxis würden Tendenzen für eine einheitliche Hafenspolitik jedoch kaum verfolgt.

In der weiteren Diskussion ging es um die Bedingungen für einen guten Hafenstandort. Entscheidenden Einfluss auf eine positive Hafententwicklung habe eine ausreichende land- und seeseitige Infrastruktur. Während man an der Ostsee eine solche Infrastruktur überwiegend vorfinden kann, sei im Bereich der Nordsee die Hinterlandinfrastruktur teilweise nicht ausreichend ausgebaut. Insbesondere der Hamburger Hafen werde wegen seines nicht hinreichenden Tiefgangs von Tankern mit großer Ladung nicht angesteuert. Das führe dazu, dass deutsche Häfen hinsichtlich ihrer Auslastung im internationalen Vergleich (beispielsweise mit dem Hafen von Rotterdam) nicht so gut abschnitten und es hier Entwicklungsbedarf gebe.

### **Die Föderalismusreform und ihre Folgen für die Raumordnung**

Aus aktuellem politischen Anlass heraus und über den Inhalt der einzelnen Referate und Werkstattberichte hinausgehend war auch die Föderalismusreform Gegenstand der Diskussion und stand zum Teil heftig in der Kritik. Sie wird die Rahmenbedingungen für die künftigen Entwicklungen im Umwelt-, einschließlich des Wasserrechts und im Raumordnungsrecht stark verändern. Die Grundgesetzänderung beinhaltet die Streichung der Rahmengesetzgebung des Bundes. Einige der ehemals unter diese Rahmzuständigkeit fallenden Materien werden in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt, darunter der Wasserhaushalt und die Raumordnung. Die Neuregelungen sehen weiter vor, dass die Länder – auch wenn der Bund

von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat – hiervon abweichende Vorschriften treffen können.

Die Befürworter der Reform betonten in der Diskussion, dass unter den neuen kompetenzrechtlichen Vorzeichen und mit Blick auf die Umsetzung der WRRL bzw. einer diesbezüglichen Bundesregelung von Anfang an eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erforderlich sei. Insoweit wurde die Hoffnung geäußert, dass sich über einen solchen Abstimmungsprozess die Erforderlichkeit abweichender landesgesetzlicher Vorschriften minimieren bzw. auf länderspezifische Regelungsbereiche beschränken lasse. Demgegenüber machten die Kritiker der anstehenden Änderungen auf die Abweichungsmöglichkeiten der Länder aufmerksam. Für bundeseinheitliche Vorschriften schaffe sie gerade keine ausreichende Grundlage. Außerdem stelle sich die Frage nach dem Sinn einer solchen Regelung, wenn von ihr, so wie gemutmaßt, bei Einbeziehung der Länder in die Gesetzgebung nur wenig Gebrauch gemacht werde.

Diskussionsbedarf ergab sich auch zur Frage nach den künftigen Einflussmöglichkeiten von Bund und Ländern im Gesetzgebungsverfahren. In diesem Zusammenhang wurde auf die Reduzierung der Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze hingewiesen. Die Neuordnung der Zustimmungsgesetze führe zwar zu einem Abbau von Blockaden im Gesetzgebungsverfahren, damit würden jedoch die Rechte des Bundesrates als Länderkammer beschränkt. Um mögliche Folgen einer Schwächung der Mitwirkungsrechte der Länder zu verdeutlichen, wurde ein Vergleich zum Dritten Reich und zum DDR-Regime gezogen, für deren Systeme politische Gleichschaltung bzw. Zentralität prägend waren. Ein Blick in die Vergangenheit lehre daher, dass administrative Strukturen in Deutschland auch immer auf Stärkung der Souveränität der einzelnen Länder gegenüber dem Bundesstaat ausgerichtet sein sollten. Das vermag die Reform indes nicht zu leisten.

Kontrovers diskutiert wurde die neue Abweichungsklausel. Dabei wurde besonders kritisch die Regelung hinterfragt, nach der im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht (sog. *lex posterior*). Novelliert also der Bund sein Recht, um es beispielsweise neuen EU-Vorgaben anzupassen, geht das neue Bundes- dem Landesrecht als die spätere Regelung vor. Die Länder können jedoch vom novellierten Bundesrecht erneut abweichen, sodass dann das Landesgesetz wiederum dem des Bundes vorgeht. Weitgehend einig war man sich, dass dieser Regelungswirrwarr – dessen kompetenzrechtliche Möglichkeiten plastisch mit einem Ping-Pong-Spiel zwischen Bund und Ländern verglichen wurden – mit dem Ziel der Reform, nämlich der Entflechtung von Bund- und Länderzuständigkeiten, wenig zu tun habe.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die geplanten Neuerungen mit Blick auf die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben problematisch seien. Es stelle sich insbesondere die Frage, wann eine solche Regelung als umgesetzt gelten könne: bei Erlass des Bundesgesetzes oder erst bei Erlass abweichender Landesgesetze?

Abschließend wurden die Folgen der Abweichungsregelung für die Raumordnung beleuchtet und herausgehoben, dass für diesen Bereich kein abweichungsfester Kern festgelegt ist. Es wurde jedoch überwiegend dafür plädiert, im Bereich der Raumordnung einen groben Rahmen für ein einheitliches Bundesrecht zu schaffen, und vorgebracht, dass eine Vereinheitlichung durch Bundesrecht auch von den Ländern eingefordert werde. Das zeige sich insbesondere in den positiven Reaktionen der Länder auf die Novelle des ROG von 1998. Trotz der Forderungen nach einer grobmaschigen bundesrechtlichen Regelung zum Raumordnungsrecht wurde auch die Beibehaltung spezifischer Länderstrukturen für notwendig und wichtig erachtet, weil diese über Jahre gewachsen seien, sich in der Praxis bewährt hätten und auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen.

## **Fazit**

Im Umgang mit dem Umweltgut Wasser wird die Notwendigkeit einer integrativen Betrachtung und einer Zusammenarbeit der verschiedenen Instanzen und Fachbehörden bei der Lösung von Nutzungskonflikten und beim Bemühen um einen möglichst umfassenden Ressourcenschutz besonders deutlich. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie sowie das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements bringen das klar zum Ausdruck. Dieser Leitgedanke zog sich durch die engagierte Diskussion beider Veranstaltungstage.

Deutlich wurde, dass es meist relativ einfach ist, einen generellen Grundkonsens herzustellen, wie bei der bloßen Forderung nach integrativer Betrachtung von Gewässern im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie. Schwieriger sei hingegen die tatsächliche Umsetzung entsprechender Handlungskonzepte. Dieser Prozess mache ein Umdenken in den einzelnen Politikfeldern erforderlich. Die verschiedenen Fachressorts haben oftmals nur die eigene Lobby im Blick und nehmen auf andere Belange wenig oder gar keine Rücksicht. Darüber hinaus entsprechen institutionelle Zuständigkeiten vielfach nicht den fachlichen Anforderungen. Hier wiederum sei die Raumordnung gefragt, die im Ausgleich verschiedener Interessen eine bedeutende Rolle innehat und die Koordination zwischen Fachpolitiken übernehmen kann.

Zündstoff für die Diskussion bot vor allem die Föderalismusreform. Die zum Teil kontroversen Wortmeldungen brachten die Diskrepanz zwischen politischem Pragmatismus und einer wissenschaftlichen Sichtweise deutlich zutage. Die Befürworter der Reform entgegneten ihren Kritikern, Politik werde nicht im juristischen Seminar gemacht, sondern müsse sich den praktischen Gegebenheiten stellen. Dennoch ist festzuhalten, dass die Erkenntnisse aus einem juristischen Seminar nicht unberücksichtigt bleiben sollten. Gerade der Austausch von Politik, Wissenschaft und Praxis aus verschiedenen Fachdisziplinen, für den diese Veranstaltung eine gute Plattform bot, kann für alle Seiten gewinnbringend sein und neue Lösungen im Umgang mit komplexen Sachverhalten und Herausforderungen für die Planung hervorbringen.

## Schlusswort

Um sich die Gunst seines Publikums zu erhalten, solle man – so die Empfehlung unseres früheren Bundespräsidenten Rau – mit dem Satz beginnen: „Ich komme zum Schluss“. Das gilt nun in doppelter Weise, denn erstens komme ich zum Schluss dieser Veranstaltung programmgemäß mit dem Schlusswort, und zweitens erwarten Sie möglicherweise auch ein Schlussresümee dieser Tagung. Das allerdings fällt schwer, und außerdem billigt mir das Programm ja lediglich ein Schlusswort zu und nicht mehrere! Mit Tucholsky sei deshalb festgestellt: „Es ist schon alles gesagt. Das gibt Freiheit! Missbrauche deine Freiheit!“

Es ging in diesen beiden Tagen um eine Klärung unseres zukünftigen Umgangs mit dem Lebenselement Wasser. Wir haben uns mit drei einführenden Referaten, sieben Werkstattberichten, zwei Diskussionsrunden und dem Schlussvortrag von Herrn Professor Töpfer einen Einblick in die aktuellen Probleme und komplexen Sachverhalte unseres Tagungsthemas verschafft. Wir haben den gegenwärtigen Stand der Diskussion über ein nachhaltiges Wassermanagement reflektiert. Und wir haben über die verschiedenen Wege zu einer nachhaltigen und verantwortungsbewussten Wassermengen- und Wassergütwirtschaft gesprochen und dabei unseren Blick auch auf das integrierte Küstenzonenmanagement gerichtet. Ich glaube feststellen zu können, dass uns dieser Klärungsversuch recht gut gelungen ist.

In seinem Einführungsreferat über die Koordination der Wasserpolitik zwischen Bund, Ländern und Europäischer Union hat uns zunächst Herr Dr. Wendenburg über den Ordnungsrahmen für den Schutz des Oberflächen-, Küsten- und Grundwassers informiert, der durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und durch ein Bundesgesetz sowie 32 ergänzende Länder-Rechtsregelungen geschaffen worden ist. Wir haben mit großer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen, dass ein bundeseinheitliches Wasserrecht in Vorbereitung ist, das durch kontroverse Diskussionen ausgelöst hat. Weil die WRRL kohärente Konzepte für die Bewirtschaftung von ganzen Flussgebieten fordert, diese Flussgebiete naturgemäß aber nicht nur Länder-, sondern gelegentlich auch Staatsgrenzen überschreiten, steht die deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung vor neuen Herausforderungen. Die national und international bestehenden Strukturen und Koordinationswege, soweit sie noch nicht flussgebietsbezogen angelegt sind, bedürfen daher einer Anpassung (wie uns etwa das Beispiel der internationalen Flussgebietskommission für den Rhein zeigt). Aber es sind auch neue Koordinierungsgremien einzurichten, um die mit der WRRL geforderte Abstimmung sicherzustellen. Daran ist selbstverständlich auch die umfassende, räumlich koordinierende Planung, also vor allem die Raumordnung, nicht nur beteiligt, sondern in Zukunft wohl auch noch wesentlich besser als bisher einzubinden. Wie die Diskussion im ersten Tagungsblock deutlich gezeigt hat, werden zur Umsetzung der WRRL übrigens auch auf der regionalen Ebene geeignete Kooperationsangebote benötigt, beispielsweise über Foren oder Diskussionsplattformen. Auch hier bietet sich die Raumordnung sehr wirkungsvoll an.

Herr Dr. Moss hat diese Gedanken weitergeführt und in seinem Einführungsreferat über „Raumplanung und Wasserwirtschaft als Verantwortungsgemeinschaft“ deutlich gemacht, dass das eingespielte, aber oft konfliktreiche Verhältnis zwischen der Raumplanung und der Wasserwirtschaft immer dann einer Neuorientierung bedarf, wenn veränderte Problemlagen und vor allem auch veränderte Problemwahrnehmungen nach neuen Lösungsansätzen rufen. Zum Abschluss hat er uns wertvolle Vorschläge unterbreitet, wie künftig Raumplanung und Raumentwicklungspolitik noch effektiver auf die laufenden – und noch gestaltbaren – Prozes-

se der Ökologisierung und Kommerzialisierung in der Wasserwirtschaft Einfluss nehmen können. Herr Moss hat damit zugleich unserer zukünftigen Auseinandersetzung mit diesem Thema eine wichtige Richtung gewiesen. Freilich hat er auch anschaulich dargestellt, dass gegenwärtig eine Reihe „institutioneller Asymmetrien“ zwischen wasserwirtschaftlicher Planung und Raumplanung die angemessene partnerschaftliche Zusammenarbeit erschweren. Dies zeigt sich vor allem beim Vergleich der relativ schwachen personellen und finanziellen Ausstattung der Raumplanungsseite gegenüber der weitaus günstigeren Situation aufseiten der Wasserwirtschaft.

Mit den vier darauf folgenden Werkstattberichten haben wir das facettenreiche Thema des ersten Blocks weiter veranschaulichen können. So hat uns beispielsweise Herr Fuhrmann vom Umweltministerium Baden-Württemberg gezeigt, welche Herausforderungen sich für die wasserwirtschaftlichen Akteure aus dem Inkrafttreten der EU-WRRL und deren Umsetzung in nationales Recht ergeben haben und in Zukunft noch ergeben könnten. Denn es geht ja nicht mehr nur um die schon bisher betriebene lokale Sicherung der Wasserqualität, sondern auch um die (anhand von chemischen und ökologischen Kriterien) definierte Wasserqualität als Sanierungsziel, und zwar – wie schon dargestellt – bezogen auf das gesamte Einzugsgebiet. Die wasserwirtschaftlichen Akteure haben es hier mit Verpflichtungen zur Reduktion von Schadstoffen in ganzen Flussgebietseinheiten zu tun. Am Einzugsgebiet des Rheins sind beispielsweise neun Staaten und allein innerhalb Deutschlands sieben Bundesländer beteiligt, und wenn man die unterschiedlichen Lebensraumansprüche einzelner Zielorganismen in Rechnung stellt, ergibt sich ein denkbar komplexer Planungsprozess!

Danach hat uns Herr Neff vom Staatlichen Umweltfachamt Ostthüringen anschaulich das Hochwasserschutzkonzept für Gößnitz vorgestellt, das durch die erheblichen Schäden des Hochwassers im Jahre 2002 ausgelöst worden ist. Es ist darauf geachtet worden, einerseits durch bauliche Schutzmaßnahmen und andererseits durch Verbesserung des Retentionsvermögens den Eintritt zukünftiger Schäden zu vermeiden. Wir haben viel über Zielkonflikte sowie über positive wie negative Erfahrungen und nicht zuletzt auch über das erhebliche Finanzvolumen gehört und sind dankbar für diesen Bericht aus der Planungspraxis.

Am Beispiel der Emschergenossenschaft und des Lippeverbandes hat uns sodann Herr Hurck von der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband gezeigt, wie weit in der Praxis bereits Wasserwirtschaft und Raumplanung erfolgreich zusammenarbeiten. Denn für die Verbesserung des ökologischen Zustands der Fließgewässer werden ja auch Flächen benötigt („Gewässerentwicklungsraum“), wenn der Wasserrückhalt in der Fläche verbessert und nicht allein die stofflichen Einträge verringert werden sollen. Die Bewirtschaftungsziele und ein verbesserter Gewässerschutz erfordern nicht nur eine integrale Vorgehensweise, sondern vor allem auch regionalen Konsens.

Und schließlich hat Herr Bütz von der Eurawasser Nord uns im vierten Werkstattbericht mit den Aufgaben dieses zentralen Dienstleisters für den Warnowwasser- und Abwasserverband vertraut gemacht und dabei vor allem auch die aktuellen Sorgen und Probleme artikuliert. Eine Sorge, die uns zweifellos noch länger beschäftigen wird, ist der infolge der demografischen Entwicklung zurückgehende Trinkwasserbedarf. Allein für seinen Bereich rechnet Herr Bütz mit einem Rückgang bis zum Jahr 2050 von 21%. Herr Bütz hat daraus u. a. den Schluss gezogen, dass die Sicherung der Versorgungsqualität angesichts der zu erwartenden Einwohnerentwicklung eine Konzentration auf Zentrale Orte unumgänglich machen wird. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass zukünftig die Versorgungskosten in Stadt und Land deutlich weiter auseinander liegen werden als heute. Komme es nicht zu einem solidarischen Ausgleich, sei die Trinkwasserversorgung auf dem Lande schon bald nicht mehr bezahlbar.

Auch wenn dies nicht Gegenstand eines eigenen Referats war, erlauben Sie mir doch an dieser Stelle einen sehr aktuellen Blick auf die jüngste Entwicklung in Magdeburg. Die Stadt hatte zur Zeit der Wende 285.000 Einwohner, heute sind es nur noch 225.000. Für das Jahr 2020 sagt die Bevölkerungsprognose nur mehr 195.000 Einwohner voraus. Diese dramatische Entwicklung hat ganz erhebliche Folgen auch für den Wasserabsatz. Er ist allein in Magdeburg von 1990–1995 um rund 40% zurückgegangen und sinkt jährlich um weitere 3%. Die vorhandenen Netze erweisen sich teilweise schon jetzt als überdimensioniert. Sie müssen also „redimensioniert“ werden, und dies trifft vorwiegend auf solche Netze zu, die erst in den 80er- und 90er-Jahren in den Neubaugebieten verlegt worden sind. Durch die Überdimensionierung kommt es zu langsameren Fließgeschwindigkeiten, zu längeren Verweilzeiten des Trinkwassers im Netz und auch zu verstärkten Ablagerungen, die gerade im Sommer zum Ansteigen von Bakterien und damit zu einer erheblichen Minderung der Wasserqualität führen. Eine der Konsequenzen ist das regelmäßige Spülen der Teilnetze, und so gehört in Magdeburg wie in vielen anderen Städten mit ähnlicher Problematik die verstärkte Rohrnetzreinigung und die gezielte Rohrnetzspülung inzwischen zum festen Bestandteil der Betriebsführung der Wasserwerke. Die finanziellen Folgen sind beträchtlich, das Spülwasser geht in das Abwassernetz und zusätzlich zu den Wasserkosten fallen damit auch Behandlungskosten in der Kläranlage an.

Gegenwärtig werden in Magdeburg im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Stadtumbau jährlich rund 6 km Wasserleitungen um jeweils zwei bis drei Nennweiten verkleinert. Die Investitionen sind erheblich. Im Zuge des Stadtumbaus sollen in der nächsten Zeit allein in Magdeburg etwa eine Million Quadratmeter Wohnfläche abgerissen werden. Die notwendigen Investitionen belaufen sich auf rund 8,50 € pro Quadratmeter Wohnfläche. Der Wertberichtigungsbedarf für die alten Netze erreicht rund 7,- € pro Quadratmeter Wohnfläche, insgesamt also rund 15,5 Millionen. Hier handelt es sich um Investitionen, die keinerlei zusätzlichen Wasserabsatz bringen werden und die deshalb auch nicht über mehr Absatz refinanziert werden können. Wie aber sollen die Kommunen solche Kosten aufbringen?

Die einfachste Methode wäre sicher eine Preiserhöhung, doch das Ziel des sozialverträglichen Stadtrückbaus verbietet gerade diesen Weg. Besondere Fördermittel für den Rückbau von Wassernetzen gibt es bisher nicht. Zwar sind allein in Magdeburg seit 2002 rund 30,6 Millionen Euro in Maßnahmen des Stadtumbaus geflossen – im Wesentlichen zur Marktberichtigung an die Wohnungswirtschaft –, aber an die Versorgungswirtschaft gingen in diesem Zeitraum nur 0,19 Millionen Euro. Es könnte also ein Impuls von unserer Wissenschaftlichen Plenarsitzung ausgehen, dass zur Lösung dieser Probleme unbedingt ein eigenes Förderprogramm aufgelegt werden müsste. Bisher hat die Politik keine ernsthaften Anstrengungen in diese Richtung unternommen, und bisher sind hierfür auch keine Europäischen Strukturhilfsmittel bereitgestellt worden. Dabei dürfte es sich hier um ein klassisches Strukturproblem handeln, dessen Lösung die betroffenen Kommunen und vor allem auch ihre Versorgungsunternehmen überfordert.

Im zweiten Block unserer Veranstaltung stand das integrierte Küstenzonenmanagement als Aufgabe und Chance für die Raumplanung im Mittelpunkt der Betrachtungen. In seinem Eingangreferat zur planerischen Steuerung im Bereich der Küsten und Meere hat Professor Erbguth uns deutlich gemacht, dass typische Kollisionen, wie wir sie schon „an Land“ kennen, auch auf dem Meer anzutreffen sind und deshalb auch in der Küstenzone eine räumlich-planerische Gesamtansicht erforderlich ist, wie sie ja auch im Anspruch des integrierten Küstenzonenmanagements begründet liegt. Die raumordnerische Aufgabenwahrnehmung endet nicht an der Küstenlinie, sondern steht auch im Küstenmeer an. Ihre Rechtsgrundlagen sind freilich „landseitig“ geprägt und werden den Besonderheiten des „maritimen“ Gegenstands der Planung nicht gerecht. Weil sich die Zuweisung der Raumordnung in der Ausschließli-

chen Wirtschaftszone an den Bund durch das Raumordnungsgesetz von 2004 kompetenzrechtlich nicht rechtfertigen lasse, hat Herr Prof. Erbguth sehr eindringlich dafür plädiert, dass sich die Küsten-Bundesländer im Gefolge der Föderalismusreform die Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone „zurückholen“ sollten. Auch diese Forderung wird die Akademie bei ihrer weiteren Behandlung des Tagungsthemas zu bedenken haben.

Die drei folgenden Werkstattberichte haben sodann sehr anschaulich die wichtigsten Handlungsfelder der Raumplanung im Küstenmeer dargelegt und dabei nicht nur aktuelle Probleme beschrieben und erkennbare Zielkonflikte benannt, sondern uns vor allem auch an wichtigen Erfahrungen aus der Praxis und ihren Lösungsansätzen teilhaben lassen.

Wir haben von Herrn Dr. Heinrichs, von Frau Zeck und Herrn Dr. Bauermeister erfahren, dass zwar die Notwendigkeit vorsorgender Raumplanung für das Küstenmeer weithin unbestritten ist, dass aber die Informationsgrundlagen für raumordnerische Festlegungen (wie z. B. von Vorranggebieten, FFH- und Vogelschutzgebieten oder auch von Fanggebieten und Eigenschaftsgebieten) im Küstenmeer sehr viel unsicherer sind als an Land. Wir haben auch gehört, dass die Raumplanung im Küstenmeer ein notwendiger Beitrag der Länder nicht nur für das Konflikt- und Risikomanagement auf See ist (Beispiele sind Offshoreparks, Pipelines, Hafensstandorte usw.), sondern auch für die Umsetzung der nationalen Küstenzonenstrategie und zur maritimen Planungspolitik des Bundes unerlässlich ist.

Meine Damen und Herren, Sie dürfen davon ausgehen, dass uns die hier von mir nur sehr summarisch angesprochenen Tagungsergebnisse noch weiter beschäftigen werden. Dazu trägt auch der Arbeitskreis der Akademie zu „Wasser und Raumplanung“ bei.

Besonders dankbar sind wir Herrn Professor Töpfer für sein Schlussreferat, das in faszinierender Weise die Klammer gezogen hat um unser so facettenreiches Thema und mit dem er auch einen Rahmen um die gelegentlich heterogene Diskussion gezogen hat. In Goethes Wilhelm Meister lesen wir: „Hier aber“, versetzte Wilhelm“, sind so viele widersprechende Meinungen, und man sagt ja, die Wahrheit liege in der Mitte.“ „Keineswegs“, erwiderte Montanus, „das Problem liegt in der Mitte.“ Herr Professor Töpfer hat uns in eindrucksvoller Weise gerade in diese Mitte eines uns alle bewegenden Problems geführt. Es zeigt sich zwar hinsichtlich Menge und Güte des „Lebenselements Wasser“ ein globales Problem, was Herr Prof. Töpfer auch mit dem Verweis auf die Millenniumsziele der UN unterstrichen hat, hinsichtlich der Möglichkeiten zu seiner Bewältigung aber sehen wir hier neben der globalen im Wesentlichen auch eine regionale Aufgabe. Die Akademie fühlt sich ermuntert, im Rahmen ihrer weiteren Beschäftigung mit diesem Thema herauszufinden, wo zukünftige Handlungserfordernisse bestehen, und nicht erst dann tätig zu werden, wenn das Kind bereits – um im Bild unserer Wissenschaftlichen Plenarsitzung zu bleiben – schon im Wasser des Brunnens liegt.

Zum Schluss sei ein herzliches Wort des Dankes gerichtet – zunächst an alle Referenten, Diskutanten, Mitwirkenden auf den Podien und an alle diejenigen, die zum Erfolg dieser Wissenschaftlichen Plenarsitzung beigetragen haben. Sodann bedanke ich mich ganz herzlich bei unseren großzügigen und unkomplizierten Sponsoren, der EURAWASSER Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft Berlin, der Rostocker Straßenbahn AG und dem Förderverein für Raum- und Umweltforschung für deren bereitwillig gewährte Hilfe. Vor allem aber danke ich Herrn Minister Holter und dem Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern für die tatkräftige fachliche Unterstützung und auch für den schönen Empfang am ersten Abend unserer Tagung. Mein letzter Dank aber geht an Sie alle für Ihr Kommen in den hohen Norden, der – wie wir gesehen haben – keineswegs das Ende der Welt ist.



Die ARL befasst sich seit ihrer Gründung vor mehr als 60 Jahren regelmäßig, wenn auch im Hinblick auf unterschiedliche Schwerpunkte, mit dem Themenfeld Wasser. Zweifellos ist Wasser die Grundlage des Lebens, es ist elementar wie kein anderer Stoff. Es ist in jeglicher Hinsicht raumbeeinflussend und damit immer wieder auch ein Thema der Raumplanung und wissenschaftlichen Forschung. Mit der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 2006 wurde ein weiter Bogen geschlagen vom Schutz der Ressource Wasser bis hin zur (Meeres-)Wasserfläche und zum Management der vielfältigen Meeres- und Küstenzonennutzungen.

Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und der Planungspraxis kommen in diesem E-Paper ebenso zu Wort wie diejenigen aus der Wasserwirtschaft und den Wasserwirtschaftsunternehmen. Die Inhalte konzentrieren sich einerseits auf den Schwerpunkt Schutz, Nutzung und Management von Wasser, Wasserflächen und -körpern sowie andererseits auf das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). Die einführenden Beiträge, jeweils ergänzt durch Werkstatt- und Diskussionsberichte, liegen in diesem Band vor.

Since the establishment of ARL more than 60 years ago water issues have been on its agenda with various focal points. There is no doubt about the importance of this issue, insofar as water is the basis of life. It is elementary as no other substance and is shaping the environment in any respect. Therefore water issues are again and again subject to spatial planning and research. The Plenary Session 2006 addressed this issue in a broad range of aspects as the protection of water resources and water surfaces to the point of managing the manifold uses of sea and shore areas.

Academics and practitioners of both disciplines spatial planning and water management reported on the protection, use, and management of water, water surfaces and water bodies as well as on integrated coastal zone management. Their basic academic speeches complemented by studio and discussion reports are published herewith.