

TEXTE

71/2022

Abschlussbericht

Kohärenz der flächenbezogenen Gewässerentwicklungsplanung gemäß WRRL mit der Raumplanung

Wissenschaftlich-fachliche Unterstützung der Nationalen Wasserstrategie

von:

Prof. Dr. jur. Gerold Janssen, Ass. jur. Sandra Wittig,
M. Sc. Stephan Garack
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung,
Dresden

Dr. Uwe Koenzen, Dipl.-Geograph. Christian Reuvers,
M. Sc. Tim Wiese, Dipl.-Umweltwiss. Nadine Wetzel
Planungsbüro Koenzen, Hilden

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 71/2022

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 21 201 2
FB000725

Abschlussbericht

Kohärenz der flächenbezogenen Gewässer- entwicklungsplanung gemäß WRRL mit der Raumplanung

Wissenschaftlich-fachliche Unterstützung der
Nationalen Wasserstrategie

von

Prof. Dr. jur. Gerold Janssen, Ass. jur. Sandra Wittig,
M. Sc. Stephan Garack
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung,
Dresden


Dr. Uwe Koenzen, Dipl.-Geograph. Christian Reuvers,
M. Sc. Tim Wiese, Dipl.-Umweltwiss. Nadine Wetzel
Planungsbüro Koenzen, Hilden


Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
Weberplatz 1
01217 Dresden

Abschlussdatum:

Oktober 2021 // Oktober 2025: Austausch Abbildung 3

Redaktion:

Fachgebiet II 2.4 Binnengewässer
Stephan Naumann, Jeanette Völker

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Kohärenz der flächenbezogenen Gewässerentwicklungsplanung gemäß WRRL mit der Raumplanung

Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verlangt, dass alle Oberflächenwasserkörper in einen „guten ökologischen Zustand“ zu überführen sind oder, sofern es sich um künstliche Wasserkörper oder erheblich veränderte Wasserkörper handelt, das „gute ökologische Potenzial“ erreicht werden muss. Für die deutschen Fließgewässer werden diese Ziele bisher noch nicht erreicht. Als eine der wesentlichen Ursachen wurde die Struktur- und Habitatarmut aufgrund in der Vergangenheit liegender tiefgreifender hydromorphologischer Veränderungen der Gewässer ausgemacht. Zur Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen benötigen die Flüsse Raum für eine eigendynamische und gesteuerte Entwicklung. Es ist notwendig, für eine Gewässerentwicklung noch verfügbare Flächen zu sichern und genutzte Flächen zurückzugewinnen und zu renaturieren.

Der vorliegende Bericht untersucht, welchen Beitrag die Raumordnung in Verbindung mit der wasserwirtschaftlichen Planung zur Sicherung von Flächen für die Gewässerentwicklung leisten kann und wie diese besser aufeinander abgestimmt werden können. Dies betrifft sowohl inhaltliche als auch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planungen. Dabei werden Synergien und Konflikte mit anderen Nutzungen, z. B. Hochwasserschutz, Naturschutz und Landwirtschaft beleuchtet. Im Ergebnis werden Handlungsempfehlungen für die Planungsträger und den Gesetzgeber formuliert.

Abstract: Scientific and technical support of the National Water Strategy - Coherence of area-based water development planning according to WFD with spatial planning

The EC Water Framework Directive (WFD) requires all surface water bodies to be converted to "good ecological status" or, in the case of artificial water bodies or heavily modified water bodies, to achieve "good ecological potential". For German watercourses, these objectives have not yet been achieved to any degree. One of the main reasons for this is the lack of structure and habitat due to profound hydromorphological changes in the water bodies. In order to improve hydromorphological conditions, rivers need space for self-dynamic development. It is necessary to secure areas still available for river development and to reclaim and renaturalize used areas.

This report examines the contribution of spatial planning and water management planning to securing areas for river development and how they can be better coordinated. This concerns both substantive and procedural requirements for planning. Synergies and conflicts with other uses, e.g. flood protection, nature conservation and agriculture, are highlighted. As a result, recommendations for action for planning authorities and legislators are formulated.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis.....	13
Tabellenverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	15
Zusammenfassung.....	16
Summary	27
1 Hintergrund	38
1.1 Ziel der Untersuchung.....	38
1.2 Vorgehen und Methodik.....	39
1.3 Beitrag zur Nationalen Wasserstrategie	40
2 Analyse der Raumplanung in Bezug auf Gewässerentwicklung.....	41
2.1 Begriff und Bedeutung der Raumplanung	42
2.1.1 Aufbau und Struktur des deutschen Planungssystems	42
2.1.2 Ziele der Raumordnung	44
2.1.2.1 Begriff	44
2.1.2.2 Wirkung von Zielen der Raumordnung gegenüber Privaten	44
2.1.3 Grundsätze der Raumordnung.....	46
2.1.3.1 Begriff und rechtliche Wirkung.....	46
2.1.3.2 Gesetzliche gewässerschutzbezogene Grundsätze der Raumordnung.....	46
2.1.4 Geeignete Gebiete zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen	47
2.1.4.1 Vorranggebiete	47
2.1.4.2 Vorbehaltsgebiete	48
2.1.4.3 Eignungsgebiete.....	48
2.1.4.4 Ausschlussgebiete.....	49
2.1.4.5 Eignung der Gebietskategorien für Gewässerentwicklungsflächen	49
2.1.5 Räumliche und sachliche Teilpläne	49
2.2 Planungsebenen der Raumordnung (Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung)	50
2.2.1 Raumordnungspläne des Bundes	50
2.2.1.1 Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (§ 17 Abs. 2 ROG)	50
2.2.1.2 Grundsätzeplan (§ 17 Abs. 3 ROG)	52
2.2.1.3 Fazit zur Gewässerentwicklungsplanung auf Bundesebene.....	53
2.2.2 Gesetzliche Grundlagen zu gewässerschutzbezogenen Inhalten	53

2.2.2.1	Grundsätze der Raumordnung oder Leitvorstellungen in Landesplanungsgesetzen...	54
2.2.2.2	Landesgesetzliche Festlegungen zur Raumstruktur / Grünzüge	55
2.2.3	Landesweite Raumordnungspläne	55
2.2.3.1	Zuständigkeit und Rechtsnatur von landesweiten Raumordnungsplänen.....	55
2.2.3.2	Umsetzung der Gewässerentwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen	55
2.2.3.3	Fazit zur Umsetzung von Inhalten der Gewässerentwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen.....	58
2.2.4	Regionalplanung	58
2.2.4.1	Planungsträger und Rechtsnatur der Regionalpläne.....	58
2.2.4.2	Festlegungen zur Gewässerentwicklung in Regionalplänen.....	60
2.2.4.3	Fazit zur Bedeutung der Regionalplanung.....	61
2.2.5	Regionaler Flächennutzungsplan (§ 13 Abs. 4 ROG).....	61
2.3	Reichweite der Bauleitplanung für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen.....	62
2.3.1	Flächennutzungsplan	63
2.3.2	Bebauungsplan.....	63
2.3.2.1	Verwirklichung des Bebauungsplans	63
2.3.2.2	Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung	64
2.3.3	Städtebauliche Verträge	65
2.3.4	Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB).....	65
2.3.5	Außenbereich (§ 35 BauGB).....	66
2.3.6	Fazit.....	66
2.4	Fachplanung (hier: Landschaftsplanung)	67
2.4.1	Gewässerentwicklungsbezogene Inhalte in der Landschaftsplanung	68
2.4.2	Integration von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnungspläne.....	68
2.4.3	Integration von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen in die Bauleitpläne.....	70
2.4.4	Fazit zur Bedeutung der Landschaftsplanung für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen.....	71
2.5	Regelungskompetenzen (unter besonderer Berücksichtigung der GEP).....	71
2.5.1	Regelungsbeispiele der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur Fachplanung.....	71
2.5.2	Raumordnungsklauseln	72
2.5.3	Abgrenzung der Kompetenzbereiche Raumordnung und Fachplanung.....	72
2.6	Ergänzende Instrumente.....	73
2.6.1	Raumordnerische und Städtebauliche Verträge	73
2.6.2	Informelle Instrumente.....	74

2.6.2.1	Überblick.....	74
2.6.2.2	Leitbilder	74
2.7	Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten.....	75
2.7.1	Ressortprinzip	75
2.7.2	Hinwirkungspflicht (§ 14 Abs. 1 ROG).....	77
2.8	Belange der Gewässerentwicklung in der Abwägung.....	77
2.8.1	Stärkung der ökologischen Belange durch Art. 20a GG.....	78
2.8.2	Leitvorstellung der Raumentwicklung in der Gewichtung ökologischer Belange	79
2.8.3	Abwägungsrelevanz der Verankerung der Flächensicherung als Grundsatz der Raumordnung	80
2.8.4	Belange der Gewässerentwicklung in der bauplanerischen Abwägung.....	80
2.8.5	Fazit.....	81
3	Flächenbezogene Gewässerentwicklung gemäß WRRL	82
3.1	Vorgaben der WRRL zu Inhalten des Maßnahmenprogramms in Bezug auf die flächenbezogene Gewässerentwicklung.....	85
3.1.1	Grundlegende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 3 WRRL)	85
3.1.2	Ergänzende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL).....	86
3.2	Gewässerbezogene Bewirtschaftungsziele (§§ 27 bis 31 WHG).....	86
3.3	Wasserrechtliche Fachplanungen	91
3.3.1	Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG).....	91
3.3.1.1	Inhalt der Maßnahmenprogramme.....	91
3.3.1.2	Zuständigkeit und Verfahren (§§ 82 WHG)	92
3.3.1.3	Koordination durch Flussgebietsgemeinschaften auf nationaler Ebene.....	92
3.3.1.4	Planungsräume der Flussgebietsgemeinschaften und Bundesländer.....	93
3.3.1.5	Zuständigkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen.....	95
3.3.1.6	Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms.....	95
3.3.1.7	Beteiligung von Stakeholdern.....	95
3.3.2	Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG).....	95
3.3.2.1	Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 83 Abs. 4 WHG)	96
3.3.2.2	Beteiligung über § 85 WHG (Förderung aktiver Beteiligung interessierte Stellen).....	96
3.3.2.3	Konkretisierungen durch Landesgesetze	97
3.3.2.4	Beteiligung über die SUP	98
3.3.2.5	Fazit und Handlungsempfehlung zur Beteiligung von Stakeholdern.....	99
3.3.3	Hochwasserrisikomanagementplan (§ 75 WHG).....	99
3.3.3.1	Begriff der Risikogebiete und Inhalt der Pläne	100

3.3.3.2	Verfahren und Koordination mit der WRRL.....	100
3.3.3.3	Rechtsnatur und Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung.....	101
3.3.4	Gewässerentwicklungsplan (informell)	101
3.3.5	Gewässerentwicklungsflächen.....	104
3.3.5.1	Überschwemmungsgebiete.....	104
3.3.5.2	Hochwasserentstehungsgebiete	106
3.3.5.3	Trinkwasserschutzgebiete	106
3.4	Begriffsdefinitionen und Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs	107
3.5	Bedeutung der Gewässerentwicklungsfläche und Unterschiede zum Gewässerrandstreifen.....	114
3.6	Ausweisung und Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen in Deutschland	116
3.7	Identifikation geeigneter, von den Ländern angewandter Instrumente/ Vorgehensweisen.....	122
3.8	Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen	123
3.9	Anknüpfungspunkte zur Landschaftsplanung.....	123
4	Verknüpfung der Raumplanung und der flächenbezogenen Gewässerentwicklung und Handlungserfordernisse	125
4.1	Unterstützung der Gewässerentwicklungsplanung durch die Raumordnung.....	125
4.1.1	Ökologische Funktionen (§ 1 Abs. 2 ROG)	126
4.1.2	Harmonisierungsauftrag der Raumordnung (integrativer Ansatz).....	128
4.1.3	Bewertungs und Analysewerkzeuge.....	129
4.1.4	Vorsorgliche Raumordnerische Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen	130
4.1.4.1	Wasserwirtschaftliche Grundlagen: Definition, Berechnung und kartografische Darstellung von Gewässerentwicklungskorridoren.....	130
4.1.4.2	Gewässerentwicklungsflächen als Gegenstand von Raumordnungsplänen	130
4.1.4.3	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf (WHG, ROG, BauGB, BNatSchG, Landesgesetze)	132
4.1.5	Integration der Gewässerentwicklungsplanung in Raumordnungspläne.....	133
4.1.5.1	Integrierbarkeit der informellen Gewässerentwicklungspläne und -konzepte der Länder	133
4.1.5.2	Mangelnde Integrierbarkeit von Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG.....	134
4.1.5.3	Förderung räumlicher Kohärenz.....	134
4.1.5.4	Förderung der zeitlichen Kohärenz.....	134
4.1.5.5	Sicherung der Gewässerentwicklungsplanung in Raumordnungsplänen	135
4.1.5.6	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Integration	135
4.1.6	Beteiligung regionaler Planungsträger	135

4.1.6.1	Förderung der aktiven Beteiligung interessierter Stellen.....	136
4.1.6.2	Beteiligung über die Strategische Umweltprüfung	136
4.1.6.3	Länderregelungen zur Beteiligung der regionalen Planungsträger	136
4.1.6.4	Fazit zur Beteiligung regionaler Planungsträger und Handlungsempfehlung	137
4.1.7	Interregionale Zusammenarbeit	137
4.1.7.1	Gemeinsame Regionalplanung (§ 13 Abs. 3 ROG).....	137
4.1.7.2	Abstimmung benachbarter Planungsräume (§ 7 Abs. 2 Satz 3 ROG)	138
4.1.7.3	Raumordnerische Zusammenarbeit (§ 14 ROG).....	138
4.1.7.4	Landesregelungen.....	139
4.1.7.5	Festlegungen zur interregionalen bzw. internationalen Zusammenarbeit	139
4.1.7.6	Fazit und Handlungsempfehlung zur interregionalen Zusammenarbeit.....	140
4.1.8	Abstimmung von Planungszeiträumen	140
4.1.8.1	Planungszeiträume von Wasserwirtschaft und Raumordnung	140
4.1.8.2	Prüfung und Teilfortschreibung der Raumordnungspläne	142
4.1.9	Fazit zum Zusammenwirken von Raumplanung und Gewässerentwicklungsplanung...	143
4.2	Bauleitplanung	144
4.2.1	Flächennutzungsplan	144
4.2.2	Bebauungsplan.....	146
4.2.3	Direkte Integration der wasserrechtlichen Fachplanung in die Bauleitpläne	147
4.2.3.1	Wasserrechtliche Fachplanung als Bestandteil der bauleitplanerischen Abwägung.	147
4.2.3.2	Nachrichtliche Übernahme von Schutzgebieten in Flächennutzungspläne	148
4.2.3.3	Nachrichtliche Übernahme von Schutzgebieten in Bebauungspläne	149
4.2.4	Fazit zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Bauleitplanung.....	149
4.3	Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in die Landschaftsplanung	150
4.3.1	Ausgangssituation.....	150
4.3.2	Vorteile einer Integration über die Landschaftsplanung in die Raumplanung.....	150
4.3.2.1	Integration der Landschaftsplanung in Raumordnungspläne	150
4.3.2.2	Berücksichtigungspflicht in der raumordnerischen Abwägung/Begründungspflicht.	151
4.3.2.3	Ressortverantwortlichkeit von Wasserwirtschaft und Landschaftsplanung	151
4.3.3	Fazit zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung über die Landschaftsplanung	151
4.4	Eckpunkte einer Gewässerentwicklungsplanung im WHG	152
4.4.1	Räumlicher Bezug	152
4.4.2	Planungszeiträume	153

4.4.3	Übernahme von Regelungen zur Integration aus der Landschaftsplanung	153
4.4.3.1	Verwertbarkeit für die Raumordnung und Bauleitplanung.....	153
4.4.3.2	Berücksichtigungspflicht in der raumplanerischen Abwägung	153
4.4.3.3	Begründungspflicht bei Überwindung in der Abwägung.....	153
4.4.4	Zusammenfassender Formulierungsvorschlag	154
4.4.5	Beteiligung von Stakeholdern.....	154
4.4.6	Rechtsnatur der konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne	155
4.5	Gewässerentwicklungsflächen als eigene Schutzgebietskategorie	155
5	Nutzungskonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen.....	156
5.1	Nutzungsdruck	156
5.2	Sektoren	157
5.2.1	Land- und Forstwirtschaft.....	157
5.2.2	Gewässerentwicklung in Bereichen mit Restriktionen	157
5.2.3	Konflikt mit dem Ausbau der Binnenschifffahrt	159
5.2.4	Maßnahmen der Gewässerentwicklung als naturschutzrechtlicher Eingriff?	160
5.3	Ökokonto- und Flächenpoolösungen.....	162
5.3.1	Naturschutzrechtliche Eingriffe im Rahmen landwirtschaftlicher Tätigkeit.....	162
5.3.2	Kompensationsflächen im Naturschutzrecht	162
5.3.3	Begriffe des Ökokontos und Flächenpools	164
5.3.4	Ausweisung von Kompensationsflächen in Raumordnungsplänen.....	165
5.3.5	Kompensationsflächen in Bauleitplänen	165
5.3.6	Kompensationsflächen im Wasserrecht, § 77 WHG	167
5.4	Mehrfachnutzungen/Synergien	167
5.4.1	Gewässerentwicklung durch Hochwasserschutz.....	167
5.4.1.1	Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung in der Raumordnung.....	167
5.4.1.2	Umsetzung in Raumordnungsplänen mit Beispielen.....	168
5.4.1.3	Konflikte bei der Vereinbarkeit von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung .	170
5.4.2	Bedeutung für den Biotopverbund.....	170
5.4.3	Bedeutung für Klimaschutz, Klimaanpassung und Klimaresilienz	171
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	172
6.1	Unterstützung der flächenbezogenen Gewässerentwicklung durch die Raumordnung und Bauleitplanung de lege lata	172
6.1.1	Festlegungen in Landesentwicklungsplänen	172
6.1.2	Festlegungen in Regionalplänen	173

6.1.3	Festsetzungen in Bauleitplänen	173
6.2	Gründe für Umsetzungsdefizite zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen in der Praxis der Raumplanung	173
6.2.1	Fehlen einer konkreten fachplanerischen Grundlage	173
6.2.2	Fehlende räumliche und zeitliche Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Maßnahmenplanung und Raumplanung	174
6.2.3	Überwindung von Belangen der Gewässerentwicklung durch andere Belange im Abwägungsprozess	174
6.2.4	Begrenzte Wirkung von raumordnerischen Festlegungen gegenüber privaten Nutzungen.....	174
6.3	Minderungsmöglichkeiten von Umsetzungsdefiziten de lege lata.....	175
6.3.1	Wasserwirtschaftsfachplanerische Grundlage für die Raumordnung.....	175
6.3.1.1	Landesweite Ermittlung und kartografische Darstellung von Entwicklungskorridoren.....	175
6.3.1.2	Konkretisierung der Maßnahmenplanung durch regionale Gewässerentwicklungspläne	175
6.3.2	Verbesserung der Abstimmung zwischen Raumplanung und Maßnahmenplanung nach WRRL	175
6.3.2.1	Räumliche Abstimmung.....	175
6.3.2.2	Teilfortschreibungen von Raumordnungsplänen in Abstimmung auf den Bewirtschaftungszyklus nach WRRL und WHG.....	176
6.3.2.3	Wechselseitige Beteiligungen an den Planungsprozessen	176
6.3.3	Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung in der Abwägung.....	176
6.3.4	Erleichterung der Umsetzung von Maßnahmenprogrammen und Raumordnungsplänen durch Synergien und Partizipation.....	176
6.3.4.1	Nutzung von Synergien mit dem Hochwasserschutz und Naturschutz.....	176
6.3.4.2	Einbeziehung von Stakeholdern in die Maßnahmenplanung nach § 85 WHG.....	177
6.3.4.3	Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe.....	177
6.4	Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Raumordnung.....	178
6.4.1	Fachplanerische Grundlage für die Raumordnung	178
6.4.1.1	Gesetzliche Verpflichtung zur landesweiten Erfassung und kartografischen Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen	178
6.4.1.2	Gesetzliche Verpflichtung zu einer Konkretisierung der Maßnahmenprogramme ...	178
6.4.2	Sicherung der Einbeziehung und Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung in der raumordnungsrechtlichen und baurechtlichen Abwägung.....	178

6.4.3	Verbesserung der Abstimmung zwischen Raumplanung und Maßnahmenplanung nach WRRL	179
6.4.3.1	Wechselseitige Beteiligungen an Planungsprozessen	179
6.4.3.2	Einführung eines bundesweiten Raumordnungsplans zum Gewässerschutz in das ROG	180
6.4.4	Erleichterung der Umsetzung von Maßnahmenprogrammen und Raumordnungsplänen durch Synergien und Partizipation	180
6.4.4.1	Erleichterung der Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe	180
6.4.4.2	Einbeziehung der Maßnahmenprogramme in das förmliche Verwaltungsverfahren für die Bewirtschaftungspläne	180
6.5	Gewässerentwicklungsflächen als eigene Schutzgebietskategorie	180
6.6	Gesamtfazit	180
7	Quellenverzeichnis	182
A	Anhang	190
	Anhang Masterabbildung	191

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das deutsche Planungssystem	43
Abbildung 2:	Wirkung von Zielen der Raumordnung	45
Abbildung 3:	Anpassungspflicht der Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung	64
Abbildung 4:	Integration von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnung	70
Abbildung 5:	Integration von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen in die Bauleitplanung.....	71
Abbildung 6:	Auszug aus den Ergebnissen der Bestandsaufnahme und wichtigste Belastungen für Oberflächengewässer (hier nur Flüsse) in Deutschland.	83
Abbildung 7:	Zeitachse für die Umsetzung der WRRL	84
Abbildung 8:	Ökologischer Zustand der Fließgewässer in Deutschland	87
Abbildung 9:	Vergleich des Leitbildzustands	88
Abbildung 10:	Aufsicht und Querschnitt der Habitatausstattung für das höchste ökologische Potenzial an HMWB-Gewässern.....	90
Abbildung 11:	Bearbeitungsgebiete FGE Rhein	94
Abbildung 12:	Ausschnitt aus dem Umsetzungsfahrplan für die Sieg (Hauptfluss) im Bereich eines Trittsteins	102
Abbildung 13:	Ausschnitt aus dem GEK Löcknitz im Bereich des Lichtenower Mühlenfließ.....	102
Abbildung 14:	Ablaufschema Maßnahmenentwicklung in Gewässerentwicklungsplänen.....	103
Abbildung 15:	Stufen bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten.....	105
Abbildung 16:	Schematische Darstellung des Entwicklungskorridors ohne Darstellung des rechtlich klar gefassten Gewässerrandstreifens und unter Berücksichtigung lokaler Restriktionen in „Arbeitshilfe – Wege zu wirksamen Uferstreifen“	109
Abbildung 17:	Schematische Darstellung der verwendeten Begriffe.....	110
Abbildung 18:	Generelle Vorgehensweise zur Ermittlung der heutigen potenziell natürlichen Gewässerentwicklungskorridorbreite in Abhängigkeit der Talform und des aus den Fließgewässertypen hervorgehenden Lauftyps	111
Abbildung 19:	Detaillierte Berechnungsschritte zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs	113
Abbildung 20:	Skizze zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen Gewässerrandstreifen, Uferstreifen und Entwicklungskorridor	114
Abbildung 21:	Verhältnis von nachhaltiger Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG zur Einhaltung von ökologischen Belastungsgrenzen	127
Abbildung 22:	Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung auf Landesebene und regionaler Ebene	133
Abbildung 23:	Abstimmung Planungszeiträume zwischen Raumordnungsplanung und Wasserwirtschaft.....	143
Abbildung 24:	Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Bauleitplanung.....	147
Abbildung 25:	Beispiel für Gewässerentwicklung in urbanem Raum.....	158
Abbildung 26:	Beispiel für Gewässerentwicklung in urbanem Raum.....	159

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht Ressortzuständigkeit und Landtagsbeteiligung bei der Aufstellung der landesweiten Raumordnungspläne in den Bundesländern	76
Tabelle 2:	Zusammenfassende Darstellung der Methoden zur Ausweisung und Sicherung von GEF in den Bundesländern	119
Tabelle 3:	Planungszeiträume für Raumordnungspläne in den Bundesländern.....	141
Tabelle 4:	Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen im Flächennutzungsplan.....	145
Tabelle 5:	Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen im Bebauungsplan	146

Abkürzungsverzeichnis

BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BRPH	Länderübergreifender Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz
BWP	Bewirtschaftungsplan
FGE	Flussgebietseinheit
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
gem.	gemäß
GEP	Gewässerentwicklungsplan
GEF	Gewässerentwicklungsfläche
HWRM-RL	Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.d.	im Sinne des/der
LEP	Landesentwicklungsplan
LPIG	Landesplanungsgesetz
LWG	Landeswassergesetze
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MP	Maßnahmenprogramm
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NRW	Nordrhein-Westfalen
RL	Richtlinie
RVO	Rechtsverordnung
TEG	Teileinzugsgebiete
str.	strittig
SUP	Strategische Umweltprüfung
UBA	Umweltbundesamt
vgl.	vergleiche
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV FGG	Verwaltungsvereinbarung über die Gründung der Flussgebietsgemeinschaft
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Zusammenfassung

Die im Jahr 2000 in Kraft getretene EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verlangt, dass alle Oberflächenwasserkörper in einen „guten ökologischen Zustand“ zu überführen sind oder, sofern es sich um künstliche Wasserkörper oder erheblich veränderte Wasserkörper handelt, das „gute ökologische Potenzial“ erreicht werden muss (Art. 4 WRRL).

20 Jahre später werden diese Ziele für die deutschen Fließgewässer nicht zufriedenstellend erreicht. Insbesondere ist eine Struktur- und Habitatarmut aufgrund tiefgreifender hydromorphologischer Veränderungen der Gewässer zu beklagen. Zur Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen benötigen die Flüsse Raum für eine eigendynamische Entwicklung. Tatsächlich ist das Bild in Deutschland jedoch durch Uferverbauung, Begradigungen und Eindeichung geprägt. Es ist notwendig, für eine Gewässerentwicklung noch verfügbare Flächen zu sichern und genutzte Flächen zurückzugewinnen und zu renaturieren.

Der vorliegende Bericht untersucht, welchen Beitrag die Raumordnung und Bauleitplanung in Kooperation mit der wasserwirtschaftlichen Planung zur Sicherung von Flächen für die Gewässerentwicklung leisten und wie sie besser aufeinander abgestimmt werden können. Dies betrifft sowohl inhaltliche als auch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Planungen. Dabei werden Synergien und Konflikte mit anderen Nutzungen, z. B. Hochwasserschutz, Naturschutz und Landwirtschaft, beleuchtet. Im Ergebnis werden Handlungsempfehlungen für die Planungsträger und den Gesetzgeber formuliert.

Potenziale und Grenzen der Raumordnung und Bauleitplanung zur Sicherung von Flächen für die Gewässerentwicklung

Die Raumordnung sorgt überörtlich und fachübergreifend für einen Ausgleich der vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume. Gesetzliche Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen führt.

Auf örtlicher Ebene sorgen die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet.

Auf beiden Planungsebenen kann den raumbezogenen Anforderungen der Gewässerentwicklung grundsätzlich Rechnung getragen werden.

Sicherung von Flächen durch Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung

In Raumordnungsplänen werden Festlegungen als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung getroffen, welche unterschiedlich starke Bindungswirkungen für die Zulassung von Nutzungen und die nachfolgenden Planungsebenen haben. Ziele der Raumordnung sind bei Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen strikt zu beachten und lösen eine Anpassungspflicht für die Bauleitplanung aus.

Grundsätze der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 und 2 ROG bei Maßnahmen und Planungen öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen der Behörden über Planungen und Maßnahmen Privater in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen „nur“ zu berücksichtigen, d.h. in den Abwägungsprozess mit anderen Belangen einzubeziehen. Grundsätze der Raumordnung sind somit im

Gegensatz zu Zielen der Raumordnung durch Abwägung überwindbar, haben also eine schwächere Wirkung.

Vorschlag der ausdrücklichen Verankerung der Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung im ROG

In § 2 Abs. 2 ROG werden einige gewässerschutzbezogener Grundsätze genannt, die als Ziele oder Grundsätze der Gewässerentwicklung in Raumordnungsplänen konkretisiert werden können. Hervorzuheben sind die in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG genannten Belange.

Allerdings findet sich die Gewässerentwicklung als solche nicht explizit als Grundsatz der Raumordnung erwähnt. Zur Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess sollte die Sicherung von Entwicklungskorridoren der Fließgewässer zur Ermöglichung einer eigendynamischen Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG erwogen werden.

Vorschlag für einen Grundsätzeplan des Bundes für die Gewässerentwicklung

Die Einbeziehung der Belange der Gewässerentwicklung in den Abwägungsprozess für die Raumordnungspläne könnte auch durch einen Grundsätzeplan des Bundes auf der Grundlage des § 17 Abs. 3 ROG gesichert werden. Gleichzeitig würden über eine Stärkung des Bewusstseins der Planungsträger für diese Belange die Belange der Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess an Bedeutung gewinnen. Es bietet sich eine Konkretisierung des Grundsatzes des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG im Hinblick auf den Teilaspekt Gewässerentwicklung an.

Eingeschränkte Wirkung von Festsetzungen der Raumordnung gegenüber Privatpersonen

Für Vorhaben und Nutzungen von Privatpersonen entfalten auch die Ziele der Raumordnung keine umfassende Bindungswirkung. Hervorzuheben für die Sicherung von Flächen zur Gewässerentwicklung ist einerseits die Anpassungspflicht für die Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Bebauungspläne regeln die Rechtsbeziehungen zu den Grundstücksnutzern und -nutzerinnen unmittelbar. Werden Flächen für die Gewässerentwicklung in Regionalplänen als Ziele der Raumordnung gesichert und aufgrund der Anpassungspflicht in Bebauungsplänen verankert, sind daher jegliche der Funktion der Gewässerentwicklung entgegenstehende künftige Nutzungen auf diesen Flächen ausgeschlossen.

Des Weiteren dürfen im unbeplanten Außenbereich gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB bauliche Anlagen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Im Hinblick auf die Gewässerentwicklung können Festsetzungen als Ziele der Raumordnung im Außenbereich somit Flächen vor Bebauung sichern.

Eine § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB entsprechende Raumordnungsklausel fehlt für den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, so dass hier den Zielen der Raumordnung widersprechende Bauvorhaben nicht direkt verhindert werden können. Nur wenn auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 BauGB eine Erstplanungspflicht der Gemeinde befürwortet werden kann, was das Bundesverwaltungsgericht in bestimmten Fällen getan hat, können Flächen auch im Innenbereich mittelbar vor widersprechenden Nutzungen gesichert werden. Rechtssicherheit kann auch durch landesgesetzliche Erstplanungsgebote geschaffen werden.

Darüber hinaus ist generell der Einfluss der Raumordnung auf bestehende genehmigte und nicht genehmigungspflichtige Nutzungen und Bauwerke beschränkt, da sie in der Regel aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie des Eigentums nach Art. 14 GG Bestandsschutz genießen.

Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete als geeignete Gebietskategorien zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen

Das Raumordnungsgesetz sieht u.a. als Gebietskategorien in § 7 ROG Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete vor, welche für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in Betracht kommen. Sie unterscheiden sich in ihren rechtlichen Wirkungen.

Vorranggebiete sind für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus. Durch die Festlegung eines Vorranggebiets wird die oben beschriebene Wirkung eines Ziels der Raumordnung (u.a. Anpassungspflicht für die Bauleitplanung, Vereinbarkeit von Bauvorhaben im Außenbereich) ausgelöst. Damit lassen sich Gewässerentwicklungsflächen somit am effektivsten sichern.

Vorbehaltsgebiete sollen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben, denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist. Ihre Festlegung kann daher im Abwägungsprozess mit anderen besonders gewichtigen Belangen noch überwunden werden. Sie stellen im Gegensatz zu Vorranggebieten keine Ziele, sondern nur Grundsätze der Raumordnung dar. Die Steuerungskraft von Vorbehaltsgebieten ist entsprechend begrenzt.

Demzufolge sollte die Regionalplanung durch Festlegungen in landesweiten Raumordnungsplänen zur Ausweisung von Vorranggebieten verpflichtet werden, die der Gewässerentwicklung dienen, wobei für die Standortauswahl Spielräume gelassen werden sollten. Denkbar ist auch einen festgelegten Prozentsatz an zu sichernden Flächen entlang der Fließgewässer für die Regionen vorzugeben.

Die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten hat für solche Gebiete ihre Berechtigung, bei denen eine gewisse Flexibilität erforderlich ist, z. B. um im Siedlungsbereich auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können. Darüber hinaus könnten durch die Raumordnung vorsorglich Gebiete als Vorbehaltsgebiete für die Gewässerentwicklung ausgewiesen werden, für die noch keine fachplanerische Aussage vorliegt, um die Flächen gegen anderweitige Inanspruchnahme zu sichern.

Die Vorgabe landesweit einheitlicher Ziele der Raumordnung zur Gewässerentwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen kommt der wasserrechtlichen Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten entgegen und kann Grundlage zumindest für ein landesweites Gesamtkonzept zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen sein.

Aktueller Stand der Gewässerentwicklungsplanung in Deutschland und wasserwirtschaftliche Grundlagen

Die Gewässerentwicklungsfläche bzw. der Gewässerentwicklungskorridor ist nicht gleichzusetzen mit dem im Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen normierten Gewässerrandstreifen gemäß § 38 WHG. Dessen wesentliches Ziel ist die Reduzierung von Stoffeinträgen aus landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Im Gegensatz zum Gewässerrandstreifen weist der Gewässerentwicklungskorridor eine in Abhängigkeit von Fließgewässertyp und Gewässergröße variable Ausdehnung auf. Diese bietet dem Fließgewässer den Raum, den es für eine typspezifische eigendynamische Entwicklung benötigt und beschränkt sich nicht auf den Schutz vor Stoffeinträgen als Pufferfläche.

Wasserrechtliche Planung mit möglichen Inhalten der Gewässerentwicklung

Maßnahmenprogramm

Die Gewässerentwicklungsplanung ist als eigenständiges Instrument bisher gesetzlich nicht verankert. Unionsrechtlich und nach § 82 WHG und § 83 WHG verpflichtend ist die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen. In den Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG werden Maßnahmen der Gewässerentwicklung programmatisch ausgewiesen.

Bewirtschaftungspläne nach § 83 WHG haben dagegen überwiegend dokumentarischen Charakter. Sie enthalten eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms und legen die konkretisierten Bewirtschaftungsziele fest.

Für eine Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in Raumordnungspläne ist daher das Maßnahmenprogramm als Fachplanung in den Blick zu nehmen. Maßnahmenprogramme sind als verwaltungsinterne Vorschriften nur für die Behörden verbindlich und entfalten keine Außenwirkung für die Allgemeinheit.

Maßnahmen der Gewässerentwicklung werden in den Maßnahmenprogrammen in Maßnahmetabellen dargestellt. Sie werden den konkreten Oberflächenwasserkörpern zugeordnet. Die Maßnahmen sind allerdings sehr abstrakt und generell gehalten, worauf eine unzureichende Steuerungswirkung zurückzuführen ist. Teilweise findet sich zwar die Angabe, auf welcher Länge des Fließgewässerabschnitts oder welcher Flächengröße (z. B. für Auenentwicklung) die Maßnahme erfolgen soll, eine genaue Verortung erfolgt jedoch nicht.

Informelle Gewässerentwicklungspläne

Gewässerentwicklungspläne (GEP) sind handlungs- und maßnahmenorientierte Instrumente, um Gewässersysteme (z. B. als Planungseinheit) gesamtheitlich zu betrachten. In den Bundesländern existieren für diese Art der hydromorphologischen Planung unterschiedliche Planungsmodelle. In den meisten GEP werden die hydromorphologischen Programmmaßnahmen konkretisiert und auch räumlich verortet.

Den unterschiedlichen Konzepten ist unter Beachtung regionalspezifischer Unterschiede gemeinsam, dass die Gewässerentwicklungsplanung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und Kooperation beruht und somit als eine (vorschlagsbasierte) Angebotsplanung zu verstehen ist, die nur selten Behördenverbindlichkeit besitzt.

Aktuell werden diese Entwicklungspläne zumindest teilweise in verwaltungsintern bindende Maßnahmenkataloge (z. B. die Maßnahmenübersichten nach LWG NRW) überführt, allerdings um den Preis des Verlustes eines konkreten Flächenbezugs.

Zusammenwirken von Gewässerentwicklungsplanung und Raumordnung

Die Raumordnung kann die Gewässerentwicklungsplanung in zweierlei Hinsicht unterstützen: durch die vorsorgliche Sicherung von Standorten für spätere Maßnahmen der Gewässerentwicklung und durch die Integration der konkreten Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnungspläne.

Proaktive Sicherung von Entwicklungskorridoren durch die Raumordnung

Durch die vorsorgliche Standortsicherung für raumbedeutsame Maßnahmen der Gewässerentwicklung kann die Raumplanung schon im Vorfeld einer konkreten Gewässerentwicklungsplanung Flächen sichern. Hilfreich für eine vorsorgliche Standortsicherung wäre die Kenntnis der Regionalplanung von der notwendigen Flächengröße der Korridore entlang der Fließgewässer.

Entwicklungskorridore könnten nach dem Vorbild der faktischen Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG unabhängig von bestehenden Nutzungen und Restriktionen landesweit berechnet und kartografisch dargestellt werden.

Auf dieser Grundlage wären die Träger der Regionalplanung in der Lage, Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für die Gewässerentwicklung schon vor einer konkreten wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung auszuweisen.

Reaktive Sicherung durch Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumplanung

Grundsätzliche Pflicht zur Berücksichtigung von Fachplanungen

Gemäß § 7 Abs. 4 ROG sollen Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Absatz 1 Satz 2 enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Die raumbedeutsamen Fachplanungen fließen in die Abwägung mit anderen Belangen, d.h. Nutzungen und Funktionen der Raumordnung, nach § 7 Abs. 2 ROG ein.

Mangelnde Eignung der Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG für die Integration

Aufgrund des nur programmatischen Charakters und des fehlenden Standort-/Flächenbezugs sind die Maßnahmenprogramme in der derzeitigen Form zur Integration in Raumordnungspläne kaum geeignet. Sie bedürfen der Konkretisierung durch eine Gewässerentwicklungsplanung für kleinere hydrologische Einheiten wie Teileinzugsgebiete oder Wasserkörper.

Grundsätzliche Eignung informeller Gewässerentwicklungspläne für die Integration

Wie auch die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff BNatSchG können andere Fachplanungen, die den nur rechtlich unverbindlichen Charakter eines Fachbeitrags haben, auf der Grundlage des § 7 Abs. 4 ROG in Raumordnungspläne integriert werden. Das gilt auch für Gewässerentwicklungspläne und Gewässerentwicklungskonzepte, die die Wasserwirtschaft in Konkretisierung der Maßnahmenprogramme aufstellen.

Verankerung einer Pflicht zur Konkretisierung der Maßnahmenprogramme durch Gewässerentwicklungspläne im WHG oder den Landeswassergesetzen

Eine Verpflichtung und detaillierte Vorgaben für eine die Maßnahmenprogramme konkretisierende Gewässerentwicklungsplanung im WHG oder den Landeswassergesetzen würde die Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung und damit die Umsetzung der Ziele der WRRL fördern. Die Gewässerentwicklungsplanung sollte gleichzeitig den Charakter eines Fachbeitrags für die Raumordnung haben. Insbesondere könnte die Verwertbarkeit der Gewässerentwicklungsplanung für die Raumordnung nach dem Vorbild des § 9 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG verankert werden.

Möglichkeiten zur Förderung der Kohärenz der unterschiedlichen Planungsräume von wasserwirtschaftlicher Maßnahmenplanung und Raumplanung

Maßnahmenprogramme sind nach den Vorgaben der WRRL und entsprechender Umsetzung der Richtlinie im Wasserhaushaltsgesetz zwingend für die Flussgebietseinheiten aufzustellen. Im Bereich der Raumplanung sollte dem Gedanken der Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten durch länderübergreifende raumordnerische Gesamtkonzepte Rechnung getragen werden. Des Weiteren erleichtert eine Zuordnung von Planungsräumen die Integration der GEP in die Raumplanung.

Zuordnung von wasserwirtschaftlichen Planungseinheiten zu regionalen Planungsräumen

Gewässerentwicklungspläne werden als Konkretisierung der Maßnahmenprogramme ebenfalls für hydrologische Einheiten (Flussgebietseinheiten über Teileinzugsgebiete (TEG) im Sinne von § 3 Nr. 14 WHG bis hin zu Wasserkörpern) aufgestellt, weshalb eine Zuordnung der hydrologischen Einheiten zu regionalen Planungsräumen für eine effektive Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumplanung erforderlich ist.

Interregionale Zusammenarbeit

Teileinzugsgebiete überschreiten die Grenzen der regionalen Planungsräume, Flussgebietseinheiten überschreiten zumeist Ländergrenzen und häufig auch Staatengrenzen. Daher ist eine interregionale raumordnerische Zusammenarbeit auf der Grundlage des § 14 ROG als Parallele zur Zusammenarbeit der Länder in den Flussgebietsgemeinschaften bzw. zur Zusammenarbeit der Wasserbehörden in den Teileinzugsgebieten notwendig. Dabei könnten bisherige Konzepte der Zusammenarbeit im Bereich Hochwasserschutz um die GEP erweitert werden.

Raumordnungspläne des Bundes zur Gewässerentwicklung

Unterstützt werden könnten länderübergreifende Raumordnungskonzepte zur Gewässerentwicklung durch länderübergreifende Raumordnungspläne in Form von „Gewässerentwicklungsplänen“ entsprechend dem in § 17 Abs. 2 ROG geregelten „Hochwasserschutzplänen“. Für solche Raumordnungspläne auf der Grundlage von § 17 Abs. 2 ROG wäre eine ausdrückliche Ergänzung der Vorschrift um das Themenfeld „raumbedeutsamer Gewässerschutz“ notwendig. Auch müsste ein solcher Raumordnungsplan als Eingriff in die Planungshoheit der Länder erforderlich sein. Das Ziel raumordnerischer Gesamtkonzepte für die Flussgebietseinheiten dürfte somit nicht bereits auf anderen Wegen wie einer intensiven interregionalen Zusammenarbeit erreicht werden können.

Als Alternative ohne das Erfordernis einer Gesetzesänderung könnte der oben beschriebene Grundsätzeplan zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung nach § 17 Abs. 3 ROG einheitliche Standards zur Integration von raumbedeutsamen Belangen der Gewässerentwicklung in die Raumordnungspläne fördern. Da dieser Plan im Gegensatz zu einem Plan nach § 17 Abs. 2 ROG aber nur (konkretisierte) Grundsätze und keine Ziele der Raumordnung enthalten darf, verfügt er über eine schwächere Steuerungswirkung.

Teilfortschreibungen der Raumordnungspläne zur Anpassung unterschiedlicher Planungszeiträume

WRRL und WHG geben für die Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Hochwasserrisikomanagementpläne einen sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus vor, die konkretisierende GEP richtet sich i.d.R. ebenfalls daran aus. Die Planungszeiträume für die Regionalpläne nach den Landesplanungsgesetzen umfassen i.d.R. längere Zeiträume. Als Orientierung für eine Prüfung auf Aktualisierungsbedarf dient der zehnjährige Zeitraum für die Raumordnungspläne des Bundes gemäß § 8 Abs. 8 ROG. Für eine effektive Integration der Gewässerentwicklungsplanung sollten Teilfortschreibungen der Regionalpläne mit den Schwerpunkten Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz in Abstimmung mit dem wasserrechtlichen Bewirtschaftungszyklus auf der Grundlage des § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG erfolgen.

Wechselseitige Beteiligungen der zuständigen Behörden an Planungsprozessen

Durch frühzeitige wechselseitige Beteiligungen betroffener Planungsträger an den Planungsprozessen können das Bewusstsein für die Relevanz der Raumordnung/der Fachplanung für den

eigenen Planungsbereich und damit die Abstimmung und Verwertbarkeit der Planungen gestärkt werden.

Beispiele können die frühzeitige Beteiligung der regionalen Planungsträger bei der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen (wie in § 86 WG NRW verankert), die Mitwirkung der für Raumordnung und Landschaftsplanung zuständigen Abteilungen der Ministerien in den Gremien der Flussgebietsgemeinschaften oder das Erfordernis des Einvernehmens mit dem Umweltressort bei Aufstellung der landesweiten Raumordnungspläne nach dem Vorbild der §§ 3, 17 LPlG NRW sein.

Einbindung von Stakeholdern in die Gewässerentwicklungsplanung

Für die Akzeptanz der Gewässerentwicklungsplanung und damit deren Umsetzbarkeit auch in der Raumordnung ist des Weiteren eine frühzeitige Einbindung betroffener Stakeholder in den Planungsprozess der Gewässerentwicklungsplanung erforderlich.

Grundlage für eine frühzeitige Beteiligung von Stakeholdern an der Erarbeitung und Umsetzung der GEP kann § 85 WHG sein. Auch wenn die Vorschrift ausdrücklich nur die Förderung der Beteiligung an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme verlangt, umfasst sie doch in richtlinienkonformer Auslegung auch eine Förderung der Beteiligung an der Umsetzung der WRRL und damit insbesondere an den das Maßnahmenprogramm konkretisierenden informellen Gewässerentwicklungsplänen bzw. -konzepten. Empfohlen wird eine entsprechende Konkretisierung des § 85 WHG in den Landeswassergesetzen oder durch verwaltungsinterne Vorschriften.

Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung über die Landschaftsplanung in die Raumordnungspläne

Sofern eine separate Gewässerentwicklungsplanung (noch) nicht vorhanden ist, spielt insbesondere vor dem Hintergrund einer ökologisch orientierten Zielsetzung auch die Landschaftsplanung eine wichtige Rolle. Sie bietet nach aktueller Rechtslage ebenso wie die Raumordnung und Bauleitplanung die Möglichkeit der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen. Als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege können diese § 1 Abs. 3 und Abs. 6 BNatSchG zugeordnet werden. Gewässerentwicklungsflächen können u. a. als Freiräume im besiedelten Bereich, als Teil des Biotopverbundes oder nach § 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG als Kompensationsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft ausgewiesen werden. Eine ausdrückliche wenn auch nur deklaratorische Verankerung des Begriffes der Gewässerentwicklungsflächen in § 1 Abs. 3 BNatSchG würde Rechtsklarheit schaffen.

Die Integration der Landschaftsplanung in die Raumordnung ist detailliert gesetzlich geregelt, wobei die Planungsebenen von Landschaftsplanung und Raumplanung identisch sind. Die Problematik unterschiedlicher Planungsräume besteht somit gleichermaßen zwischen Landschaftsplanung und wasserrechtlicher Gewässerentwicklungsplanung. Auch für eine Integration der Gewässerentwicklungsflächen in die Landschaftsrahmenpläne sind konkrete Flächenangaben und die Zuordnung hydrologischer Planungseinheiten zu den regionalen Planungsräumen erforderlich. Die häufig übereinstimmende Zuständigkeit der Umweltressorts für wasserwirtschaftliche und naturschutzfachliche Belange kann die Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Landschaftsplanung erleichtern.

Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in Bauleitpläne

Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen in Bauleitplänen

In Flächennutzungsplänen gemäß § 5 BauGB und Bebauungsplänen nach § 9 BauGB können Flächen zur Gewässerentwicklung nach aktueller Rechtslage festgesetzt werden.

Als gesetzlich geregelte Darstellungsmöglichkeiten in Flächennutzungsplänen kommen z. B. § 5 Abs. 2 Nr. 1, 2 lit. c, 5, 6, 7, 9 und 10 in Betracht. Insbesondere eignen sich Gewässerentwicklungsflächen als Ausgleichsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe in besiedelten Bereichen, die nach § 5 Abs. 2a BauGB im Flächennutzungsplan dargestellt werden können. Da der Katalog von Flächenkategorien des § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend ist, können in Flächennutzungsplänen auch Flächen ohne gesetzliche Verankerung explizit zur Gewässerentwicklung und damit unabhängig von anderen Nutzungen (wie dem Hochwasserschutz) ausgewiesen werden.

Anders als bei Flächennutzungsplänen sind die Festsetzungen für die Art der Nutzung in Bebauungsplänen an den gesetzlichen Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB gebunden. Hier bietet der Katalog mehrere Möglichkeiten der Ausweisung von Flächen zur Gewässerentwicklung, z. B. § 9 Abs. 1 Nrn. 10, 14, 16, 20, 24; Abs. 5 Nr. 1 BauGB.

Um das Bewusstsein der Gemeinden für die Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess zu schärfen, wäre eine ausdrückliche Nennung der Gewässerentwicklung in den Katalogen des § 5 Abs. 2 und § 9 Abs. 1 BauGB wünschenswert.

Zudem gibt es den sog. Ausgleichsbebauungsplan nach § 9 Abs. 1a BauGB zur Erfüllung der Eingriffsregelung. Danach können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auf den Grundstücken in einem gesonderten Bebauungsplan festgesetzt werden. So kann die Gemeinde einen Ausgleichsbebauungsplan erlassen und auf die Ausgleichsfläche im Rahmen eines späteren Eingriffs zurückgreifen. Auf die Gewässerentwicklung bezogen folgt daraus, dass Renaturierungsmaßnahmen an Gewässern als Flächenaufwertung verbucht werden und für künftige Eingriffe als Ausgleich dienen können.

Direkte Integration der Gewässerentwicklungsplanung in Bauleitpläne

Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen in der Abwägung u.a. die Darstellungen von Landschaftsplänen und wasserrechtlichen Plänen zu berücksichtigen. Dadurch müssen sich die Gemeinden zwingend mit den Inhalten der Pläne auseinandersetzen, diese können jedoch im Rahmen der Abwägung überwunden werden.

Erfasst werden hier nur Planungen, die nicht rechtsverbindlich festgesetzt wurden, also keine Außenwirkung entfalten. Dazu gehören die nur behördenverbindlichen Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG (s.o.) und die nur informellen Gewässerentwicklungspläne zur Konkretisierung der Maßnahmenprogramme (s.o.). Diese fließen in die bauplanungsrechtliche Abwägung nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB ein.

Durch Rechtsverordnung festgesetzte Wasserschutzgebiete (§ 51 WHG) und Hochwasserschutzgebiete (§ 76 Abs. 2 WHG, § 78 d Abs. 2 Satz 3 WHG) sind dagegen keine der Abwägung zugänglichen Pläne i.S.d. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB. Vielmehr sind die Gemeinden an die Gebietsfestsetzungen bei ihren Planungen gebunden. Diese werden daher nur nachrichtlich gem. §§ 5 Abs. 4, Abs. 4 a sowie 9 Abs. 6, Abs. 6a BauGB in die Bauleitpläne übernommen.

Raumbedeutsame Maßnahmen aus Gewässerentwicklungsplänen, die als Ziele der Raumordnung Eingang in die Regionalpläne gefunden haben, sind bereits bei Aufstellung der Regionalpläne abschließend abgewogen worden. Sie sind im Rahmen der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB in den Bauleitplänen umzusetzen, können also nicht mehr durch die bauplanungsrechtliche Abwägung überwunden werden. Hier zeigt sich die lenkende Bedeutung der Raumordnung.

Gewässerentwicklungsflächen als eigene wasserrechtliche Schutzgebietskategorie

Durch Rechtsverordnung festgesetzte Schutzgebiete sind nicht Gegenstand des Abwägungsvorgangs in anderen Raumplanungen, können also nicht durch Abwägung mit anderen Belangen überwunden werden. Mit der Einführung einer eigenen wasserrechtlichen Schutzgebietskategorie „Gebiete zur Gewässerentwicklung“ im WHG würde somit eine stärkere Verbindlichkeit erzielt, als durch einen Gewässerentwicklungsplan mit dem Charakter eines Fachbeitrags.

Synergien bei der Ausweisung von GEF und raumplanerische Umsetzung

Hochwasserschutz

Maßnahmen des Hochwasserschutzes weisen im Hinblick auf die Schaffung von Retentionsflächen in den meisten Fällen eine sehr gute Vereinbarkeit mit einer flächenbezogenen Gewässerentwicklung auf.

Gemäß dem in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG gesetzlich verankerten Grundsatz der Raumordnung ist für den vorbeugenden Hochwasserschutz im Binnenland v. a. durch die Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen zu sorgen. Dieser Grundsatz der Raumordnung fördert die Synergien mit der flächenbezogenen Gewässerentwicklung (s.o.), ist allerdings im Abwägungsprozess mit anderen Belangen überwindbar. In den Landesentwicklungsplänen sollte daher der Vorrang des Hochwasserschutzes durch Retentionsflächen als Erfordernis der Raumordnung festgelegt werden.

Vorranggebiete für verschiedene Funktionen oder Nutzungen können überlagert werden, soweit diese miteinander vereinbar sind; das gilt auch für Vorbehaltsgebiete. Somit kommt für die Regionalplanung grundsätzlich eine Überlagerung von Vorranggebieten für Gewässerentwicklungsflächen mit Vorranggebieten für den Hochwasserschutz durch Retentionsflächen in Betracht. Flächen zur Gewässerentwicklung können daher in bestehende oder künftig nach dem Wasserhaushaltsgesetz auszuweisende Hochwasserschutzgebiete eingebunden werden.

Ausweisung in festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten

In festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten gilt gem. § 78 Abs. 1 WHG ein grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete sowie gem. § 78 Abs. 4 WHG der Errichtung neuer und Erweiterung bestehender baulicher Anlagen. Ausnahmen bestehen z. B. für Deiche oder den Gewässerausbau. Des Weiteren ist nach § 78 a Abs. 1 Satz 1 WHG die Umwandlung von Grünland in Ackerland oder die Umwandlung von Auwald nicht zulässig. Diese gesetzlichen Nutzungsverbote decken sich mit den Anforderungen an Gewässerentwicklungsflächen.

Einer eigendynamischen Gewässerentwicklung stehen allerdings die gesetzlichen Ausnahmen vom Bebauungsverbot (§ 78 Abs. 2, Abs. 5 WHG) entgegen. So dürfen zum Einen unter bestimmten Voraussetzungen des Hochwasserschutzes ausnahmsweise neue Baugebiete ausgewiesen werden, wenn z. B. keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen. Des Weiteren sind hochwasserangepasste bauliche Anlagen im Einzelfall genehmigungsfähig.

Soweit Gewässerentwicklungsflächen in Überschwemmungsgebieten ausgewiesen werden, ist daher in der Planungs- und Verwaltungspraxis darauf zu achten, dass Ausnahmen vom Bebauungsverbot im Gewässerentwicklungskorridor ggf. zu berücksichtigen sind.

Ausweisung in Hochwasserentstehungsgebieten

Die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten kann durch Entsiegelung von Böden oder durch Aufforstung geeigneter Gebiete (§ 78 d Abs. 3 WHG) einen Beitrag zur Entwicklung von GEF leisten. Innerhalb ausgewiesener Hochwasserentstehungsgebiete bedürfen bestimmte Vorhaben einer Genehmigung (z. B. die Umwandlung von Acker in Grünland), so dass die gewünschte Entwicklung sichergestellt werden kann. In der Regel befinden sich in Hochwasserentstehungsgebieten kleine Fließgewässer (z. B. Gebirgsbäche), an denen Flächen zur Gewässerentwicklung gesichert werden können.

Naturschutz

Bei einem frühzeitigen Abgleich der naturschutzfachlichen, wasserwirtschaftlichen und raumordnerischen Ziele im Planungsprozess lassen sich Synergien der Planungsbereiche am besten nutzen. Dabei sollten die fließgewässertypischen Zielvorstellungen für Auen vom Naturschutz aufgegriffen werden. Für die Vereinbarkeit mit der Gewässerentwicklung ist es weiterhin von Vorteil, wenn von Seiten des Naturschutzes auf natürliche statt auf kulturlandschaftliche Leitbilder zurückgegriffen wird.

Vorranggebiete für Gewässerentwicklung können somit im Regelfall in den Vorranggebieten für Arten- und Biotopschutz als Teil eines Biotopverbundes ausgewiesen werden.

Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe

Raumordnungspläne, Bauleitpläne und die Landschaftsplanung ermöglichen die Ausweisung von Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche und städtebauliche Eingriffe. Als Kompensationsflächen bieten sich Gewässerentwicklungsflächen an, auf denen Renaturierungsmaßnahmen stattfinden sollen, die der Gewässerentwicklung dienen. Da Verursacher naturschutzrechtlicher Eingriffe zur Kompensation verpflichtet sind, liegt in dieser Funktion der Gewässerentwicklungsflächen eine auf Akzeptanz stoßende Nutzungsmöglichkeit.

Außerhalb des Naturschutz- und Städtebaurechts können nach § 77 Abs. 1 WHG Renaturierungsmaßnahmen an Fließgewässern auch als Ausgleichsmaßnahmen für den Verlust von Überschwemmungsgebieten anerkannt werden.

Besondere Flexibilität bietet das Instrument der Bevorratung von potenziell geeigneten Flächen in Flächenpools und von konkreten Kompensationsmaßnahmen in Ökokonten auf der Grundlage von § 16 BNatSchG und den dazu ergangenen detaillierten landesrechtlichen Regelungen.

Ein Problem kann dann entstehen, wenn Maßnahmen der Renaturierung über die Gewässerunterhaltung hinausgehen und ihrerseits einen naturschutzrechtlichen Eingriff mit der Folge einer Kompensationspflicht darstellen. Dem könnte der Gesetzgeber durch eine Ausnahmeregelung für Renaturierungsmaßnahmen entgegenwirken, welche Bestandteile von Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG sind.

Klimaanpassung

Gewässerentwicklung und die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen sind klimaschutzrelevant. Verbreiterte Ufergehölzstreifen, verlängerte Fließwege, breitere Gewässerkorridore und alle weiteren mit Gewässerentwicklungsflächen verbundenen Strukturen, stellen aktive, wenn auch stellenweise nur kleinräumige, Klimaschutzmaßnahmen dar (größere Wasserflächen stellen mehr Kaltluftschneisen zur Verfügung, mehr Ufergehölze binden CO₂, etc.).

Insgesamt betrachtet weisen naturnahe Gewässer eine deutlich höhere Resilienz gegenüber den zukünftig zu erwartenden Klimaextremen (Niedrigwasser- und Hochwasserphasen) auf.

Nutzungskonflikte und raumplanerische Minderungsmöglichkeiten

Landwirtschaft und Forstwirtschaft

Flächen, die durch (laterale) Gewässerentwicklung in Anspruch genommen werden, können i.d.R. nicht mehr konventionell landwirtschaftlich genutzt werden. Dabei stellt die Gewässerentwicklung nicht die landwirtschaftliche Nutzung zur Gänze in Frage, sondern nur im Bereich der rezenten Gewässerentwicklung. Die angrenzenden Flächen können weiter genutzt werden.

Zu Erprobungszwecken kann gemäß § 7 Abs. 1 ROG festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind (befristete oder bedingte Festlegungen). Einige Landesplanungsgesetze ermöglichen seit längerem entsprechende Festlegungen in Raumordnungsplänen, z. B. § 2 Abs. 1 SächsLPlG. Die Raumordnungsplanung kann z. B. von dem Instrument der befristeten Festlegungen zur Ermöglichung einer landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Nutzung des Gewässerentwicklungskorridors bis zur Vereinnahmung durch das Gewässer Gebrauch machen.

Bereiche mit Restriktionen (Siedlungen, Infrastruktur)

Gewässerentwicklung kann auch in Bereichen mit Restriktionen (unveränderbaren Nutzungen wie bspw. Siedlungslagen und Infrastruktur) erfolgen, wenngleich in eingeschränktem Umfang. Nach einem Abgleich des typspezifischen Leitbilds mit der Bestandsaufnahme und vorhandenen Defiziten lassen sich unter Berücksichtigung bestehender Restriktionen häufig Restflächen im oder am Gewässer für die Gewässerentwicklung ableiten. Ein Gewässer muss nicht auf seiner gesamten Länge vollständig naturnah gestaltet sein, um der Lebensgemeinschaft entsprechende Habitate liefern zu können. Streckenweise ist es ausreichend, wenn Sohl- und Uferbereiche naturnah gestaltet sind und damit sogenannte „Trittsteine“ geschaffen werden.

Binnenschifffahrt

Die Initiierung einer eigendynamischen Gewässerentwicklung im Hauptlauf lässt sich mit der Schifffahrt zum Zwecke des gewerblichen Güter- und Personenverkehrs i.d.R. nicht vereinbaren. An (Bundes)Wasserstraßen mit motorgetriebenen Fahrzeugen kommt daher eine eigendynamische und auf Laufverlagerungen ausgerichtete Gewässerentwicklung i.d.R. nicht in Betracht. An Nebenwasserstraßen mit Freizeitschifffahrt und insbesondere mit muskelbetriebenen Booten lässt sich nach Einzelfallprüfungen i.d.R. eine Gewässerentwicklung realisieren.

Die als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 7 ROG verankerte Stärkung der Binnenschifffahrt ist daher aus Sicht der Gewässerentwicklung und zum Erreichen der Ziele der WRRL kritisch zu betrachten. Zur Ermöglichung der Gewässerentwicklung sollte auf die Nutzung weiterer Fließgewässer über die bisherigen Bundeswasserstraßen hinaus für den gewerblichen motorgetriebenen Schiffsverkehr verzichtet werden.

Ausweisung in Trinkwasserschutzgebieten

Trinkwasserschutzgebiete können lokale Restriktionen für die Gewässerentwicklung auslösen, da Gewässerentwicklungsmaßnahmen potenziell negative Einflüsse auf die Trinkwassergewinnung entwickeln. Daher ist eine Einzelfallprüfung für konkrete Maßnahmen erforderlich. Der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen stehen Trinkwasserschutzgebiete dennoch nicht grundsätzlich entgegen.

Summary

The EC Water Framework Directive (WFD), which came into force in 2000, requires all surface water bodies to be upgraded to a “good ecological status” or, in the case of artificial water bodies or heavily modified bodies, to reach “good ecological potential” (Art. 4 WFD).

20 years later, these objectives have not been satisfactorily achieved for German watercourses. In particular, they show various structural deficits and poor provision of habitats due to profound hydromorphological changes. To improve the hydromorphological conditions, rivers need space for their self-dynamic, natural development. In reality, however, Germany’s watercourses have been straightened and embanked or their banks have been built over. Today it is necessary to secure available areas for natural watercourse development as well as to reclaim and renaturalise areas that have already been developed.

This report examines the contribution made by regional planning and urban land-use planning in cooperation with water management planning to secure areas for watercourse development and shows how these can be better coordinated. This concerns both content-related and procedural requirements for planning. By highlighting synergies and conflicts with other forms of use such as flood protection, nature conservation and agriculture, we are able to formulate recommendations for action by planning authorities and legislators.

Potentials and limits of regional planning and urban land-use planning to secure areas for watercourse development

Regional planning aims to ensure a supra-local and intersectoral balance of diverse land uses and functions for the entire territory of the Federal Republic of Germany and its sub-regions. According to § 1 of the *Raumordnungsgesetz* or *ROG* (Federal Regional Planning Act), the statutory guiding principle of regional planning is sustainable spatial development that reconciles the social and economic demands on an area with its ecological functions, thereby ensuring a sustainable, well-balanced order over large scales with similar standards of living established in all regions.

At the local level, preparatory urban land-use plans (*Bauleitpläne*) pursuant to § 1 para. 5 sentence 1 of the *Baugesetzbuch* or *BauGB* (Federal Building Code) ensure sustainable urban development that reconciles social, economic and environmental protection requirements, also recognising the responsibility to future generations, and guarantee socially equitable land use that serves the common good, taking into account the housing needs of the population.

In principle, the spatial requirements of watercourse development can be reflected at both of these planning levels.

Safeguarding areas through designations as objectives and principles of regional planning

The objectives or principles of regional planning as laid out in regional plans have diverse binding effects on the approval of uses and subsequent planning levels. The objectives of regional planning must be strictly observed in the planning and development measures of public authorities and trigger an obligation to adapt urban land-use plans to reflect these objectives.

According to § 4 paras. 1 & 2 *ROG*, regional planning principles must “only” be “taken into consideration” during the weighing-up or discretionary decision-making process on measures and plans of public bodies and the decisions of authorities on plans and measures of private parties, i.e. they should be discussed in the weighing-up process alongside other concerns. Thus, in contrast to regional planning *objectives*, regional planning *principles* can be overcome in this process of weighing-up, i.e. they have a weaker effect.

Proposal for the explicit anchoring of watercourse development as a regional planning principle in the ROG

§ 2 para. 2 ROG lists a number of principles related to water protection that can be specified as objectives or principles of water development in regional development plans. The concerns listed in § 2 para. 2 No. 6 ROG are worthy of particular mention.

However, watercourse development as such is not explicitly mentioned as a principle of regional planning. To strengthen the interests of watercourse development in the weighing-up process, the safeguarding of development corridors should be considered as a planning principle in § 2 para. 2 No. 6 of ROG, thereby to permit the self-dynamic, natural development of watercourses.

Proposal for a federal programme of principles for watercourse development

The inclusion of watercourse development concerns in the weighing-up process for regional development plans could also be ensured by drawing up a federal programme of principles (*Grundsätzeplan*) based on § 17 para. 3 ROG. At the same time, by raising the awareness of the planning authorities for these concerns, the interests of watercourse development would gain prominence in the weighing-up process. To this end, the principle of § 2 para. 2 No. 6 ROG could be concretised with regard to the aspect of watercourse development.

Limited impact of regional planning regulations on private individuals

Regional planning objectives are not comprehensively binding on projects and uses of private individuals. In regard to safeguarding areas for watercourse development, we can highlight the obligation to adapt the instrument of urban land-use planning pursuant to § 1 para. 4 BauGB, according to which preparatory land-use plans (*Bauleitpläne*) must be tailored to reflect the objectives of regional planning. Binding land-use plans (*Bebauungspläne*) directly regulate the legal relationships with the users of the land. If areas for watercourse development are secured in regional plans as regional planning objectives and anchored in binding land-use plans due to the obligation to conform with regional planning, this excludes any future uses of these areas that conflict with the function of watercourse development.

Furthermore, according to § 35 para. 3 sentence 2 BauGB, a building project in undesignated outlying areas may not contravene the objectives of regional planning. With regard to watercourse development, sites in outlying areas can be protected from development by appropriately designating the objectives of regional planning.

There is no regional planning clause corresponding to § 35 para. 3 sentence 2 BauGB for undesignated inner urban areas according to § 34 BauGB, so that development projects contravening the objectives of regional planning cannot be directly prevented here. Only if a preliminary planning obligation of the municipality can be advocated on the basis of § 1 para. 4 BauGB, which the Federal Administrative Court has done in certain cases, can land in settlement areas also be indirectly secured against conflicting uses. Legal certainty can also be created by laws promulgated by the *Länder* requiring such preliminary planning.

In addition, the influence of regional planning is generally limited to existing uses and structures that have been approved and those which do not require approval, as these generally enjoy protection under § 14 of the *Grundgesetz* (Basic Law), which guarantees property rights.

Priority areas and reserve areas as suitable categories for the designation of watercourse development areas

The *Raumordnungsgesetz* (Federal Regional Planning Act) provides, among other things, for priority areas (*Vorranggebiete*) and reserve areas (*Vorbehaltsgebiete*) as spatial categories in § 7

ROG, which can be considered for the designation of watercourse development areas. They differ in their legal impact.

Priority areas are allocated for certain regionally significant functions or uses while excluding other regionally significant uses. The designation of a priority area triggers the above-described effect of a regional planning objective (e.g. the requirement to adapt urban land-use planning to reflect the objectives of regional planning and to ensure the compatibility of building projects in outlying areas). This is the most effective way to secure watercourse development areas.

Reserve areas are those where special importance is attached to certain regionally significant functions or uses when balanced with competing regionally significant uses. Their designation can thus be overcome in the weighing-up process by other particularly important concerns. In contrast to priority areas, they do not represent objectives but only principles of regional planning. The steering power of reserve areas is accordingly limited.

Consequently, regional planning should be obliged to designate priority areas that serve watercourse development through specifications in regional development plans of the *Länder*, whereby leeway should be left for the selection of sites. It would also be conceivable to specify a fixed percentage of land to be protected along watercourses in each region.

The designation of reserve areas is warranted for areas where a certain flexibility is required, e.g. in order to be able to react to current developments in the settlement area. In addition, and as a precautionary measure, regional planning could designate areas for which no sectoral planning statement has yet been made as reserve areas for watercourse development in order to secure these from other forms of use.

The specification of standard regional planning objectives for watercourse development in regional plans of the *Länder* would be conducive to water management according to river basin units, and could form the basis for a general concept of the *Länder* authorities to secure watercourse development areas.

Current status of watercourse development planning in Germany and basic water management

The watercourse development area or development corridor is not identical with the riparian strip as standardised in the *Wasserhaushaltsgesetz* or *WHG* (Federal Water Act) and the Water Acts of the *Länder* in accordance with § 38 WHG. The main objective of the riparian strip is to reduce water pollution from agricultural activities on nearby land.

In contrast to the riparian strip, the watercourse development corridor has a variable extent depending on the type and size of the watercourse. It provides the watercourse with the space it needs for a type-specific self-dynamic development and is not limited to acting merely as a buffer area to protect against water pollution.

Water law planning with potential contents of watercourse development

Programme of measures

Although watercourse development planning has not yet been enshrined in law as an independent instrument, under European Union law and according to § 82 and § 83 of the WHG it is mandatory to draw up suitable programmes of measures and management plans. In the programmes of measures under § 82 WHG, watercourse development measures are identified programmatically.

Management plans under § 83 WHG, on the other hand, are primarily documentary in nature. They contain a summary of the programme of measures and define the specific management objectives.

In order to integrate watercourse development measures into regional development plans, the programme of measures must therefore be considered a form of sectoral planning. As internal administrative regulations, programmes of measures are only binding on the authorities and have no wider impact on the general public.

Watercourse development measures are presented in tabular form in the programmes of measures. Although the measures are assigned to specific surface waters, they are highly abstract and general. For this reason, they do not exert a strong steering effect. In some cases, the length of the watercourse section or the size of the area (e.g. for floodplain development) where the measure is to be implemented may be specified but the exact location left undetermined.

Informal watercourse development plans

Watercourse development plans (WDPs) are action and measure-oriented instruments that consider watercourse systems as a whole, e.g. as a planning unit. Different models exist in the *Länder* for this type of hydromorphological planning. In most WDPs, the hydromorphological measures are concretised for a specific location.

Taking into account regional differences, the various concepts of watercourse development planning all share the principle of voluntary action and cooperation; they are to be understood as a (proposal-based) form of planning which is only rarely binding on the authorities.

Currently, these development plans are at least partially transferred into catalogues of measures that are binding within the administration (e.g. the overviews of measures according to the Water Act of North-Rhine Westphalia – LWG NRW), but at the price of losing any reference to a specific location.

Interaction of water development planning and regional planning

Regional planning can support watercourse development planning in two ways: by the precautionary securing of sites for later development measures and by integrating concrete watercourse development planning into regional development plans.

Proactive securing of development corridors through regional planning

By securing sites for spatially significant watercourse development measures as a precautionary measure, regional planning can already safeguard areas in advance of concrete watercourse development planning. In order to secure sites in this way, it would be helpful for regional planning to know the necessary size of corridors along watercourses. Development corridors could be calculated and mapped in the various *Länder* independently of existing land uses and restrictions, following the example of the *de facto* floodplains under § 76 para. 1 WHG.

On this basis, regional planning authorities would be able to designate priority or reserve areas for watercourse development even before concrete water management measures are planned.

Reactive safeguarding of sites by integrating watercourse development planning into regional planning

Basic duty to take sectoral planning into account

According to § 7 para. 4 ROG, regional development plans should also contain specifications on regionally significant plans and measures of public authorities and entities in accordance with § 4 para. 1 sentence 2 which are suitable for incorporation into regional plans, are necessary for

coordinating claims on land and can be safeguarded by way of the objectives or principles of regional planning. The regionally significant sectoral plans shall be weighed against other concerns, i.e. the uses and functions of regional planning, in accordance with § 7 para. 2 ROG.

Lack of suitable programmes of measures under § 82 WHG for the purpose of integration

Due to their programmatic character and the lack of site/area references, the programmes of measures in their current form are hardly suitable for integration into regional plans. They require concretisation through water development planning for smaller hydrological units such as sub-basins or water bodies.

General suitability of informal water development plans for integration

As with landscape planning under §§ 8 ff of the *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege* or *BNatSchG* (Federal Nature Conservation Act), other sectoral plans which have the legally non-binding character of a sectoral contribution can be integrated into regional plans on the basis of § 7 para. 4 ROG. This also applies to watercourse development plans and concepts drawn up by water management authorities when concretising the programmes of measures.

Establishing the duty to concretise the programmes of measures through watercourse development plans in the WHG or the water acts of the *Länder*

If the Federal Water Act or the water acts of the *Länder* included an obligation and detailed specifications for concretising the programme of measures for watercourse development planning, this would promote the integration of watercourse development planning into regional planning and thus help implement the objectives of the WFD. At the same time, water development planning should have the character of a sectoral contribution to regional planning. In particular, the applicability of water development planning for regional planning could be anchored along the lines of § 9 para. 3 sentence 2 *BNatSchG*.

Ways of promoting the coherence of diverse planning areas subject to measures of water management planning and regional planning.

According to the requirements of the WFD and the corresponding implementation of the Directive in the Federal Water Act, programmes of measures must be drawn up for the river basin districts (*Flussgebietseinheiten*). In the field of regional planning, the notion of management according to river basin districts should be reflected by general regional planning concepts across the *Länder*. Furthermore, the allocation of such planning areas facilitates the integration of the WDP into regional planning.

Allocation of water management planning units to regional planning areas

Water development plans are also drawn up for hydrological units (river basin districts down to sub-basin districts or *Teileinzugsgebiete* (TEGs) within the meaning of § 3 No. 14 WHG as well as water bodies) as a concretisation of the programmes of measures, which is why an allocation of hydrological units to regional planning areas is necessary for the effective integration of water development planning into regional planning.

Interregional cooperation

While sub-basins cross the borders of regional planning areas, river basin districts generally cross the borders of the *Länder* as well as national borders. Therefore, interregional cooperation between regional planners based on § 14 ROG is necessary as a parallel to the cooperation of the *Länder* in the river basin communities or to the cooperation of the water authorities in the sub-basins. In this context, previous concepts of cooperation in the field of flood protection could be extended to include the WDP.

Regional development plans at national level for watercourse development

Cross-*Länder* regional development concepts for watercourse development could be supported by cross-*Länder* regional development plans in the form of “watercourse development plans” corresponding to the “flood protection plans” regulated by § 17 para. 2 ROG. For such regional development plans based on § 17 para. 2 ROG, an explicit addition to the provision would be required to encompass the topic of “spatially significant water protection”. Such a regional development plan would necessarily encroach on the planning sovereignty of the *Länder*. The goal of realising general regional planning concepts for the river basin districts should therefore not already be achievable in other ways, such as through intensive interregional cooperation.

As an alternative that would not require any legislative amendment, the above-described plan of principles for area-based watercourse development pursuant to § 17 para. 3 ROG could promote agreed standards for the integration of spatially significant watercourse development concerns into regional plans. However, since this plan, in contrast to a plan under § 17 para. 2 ROG, may only contain (concrete) principles and no objectives of regional planning, it has a weaker steering effect.

Partial updates of regional development plans to reflect different planning periods

The WFD and the Federal Water Act stipulate a six-year management cycle for updating the programmes of measures and flood risk management plans; the concretising WDP is generally also based on this cycle. The planning periods for the regional plans under the planning laws of the *Länder* are normally longer. The ten-year period for regional development plans at national level pursuant to § 8 para. 8 ROG can serve as an orientation to assess the need for updating. For the effective integration of watercourse development planning, partial updates of the regional plans focusing on watercourse development and flood protection should be carried out in coordination with the water management cycle on the basis of § 7 para. 1 sentence 3 ROG.

Co-participation of the competent authorities in the planning processes

Early participation of the concerned authorities in the planning processes can strengthen awareness of the relevance of regional planning/sectoral planning for their own planning area and thus the coordination and usability of the plans.

Some examples of this could be the early participation of regional planning authorities in drawing up programmes of measures (as stipulated in § 86 WG NRW), the involvement of the departments of those ministries responsible for regional and landscape planning in the committees of the river basin communities, or the requirement for agreement with the environment ministry in the preparation of regional plans of the *Länder*, following the example of §§ 3, 17 LPIG NRW.

Involvement of stakeholders in watercourse development planning

To foster the acceptance of watercourse development planning and thus its feasibility in regional planning, it is also necessary to involve affected stakeholders at an early stage of the planning process.

§ 85 WHG can form the basis for early stakeholder participation in the development and implementation of the WDP. Even though the provision only explicitly requires the facilitation of participation in the drawing up the programme of measures, it also (in conformity with the regulations) encompasses the encouragement of participation in the implementation of the WFD and thus – in particular – in the informal water development plans or concepts that concretise the programme of measures. It is recommended that § 85 WHG be concretised according to the water laws of the *Länder* or through internal administrative regulations.

Integration of watercourse development measures via landscape planning into regional development plans

If separate watercourse development planning does not (yet) exist, landscape planning can also play an important role, especially against the background of ecologically-oriented objectives. Under the current legal situation, there is the option of designating watercourse development areas in a similar fashion to regional plans and urban land-use plans. Under § 1 para. 3 and para. 6 BNatSchG, these can be assigned as objectives of nature conservation and landscape management. Watercourse development areas can be designated as open spaces in settlements areas, as part of the biotope network or as compensation areas for interventions in nature and landscape in accordance with § 9 para. 3 no. 4 BNatSchG. Legal clarity would be ensured by an explicit if only declaratory anchoring of the concept of watercourse development areas in § 1 para. 3 BNatSchG.

The integration of landscape planning into regional planning is legally regulated in some detail, whereby the planning levels of landscape planning and regional planning are in fact identical. The problem of different planning areas thus exists equally between landscape planning and watercourse development planning. In order to integrate watercourse development areas into the landscape framework plans, it is necessary to specify the areas concerned and allocate hydrological planning units to the regional planning areas. The frequently overlapping competences within the environmental ministry in regard to water management and nature conservation issues can facilitate the integration of watercourse development planning into landscape planning.

Integration of watercourse development measures in urban land-use plans

Possibilities of designating watercourse development areas in urban land-use plans

Under the current legal situation, areas for watercourse development can be designated in preparatory land-use plans pursuant to § 5 BauGB and legally-binding land-use plans pursuant to § 9 BauGB.

The legally regulated options for designation in land-use plans are, for example, § 5 para. 2 no. 1, 2 lit. c, 5, 6, 7, 9 and 10. In particular, under nature conservation law, watercourse development areas are suitable as compensation for interventions in settlement areas which can be represented in the land-use plan in accordance with § 5 para. 2a BauGB. Since the catalogue of land-use categories in § 5 para. 2 BauGB is not exhaustive, areas can also be explicitly designated for watercourse development in preparatory land-use plans without legal anchoring and thus independently of other uses (such as flood protection).

In contrast to preparatory land-use plans, the specifications on the form of use in binding land-use plans are tied to the legal catalogue of § 9 para. 1 BauGB. Here the catalogue offers several options for designating areas for watercourse development, for example § 9 para. 1 nos. 10, 14, 16, 20, 24; para. 5 no. 1 BauGB.

In order to raise the awareness of municipalities for watercourse development in the weighing-up process, it would be desirable to explicitly mention watercourse development in the catalogues of § 5 para. 2 and § 9 para. 1 BauGB.

In addition, the so-called compensatory development plan (*Ausgleichsbebauungsplan*) according to § 9 para. 1a BauGB exists to fulfil the intervention regulation. According to this, areas or measures for compensation can be specified on plots of land in a separate binding land-use plan. In this way, the municipality can issue a compensation development plan and make use of the compensation area in the context of some later intervention. For watercourse development, this

implies that renaturation measures on watercourses are recorded as land upgrading and can serve as compensation for future interventions.

Direct integration of watercourse development planning into urban land-use plans

Under § 1 para. 6 no. 7 lit. g BauGB, the discussions when drawing up urban land-use plans must take account of the designations of landscape plans and water management plans, among others. This means that while the municipalities must necessarily deal with the contents of these plans, they can be overcome in the weighing-up process.

Only plans that are not legally binding, i.e. that have no external effect, are considered here, including the programmes of measures that are only binding on the authorities under § 82 WHG (see above) and the informal watercourse development plans for concretising the programmes of measures (see above). According to § 1 para. 6 no. 7 lit. g BauGB, these are included in the weighing-up process.

In contrast, water protection areas (§ 51 WHG) and flood protection areas (§ 76 para. WHG, § 78 para. 2 sentence 3 WHG) established by statutory order are not plans that can be weighed up within the meaning of § 1 (6) no. 7 (g) BauGB. Rather, the municipalities are bound by the zoning designations in their planning. These are therefore only incorporated into the preparatory urban land-use plans for information purposes in accordance with §§ 5 para. 4, para. 4a and 9 para. 6, para. 6a of the BauGB.

Spatially significant measures from watercourse development plans which are incorporated into regional plans as objectives of regional planning have already been conclusively weighed up when the regional plans are drawn up. They must be implemented in the preparatory urban land-use plans under the obligation to obey the principles of regional planning laid out in § 1 para. 4 BauGB, and can therefore no longer be overcome by the weighing-up process under planning law. This demonstrates the significance of regional planning as a steering mechanism.

Watercourse development areas (WDAs) as a separate category of protected area under water law

Protected areas established by legal ordinance are not subject to the weighing process as in other instances of regional planning, and thus cannot be overcome by balancing these against other concerns. The introduction of a separate category of protected areas under water law, namely “areas for the development of watercourses”, in the WHG would therefore be more binding than a water development plan with the character of a sectoral report.

Synergies in the designation of WDAs and the implementation of spatial plans

Flood protection

With regard to the creation of retention areas, flood protection measures are in most cases highly compatible with land-based watercourse development.

According to the regional planning principle under § 2 para. 2 no. 6 sentence 5 ROG, preventive flood protection in inland areas is to be ensured primarily by securing or reclaiming floodplains, retention areas and overflow areas. While this principle of regional planning promotes synergies with area-related watercourse development (see above), it can be overridden by other concerns in the weighing process. The priority of flood protection through retention areas should therefore be specified as a regional planning requirement in the regional development plans of the *Länder*.

Priority areas (*Vorranggebiete*) for different functions or uses can overlap insofar as they are compatible; this also applies to reserve areas (*Vorbehaltsgebiete*). Thus, regional planning can in principle allow the overlapping of priority areas for watercourse development areas with priority areas for flood protection through retention areas. Areas for watercourse development can thus be integrated into existing flood protection areas or those to be designated in future under the *Wasserhaushaltsgesetz* (Federal Water Act).

Designation as permanent and provisionally protected floodplains

§ 78 para. 1 WHG prohibits the designation of new development areas in permanent and provisionally protected floodplains while § 78 para. 4 WHG further prohibits the construction of new buildings or the expansion of existing structures. Exceptions exist, for example, for dykes or the expansion of water bodies. Furthermore, § 78 a para. 1 sentence 1 WHG prohibits the conversion of grassland into arable land or the conversion of riparian forest. These legal bans in land use coincide with the requirements for watercourse development areas.

However, the legal exceptions to the prohibition of development (§ 78 para. 2, para. 5 WHG) stand in the way of self-dynamic watercourse development. Thus new development areas may be designated as an exception under certain conditions of flood protection, e.g. if there are no other possibilities for settlement development. Furthermore, flood-adapted structures may be approved in individual cases.

Insofar as watercourse development areas are designated in floodplains, it must be ensured in planning and administrative practice that exceptions to the building ban in the watercourse development corridor are potentially taken into account.

Designation of sites in flood formation areas

The designation of flood formation areas can contribute to the development of WDAs by unsealing soils or by the afforestation of suitable areas (§ 78 d para. 3 WHG).

Within designated flood formation areas, certain projects require permission (e.g. the conversion of arable land into grassland) before the desired development can safely proceed. Generally, flood formation areas contain small watercourses (e.g. mountain streams), along which land can be secured for watercourse development.

Nature conservation

Synergies between the diverse planning sectors can best be exploited by reconciling the aims of nature conservation, water management and regional planning at an early stage in the planning process. In this context, the typical riverine objectives for floodplains should be borrowed from nature conservation. To ensure compatibility with watercourse development, it is also advantageous if the focus is on natural models of nature conservation rather than cultural landscapes.

As a rule, priority areas for watercourse development can be designated in priority areas for species and biotope protection as part of a biotope network.

Use of watercourse development areas to compensate for interventions under nature conservation law.

Regional development plans, urban land-use plans and landscape planning allow for the designation of areas to compensate for interventions linked to nature conservation and urban development. Suitable compensatory sites can be watercourse development areas on which renaturation measures are to take place that serve watercourse development. Since nature conservation law places the obligation to compensate on those responsible for interventions, this function of watercourse development areas is an acceptable form of use.

Outside of nature conservation and urban development law, § 77 para. 1 WHG specifies that renaturation measures on watercourses can also be recognised as compensatory measures for the loss of floodplains.

Here great flexibility is offered by the instrument of the stockpiling of potentially suitable areas in so-called “land pools” (*Flächenpools*) and of concrete compensatory measures in eco-accounts on the basis of § 16 BNatSchG and the detailed legislation issued by the *Länder*.

A problem can arise if renaturation measures go beyond watercourse maintenance and in turn constitute an intervention under nature conservation law leading to the requirement to provide compensation. Legislation could address this by providing an exemption for renaturation measures that are components of programmes of measures under § 82 WHG.

Climate adaptation

Watercourse development and the designation of watercourse development areas are both relevant to climate protection. Widened riparian woodland strips, extended flow paths, wider watercourse corridors and all other structures associated with watercourse development areas represent active, albeit in some cases only small-scale, climate protection measures (larger areas of water provide more ventilation corridors for cool air, while riparian wooded areas bind CO₂, etc.).

Generally speaking, near-natural watercourses and bodies have a significantly higher resilience to the climate extremes which we can expect in the years to come (low water periods vs. periods of flooding).

Conflicts of use and mitigation options through spatial planning

Agriculture and forestry

Areas that are consumed by (lateral) watercourse development can normally no longer be used for conventional agricultural purposes. Watercourse development does not undermine agricultural use in its entirety, but only in areas of recent watercourse development. Adjacent areas can continue to be used.

For the purposes of evaluation, it can be stipulated under § 7 para. 1 ROG that certain uses and functions of an area are only planned for a specific period of time or until certain circumstances arise (temporary or conditional designations). Some planning laws of the *Länder* have long allowed such designations in regional development plans, e.g. § 2 para. 1 SächsLPlG. Regional planning can, for example, make use of the instrument of temporary designations to enable agricultural or forestry use of the development corridor until it is taken over by the watercourse.

Areas with restrictions (settlements, infrastructure)

Watercourse development can also take place in areas with restrictions (permanent forms of use such as settlement and infrastructure), albeit to a limited extent. After comparing the type-specific model with an analysis of land uses and existing deficits, residual areas in or along the watercourse can often be designated for watercourse development, while taking into account existing restrictions. A watercourse does not have to be completely near-natural along its entire length in order to provide appropriate habitats for the local flora and fauna. In some stretches, it is sufficient if riverbed and bank areas are designed in a near-natural way, thus creating so-called “stepping stones”.

Inland navigation

The initiation of self-dynamic watercourse development in the primary waterway is generally incompatible with navigation for the transport of persons or goods. On (federal) waterways with motorised vessels, self-dynamic watercourse development aimed at shifting the course of a river can thus generally be excluded. On tributary waterways featuring recreational boating and especially with human-powered vessels, watercourse development can usually be realised after assessing each individual case.

The strengthening of inland navigation, which is anchored as a principle of regional planning in § 2 para. 2 no. 3 sentence 7 ROG, must therefore be viewed critically from the perspective of watercourse development and the achievement of the WFD objectives. In order to facilitate watercourse development, it is essential to avoid the use of other rivers and streams beyond the existing federal waterways for commercial motorised shipping.

Designation of protected areas for drinking water

The designation of protected areas for drinking water areas can trigger local restrictions on watercourse development as any such development measures can potentially have a negative impact on the production of drinking water. Therefore, specific measures must be scrutinised on a case-by-case level. Nevertheless, the designation of watercourse development areas is not fundamentally incompatible with protected areas for drinking water.

1 Hintergrund

1.1 Ziel der Untersuchung

Die Herausforderungen für die Flächenbedarfe aufgrund der Maßnahmenplanung der Wasserrahmenrichtlinie in Kombination mit den prognostizierten klimatischen Entwicklungen entstehen für die Wasserwirtschaft hinsichtlich des Bedarfs an Trink- und Brauchwasserressourcen sowie intensiver werdender Extremereignisse, wie Dürre, Hochwasser und Starkregen.¹ Neben den klimatischen Entwicklungen stellen die Siedlungsentwicklung sowie die fortschreitende Intensivierung der Landwirtschaft und der damit in Verbindung stehenden Landnutzungswandel die Städte und Regionen vor Herausforderungen, welche auch veränderte Nutzungsansprüche, Wasserbedarfe und Überformungsprozesse von Oberflächengewässern und deren Einzugsgebieten bedingen.²

Es ist nicht zu verkennen, dass die regulären Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG für die stark kultur- und agrarlandschaftlich geprägten Regionen Deutschlands eine große Herausforderung darstellen. Für die Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. guten ökologischen Potentials sind umfangreiche Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung erforderlich, etwa durch Herstellung der erforderlichen Durchgängigkeit, morphologischen Verhältnisse, Retentionsräume und Ufervegetation mit entsprechendem Flächenbedarf im Gewässerumfeld. Seit Beginn der Umsetzung der WRRL war ersichtlich, dass darin eine Generationenaufgabe liegt, die erhebliche zusätzliche Investitionen im Bereich der öffentlichen Wasserwirtschaft incl. der Gewässerunterhaltung, konfliktträchtige Anpassungen in der landwirtschaftlichen Flächennutzung und den Aufbau adäquater Umsetzungsstrukturen erfordert.

Wenn nun – mehr als 20 Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie – nur geringe Fortschritte bei der Zielerreichung zu verzeichnen sind, darf nicht vorschnell darauf geschlossen werden, dass die Ziele überzogen sind, sondern es ist auch zu fragen, ob die verantwortlichen Landesverwaltungen und Regierungen die Ziele hinreichend beachtet und alle erforderlichen und zumutbaren Anstrengungen unternommen haben, um sie effektiv umzusetzen. Jedenfalls in Bezug auf den ökologischen Gewässerzustand müssen daran allerdings Zweifel bestehen im Hinblick auf eine Umsetzungspraxis, die sich vornehmlich auf freiwillige Maßnahmen beschränkt, auf Umsetzungszwang gegenüber Unterhaltungsträgern und Grundeigentümern verzichtet, kaum zusätzliche Vollzugskapazitäten geschaffen und die Finanzierung der Gewässerentwicklung weitgehend auf die Kofinanzierung von EU-Regionalfördermitteln – namentlich der ELER-Landwirtschaftsförderung – beschränkt hat. Insbesondere der Freiwilligkeitsansatz hat begrenzten Effekt auf die europa- und bundesrechtlichen Umsetzungsverpflichtungen, die sich aus den verbindlichen Zielvorgaben des § 27 WHG i.V.m. Art. 4 WRRL und den Pflichten zur Planung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen gemäß § 82 i.V.m. Art. 11 WRRL ergeben. Die Umsetzungsdefizite sind deshalb keinesfalls nur auf den (zu) hohen Anspruch des Zielprogramms zurückzuführen, sondern wesentlich auch die Folge einer unzureichenden Umsetzungs politik, die sich den erforderlichen Investitionen und Eingriffen in die Nutzungsarrangements weitreichend verweigert hat. Um diesem Umsetzungsdefizit zu begegnen, sind die Einsatzmöglichkeiten bisher vernachlässigter Rechts- und Planungsinstrumente wie die Raumordnung und Bauleitplanung zu eruieren.

Für Deutschland wurde für die Zielerreichung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) die Verbesserung der hydromorphologischen Ausstattung der Gewässer als eine der

¹ DAS 2008, S. 15.

² DWA 2013, S. 2.

wesentlichen Wasserbewirtschaftungsfragen herausgestellt (BMU/UBA 2016). Der hierfür benötigte Ausbreitungs- und Entwicklungsraum (im Folgenden „Entwicklungskorridor“ genannt) von Fließgewässern kann anhand der LAWA Verfahrensempfehlung „Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung von Fließgewässern“ (LFP Projekt O 4.13) für die Erreichung des „guten ökologischen Zustands“ oder des „guten ökologischen Potenzials“ ermittelt werden, ist aber rechtlich nicht verankert. Zudem fehlt es an einer strukturierten Abstimmung der Raumplanung mit den Konzepten der gesetzlich nicht geregelten informellen Gewässerentwicklungsplanung³ hinsichtlich einer lagekonkreten Ausweisung und Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen, um die Bewirtschaftungsziele gemäß der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Das vorliegende F+E-Vorhaben verfolgt demzufolge das Ziel, den Nationale Wasserstrategie bezüglich der beschriebenen Problemstellung zu unterstützen, indem im Rahmen der Projektarbeit die gewässerbezogenen Aspekte der Raumplanung einerseits und die Instrumente der planerischen, flächenbezogenen Gewässerentwicklung andererseits aufgezeigt, und deren wechselseitigen Bezüge auf Kohärenz überprüft werden.

Vor diesem Hintergrund ist zu überprüfen, ob und in welcher Form die Inhalte der WRRL-Maßnahmenprogramme in die Raumordnung übernommen werden können. Im Gegenzug sind die Planungswerkzeuge der Raumordnung anhand ihrer gewässerbezogenen Ziele, Maßnahmen und Erfordernisse zu analysieren, inwiefern diese im Rahmen von Gewässerentwicklungskonzepten oder konkreten Objektplanungen Eingang finden.

Dabei ist der identifizierte fachliche, planerische oder rechtliche Handlungsbedarf zu untersuchen. Vor dem Hintergrund geeigneter Anknüpfungspunkte zwischen den Instrumenten der Raumplanung und Gewässerentwicklungsplanung sind dabei geeignete Methoden zur Implementierung von Gewässerentwicklungskorridoren in die Planungspraxis zu beschreiben. Hierbei können auch Ansätze zur Konfliktlösung unter Effizienzgesichtspunkten dienlich sein, wie sie beispielsweise durch eine flächendeckende Anwendung der Strahlwirkungs- und Trittstein-konzeption⁴ realisiert werden könnten. Zentral ist jedoch die Prüfung und Darstellung der Schnittstellen und rechtlichen Verankerung der für die Gewässerentwicklung notwendigen Flächenansprüche in der Raumplanung.

Im ländlichen Raum und im Freiraum lassen sich Synergieeffekte ausmachen, die auf regionaler Ebene vor allem in der Regionalplanung berücksichtigt werden können; hierbei geht es im Einzelnen um die Lösung von Nutzungskonflikten.

Soweit Multi-use-Ansätze zum Einsatz kommen, deren Koordinierung mit Hilfe der Raumplanung realisiert werden können, lassen sich zum Beispiel im städtischen Raum wasserwirtschaftliche Ziele mit jenen der Naherholung und Klimaanpassung kombinieren. Dazu bedarf es einer gesamtheitlichen raumplanerischen interkommunalen Abstimmung, die sich auf Ebene der Kommunen mit Hilfe der Bauleitplanung umsetzen lässt.

1.2 Vorgehen und Methodik

Die im Kap. 2 als Fach- und Sachgrundlage dienende Darstellung des Potenzials der Raumplanung zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen analysiert den Aufbau und die Strukturen des deutschen Raumplanungssystems, die Instrumente sowie die raumplanerischen Anknüpfungspunkte zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung. Dabei werden bundes- und länderspezifische Unterschiede berücksichtigt.

³ Siehe dazu insbesondere Kap. 3.

⁴ DRL 2008, LANUV NRW 2011, S. 10.

Das Kap. 3 beschreibt die grundsätzliche Bedeutung von Gewässerentwicklungsflächen zur Zielerreichung der Vorgaben im Gewässerschutz sowie die Grundlagen und den aktuellen Stand der Gewässerentwicklungsplanung in Deutschland.

In Kap. 4 werden die Zwischenergebnisse aus den vorgenannten Kapiteln hinsichtlich der wechselseitigen Anknüpfungspunkte zwischen Raumplanung und flächenbezogener Gewässerentwicklung vertieft und diese in ihrem Zusammenspiel eingeschätzt. Im Ergebnis werden planerische und verfahrensrechtliche Handlungserfordernisse *de lege lata* und *de lege ferenda* herausgearbeitet.

Kap. 5 widmet sich einerseits den Synergien, die bei der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen genutzt werden können, andererseits dadurch entstehenden Nutzungskonflikten. Dazu werden jeweils raumplanerische Lösungsansätze aufgezeigt. Schwerpunkte für Synergien bilden in dieser Untersuchung der Hochwasserschutz und die Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe. Als Nutzungskonflikte werden Siedlungen und Infrastruktur, Landwirtschaft und Binnenschifffahrt näher beleuchtet.

1.3 Beitrag zur Nationalen Wasserstrategie

Um die Auswirkungen der oben skizzierten Entwicklungen auf den Wassersektor zu analysieren und Lösungsstrategien zu erarbeiten, initiierte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) gemeinsam mit dem Umweltbundesamt (UBA) im Jahr 2018 den „Nationalen Wasserdialoq“. Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, durch eine breite Akteursbeteiligung besondere Herausforderungen und Querschnittsthemen zu identifizieren und Lösungsansätze zu adressieren, um die deutsche Wasserwirtschaft langfristig zukunftsfähig zu gestalten.

Als ein Querschnittsthema wird die Vertiefung von Fragen der Gewässerentwicklungsplanung im Kontext mit Nutzungskonkurrenzen auf bestimmten Grundflächen angesehen, um Zielkonflikte hinsichtlich des Nutzungsdrucks auf gewässernahe Flächen zu beschreiben und entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Auf Seiten der Planungs- und Rechtsinstrumente der Wasserwirtschaft stehen für eine derartige Regulierung Richtlinien, Gesetze, Verordnungen, Pläne und Programme zur Verfügung und stellen im Querbezug insbesondere zu naturschutzfachlichen Instrumentarien zentrale Handlungsrahmen zur jeweiligen Zielerreichung dar.

2 Analyse der Raumplanung in Bezug auf Gewässerentwicklung

Die Analyse des Zusammenspiels von Raum- und Gewässerentwicklungsplanung setzt zunächst eine grundsätzliche Betrachtung des räumlichen Planungssystems mitsamt dessen Struktur und Planungsebenen sowie beteiligten Akteuren und planerischen Instrumenten voraus.

Das räumliche Planungssystem Deutschlands unterteilt sich zum einen in raumbezogene Gesamtplanung und zum anderen in raumbezogene Fachplanung. Im Zentrum der räumlichen Gesamtplanung stehen die integralen Planungen der Landes- und Regionalebene (Raumordnungsplanung) und der Gemeindeebene (Bauleitplanung), die insgesamt die räumliche Gesamtplanung bilden.

Ziel dieses Kapitels ist es, die wesentlichen Aspekte und das Zusammenwirken der Raumplanung (gesamträumliche Planung und Fachplanung) auf allen Planungsebenen darzustellen, die für die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen relevant sind.

Die Analyse des Raumplanungssystems erfolgt kontextbezogen im Hinblick auf die Unterstützung der flächenbezogenen Gewässerentwicklung, um den Umfang überschaubar zu halten. An geeigneten Stellen erfolgt die Benennung konkreter Beispiele zur Veranschaulichung.

Die Raumplanung kann insbesondere bei zwei Herausforderungen in der Umsetzung der WRRL beitragen, und zwar

- der Verfügbarkeit von Flächen für die Gewässerentwicklung und
- der Durchgängigkeit von Gewässern.

Die geschieht in der Raumordnung durch die Aufstellung von Raumordnungsplänen, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Maßnahmen einer ökologischen Gewässerentwicklung benötigen Raum und Zeit, um den guten Zustand nach WRRL zu erreichen.⁵ Die Raumplanung beinhaltet beide Aspekte, zum einen über die Standortsteuerung und zum anderen über die ihr eigene Langfristperspektive (s. Tabelle 2, Planungszeiträume, Kap. 4.1.7).

Die Flächenbereitstellung für Gewässerkorridore wird bisher überwiegend nur in kleinen Projekten realisiert. Erforderlich ist stattdessen die Entwicklung weit größerer zusammenhängender Gewässerstrecken, was längerfristige Projekte und ein maßnahmenübergreifendes prospektives Flächenmanagement, einschließlich Tauschflächen, in den Vordergrund rückt.⁶

Die Raumordnung kann sich positionieren, indem sie deutlich macht, wo die ihr innewohnende integrative Perspektive auch die fachlichen Belange unterstützt. Insbesondere auf der Ebene der Regionalplanung ist der Mehrwert der raumordnerischen Sicherung von Fachplanungsbelangen zu identifizieren, da vor allem hier die Raumordnungsziele und -grundsätze räumlich konkreter und für nachfolgende Planungen und Maßnahmen umsetzbar werden.

Über die Inhalte und Möglichkeiten der Raumplanung hinaus ist zu untersuchen, ob es Hemmnisse in der Zusammenarbeit zwischen Raum- und Fachplanungsbehörden gibt.

⁵ Stockhaus et al., S. 45.

⁶ Stockhaus et al., S. 45.

Neben der gesamträumlichen Planung wird die Landschaftsplanung als naturschutzfachliche Planung in den Blick genommen, da sie eng mit der Raumordnung und Bauleitplanung verzahnt ist und Ansatzpunkte für eine Implementierung von Gewässerentwicklungsflächen bietet.

Die Festlegungen der Raumordnung haben wiederum Auswirkungen auf die Bauleitplanung und die Zulassung von baulichen Vorhaben im Außenbereich. Daher werden auch Ausweisungsmöglichkeiten für Gewässerentwicklungsflächen in Bauleitplänen untersucht.

Folgende Bereiche sollen genauer betrachtet werden:

Raumordnung:

- ▶ Wirkung von Zielen der Raumordnung im Hinblick auf die Gewässerentwicklung,
- ▶ Festlegung von Gebieten für die Gewässerentwicklung,
- ▶ Verankerung der Gewässerentwicklung in den Grundsätzen der Raumordnung,⁷
- ▶ Potenziale der verschiedenen Planungsebenen im Hinblick auf die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen,
- ▶ Festlegungen zur Gewässerentwicklung in Raumordnungsplänen,
- ▶ Verwaltungszuständigkeiten für die Raumplanung,
- ▶ Belange der Gewässerentwicklung in der planerischen Abwägung und
- ▶ raumordnerische Zusammenarbeit.

Landschaftsplanung:

- ▶ Verankerung der Gewässerentwicklung in der Landschaftsplanung und
- ▶ Integration der Landschaftsplanung in die Raumordnung.

Bauleitplanung:

- ▶ Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung,
- ▶ Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen in Bauleitplänen und
- ▶ Kompensationsflächen in der Bauleitplanung.

2.1 Begriff und Bedeutung der Raumplanung

2.1.1 Aufbau und Struktur des deutschen Planungssystems

Das räumliche Planungssystem unterscheidet im Wesentlichen zwei Komponenten: Die Gesamtplanung (Raumordnung und Bauleitplanung) als übergeordnete und kommunale Planung mit Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsaufgaben einerseits und die Fachplanung als sektorale Planung andererseits. Beide Planungsbereiche sollen aufeinander abgestimmt werden und sich, im Sinne einer vernetzten Verantwortung,⁸ bestmöglich ergänzen.

⁷ Vgl. Stockhaus et al., S. 41.

⁸ Runkel et al., § 1 ROG Rn. 75.

Die Planungsebenen sind hierarchisch geordnet, kommunizieren aber durch das Gegenstromprinzip von oben nach unten und von unten nach oben miteinander (vgl. § 1 Abs. 3 ROG).⁹ Daneben stehen die Fachplanungen, welche der planerischen Bewältigung fachlicher Aufgaben dienen, wie beispielsweise die Wasserwirtschaftsplanung (§§ 82, 83 WHG) oder die Landschaftsplanung (§§ 8 ff. BNatSchG).

Die Raumordnung sorgt überörtlich und fachübergreifend für einen Ausgleich der vielfältigen Nutzungen und Funktionen des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume. Gesetzliche Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen führt.

Auf örtlicher Ebene sorgen die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet.¹⁰

Abbildung 1: Das deutsche Planungssystem



Quelle: Abbildung aus Informationen des Naturschutz Niedersachsen, 2021.

⁹ Vgl. Janssen/Albrecht, 2008, S. 9.

¹⁰ Stockhaus et al., S. 114.

2.1.2 Ziele der Raumordnung

2.1.2.1 Begriff

Nach der Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche textliche oder zeichnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Als Voraussetzung für die Qualifizierung als „Ziel“ der Raumordnung müssen die Festlegungen räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sein.

Ziele der Raumordnung sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit in Planfeststellungsverfahren gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG zu beachten, d.h. durch Abwägung nicht mehr überwindbar.

Es handelt sich hierbei um die sog. allgemeine Raumordnungsklausel, die durch spezielle Raumordnungsklauseln in den Fachplanungen enthaltenden Gesetzen (z. B. BNatSchG, § 82 Abs. 1 Satz 2 WHG, § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB) konkretisiert wird.

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die den Zielen der Raumordnung entgegenstehen, können die Raumordnungsbehörden gemäß § 12 ROG untersagen.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung ist zu berücksichtigen, dass die Raumordnungsplanung nur einen Rahmen vorgeben darf, der durch nachfolgende Planungsstufen wie die Bauleitplanung oder durch Fachplanung ausgefüllt wird.¹¹ Für die Bauleitplanung ergibt sich dies aus dem in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten Schutz der kommunalen Selbstverwaltung.

Anders als bei den Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) ist die Festlegung von Zielen der Raumordnung dem Planungsträger (z. B. auf regionaler Ebene dem regionalen Planungsverband) vorbehalten, eine Festlegung durch den Gesetzgeber ist nicht vorgesehen. Etwas anderes gilt nur, wenn Raumordnungspläne nach Landesrecht in Gesetzesform erlassen werden. Üblich ist für landesweite Pläne die Form der Rechtsverordnung.

2.1.2.2 Wirkung von Zielen der Raumordnung gegenüber Privaten

Abbildung 2 veranschaulicht die Wirkung von Zielen der Raumordnung, also z. B. der Festsetzung einer Gewässerentwicklungsfläche als Vorranggebiet. Die erste grobe Unterscheidung betrifft die zwischen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen einerseits und von privaten Akteuren (Einzelpersonen, Unternehmen) andererseits. Im nächsten Schritt ist für die Bindung der behördlichen Entscheidung über die Zulassung privater Planungen und Maßnahmen an die Ziele der Raumordnung zu unterscheiden, ob ein Vorhaben im Bereich eines Bebauungsplans, im unbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich ausgeführt werden soll.

Wirkung im Gesamttraum

Die Ziele der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 ROG von öffentlichen Stellen auch bei Entscheidungen über die Zulässigkeit privater Planungen und Maßnahmen zu beachten, wenn

- ein Planfeststellungsbeschluss oder
- eine Genehmigung mit der Rechtswirkung eines Planfeststellungsbeschlusses erforderlich ist oder

¹¹ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn 31.

- Private in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handeln und die öffentliche Hand entweder mehrheitlich an dem Privatunternehmen beteiligt ist oder das Vorhaben überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wird.

Eines Planfeststellungsbeschlusses oder zumindest einer Plangenehmigung mit gleicher Rechtswirkung bedarf insbesondere der Gewässerausbau nach § 68 WHG.

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrifft v. a. Vorhaben der Daseinsvorsorge, wie z. B. Infrastrukturvorhaben (Straßenbau, Energieversorgung). So ist der Bau eines Wasserkraftwerks in einer für die Gewässerentwicklung als Ziel der Raumordnung mit dieser ausschließenden Nutzung festgesetzten Fläche nicht mehr zulässig.

Gemäß § 4 Abs. 2 ROG sind im Übrigen bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Planungen und Maßnahmen Privater die Ziele der Raumordnung „nur“ zu berücksichtigen, d.h. in die Abwägung mit anderen Belangen einzubeziehen und damit auch durch Abwägung überwindbar.

Anpassungspflicht für die Bauleitplanung

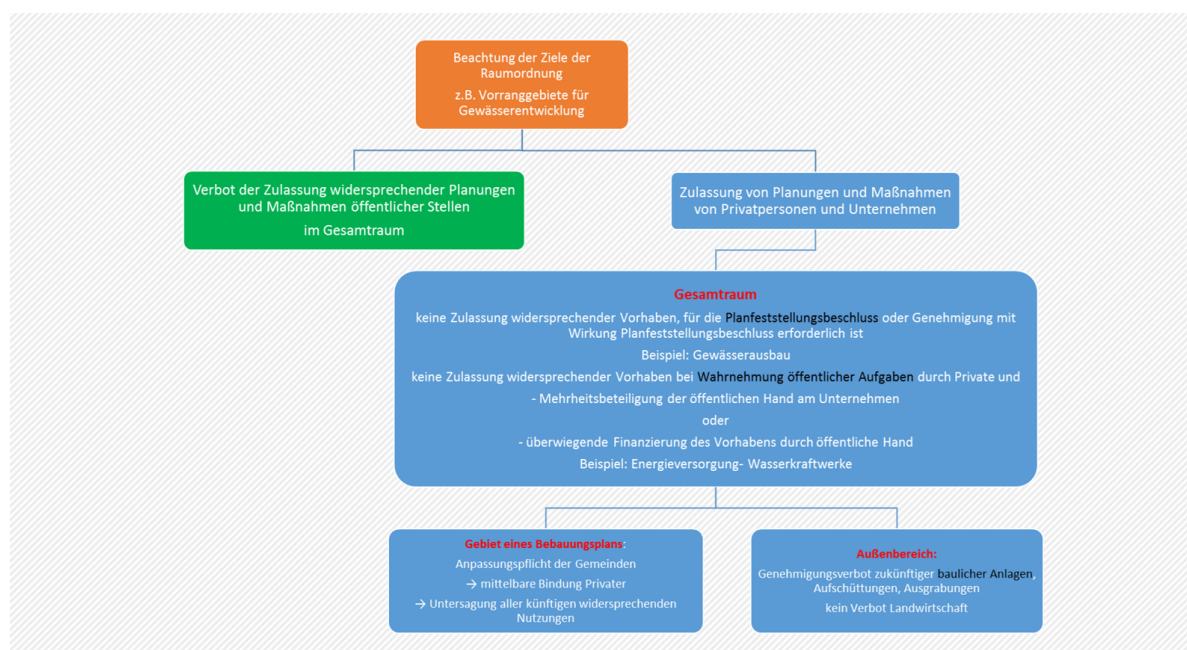
Des Weiteren lösen die Festlegungen als Ziele der Raumordnung eine Anpassungspflicht für die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB aus.

Im Unterschied zu Bebauungsplänen regeln Festlegungen in Raumordnungsplänen keine Eigentums- oder Nutzungsrechte an Grund und Boden. Sowohl bei den landesweiten Raumordnungsplänen als auch bei der Regionalplanung handelt es sich um eine Rahmenplanung mit nur *be-reichsscharfen Festlegungen*. Dagegen enthalten die Bauleitpläne *parzellenscharfe Festsetzungen*.

Während der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan noch keine Rechtswirkungen für den Einzelnen sowie juristische Personen des Privatrechts entfaltet (Ausnahme: § 35 BauGB), gestaltet der als rechtswirksame Satzung erlassene Bebauungsplan die Rechtsbeziehungen unmittelbar.

Über die Anpassungspflicht vermögen somit auch die Festlegungen in Raumordnungsplänen die Beziehungen zu Privaten mittelbar zu gestalten (näher dazu Kap. 2.3.2.2).

Abbildung 2: Wirkung von Zielen der Raumordnung



Quelle: eigene Darstellung, S. Wittig, IÖR

Bestandsschutz als Grenze

Bestehende genehmigte und nicht genehmigungspflichtige Nutzungen und Bauwerke genießen aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie des Eigentums nach Art. 14 GG Bestandsschutz. Sie können nicht allein aufgrund einer der Nutzung widersprechenden Planung untersagt oder eingeschränkt werden.

2.1.3 Grundsätze der Raumordnung

2.1.3.1 Begriff und rechtliche Wirkung

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; sie können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 HS 2, 7 Abs. 1 und 2 ROG) aufgestellt werden.

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen und Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sind Grundsätze in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 ROG), fließen also in den Abwägungsprozess ein, sind allerdings durch andere Belange in der Abwägung überwindbar.

Das Bundesverwaltungsgericht¹² hat in seinem Urteil vom 4. April 2012 noch einmal bestätigt, dass Grundsätze im Unterschied zu den Zielen der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG keine planerische Letztentscheidung darstellen. Die verbindliche Rechtsgeltung einer bestimmten Planaussage ist dem Rechtscharakter eines Grundsatzes der Raumordnung fremd. Vielmehr haben sie den Rang eines Abwägungsbelangs. Grundsätze und Ziele der Raumordnung liegen deshalb nicht auf einem Kontinuum des mehr oder weniger Verbindlichen. Sie sind nach dem Typensystem der Raumordnung vielmehr kategorial unterschiedlich.¹³

„Grundsätze der Raumordnung“ können allerdings auch konkretisierende Gewichtungsvorgaben enthalten und dadurch den im Rahmen der Abwägung eröffneten Gestaltungsspielraum der nachgeordneten Planungsebene sehr stark – gegebenenfalls sogar auf annähernd Null – einschränken. Der Typus eines Grundsatzes der Raumordnung wird erst verlassen, wenn der Plangeber – etwa im Sinne eines Ziels mit Regel-Ausnahme-Struktur – den Verbindlichkeitsanspruch des Plansatzes tatbestandlich selbst abschließend geregelt hat.

2.1.3.2 Gesetzliche gewässerschutzbezogene Grundsätze der Raumordnung

§ 2 Abs. 2 ROG enthält gesetzliche Grundsätze der Raumordnung, die in der Umsetzung in der Planungspraxis auf allen Planungsebenen der Raumordnung zu berücksichtigen sind, d.h. in die Abwägung mit anderen Belangen einfließen. Im Ergebnis können die einzelnen Belange dann als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung Eingang in die Raumordnungspläne finden, aber auch „weggewogen“ werden.

In § 2 Abs. 2 ROG werden eine Vielzahl gewässerschutzbezogener Grundsätze genannt. Folgende Grundsätze der Raumordnung könnten u.a. als Ziele oder Grundsätze der Gewässerentwicklung in Raumordnungsplänen konkretisiert werden:

- Nr. 2 Satz 5 und 6: Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum

¹² BVerwG, Urteil vom 04.04.2012, Az.: 4 C 8.09, DVBl 2012, S. 1237.

¹³ Dass., Rn. 298.

- ▶ Nr. 4 Satz 6: Erhalt und Entwicklung der Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume
- ▶ Nr. 5 Satz 4: Beitrag der Land- und Forstwirtschaft für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Natur- und Landschaftspflege
- ▶ Nr. 6 Satz 1: Entwicklung, Sicherung und Wiederherstellung des Raumes für die Funktionsfähigkeit von Böden, Wasserhaushalt, Tier- und Pflanzenwelt, Klima
- ▶ Nr. 6 Satz 2: Schutz von Grundwasservorkommen und der biologischen Vielfalt
- ▶ Nr. 6 Satz 4: Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, Berücksichtigung des Biotopverbundes
- ▶ Nr. 6 Satz 5: Hochwasserschutz durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen, Entlastungsflächen
- ▶ Nr. 6 Satz 7: Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel

Die im ROG genannten Grundsätze der Raumordnung unterstützen somit den Schutz von Gewässerentwicklungskorridoren. Allerdings ist die eigendynamische Gewässerentwicklung nicht explizit als Grundsatz der Raumordnung genannt, so dass eine Lenkung des Bewusstseins der Planungsträger auf die Bedeutung der Gewässerentwicklung unterbleibt. Dies kann negative Auswirkungen auf die Gewichtung der Belange der Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess haben,¹⁴ s. dazu Kap. 2.5.5.

Darüber hinaus müssen sich die Grundsätze der Raumordnung erst im Rahmen der Abwägung behaupten. Verbindlichkeit wird nur mit entsprechenden Zielvorgaben in den Raumordnungsplänen erreicht.

Da die Gewässer gemäß § 7 WHG nach Flussgebietseinheiten bewirtschaftet werden, sich die Landesplanung aber an den Landesgrenzen bzw. Grenzen der regionalen Planungsräume ausrichtet, sind auch Grundsätze zur interregionalen Zusammenarbeit für die Gewässerentwicklung von großer Bedeutung. § 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG stellt einen Grundsatz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der EU auf.

2.1.4 Geeignete Gebiete zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen

2.1.4.1 Vorranggebiete

Vorranggebiete sind nach der Legaldefinition in § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind.

Durch die Festlegung eines Vorranggebiets wird die normative Steuerungswirkung eines Ziels der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG ausgelöst, weil hinsichtlich der vorrangigen Funktion eine Beachtungspflicht begründet wird. Auf Grund dieser strikten Bindungswirkung der Vorranggebiete setzt deren Festlegung eine vorherige Abwägung mit konkurrierenden und konfligierenden Raumnutzungsansprüchen auf den betreffenden Flächen voraus.¹⁵

¹⁴ Kritisch auch Stockhaus et al., S. 119, 120: „geringe Erinnerungs- und Steuerungswirkung für die Abwägungsentscheidung“.

¹⁵ Janssen/Albrecht, S. 30.

Durch die Ausweisung von Vorranggebieten können Gewässerentwicklungsflächen somit am effektivsten gesichert werden.¹⁶

Die Festlegungen lösen die Rechtsfolge des § 12 ROG aus, d.h. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die der Festlegung als Vorranggebiet entgegenstehen, können untersagt werden.

2.1.4.2 Vorbehaltsgebiete

Vorbehaltsgebiete sind nach der Legaldefinition in § 7 Abs. 3 Nr. 2 ROG Gebiete, die bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben sollen, denen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist.

Sie stellen Grundsätze der Raumordnung dar und begründen, anders als Vorranggebiete, keine verbindlichen Vorgaben in Gestalt einer abschließend abgewogenen Gebietsfestlegung. Die Steuerungskraft von Vorbehaltsgebieten ist entsprechend begrenzt.

Andererseits weisen auch Vorbehaltsgebiete eine abschließend abgewogene Komponente auf. Denn dass einer bestimmten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung „besonderes Gewicht beizumessen ist“, steht in den nachfolgenden Abwägungen nicht mehr zur Disposition.¹⁷

Im Gegensatz zu Vorranggebieten wird keine Anpassungspflicht für die Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB ausgelöst.

Die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten hat im Hinblick auf die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen für solche Gebiete ihre Berechtigung, bei denen eine gewisse Flexibilität erforderlich ist, z. B. um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können oder für die Auswahl konkreter, eventuell kleinerer Gebietsausschnitte als durch die Ausweisung ermöglicht. Dies ist v. a. im Siedlungsbereich der Fall.

Darüber hinaus könnten durch die Raumplanungsträger vorbeugend geeignete Gebiete als Vorbehaltsgebiete für die Gewässerentwicklung ausgewiesen werden, für die noch keine fachplanerischen Maßnahmen geplant sind, die aber grundsätzlich dafür in Frage kommen.¹⁸

2.1.4.3 Eignungsgebiete

Eignungsgebiete sind nach der Legaldefinition in § 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind.

§ 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG bezieht sich auf den bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Als Außenbereich wird der Bereich bezeichnet, der außerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegt (vgl. §§ 34, 35 BauGB). Er ist üblicherweise unbeplant, also ohne Bebauungsplan. Der Gesetzgeber hatte in der Einführung des Eignungsgebiets vor allem ein effizientes Mittel zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung im Blickfeld.

Aufgrund der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten für andere Standorte erscheint diese Gebietskategorie für die Unterstützung der Verfügbarkeit von Gewässerentwicklungsflächen eher ungeeignet.¹⁹ Die eigendynamische Entwicklung von Fließgewässern soll im Optimalfall flächendeckend, jedenfalls aber an vielen Stellen und nicht nur punktuell ermöglicht werden. Des

¹⁶ Ebenso Heuser, S. 220, allgemein für die Sicherung der wasserwirtschaftlichen Planung aufgrund der WRRL und HWRM-RL.

¹⁷ Koch, S. 59.

¹⁸ In diesem Sinne Heuser, S. 220.

¹⁹ Ebenso Heuser, S. 220, allgemein für die Sicherung der wasserwirtschaftlichen Planung aufgrund der WRRL und HWRM-RL.

Weiteren unterliegen die Belange der Gewässerentwicklung auch in den Eignungsgebieten der Abwägung ohne eine Privilegierung.²⁰

2.1.4.4 Ausschlussgebiete

Die in § 7 Abs. 3 ROG genannten Gebiete sind Regelbeispiele („insbesondere“). Daher können sowohl die Landesplanungsgesetze als auch die Landesplanungsträger ohne eine gesetzliche Grundlage andere Gebiete als die in § 7 Abs. 3 ROG genannten vorsehen. Es besteht nach überwiegender Auffassung ein sog. „Gebietserfindungsrecht“. ²¹

Das ROG sieht derzeit nicht explizit die Möglichkeit vor, Gebiete festzulegen, in denen bestimmte Nutzungen ausgeschlossen sind (Ausschlussgebiete).

Die Einrichtung von Gebieten, in denen bestimmte Nutzungen nicht erlaubt oder beschränkt sind, ist in mehreren Landesplanungsgesetzen geregelt.

Beispiel: Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 Bayerisches Landesplanungsgesetz: „Festlegungen in Raumordnungsplänen können auch Gebiete bezeichnen, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind (Ausschlussgebiete).“ Für Gewässerentwicklungsflächen verbleiben nur sehr eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten (s. Kap. 3 und 5). Der Ausschluss einer oder mehrerer Nutzungen wäre daher nicht ausreichend für eine Sicherung der Funktion als Gewässerentwicklungsfläche, so dass auch dieses Instrument für die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen weniger geeignet ist.

2.1.4.5 Eignung der Gebietskategorien für Gewässerentwicklungsflächen

Der Schutz von Gewässerentwicklungsflächen lässt sich am effektivsten durch die Ausweisung von Vorranggebieten erreichen. ²² Die Regionalplanung kann in landesweiten Raumordnungsplänen zur Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewässerentwicklung verpflichtet werden, wobei die Standortauswahl den Regionalplanungsträgern obliegt.

Wo die Ausweisung von Vorranggebieten aufgrund deren endgültiger Ausschlusswirkung für alle mit der Gewässerentwicklung unvereinbaren Nutzungen nicht möglich ist, kommt zumindest eine Stärkung des Gewichts von Belangen der Gewässerentwicklung durch Vorbehaltsgebiete in Betracht. Vorschläge, für welche Gegebenheiten die Ausweisung von Vorranggebieten oder Vorbehaltsgebieten ratsam ist, werden im 4. Kapitel konkretisiert.

2.1.5 Räumliche und sachliche Teilpläne

Raumordnerische Festlegungen können auf allen Planungsebenen der Raumordnung²³ gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen getroffen werden.

Räumliche Teilpläne werden für Ausschnitte aus der jeweiligen Planungsebene (Bundesgebiet, Bundesland, regionale Planungsregion) aufgestellt.²⁴ So kommt z. B. ein Landesteilplan für eine Küstenregion²⁵ als Ausschnitt aus dem Bundesland, welche aber die Grenzen der regionalen Planungsregionen überschreitet, in Betracht.

²⁰ Heuser, S. 220.

²¹ Grotefels in Kment, Raumordnungsgesetz, § 7 Rn 41.

²² Ebenso Heuser, S. 220, allgemein für die Sicherung der wasserwirtschaftlichen Planung aufgrund der WRRL und HWRM-RL.

²³ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7 ROG Rn 22: auch für Raumordnungspläne des Bundes.

²⁴ Grotefels in Kment, Raumordnungsgesetz, § 7 Rn 7.

²⁵ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 4 Rn 2, 3, S. 71.

Räumliche Teilpläne auf Bundes- oder Landesebene könnten im Hinblick auf die flächenbezogene Gewässerentwicklung zur Förderung einer räumlichen Kohärenz mit der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung für die Flussgebietseinheiten interessant sein.

Sachliche Teilpläne werden für bestimmte Funktionen oder Nutzungen des Raumes aufgestellt,²⁶ z. B. Naturschutz, Standorte für Windkraftanlagen, sogenannte „Braunkohlepläne“.²⁷

Unter dem Gesichtspunkt der flächenbezogenen Gewässerentwicklung erfordern sachliche Teilpläne aufgrund der unterschiedlichen Planungszeiträume von wasserwirtschaftlicher Maßnahmenplanung und Raumordnung einer genaueren Betrachtung, welche in Kap. 4.1.8 vorgenommen wird.

Räumliche und sachliche Teilpläne können auch miteinander kombiniert werden.²⁸ Denkbar wäre somit z. B. ein Landesteilplan zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung für den auf eine Flussgebietseinheit entfallenden Landesteil oder ein Teileinzugsgebiet.

Bei beiden Arten von Teilplänen ist allerdings zu beachten, dass sie der zentralen Funktion der Raumordnung als überörtlicher Planung, die alle Funktionen und Nutzungen des Raumes in Einklang bringen soll, widersprechen.²⁹ Zudem verschwimmen bei sachlichen Teilplänen die Grenzen zur Fachplanung. Es ist daher von diesen Instrumenten zurückhaltend und nicht im Sinne einer dauerhaften Lösung Gebrauch zu machen.³⁰ Dementsprechend sieht § 6 Abs. 5 HLPG Teilpläne ausdrücklich nur „ausnahmsweise“ vor.

2.2 Planungsebenen der Raumordnung (Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung)

2.2.1 Raumordnungspläne des Bundes

Die Bundesraumordnung verfügt über die Instrumente der länderübergreifenden Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz (§ 17 Abs. 2 Alt. 1 ROG), Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen (§ 17 Abs. 2 Alt. 2 ROG) und Grundsätzeplänen gemäß § 17 Abs. 3 ROG. Außerdem wirkt sie in Kooperation mit den Ländern über die MKRO durch die Aufstellung von Leitbildern an der Entwicklung im Bundesgebiet mit (§ 24 ROG).

2.2.1.1 Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (§ 17 Abs. 2 ROG)

Auf der Rechtsgrundlage des § 17 Abs. 2 ROG wurde 2021 ein länderübergreifender Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz verabschiedet.³¹ Lt. Präambel ist der Raumordnungsplan „komplementär zum Regelungsregime des Fachrechts, dem Wasserhaushaltsgesetz“ (WHG) kon-

²⁶ Grotefels in Kment, Raumordnungsgesetz, § 7 Rn 8.

²⁷ Grotefels in Kment, Raumordnungsgesetz, § 13 Rn 47.

²⁸ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7 ROG Rn 22.

²⁹ Grotefels in Kment, Raumordnungsgesetz, § 13 Rn 46, Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7 ROG Rn 24.

³⁰ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 7 ROG Rn 24.

³¹ BGBl Teil I Nr. 57 vom 25.08.2021, S. 3712 und Anlageband zum BGBl Teil I Nr. 57, G 5702.

zipiert. Aus diesem Grund wird weitgehend auf die Definitionen und Gebietskulissen des Fachrechts Bezug genommen. Darüber hinaus werden Flächen außerhalb von wasserwirtschaftlich festgesetzten bzw. vorläufig zu sichernden Überschwemmungsgebieten berücksichtigt.

Bezüge zur Gewässerentwicklung im aktuellen Hochwasserschutzplan des Bundes

Für die Gewässerentwicklung von Bedeutung ist vor allem Grundsatz I.3 des länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz mit folgendem Wortlaut:

„I.3 (G) Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zum Hochwasserschutz sollen flussgebiets-einheitsbezogen in dem Umfang koordiniert werden, wie es nach ihrem Inhalt und Detaillierungsgrad angemessenerweise verlangt werden kann. Insbesondere sollen die Auswirkungen der Planungen und Maßnahmen nach Satz 1 auf die Unterlieger und die Oberlieger berücksichtigt werden. Die Rückhaltung von Hochwässern soll Vorrang vor dem Bau von Hochwasserschutzanlagen in Fließrichtung wie Deichen haben, soweit dies mit dem integralen Ansatz des wasserwirtschaftlichen Hochwasserrisikomanagements – jeweils angepasst an die örtliche Situation – vereinbar ist. (...)“

Der Grundsatz enthält zum einen den Auftrag zur Koordination von raumbedeutsamen Maßnahmen des Hochwasserschutzes in den Flussgebietsgemeinschaften. In entsprechende Vereinbarungen zur interregionalen Zusammenarbeit könnten auch Inhalte der Gewässerentwicklung mit einbezogen werden.

Zum anderen legt der Plansatz den Vorrang der Rückhaltung von Hochwässern vor dem Bau von Hochwasserschutzanlagen wie Deichen fest. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit dem gesetzlichen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG, wonach im Binnenland der vorbeugende Hochwasserschutz „vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen“ zu bewerkstelligen ist.

Die für den Hochwasserschutz zu erhaltenden oder wiederherzustellenden Rückhalteflächen bieten Raum für die Gewässerentwicklung. Dabei können Vorranggebiete für den Hochwasserschutz durch Retentionsflächen mit Vorranggebieten für die Gewässerentwicklung bei Fehlen von Zielkonflikten überlagert werden (s. Kap. 5.4.1.1).

Für den Erhalt und die Schaffung von Gewässerentwicklungsflächen wäre es daher ein Zugewinn gewesen, wenn der Vorrang des Hochwasserschutzes durch Retentionsflächen im Bundesraumordnungsplan als Ziel der Raumordnung festgelegt worden wäre. Auch bei einer Festlegung als Ziel der Raumordnung kommen – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – Ausnahmen davon aufgrund der örtlichen Gegebenheiten in Betracht.

Grundsatz II.1.5 unterstützt Renaturierungsmaßnahmen durch den Auftrag an die Träger der Raumplanung, Flächen für raumbedeutsame Renaturierungsmaßnahmen, die zu einer Senkung des Hochwasserrisikos führen können, zu sichern:

„II.1.5 (G) Werden im Zuge des Ausbaus von Gewässern sowie des Ausbaus, des Neubaus oder der Beseitigung von Bundeswasserstraßen raumbedeutsame Renaturierungsmaßnahmen geplant, die zur Senkung des Hochwasserrisikos führen können, sollen diese Renaturierungsmaßnahmen bei Bedarf auf geeignete Weise räumlich gesichert werden.“

Der Bundesraumordnungsplan Hochwasser als Vorbild für einen Gewässerentwicklungsplan des Bundes?

Nach aktueller Rechtslage besteht zwar eine Zuständigkeit des Bundes für die Aufstellung länderübergreifender Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz, nicht aber für die Gewässerentwicklung im Allgemeinen. Eine Ausdehnung der Vorschrift auf weitere Themenfelder wäre durchaus wünschenswert, bedürfte aber einer ausdrücklichen gesetzlichen Ergänzung. Denn

durch den Bund erlassene Raumordnungspläne stellen einen Eingriff in die grundsätzliche Planungshoheit der Länder für die Raumplanung bzw. der Kommunen für die Bauleitplanung dar. Daher darf der Bund ländergreifende Raumordnungspläne nach § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG nur aufstellen, wenn dies „für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist“.

Für die Erforderlichkeit könnte die nach WRRL und WHG vorgeschriebene Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten sprechen. So sind die wasserrechtlichen Maßnahmenprogramme (Art. 11 Abs. 1 WRRL, § 82 Abs. 1 Satz 1 WHG) und Bewirtschaftungspläne (Art. 13 Abs. 1 und 2 WRRL, § 83 Abs. 1 WHG) für die Flussgebietseinheiten bzw. nationalen Teile der internationalen Flussgebietseinheiten aufzustellen. Für die raumbedeutsamen Maßnahmen der Wasserwirtschaft benötigt es als Parallele ein raumordnerisches Gesamtkonzept. Diesbezüglich ist die Situation dem Hochwasserrisikomanagement vergleichbar. So ist nach der Präambel des Bundesraumordnungsplans Hochwasser auch in der Raumplanung ein auf die Flussgebietseinheit bezogener Ansatz zu verfolgen.

In Anlehnung an die Regelung zu den Bundesraumordnungsplänen müsste die europäische und nationale Dimension der Gewässerentwicklungsplanung zu bejahen sein. Ein länderübergreifender Raumordnungsplan als Eingriff in die Planungshoheit der Länder ist jedoch nur dann erforderlich, wenn die zur Verfügung stehenden Instrumente nicht ausreichen, um länderübergreifende raumordnerische Gesamtkonzepte für die Gewässerentwicklung zu erstellen oder von ihnen nicht hinreichend Gebrauch gemacht wird. Schließlich handelt es sich auch um einen sachlichen Teilplan, der die Fachplanung nicht ersetzen darf und der Aufgabe der Raumordnung zur Einbeziehung aller Funktionen und Nutzungen in ihre Planung widerspricht (s.o. Kap. 2.1.5).

Ein milderes Mittel stellt zum Beispiel die raumordnerische Zusammenarbeit auf der Grundlage von § 14 ROG dar.³² In den landesweiten Raumordnungsplänen können Vorgaben für eine interregionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gewässerentwicklung als Auftrag an die Regionalplanungsträger festgelegt werden (s. Kap. 4.1.7). Diese interregionale Zusammenarbeit könnte zunächst ausgeweitet werden.

2.2.1.2 Grundsätzeplan (§ 17 Abs. 3 ROG)

Gemäß § 17 Abs. 3 ROG darf der Bund für einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG einen Raumordnungsplan mit konkretisierenden Grundsätzen der Raumordnung aufstellen. Mit diesem Plan ließen sich auch die raumordnerischen Grundsätze zur Gewässerentwicklung konkretisieren.

Unter „einzelnen Grundsätzen“ sind jeweils die Nrn. 1-8 des § 2 Abs. 2 ROG zu verstehen.³³ Da es an einem expliziten Grundsatz zur Gewässerentwicklung fehlt, könnte diese verschiedenen Teilaspekten wie der Schaffung eines Freiraumverbundsystems in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG oder mehreren Teilaspekten des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG (z. B. als Teil des Biotopverbundes, Synergien mit dem Hochwasserschutz) zugeordnet werden.

Der Grundsätzeplan soll eine fachliche Hilfe für die Länder sein, die Zuständigkeit des Bundes ist daher eng auszulegen.³⁴ Insbesondere muss der Plan nach dem Gesetzeswortlaut für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes bedeutsam sein. Für die bundesweite Bedeutung einer umweltgerechten Gewässerentwicklung spricht wiederum das Erfordernis raumordnerischer Gesamtkonzepte als Parallele zur wasserrechtlichen Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten.

³² Ähnlich für den Hochwasserschutzplan: Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 17 ROG Rn 43.

³³ Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6392.

³⁴ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 17 ROG Rn 50: „Serviceleistung“.

Die Festlegungen des Grundsätzeplans sind Grundsätze der Raumordnung und müssen somit von den Trägern der Landesplanung bei Aufstellung der landesweiten Raumordnungspläne im Abwägungsprozess berücksichtigt werden.³⁵ Ein Grundsätzeplan zur Gewässerentwicklung könnte daher die Einbeziehung von Belangen der Gewässerentwicklung in den Abwägungsprozess sichern und das Bewusstsein der Planungsträger für diesen Belang stärken.

2.2.1.3 Fazit zur Gewässerentwicklungsplanung auf Bundesebene

Die Schaffung eines bundesweiten Raumordnungsplans (oder mehrerer flusseinzugsbezogener Raumordnungspläne) für die Gewässerentwicklung i.S.d. § 17 Abs. 2 ROG bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die durch eine Ergänzung des ROG zu erreichen wäre. Möglich wäre eine Kombination des Hochwasserschutzes mit der flächenbezogenen Gewässerentwicklung.

Wie beim Bundesraumordnungsplan Hochwasser müssten solche Pläne nach einer gesetzlichen Verankerung aufgrund des Eingriffs in die Planungshoheit der Länder und Kommunen *erforderlich* sein. Als milderer Mittel könnte zunächst die interregionale raumordnerische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der flächenbezogenen Gewässerentwicklung implementiert bzw. verstärkt werden (dazu ausführlich Kap. 4.1.7).

Des Weiteren kommt als Alternative *de lege lata* ein Grundsätzeplan zur Gewässerentwicklung nach § 17 Abs. 3 ROG in Betracht, der die Einbeziehung der Belange der Gewässerentwicklung in die Abwägung der Landesplanung sichern kann.

Im Unterschied zum Grundsätzeplan kann ein Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 2 ROG allerdings auch Ziele der Raumordnung festlegen, demnach eine stärkere Verbindlichkeit entfalten.

Handlungsempfehlungen für die Bundesebene

- ▶ Zur Unterstützung der Gewässerentwicklungsplanung auf Bundesebene wird die Ergänzung des Gewässerschutzes als Themenfeld für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan (besser noch: mehrere Pläne für Flussgebietseinheiten) nach § 17 Abs. 2 ROG empfohlen.
- ▶ *De lege lata* könnte der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG im Hinblick auf die Belange der Gewässerentwicklung durch einen Grundsätzeplan konkretisiert werden.
- ▶ Im Hochwasserschutzplan des Bundes könnte die Gewässerentwicklung durch die Verankerung des Vorrangs des Hochwasserschutzes durch Retentionsflächen als Ziel (und nicht nur als Grundsatz) der Raumordnung unterstützt werden.

2.2.2 Gesetzliche Grundlagen zu gewässerschutzbezogenen Inhalten

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG sind in Raumordnungsplänen Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums zu treffen, wobei insbesondere Nutzungen und Funktionen des Raums festzulegen sind. Im Zusammenhang mit der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen kommen als Funktionen v. a. Wasserhaushalt, Grundwasser, Hochwasserschutz, Naturschutz, Erholung und ökologische Land- und Forstwirtschaft in Betracht.

Nähere Regelungen zu den Inhalten der Raumordnungspläne der Länder einschließlich der Regionalpläne trifft § 13 Abs. 5 ROG. Danach sind Festlegungen zur Raumstruktur zu treffen, wozu die Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur und Infrastruktur gehören.

³⁵ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 17 ROG Rn 61.

Festlegungen zur Gewässerentwicklung können allen Strukturformen zugeordnet werden: Für die Freiraumstruktur enthält § 13 Abs. 5 Nr. 2 Regelbeispiele, wobei für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen v. a. der Freiraumschutz, die Sanierung von Raumfunktionen, z. B. durch Renaturierung von Ufer- und Auenbereichen sowie der vorbeugende Hochwasserschutz, insbesondere durch die Bereitstellung von Rückhalteflächen, relevant sind. Gemäß § 13 Abs. 5 Satz 2 ROG können auch Ausgleichsflächen für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes festgesetzt werden, für die auch Gewässerentwicklungskorridore in Betracht kommen.

Andererseits ist der Schutz der Oberflächengewässer auch Teil der Wasserwirtschaft als Infrastrukturelement. Die Raumordnungspläne treffen daher zum Teil auch in den Kapiteln zur Infrastruktur, speziell Wasserwirtschaft, Festlegungen zur Entwicklung von Fließgewässern und zum Hochwasserschutz.³⁶

Gerade auch im Siedlungsbereich ist die Bewahrung oder Wiederherstellung natürlicher Auenbereiche oder Rückhalteflächen für den Hochwasserschutz erforderlich, vgl. das Beispiel aus dem Regionalplan Chemnitz unter Plansatz 2.1.5.3.

2.2.2.1 Grundsätze der Raumordnung oder Leitvorstellungen in Landesplanungsgesetzen

Die Landesplanungsgesetze enthalten neben Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften Festlegungen, zu welchen Nutzungsarten in den Raumordnungsplänen Stellung zu nehmen ist und konkretisieren die Strukturvorgaben des § 13 Abs. 5 ROG. Einige Länder stellen aber auch eigene Grundsätze der Raumordnung zusätzlich zu denen des ROG auf. Andere Länder stellen eigene Leitvorstellungen voran. Eigene zusätzliche Grundsätze der Raumordnung stellen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bayern auf. Für die Gewässerentwicklung interessant sind hier die Grundsätze mit ökologischem Bezug und zur interregionalen Zusammenarbeit. Dabei finden sich für den Gewässerschutz wertvolle Aspekte wie insbesondere die Stärkung des ökologischen Verbundsystems, den Hochwasserschutz oder eine ökologische Landwirtschaft.

Beispielhaft für den Gewässerschutz seien genannt:

- ▶ die Reinhaltung von Luft, Boden und Wasser (§ 2 Nr. 4 LPlG M-V),
- ▶ Freihaltung oder Wiedereröffnung des Zugangs zu Gewässern zum Zwecke der Erholung, (§ 2 Nr. 9 LPlG M-V),
- ▶ Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Wasserwirtschaft (Art. 6 Abs. 2 Nr. 5 BayLplG),
- ▶ Ökologische Funktionen des Raums (Art. 6 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG).³⁷

Die Landesplanungsgesetze von Thüringen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland enthalten eigene Leitvorstellungen, die die allgemeine Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung des § 1 Abs. 2 ROG und damit den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen konkretisieren, aber auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betonen. Gemäß § 2 Abs. 1

³⁶ Z. B. Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, Kapitel 4.3.3.

³⁷ Auszug Art. 6 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG: „Ökologische Funktionen des Raums: ...die Reinhaltung der Gewässer soll sichergestellt werden. ...Den Erfordernissen des Biotopverbunds soll Rechnung getragen werden. Für den vorbeugenden Hochwasserschutz soll vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen Sorge getragen werden. (...)“

ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung anzuwenden. Somit fließen die Leitvorstellungen in die Landesplanung ein.

Beispielhaft seien genannt:

- Sicherung eines ökologischen Verbundsystems (§ 1 Abs. 3 Nr. 9 ThürLPlG),
- Beitrag einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (§ 1 Abs. 3 Nr. 15 ThürLPlG),
- Spürbare Rückführung der Inanspruchnahme unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LplG Baden-Württemberg).

2.2.2.2 Landesgesetzliche Festlegungen zur Raumstruktur / Grünzüge

Mehrere Landesplanungsgesetze sehen als Inhalt der Regionalpläne Grünzüge im siedlungsnahen Bereich vor. So findet sich in § 4 Abs. 2 Nr. 5 SächsLPlG geregelt, dass Regionalpläne hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungsstruktur Festlegungen zur Raumstruktur der Planungsregion enthalten sollen, soweit es für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung erforderlich ist. Dazu gehören zentrale Orte und Verbünde der unteren Stufe (Grundzentren) (Nr. 1), Versorgungs- und Siedlungskerne (Nr. 2), Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen (Nr. 3), regional bedeutsame Verbindungs- und Entwicklungsachsen (Nr. 4) und regionale Grünzüge und Grünzäsuren (Nr. 5). Gewässerentwicklungsflächen können Teil von Grünzügen sein und bis zur hydromorphologischen Ausdehnung des Gewässers der Naherholung dienen.

2.2.3 Landesweite Raumordnungspläne

2.2.3.1 Zuständigkeit und Rechtsnatur von landesweiten Raumordnungsplänen

§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG verpflichtet die Länder zur Aufstellung von landesweiten Raumordnungsplänen, gibt aber keine Rechtsform vor. Für die Stadtstaaten reicht die Aufstellung eines Flächennutzungsplans, wenn bestimmte inhaltliche und verfahrensrechtliche Vorgaben des ROG beachtet werden, § 13 Abs. 1 Satz 2 ROG. Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg haben von der Möglichkeit, sich auf einen Flächennutzungsplan zu beschränken, Gebrauch gemacht.

Die landesweiten Raumordnungspläne werden von allen Bundesländern durch Rechtsverordnungen mit unterschiedlicher Intensität der Beteiligung des Landtags vom Zustimmungserfordernis (z. B. Bayern, Art. 20 Abs. 2 BayLplG) bis zur bloßen Gelegenheit zur Stellungnahme (z. B. Niedersachsen, § 4 Abs. 2 NROG) erlassen (im Detail s. Übersicht unter Kap. 2.4.1).

Eine Besonderheit besteht für Berlin und Brandenburg: Grundlage der gemeinsamen Raumordnungsplanung bildet hier ein durch einen Staatsvertrag geregeltes Landesentwicklungsprogramm (Art 7 Abs. 1 Satz 1 Bln/BbgLPIV). Die darauf beruhenden gemeinsamen Landesentwicklungspläne werden durch Rechtsverordnungen beider Landesregierungen erlassen (Art. 8 Abs. 4 Bln/BbgLPIV)

2.2.3.2 Umsetzung der Gewässerentwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen

Der Gewässerschutz findet in den Landesentwicklungsplänen in sehr unterschiedlichem Umfang Berücksichtigung. Es gibt jedoch positive Beispiele, bei denen sich Landesentwicklungspläne an den Vorgaben des WHG und der WRRL orientieren und die Ziele des Gewässerschutzes unterstützen. So wird z. B. auf Bewirtschaftungspläne Bezug genommen.

Die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Gewässerentwicklung sieht bisher das Landesentwicklungsprogramm MV vor, eine Umsetzung in den Regionalplänen erfolgte bisher nicht.

Nachfolgend werden einige Beispiele zur Umsetzung der Gewässerentwicklung in Landesentwicklungsplänen und zur Koordination mit wasserrechtlichen Zielen und Plänen skizziert.

Der sächsische Landesentwicklungsplan vom 14.08.2013 enthält umfangreiche Festlegungen zum Gewässerschutz – nach den extremen Hochwasserereignissen 2002 und 2010 – v. a. in Verbindung mit dem Hochwasserschutz. Kapitel 4 des Landesentwicklungsplanes widmet sich der Freiraumentwicklung. Zum Schutz der Auenbereiche von Fließgewässern finden sich Festlegungen im Abschnitt 4.1.1. zum Schutz von Natur und Landschaft sowie im Abschnitt 4.1.2 zum Oberflächenwasser- und Hochwasserschutz. Die Festlegungen bilden ein gutes Beispiel für die Koordination der Raumplanung mit wasserrechtlichen Zielen des WHG und der WRRL.

► Ziele und Grundsätze im sächsischen LEP zum Schutz von Natur und Landschaft

„Z 4.1.1.3 Naturnahe Quellbereiche und Fließgewässer beziehungsweise Fließgewässerabschnitte mit ihren Ufer- und Auenbereichen sowie ökologisch wertvolle Uferbereiche von Standgewässern sind in ihren Biotop- und natürlichen Verbundfunktionen zu erhalten und von jeglicher Bebauung und Verbauung freizuhalten. Das gilt nicht für Vorhaben, die typischerweise in Flussauen, Flusslandschaften oder Uferbereichen von Standgewässern ihren Standort haben. Notwendige Maßnahmen des Gewässerausbaus und der Gewässerunterhaltung sollen so geplant und durchgeführt werden, dass sie die Lebensraum- und Biotopverbundfunktionen des jeweiligen Fließgewässers und seiner Auen in ihrer Gesamtheit nicht beeinträchtigen.“

Die Sicherung naturnaher Fließgewässer mit den zugehörigen Auenbereichen wird hier als Ziel der Raumordnung vorgegeben, das somit in entsprechenden Genehmigungsverfahren verbindlich ist und nicht durch Abwägung überwunden werden kann.

Aus der Begründung zu Z 4.1.1.3 geht hervor, dass sowohl die Begriffe „naturnah“ als auch die Begriffe „Bebauung“ und „Verbauung“ weit auszulegen sind. So ist eine Flussaue oder Flusslandschaft *„auch dann noch als naturnah im Sinne von Z 4.1.1.3 zu betrachten, wenn zwar einzelne Bebauungen und Verbauungen vorhanden, Charakter und Funktion aber insgesamt nicht gestört sind“*.

Des Weiteren sind die Begriffe *Bebauung* und *Verbauung* *„weit auszulegen, das heißt neben baulichen Anlagen der Wohn- und Gewerbebebauung, Verkehrsbauten und anderen baulichen Anlagen der technischen Infrastruktur gehören hierzu zum Beispiel auch Campingplätze, Kleingartenanlagen, bergbauliche Vorhaben, Maste.“*³⁸

Die Erhaltung zumindest des Status Quo der bestehenden naturnahen Fließgewässer mit ihren Ufer- und Auenbereichen wird damit gewährleistet.

„Grundsatz 4.1.1.4 Natürliche gewässerdynamische Veränderungen sollen insbesondere im Bereich naturnaher Gewässerläufe zugelassen werden. Freiräume für eine eigendynamische Fließgewässerentwicklung ohne Unterhaltungsmaßnahmen sollen erhalten und nach Möglichkeit wieder geschaffen werden.“

Der Grundsatz 4.1.1.4 bezieht sich auf den Entwicklungskorridor von Fließgewässern, dessen Schutz Gegenstand dieser Untersuchung ist und dessen fachliche Grundlagen im Kapitel 3 näher erläutert werden. Diese Untersuchung schließt sich der Definition des Entwicklungskorridors als Teil der Aue an, der maximal den gesamten Bereich der Aue umfasst. Der Schutz der Entwicklungskorridore bestehender naturnaher Fließgewässer vor Bebauung dürfte daher schon von Ziel 4.1.1.3 erfasst sein. Verstärkt wird der Schutz in Grundsatz 4.1.1.4 durch das Verbot von Unterhaltungsmaßnahmen und die über den Status quo hinausgehende Wiederherstellung von

³⁸ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.1.3, S. 78.

Entwicklungskorridoren. Freilich sind diese Festlegungen als Grundsätze im Rahmen der Abwägung überwindbar.

► Ziele und Grundsätze im sächsischen LEP zum Oberflächenwasserschutz

„Z 4.1.2.3 Zur Verbesserung der Gewässerökologie sind verrohrte oder anderweitig naturfern ausgebaut Fließgewässer beziehungsweise Fließgewässerabschnitte und Quellbereiche, sofern deren Ausbauzustand nicht durch besondere Nutzungsansprüche gerechtfertigt ist, zu öffnen und naturnah zu gestalten. Ihre Durchgängigkeit ist herzustellen. Hierzu sind in den Regionalplänen regionale Schwerpunkte als „Sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“ festzulegen.(...)“

Z 4.1.2.5 Durch die Festlegung in den Regionalplänen von „Sanierungsbedürftigen Bereichen der Landschaft“ und „Bereichen der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ sowie Vorang- und Vorbehaltsgebieten, insbesondere für die Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung und den großräumig übergreifenden Biotopverbund, ist die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten zu unterstützen.“

Ziel 4.1.2.5 nimmt ausdrücklich auf die wasserrechtlichen Pläne der §§ 82, 83 WHG Bezug. In der Begründung wird auf die erforderliche grenzüberschreitende Abstimmung mit allen an der Flussgebietseinheit beteiligten Planungsträgern hingewiesen.³⁹

► Grünzüge im siedlungsnahen Bereich

Im sächsischen LEP wurden die gesetzlichen Vorgaben des § 4 Abs. 2 Nr. 5 SächsLPlG als Ziel der Raumordnung wie folgt umgesetzt:

„Z 2.2.1.8 In den Regionalplänen sind siedlungsnah, zusammenhängende Bereiche des Freiraumes mit unterschiedlichen ökologischen Funktionen oder naturnahen Erholungsmöglichkeiten als Regionale Grünzüge festzulegen. Zur Verhinderung des Zusammenwachsens dicht beieinander liegender Siedlungsgebiete, insbesondere im Zuge von Achsen, sind Grünzäsuren festzulegen. Regionale Grünzüge und Grünzäsuren sind von Bebauung im Sinne einer Besiedlung und von anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten.“

Mecklenburg-Vorpommern übernimmt als Grundsatz der Raumordnung die Herstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustands sowie als Ziel der Raumordnung die Vermeidung einer Verschlechterung des Zustandes in Anlehnung an die Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer des § 27 Abs. 1 WHG und Art. 4 WRRL. Diese Integration wasserwirtschaftlicher Ziele unter Verwendung der wasserrechtlichen und unionsrechtlichen Terminologie ist zu begrüßen.

► Beispiel zur Gewässerentwicklung: Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern

„6.1.2 Gewässer (1) Durch eine nachhaltige Nutzung der Gewässer sollen die Wasserqualität erhalten und ein guter ökologischer und chemischer Zustand erreicht werden.

In natürlichen Oberflächengewässern sollen eigendynamische Entwicklungen zugelassen werden. (...) Planungen, Maßnahmen, Vorhaben, Funktionen und Nutzungen, die zur Verschlechterung des Zustandes oder zu einer dauerhaften Grundwasserabsenkung führen, sind zu vermeiden. (Z) (...)

(4) Die Funktion der Gewässer im landesweiten Biotopverbund soll gestärkt werden.

³⁹ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.2.5, S.91.

Planungen, Maßnahmen, Vorhaben, Funktionen und Nutzungen, die die Wasserqualität und die Durchgängigkeit der Oberflächengewässer als Lebensraum der heimischen Fischfauna beeinträchtigen, sind zu vermeiden (Z)

(5) In den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen können Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Gewässerentwicklung festgelegt werden, in denen bei allen raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen, Vorhaben, Funktionen und Nutzungen an Wasserkörpern eine naturnahe, eigendynamische Entwicklung und Erreichung eines guten ökologischen Zustands der betroffenen Wasserkörper berücksichtigt werden sollen.“

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die Vermeidung einer Beeinträchtigung der für den Biotopverbund so wichtigen Durchgängigkeit von Oberflächengewässern den Rang eines Ziels der Raumordnung erhalten.

Als Aufgabe an die Regionalplanung in Form eines Grundsatzes der Raumordnung sieht der Landesentwicklungsplan Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewässerentwicklung vor, wobei die eigendynamische Entwicklung der Gewässer betont wird.

Insgesamt handelt es sich um ein Beispiel, bei dem die Landesplanung eine gute Grundlage für einen auf die Ziele der WRRL abgestimmten Gewässerschutz legt und insbesondere auch den Schutz der in dieser Untersuchung behandelten Entwicklungskorridore ermöglicht. Sicher könnte die Erreichung der Ziele z. B. mit einer Verpflichtung zur Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewässerentwicklung (bei Standortauswahl durch die Regionalplanungsträger) noch verstärkt werden.

2.2.3.3 Fazit zur Umsetzung von Inhalten der Gewässerentwicklung in landesweiten Raumordnungsplänen

Gerade für den Schutz der Fließgewässer ist die Vorgabe landesweiter verbindlicher Ziele zur Gewässerentwicklung angezeigt, da auf diese Weise zumindest die auf dem Gebiet des Bundeslandes liegenden Fließgewässerabschnitte im Sinne einer Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten einheitlich gesichert werden können.

Handlungsempfehlungen

- ▶ In Landesentwicklungsplänen können die Grundlagen für die Gewässerentwicklung gelegt werden, d.h. bereits auf dieser Ebene können Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung formuliert werden.
- ▶ Durch die Landesplanung kann die Regionalplanung zur Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Gewässerentwicklung oder Überschwemmungsbereichen verpflichtet werden; bei der konkreten Standortauswahl sollte Planungsspielraum bleiben.

2.2.4 Regionalplanung

2.2.4.1 Planungsträger und Rechtsnatur der Regionalpläne

Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG sind die Bundesländer mit Ausnahme der Stadtstaaten und des Saarlandes zur Aufstellung von Regionalplänen verpflichtet. Die Rechtsform für die Pläne wird nicht vorgegeben. § 13 Abs. 4 Satz 1 ROG lässt die Möglichkeit der Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden als regionale Planungsverbände zu. Überwiegend erfolgt die Regionalplanung in den Ländern durch regionale Planungsverbände, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (z. B. § 9 Abs. 2 SächsLPlG). Den regionalen Planungsverbänden gehören mindestens die Landkreise und kreisfreien Städte der Planungsregion an, häufig auch größere

kreisangehörige Gemeinden. Teilweise sind sie auch offen für nichtkommunale Mitglieder wie Industrie- und Handelskammern, z. B. in Rheinland-Pfalz, § 14 Abs. 2 LPlG.

Der Einfluss der Landesregierungen bzw. -behörden auf die Verbände ist unterschiedlich. Zum Teil ist die Regionalplanung als Weisungsaufgabe ausgestaltet, die Planungsverbände unterliegen somit auch der Fachaufsicht, s. z. B. § 13 Abs. 4 ThürLPlG. In anderen Bundesländern wird die Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen, die Planungsverbände unterliegen nur der Rechtsaufsicht, s. z. B. § 12 Abs. 1 SächsLPlG.

In Baden-Württemberg besteht eine begrenzte Fachaufsicht im Hinblick auf den Planungszeitraum und die Form des Plans (§ 11 Abs. 9 LplG Baden-Württemberg). In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern können die Landesplanungsbehörden Richtlinien zur Aufstellung der Regionalpläne erlassen, auf deren Einhaltung sich dann auch die Fachaufsicht bezieht (§ 12 Abs. 4 LPlG Mecklenburg-Vorpommern, § 4 Abs. 3 RegBkPlG).

Alle Landesgesetze, die die Regionalplanung den Planungsgemeinschaften übertragen haben, sehen eine Genehmigung oder Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans durch die Landesplanungsbehörde bzw. Landesregierung vor (z. B. § 7 Abs. 2 SächsLPlG, Art. 22 Abs. 1 Satz 2 BayLplG). Erst diese lösen die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung nach § 4 ROG aus.

Die Rechtsform der durch die regionalen Planungsverbände aufgestellten Pläne ist nicht einheitlich geregelt. In Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt wird der Regionalplan als Satzung der regionalen Planungsverbände erlassen, welche vom Land genehmigt werden muss. Es gilt aber eine Genehmigungsfiktion nach einer bestimmten Frist (z. B. § 7 Abs. 2 und 3 SächsLPlG).

In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern werden die Regionalpläne als Rechtsverordnung erlassen (Art. 22 BayLplG, § 9 LPlG Mecklenburg-Vorpommern). In Thüringen und Rheinland-Pfalz wird keine Rechtsform für die von den regionalen Planungsgemeinschaften erarbeiteten Regionalpläne genannt. Festgelegt ist nur die Genehmigungsbedürftigkeit durch die Landesbehörde (§ 5 ThürLPlG, § 14 LPlG Rheinland-Pfalz).

Niedersachsen hat nach § 20 Abs. 1 NROG die Regionalplanung den Landkreisen als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Die Kreise beschließen die Regionalpläne als Satzung, welche von der Landesplanungsbehörde zu genehmigen ist (§ 5 Abs. 5 NROG).

In Schleswig-Holstein ist gemäß § 5 Abs. 1 LaPlaG die Landesplanungsbehörde Planungsträger für alle Raumordnungspläne, also auch die Regionalpläne. Sie werden von der Landesregierung als Rechtsverordnung verabschiedet. Als Ausgleich erhalten die Kreise und kreisfreien Städte gemäß § 9 Satz 2 LaPlaG eine gegenüber den Erfordernissen des § 9 Abs. 2 ROG, § 5 Abs. 5-7 LaPlaG privilegierte Beteiligtenstellung. Sie sind bereits an der Erarbeitung der Pläne zu beteiligen.

In Hessen und Nordrhein-Westfalen sind Planungsträger die Regionalversammlungen bzw. die Regionalräte als spezielle Gremien, in die (überwiegend) kommunale Vertreter gewählt werden. In NRW besteht neben den Regionalräten der Planungsverband Ruhr als Planungsträger (§ 6 LPlG). Gemäß § 11 HLPG bedarf der Regionalplan in Hessen der Genehmigung durch die Landesregierung. In NRW ist eine Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde nicht erforderlich, es reicht die Anzeige der Planaufstellung. Die Landesplanungsbehörde kann jedoch Einwendungen erheben (§ 19 Abs. 6 LPLG). Die Regionalpläne werden durch die Landesplanungsbehörden bekannt gemacht. Eine Rechtsform wird in den Planungsgesetzen nicht genannt. § 14 LPlG NRW spricht von einem „Bekanntmachungserlass“. Es ist von hoheitlichen Maßnahmen eigener Art auszugehen.

2.2.4.2 Festlegungen zur Gewässerentwicklung in Regionalplänen

Gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG sind Regionalpläne aus den Landesentwicklungsplänen zu entwickeln. Die in den landesweiten Plänen enthaltenen Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind räumlich und sachlich auszuformen (s. z. B. § 4 Abs. 1 Satz 2 SächsLPlG).

Wie bei den landesweiten Raumordnungsplänen handelt es sich auch bei der Regionalplanung um eine Rahmenplanung unter Verzicht auf parzellenscharfe Festlegungen. Unmittelbare Regelungen der Rechtsbeziehungen der Inhaber und Nutzer von Grund und Boden treffen sie nicht.⁴⁰

Die Pläne bedürfen somit der Konkretisierung durch die Bauleitplanung.⁴¹ Erst auf dieser Ebene findet eine parzellenscharfe Festsetzung statt.⁴²

► Beispiel „Renaturierung“ im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Plansatz Z 4.12.3 des sächsischen LEP verlangt die Festlegung von „regionalen Schwerpunkten als sanierungsbedürftige Bereiche der Landschaft“, s.o. 2.1.2.2. In Umsetzung von Plansatz Z 4.1.2.3 des sächsischen LEP werden in Karte 5 (Landschaftsbereiche mit besonderen Nutzungsanforderungen bzw. Sanierungsbedarf) des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge regionale Schwerpunkte der Fließgewässerrenaturierung festgelegt:⁴³

„Gewässerbezogene Maßnahmen, wie insbesondere Wasserentnahmen, Abwassereinleitungen, Gewässerausbau, Wasserkraftnutzung sowie Gewässerunterhaltungsmaßnahmen müssen in Übereinstimmung mit den in §§ 27 bis 31 WHG genannten Bewirtschaftungszielen für oberirdische Gewässer stehen. Ein guter ökologischer Zustand der oberirdischen Gewässer bzw. ein gutes ökologisches Potenzial der künstlichen und erheblich veränderten Gewässer sowie ein guter chemischer Zustand nach Wasserrahmenrichtlinie sind zu erhalten oder zu erreichen. Verschlechterungen sind zu vermeiden. ...“⁴⁴

Des Weiteren geht aus der Begründung zum Regionalplan hervor, dass Grundlage für die Einstufung von Fließgewässern als regionale Schwerpunkte der Fließgewässerrenaturierung die Bewertung nach den Bewirtschaftungsplänen gemäß WRRL sind.⁴⁵

► Beispiel „Siedlungsbereich“ im Regionalplan Chemnitz

Der Plansatz G 2.1.3.2 des Regionalplans Chemnitz lautet:

„Die Durchgängigkeit und Funktionsfähigkeit fließender Gewässer mit ihren Auenbereichen als wesentlichen Elementen des großräumig übergreifenden Biotopverbundes soll auch innerhalb besiedelter Bereiche wiederhergestellt und gesichert werden.“

Auszug aus der Begründung zu G 2.1.3.2:

„Naturnahe Fließgewässerökosysteme außerhalb der Siedlungsstrukturen sind bereits in der Kulisse der Vorrang- bzw. Vorbehaltskulisse Arten- und Biotopschutz regionalplanerisch gesichert (vgl. Begründung zum Z 4.1.1.3 LEP 2013). Besonders aber im Verbreitungsgebiet der Waldhufendörfer geraten die Fließgewässer regelmäßig mit dem Siedlungsnetz in Kollision.“

⁴⁰ Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, § 1 Rn 9.

⁴¹ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7 Rn 31f.

⁴² Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7 Rn 33.

⁴³ Karte 5 zum Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge.

⁴⁴ Auszug aus der Begründung zum Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge.

⁴⁵ Begründung zum Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, S. 80.

Im Interesse eines funktionsfähigen, ökologischen Fließgewässernetzes soll deshalb im Rahmen einer langfristig orientierten sinnvollen städtebaulichen Ordnung angestrebt werden, dass Flüsse und Bäche auch innerhalb der Ortschaften zumindest offen verlaufen, möglichst ein naturnahes Gewässerbett und eine naturnahe Ufergestaltung aufweisen und von schmalen, ökologisch wirksamen Grünstrukturen begleitet werden (Ufersäume, Ufergehölze, Auenwiesenreste usw.). ...“

Diese Beispiele verdeutlichen, dass im Rahmen bestehender gesetzlicher Bestimmungen eine Ausweisung von Flächen zur Gewässerentwicklung unter Berücksichtigung von Zielen der WRRL und des WHG durchaus möglich ist.

2.2.4.3 Fazit zur Bedeutung der Regionalplanung

Die Regionalpläne sind aus Sicht der Raumordnung das entscheidende Instrument für die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen. Einerseits kann hier vorsorglich eine Standortauswahl für geeignete Flächen getroffen und diese durch die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten gesichert werden (s.u. 2.2.1.1). Gleichzeitig obliegt den Regionalplanungsträgern die Integration von Fachplanungen auf der Grundlage des § 7 Abs. 4 ROG, wozu auch raumbedeutsame wasserrechtliche Planungen wie die flächenbezogene Gewässerentwicklungsplanung zählen. Schließlich obliegt ihnen die Gestaltung der raumordnerischen Zusammenarbeit, sei es hinsichtlich der Einbeziehung von Stakeholdern oder auf interregionaler Ebene.

Die Regionalplanung erfolgt überwiegend durch regionale Planungsverbände, wobei der staatliche Einfluss im Wege der Fachaufsicht unterschiedlich ausgestaltet ist. Selbst im Falle der Ausgestaltung als reine Selbstverwaltungsaufgabe und damit unabhängig von der Organisationsform sind aufgrund des Entwicklungsgebotes des § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG aber Vorgaben für die Regionalplanung in den landesweiten Raumordnungsplänen umzusetzen, wobei den Regionalplanungsträgern ein Gestaltungsspielraum verbleiben muss.

2.2.5 Regionaler Flächennutzungsplan (§ 13 Abs. 4 ROG)

Für das Planungsgebiet von regionalen Planungsgemeinschaften, die durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden gebildet werden, eröffnet das ROG die Möglichkeit für ein weiteres, in der Planungspraxis bislang wenig genutztes Instrument, den regionalen Flächennutzungsplan gemäß § 13 Abs. 4 ROG. Dieser übernimmt zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB, wenn er den Vorschriften des Abschnitts 2 des ROG und den Vorschriften des BauGB entspricht. Der regionale Flächennutzungsplan hat gegenüber einem „einfachen“ gemeinsamen Flächennutzungsplan gemäß § 204 BauGB den Vorteil, dass er sowohl Festlegungen im Sinne von § 13 Abs. 5 ROG als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 BauGB nutzen kann; dabei sind Ziele und Grundsätze der Raumordnung als solche zu kennzeichnen.

Durch die Zusammenlegung zweier Planungsebenen (Regionalplanung und Flächennutzungsplanung), ermöglicht der regionale Flächennutzungsplan die von der Systematik unterschiedlichen Planungshierarchien mit unterschiedlichen Wirkungsbereichen zu verbinden:

- die Regionalplanung *ohne* bodenrechtliche Relevanz (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG) zur überörtlichen Raumplanung einerseits und
- die Flächennutzungsplanung *mit* bodenrechtlicher Relevanz zur örtlichen Bauleitplanung andererseits (§ 1 Abs. 2 i.V.m. § 5 Abs. 1 BauGB).

Neben den Darstellungsmöglichkeiten eines „normalen“ Flächennutzungsplans gemäß § 5 Abs. 1 BauGB bietet das Raumordnungsrecht für die Klimaanpassung denkbare Gebietsfestlegungen zur Siedlungsstruktur sowie bspw.

- Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes,
- großräumig übergreifende Freiräume mit besonderer Klimafunktion sowie zur
- abgestimmte Siedlungsentwicklung.

Die genannten Festlegungen können dabei auch Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete oder Eignungsgebiete bezeichnen. Dieses Instrumentarium ist insbesondere für gemeindeübergreifende, flusseinzugsgebietsbezogene Anpassungsmaßnahmen geeignet. Anwendung können insbesondere Festlegungen zum vorsorgenden Hochwasserschutz wie bspw. Darstellung potenzieller Überflutungsgebiete oder von Extremhochwässern betroffener Bereiche oder freiraumbezogene Maßnahmen wie die Sicherung von klimarelevanten Grünzügen mit entsprechender Begründung finden. Solche Festlegungen in der räumlichen Planung tragen dazu bei, Schadensrisiken (bspw. durch Hochwasser) zu reduzieren (UBA 2016).

Durch die Zusammenlegung der beiden Ebenen können für Adressaten und „Nutzer“ der Planung die Rechtssicherheit erhöht und die Anwendbarkeit vereinfacht werden. Die Aussagen der raumbezogenen Planung werden eindeutiger, die Möglichkeit zu differenzierenden Interpretationen wird eingeschränkt. Dadurch können Genehmigungsverfahren, Stellungnahmen usw. beschleunigt sowie Planänderungsverfahren vereinfacht werden. Überdies können räumlich-administrative Grenzen überwunden werden, die ein flussgebietsbezogenes Handeln erlauben.

2.3 Reichweite der Bauleitplanung für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen

Die Aufgabe der Bauleitplanung als Gegenstand des Allgemeinen Städtebaurechts ist gemäß § 1 Abs. 1 BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Sie ist direkt in die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde eingebunden.

Allerdings bedeutet diese Einbindung nicht, dass sie selbst die Durchführung der in ihr vorgesehenen Nutzung praktisch vollzieht. Diese wesentliche Einschränkung des Entwicklungs- und Ordnungsauftrags folgt aus der nur vorbereitenden und leitenden Aufgabe der Bauleitplanung. Der Bauleitplanung kommt grundsätzlich nur die Funktion einer „Angebotsplanung“ zu (Angebot, die im Bauleitplan vorgesehenen Nutzungen zu verwirklichen), umgangssprachlich ausgedrückt: sie legt fest, was gebaut werden darf oder wie das Grundstück sonst entsprechend der Planung genutzt werden darf, wenn keine bauliche Nutzung vorgesehen ist. (zum Sonderfall des „vorhabenbezogenen Bebauungsplans“ s. unten)

Von der vorbereitenden und leitenden Aufgabe der Bauleitplanung zu trennen sind daher die städtebaurechtlichen Durchführungsinstrumente (planakzessorische Instrumente). Zu ihnen gehören u. a. die Enteignung, die Umlegung (Schaffung für die planmäßige Bebauung geeigneter Grundstückszuschnitte), die Plandurchführungsgebote und die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, auch Stadtumbaumaßnahmen, die wiederum in wesentlichen Beziehungen zur Bauleitplanung stehen, sie zumeist voraussetzen.

Im Wesentlichen ist das Bauplanungsrecht im BauGB und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelt. Die wichtigsten Regelungsinstrumente dieses Rechtsbereichs sind die Bauleitpläne. Das Gesetz unterscheidet gemäß § 1 Abs. 2 BauGB den gemeindeweiten Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und den für Teile des Gemeindegebiets aufgestellten Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

Die Aufstellung von Bauleitplänen nach § 1 Abs. 3 BauGB hat dann zu erfolgen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Ein Anspruch auf die

Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht nicht, ein solcher kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

Die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB außerhalb von Bebauungsplänen richten sich nach den Planersatzvorschriften gemäß §§ 34 und 35 BauGB. Dabei ist zwischen Vorhaben im Innenbereich und solchen im Außenbereich zu unterscheiden.

2.3.1 Flächennutzungsplan

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist im Flächennutzungsplan die aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet in Grundzügen darzustellen. Es handelt sich um eine Bereichs- und Entwicklungscharakterisierung, nicht aber um die genaue Grenzziehung.⁴⁶ Der Flächennutzungsplan enthält als sog. vorbereiteter Bauleitplan Darstellungen, die in einem Bebauungsplan aufgegriffen werden müssen.

Die möglichen Regelungsbereiche werden in § 5 Abs. 2 BauGB ausführlich dargestellt. Gleichwohl kann er auch bei der Realisierung von Vorhaben im Innenbereich und im Außenbereich als Planungsgrundlage zum Einsatz kommen (siehe dazu unten).

Einen Überblick über die gesetzlich verankerten Flächenfunktionen, denen Gewässerentwicklungsflächen zugeordnet werden können, gibt Tabelle 4 in Kap. 4.2.1.

2.3.2 Bebauungsplan

Ein Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung (§ 8 Abs. 1 BauGB). Er bildet die planungsrechtliche Grundlage für die Nutzung von Grundstücken. Bebauungspläne sind gemäß § 8 Abs. 2 BauGB grundsätzlich aus dem gemeindeweiten Flächennutzungsplan zu entwickeln. Allerdings besitzen nicht alle Kommunen in Deutschland einen Flächennutzungsplan. Dies ist indes unschädlich, solange ein Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen (§ 8 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Einen Überblick über die in § 9 BauGB gesetzlich verankerten Festsetzungsmöglichkeiten für Nutzungen und Funktionen, denen Gewässerentwicklungsflächen zugeordnet werden können, gibt Tabelle 5 in Kap. 4.2.2.

Für Kommunen kann auf der Grundlage der Gewässerentwicklungsplanung die Übernahme der vorgeschlagenen kommunalen Fließgewässerabschnitte im Flächennutzungsplan und dem daraus zu entwickelnden Bebauungsplan erfolgen.

Dem sollte ein integriertes Konzept zugrunde liegen, welches die Anforderungen der WRRL und HWRM-RL bedient. Darüber hinaus spielen die Anforderungen an den Biotopverbund über die Vernetzung der Teilräume, die Verbesserung und Stärkung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft der Fließgewässer und seiner Teilräume gerade in urbanen, besiedelten Bereichen der Stadtlandschaft eine gewichtige Rolle.

2.3.2.1 Verwirklichung des Bebauungsplans

Auf der Grundlage des Bebauungsplans kann jede beabsichtigte planwidrige, auch nicht genehmigungspflichtige bodenrechtlich relevante Nutzung untersagt werden, so z. B. eine beabsichtigte landwirtschaftliche Nutzung auf einer für die Gewässerentwicklung frei zu haltenden Fläche.⁴⁷

⁴⁶ Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 5 Rn. 8.

⁴⁷ Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 29 Rn 2.

Um diese Lenkungsfunktion des Bebauungsplans eintreten zu lassen, muss nicht das Inkrafttreten desselben nach einem oft jahrelangen Verfahren abgewartet werden. Die Gemeinde kann eine Veränderungssperre nach dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan beschließen.

Darüber hinaus sind gesetzlich vorgesehene Mittel zur Verwirklichung der Bebauungspläne wie das Vorkaufsrecht, die Umlegung oder als ultima ratio die Enteignung einschließlich Belastung des Eigentums grundsätzlich bei Vorliegen aller weiteren Voraussetzungen einsetzbar.

Nachfolgende Abbildung veranschaulicht die mittelbare Wirkung von Zielen der Raumordnung über die Anpassungspflicht der Bebauungspläne bis zu den baurechtlichen Instrumenten zur Verwirklichung von Bebauungsplänen.

Abbildung 3: Anpassungspflicht der Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung



Quelle: eigene Darstellung, S. Wittig, IÖR

2.3.2.2 Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung

Die in Abb. 3 dargestellte Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB besteht zunächst für die Gebiete, für die bereits ein Bebauungsplan aufgestellt wurde sowie für in Aufstellung befindliche Erstpläne.

Das Bundesverwaltungsgericht geht darüber hinaus in Einzelfällen von einer Erstplanungspflicht zur Umsetzung von Zielen der Raumordnung aus.⁴⁸ Eine gemeindliche Planungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB setzt danach ein, „wenn die Verwirklichung der Raumordnungsziele bei Fortschreiten der „planlosen“ städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare (tatsächliche oder rechtliche) Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde“.

Für die Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen kann eine Erstplanung insbesondere als Schutz vor irreversibler Bebauung im bisher unbeplanten Innenbereich erforderlich sein.

Mehrere Bundesländer haben in ihren Landesplanungsgesetzen ein Erstplanungsgebot gesetzlich verankert, s. z. B. Baden-Württemberg, Thüringen oder das Saarland. Andere Länder knüpfen das Erstplanungsgebot nur an Ziele der Raumordnung, die für die Wirtschaftsentwicklung

⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 17.09. 2003 – 4 C 14.01, BVerwGE 119, 25, 38 ff. (Ausweisung eines Gewerbeplatzes)

oder allgemeine Landesentwicklung besonders bedeutsam sind, wie Nordrhein-Westfalen und Berlin/Brandenburg. Diese beschränkten Planungsgebote dürften ausschließlich durch Ziele zur Gewässerentwicklung nicht ausgelöst werden.

Die flächendeckende Verwirklichung von Zielen der Gewässerentwicklung kann durch uneingeschränkte landesgesetzliche Erstplanungsgebote und noch mehr durch ein – aus Gründen der Rechtssicherheit generell gefordertes – bundesrechtliches Erstplanungsgebot unterstützt werden.

2.3.3 Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB stellen eine Sonderform der öffentlich-rechtlichen Verträge dar. Sie dienen explizit der Umsetzung städtebaulicher Aufgaben, d. h. auch für sie ist ein besonderer städtebaulicher Zusammenhang erforderlich. In § 11 Abs. 1 Satz 1 BauGB heißt es allgemein: „Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen“. Das bedeutet, dass städtebauliche Verträge grundsätzlich zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen zulässig sind, ohne sie gegenständlich zu begrenzen. In § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB schließt in ebenso offener Regelung ein nicht abschließender Katalog von möglichen Gegenständen städtebaulicher Verträge an. Dies sind zum Beispiel die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) sowie beispielsweise die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB. Die Gemeinde darf also die Wahrnehmung eines rechtmäßigen öffentlichen Interesses auch mit einem städtebaulichen Vertrag sicherstellen, wenn ihr dieser dafür am besten geeignet erscheint und keine öffentlich-rechtlichen Normen oder Rechtsgrundsätze entgegenstehen.

Die Offenheit der Regelung ermöglicht es daher, im Städtebaurecht auf sich immer wieder neu stellende unterschiedliche Herausforderungen zu reagieren, wie etwa die Stadterneuerung und -entwicklung oder die städtebauliche Dimension der Klimaanpassung.⁴⁹ Dies schließt die Freiraumsicherung und mithin die Gewässerentwicklung mit ein.

Über die städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB hinaus lassen sich zudem bei der Veräußerung von städtischen Grundstücken zwischen Kommune und Grundstückseigentümer weitergehende Vereinbarungen treffen, die gewässerbezogene Bestimmungen enthalten können.

2.3.4 Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB)

Beim unbeplanten Innenbereich handelt es sich um ein Gebiet innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, für welches bisher kein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben hier zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise (z. B. offen oder geschlossen) und der zu überbauenden Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Unter einem Ortsteil ist jeder Bebauungszusammenhang zu verstehen, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.⁵⁰ Vom Innenbereich ist auszugehen, wenn nach der Verkehrsauffassung der Ortsteil einen Eindruck von Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt.⁵¹ Einzelne Baulücken durchbrechen den gewachsenen Zusammenhang der einzelnen Ortsteile in der Regel nicht.

⁴⁹ Battis et al. 2014; S. 324.

⁵⁰ BVerwG, Urteile vom 06.11.1968 – 4 C 31.66 – BverwGE 31, 22 (26) und vom 03.12.1998 – 4 C 7.98 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 193 S. 82.

⁵¹ BVerwG, BVerwGE 31, 20 (21 f.).

Diese Definition lässt sich ggf. zur Abgrenzung von Gebieten heranziehen, bei denen eine Gewässerentwicklung in Betracht kommt. Hierbei sind gemäß § 34 Abs. 2 BauGB zudem die Kategorien der in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) enthaltenen Baugebiete einzubeziehen. Ob sich das Vorhaben im Hinblick auf die Art der Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, wird anhand einer Prüfung nach der Baunutzungsverordnung festgestellt. Demnach muss zunächst geprüft werden, ob das Gebiet, in dem die bauliche Anlage errichtet werden soll, Eigenschaften entsprechend einem in der BauNVO beschriebenen Gebiet aufweist. Lässt sich dies bejahen wird so entschieden, als seien tatsächlich für dieses Gebiet Festsetzungen wie in einem Bebauungsplan vorhanden.

Des Weiteren besitzt die Gemeinde die Möglichkeit, durch Satzung gemäß § 34 Abs. 4 BauGB die Grenzen für den im Zusammenhang bebauten Ortsteil (34er-Bereich) festzulegen. Voraussetzung dabei ist u.a., das die Abgrenzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist (§ 34 Abs. 5 Nr. 1 BauGB).

Eine § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB entsprechende qualifizierte Raumordnungsklausel ist bei § 34 BauGB nicht verankert, so dass im Unterschied zum Außenbereich im Hinblick auf die Gewässerentwicklungsflächen ein unmittelbarer Schutz vor künftigen baulichen Anlagen fehlt. Eine Flächensicherung vor den Zielen der Raumordnung widersprechender Nutzung ist im unbeplanten Innenbereich nur durch die Aufstellung eines Bebauungsplans im Wege des Erstplanungsgebots möglich.

2.3.5 Außenbereich (§ 35 BauGB)

Der Außenbereich bezeichnet Gebiete außerhalb des Bereichs eines Bebauungsplans und außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Im Außenbereich ist zwischen den sog. privilegierten (§ 35 Abs. 1 BauGB) und den sonstigen (§ 35 Abs. 2 BauGB) Vorhaben zu unterscheiden. Privilegierte Vorhaben sind zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und eine ausreichende Erschließung gesichert ist. Im Gegensatz zu den anderen Vorhaben werden demnach nicht so hohe Anforderungen an die Erschließung gestellt. Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist (§ 35 Abs. 2 BauGB). Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB).

Gemäß § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB dürfen raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Der Begriff des Vorhabens erfasst nach der Definition des § 29 BauGB neben baulichen Anlagen auch Aufschüttungen, Abgrabungen, Ausschachtungen und Ablagerungen.

Im Hinblick auf die Gewässerentwicklung können Festlegungen als Ziele der Raumordnung im Außenbereich somit Flächen vor jeglicher Bebauung wie dem Bau von neuen Deichen sichern. Die im Raumordnungsplan vorgesehene konkrete Nutzung bzw. Freihaltung von Nutzung kann durch ein Erstplanungsgebot zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung gesichert werden.

2.3.6 Fazit

Festlegungen als Ziele der Raumordnung vermögen über die Bauleitplanung und im Außenbereich Bindungswirkungen auch für Privatpersonen zu entfalten. Über die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB können so z. B. in Regionalplänen als Vorranggebiete festgesetzte Flächen für die Gewässerentwicklung vor jeglicher widersprechender Nutzung gesichert werden. Im Vorfeld und nach Aufstellung des Bebauungs-

plans wird dadurch die Anwendung der baurechtlichen Instrumente zur Verwirklichung von Bebauungsplänen und damit mittelbar der Ziele der Raumordnung eröffnet wie z. B. die Veränderungssperre oder das baurechtliche Vorkaufsrecht der Gemeinde.

Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB können Flächen nur durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes auf der Grundlage eines Erstplanungsgebotes gesichert werden.

Aufgrund der Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB könnten im Außenbereich die in Regionalplänen als Vorranggebiete festgesetzten Flächen für Gewässerentwicklung vor jeglicher Bebauung gesichert werden.

2.4 Fachplanung (hier: Landschaftsplanung⁵²)

Im Kontext der Gewässerentwicklung ist die Landschaftsplanung insbesondere für die Auenentwicklung von Bedeutung. Sie bildet die Grundlage vorsorgenden Handelns im Naturschutz und der Landschaftspflege, § 8 BNatSchG.

Aufgabe der Landschaftsplanung ist es gemäß § 9 Abs. 1 BNatSchG, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele auch für anderweitige Planungen aufzuzeigen.

Gemäß § 9 Abs. 5 BNatSchG sind die Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Insbesondere sind die Inhalte der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit im Sinne des § 34 Absatz 1 BNatSchG, der Kompensation von Eingriffen sowie bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme im Sinne der §§ 45h und 82 WHG heranzuziehen.

In Landschaftsprogrammen werden die überörtlichen konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und die Erfordernisse und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung auf der Ebene der Bundesländer dargestellt. Für die regionale Ebene erfüllen Landschaftsrahmenpläne diese Funktion (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Gemäß § 10 Abs. 2 BNatSchG ist die Aufstellung von Landschaftsprogrammen fakultativ, wohingegen Landschaftsrahmenpläne zwingend aufgestellt werden müssen. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn ein Landschaftsprogramm hinreichen konkret ist und inhaltlich einem Landschaftsrahmenplan entspricht (§ 10 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).

Als Parallelvorschrift zu § 10 BNatSchG regelt § 11 BNatSchG die für das Gemeindegebiet zu erstellenden Landschaftspläne sowie die für Teile des Gemeindegebietes fakultativ vorgesehenen Grünordnungspläne. Landschaftspläne sind anders als Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 nur dann aufzustellen, „sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen iSd § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind.“ Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass dies u.a. bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans gegeben sei, wenn diese erhebliche Konsequenzen für die Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Planungsraum haben.

⁵² Die wasserwirtschaftliche Planung wird ausführlich in Kapitel 3 behandelt. Dazu gehören insbesondere der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm (§§ 82, 83 WHG), Hochwasserrisikomanagementpläne (§ 75 WHG), wasserrechtliche Schutzgebiete wie Überschwemmungsgebiete (§ 76 WHG), Hochwasserentstehungsgebiete (§ 78d WHG) und Trinkwasserschutzgebiete (§ 52 WHG) sowie landeswasserrechtliche Planungen. Zudem sind Verfahren der Planfeststellung Gegenstand der Fachplanung (z. B. § 39 Abs. 3 WHG).

Die Aufstellung der Grünordnungspläne steht gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG im Ermessen der Planungsträger. Die Voraussetzungen für die Aufstellung werden teilweise in den Landesnaturschutzgesetzen konkretisiert, s. z. B. § 12 Abs. 2 NatSchG Baden-Württemberg.

2.4.1 Gewässerentwicklungsbezogene Inhalte in der Landschaftsplanung

§ 1 BNatSchG enthält die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG gehört dazu der Schutz von Binnengewässern vor Beeinträchtigungen, die Bewahrung der Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik insbesondere von „naturnahen Gewässern einschließlich ihrer Ufer, Auen und sonstigen Rückhalteflächen“. Damit ist die Gewässerentwicklung mit dem Schutz von Gewässerentwicklungskorridoren funktional, wenngleich ohne explizite Nennung als Ziel des Naturschutzes verankert. Gemäß § 1 Abs. 6 BNatSchG sind auch im besiedelten Bereich „Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen“ zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen.

Über § 9 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG finden diese Ziele Aufnahme in die Landschaftsplanung, da diese die konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten soll. § 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG enthält einen Katalog von Erfordernissen und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu denen die Pläne Aussagen treffen sollen. Der Schutz von Auenlandschaften kann grundsätzlich allen in § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. a bis g BNatSchG enthaltenen Erfordernissen zugeordnet werden. Hervorgehoben seien insbesondere Erfordernisse und Maßnahmen unter Nr. 4 lit. c bis e und g:

„c) auf Flächen, die wegen ihres Zustands, ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft ... besonders geeignet sind“

- Auenlandschaften eignen sich gut als Ausgleichsflächen gemäß § 15 Abs. 2 BNatSchG, § 1a Abs. 3 BauGB, § 13 Abs. 5 Satz 2 ROG, s.u. 5.5

„d) zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbunds, der Biotopvernetzung und des Netzes „Natura 2000“

- Fließgewässer mit ihren Auenlandschaften haben eine besondere Bedeutung für den Biotopverbund, s.u. 3.4

„e) zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima“

- Intakte, naturbelassene Flusslandschaften sind unerlässlich für eine Verbesserung der Wasserqualität, s.u. 3.4

„g) zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich.“

- Insbesondere im besiedelten Bereich eignen sich Auenlandschaften gut als naturbelassene Freiräume mit Erholungsfunktion

2.4.2 Integration von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnungspläne

Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG ist bei den Festlegungen auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne Rücksicht zu nehmen. Somit besteht bereits ein direkter Gesetzesverweis auf die Integration landschaftsplanerischer Ziele in die Raumordnung.

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG sind die Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu beachten, d.h. der Abwägung nicht zugänglich. Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.

Andererseits sind gemäß § 10 Abs. 3 BNatSchG die Ziele, Maßnahmen und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen gemäß § 7 Abs. 2 ROG im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Vorschrift verschärft die allgemeine Regelung des § 7 Abs. 4 ROG für die Integration von Fachplanungen, nach der Fachplanungen berücksichtigt werden „sollen“. Auch nach § 7 Abs. 4 ROG sind geeignete Fachplanungen damit grundsätzlich zu berücksichtigen, es sind aber begründete Ausnahmen möglich. Nach § 10 Abs. 3 BNatSchG müssen die raumbedeutsamen Inhalte der Landschaftsplanung in jedem Fall in die Abwägung einfließen.⁵³

Gemäß § 9 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG ist zu begründen, wenn Inhalten der Landschaftsplanung in anderen Planungen und in Verwaltungsverfahren nach der Abwägung nicht Rechnung getragen werden kann. Diese Begründungspflicht gilt auch für den Abwägungsprozess im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen.⁵⁴

Trotz der grundsätzlichen Gleichrangigkeit aller Abwägungsbelange nach § 7 Abs. 2 ROG und § 1 Abs. 7 BauGB hebt die Begründungspflicht die Inhalte der Landschaftsplanung gegenüber anderen Belangen hervor und zwingt die Planungsträger zu einer besonders sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Inhalten der Landschaftsplanung.⁵⁵

Im Übrigen überlässt § 10 Abs. 4 BNatSchG die Regelung des Verhältnisses von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu Raumordnungsplänen den Ländern.

Landesregelungen zur Integration von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnungspläne (Abbildung 4) finden sich zum Teil in den Landesnaturschutzgesetzen, zum Teil in den Landesplanungsgesetzen oder auch beiden Gesetzen.

Die Bundesländer folgen überwiegend dem Modell der Sekundärintegration. Dementsprechend werden das Landschaftsprogramm sowie die Landschaftsrahmenpläne als Gutachten/Fachbeitrag erstellt und nach Abwägung mit anderen Belangen in den landesweiten Raumordnungsplan bzw. in die Regionalpläne aufgenommen.⁵⁶

Beispielhaft seien die Regelungen in Thüringen genannt: § 3 Abs. 1 ThürNatG iVm § 4 Abs. 2 Satz 2 ThürLPlG für das Landschaftsprogramm sowie § 3 Abs. 2 ThürNatG iVm § 5 Abs. 1 Satz 3 ThürLPlG für die Landschaftsrahmenpläne.

Vereinzelt folgen Länder dem Modell der Primärintegration,⁵⁷ z. B. Bayern (Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayNatSchG) und Sachsen (§ 6 Abs. 4 SächsNatSchG). Dabei wird das Landschaftsprogramm als Teil des landesweiten Raumordnungsplans, die Landschaftsrahmenpläne als Teile der Regionalpläne dargestellt.⁵⁸

⁵³ Im Gegensatz dazu besagt § 82 Abs. 1 Satz 2 WHG lediglich einseitig, dass bei Aufstellung des Maßnahmenprogramms die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind; eine der Landschaftsplanung entsprechende Norm fehlt.

⁵⁴ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, Vorbemerkung vor §§ 8-12, Rn 11.

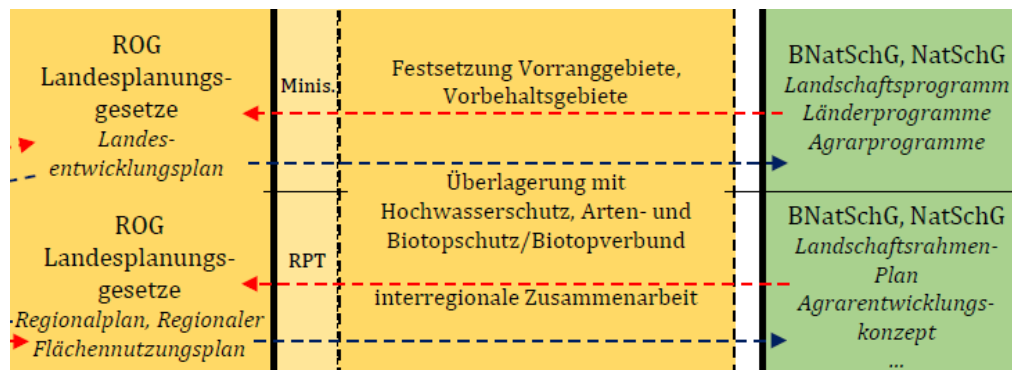
⁵⁵ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG § 9 Rn 27, noch weitergehend Mengel in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 9 Rn 92: „verstärkt Gewicht der landschaftsplanerischen Belange“.

⁵⁶ Mengel in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 10 Rn 10; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, Vorbemerkung vor §§ 8-12, Rn 10.

⁵⁷ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkung vor §§ 8-12 BNatSchG, Rn 10.

⁵⁸ Mengel in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 10 Rn 10, Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkung vor §§ 8-12 BNatSchG, Rn 10.

Abbildung 4: Integration von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnung



Quelle: Ausschnitt aus der Masterabbildung im Anhang

2.4.3 Integration von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen in die Bauleitpläne

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG sind bei der Aufstellung die Ziele der Raumordnung zu beachten, die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Die in den Landschaftsplänen für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen und können als Darstellungen oder Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB in die Bauleitpläne aufgenommen werden (§ 11 Abs. 3 BNatSchG). Einbezogen sind auch die Grünordnungspläne (Abbildung 5).⁵⁹ Eine korrespondierende Regelung findet sich im Katalog der abzuwägenden Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB. Die Länder können hinsichtlich Inhalt, Rechtsverbindlichkeit, Zuständigkeit und Verfahren abweichende Regelungen treffen (§ 11 Abs. 1 Satz 4, Abs. 5 BNatSchG).

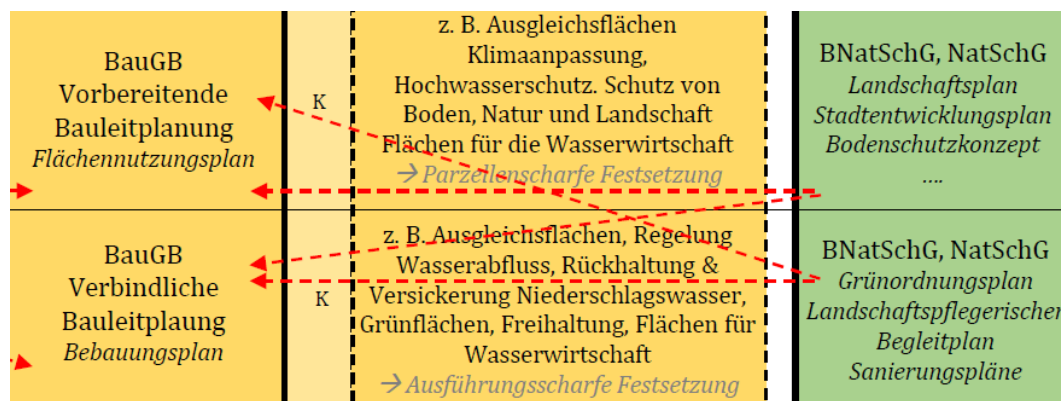
Die meisten Bundesländer folgen auch für die Integration der Landschaftspläne und Grünordnungspläne dem Modell der Sekundärintegration: Die Plandokumente werden zunächst als Fachbeitrag erstellt und in einem zweiten Schritt nach Abwägung mit anderen Belangen in die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne aufgenommen, s. z. B. § 5 Abs. 3 LNatSchG Rheinland-Pfalz.

Bayern und Hessen folgen wie bei der Landesplanung dem Modell der Primärintegration: Landschaftspläne sind Bestandteile der Flächennutzungspläne, Grünordnungspläne Bestandteile der Bebauungspläne, vgl. Art. 4 Abs. 2 BayNatSchG, § 6 Abs. 2 HAGBNatSchG.

In Nordrhein-Westfalen und Berlin durchläuft der Landschaftsplan ein Normsetzungsverfahren und erhält somit Rechtsnormcharakter. Er wird in Nordrhein-Westfalen als Satzung und in Berlin als Rechtsverordnung verabschiedet, vgl. § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW; § 10 Abs. 5 NatSchGBln.

⁵⁹ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG § 11 Rn 17.

Abbildung 5: Integration von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen in die Bauleitplanung



Quelle: Ausschnitt aus der Masterabbildung im Anhang

2.4.4 Fazit zur Bedeutung der Landschaftsplanung für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen

Ebenso wie die Raumordnung bietet auch die Landschaftsplanung schon de lege lata die Möglichkeit der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen. Als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege können diese § 1 Abs. 3 und § 1 Abs. 6 BNatSchG zugeordnet werden. Gewässerentwicklungsflächen können vor allem nach § 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG als Kompensationsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft, als Teil des Biotopverbundes oder als Freiräume im besiedelten Bereich ausgewiesen werden. Wünschenswert wäre eine ausdrückliche Verankerung des Begriffes des Gewässerentwicklungskorridors in § 1 Abs. 3 BNatSchG.

Die Integration der Landschaftsplanung in die Raumordnungs- und Bauleitpläne ist detailliert gesetzlich geregelt. In Kapitel 4 wird untersucht, inwieweit dieser Umstand für eine Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung genutzt werden kann.

2.5 Regelungskompetenzen (unter besonderer Berücksichtigung der GEP)

2.5.1 Regelungsbeispiele der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur Fachplanung

Raumordnung und Fachplanungen verstehen sich als strategische Partner. Dabei ist jeweils der Mehrwert der Raumordnung für Fachplanungen zu verdeutlichen. So sind v. a. Standortmuster der räumlichen Gesamtplanung der Fachplanung zu vermitteln, um die rechtlichen Möglichkeiten besser nutzen zu können (§ 7 Abs. 4 ROG). Dies trägt letzten Endes auch zur höheren Rechtssicherheit für Raumordnungspläne bei, deren Bedeutung in der vergangenen Zeit gestiegen ist, was das vermehrte Aufkommen von Rechtsstreitigkeiten zu Fragen der Windenergienutzung zeigt.

Zentrale Regelung ist der Integrations- und Harmonisierungsauftrag gemäß § 7 Abs. 4 ROG, wonach Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Absatz 1 Satz 2 enthalten sollen, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Diese Vorschrift dient einerseits der effektiven Sicherung fachplanerischer Inhalte unter Abwägung der verschiedenen Raumansprüche und verleiht ihnen andererseits mehr Durchsetzungskraft.

Inhalte der Fachplanung sind zur Koordinierung von Raumansprüchen dann erforderlich, wenn sie mit anderen Raumnutzungsansprüchen oder Planungen konkurrieren und daher abgestimmt

werden müssen.⁶⁰ Dies ist bei der Ausweisung von Flächen zur Gewässerentwicklung der Fall. So sind bspw. bauliche und landwirtschaftliche Nutzungen mit den Zielen der Gewässerentwicklung abzuwägen und auszugleichen.

Die raumbedeutsamen Fachplanungen fließen in die Abwägung mit anderen Belangen nach § 7 Abs. 2 ROG ein.⁶¹ Die Entscheidung darüber, ob nach erfolgter Abwägung fachplanerische Inhalte als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung in die Raumordnungspläne übernommen werden, obliegt den Planungsträgern.⁶²

2.5.2 Raumordnungsklauseln

Eine bewährte Möglichkeit, Fachplanung und Raumordnung zu integrieren, besteht über das Instrument der Raumordnungsklauseln. Diese tragen zur Umsetzung der fachlichen Ziele bei, sei es über die allgemeine Raumordnungsklausel gemäß § 4 Abs. 1 ROG oder die qualifizierten Klauseln in den Fachgesetzen wie z. B. § 82 Abs. 1 WHG.

Gemäß § 82 Abs. 1 Satz 2 WHG sind bei Aufstellung der Maßnahmenprogramme die Ziele der Raumordnung zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

2.5.3 Abgrenzung der Kompetenzbereiche Raumordnung und Fachplanung⁶³

Zu den Aufgaben der Raumordnung als räumlich zusammenfassender, übergeordneter Planung gehört es zwar auch, die in Fachplanungen enthaltenen Aussagen zu Raumnutzungen oder Raumfunktionen aufeinander abzustimmen und abzusichern. Das gilt auch im Verhältnis zum Aufgabenbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege. So können die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen koordiniert und durch Ziele der Raumordnung gesichert werden (§ 7 Abs. 4 ROG 2018). Gebiete mit besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege werden in der Landschaftsplanung dargestellt; das gilt auch für Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Sie sind bei der Aufstellung von Regionalplänen zu berücksichtigen (vgl. etwa § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 2 HeNatG⁶⁴). Der Raumordnung bleibt es unbenommen, aus den Vorgaben der informellen Landschaftsplanung und den rechtsverbindlich festgesetzten Schutzgebieten eine gesamträumlich integrierende Konzeption zu entwickeln.

Der Regionalplanung ist es jedoch verwehrt, durch die überörtliche Gesamtplanung auf der Grundlage des Naturschutzrechts getroffene verbindliche fachliche Regelungen, wie sie Natur- und Landschaftsschutzverordnungen enthalten, außerhalb ihres Aufgaben- und Kompetenzbereichs durch eigene Zielfestlegungen zu überlagern oder zu ersetzen. Landschaftsschutzverordnungen konkretisieren und sichern mit ordnungsbehördlichen Mitteln den Vorrang des Landschaftsschutzes im Konflikt mit widerstreitenden Nutzungen. In einem Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen (§ 26 Abs. 2 BNatSchG). Wie weit Schutzverordnungen Ausnahmen von den Verbotsregelungen zulassen, bestimmt sich ausschließlich nach den Erlaubnisvorbehalten der Verordnung. Die Landesplanungsbehörde darf die Wertungen, die dem verordnungs-

⁶⁰ Hofmann in Kment, ROG, § 7 Rn 94.

⁶¹ Hofmann in Kment, ROG, § 7 Rn 95.

⁶² Hofmann in Kment, ROG, § 7 Rn 96.

⁶³ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003, Az.: 4 CN 14/01, BauR 2003, 1175.

⁶⁴ GVBl. 1994 I S. 775, 1996 I S. 145.

rechtlichen Schutzsystem zugrunde liegen, nicht ignorieren und ein eigenes Schutzregime aufrichten. Allenfalls dort, wo es ihr unabhängig vom naturschutzrechtlichen Regelungszusammenhang um die Erreichung spezifisch raumordnungsrechtlicher Schutzzwecke geht, ist sie befugt, die naturschutzrechtlichen Anordnungen und Verbote durch eigene Zielfestlegungen zu ergänzen.

Beispiel Standortausweisung

Neben der Koordination verschiedener fachplanerischer Ansprüche an den Raum kann die Landesplanung im Rahmen ihres Entwicklungsauftrags auch Ziele und Grundsätze der Raumordnung nach eigener Kompetenz und eigener Abwägung aufstellen. Dabei ist sie jedoch auf den Kompetenzbereich der überfachlichen und überörtlichen Planung beschränkt. Sie darf (ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung) nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen. Den Fachplanungsträgern muss zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben.⁶⁵

Es gehört zu den herkömmlichen Mitteln überörtlicher Koordination und Entwicklung, Raumfunktionen zu sichern, die an besondere Lagevorteile oder Standortbedingungen geknüpft sind. Die Träger der Landes- und Regionalplanung sind daher auch zu Standortausweisungen für raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben ermächtigt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG, Standorte und Trassen für Infrastruktur).⁶⁶

Auch zielförmige Standortausweisungen der Landesentwicklungs- oder Regionalplanung bleiben hinsichtlich des Umfangs ihrer rechtlichen Bindungskraft und ihrer Detailschärfe den Aufgaben und Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet. Sie dienen dem Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Ansprüche an die Raumnutzung und ökologischer Funktionen des Raumes (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG). Sie enthalten für sich betrachtet und ohne die Anordnung weitergehender Wirkungen in Raumordnungsklauseln einzelner Fachgesetze (wie etwa § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) keine den Inhalt und die Schranken des Eigentums unmittelbar bestimmenden Regelungen der Bodennutzung. Standortfestlegungen in einem Landesentwicklungs- oder Regionalplan müssen sich daher auf die Aussage beschränken, dass der ausgewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet und – nach einem raumordnerischen Alternativenvergleich – vorzugswürdig ist, um konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Private Belange sind, soweit sie auf dieser Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, in der Abwägung bereits zu berücksichtigen.

2.6 Ergänzende Instrumente

2.6.1 Raumordnerische und Städtebauliche Verträge

Vertragliche Lösungen haben sich sowohl in der Raumordnung als auch in der Bauleitplanung als probates Mittel für passgenaue räumliche Lösungen insbesondere mit Privaten erwiesen. Zum Teil können hier Vereinbarungen getroffen werden, die über öffentlich-rechtliche Vorgaben hinausgehen, außerdem vermögen sie das Prozessrisiko für die Verwaltung zu minimieren, da staatliche Verfügungen anderenfall angeordnet werden müssten. Zu nennen sind der raumordnungsrechtliche Vertrag gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG und der städtebauliche Vertrag gemäß § 11 BauGB.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, Az.: 4 A 1075.04, DVBl 2006, 1373.

⁶⁶ Hierzu BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181 - Messe und Flughafen Stuttgart

2.6.2 Informelle Instrumente

2.6.2.1 Überblick

Neben den formellen Instrumenten spielen die informellen Instrumente, wie sie beispielsweise im Raumordnungsrecht in § 14 ROG aufgeführt werden, eine wichtige Rolle. Genannt werden dort Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, überregionale, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 ROG).

2.6.2.2 Leitbilder

Durch informelle Instrumente, wie Leitbilder und Handlungsstrategien, kann die Aufstellung von Raumordnungsplänen und Gewässerentwicklungsplänen vorbereitet und unterstützt werden. Diese Instrumente erfordern eine fachübergreifende und grenzüberschreitende Zusammenarbeit verschiedener Akteure in einem frühen Planungsstadium, wodurch insbesondere zur Konfliktreduzierung und zur Beschleunigung formeller Planungsverfahren beigetragen wird.⁶⁷

Leitbilder dienen u.a. der Verständigung über die Eckpunkte der räumlichen Entwicklung. Sie bilden damit ein Dach für die raumbezogenen politischen Ziele, die Festlegungen im Raumordnungsgesetz und in den Raumordnungsplänen sowie die konkreten Umsetzungsmaßnahmen.⁶⁸ Deshalb setzen sie nur einen Rahmen, der dann in den weiteren Schritten ausgefüllt werden kann.

Handlungsstrategien dagegen sind in der Regel konkreter, damit sie von ihren Adressaten in der Praxis umgesetzt werden können. Sie richten sich zudem nicht nur an die Raumordnung mit ihrem beschränkten Instrumentarium, sondern an alle die räumliche Entwicklung gestaltenden Fachpolitiken.⁶⁹

Nach § 24 Abs. 2 ROG können Bund und Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln. Auf dieser Grundlage hat die 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland beschlossen.

Gemäß Ziff. 3.2 MKRO-Beschluss 2016 sollen großräumige Freiraumverbünde geschaffen werden. Zu den Handlungsansätzen zählen u.a. die Einbeziehung der Erfordernisse des Biotopverbundes, der Biodiversität, des Gewässerschutzes, der großräumigen Kompensation in Raumordnungspläne sowie die Schaffung weiterer naturnaher Retentionsräume entlang der Fließgewässer, etwa durch Deichrückverlegung. Im Hinblick auf den Hochwasserschutz stehen die Sicherung vorhandener und die Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen als Retentionsraum sowie die Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche der Einzugsgebiete der Flüsse, die Risikovorsorge in potenziellen Überflutungsbereichen und die Sicherung potenzieller Standorte für Hochwasserschutzmaßnahmen.⁷⁰ Eine dem Hochwasserschutz vergleichbare Aufmerksamkeit in der Frage der Gewässerentwicklung ist durch die MKRO allerdings unterblieben.

⁶⁷ ARL 2016, S. 25.

⁶⁸ MKRO-Beschluss 2016, S. 2.

⁶⁹ ARL 2016, S. 2.

⁷⁰ Ziff 4.1 MKRO-Beschluss 2016.

2.7 Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten

2.7.1 Ressortprinzip

Das Ressortprinzip steht zuweilen integrativen Handlungs- und Entscheidungsstrategien entgegen, insbesondere im Gewässerschutz, da es um einen ganzheitlichen Ansatz geht, dem jegliche Sektoralität zuwider läuft. Diese Divergenz ist beispielhaft im Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsministerium und Umweltministerium bei der Energiewende und im Klimaschutz zu Tage getreten. Aus Sicht der Gewässerentwicklung ist daher zu untersuchen, ob Ressorts, welche Fachplanungen erstellen, frühzeitig in die Planaufstellung der Raumordnungspläne involviert werden müssen.

In diesem Zusammenhang sind Landesregelungen zu begrüßen, welche eine Einbindung betroffener oder aller Ressorts bereits bei der Erarbeitung des Raumordnungsplanes gesetzlich verankern, so in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Im Saarland ist die „Berücksichtigung von Fachplanungen“ vorgesehen. Optimal für die Gewährleistung des Einflusses von Fachplanungen wäre das Erfordernis des Einvernehmens der betroffenen Ressorts wie in Nordrhein-Westfalen geregelt. Auch das Zustimmungserfordernis der Landtage kann dafür sorgen, dass Belange der betroffenen Ressorts nicht unterminiert werden.

Die Rechtsverordnungen für die bundesweiten Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone und für den Hochwasserschutz sowie Standortkonzepte werden gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 ROG nicht von der Bundesregierung, sondern vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erlassen. Folgerichtig verlangt § 17 ROG das Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien.

Tabelle 1: Übersicht Ressortzuständigkeit und Landtagsbeteiligung bei der Aufstellung der landesweiten Raumordnungspläne in den Bundesländern

Bundesland	Vorschriften in den Landesplanungsgesetzen	Zuständige Behörde	Landtagsbeteiligung
Baden-Württemberg	§§ 9, 10	Oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde	Gelegenheit Stellungnahme
Bayern	Art. 7, 20	Staatsministerium für Wirtschaft, Landesplanung und Energie Im Benehmen mit allen Ministerien	Zustimmung
Berlin, Brandenburg	Art. 7, 8 LPIV	Gemeinsame Landesplanungsabteilung	
Hessen	§§ 8, 20	Das für Raumordnung zuständige Ministerium	Zustimmung
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 7, 10	Das für Raumordnung und Landesplanung zuständige Ministerium	
Niedersachsen	§§ 4 Abs. 2, 18	Fachministerium	Gelegenheit Stellungnahme
NRW	§§ 3, 17	Oberste Landesplanungsbehörde Im Einvernehmen mit fachlich zuständigen Ministerien	Zustimmung
Rheinland-Pfalz	§§ 3, 4, 8	Das fachlich zuständige Ministerium unter Beteiligung der obersten Landesbehörden, betroffene Behörden, Planungsträger u.a.	Benehmen mit dem Innenausschuss des LT
Saarland	§§ 2, 3	Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr unter Berücksichtigung Planungen oberster Landesbehörden	Gelegenheit Stellungnahme
Sachsen	§§ 3, 6, 7, 19	Innenministerium	Stellungnahme § 6 Abs. 2 S.2
Sachsen-Anhalt	§§ 5, 16	Das für Raumordnung und Landesplanung zuständige Ministerium unter Beteiligung aller Ressorts	Gelegenheit Stellungnahme
Schleswig-Holstein	§§ 4, 5 Abs. 10	Die für Raumordnung und Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde	Zustimmung
Thüringen	§§ 4, 13	Das für die Landesplanung zuständige Ministerium unter Beteiligung der obersten Landesbehörden	Gelegenheit Stellungnahme
Bund	§ 17 ROG	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien	

2.7.2 Hinwirkungspflicht (§ 14 Abs. 1 ROG)

Aus Sicht der Raumordnung ist auch auf die Hinwirkungspflicht der Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu verweisen. Sie sollen mit den maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Die Zusammenarbeit kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf regionen- oder grenzübergreifende Belange erfolgen, welche auch die interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden einbezieht (§ 14 Abs. 1 ROG). Die Möglichkeiten interregionaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gewässerentwicklung werden ausführlich in Kap. 4.1.7 untersucht.

2.8 Belange der Gewässerentwicklung in der Abwägung

§ 7 Abs. 2 ROG besagt, dass bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen sind; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. In diesem Abwägungsgebot kommt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Ausdruck.⁷¹

Der Abwägungsprozess ist prozedural gesehen durch das Vor- und Zurückstellen der jeweils im konkreten räumlichen Kontext vorhandenen bzw. beabsichtigten Nutzungsansprüche und Raumfunktionen entsprechend ihrem o

bjektiven Gewicht das zentrale raumordnerische Charakteristikum.⁷²

Abwägung bedeutet:

- ▶ die Einstellung aller relevanten Belange in den Abwägungsprozess,
- ▶ die objektive Gewichtung der einzelnen Belange und
- ▶ die sachgerechte Entscheidung über die Priorisierung oder Zurückstellung konfligierender Belange und der Ausgleich zwischen den einzelnen Belangen im Abwägungsergebnis.

Eine Verletzung des Abwägungsgebotes wird dann angenommen, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat, wenn in der Abwägung nicht alles eingestellt wird, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muss, die Bedeutung der betroffenen öffentlichen oder privaten Belange verkannt oder der Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.⁷³

Öffentliche Belange mit Bezug zur Gewässerentwicklung sind zum Beispiel die Nachhaltigkeit der Nutzung von Ressourcen, die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1 ROG), die Erfordernisse des Biotopverbundes (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5 und 6 sowie Nr. 6 Satz 4 ROG, der Klimaschutz (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1 ROG) sowie eine umweltverträgliche Energieversorgung (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 5 ROG).

Doch auch wenn die Abwägungsanforderungen der Raumplanung zunächst klar erscheinen, können die Präzisierung dieser Anforderungen und die Gewichtung der Belange untereinander

⁷¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Baugesetzbuch 2003, S. 69.

⁷² ARL 2000, S. 5.

⁷³ BVerwG, Beschluss vom 28.12.2005 - BVerwG 4 BN 40.05, Urteile vom 12. Dezember 1969 - BVerwG 4 C 105.66 - BVerwGE 34, 301, 309 und vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309, 314 f.

in einer konkret anstehenden Entscheidung schwierig sein.⁷⁴ Daher sind Bewertungs- und Entscheidungsverfahren nötig, mit denen die unterschiedlichen Belange nachvollziehbar miteinander in Beziehung gesetzt und gewichtet werden können und der Abwägungsprozess selbst transparenter gestaltet wird.

2.8.1 Stärkung der ökologischen Belange durch Art. 20a GG

Art. 20a GG statuiert den Umweltschutz (und den Tierschutz) als Staatszielbestimmung. Damit sind die Belange des Umwelt- und des Tierschutzes in den Verfassungsrang erhoben worden. Der von Art. 20a GG verlangte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, also der Grundlagen des menschlichen, aber auch allen anderen Lebens umfasst insbesondere den Schutz der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen. Der in Art. 20a GG enthaltene Auftrag, in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, kann sowohl Gefahrenabwehr als auch Risikovorsorge gebieten.⁷⁵ In seinem aktuellen Beschluss zum Klimaschutz vom 24. März 2021 betont das Bundesverfassungsgericht, dass aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG eine staatliche Verpflichtung zum Klimaschutz, jedoch kein unbedingter Vorrang gegenüber anderen Belangen folgt. Der Klimaschutz sei „im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen (...)“. Allerdings nehme „das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“.⁷⁶

Diese Grundsätze der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung lassen sich auch auf den Gewässerschutz übertragen: Der Gewässerschutz ähnelt dem Klimaschutz insoweit, als es sich bei der Wasserqualität ebenfalls um eine lebenswichtige Ressource handelt, hinter der damit der Schutz der Rechtsgüter der Gesundheit und letzten Endes des Lebens steht. Somit müsste nach diesen Grundsätzen das Gewicht des Gewässerschutzes in der Abwägung wie der Klimaschutz vom Grad seiner Bedrohung abhängen.

Die bisherigen Bemühungen für eine Verbesserung des Zustandes der Gewässer, konkret zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele, waren nicht ausreichend. Damit könnte man eine Stärkung des Gewässerschutzes in der Abwägung rechtfertigen. Ebenso wie das BVerfG in seinem Beschluss eine Zukunftsprognose für den Klimaschutz anstellt, ist dies auch für den Gewässerschutz erforderlich.

Wie unten in Kap. 3 dargestellt, lässt sich der Zustand der Fließgewässer mit einer flächenbezogenen Gewässerentwicklung als raumbedeutsamer Maßnahmen effektiv verbessern. Eine Verbesserung, womöglich sogar die Vermeidung einer weiteren Verschlechterung, kann somit durch eine Veränderung der bisherigen Planungspraxis erreicht werden, die die Belange der Gewässerentwicklung bisher nicht großflächig im Blick hat, sondern aufgrund des Nutzungsdrucks oftmals hinten anstellt.

Dabei geht es nicht um einen strikten Vorrang vor z. B. sozialen und wirtschaftlichen Interessen für eine konkrete Standortsituation, sondern um die Erstellung von Gesamtkonzepten durch die Landes- und Regionalplanung, wie sie z. B. für den Hochwasserschutz gängige Praxis sind. Das Fehlen eines Gesamtkonzeptes zum Schutz der Oberflächengewässer oder gar das Fehlen jeglicher Inhalte zum flächenbezogenen Gewässerschutz in landesweiten Raumordnungsplänen oder Regionalplänen dürfte nicht mehr zu rechtfertigen sein.

⁷⁴ ARL 2000, S. 13.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 19.09.2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, BVerfGE 150, Rn 150,

⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, AZ: 1 BvR 2656/18, NVwZ 2021, 951.

2.8.2 Leitvorstellung der Raumentwicklung in der Gewichtung ökologischer Belange

Des Weiteren ist zu fragen, ob aus der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 ROG eine rechtlich verbindliche Vorgabe für die raumordnerische Abwägung resultiert. Das könnte bedeuten, dass ein gänztliches Zurücktreten der Belange der ökologischen Funktionen in der Abwägung ausgeschlossen ist.

Dagegen spricht, dass eine Leitvorstellung keinen zwingenden, sondern nur einen richtungsweisenden Charakter hat. Zudem können solch generell-abstrakte Vorgaben nicht die faktischen Betroffenheiten einzelner Belange in einer konkreten Planungssituation berücksichtigen. Es wurde daher angeführt, dass Planungssituationen vorstellbar seien, in denen gewisse Belange, auch ökologische, vollkommen zurücktreten müssen. Überlegt werden könne nur, ob die Leitvorstellung vom Gesamtplan eine Kompensation für den Belang gebietet, der in einem bestimmten Teil zurücktreten musste.⁷⁷ Zu bedenken ist jedoch, dass Leben nur dann möglich ist, wenn die natürlichen Lebensbedingungen dies zulassen. Das anhaltende Überschreiten von ökologischen Belastungsgrenzen steht einer nachhaltigen Entwicklung entgegen. Insoweit ist die ökologische Dimension als zentrale Dimension des Nachhaltigkeitsprinzips in die Abwägung einzustellen.⁷⁸

Das bedeutet weiterhin, dass ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungen nur im "Korridor" eines langfristig funktionsfähigen Naturhaushalts stattfinden dürfen. Nur innerhalb dieses Korridors darf die Raumplanung die verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen mit ihren jeweils räumlich konkreten Rahmenbedingungen und Ausprägungen gewichten und im Rahmen des Abwägungsprozesses im Sinne der Leitvorstellung ausbalancieren.⁷⁹ Zumindest für grundlegende ökologische Belange, sollte daher eine „Wegwägsperre“ angenommen werden.

Auch wenn angenommen wird, dass sich dies bereits aus dem Gebot der gerechten Abwägung in Verbindung mit der Leitvorstellung ergibt, ohne dass den Umweltbelangen gesetzlich ein Vorrang eingeräumt werden müsste,⁸⁰ bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, zur Klarstellung ein Optimierungsgebot oder zumindest Entscheidungskriterien für die planerische Abwägung einzuführen.⁸¹ Schon 1972 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung gefordert, dass bei Zielkonflikten dem Umweltschutz dann Vorrang eingeräumt werden muss, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse droht oder die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet ist.⁸² In einigen Landes- und Regionalplänen wurde eine entsprechende Abwägungsleitlinie eingeführt. Damit wurde den Umweltbelangen ein situationsabhängiger absoluter Vorrang eingeräumt, der, im Gegensatz zum generell absoluten Vorrang, immer noch eine umfassende Abwägung ermöglicht.⁸³

Der Vorrang wurde aber auf einem Niveau eingeräumt, das für die Umsetzung einer der Vorsorge verpflichteten räumlichen Planung kaum ausreichend sein dürfte, da der Gefährdungstatbestand und nicht der eher vorsorgeorientierte Besorgnisgrundsatz als Maßstab angesetzt wurde. Nach einem solchen Grundsatz wären Handlungen nur dann erlaubt, wenn eine erhebliche Schädigung der Umwelt ausgeschlossen werden kann. Aus diesem Grund kann eine solche

⁷⁷ Beaucamp 2002, S. 234 f.

⁷⁸ ARL 2000, S. 13; Beaucamp 2002, S. 414.

⁷⁹ ARL 2000, S. 13.

⁸⁰ Dreier 1995, S. 116.

⁸¹ Janssen/Albrecht 2008, S. 30-31.

⁸² BT-Drs. VI/3793, S. 145.

⁸³ Dreier 1995, S. 117.

Abwägungsleitlinie noch nicht als Operationalisierungsansatz für eine nachhaltige Entwicklung interpretiert werden.⁸⁴

2.8.3 Abwägungsrelevanz der Verankerung der Flächensicherung als Grundsatz der Raumordnung

Die explizit gesetzlich aufgeführten Grundsätze sind als öffentliche Belange i.S.v. § 7 Abs. 2 ROG in den Abwägungsprozess einzubeziehen. Als Grundsätze der Raumordnung sind sie nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG u.a. bei der Aufstellung der Raumordnungspläne in der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Sicherung von Flächen mit dem Ziel der Gewässerentwicklung ist bisher nicht als gesetzlicher Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG verankert. Zwar kann sie gewässerschutzbezogenen Grundsätzen oder der Sicherung von Auen mit dem Ziel des Hochwasserschutzes in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG zugeordnet werden. Auch findet der Schutz von Auenlandschaften als naturschutzfachliches Ziel gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 und Abs. 6 BNatSchG über die Landschaftsplanung Eingang in den raumordnerischen Abwägungsprozess. Die Belange der Gewässerentwicklung erhalten dadurch jedoch kein eigenständiges Gewicht in der Abwägung. Dies ließe sich durch die Ergänzung ändern.

Die Bedeutung eines Grundsätzeplans auf der Grundlage des § 17 Abs. 3 ROG, welcher den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG für die Belange der Gewässerentwicklung konkretisiert, wurde oben in Kap. 2.2.1.2 beschrieben. Die in einem Grundsätzeplan enthaltenen Grundsätze wären bei Aufstellung der Raumordnungspläne der Länder in den Abwägungsprozess einzubeziehen.⁸⁵ Das Bewusstsein der Planungsträger für die Belange der Gewässerentwicklung und damit deren Bedeutung in der Abwägung mit anderen Belangen könnten dadurch gestärkt werden. Grundsätzepläne werden durch Rechtsverordnung erlassen, es wäre also keine Ergänzung des ROG erforderlich.

2.8.4 Belange der Gewässerentwicklung in der bauplanerischen Abwägung

Entsprechend dem Raumordnungsrecht sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gemäß § 1 Abs. 7 BauGB abzuwägen. Diese allgemeine Rechtsregel schreibt vor, dass Planinhalte nicht willkürlich festgesetzt werden, sondern alle Belange untereinander und gegeneinander gerecht abgewogen werden. Planungsleitlinien mit entsprechenden Belangen sind in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführt.

Das Abwägungsgebot in der Bauleitplanung ist als zentrales Gebot rechtsstaatlicher Planung zu verstehen, da es gleichermaßen den planerischen Entscheidungsvorgang wie auch die Beurteilung des Ergebnisses der Planung bestimmt. Denn wenngleich die meisten Vorschriften durch ein Tatbestands- und Rechtsfolgenschema gekennzeichnet sind („aus A folgt B“), ist diese Gestaltung den Bauleitplänen fremd. Da die Aufgabe der Bauleitplanung in der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und Ordnung der Grundstücksnutzung besteht, müssen die konkreten Entscheidungen, des „Ob“ und „Wie“ der Nutzung durch eine Abwägung erfolgen, um die widerstrebenden Interessen auszugleichen.⁸⁶

In der bauplanerischen Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB können Belange der Gewässerentwicklung unter allgemeine Belange des Umweltschutzes „einschließlich des Naturschutzes und

⁸⁴ ARL 2002, S. 23-24.

⁸⁵ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, § 17 ROG Rn 61.

⁸⁶ Krautzberger in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, § 1 Rn. 87.

der Landschaftspflege“ gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB subsumiert werden. Insbesondere sind die Auswirkungen der Bauleitpläne auf das Wasser zu berücksichtigen, § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB.

2.8.5 Fazit

Durch den Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 wird die Bedeutung des Art. 20a GG und der Grundrechte im Hinblick auf zukünftige Generationen nicht nur unter dem Aspekt des Klimaschutzes, sondern aller lebenswichtigen Schutzgüter, somit auch des Gewässerschutzes, gestärkt.

Da mit den bisherigen Anstrengungen ein zufriedenstellender Zustand der Fließgewässer nicht erreicht wurde, muss deren Schutz auch in der raumplanerischen und bauplanerischen Abwägung ein besonderes Gewicht erhalten.

Erforderlich sind landesweite und darauf basierend regionale Gesamtkonzepte zur Sicherung von Flächen der Gewässerentwicklung vergleichbar dem Hochwasserschutz.

Handlungsempfehlungen

- ▶ Durch die Aufnahme der Sicherung von Flächen für die Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG kann die Bedeutung der Gewässerentwicklung im raumordnerischen Abwägungsprozess gestärkt werden. Die Freihaltung oder Wiederherstellung von Gewässerentwicklungsflächen (GEF) zur Ermöglichung eigendynamischer Veränderungen könnte in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG verankert werden.⁸⁷
- ▶ Durch Rechtsverordnung könnte ein Grundsätzeplan zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung auf der Grundlage von § 17 Abs. 3 ROG aufgestellt werden, der die Einbeziehung von Belangen der Gewässerentwicklung in den Abwägungsprozess sichert und über das Bewusstsein der Planungsträger diese Belange in der Abwägung stärkt.
- ▶ Es könnte überlegt werden, eine weitergehende Abwägungsleitlinie einzuführen, nach der etwa den Erfordernissen des Gewässerschutzes in landesweiten und darauf basierend regionalen Gesamtkonzepten zur Sicherung von Flächen der Gewässerentwicklung und Erreichung des guten Umweltzustandes Vorrang einzuräumen ist.

⁸⁷ S. Formulierungsvorschlag bei Stockhaus et al., S. 133.

3 Flächenbezogene Gewässerentwicklung gemäß WRRL

Dieses Kapitel beinhaltet die Grundlagen für ein umfassendes fachliches Verständnis der Gewässerentwicklungsflächen und der bestehenden wasserrechtlichen Fachplanungen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) als übergeordnetes europäisches Rahmenwerk und Grundlage der wasserrechtlichen Fachplanung gelegt.

Die EG-Wasserrahmenrichtlinie verlangt, dass alle Oberflächenwasserkörper in einen „guten ökologischen Zustand“ zu überführen sind oder, sofern es sich um künstliche Wasserkörper (*artificial water bodies* – AWB) oder erheblich veränderte Wasserkörper (*heavily modifies water bodies* – HMWB) handelt, das „gute ökologische Potenzial“ erreicht werden muss (Art. 4 WRRL).

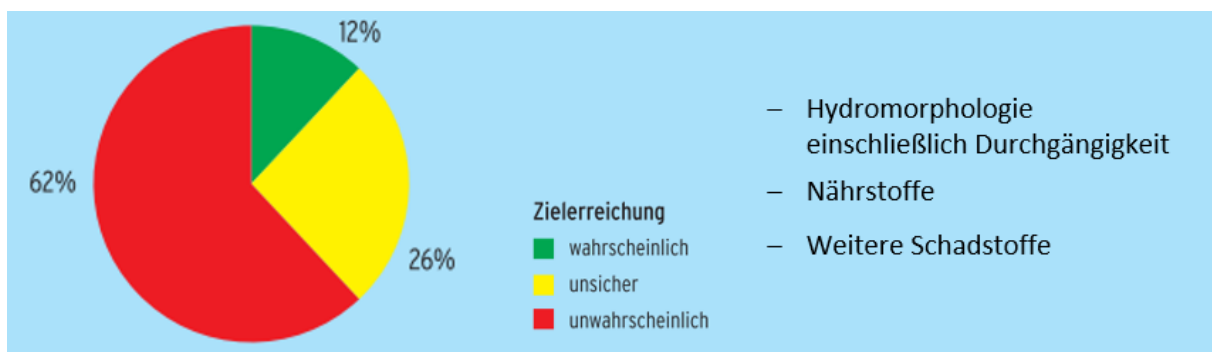
Die Bewertung des ökologischen Zustands basiert dabei auf sog. biologischen Qualitätskomponenten (Fische, Makrozoobenthos, Makrophyten, Phytobenthos, Phytoplankton). Hierbei wird ein Abgleich zwischen der Zusammensetzung der Referenzzönosen und der tatsächlich nachgewiesenen Zönose unter Beachtung des „Worst-Case-Prinzips“ (!) vorgenommen und bewertet. Für die Bewertung und zur Indikation der Belastungen werden ergänzend physikalisch-chemische Parameter (Nährstoffgehalt, Temperatur, Salzgehalt) sowie hydromorphologische Kenngrößen (Gewässerstruktur) herangezogen.

Mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22.12.2000 trat die WRRL in Kraft.⁸⁸ Damit haben sich die EU-Mitgliedstaaten zu diesen ambitionierten gewässerrelevanten Umweltzielen bekannt, bezogen auf die Gewässerökologie, einer umfangreichen und sicherlich auch generationenübergreifenden Gewässerentwicklungsplanung (GEP) bedürfen. Letzteres wurde den beteiligten Akteuren bereits nach der – gemäß Art. 5 WRRL geforderten – Bestandsaufnahmen im Jahr 2004 bewusst. Durch die Erhebung umfangreicher Daten (Monitoring) und die Etablierung an die Anforderungen der WRRL angepasster, wissenschaftlicher Bewertungsverfahren (u. a. Entwicklung von Leitbildern/Referenzzuständen d. Fließgewässer und darauf aufbauende Bewertung der Biologischen Qualitätskomponenten) konnte eine Prognose der Zielerreichung nach WRRL vorgenommen werden.

Für Deutschland ergab diese, dass nur für etwa 12 % der Fließgewässer die Erreichung der Umweltziele als „wahrscheinlich“ eingestuft wurde (Abb. 4), während für die restlichen Flüsse und Bäche die Zielerreichung als „unsicher“ oder „unwahrscheinlich“ angesehen wurde. Ein weiteres, wesentliches Ergebnis der 1. Bestandsaufnahme war die Erkenntnis, dass die tiefgreifende anthropogen überprägte Hydromorphologie der Fließgewässer ein wesentlicher Grund für die Verfehlung der – gemäß Art. 4 WRRL geforderten – Erreichung der Umweltziele bis zum Jahr 2015 darstellt.

⁸⁸ EU-Wasserrahmenrichtlinie vom 22.12.2000; Abl. L327/1.

Abbildung 6: Auszug aus den Ergebnissen der Bestandsaufnahme und wichtigste Belastungen für Oberflächengewässer (hier nur Flüsse) in Deutschland.



Quelle: UBA, 2004, Seite 15

Die wichtigsten Planungsinstrumente oder „Werkzeuge“, mit denen die geforderten Zielzustände realisiert, überprüft sowie transparent nachvollzogen und dokumentiert werden sollen, sind die von den Mitgliedstaaten aufzustellenden Bewirtschaftungspläne (Art. 13 WRRL) und Maßnahmenprogramme (Art. 11 WRRL). Diese wurden erstmals Ende 2009 aufgestellt und werden seitdem in drei sog. Bewirtschaftungszyklen alle sechs Jahre fortgeschrieben.

Diese Planungsinstrumente wurden 2002 durch § 82 WHG (Maßnahmenprogramm) und § 83 WHG (Bewirtschaftungsplan) in Bundesrecht überführt.

Dabei enthalten die Bewirtschaftungspläne Beschreibungen der Flussgebietseinheiten, Berichte über den Stand der Umsetzung der Richtlinie sowie aktuelle Entwicklungen und den erwarteten Erfolg der Maßnahmenumsetzung. In den Bewirtschaftungsplänen wird zudem Rechenschaft über die Ergebnisse des jeweils vorherigen Bewirtschaftungszyklus abgelegt.

Die Hauptinhalte der Bewirtschaftungspläne sind gemäß Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII WRRL:

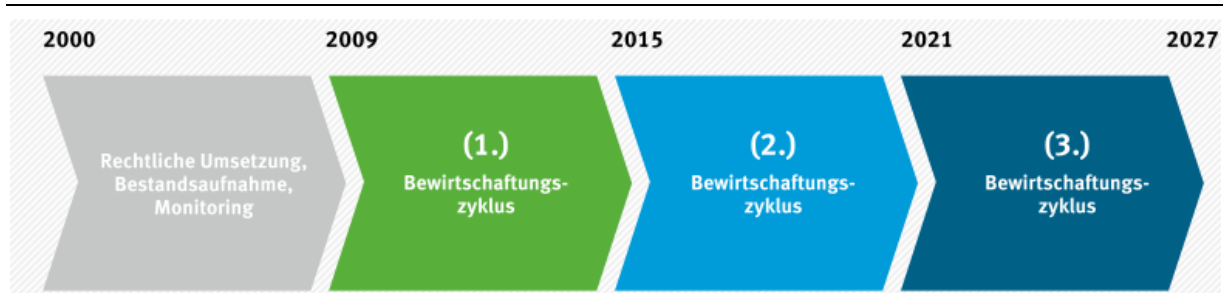
- ▶ allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit (Nr. 1)
- ▶ Zusammenfassung aller signifikanten Belastungen und anthropogenen Einwirkungen auf den Zustand der Gewässer (Nr. 2),
- ▶ Kartierung der Schutzgebiete (Nr. 3),
- ▶ Karte der Überwachungsnetze und Darstellung der Überwachungsergebnisse (Monitoring), (Nr. 4)
- ▶ Liste der Umweltziele für die Gewässer (Nr.5),
- ▶ Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs (Nr. 6),
- ▶ Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme (Nr. 7),
- ▶ Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit (Nr. 9).

Die Maßnahmenprogramme zeigen den Bedarf an Maßnahmen auf, die geeignet sind die gewässerspezifischen Belastungen zu beseitigen, die einer Zielerreichung entgegenstehen. Die Maßnahmenplanung muss dabei allerdings den bestehenden Nutzungsanforderungen an die Gewässer entsprechen und sich diesen anpassen.

Die Hauptinhalte der Maßnahmenprogramme lassen sich auf der Grundlage von Art. 11 WRRL wie folgt zusammenfassen:⁸⁹

- ▶ „Strategien zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele,
- ▶ Übersicht über grundlegende und ergänzende Maßnahmen,
- ▶ Belege für die Kosteneffizienz von Maßnahmen,
- ▶ Ausführungen zum Vorgehen bei der Umsetzung der Maßnahmen, beispielsweise über Maßnahmenträger“.

Abbildung 7: Zeitachse für die Umsetzung der WRRL



Quelle: BMUB & UBA; 2016, S. 9

Eine Besonderheit der WRRL ist, dass die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und die Durchführung der Maßnahmenprogramme im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtungsweise für sog. Flussgebietseinheiten vorzunehmen sind (vgl. auch § 7 WHG). Dadurch wird ein Naturraum – das Flusseinzugsgebiet – zum Handlungsraum der Bewirtschaftung, die folglich nicht an politischen, rechtlich-administrativen (Länder-)Grenzen Halt macht und dementsprechend koordiniert und harmonisiert werden muss.⁹⁰

Für diese Art der einzugsgebietsbezogenen Aktivitäten, die primär in den Zuständigkeitsbereich der staatlichen Umweltverwaltung fallen, hat sich in der Wasserwirtschaft, der Raumordnung und dem Gewässerschutz mittlerweile der Begriff des Flussgebietsmanagement (*river basin management*) etabliert. Dieses Management orientiert sich an den natürlichen Wasserkreislauf und dessen Beeinflussung durch menschliche Tätigkeiten. Es erfordert eine Zusammenarbeit aller wasserwirtschaftlichen Akteure aus Politik, Verwaltung und weiterer sog. Stakeholder aus Wirtschaft und Bürgerschaft.

Bundesweit gibt es gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 WHG zehn Flussgebietseinheiten: Donau, Ems, Rhein, Maas, Weser, Oder, Elbe, Eider, Warnow-Peene und Schlei-Trave. Acht dieser Gebiete sind internationale Flussgebietseinheiten und erfordern dabei eine grenzüberschreitende Kooperation mit anderen EU-Mitgliedsstaaten. Die Flussgebietseinheiten Weser und Warnow-Peene liegen ausschließlich auf deutschem Gebiet und werden daher nur national bewirtschaftet.⁹¹

Zudem liegen nur drei der Gebiete (Maas, Warnow-Peene und Eider) ausschließlich innerhalb eines Bundeslandes, daher bedarf es für die übrigen Flussgebietseinheiten eines bundesländerübergreifenden Managements.

⁸⁹ BMUB & UBA, 2016, S. 9

⁹⁰ Moss, 2009, S. 57

⁹¹ Karte der Flussgebietseinheiten als Anlage 2 zu § 7 Abs. 1 Satz 3 WHG.

Folgende Bereiche werden in den nachfolgenden Kapiteln genauer betrachtet:

- ▶ Vorgehen der WRRL im Hinblick auf die Bewirtschaftungsziele und Maßnahmenprogramme;
- ▶ Umsetzung der WRRL in nationales Wasserrecht und sonstige wasserrechtliche Fachplanungen;
- ▶ fachliche Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen und bestehende Umsetzung auch im Hinblick auf die Ebene der Bundesländer.

3.1 Vorgaben der WRRL zu Inhalten des Maßnahmenprogramms in Bezug auf die flächenbezogene Gewässerentwicklung

3.1.1 Grundlegende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 3 WRRL)

Grundlegende Maßnahmen sind gemäß Art. 11 Abs. 3 WRRL die zu erfüllenden Mindestanforderungen, die gemäß Art. 11 Abs. 2 WRRL in jedem Maßnahmenprogramm enthalten sein müssen.

Gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. i WRRL sind dies insbesondere die hydromorphologischen Bedingungen zur Erreichung des erforderlichen ökologischen Zustands der Wasserkörper oder des guten ökologischen Potentials bei als künstlich oder erheblich verändert eingestuften Wasserkörpern zu schaffen.

Zu den hydromorphologischen Komponenten von Flüssen zählen gemäß Anhang V Ziffer 1.1.1 WRRL die morphologischen Bedingungen, die Durchgängigkeit und der Wasserhaushalt. Zu den morphologischen Bedingungen gehören danach die Tiefen –und Breitenvariation, die Struktur und das Substrat des Flussbetts sowie die Uferstruktur.

Die natürliche Gewässerstruktur wird durch die künstliche Veränderung von Flussbett, Kanal oder Ufer, z. B. durch Befestigung von Ufern oder Begradigungen, beeinträchtigt.⁹²

Die Durchgängigkeit für Gewässerorganismen wird durch Dämme, Querbauwerke und Schleusen beeinträchtigt. Querbauwerke führen auch zum Rückstau in Gewässern und damit zur Beeinträchtigung des Wasserhaushalts.⁹³ In unmittelbarem Zusammenhang steht damit die Ermöglichung einer natürlichen Gewässerentwicklung mit einer Verbesserung der hydromorphologischen Bedingungen des Gewässers.

Überwiegend enthält der Katalog der grundlegenden Maßnahmen solche zur Vermeidung oder Verringerung der Einleitung von Schadstoffen in die Gewässer. So verlangt Art. 11 Abs. 3 lit. h WRRL Maßnahmen zur „Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen“ aus diffusen Quellen.

Die Freihaltung bzw. natürliche Gestaltung von Flächen über den Gewässerrandstreifen hinaus, wie Entwicklungskorridoren oder der gesamten Aue verringert allgemein die Einleitung von Schadstoffen bzw. Nährstoffen, welche das ökologische Gleichgewicht stören, aus den angrenzenden genutzten Flächen⁹⁴ (s. Aufzählung in Kap. 3.5).

Schließlich fordert Art. 11 Abs. 3 lit. c WRRL die Begrenzung der Aufstauung von Oberflächen-süßwasser, da Stauanlagen einer natürlichen Gewässerentwicklung entgegenstehen.

⁹² Entwurf des BWP Donau, Kap. 2.1.3., S. 31f.

⁹³ Entwurf des BWP Donau, Kap. 2.1.3., S. 30f.

⁹⁴ Zur Raumbedeutsamkeit dieser Maßnahmen Heuser, Wasserwirtschaftliche Fachplanung und Raumordnung, 2015, S. 40.

Auch wenn weder der Begriff der Gewässerentwicklung noch der der Aue im Katalog der grundlegenden Maßnahmen erwähnt wird, ist der Schutz der Gewässerentwicklungsflächen als konkrete Maßnahme Bestandteil der grundlegenden Maßnahmen des Art. 11 Abs. 3 WRRL.

3.1.2 Ergänzende Maßnahmen (Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL)

Ergänzende Maßnahmen sind gemäß Art. 11 Abs. 4 WRRL „Maßnahmen, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen geplant und ergriffen werden“, um die Umweltziele des Art. 4 WRRL zu erreichen. Die Liste ergänzender Maßnahmen in Anhang VI Teil B WRRL ist gemäß Art. 11 Abs. 4 Satz 2 WRRL nicht abschließend.

Zu den ausdrücklich in Anhang VI Teil B aufgeführten Maßnahmen gehört unter Ziffer vii die Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten, wozu Auenlandschaften gehören.⁹⁵ Des Weiteren sind unter Ziffer xiii Sanierungsvorhaben aufgeführt, worunter die Renaturierung von Auenlandschaften zählt. Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung von Gewässerentwicklungskorridoren als Teil der Aue werden somit konkret als ergänzende Maßnahmen durch Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Anhang VI Teil B WRRL erfasst. Schließlich kann die Gewässerentwicklung auch als eigenständige Maßnahme unter Ziffer xvii „andere relevante Maßnahmen“ subsumiert werden.

Gemäß Art. 11 Abs. 4 Satz 3 WRRL können ergänzende Maßnahmen auch ergriffen werden, „um für einen zusätzlichen Schutz“ der Gewässer zu sorgen, somit einen über die Umweltziele des Art. 4 WRRL hinausgehenden Schutz. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass ergänzende Maßnahmen zwingend zu ergreifen sind, wenn die Umweltziele nur mit grundlegenden Maßnahmen nicht zu erreichen sind.⁹⁶

Dementsprechend stellt § 82 Abs. 4 Satz 1 WHG klar, dass ergänzende Maßnahmen zwingend zu ergreifen sind, wenn dies zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderlich ist, die grundlegenden Maßnahmen also nicht ausreichen. Diese Umsetzung von Art. 11 Abs. 4 WRRL ist richtlinienkonform.⁹⁷

Der Schutz von Gewässerentwicklungskorridoren als Maßnahme zum Erreichen der Umweltziele des Art. 4 WRRL findet also seine Grundlage sowohl in den grundlegenden als auch den ergänzenden Maßnahmen des Art. 11 WRRL.

3.2 Gewässerbezogene Bewirtschaftungsziele (§§ 27 bis 31 WHG)

Zur rechtlichen Umsetzung der WRRL in Deutschland wurden neben den Planungsinstrumenten (s. o.) auch die Zielverpflichtungen der WRRL in das WHG übernommen (§§ 27 – 31 WHG).

So fordert § 27 WHG die Gewässer so zu bewirtschaften das eine Verschlechterung des ökologischen Zustands verhindert wird (sog. „Verschlechterungsverbot“) sowie der gute ökologische Zustand erhalten oder erreicht wird (sog. „Verbesserungsgebot“).

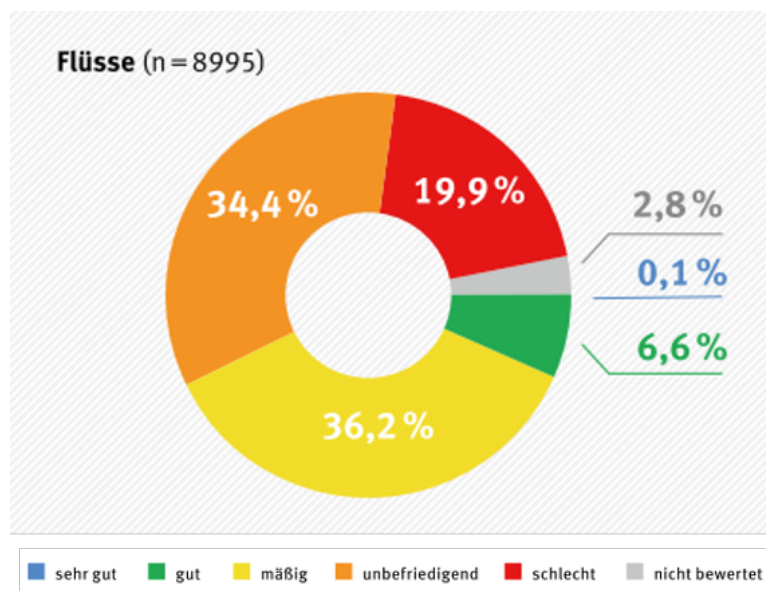
Entsprechend den in § 29 WHG genannten Fristen und den sich daraus ergebenden Bewirtschaftungszyklen wurde 2015 eine erste umfassende Analyse der Bewirtschaftungserfolge durchgeführt. Dabei haben sich die Prognosen im Rahmen der Bestandsaufnahme (Abb. 4) auch nach dem Ende des ersten Bewirtschaftungszyklus bestätigt: In 2015 konnte nur für unter 7 % der bundesdeutschen Fließgewässer die Erreichung der Umweltziele gemeldet werden (vgl. Abb. 6).

⁹⁵ Heuser, S. 43.

⁹⁶ Für die Pflicht zur Ergreifung ergänzender Maßnahmen in diesem Fall Heuser, S. 45, mit weiteren Argumenten (str.).

⁹⁷ Heuser, S. 46.

Abbildung 8: Ökologischer Zustand der Fließgewässer in Deutschland



Quelle: BMUB & UBA, 2016, S. 54

Aufgrund dieses unzureichenden Ergebnisses werden spätestens seit diesem Zeitpunkt die möglichen Gründe für diese eklatante Zielverfehlung deutschlandweit diskutiert.⁹⁸ Auch ist davon auszugehen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt, kurz vor dem Ende des zweiten Bewirtschaftungszyklus, sich die Zielerreichungsgrade nicht wesentlich geändert haben werden.⁹⁹

Zunächst gilt es festzuhalten, dass nach der Verringerung stofflicher Belastungen (v. a. stetige Verbesserung der Abwasserreinigung in Kläranlagen) der Fließgewässer die Struktur- und Habitatarmut aufgrund tiefgreifender hydromorphologischer Veränderungen als wesentliche Ursache der Zielverfehlung angesehen werden.

So führt auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen¹⁰⁰ die folgenden drei Einflussgrößen als wesentliche hydromorphologische Merkmale auf, die Einfluss auf die Zielerreichung ausüben:

- morphologische Bedingungen,
- longitudinale Durchgängigkeit des Flusses (freie Passierbarkeit für Sedimente und wandernde Gewässerorganismen) und
- Wasserhaushalt (Abfluss und Abflussdynamik, Verbindung zu Grundwasserkörpern).

Für Fließgewässer besteht eine der Hauptaufgabe der WRRL-Bewirtschaftungsplanung demnach in der Verbesserung der morphologischen Bedingungen im und am Gewässer. Sie wird in den Leitlinien der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), neben der Trinkwasserversorgung, dem Hochwasserschutz und der Gewässerreinhaltung als „vierte große Aufgabe der Wasserwirtschaft“ bezeichnet.¹⁰¹ Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass letztlich nur so die

⁹⁸ vgl. Reese et al., 2018; vgl. SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2019, S. 3-4; vgl. SRU 2020, S. 244 f.; vgl. Weyand, 2019, S. 16.

⁹⁹ Vgl. Weyand, 2019, S. 16; vgl. LAWA, 2019d, S. 1.

¹⁰⁰ SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2020, S. 203 f.

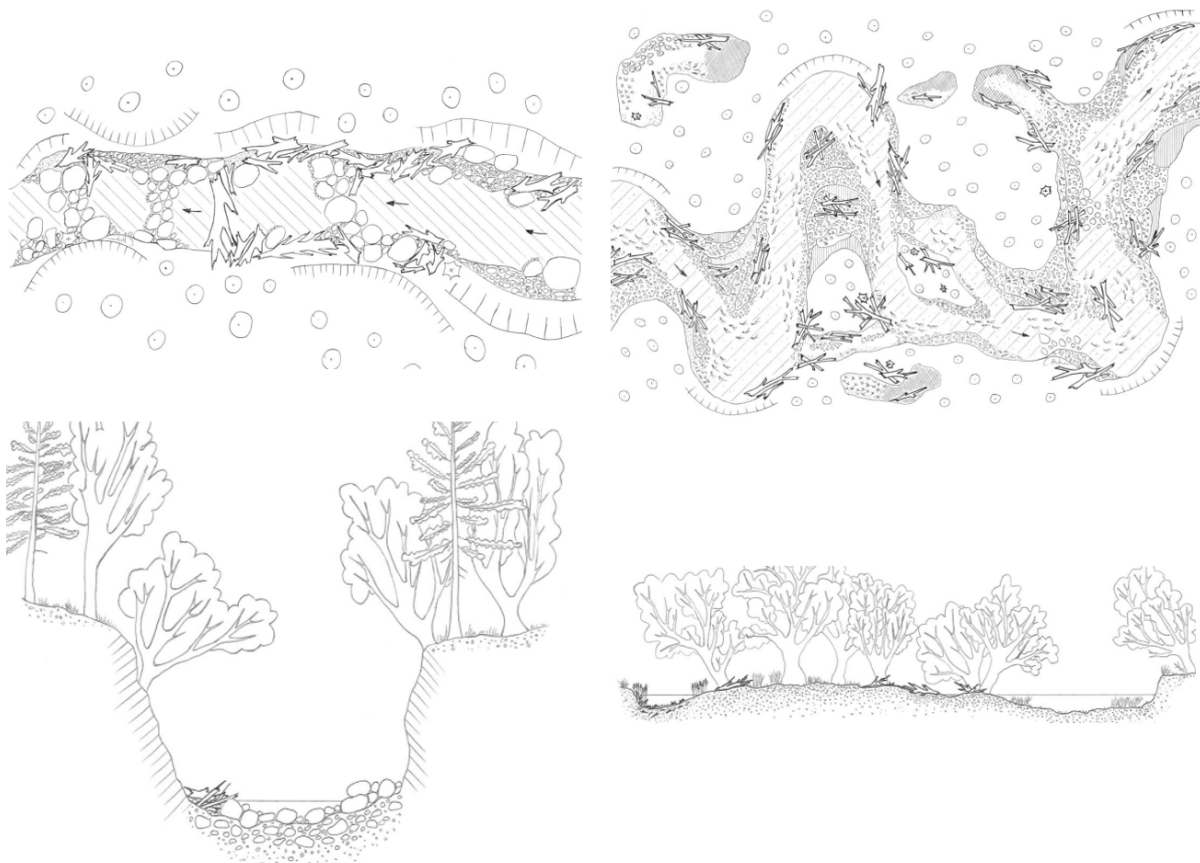
¹⁰¹ LAWA, 2019c, S. 1.

Strukturen und Prozesse initiiert werden, die eine dem jeweiligen Fließgewässertyp entsprechende Biozönose etablieren und damit die Erreichung des guten ökologischen Zustands oder des guten ökologischen Potenzials ermöglichen.

Die morphologischen Veränderungen der Fließgewässerlandschaften Deutschlands ist durch menschliche Eingriffe derart verändert worden, dass 35 % der Oberflächenwasserkörper als „erheblich verändert“ eingestuft werden mussten.¹⁰² Auch die verbliebenen „natürlichen“ Gewässer verfügen heute i. d. R. nicht mehr über einen ausreichend großen Raum, wo sie frei migrieren und sich verlagern können.

Maßnahmen, die auf die Verbesserung degradiert morphologischer Fließgewässerstrukturen abzielen, benötigen Fläche. Flächen sind u. a. dazu erforderlich, den Gewässern einen angemessenen Teil ihres verloren gegangenen, leitbildtypischen Entwicklungsraum zurückzugeben,¹⁰³ d. h. ihrer natürlichen Morphodynamik wieder mehr Raum zu lassen. Dabei weist – je nach Fließgewässertyp – der Raumanspruch oder auch Flächenbedarf der Gewässer eine hohe Bandbreite auf. Während ein Alpenbach von Natur aus eher unverzweigt und meist gestreckt in Kerbtälern oder schluchtartigen Tälern verläuft, hat ein mäandrierender Tieflandfluss in einem flachen Sohlental einen weitaus höheren Flächenbedarf (vgl. Abb. 7).

Abbildung 9: Vergleich des Leitbildzustands (Aufsicht/Habitatskizze und Querprofil) eines Bachs der Kalkalpen (li.) und eines kiesgeprägten Tieflandflusses (re.)



Quelle: UBA, 2014, S. 12-13 sowie S. 236 f.

¹⁰² SRU, 2019, S. 3-4.

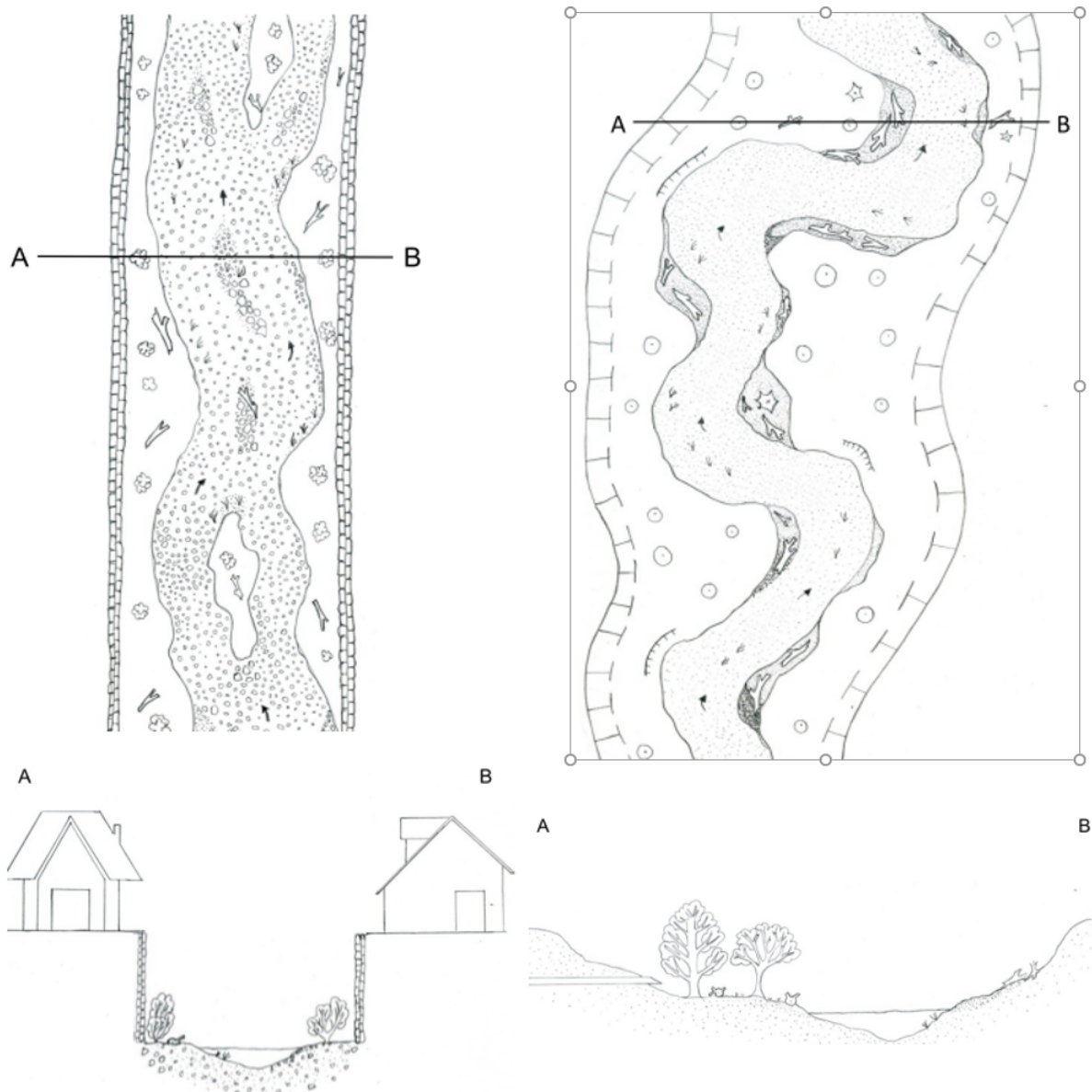
¹⁰³ LAWA, 2019c, S. 10.

Auch die Fließgewässer deren hydromorphologische Überprägung so weitreichend ist, dass sie als „erheblich verändert“ i. S. d. Art. 4 WRRL (HMWB) eingestuft werden, benötigen zum Erreichen der Umweltziele Fläche. Auch wenn für diese Gewässer „nur“ das Erreichen oder Erhalten des guten ökologischen Potenzials gefordert wird.

Je nach Art ihrer Überprägung (Ausweisungsgrund) variiert der Flächenbedarf beträchtlich (vgl. Abb. 8): Für den anthropogen überprägten Mittelgebirgsbach (Abb. 8 links) ist aufgrund der Fixierung des Querprofils (Ufermauern) und der unmittelbar angrenzenden Bebauung eine Entwicklung „in die Fläche“ nicht – oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand – möglich. Der Raumbedarf zur Erreichung der Umweltziele ist demgemäß gering, es können allerdings Maßnahmen innerhalb des vorhandenen Profils realisiert werden.

Der Tieflandbach (Abb. 8 rechts) hingegen fließt durch unbebautes Gebiet („freie Landschaft“), ist aber auch als „erheblich veränderter Wasserkörper“ (heavily modified waterbody) ausgewiesen, da er die Funktion der Landentwässerung (Drainage) der angrenzenden landwirtschaftlich genutzten Flächen dient und zudem die Freistellung dieser Flächen vor Hochwasser gewährleistet. Diese Funktionen bleiben jedoch gewahrt, wenn man die angrenzenden Flächen abträgt und so eine „Sekundäraue“ herstellt. Der Tieflandbach kann in diesem Bereich frei migrieren und seine leitbildtypischen Strukturen entwickeln. Allgemein wird von Seiten der Wasserwirtschaft dieses Vorgehen als verhältnismäßig angesehen.

Abbildung 10: Aufsicht und Querschnitt der Habitatausstattung für das höchste ökologische Potenzial an HMWB-Gewässern. (Anm.: Das gute ökologische Potenzial darf hiervon nur geringfügig abweichen) links: Mittelgebirgsbach mit Bebauung und Hochwasserschutz - ohne Vorland. rechts: Tieflandbach mit dem Ausweisungsgrund „Landentwässerung und Hochwasserschutz“.



Quelle: LANUV NRW, 2012a, S. 40, 42

Es verwundert daher nicht, dass von Seiten der Bewirtschafter neben personellen Engpässen und fehlender Finanzmittel v. a. die fehlende Verfügbarkeit von Flächen als limitierender Faktor bei der Umsetzung der erforderlichen hydromorphologischen Maßnahmen genannt wird.¹⁰⁴

¹⁰⁴ vgl. Dietel (ohne Datum); vergl. SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2019, S. 39.

3.3 Wasserrechtliche Fachplanungen

Gemäß den allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung in § 6 WHG sind die Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften. Sie soll u. a. das Ziel verfolgen die „...Funktions- und Leistungsfähigkeit [der Gewässer] als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu verbessern...“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 WHG).

Die Wasserwirtschaft muss diesem Grundsatz in allen fachplanerischen Elementen, insbesondere den Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplänen und den auf ihnen basierenden Programmen, Plänen und Konzepten, gerecht werden.

Weiterhin sieht das Wasserrecht folgende Planungsinstrumente für den Hochwasserschutz vor:

- ▶ die Erstellung von Hochwassergefahren- und -risikokarten (§ 74 WHG),
- ▶ das Aufstellen der Hochwasserrisikomanagementpläne (§ 74 WHG),
- ▶ die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten (§ 76 WHG) und
- ▶ die mögliche Festsetzung von Hochwasserentstehungsgebieten (§ 78d WHG).

3.3.1 Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG)

Die Aufstellung der Maßnahmenprogramme gemäß § 82 WHG und damit auch der Maßnahmenplanung ist Aufgabe der Länder. Die Maßnahmenplanung erfolgt i. d. R. durch die Wasserbehörden der Bundesländer (Ministerien) in Abstimmung mit den jeweiligen Maßnahmenträgern.

3.3.1.1 Inhalt der Maßnahmenprogramme

Wie der Name vermuten lässt, hat diese Art der Maßnahmenplanung einen eher programmatischen Charakter. Das heißt es handelt sich um allgemeingültig formulierte Maßnahmen, die geeignet sind, die bestehenden Belastungen und Defizite zu beheben und damit die Zielerreichung gemäß WRRL zu gewährleisten. Hierzu hat die Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) einen Katalog mit über 170 standardisierten Maßnahmen entwickelt.¹⁰⁵ Der Katalog enthält sog. Programmmaßnahmen aus den Bereichen Hydromorphologie, Grundwasser, Hochwasserschutz und Meeresschutz sowie strategisch-konzeptionelle Maßnahmen. Hierbei handelt es sich um eine Empfehlung seitens der LAWA, da Tiefe und Aufbau der landesinternen Maßnahmenplanungen keiner bundeseinheitlichen Standardisierung bedürfen.¹⁰⁶ Maßnahmen der Gewässerentwicklung betreffen dabei die LAWA-Maßnahmen Nr. 70-75. Diese finden Eingang in die Maßnahmenprogramme, s. z. B. Entwurf des Managementplan der FGG Elbe für den Bewirtschaftungszyklus 2021-2027, Maßnahmentabelle Anhang M5, Seite 10.¹⁰⁷

Die Programmmaßnahmen sind sehr abstrakt und generell gehalten. Teilweise findet sich zwar die Angabe, auf welcher Länge des Fließgewässerabschnitts oder welcher Flächengröße (z. B. für Auenentwicklung) die Maßnahme erfolgen soll, s. z. B. Maßnahmentabelle Anhang M5 zum Entwurf des Managementplans für die FGE Elbe 2021-2027.¹⁰⁸ Eine genaue Verortung der Maßnahmen erfolgt jedoch nicht.

¹⁰⁵ LAWA 2015, S. 1 ff.

¹⁰⁶ Vgl. LAWA 2015, S. 2.

¹⁰⁷ Anhang M5 zum Entwurf des MP der FGG Elbe 2021-2027, Seite 10 (im Anhang).

¹⁰⁸ Anhang M5 zum Entwurf des MP der FGG Elbe 2021-2027, Seite 10 (im Anhang).

Anders als in Gewässerentwicklungsplänen stellen sie auch keinen Bezug zu bestehender Nutzung oder Restriktionen her. Sie liefern ausschließlich einen Anhaltspunkt, welche Maßnahmen an einem Gewässer bzw. einem Wasserkörper umzusetzen wären.

Die Darstellungen in den aktuellen Maßnahmenprogrammen der WRRL sind insgesamt nicht geeignet, Raumansprüche für die Gewässerentwicklung konkret mit Raumbezug abzuleiten (s. Anlage).

3.3.1.2 Zuständigkeit und Verfahren (§§ 82 WHG)

Da gemäß § 7 Abs. 1 WHG die Gewässer nach Flussgebietseinheiten zu bewirtschaften sind, werden die Maßnahmenprogramme gemäß § 82 Abs. 1 WHG auch jeweils für die Flussgebietseinheiten aufgestellt. Das WHG überlässt den Bundesländern die Regelung der Zuständigkeit für die Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, für die die Landeswassergesetze durchweg eine einheitliche Zuständigkeit vorsehen.¹⁰⁹

Die zuständige Wasserbehörde erstellt für den Teil der Flussgebietseinheit, der sich in dem betreffenden Bundesland befindet, einen Beitrag zum Maßnahmenprogramm (und Bewirtschaftungsplan nach § 83 WHG) für die gesamte Flussgebietseinheit, vgl. z. B. § 54 Abs. 1 HWG.

Die Wasserbehörden der zu einer Flussgebietseinheit gehörenden Bundesländer koordinieren ihre Zusammenarbeit zur Erstellung des gemeinsamen Maßnahmenprogrammes. Zur genaueren Regelung der Grundlagen der Zusammenarbeit enthalten die Wassergesetze oft Ermächtigungen für die obersten Wasserbehörden (zuständige Fachministerien) zum Abschluss von Verwaltungsabkommen, vgl. z. B. § 102 Abs. 1 WG LSA.

Die Koordination für die konkreten Pläne obliegt in den meisten Fällen ebenfalls den für die Wasserwirtschaft zuständigen Ministerien. Die Erarbeitung der Landesbeiträge für die Pläne wird teilweise speziellen nachgeordneten Landesämtern, z. B. für Umwelt und Geologie, übertragen, z. B. §§ 87 Abs. 1, 109 Abs. 2 Nr. 1 SächsWG iVm § 3 Satz 1 Nr. 4 SächsWasserZuVO.

3.3.1.3 Koordination durch Flussgebietsgemeinschaften auf nationaler Ebene

Zur Koordination der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die gesamte Flussgebietseinheit wurden bisher fünf nationale Flussgebietsgemeinschaften gegründet, welche auf Verwaltungsvereinbarungen beruhen:

- FGG Elbe (10 Bundesländer + der Bund),
- FGG Rhein (8 Bundesländer + der Bund),
- FGG Weser (7 Bundesländer),
- FGG Donau (Baden-Württemberg, Bayern) und
- FGG Ems (Niedersachsen und NRW).

Die Zusammenarbeit für die Flussgebietseinheit Oder wird über eine gemeinsame Koordinierungsstelle der Umweltministerien der drei beteiligten Bundesländer Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern gesteuert.

Beschlussorgane der größeren Flussgebietsgemeinschaften Elbe, Rhein und Weser sind jeweils die Ministerkonferenz der für die Wasserwirtschaft zuständigen Ministerien sowie der Rat (Elberat, Rheinrat, Weserrat), der aus den für die Wasserwirtschaft zuständigen Abteilungsleitern

¹⁰⁹ Durner in Landmann/Rohmer, UmweltR, WHG, § 83 Rn. 9.

und Abteilungsleiterinnen der Ministerien bzw. Senatsverwaltungen besteht. Die FGG Elbe verfügt zusätzlich über einen Koordinierungsrat als fachliches Gremium, der aus je einem Landesvertreter besteht.

Beschlussorgan der kleineren FGGs Donau und Ems ist nur der Rat, wobei sich der Donaurat aus den Abteilungsleitern und Abteilungsleiterinnen der für Wasserwirtschaft zuständigen Ministerien, der Emsrat aus den „für die Umsetzung der WRRL zuständigen Ministerien“ zusammensetzt. Zur FGG Ems gehört eine Koordinierungsgruppe, in der die für die Umsetzung der WRRL zuständigen Behörden vertreten sind.

Somit setzt sich auf der Ebene der bundesländerübergreifenden Koordination das Ressortprinzip fort. An der Koordination auf nationaler Ebene sind ausschließlich die für Wasserwirtschaft zuständigen Ressorts beteiligt. Die Leiter und Leiterinnen der Abteilungen für Raumordnung und/oder Landschaftspflege sind jedenfalls nach dem Wortlaut der Verwaltungsvereinbarungen nicht vertreten. Soweit die Raumplanung nicht den Umweltministerien untersteht (vgl. Übersicht in Kap. 2.7.1) ist auch in den Ministerkonferenzen keine Zuständigkeit für die Raumordnung vorhanden.

Die derzeitige Organisation der FGGs steht somit dem ressortübergreifenden, interdisziplinären Ansatz, der für Maßnahmen der Gewässerentwicklung erforderlich ist, entgegen. Andererseits ist die Kompetenzverteilung zwischen sektoraler Fachplanung und überörtlicher Raumordnungsplanung zu wahren.

Handlungsempfehlung

- In den Gremien der Flussgebietsgemeinschaften sollten die für Raumordnung und Landschaftsplanung zuständigen Abteilungen der Landesministerien beratend vertreten sein.

3.3.1.4 Planungsräume der Flussgebietsgemeinschaften und Bundesländer

Die sehr großräumigen Flussgebietseinheiten werden für die Maßnahmenplanung durch die Flussgebietsgemeinschaften in kleinere hydrologische Raumeinheiten (Teileinzugsgebiete) gegliedert. Diese werden z. B. in der FGE Elbe als Koordinierungsräume, in der FGE Rhein als Bearbeitungsgebiete bezeichnet. Auch diese Teileinzugsgebiete sind nicht identisch mit den Grenzen der Bundesländer. So haben am Bearbeitungsgebiet Mittelrhein die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland Anteile.

Die Länder untergliedern die Bearbeitungsgebiete häufig nochmals in Teilbearbeitungsgebiete, z. B. Sachsen die Koordinierungsräume der FGG Elbe,¹¹⁰ Baden-Württemberg die Bearbeitungsgebiete der FGG Rhein.¹¹¹ Das Saarland gliedert seine Anteile am Bearbeitungsgebiet Mittelrhein in die Betrachtungsräume Nahe und Glan.¹¹²

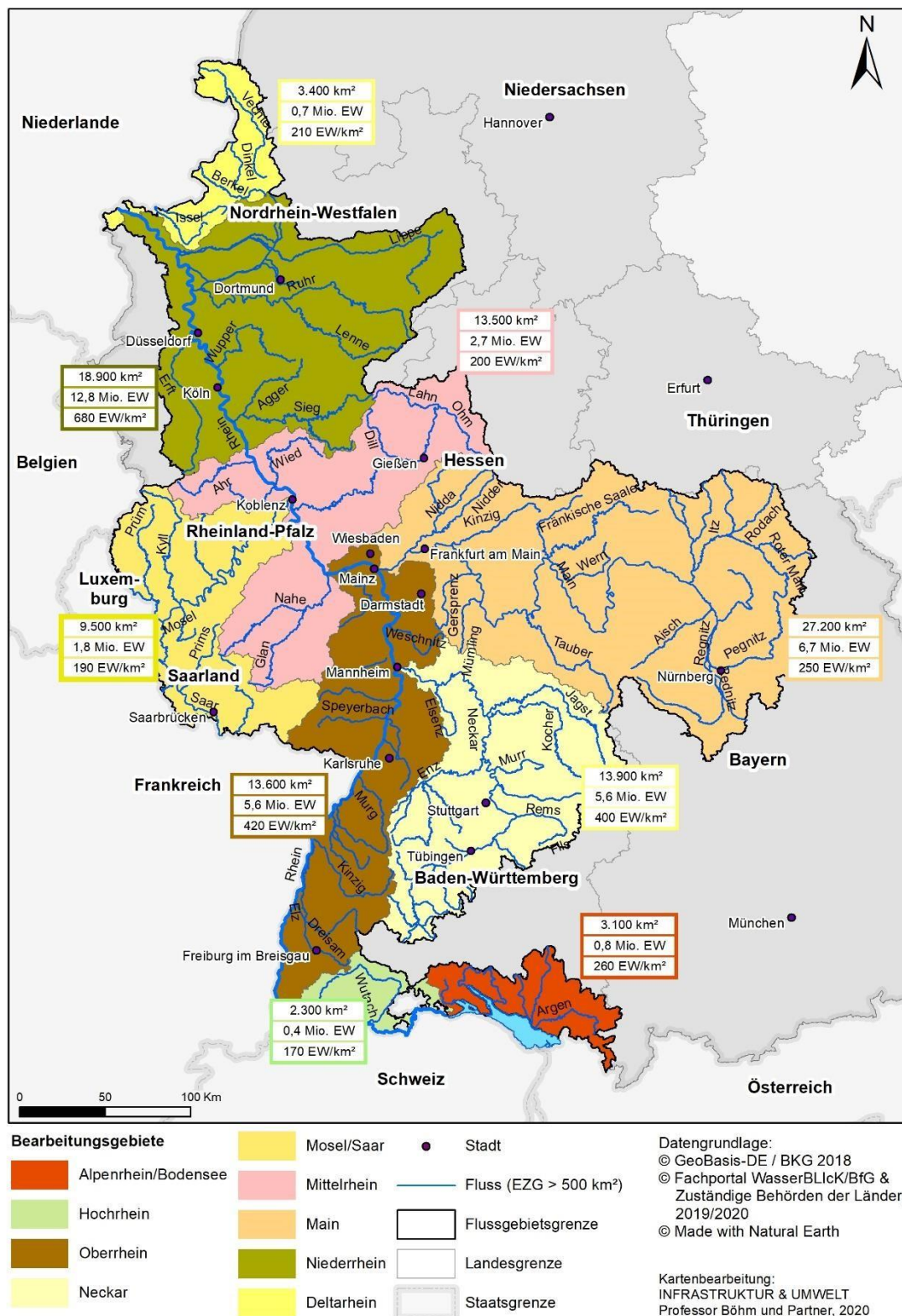
In den Teilbearbeitungsgebieten erfolgt die Maßnahmenplanung dann für die einzelnen Wasserkörper. Oberflächenwasserkörper sind gemäß § 3 Nr. 6 WHG einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers.

¹¹⁰ Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen der FGE Elbe und Oder 2016-2021, S. 8, 9.

¹¹¹ Entwurf BWP Rhein/Baden-Württemberg 2022-2027, S. 18-22.

¹¹² Entwurf BWP Saarland 2022-2027, S. 6,7.

Abbildung 11: Bearbeitungsgebiete FGE Rhein



Quelle: Entwurf Übersichtsbericht FGG Rhein 2020, S. 10

3.3.1.5 Zuständigkeiten für die Umsetzung der Maßnahmen

Die weitere, konkrete (örtliche/regionale) Ausgestaltung dieser Programmmaßnahmen liegt in der Verantwortlichkeit der Maßnahmenträger. Maßnahmenträger sind, in Abhängigkeit der Gewässergröße, die Unteren Wasserbehörden (Kommunen, Kreise) oder die Oberen Wasserbehörden (Regierungsbezirke). Teilweise sind auch Dritte für die Maßnahmenumsetzung zuständig, beispielsweise werden diesbezügliche, kommunale Pflichten auf Wasser- und Bodenverbände oder Unterhaltungsverbände übertragen. Für Maßnahmen im Bereich der Bundeswasserstraßen zeichnet sich die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes verantwortlich.

Die Maßnahmenträger erhalten bei der Umsetzung von Maßnahmen Unterstützung von Seiten der Länder. Dies betrifft die fachlich-administrative Hilfe, beispielsweise der zuständigen Landesämter durch die Entwicklung und Bereitstellung von „Umsetzungsinstrumenten“ (Methoden/Leitfäden/Richtlinien/Verordnungen/Empfehlungen) und die finanzielle Unterstützung durch eine Fördermittelbereitstellung der zuständigen Ministerien (z. B. durch das Programm „Lebendige Gewässer“ in Nordrhein-Westfalen).

3.3.1.6 Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms

Das WHG oder das Unionsrecht (Art. 11 WRRL) treffen keine Aussagen zur Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms. Nach den Länderregelungen hat das Maßnahmenprogramm keinen Normcharakter. Lediglich die Behördenverbindlichkeit wird von allen Landesgesetzen entweder direkt angeordnet,¹¹³ oder die obersten Wasserbehörden können diese anordnen (z. B. Schleswig-Holstein, § 87 Abs. 2 LWG). Das Maßnahmenprogramm ist damit als Verwaltungsvorschrift oder Handlungsform sui generis zu qualifizieren¹¹⁴ und nur verwaltungsintern verbindlich. Die Behördenverbindlichkeit ist umfassend zu verstehen und bezieht auch die Kommunen mit ein.¹¹⁵

Die einzelnen im Maßnahmenprogramm enthaltenen Maßnahmen können Rechtsverbindlichkeit durch ihre Umsetzung als Rechtsnorm (z. B. Schutzgebietsfestsetzung durch Rechtsverordnung) oder durch Verwaltungsakt erlangen.

3.3.1.7 Beteiligung von Stakeholdern

Wie in Kap. 2 erläutert, haben Festlegungen der Raumordnung nur eine begrenzte Rechtswirkung gegenüber Privatpersonen. Es ist daher bereits bei der Gewässerentwicklungsplanung im Hinblick auf eine spätere Integration in die Raumordnung die Akzeptanz von Maßnahmen der Gewässerentwicklung durch die Grundstückseigentümer und -nutzer zu verbessern. Nachfolgend werden die rechtlichen Grundlagen für die Einbindung von Stakeholdern untersucht und notwendiger Handlungsbedarf identifiziert.

Die weiteren Beteiligungsvorschriften sind Kontext des Bewirtschaftungsplans gemäß §§ 83 ff. WHG (dazu gleich) normiert.

3.3.2 Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG)

Für den Bewirtschaftungsplan geben das WHG und das Unionsrecht (Art. 13 WRRL) ebenfalls keine Rechtsform vor. Bewirtschaftungspläne haben überwiegend dokumentarischen Inhalt, s. Anhang VII zu Art. 13 Abs. 4 WRRL. Darüber hinaus enthalten die Bewirtschaftungspläne die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms, s. Anhang VII A Nr. 5 zu Art. 13 Abs. 4 WRRL.

¹¹³ § 87 Abs. 3 Satz 2 SächsWG.

¹¹⁴ Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2020, § 82 WHG Rn 27.

¹¹⁵ VG Weimar, Urteil vom 06.12.2012, 3 K289/12, juris; Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2020, § 82 WHG Rn 23.

Weitergehend verlangt Art. 13 Abs. 1 WRRL für Flussgebietseinheiten, die sich auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates beschränken, einen einheitlichen Bewirtschaftungsplan. Gemäß Art. 13 Abs. 2 WRRL soll Ziel der Koordination für Flussgebietseinheiten innerhalb der EU ebenfalls ein einziger internationaler Bewirtschaftungsplan sein, zumindest aber sind für die mitgliedstaatlichen Teile jeweils einheitliche Bewirtschaftungspläne zu erstellen. Darüber hinaus verlangen § 7 Abs. 3 Nr. 2 WHG sowie Art. 13 Abs. 3 WRRL Bemühungen für eine Koordination mit Drittstaaten, wenn sich die Flussgebietseinheit über die EU-Grenzen hinaus erstreckt.

Nach überwiegender Auffassung besitzt der Bewirtschaftungsplan daher keinen Rechtsnormcharakter, sondern es ist von einer Verwaltungsvorschrift oder verwaltungsinternen Vorschrift *sui generis* auszugehen.¹¹⁶

Bis auf Niedersachsen (nur Maßnahmenprogramm, §§ 117, 118 NWG) und Bremen sehen alle Bundesländer die Behördenverbindlichkeit der Bewirtschaftungspläne vor.¹¹⁷ In Schleswig-Holstein und Brandenburg bestehen wie beim Maßnahmenprogramm Ermächtigungen zur Verbindlichkeitserklärung (§ 87 Abs. 2 LWG, § 24 BbgWG).

Im Ergebnis ist für eine Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in Raumordnungspläne das Maßnahmenprogramm und weniger der Bewirtschaftungsplan als Fachplanung in den Blick zu nehmen.

3.3.2.1 Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 83 Abs. 4 WHG)

Die Vorschrift in § 83 Abs. 4 WHG verpflichtet die zuständige Behörde zu einer frühzeitigen und umfangreichen Information über das Aufstellungsverfahren und den Inhalt in drei Stufen.

§ 83 Abs. 4 Satz 2 WHG vermittelt ein allgemeines Recht zur Stellungnahme zu vorbereitenden Unterlagen und zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne für jede Person nach deren Veröffentlichung. Die Behörde muss sich mit den eingereichten Stellungnahmen auseinandersetzen.¹¹⁸

Der Begriff „für jede Person“ entspricht dem der Öffentlichkeit nach Art. 2 lit. d SUP-Richtlinie.¹¹⁹ Danach ist unter Öffentlichkeit „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ zu verstehen. Somit sind Grundstückseigentümer und Nutzer sowie Berufsverbände, insbesondere der Landwirtschaft, zur Stellungnahme berechtigt.

Allerdings betrifft § 83 Abs. 4 WHG nur die Bewirtschaftungspläne, wenngleich diese die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms (Anhang VII Teil A Nr. 7 WRRL) enthalten. Auf Antrag ist nach § 83 Abs. 4 Satz 3 WHG auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne zu gewähren. Für eine effektive Einbindung der Stakeholder in die Gewässerentwicklungsplanung wäre jedoch deren Beteiligung an der konkreten Maßnahmenplanung erforderlich.

3.3.2.2 Beteiligung über § 85 WHG (Förderung aktiver Beteiligung interessierter Stellen)

§ 85 WHG beruht auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL und geht über die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 83 Abs. 4 WHG hinaus. Die Vorschrift erfordert also zusätzliche Bemühungen der Behörde zur Einbindung interessierter

¹¹⁶ Lorenzmeier in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, 53. EL August 2019, § 83 WHG Rn 9 m.w.N.

¹¹⁷ Durner in Landmann/Rohmer, UmweltR, WHG, § 83 Rn 19.

¹¹⁸ Lorenzmeier in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 83 Rn 47.

¹¹⁹ Lorenzmeier in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 83 Rn 42.

Stellen.¹²⁰ wobei hinsichtlich der Art und Weise der Förderung der Beteiligung ein Gestaltungsspielraum besteht. Unverzichtbar ist die Ermöglichung umfassender Information.¹²¹ Insbesondere kommen auch mündliche Erörterungen („runder Tisch“) in Betracht.¹²²

Im Unterschied zu § 83 Abs. 4 WHG werden die Maßnahmenprogramme einbezogen. Zu den „interessierten Stellen“ gehören selbstverständlich betroffene Grundstückseigentümer und -nutzer sowie auch Interessenvertretungen der Betroffenen,¹²³ z. B. Landwirtschaftsverbände.

Die unionsrechtliche Grundlage für diese Beteiligungsvorschrift bildet Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL, welche jedoch allgemeiner formuliert eine „Beteiligung an der Umsetzung der Richtlinie“ verlangt. Dies bedeutet, dass nach unionsrechtskonformer Auslegung eine Beteiligung über die „Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung“ von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen hinaus gefördert werden muss, z. B. die Durchführung der Maßnahmen.¹²⁴

Eine Information und Förderung der Beteiligung an der Aufstellung der Managementpläne für die gesamte Flussgebietseinheit in der derzeitigen programmatischen Form ohne konkreten Flächenbezug dürfte den Anforderungen nicht genügen. Vielmehr ist eine Information und Beteiligungsmöglichkeit an der konkreten Maßnahmenplanung erforderlich. Der „Umsetzung der WRRL“ nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 dienen insbesondere die nach derzeitiger Rechtslage nur informellen Gewässerentwicklungskonzepte einiger Bundesländer (s. Kap. 3.3.4).

Im Unterschied zum förmlichen Beteiligungsverfahren nach § 83 Abs. 4 WHG muss die Beteiligung der interessierten Stellen allerdings nicht gesichert, sondern nur gefördert werden.¹²⁵

3.3.2.3 Konkretisierungen durch Landesgesetze

Aufgrund der sehr allgemeinen Formulierung des § 85 WHG wären im Interesse einer stärkeren Einbindung von Stakeholdern in die Gewässerentwicklungsplanung Konkretisierungen in den Landeswassergesetzen, wie die Beteiligung interessierter Stellen verwirklicht werden soll, hilfreich.

In § 85 Abs. 2 WG Rheinland-Pfalz werden die „interessierten Stellen“ nach § 85 WHG konkretisiert. Ausdrücklich werden u.a. die für die Gewässer Unterhaltungspflichtigen und betroffene Verbände einbezogen.

(2) Die obere Wasserbehörde als zuständige Wasserbehörde für die aktive Beteiligung interessierter Stellen gemäß § 85 WHG beteiligt bei der Erstellung von Planungen, Maßnahmen und Beiträgen nach Absatz 1 Satz 1 die Träger öffentlicher Belange, die Unterhaltungs- und Ausbaupflichtigen sowie die betroffenen Behörden, Körperschaften und Verbände.

Eine detaillierte Regelung unter Berücksichtigung verschiedener Planungsebenen enthält das Landeswassergesetz in Schleswig-Holstein. Unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheiten dürfen auch die Grundstückseigentümer und -nutzer einbezogen sein. § 87 Abs. 3 hat folgenden Wortlaut: *„Im Rahmen der aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen gemäß § 85 WHG unterrichtet die Flussgebietsbehörde auf der Ebene der Flussgebietseinheiten die betroffenen und interessierten Behörden, Verbände und Körperschaften über die Vorarbeiten und die Entwürfe zur Planung. Unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheiten informiert sie diejenigen, deren Belange*

¹²⁰ Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 3, 4.

¹²¹ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 9.

¹²² Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 10 mit weiteren Beispielen für eine aktive Förderung der Beteiligung.

¹²³ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 7: private und öffentliche Verbände.

¹²⁴ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 8.

¹²⁵ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 9.

durch die Planung fachlich berührt sind, und gibt ihnen Gelegenheit, durch Entwürfe, Beiträge und die Einbringung von Daten und Informationen aktiv an der Planung mitzuwirken.“

3.3.2.4 Beteiligung über die SUP

Neben der verpflichtenden Behördenbeteiligung ist im Rahmen der SUP für das Maßnahmenprogramm auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Diese umfasst nach § 42 Abs. 2 UVPG die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit durch öffentliche Auslegung des Planentwurfs. Zur Öffentlichkeit gehören gemäß § 2 Abs. 8 UVPG „einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen“. Der Plan ist also der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Somit besteht über die strategische Umweltprüfung eine Pflicht zur Veröffentlichung des Entwurfs des Maßnahmenprogramms.

Ein Recht zur Äußerung besteht nur für die „betroffene Öffentlichkeit“, § 42 Abs. 3 UVPG. Zur betroffenen Öffentlichkeit gehört nach § 2 Abs. 9 UVPG jede Person, deren Belange durch den Plan/das Programm berührt werden. Grundstückseigentümer und -nutzer, deren Flächen für eine Gewässerentwicklung potenziell in Anspruch genommen werden sollen, sind nach dieser Definition einbezogen. Im Unterschied zu § 85 WHG ist gemäß § 42 Abs. 2 UVPG eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit zu gewährleisten,¹²⁶ also nicht nur zu fördern.

Die Beteiligung und damit das Recht zur Äußerung bezieht sich jedoch wiederum nur auf die Umweltauswirkungen des Plans, § 42 Abs. 1 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 1 UVPG.¹²⁷ Umweltauswirkungen sind nach § 2 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 UVPG unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter. Hier geht es also nicht um die individuellen Belange der Grundstückseigentümer und -nutzer, deren Grundstücke potenziell für eine Gewässerentwicklung in Anspruch genommen werden sollen. Für die Durchführung der Maßnahmen müssen in der Regel menschliche, teilweise umweltschädliche Nutzungen aufgegeben werden (z. B. Landwirtschaft, Siedlungsrückbau, Binnenschifffahrt). Zur Lösung von Nutzungskonflikten mit Ausnahme der Naturschutzbelange trägt das Recht zur Äußerung nach § 42 Abs. 3 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 1 UVPG im Rahmen der strategischen Umweltprüfung eher nicht bei.

Gemäß § 42 Abs. 3 Satz 5 UVPG ist ein Erörterungstermin in Abweichung zum UVP-Verfahren nur durchzuführen, wenn dies für die betreffende Planung bundesrechtlich vorgesehen ist. Für das Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG existiert keine entsprechende Vorgabe.¹²⁸

Die Beteiligungspflicht im Rahmen der strategischen Umweltprüfung gewährleistet eine Information betroffener und nicht betroffener Personen über den Entwurf des Maßnahmenprogramms. Eine Beteiligung bereits an der Aufstellung des Entwurfs ist damit nicht verbunden. Aufgrund der Begrenzung des Rechts zur Äußerung auf die Umweltauswirkungen können die betroffenen Stakeholder ihre Belange nicht in der erforderlichen Weise einbringen, so dass die Beteiligung im Rahmen der SUP nicht hinreichend zur Lösung von Nutzungskonflikten beiträgt.

Hinsichtlich des Rechts zur Stellungnahme im Rahmen eines förmlichen Beteiligungsverfahrens besteht für die Maßnahmenprogramme eine Lücke.¹²⁹ Die Maßnahmenprogramme sollten in das Verfahren nach § 83 Abs. 4 WHG mit einbezogen werden. Sinnvoll ist die Verbindung mit der Be-

¹²⁶ Schink in Schink/Reidt/Mitschang, UVPG / UmwRG, § 42 UVPG Rn 2, 3.

¹²⁷ Dippe in Schink/Reidt/Mitschang, UVPG / UmwRG, § 18 UVPG Rn 26.

¹²⁸ Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 5.

¹²⁹ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 83 WHG Rn 16: „schwer erklärbarer Konstruktionsfehler“.

teiligung an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme im Rahmen der SUP durch landesgesetzliche Vorschriften.¹³⁰ Das folgende Beispiel des § 85 Abs. 3 WG Wassergesetz Rheinland-Pfalz mag dies veranschaulichen: „Die obere Wasserbehörde ist zuständig für die Veröffentlichungen nach § 83 Abs. 4 WHG. Zusammen mit der Veröffentlichung nach § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 WHG erfolgt im Rahmen der Durchführung der Strategischen Umweltprüfung auch die Veröffentlichung des Entwurfs des Maßnahmenprogramms und des zugehörigen Umweltberichts sowie weiterer Unterlagen, deren Einbeziehung die obere Wasserbehörde für zweckmäßig hält. (...)“

3.3.2.5 Fazit und Handlungsempfehlung zur Beteiligung von Stakeholdern

Die förmlichen Beteiligungsverfahren nach § 83 Abs. 4 WHG und § 42 UVPG gewährleisten die Information über die Entwürfe von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm. Darüber hinaus führen sie nicht zu einer frühzeitigen und hinreichenden Einbindung der Stakeholder.

§ 83 Abs. 4 WHG bezieht sich allein auf den Bewirtschaftungsplan, der lediglich eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms enthält. Die Beteiligung im Rahmen der SUP gewährt nur ein Äußerungsrecht bezüglich der Umweltauswirkungen des Maßnahmenprogramms und beteiligt die Betroffenen nicht bereits an der Erarbeitung des Maßnahmenprogramms.

§ 85 WHG ermöglicht es jedoch, Stakeholder an der Erarbeitung und Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu beteiligen. Dies umfasst insbesondere die Beteiligung an den das Maßnahmenprogramms konkretisierenden informellen Gewässerentwicklungsplänen bzw. -konzepten.

Handlungsempfehlungen

- ▶ Die aktive Beteiligung an der konkreten Maßnahmenplanung in Umsetzung der Maßnahmenprogramme ist stärker zu fördern.
- ▶ Die Anwendung von § 85 WHG ist durch verwaltungsinterne Vorschriften sicherzustellen.
- ▶ Der Adressatenkreis sollte ausdrücklich nicht nur Verbände, sondern auch konkret betroffene Grundstückseigentümer und Nutzer der für die Gewässerentwicklung geeigneten Flächen erfassen.

3.3.3 Hochwasserrisikomanagementplan (§ 75 WHG)

Zweck der Hochwasserrisikomanagementpläne ist es gemäß § 75 Abs. 2 WHG, die Folgen eines Hochwasserereignisses abzumildern. Dazu werden Ziele für das Risikomanagement formuliert, für deren Erreichen gemäß § 75 Abs. 3 Satz 1 WHG Maßnahmen festgelegt werden.

Die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes zu den Hochwasserrisikomanagementplänen finden ihre Grundlage in der EG-Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRM-RL). Die Richtlinie stellt mehrfach den Bezug zur WRRL her. So sieht Erwägungsgrund 4 die HWRM-RL als Ergänzung der WRRL an, welche zur „Abschwächung der Auswirkungen von Hochwasser“ beitrage, jedoch mit der Herstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustands der Gewässer eine andere Hauptzielrichtung hat. Gemäß Erwägungsgrund 17 HWRM-RL sollen die Hochwasserrisikomanagementpläne neben den Bewirtschaftungsplänen nach Art. 13 WRRL als Bestandteile einer integrierten Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele der WRRL beitragen. Art. 9 HWRM-RL sieht des Weiteren die Koordination der Anwendungen der HWRM-RL und WRRL und damit der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zur „Erzielung von Synergien und gemeinsamen Vorteilen im Hinblick auf die Umweltziele“ des Art. 4 WRRL vor.

¹³⁰ Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 82 WHG Rn 12, § 83 WHG Rn 16, 62.

3.3.3.1 Begriff der Risikogebiete und Inhalt der Pläne

Die Pläne werden für Risikogebiete i.S.d. § 73 WHG aufgestellt. Risikogebiete sind in § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG als Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko definiert. Sie werden gemäß § 75 Abs. 3 Satz 1 WHG für die Flussgebietseinheit bestimmt, Abweichungen durch Landesrecht sind gemäß Satz 2 aber möglich. Gemäß § 74 Abs. 1 WHG werden die Risikogebiete in Gefahrenkarten und Risikokarten dargestellt, wobei die Gefahrenkarten auch die Grundlage für die Risikomanagementpläne bilden, § 75 Abs. 1 Satz 1 WHG.

Nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 HWRM-RL müssen die Pläne u. a. folgende Aspekte berücksichtigen:

- ▶ die umweltbezogenen Ziele des Artikels 4 der WRRL,
- ▶ Bodennutzung, Raumordnung, Flächennutzung,
- ▶ die Wasserwirtschaft und
- ▶ den Naturschutz.

Mit der Bezugnahme auf die Umweltziele der WRRL und damit den guten ökologischen und chemischen Zustand der Gewässer wird deutlich, dass vorrangig ökologisch verträgliche Lösungen für den Hochwasserschutz und damit die Bereitstellung von Flächen für die Ausdehnung der Gewässer gefunden werden sollen.

Ergänzend kann hier der Erwägungsgrund 14 HWRM-RL herangezogen werden, wonach der Erhalt und/oder die Wiederherstellung von Überschwemmungsgebieten berücksichtigt werden sollte, um den Flüssen mehr Raum zu geben.

Art. 7 Abs. 3 Satz 3 HWRM-RL legt die Vermeidung, Schutz und Vorsorge, einschließlich Hochwasservorhersagen und Frühwarnsystemen als Schwerpunkte bei der Auswahl der Maßnahmen fest. Weiterhin können nach Art. 7 Abs. 3 Satz 4 HWRM-RL die Pläne Aussagen zur Unterstützung nachhaltiger Flächennutzungsmethoden, der Verbesserung des Wasserrückhalts und kontrollierten Überflutungen im Falle eines Hochwasserereignisses treffen. Auch die Hochwasserrisikomanagementpläne bieten danach die Möglichkeit, Inhalte zur Gewässerentwicklung aufzunehmen.

3.3.3.2 Verfahren und Koordination mit der WRRL

Wie bei Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen nach §§ 82, 83 WHG ist das Ziel ein Risikomanagementplan für das Bundesgebiet, mindestens sind jedoch gemäß § 75 Abs. 5 Satz 1 WHG einheitliche Pläne für die Flussgebietseinheiten zu erstellen.

Der Prüfungszeitraum entspricht mit sechs Jahren gemäß § 75 Abs. 6 Satz 3 WHG dem der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.

Gemäß Art. 9 HWRM-RL können die Hochwasserrisikomanagementpläne über die Koordination hinaus in die Überprüfungen der Bewirtschaftungspläne nach Art. 13 WRRL einbezogen werden. Des Weiteren sind die Beteiligungsverfahren interessierter Stellen zu koordinieren.

Die Koordination zwischen WRRL und HWRM-RL wurde in den Empfehlungen der LAWA „zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL“ konkretisiert. Die Empfehlungen gruppieren die Maßnahmen wie folgt ein:¹³¹

- ▶ Maßnahmen, die die Ziele der jeweils anderen Richtlinie unterstützen;

¹³¹ Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL, LAWA 2013, S. 17f.

- Maßnahmen, die zu einem Zielkonflikt führen können;
- Maßnahmen, die für die Ziele der jeweils anderen RL nicht relevant sind.

Zur ersten Gruppe gehört insbesondere das Freihalten der Auenlandschaften von Bebauung durch die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten.¹³² Zur zweiten Gruppe gehören insbesondere Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes, welche einer natürlichen Gewässerentwicklung entgegenstehen.¹³³

3.3.3.3 Rechtsnatur und Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung

Nach überwiegender Rechtsauffassung werden die Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 75 WHG als verwaltungsinterne Vorschriften ohne Außenwirkung angesehen.¹³⁴ Hochwasserschutz ist flächenwirksam, die Risikomanagementpläne enthalten somit raumbedeutsame Planungen i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG. In diesem Falle kommt daher die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 ROG zum Tragen.

3.3.4 Gewässerentwicklungsplan (informell)

Gewässerentwicklungspläne sind handlungs- und maßnahmenorientierte Instrumente der Wasserwirtschaft, um Gewässersysteme (als Planungseinheit) gesamtheitlich zu betrachten. Die Gewässerentwicklungsplanung untersetzt die Maßnahmenprogramme nach WRRL, indem sie deren (programmatische) Maßnahmen auf lokaler oder regionaler Ebene konkretisiert. Daher wird der Gewässerentwicklungsplanung zumeist der Raumumfang der Wasserkörper zugrunde gelegt, die Oberflächenwasserkörper werden zu Berichtszwecken dann zu größeren Einheiten, den sog. Planungseinheiten, zusammengefasst. In den Bundesländern existieren für diese Art der hydromorphologischen Planung die unterschiedlichsten Planungsmodelle. Exemplarisch seien hierfür genannt:

- die Umsetzungsfahrpläne¹³⁵ in Nordrhein-Westfalen,
- die Gewässerentwicklungskonzepte u. a. in Bayern,¹³⁶ Berlin, Baden-Württemberg, Hessen, Brandenburg sowie
- die Gewässerentwicklungspläne in Niedersachsen.

Der unten stehende Ausschnitt des Umsetzungsfahrplans für die Sieg zeigt den Bereich eines zu entwickelnden Trittsteins (TS 3) mit Restriktionen (siehe dazu Kap. 5.).

¹³² Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL, LAWA 2013, S. 17f.

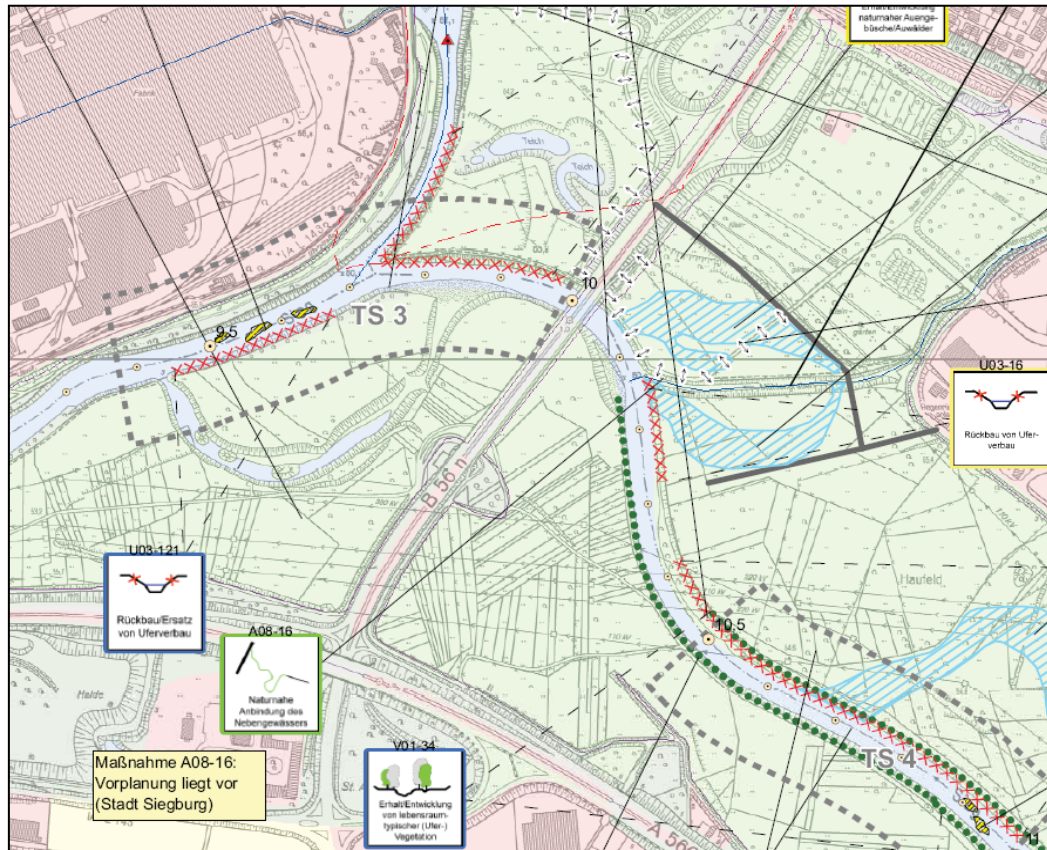
¹³³ Empfehlungen zur koordinierten Anwendung der EG-HWRM-RL und EG-WRRL, LAWA 2013, S. 18.

¹³⁴ Rossi in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 75 Rn 46.

¹³⁵ MUNLV 2009, S. 5.

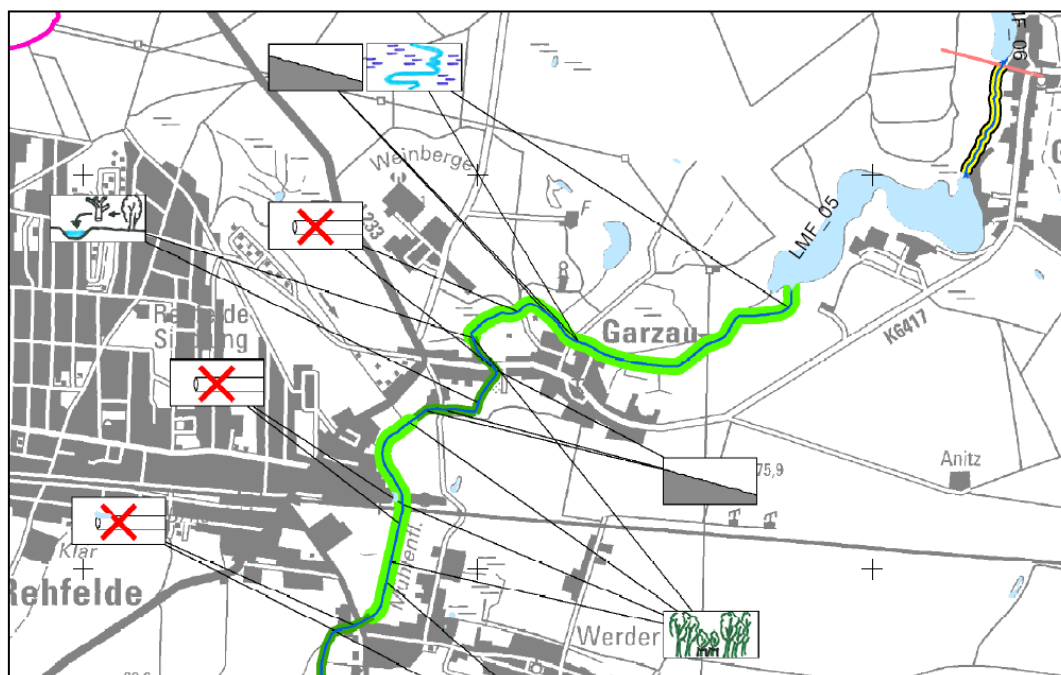
¹³⁶ LfU 2017, S. 3 ff..

Abbildung 12: Ausschnitt aus dem Umsetzungsfahrplan für die Sieg (Hauptfluss) im Bereich eines Trittsteins



Quelle: Bezirksregierung Köln 2011, Ausschnitt aus Plananlage

Abbildung 13: Ausschnitt aus dem GEK Löcknitz im Bereich des Lichtenower Mühlenfließ



Quelle: LfUG Brandenburg 2013, Ausschnitt aus Plananlage

Obenstehende Abbildung zeigt exemplarisch einen Ausschnitt aus dem Gewässerentwicklungskonzept für das Einzugsgebiet der Löcknitz (hier im Bereich des Lichtenower Mühlenfließ) in Brandenburg.¹³⁷

Die Maßnahmenplanung in Gewässerentwicklungsplänen beruht i. d. R. im ersten Schritt auf einer Defizitanalyse des Ist-Zustandes (häufig abgebildet über die Gewässerstrukturgüte, als definiertes Bewertungsverfahren) im Abgleich mit den Leitbildern der vorliegenden Gewässertypen. Bestehende spezifische Nutzungsrestriktionen (z. B. geschlossene Siedlungsflächen, Verkehrswege) sowie konkurrierende Zielvorgaben (z. B. des Arten- und Biotopschutzes) werden in einem zweiten Schritt umfassend mit einbezogen. Vielfach werden darauf aufbauend abschnittsbezogene Entwicklungsziele entwickelt.

Abbildung 14: Ablaufschema Maßnahmenentwicklung in Gewässerentwicklungsplänen



Quelle: MUNLV 2003, S. 405

Stellenweise findet eine Überprüfung der Flächenverfügbarkeit statt, bevor aus den Entwicklungszielen konkrete Maßnahmen an den Gewässern herausgearbeitet werden. Die Maßnahmenplanung kann in Abhängigkeit von der Flächenverfügbarkeit sehr kleinräumig auf den Gewässerkorridor beschränkt sein (Ufer und Sohle). Ebenso können, bei ausreichender Flächenverfügbarkeit, Gewässerentwicklungsflächen mit eigendynamischer Laufentwicklung und Auebereichen geplant werden. Die Maßnahmen, die im Rahmen von Gewässerentwicklungsplänen entwickelt werden, beschränken sich meist auf die hydromorphologische Verbesserung des Gewässers. Dabei ist vielfach zunächst eine verbesserte Durchgängigkeit als primäres und vorrangigstes Ziel der hydromorphologischen Verbesserung im Fokus. Darüber hinaus werden alle weiteren für eine möglichst naturnahe Gewässerentwicklung notwendigen Maßnahmen ermittelt, die in manchen Werken noch mit einer Priorisierung versehen werden. Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserbeschaffenheit sind nicht Bestandteil dieser Werke.

Bei allen regionalspezifischen Unterschieden ist den unterschiedlichen Konzepten eines gemeinsam: Gewässerentwicklungsplanung basierte bisher auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, Kooperation und war/ist i. W. als eine (vorschlagsbasierte) Angebotsplanung zu verstehen, die nur selten behördenverbindlich ist.

¹³⁷ In den beiden gezeigten Beispielen werden Piktogramme zur Verdeutlichung und Verortung der entwickelten Maßnahmen verwendet.

Aktuell werden diese Entwicklungspläne zumindest teilweise in behördenverbindliche Maßnahmenkataloge (z. B. die Maßnahmenübersichten nach LWG NRW) überführt, verlieren aber auch im Rahmen dieser Umstellung i.d.R. wieder den konkreten Flächenbezug.

Handlungsempfehlung

- Eine Integration der Gewässerentwicklungsflächen in Gewässerentwicklungspläne mit konkretem Maßnahmen-Raum-Bezug böte die Möglichkeit, die Gewässerentwicklungsplanung in die Maßnahmenplanung der WRRL und in die Raumplanung als Fachplanung einzuspeisen.

3.3.5 Gewässerentwicklungsflächen

Wasserrechtliche Schutzgebiete wie Wasserschutzgebiete (§ 51 WHG) und Hochwasserschutzgebiete (Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 2 WHG sowie Hochwasserentstehungsgebiete gemäß § 78 d Abs. 2 Satz 3 WHG) werden durch Rechtsverordnung festgesetzt. Sie erhalten damit Rechtsverbindlichkeit mit Außenwirkung.

Behörden einschließlich der Träger der Raumordnungsplanung, Bauleitplanung und Fachplanungen sowie Privatpersonen sind an die Festsetzung gebunden. Das bedeutet, sie findet nicht in den Abwägungsvorgang anderer Raumplanungen Eingang, kann also nicht in der Abwägung mit anderen Belangen überwunden werden.

3.3.5.1 Überschwemmungsgebiete

Überschwemmungsgebiete sind gemäß § 76 Abs. 1 WHG Gebiete, „die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder für die Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden.“

Bei den Überschwemmungsgebieten sind rechtlich drei Kategorien zu unterscheiden:

- festgesetzte Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 2 WHG;
- kartierte und vorläufig gesicherte Gebiete gemäß § 76 Abs. 3 WHG;
- faktische Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 1 WHG.

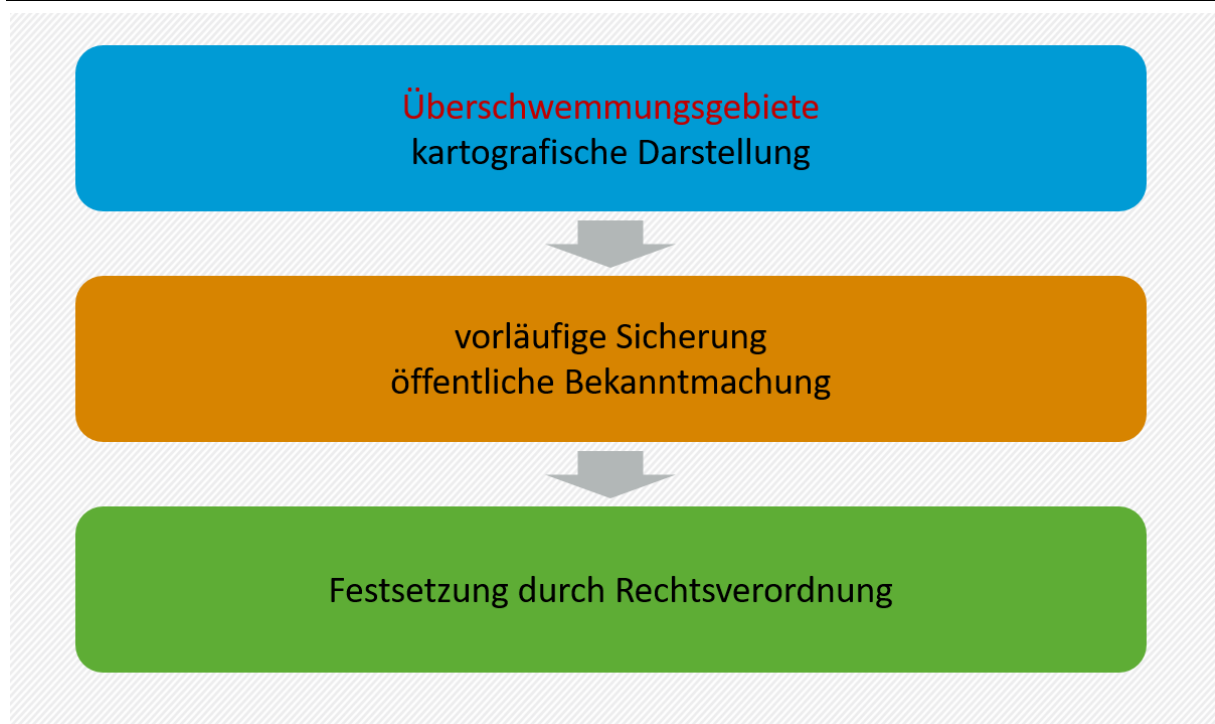
Durch Rechtsverordnung festgesetzt werden gemäß § 76 Abs. 2 WHG diejenigen Überschwemmungsgebiete, bei denen statistisch ein Hochwasser mindestens einmal in 100 Jahren zu erwarten ist sowie die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete. Es werden somit nicht alle Gebiete, die unter die Definition des § 76 Abs. 1 WHG fallen, auch durch Rechtsverordnung festgesetzt.

§ 76 Abs. 3 WHG betrifft Gebiete, die die Voraussetzungen des Abs. 2 der Norm erfüllen, aber aufgrund des aufwendigen Verfahrens bis zur Verabschiedung als Rechtsverordnung noch nicht festgesetzt werden konnten.¹³⁸ Diese sind gemäß § 76 Abs. 3 WHG zu kartieren und vorläufig zu sichern. Die vorläufige Sicherung ist durch öffentliche Bekanntmachung in Form einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG denkbar.¹³⁹

¹³⁸ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 76 WHG Rn 35.

¹³⁹ Ebenda.

Abbildung 15: Stufen bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten



Quelle: eigene Abbildung, IÖR

In festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten gilt gemäß § 78 Abs. 1 WHG ein grundsätzliches Verbot der Ausweisung neuer Baugebiete sowie gemäß § 78 Abs. 4 WHG der Errichtung neuer und Erweiterung bestehender baulicher Anlagen. Ausnahmen bestehen z. B. für Deiche oder den Gewässerausbau. Des Weiteren ist nach § 78 a Abs. 1 Satz 1 WHG die Umwandlung von Grünland in Ackerland oder die Umwandlung von Auwald unzulässig. Diese gesetzlichen Nutzungsverbote decken sich mit den Anforderungen an Gewässerentwicklungsflächen.

Einer eigendynamischen Gewässerentwicklung stehen allerdings die gesetzlichen Ausnahmen vom Bebauungsverbot (§ 78 Abs. 2, Abs. 5 WHG) entgegen. So dürfen zum Einen unter strengen Voraussetzungen des Hochwasserschutzes ausnahmsweise neue Baugebiete ausgewiesen werden, wenn keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen. Des Weiteren können hochwasserangepasste bauliche Anlagen im Einzelfall genehmigt werden.

Handlungsempfehlung

- Soweit Gewässerentwicklungsflächen in Überschwemmungsgebieten ausgewiesen werden, ist in der Planungs- und Verwaltungspraxis darauf zu achten, dass Ausnahmen vom Bebauungsverbot im Gewässerentwicklungskorridor nicht gestattet sind.

§ 77 WHG erfasst alle Überschwemmungsgebiete des § 76 WHG,¹⁴⁰ erlangt Bedeutung aber in erster Linie für die nicht endgültig oder vorläufig gesicherten „faktischen“ Überschwemmungsgebiete nach § 76 Abs. 1 WHG.

Danach sind Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG in ihrer Funktion zu erhalten. Die Vorschrift richtet sich als Optimierungsgebot an die Planungsträger, insbesondere die Bauleitpla-

¹⁴⁰ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 4.

nung. In der planerischen Abwägung genießt die Erhaltung der Überschwemmungsgebiete Vorrang,¹⁴¹ der nur durch „überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ nach § 77 Abs. 1 Satz 2 WHG eingeschränkt werden kann. Zu den überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls können nicht nur wasserwirtschaftliche Gründe (z. B. Trinkwasserversorgung), sondern auch rein wirtschaftliche oder soziale Gründe (Arbeitsplätze, Infrastruktur) zählen, welche aber die Belange des Hochwasserschutzes im konkreten Fall deutlich überwiegen müssen.¹⁴²

Wenn dem Erhaltungsgebot aufgrund überwiegender Gründe des Allgemeinwohls nicht Rechnung getragen werden kann, löst dies gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG eine Ausgleichspflicht aus (siehe dazu Kap. 3.8 und 5.3.6).

Belange der Gewässerentwicklung sind im Abwägungsprozess grundsätzlich gleichrangige Belange und genießen somit keinen unbedingten Vorrang (Kapitel 2.8). Werden Gewässerentwicklungsflächen aber in Überschwemmungsgebieten ausgewiesen, können sie von deren Privilegierung nach § 77 WHG in der Abwägung profitieren. Auf diesem Wege werden nicht alle einer Gewässerentwicklung entgegenstehenden Nutzungen (wie Landwirtschaft im Entwicklungskorridor) schwerer durchsetzbar, wohl aber eine irreversible bauliche Nutzung oder Nutzung für Infrastruktur.

Nicht ganz so strenge Maßstäbe, da als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet, sind an das Wiederherstellungsgebot für frühere Überschwemmungsgebiete nach § 77 Abs. 2 WHG in der planerischen Abwägung anzulegen.¹⁴³ In Betracht kommt z. B. eine Wiederherstellung durch die Zurückverlegung von Deichen oder Entsiegelung.¹⁴⁴ Überwiegende Gründe des Allgemeinwohls stehen entgegen, wenn die Maßnahmen zur Wiederherstellung einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern.¹⁴⁵

3.3.5.2 Hochwasserentstehungsgebiete

Hochwasserentstehungsgebiete sind gemäß § 78d Abs. 1 WHG Gebiete, „in denen bei Starkniederschlägen oder bei Schneeschmelze in kurzer Zeit starke oberirdische Abflüsse entstehen können, die zu einer Hochwassergefahr an oberirdischen Gewässern und damit zu einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen können.“

Die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten kann u. a. durch die Entsiegelung von Böden oder durch die Aufforstung geeigneter Gebiete einen Beitrag zur Entwicklung von Gewässerentwicklungsflächen leisten. Innerhalb ausgewiesener Hochwasserentstehungsgebiete bedürfen bestimmte Vorhaben einer Genehmigung (z. B. die Umwandlung von Acker in Grünland).

In Hochwasserentstehungsgebieten befinden sich i. d. R. kleine Fließgewässer (z. B. Gebirgsbäche), an denen Flächen zur Gewässerentwicklung gesichert werden sollten.

3.3.5.3 Trinkwasserschutzgebiete

Trinkwasserschutzgebiete gemäß § 51 WHG können lokale Restriktionen für die Gewässerentwicklung darstellen, da Gewässerentwicklungsmaßnahmen potenziell negative Einflüsse auf die Trinkwassergewinnung entwickeln können. Daher ist im Einzelfall eine eingehende Prüfung für

¹⁴¹ BayVGh, Urteil vom 14.12.2016, 15 N 15.1201, juris; Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, § 77 WHG Rn 7.

¹⁴² Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 8, 9.

¹⁴³ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 16.

¹⁴⁴ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 16.

¹⁴⁵ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 17.

konkrete Maßnahmen erforderlich. Der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen stehen Trinkwasserschutzgebiete allerdings nicht grundsätzlich entgegen.

3.4 Begriffsdefinitionen und Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs

Die naturnahe Entwicklung von Fließgewässern erfordert den eigendynamischen Ablauf naturnaher morphodynamischer Prozesse, welche Raum benötigen, der vielen Flüssen nicht mehr zur Verfügung steht.¹⁴⁶ Über sehr lange Zeiträume betrachtet umfasst der von Flüssen für die laterale Entwicklung genutzte Raum die Aue. Für eine dem Fließgewässertypen entsprechende Entwicklung ist jedoch i. d. R. auch eine geringere Fläche ausreichend.¹⁴⁷ Einen der ersten Ansätze diesen Flächenbedarf von Fließgewässern zu ermitteln sind die Konzepte „fuseau de mobilité“ („Entwicklungskorridor“) bzw. „espace de liberté“ („Gewässer-Freiraum“), welche bereits 1998 entwickelt wurden. Die Herleitung eines funktionellen Entwicklungskorridors beruht hierbei maßgeblich auf dem aktuellen und historischen Raumbedarf des jeweiligen Fließgewässers.¹⁴⁸ Weitere Konzepte sind z. B. „Raum den Fließgewässern“ in der Schweiz, in dem die Entwicklungsfläche u. a. über das prognostizierte Pendelband, welches der 5- bis 6-fachen Sohlbreite entspricht, hergeleitet wird¹⁴⁹ und das Konzept der „Stream corridor restoration“ in den USA.¹⁵⁰

In Deutschland erfolgte die Einführung des Begriffes „Entwicklungskorridor“ und die damit verbundenen Formulierung des Flächenbedarfs für die Gewässerentwicklung erstmalig in den „Leitlinien zur Gewässerentwicklung“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) im Jahr 2006.¹⁵¹ Es folgten unterschiedliche Ansätze der Bundesländer zur Ermittlung des gewässertypspezifischen Flächenbedarfs. Dazu gehören u. a.:

- Flächenbedarf und Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen in Schleswig-Holstein,¹⁵²
- Ermittlung des Flächenbedarfs an EG-WRRL berichtspflichtigen Gewässern des Saarlandes,¹⁵³
- Handbuch zur naturnahen Unterhaltung und zum Ausbau von Fließgewässern in Nordrhein-Westfalen,¹⁵⁴ sowie
- Handbuch zur naturnahen Unterhaltung und zum Ausbau von Fließgewässern Thüringen.¹⁵⁵

Bis zu diesem Zeitpunkt bekannte Methoden zur Ermittlung des gewässertypspezifischen Flächenbedarfs führen in der Regel nicht zu vergleichbaren Ergebnissen, da sie nicht auf naturwissenschaftlich belastbaren numerischen Berechnungen beruhen. Häufig basiert die Berechnung auf einzelnen Kriterien, wie der Gewässerbreite und dem Gefälle, auf deren Basis eine pauschale Herleitung des Flächenbedarfs erfolgt oder die Ermittlung beruht auf historischem Kartenmaterial, Raumverfügbarkeitsanalysen sowie Experteneinschätzungen und Einzelfallentscheidungen.

¹⁴⁶ DBU- Deutsche Bundesstiftung Umwelt, 2020, S. 4.

¹⁴⁷ MUNLV NRW, 2010, S. 88.

¹⁴⁸ Charrier, 2012, S. 5.

¹⁴⁹ BWG, 2000, gesamtes Werk.

¹⁵⁰ FISRWG, 1998, gesamtes Werk.

¹⁵¹ LAWA, 2006, S. 8.

¹⁵² MLUR, 2008, gesamtes Werk.

¹⁵³ Löffler, Kinsinger, Charrier, 2010, gesamtes Werk

¹⁵⁴ MUNLV NRW, 2010, gesamtes Werk

¹⁵⁵ TLUG, 2011, S. 113

Nur eine klare, plausible und nachvollziehbare Abgrenzung des typspezifischen Flächenbedarfs von Fließgewässern bietet langfristige Sicherheit sowohl für die Gewässerentwicklung als auch für Flächennutzer¹⁵⁶ und stellt die Basis für eine Integration von Gewässerentwicklungsflächen in die Raumordnung dar.

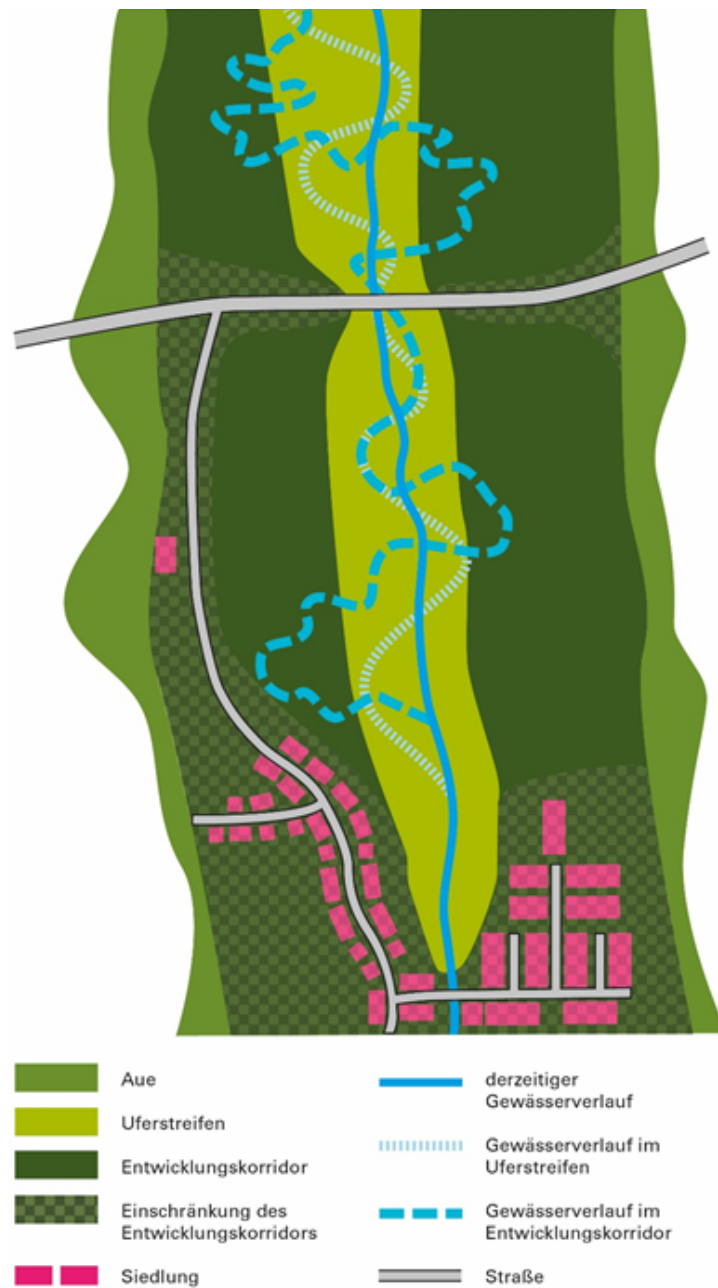
Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit der Beschreibung zur „Ermittlung eines Entwicklungskorridors“ im Anhang 1 des Handbuchs zur naturnahen Unterhaltung und zum Ausbau von Fließgewässern in Nordrhein-Westfalen¹⁵⁷ unternommen, welche einen auf einfachen Größenbeziehungen und Gewässermorphometrie beruhenden Ansatz beschreibt, der reproduzierbare und übertragbare Ergebnisse liefern soll. Der „Entwicklungskorridor“ ist hier wie auch in anderen Publikationen, wie der „Arbeitshilfe – Wege zu wirksamen Ufertreifen“ des Bayrischen Landesamtes für Umwelt (LfU)¹⁵⁸ als der Teil der Aue definiert, der die natürliche und eigendynamische Ausbildung typkonformer Strukturen insbesondere im Sohl- und Uferbereich von Fließgewässern, in Abhängigkeit der Gewässergröße, erlaubt (Abb. 13). Dies schließt den gewässerbegleitenden Uferstreifen, i. d. R. aber auch daran anschließende Flächen und maximal die vom Gewässer, unter natürlichen Bedingungen und über sehr lange Zeiträume, zur Gewässerverlagerung beanspruchte gesamte Aue mit ein. Die genannte Methode zur Ermittlung eines Entwicklungskorridors stützt sich maßgeblich auf die Sohlbreite des Gewässers sowie den gewässertypspezifischen Windungsgrad.

¹⁵⁶ MUNLV NRW, 2010, S. 40.

¹⁵⁷ MUNLV NRW, 2010, S. 40-41, 67.

¹⁵⁸ LfU, 2014, S. 7.

Abbildung 16: Schematische Darstellung des Entwicklungskorridors ohne Darstellung des rechtlich klar gefassten Gewässerrandstreifens und unter Berücksichtigung lokaler Restriktionen in „Arbeitshilfe – Wege zu wirksamen Uferstreifen“



Quelle: LfU, 2014, S. 8

Darauf aufbauen wurde 2016 im Auftrag der LAWA und auf der Grundlage von Vorarbeiten einiger Länder die Verfahrensempfehlung „Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung von Fließgewässern“ entwickelt. Dabei handelt es sich um ein fachlich anerkanntes und bundesweit anwendbares Verfahren zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs für den guten ökologischen Zustand, welches an bereits auf Bundesebene vorliegende Verfahrensempfehlungen, Handbücher und Steckbriefe anknüpft.¹⁵⁹

¹⁵⁹ LAWA, 2016a, gesamtes Werk.

Im genannten Verfahren wird der bereits definierte Begriff des „Entwicklungskorridors“ präziser als „Gewässerentwicklungskorridor“ angesprochen. Davon ausgehend sind die Begriffe

- heutige potenziell natürliche Gewässerkorridorbreite,¹⁶⁰
- heutige potenziell natürliche Gewässerentwicklungskorridorbreite,¹⁶¹
- heutige potenziell natürliche/typspezifische Gewässerentwicklungsfläche¹⁶²

definiert.

Der Begriff „heutig potenziell natürlich“ beschreibt den Zustand, welcher sich bei Wegnahme aller reversiblen anthropogenen Restriktionen (z. B. bestimmten Nutzungsformen des Gewässerumfelds und Verbau des Gewässers) und unter Berücksichtigung der heute vorliegenden irreversiblen anthropogenen Veränderungen einstellen würde.¹⁶³ Unter der „heutig potenziell natürlichen Gewässerentwicklungskorridorbreite“ ist die Breite des Gewässerkorridors als eindimensional metrisch dimensionierter Wert zu verstehen, der mit dem Gewässerkorridor den Bereich beidseits des Gewässers abgrenzt, welcher zur Ausbildung typkonformer Strukturen unter Berücksichtigung der heutige potenziell natürlichen Gewässerbite und der durch die Mäanderlänge und der heutige potenziell natürlichen Windung bestimmten Amplitude, erforderlich ist (Abb. 15). Diese Kenngröße wird ergänzt um einen in Form eines „Dynamikfaktors“ 25-prozentige Aufschlag, der die vollständige eigendynamische Entwicklung des Systems aus Fließgewässer und Aue ermöglicht.

Die „heutig potenziell natürliche/typspezifische Gewässerentwicklungsfläche“ bezeichnet die aus der Gewässerentwicklungskorridorbreite mittels Geoverarbeitung generierte zweidimensionale Fläche. Dabei sind die heutige potenziell natürliche und die typspezifische Gewässerentwicklungsfläche gleichzusetzen. Sie entsprechend außerdem dem Flächenbedarf für den sehr guten hydromorphologischen Zustand (Abb.15).

Abbildung 17: Schematische Darstellung der verwendeten Begriffe



Quelle: LAWA, 2016a, S. 58 und 61

¹⁶⁰ LAWA 2016a, S. 18

¹⁶¹ LAWA 2016a, S. 50

¹⁶² LAWA 2016a, S. 74

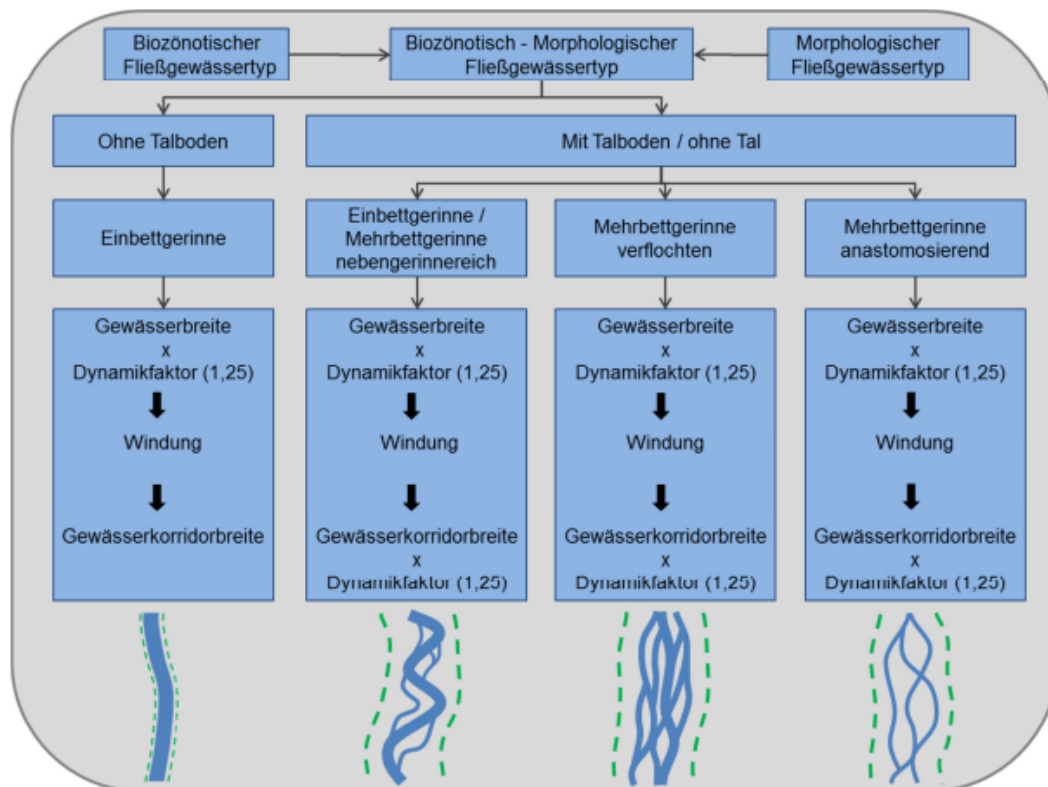
¹⁶³ Vgl. LAWA, 2019; vgl. LAWA 2016a

Die im Verfahren angewendete grundlegende Vorgehensweise beruht im Wesentlichen auf dem Gewässertyp mit seinen potenziell natürlichen strukturellen Ausprägungen, den hydrologischen Randbedingungen, wie z. B. dem bordvollen Abfluss und den topographischen Verhältnissen, wie z. B. der Talform.

Unter Kenntnis dieser Faktoren kann basierend auf hydrologischen und hydraulischen Zusammenhängen die Ausdehnung der heutigen potenziell natürlichen Gewässerentwicklungsfläche berechnet werden (Abb. 15). Auf Grund der natürlichen Variabilität und der vielfältigen strukturellen Ausprägungen sind die Ergebnisse als Mittelwerte der erwartbaren Korridorbreiten zu verstehen.

Durch die Kombination von biozönotischem¹⁶⁴ und morphologischem Fließgewässertyp¹⁶⁵ werden zunächst typspezifische Rahmenbedingungen ermittelt. In einem ersten Schritt wird zwischen Gewässern ohne Talboden, für die auf Grund der im Verhältnis zum Gewässer engen Talform kaum die Möglichkeit der lateralen Entwicklung besteht, und Gewässern mit Talboden sowie ohne Talbodenabgrenzung (z. B. Niedrigungsgewässer in den Auen großer Ströme) unterschieden. Darauf aufbauend wird der Lauftyp aus der Kombination aus biozönotischem und morphologischem Fließgewässertyp hergeleitet, in dessen Abhängigkeit ein Berechnungsverfahren mit jeweils angepassten Parametern zur Anwendung kommt, welches auf die hydromorphologischen Grundlagen der Laufentwicklung und -ausprägung zurückgreift.

Abbildung 18: Generelle Vorgehensweise zur Ermittlung der heutigen potenziell natürlichen Gewässerentwicklungskorridorbreite in Abhängigkeit der Talform und des aus den Fließgewässertypen hervorgehenden Lauftyps



Quelle: LAWA, 2016b, S. 5

¹⁶⁴ Pottgiesser, 2018, S. 6.

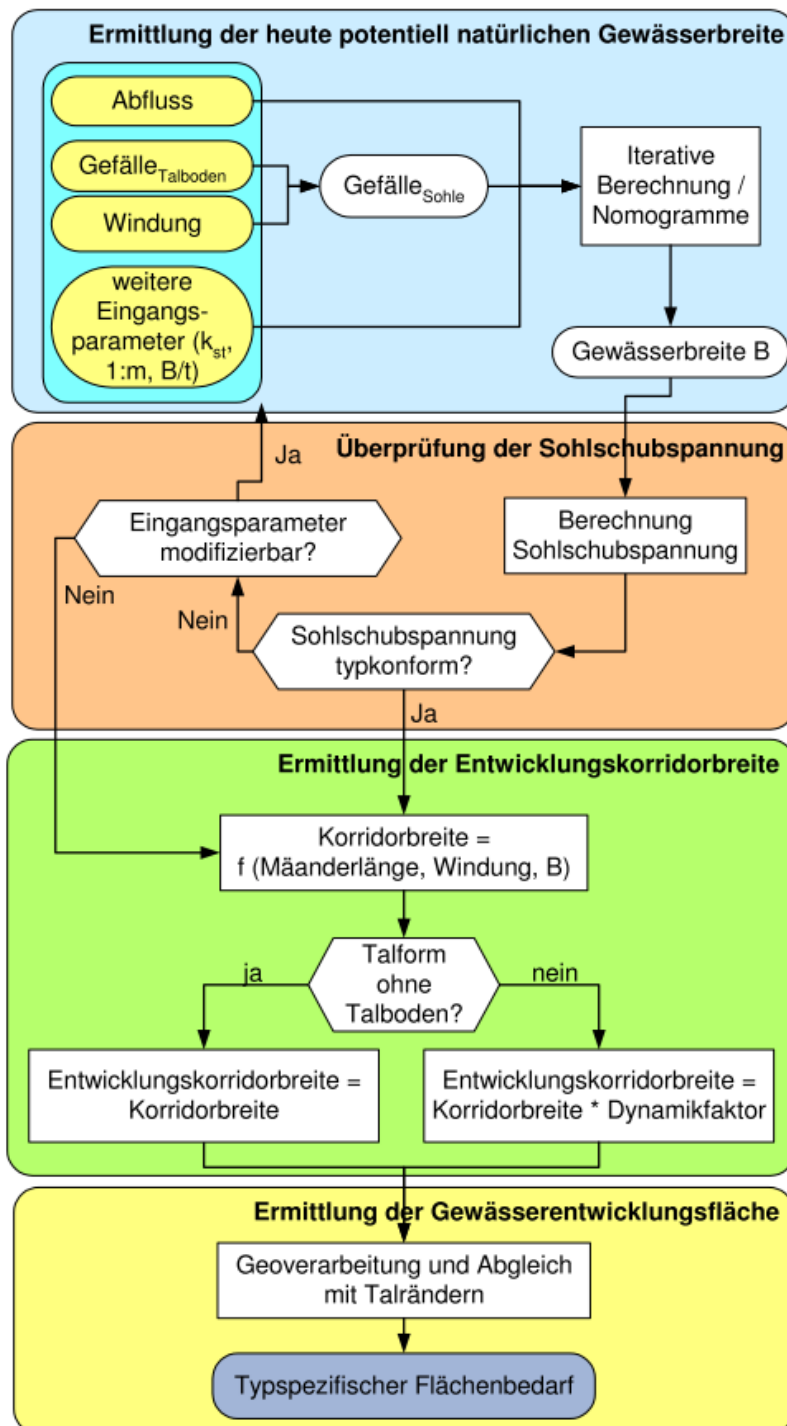
¹⁶⁵ UBA (Hrsg.), 2014, S. 5.

In diesem Berechnungsverfahren (Abb. 16) werden zunächst die für die typspezifische Gewässerentwicklungskorridorbreite eines Fließgewässers wesentliche Parameter sukzessive berechnet. Dazu gehört die potenziell natürliche Gewässerbreite, welche auf Basis der hydraulischen Gesetzmäßigkeiten der Gerinneströmung berechnet wird. Die dazu notwendigen Eingangsgrößen, u. a. der bordvolle Abfluss, das Talbodengefälle, die potenziell natürliche Windung und das Verhältnis von Gewässerbreite zu Gewässertiefe können, falls keine spezifischen lokalen Werte vorliegen, aus in der Methode vorliegenden Tabellenwerken mit typischen Größen entnommen werden.

Die berechnete Gewässerbreite wird in einem nächsten Schritt plausibilisiert indem die berechnete mit der typspezifischen Sohlschubspannung abgeglichen wird. Die Sohlschubspannung bezeichnet die durch das strömende Wasser ausgeübte Kraft auf die Gewässersohle für eine festgelegte Fläche. Diese ist für Fließgewässertypen mit steilen Sohlgefälle und geringen Fließtiefen typischerweise höher, als für Gewässer im Flachland mit größeren Fließtiefen. Weichen berechnete und typspezifische Sohlschubspannung zu stark voneinander ab, erfolgt eine Korrektur der Eingangsparameter.

Neben der heutigen potenziell natürlichen Gewässerbreite sind die Windung und die Mäanderlänge die beiden weiteren wesentlichen Parameter zur Bestimmung der aktuell potenziell natürlichen Gewässerentwicklungskorridorbreite. Aus Mäanderlänge und Windung lässt sich die Amplitude (Abb. 15) der Gewässerachse berechnen, welche die Breite der lateral vom Gewässer beanspruchten Fläche beschreibt. In Kombination mit der bereits berechneten heutigen potenziell natürlichen Gewässerbreite ergibt sich daraus die Gewässerkorridorbreite. Je nach Talform folgt noch die Ergänzung durch einen 25-prozentigen Dynamikfaktor, um die heutige potenziell natürliche Gewässerentwicklungskorridorbreite zu erhalten. Diese typspezifische Korridorbreite entspricht dem sehr guten ökologischen Zustand. Durch prozentuale Abschichtung kann daraus die Korridorbreite für den guten ökologischen Zustand abgeleitet werden. Zuletzt erfolgt ein Abgleich mit den örtlichen Restriktionen, beispielsweise Siedlungsbereichen. Nach dem gleichen Prinzip können Abschichtungen für die meisten der vorliegenden HMWB-Fallgruppen erfolgen, um Korridorbreiten für das hohe und das gute ökologische Potential zu ermitteln.

Abbildung 19: Detaillierte Berechnungsschritte zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs



Quelle: LAWA, 2016a, S. 14

Die Methode liefert für alle bearbeiteten Gewässerabschnitte die „physikalisch erforderliche Gewässerbreite“ und den „Gewässerentwicklungskorridor für den guten ökologischen Zustand“ oder das fallspezifische „gute ökologische Potenzial“.

Damit steht ein datenbasiertes Verfahren zur Verfügung, um die nach Maßgabe der Bewirtschaftungsziele notwendige Ausdehnung von Entwicklungskorridoren räumlich abzugrenzen.

3.5 Bedeutung der Gewässerentwicklungsfläche und Unterschiede zum Gewässerrandstreifen

Die Gewässerentwicklungsfläche bzw. der Gewässerentwicklungskorridor ist nicht gleichzusetzen mit dem im Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen genormten Gewässerrandstreifen. Gemäß § 38 WHG ist der Gewässerrandstreifen ein im Außenbereich fünf Meter breiter, an die Mittelwasserlinie bzw. die Böschungsoberkante des Gewässers angrenzender Streifen mit dem wesentlichen Ziel der Reduzierung von Stoffeinträgen von landwirtschaftlich genutzten Flächen.¹⁶⁶ Während einige Länder die Anforderungen an Gewässerrandstreifen in ihren jeweiligen Landeswassergesetzen konkretisiert haben (z. B. Nordrhein-Westfalen), haben andere auf die Festlegung desselbigen verzichtet (z. B. Bayern und Niedersachsen).¹⁶⁷ Im Gegensatz zum rechtlich festgelegten Gewässerrandstreifen handelt es sich beim Uferstreifen und dem Gewässerentwicklungskorridor um Begriffe welche die planerische Gestaltung an das Gewässer angrenzender Bereiche erlauben. Dabei ist der durch standorttypischen Bewuchs geprägte Uferstreifen zusammen mit dem Gewässer als funktionale Einheit als integraler Bestandteil des Gewässerentwicklungskorridors zu verstehen.¹⁶⁸ Im Gegensatz zum Gewässerrandstreifen weist der Gewässerentwicklungskorridor eine in Abhängigkeit von Fließgewässertyp und Gewässergröße variable Ausdehnung auf. Diese dient nicht nur als Pufferfläche zum Schutz vor Stoffeinträgen, sondern bietet dem Fließgewässer den Raum, den es für eine typspezifische eigendynamische Entwicklung benötigt.¹⁶⁹ Dabei ist es auch möglich, dass land- oder forstwirtschaftliche Nutzungsformen fortbestehen und der Gewässerentwicklungskorridor etappenweise bereitgestellt wird. Entsprechend der Veränderungen im Gewässerverlauf verschiebt sich dabei auch der Uferstreifen.¹⁷⁰

Abbildung 20: Skizze zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen Gewässerrandstreifen, Uferstreifen und Entwicklungskorridor



Quelle: MNUNLV NRW, 2010, S. 65

¹⁶⁶ DWA, 2012, S. 9.

¹⁶⁷ Vgl. LfU, 2014, S. 6; vgl. MUNLV NRW, 2010, S. 101.

¹⁶⁸ Vgl. LAWA, 2006, S. 8; LAWA, 2019c, S. 11.

¹⁶⁹ Vgl. LAWA, 2016a, S. 6; vgl. LAWA, 2019c, S. 10.

¹⁷⁰ Vgl. LAWA, 2019c, S. 11; vgl. Jürging, 2010; vgl. Nussbaum, 2013, S. 12.

Gewässerentwicklungsflächen können eine Vielzahl von Funktionen erfüllen, dazu zählen unter anderem:¹⁷¹

- ▶ Verringerung des lateralen Feindsedimenteintrags durch bewirtschaftete Flächen und damit u. a. Vermeidung der Kolmation des Kies-Lückensystems der Sohle mit seiner wichtigen Funktion als Schutz- (Makrozoobenthos) und Laichhabitat (Fische), sowie Trübung des Gewässers und Makrophytenverödung des Gewässers durch fehlenden Lichteinfall.
- ▶ Minimierung von durch Sediment eingetragenen Schwermetallen wie z. B. Blei und Cadmium mit toxischen Auswirkungen auf die gesamte Flora und Fauna.
- ▶ Rückhalt von Schadstoffen, wie z. B. Pflanzenschutzmitteln mit direkt toxischer Wirkung auf die Wasserorganismen.
- ▶ Rückhalt von Nährstoffeinträgen von landwirtschaftlich genutzten Flächen und damit Verhinderung von Eutrophierungseffekten, wie eine Zunahme der organischen Substanz, die zu erhöhter Sauerstoffzehrung führt.
- ▶ Erhöhung der Habitatdiversität durch strukturreicheres Gewässerbett und in der Folge fließgewässertypspezifisch ausgeprägter Lebensgemeinschaften von Fischen, Makrozoobenthos und Wasserpflanzen (biologische Qualitätskomponenten i. S. d. WRRL).
- ▶ Entwicklung einer naturnahen, abwechslungsreichen Uferstruktur, welche z. B. Fischen Schutz durch Unterstände bietet.
- ▶ Verbesserung des Selbstreinigungspotenzials durch ein naturnahes i. d. R. flaches und breites Gewässerbett, dass eine hohe spezifische Oberfläche für die Ansiedlung von Biofilmen bietet, welche entscheidend zum Stoffumsatz im Gewässer beitragen. Das gesamte System reagiert damit resilienter auf stoffliche Belastungen.
- ▶ Förderung der Grundwasserneubildung und der Hochwasserretention durch die Vernetzung von Gewässer und Aue. Gleichzeitig entstehen insbesondere für auf die Aue z. B. zum Laichen angewiesene Fischarten wertvolle Lebensräume.
- ▶ Erhöhung der Biodiversität im und am Gewässer. Die Gewässerlandschaft ist vielfältig und abwechslungsreich.
- ▶ Erholungsfunktion wird durch die höhere Attraktivität der Gewässerlandschaft als Naturraum gesteigert.
- ▶ Reduzierung des Unterhaltungs- und Pflegeaufwands des Gewässers.
- ▶ Vernetzung von unterschiedlichen Lebensräumen und wertvoller Beitrag zum Biotopverbund.

Die beispielhaft genannten Funktionen von Gewässerentwicklungsflächen von Gewässerrandstreifen nur zu einem geringeren Teil oder nicht erfüllt werden.

¹⁷¹ Vgl. BfN, 2012; vgl. DWA, 2007; vgl. LAWA, 2019c, S. 11; vgl. Melcher et al., 2016, S. 308-323; vgl. UBA, 2020, S. 45; vgl. Venohr, Fischer, 2017.

3.6 Ausweisung und Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen in Deutschland

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie fällt in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer. Folgerichtig entfällt die Ausweisung und Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen ebenfalls in deren Zuständigkeit.

Im Folgenden wird das Vorhandensein von Methoden zur Sicherung und Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen für die einzelnen Bundesländer dargestellt. Grundlage ist die LAWA Verfahrensempfehlung „Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung von Fließgewässern“ aus dem Jahr 2016.¹⁷² In 2014 wurde eine Befragung der Bundesländer zum Vorhandensein methodischer Ansätzen zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen vorgenommen. Es sollte u. a. dargestellt werden, ob eine „Methode zur Ausweisung des gewässertypspezifischen Flächenbedarfs“ in den einzelnen Ländern existiert. Im besten Fall, haben die Bundesländer in ihren Antworten auch auf andere, nicht gewässertypspezifische Methoden, hingewiesen. Unter Umständen liegen jedoch auch auf anderen Grundlagen basierende Methoden vor, die in den Antworten nicht dargestellt wurden. Diese werden im Folgenden z. T. durch aktuelle Recherchen ergänzt.

Im Rahmen der Umfrage zur LAWA Verfahrensempfehlung lagen für das Bundesland Baden-Württemberg im Jahr 2014 keine methodischen oder anderweitigen Ansätze zur Ermittlung von Gewässerentwicklungsflächen oder Ausweisungen von Gewässerentwicklungsflächen vor. Über die Förderrichtlinie Wasserwirtschaft (FrWw) haben Städte und Gemeinden aktuell die Möglichkeit, finanzielle Aufwendungen für die dingliche Sicherung oder den Erwerb von Gewässerentwicklungsflächen zu beantragen. Die Förderung bezieht sich hierbei auf konkrete, kommunale Projekte und nicht auf eine landesweite, verbindliche Festlegung zur Umsetzung von Gewässerentwicklungsflächen.

Ebensowenig verfolgte Bayern zum Stand der Erhebung zur LAWA Verfahrensempfehlung im Jahr 2014 einen methodischen Ansatz zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen. Die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen erfolgt im Rahmen der Gewässerentwicklungskonzepte (GEK) auf der Grundlage von Fließgewässerlandschaften, Auenabgrenzungen und Überschwemmungsgebieten immer als Einzelfallentscheidung. Die Gewässerentwicklungskonzepte sind in Bayern rechtlich unverbindliche Pläne zur Pflege und Entwicklung von Gewässern und Auen; sie unterliegen nicht der Pflicht einer Strategischen Umweltprüfung.¹⁷³

Mehrere Ansätze, wie Gewässerentwicklungsflächen in Berlin ermittelt werden, wurden bereits im Rahmen der Anfrage zur LAWA Verfahrensempfehlung dargestellt. Hier wurde zum einen die Ermittlung von Mäandergürtelbreiten in Abhängigkeit vom Talbodengefälle, dem anstehenden Substrat und den Abflussverhältnissen genannt. Zum andern wird bereits bei der Gewässerstrukturkartierung (Vorort- und Übersichtsverfahren) ein Entwicklungskorridor festgelegt, der dem Fließgewässertyp entspricht. Diese Mäandergürtel und Entwicklungskorridore werden in Gewässerentwicklungskonzepte eingearbeitet. GEKs liegen in Berlin jedoch nicht flächendeckend vor.

Im Rahmen diverser Projekte zur Umsetzung strukturverbessernder Maßnahmen in Bremen werden Gewässerentwicklungsflächen ausgewiesen. Hierbei handelt es sich immer um Einzelfallentscheidungen, die innerhalb der bestehenden Restriktionen angepasst werden.

¹⁷² Vgl. LAWA 2016a.

¹⁷³ LfU 2017, S. 3.

Bereits im Jahr 2014 lag im Bundesland Brandenburg eine Methode zur Ermittlung von Gewässerentwicklungsflächen (hier: „Entwicklungskorridor“) vor. Dabei werden über die brandenburgischen Gewässertypen, sensitive Gewässer abgeleitet, die mit Flurstücksdaten in einer Raumverfügbarkeitsanalyse verschnitten werden. Auf dieser Basis gab es im Jahr 2012 eine Ausschreibung für ein Flächensicherungskonzept (4.500 km Fließgewässer). Seit 2008 werden zudem in Brandenburg GEKs aufgestellt. Eine landesinterne, verbindliche Umsetzung von Gewässerentwicklungskorridoren war auf Ministeriumsebene in der Diskussion und sollte im Ergebnis möglicherweise in das Landeswassergesetz übernommen werden. Hinweise auf eine verbindliche Umsetzung von Gewässerentwicklungskorridoren können im Brandenburgischen Wassergesetz nicht ausgemacht werden.

Die LAWA-Anfrage ergab, dass die Hansestadt Hamburg künftig die Grundlagendaten zur Ausweisung der Überschwemmungsgebiete in die Ermittlung des Flächenbedarfs für Gewässerentwicklungsflächen einbeziehen will.

Zum Zeitpunkt der LAWA-Anfrage lag im Bundesland Hessen eine Methode zur „Ermittlung der morphologischen Entwicklungsfähigkeit der Fließgewässer“ vor.¹⁷⁴ Diese Vorgehensweise wird im Rahmen konkreter Gewässerentwicklungsmaßnahmen genutzt. Landeweite Einschätzungen und Abgrenzung von Gewässerentwicklungsflächen erfolgen nicht. Gewässerentwicklungskorridore werden in Einzelfallprüfungen, in Abhängigkeit von lokalen Restriktionen, abgegrenzt.

Eine landesinterne, typspezifische Ausweisung von Entwicklungsräumen für Gewässer liegt in Mecklenburg-Vorpommern vor. Die typkonformen Entwicklungsräume sind im Landesentwicklungsprogramm als „Vorranggebiet und Vorbehaltsgebiete Naturschutz und Landschaftspflege auf Gewässern“ aufgenommen worden.¹⁷⁵ In nachgeordneten Planwerken (Regionales Raumentwicklungsprogramm) wurden keine Festlegungen dazu aufgenommen.

In Niedersachsen lagen zum Zeitpunkt der LAWA-Anfrage keine landesweiten Ausweisungen von Gewässerentwicklungsflächen vor. Das „Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften“ aus dem Jahr 2018 ist ein von der Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung des Landes gemeinsam getragener Handlungsrahmen für die Gewässer- und Auenentwicklung in Niedersachsen.¹⁷⁶ In dem zugehörigen Planwerk, in dem die „Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Gewässer- und Auenentwicklung in Niedersachsen“ abgebildet sind, werden Informationen des Gewässerschutzes (z. B. Überschwemmungsgebiete) mit besonderen naturschutzfachlichen Informationen verknüpft. Die dargestellte Programmkulisse könnte als Grundlage für Gewässerentwicklungsflächen dienen.

Nordrhein-Westfalen bietet in der sogenannten „Blauen Richtlinie“ (Anhang 1) seit 2010 ein Instrument zur typspezifischen Herleitung eines Entwicklungskorridors in angeboten. Im Jahr 2019 gab es eine Ausschreibung der LANUV zur Ermittlung von typspezifischen Gewässerentwicklungsflächen für alle Fließgewässer in NRW mit einem EZG größer 10 km², die Bearbeitung der landesweiten Erarbeitung von Gewässerentwicklungskorridoren läuft. Weiterhin sollte für Beispielgewässer der typspezifische Flächenbedarf ermittelt werden.¹⁷⁷ Die Fertigstellung der Unterlage steht aus. Nach Abschluss des Projekts liegen landesweit für berichtspflichtige Fließgewässer Gewässerentwicklungskorridore vor.

Bereits im Jahr 2006 wurde auf der Basis der Lage, der Streckenlänge, der Flächengröße sowie der Grunderwerbskosten ein Flächenbedarf für die Gewässerentwicklungsflächen in Rheinland-

¹⁷⁴ HLUG 2012, S. 81.

¹⁷⁵ MEIL 2016, Planwerk.

¹⁷⁶ MU 2018, S. 20 ff.

¹⁷⁷ LANUV 2019, S. 1.

Pfalz ermittelt. Ein aktuelles Projekt soll mit einem hydraulischen Ansatz arbeiten, der im Wesentlichen sowohl die natürliche Gewässerbreite als auch den natürlichen Entwicklungsraum des Gewässers in Abhängigkeit verschiedener Parameter berechenbar macht.

Im Jahr 2011 wurde für das Saarland eine Methode zur Berechnung des Flächenbedarfs für die Gewässerentwicklung entwickelt. „Ermittlung des Flächenbedarfs in Hinblick auf die naturgemäße Gewässerentwicklungen für saarländische Fließgewässer“.¹⁷⁸ Über den Einsatz und die Weiterentwicklung der Methode liegen keine Informationen vor. Eine aktuelle Förderrichtlinie zur Gewässerentwicklung bietet Maßnahmenträgern die Möglichkeit „Zuwendungen für die Durchführung von Maßnahmen des naturgemäßen Wasserbaus und der Gewässerentwicklung“ zu beantragen.

Im Freistaat Sachsen lag zum Zeitpunkt der LAWA-Anfrage keine landesweite Methode zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen vor. Auf der Grundlage von zwei Methoden zur Ausweisung eines minimalen und eines optimalen Entwicklungskorridors, wurden für einzelne Projekte Flächen ermittelt. Pauschalisierte Flächenbedarfe sind hier nicht angedacht, da er in einer konkreten Planung wenig begründbar sei. Es gibt in Sachsen weiterhin das Sächsische Auenprogramm¹⁷⁹ und eine Handlungsanleitung zur Maßnahmenplanung am Gewässer zur gemeinsamen Umsetzung der WRRL und FFH-RL.¹⁸⁰

Auf der Basis der bereits bestehenden Methoden aus dem Saarland und Rheinland-Pfalz, wurden auch in Sachsen-Anhalt typkonforme Gewässerentwicklungskorridore landesweit ermittelt.¹⁸¹ Es wurden konkrete Flächengrößen und Entwicklungskorridorbreiten für 83 Vorranggewässer in Sachsen-Anhalt ermittelt. Die Ergebnisse dieses Projekts fließen in Gewässerentwicklungskonzepte ein. Die GEKs werden für die Einzugsgebiete der Vorranggewässer erstellt. Eine verbindliche Festlegung von Gewässerentwicklungsflächen oder -korridoren liegt nicht vor.

Im Jahr 2008 wurde für Schleswig-Holstein eine Methode zur Ermittlung des Flächenbedarfs sowie dem Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen entwickelt.¹⁸² Eine verbindliche Festlegung von Gewässerentwicklungsflächen liegt nicht vor. Es gilt das Prinzip der Freiwilligkeit.

Schließlich wurde im Freistaat Thüringen im Handbuch zur naturnahen Unterhaltung von Fließgewässern¹⁸³ eine Methode zur Ermittlung eines Entwicklungskorridors aufgezeigt. In Gewässerrahmenplänen (gemäß dem Thür. Maßnahmenprogramm WRRL) sind in 1 km Abschnitten u. a. strukturverbessernde Maßnahmen dargestellt, die auch räumlich abgegrenzte Entwicklungskorridore enthalten können. Die Maßnahmen sind mit betroffenen Behörden und Akteuren bereits vorabgestimmt. Verbindliche Festlegungen von Gewässerentwicklungsflächen liegen nicht vor.

¹⁷⁸ Löffler et. al 2010.

¹⁷⁹ SMUL 2018.

¹⁸⁰ LFULG 2014.

¹⁸¹ LHW 2011.

¹⁸² MLUR 2008.

¹⁸³ TLUG 2011, S. 145 ff..

Tabelle 2: Zusammenfassende Darstellung der Methoden zur Ausweisung und Sicherung von GEF in den Bundesländern

Bundesland	Methode zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs	Alternativen	rechtliche Verankerung und/oder Einbindung in die Raumplanung
Baden-Württemberg	Keine	Es besteht die Möglichkeit über die FrWw finanzielle Aufwendungen für die dingliche Sicherung oder den Erwerb von GEF zu benatragen.	Keine
Bayern	Keine	Einzelfallentscheidungen im Rahmen von GEK auf der Basis folg. Fachgrundlagen: Fließgewässerlandschaften, Auenabgrenzung (wassersensible Bereiche), Ü-Gebiete	Keine
Berlin	Ermittlung der Mäandergürtelbreite im Rahmen der Erarbeitung der GEK (MUNLV NRW 2010, verändert) bzw. auf Grundlage von hist. Kartenmaterial. Festlegung eines Entwicklungskorridors bei der Gewässerstrukturkartierung (Vorortverfahren) entsprechend dem Fließgewässertyp nach LAWA.	Keine	Keine
Bremen	Keine	Einzelne Projekt mit strukturverbessernden Maßnahmen und GEF	Keine
Brandenburg	System sensibler Gewässer, das mit den Flurstücksdaten einer Raumverfügbarkeitsanalyse verschnitten wird; die Sensitivität ist aus den Brandenburgischen Gewässertypen hergeleitet.	GEKs	Übernahme von Gewässerentwicklungskorridoren in das Landeswassergesetz in Diskussion.
Hamburg	Keine	Übernahme der Grundlagendaten zur Ausweisung von Überschwemmungsgebieten in die Ermittlung des Flächenbedarfs für GEF.	Keine
Hessen	Auf Grundlage der Ergebnisse des Projekts ECOLO-GIS wird bei konkreten Gewässerentwicklungsmaßnahmen der Flächenbedarf für eine naturnahe Gewässerentwicklung der entsprechende Gewässerstrecke abgeschätzt.	Keine	Keine

Bundesland	Methode zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs	Alternativen	rechtliche Verankerung und/oder Einbindung in die Raumplanung
Mecklenburg-Vorpommern	Es wurde 2013 eine eigene Methodik entwickelt. Dabei wird für natürliche Gewässer zwischen einem typkonformen Entwicklungsraum (EK, entspricht dem Maximum) und einer potentiell natürlichen Mäanderbreite (entspricht dem Minimum zum Erreichen eines guten ökologischen Zustands) unterschieden. Die Ausweisung des typspezifischen Flächenbedarfs erfolgte manuell nach dem Prinzip der morphologischen Aue unter Berücksichtigung langfristiger Restriktionen, wie Ortslagen und bedeutenden Infrastruktureinrichtungen, aber auch Nutzungen und topographischen Merkmalen.	Keine	Übernahme von typkonformen Entwicklungsräumen in das Landesentwicklungsprogramm.
Niedersachsen	Keine	„Aktionsprogramm Niedersächsische Gewässerlandschaften“ als Handlungsrahmen für Gewässer- und Auenentwicklung.	Keine
Nordrhein-Westfalen	Blaue Richtlinie NRW: Anhang 1 „Typspezifische Herleitung des Entwicklungskorridors“. Landweite Ausweisung von Gewässerentwicklungskorridoren für alle berichtspflichtigen Gewässer läuft.	Keine	Keine
Rheinland-Pfalz	Flächenbedarf für GEF in RP bereits in 2006 ermittelt. In einem aktuellen Projekt wird der natürliche Entwicklungsraum der Gewässer erarbeitet.	Keine	Keine
Saarland	Der Arbeitskreis Gewässer der Universität des Saarlandes und das Büro Fluvial.IS haben im Auftrag eine Methode entwickelt den Flächenbedarf für die Gewässerentwicklung zu berechnen („Ermittlung des Flächenbedarfs an EG-WRRL berichtspflichtigen Gewässern des Saarlandes (2010)“). Gemäß der Methode können unter Berücksichtigung der Mittelwasserbreite für verschiedene Zeithorizonte Entwicklungskorridorbreiten berechnet werden	Keine	Keine
Sachsen	Keine	Im Rahmen von Werkvertrag-Projekten zur konkreten Planung von gewässermorphologischen Verbesserungsmaßnahmen wurde die Methode nach KOENZEN 2005, mod. in TLUG 2009/2011 zur Ermittlung eines	Keine

Bundesland	Methode zur Ermittlung des typspezifischen Flächenbedarfs	Alternativen	rechtliche Verankerung und/oder Einbindung in die Raumplanung
		minimalen und eines optimalen Entwicklungskorridors genutzt.	
Sachsen-Anhalt	Es gibt keine eigene Methode – der gewässertypspezifische Flächenbedarf (Gewässerentwicklungskorridore) wurde auf der Grundlage der im Saarland und Rheinland-Pfalz bestehenden Methode entwickelt. Methodik für alle Vorranggewässer im nachfolgenden Projekt ermittelt.	Keine	Keine
Schleswig-Holstein	2008: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt- und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): Flächenbedarf und Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen 2012: Anpassung an HQ100/HQ200 2013: Verschnitt WSPL HQ100 mit DGM	Keine	Keine
Thüringen	Im Handbuch zur Gewässerunterhaltung wird eine Methode zur Ermittlung eines Entwicklungskorridors aufgezeigt (Handbuch Gewässerunterhaltung S. 145, Anlage 2)	Keine	Maßnahmen aus Gewässerrahmenplänen sind mit betroffenen Behörden und Akteuren abgestimmt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass 10 von 16 Bundesländern über eigene, oder auf vorliegenden Verfahren basierende Methoden verfügen, um Gewässerentwicklungskorridore bzw. -flächen zu sichern. Die Methoden zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen basieren teilweise vollständig auf gewässertypspezifischen Verfahren, oder es werden nur Teilaspekte der Gewässertypologie zur Ausweisung herangezogen (z. B. Talbodengefälle). Bayern hat keinen gewässertypspezifischen Ansatz zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen, nutzt jedoch als Hilfsgrößen Gewässerstrukturgütedaten, um im Rahmen von Gewässerentwicklungskonzepten Einzelfallentscheidungen zu treffen. Die Einbindung von Gewässerentwicklungsflächen in Gewässerentwicklungskonzepte erfolgt in vier Bundesländern. Thüringen unter setzt die Maßnahmenprogramme zur WRRL mit sogenannten Gewässerrahmenplänen. Die Detailschärfe dieser Rahmenpläne kommt einem Gewässerentwicklungskonzept schon sehr nahe. Eine landesweite Ausweisung von Gewässerentwicklungskorridoren nehmen aktuell nur Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vor. Für Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die landesweite Ausweisung in Bearbeitung. Sachsen-Anhalt hat Gewässerentwicklungskorridore für 83 Vorranggewässer ermittelt.

3.7 Identifikation geeigneter, von den Ländern angewandter Instrumente/ Vorgehensweisen

Landesinterne, verbindliche Festsetzungen zur Umsetzung der Gewässerentwicklungsflächen oder -korridore sind in keinem Bundesland vorhanden. Das Land Brandenburg diskutiert einen Ansatz, Entwicklungskorridorbreiten in das Landeswassergesetz aufzunehmen. Mecklenburg-Vorpommern hat als einziges Bundesland im Landesraumentwicklungsprogramm „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Naturschutz und Landschaftspflege auf Gewässern“ festgesetzt¹⁸⁴. Die Vorbehaltsgebiete entsprechen den landesweit ermittelten typkonformen Entwicklungskorridoren.

Bestehende und bereits häufig verwendete Instrumente der Flächenakquisition für Gewässerentwicklung sind u. a. Flächenkauf und -tausch sowie die Einrichtung von Dienstbarkeiten. Über verschiedene Formen von Flurbereinigungsverfahren, die hier nicht näher behandelt werden sollen, lassen sich auf Basis des Flurbereinigungsgesetzes Flächen für die Gewässerentwicklung generieren. Flächenpools, Ökokonten und die Bereitstellung von öffentlichen Flächen sind geeignete Instrumente, um Flächen für die Gewässerentwicklung zur Verfügung stellen (s. Kap. 3.8). Auf weitere Möglichkeiten der Flächenakquise kann im Rahmen dieses Berichtes aufgrund des Umfangs nicht näher eingegangen werden.

Weitergehende Instrumente aus anderen Fachbereichen zur Generierung von Gewässerentwicklungsflächen sind zum einen das naturschutzfachliche Vorkaufsrecht sowie die Nutzung von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die genannten Instrumente eignen sich jedoch überwiegend für Einzelmaßnahmen oder Gewässerabschnitte. Eine landesweite, flächendeckende Bereit- oder Sicherstellung von Flächen für die Gewässerentwicklung ist auf Basis dieser Instrumente zumindest in der Vergangenheit nicht erfolgt.

Die Nutzung von Synergieeffekten zwischen naturschutzrechtlichem Gebietsschutz und Gewässerentwicklung sowie zwischen Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung über die einschlägigen EU-Richtlinien erscheinen im Hinblick auf eine landesweit, flächendeckende Generierung von Flächen für die Gewässerentwicklung sinnvoller. Plansatz II.1.5 (G) des im August 2021 in Kraft getretenden Länderübergreifenden Raumordnungsplans für den Hochwasserschutz¹⁸⁵ besagt dazu folgendes:

„Werden im Zuge des Ausbaus von Gewässern sowie des Ausbaus, Neubaus oder der Beseitigung von Bundeswasserstraßen raumbedeutsame Renaturierungsmaßnahmen geplant, die zur Senkung des Hochwasserrisiko führen können, sollen diese Renaturierungsmaßnahmen bei Bedarf auf geeignete Weise räumlich gesichert werden.“

In der Begründung wird die Ausgestaltung der Renaturierungsmaßnahmen, die das Hochwasserrisiko senken, weitergehend definiert. So können Maßnahmen, die die Retentionsleistung steigern oder die Fließgeschwindigkeit verringern über ihren vergrößerten *Raumanpruch* „...in geeigneter Weise räumlich gesichert werden“.¹⁸⁶ Eine Integration von Gewässerentwicklungsflächen in die Regionalplanung über Retentionsraum aus Renaturierungsflächen wäre denkbar.

Mögliche großflächige Instrumente, um Gewässerentwicklungsflächen zu sichern, wie z. B. die Einführung von Gewässerentwicklungsflächen als Schutzgebietskategorie in das Wasserrecht

¹⁸⁴ Karte zum Landesraumentwicklungsprogramm MV 2016.

¹⁸⁵ Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz vom 19.08.2021 (BGBl. I S. 3712).

¹⁸⁶ Anlage zur Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz vom 19.08.2021 (Anlageband zum BGBl. I S. 3712, G 5702), Begründung zu II.1.5, S. 15.

oder ein Vorkaufsrecht für Gewässerentwicklungsflächen über das WHG, existieren zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht.

3.8 Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen

Gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 WHG sind notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu treffen, wenn Überschwemmungsgebiete im Sinne des § 76 WHG in ihrer Funktion als Rückhalteflächen nicht erhalten werden können. Diese Ausgleichsmaßnahmen können auch Maßnahmen mit dem Ziel des Schutzes vor Hochwasser sein, die zum Zweck des Ausgleichs künftiger Verluste an Rückhalteflächen getroffen werden (§ 77 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 WHG) oder zugleich als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nach § 15 Abs. 2 des BNatSchG dienen oder nach § 16 Abs. 1 BNatSchG anzuerkennen sind (§ 77 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 WHG). Diese wasserrechtliche Bevorratung von Ausgleichsmaßnahmen kann zur Revitalisierung von Gewässerkorridoren herangezogen werden. Sie können in Rückbaumaßnahmen (z. B. Entfernung der Ufersicherung) liegen, die allerdings regelmäßig mit dem Erfordernis umfangreicher hydraulischer Nachweise einhergehen. Für den Ausgleich von Retentionsraumverlusten wird daher häufig technisch-hydraulisch einfach berechenbaren Lösungen (Polder oder überflutbare Parkhäuser wie im Kölner Rheinauhafen) der Vorzug gegeben.

3.9 Anknüpfungspunkte zur Landschaftsplanung

Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits auf die Möglichkeiten der Raumplanung im Hinblick auf die Nutzung von Synergien zwischen dem Hochwasserschutz und der Festsetzung von Gewässerentwicklungsflächen hingewiesen.

Bereits im Jahr 2012 hat der Wasserverband Eifel-Rur (WVER) eine Studie zur „Zusammenführung von Landschaftsplanung und Umsetzungsfahrplan zur EG-Wasserrahmenrichtlinie im Kreis Heinsberg“ erstellen lassen.¹⁸⁷ Hierbei ging es um die Integration vergleichsweise konkreter hydromorphologischer Gewässermaßnahmen aus den Umsetzungsfahrplänen, die in Nordrhein-Westfalen fast flächendeckend erstellt worden sind, in zwei Landschaftspläne des Kreises Heinsberg. Zusätzlich fanden die Interessen der Landwirtschaft innerhalb des Betrachtungsraums über Befragungen von Landwirten besondere Beachtung. Im Ergebnis lassen sich die folgenden Erkenntnisse aus der Studie festhalten:

- Entwicklungsziele und Maßnahmenräume bieten sich für die Integration der Zielsetzungen/Maßnahmen der WRRL an.
- Angepasste Ge- und Verbotsregelungen lassen sich abgestimmt auf die Anforderungen der WRRL für die Schutzgebiete entwickeln.
- Randbereiche von Naturschutzgebieten mit einer besonderen Bedeutung für die WRRL, lassen sich zur Schaffung spezifischer Schutzgebietskategorien abbilden.
- Durch die Ableitung eines Maßnahmenkorridors für die prioritäre Umsetzung der WRRL-Maßnahmen im Abgleich mit besonders schutzwürdigen Bereichen aus Sicht von Natur und Landschaft, lässt sich eine übereinstimmende Schutzgebietskulisse für die beiden Fachbereiche im Landschaftsplan festlegen.

Der letztgenannte Punkt könnte einen entscheidenden Hinweis auf die Umsetzung der Integration von Gewässerentwicklungsflächen in die Landschaftsplanung liefern. Möglichst flächende-

¹⁸⁷ WVER 2012, gesamtes Werk.

ckend vorliegende Gewässerentwicklungsflächen könnten bei der Erstellung von Landschaftsplänen zunächst über bereits vorhandene Schutzgebietskulissen priorisiert werden und im Anschluss zu einer Ausweitung/Anpassung der Schutzgebietskulissen genutzt werden. Eine besondere Rolle in der gesamten Studie spielte die konkrete Information und der Dialog mit den betroffenen Landwirten, um die Akzeptanz sowohl für die Umsetzung der WRRL als auch die naturschutzfachlichen Themen zu schaffen. Der Wunsch der Betroffenen nach frühzeitiger Koordination von Planungen, verbunden mit einer flächenbezogenen Planungssicherheit ist groß.

Im vorliegenden Bericht wird den Schwerpunkt auf eine direkte Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnungspläne gesetzt, ohne den Umweg über die Landschaftsplanung zu gehen. Der Beurteilung einer Integration über die Landschaftsplanung in die Raumordnungspläne widmet sich Kap. 4.3.

Die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in den verschiedenen naturschutzrechtlichen Schutzgebietskategorien bedarf einer eingehenden umfangreichen Prüfung, die im Rahmen dieses Projektes nicht erfolgen konnte. Die Untersuchung beschränkt sich daher auf die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in den wasserrechtlichen Schutzgebieten (Kap. 3.3.5).

4 Verknüpfung der Raumplanung und der flächenbezogenen Gewässerentwicklung und Handlungserfordernisse

Auf Basis der vorangegangenen Darstellung möglicher Anknüpfungspunkte der Gewässerentwicklungsplanung zur Raumplanung werden im Folgenden die hierfür notwendigen Rand- und Rahmenbedingungen mit der derzeitigen Situation von Planungsinhalten und -abläufen verglichen, um Handlungserfordernisse für eine zukünftig verbesserte wechselseitige Kohärenz bei der Planungsebenen zu formulieren.

Dabei geht es einerseits um inhaltliche Anforderungen an die Gewässerentwicklungsplanung für eine Verwertbarkeit für die Raumordnung und Bauleitplanung. Andererseits werden verfahrensrechtliche Vorschläge für eine Verbesserung des Zusammenwirkens von Raumplanung und Gewässerentwicklungsplanung gemacht.

Folgende Bereiche sollen genauer betrachtet werden:

- ▶ allgemeine Grundlagen der Unterstützung der Gewässerentwicklungsplanung durch die Raumordnung;
- ▶ vorsorgliche Standortsicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Raumordnung;
- ▶ Eignung von Maßnahmenprogrammen und informellen Gewässerentwicklungsplänen bzw. –konzepten für eine Integration in die Raumplanung in der derzeitigen Praxis;
- ▶ Anforderungen an die Darstellung von raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklung, welche die Maßnahmenprogramme konkretisieren, für die Integration in die Raumordnungspläne und Bauleitpläne;
- ▶ Unterstützung der Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumplanung durch verfahrensrechtliche Aspekte (Zuordnung von Planungsräumen, Beteiligungsvorschriften, Abstimmung von Planungszeiträumen, interregionale Zusammenarbeit);
- ▶ Grundlagen der Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Bauleitpläne;
- ▶ Beurteilung einer Integration der Gewässerentwicklungsplanung über die Landschaftsplanung in die Raumplanung;
- ▶ Eckpunkte eines Vorschlags für eine eigenständige Gewässerentwicklungsplanung im WHG;
- ▶ Gewässerentwicklungsflächen als eigene wasserrechtliche Schutzgebietskategorie.

4.1 Unterstützung der Gewässerentwicklungsplanung durch die Raumordnung

Generell ist zunächst festzuhalten, dass die raumbedeutsamen Ziele, Maßnahmen und Erfordernisse der Wasserwirtschaft unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen der Raumordnung ohnehin in der raumordnerischen Aufgabenerledigung berücksichtigt werden müssen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5, Nr. 4 Satz 6, Nr. 5 Sätze 4, Nr. 6 Sätze 1, 4, 5 und 7 ROG). In diesem Sinne wird der Raumordnung eine grundlegende „Vermittlerfunktion“¹⁸⁸ zugeschrieben, um die überörtlichen und überfachlichen Anforderungen an den Raum zu koordinieren. Die für eine Maßnahmenplanung – auch am Gewässer – vorangestellte Leitvorstellung einer nachhaltigen,

¹⁸⁸ Hellmich 2018, S. 2.

ressourcenschonenden und integrativen Raumentwicklung, die die wirtschaftlichen und sozialen Ansprüche an den Raum mit seine ökologischen Funktionen in Einklang bringt, wird dabei nicht selten aufgrund der Entscheidung einzelner verfehlt.¹⁸⁹ Die Realisierung von Gewässerentwicklungsprojekten erfolgt auf kommunaler Ebene teilweise nicht hinreichend systematisiert, um die langfristigen Ziele der EG-WRRL zu erreichen. Hier sollte die Raumordnung die Rolle des Moderators übernehmen.

Im Folgenden sollen zunächst die identifizierten formellen und informellen Instrumente auf ihre Umsetzungsoptionen hin überprüft werden. Anschließend ist die konkrete Anwendung darzustellen sowie die verwendeten Anknüpfungspunkte zwischen Raumplanung und Gewässerentwicklungsplanung zu beschreiben.

4.1.1 Ökologische Funktionen (§ 1 Abs. 2 ROG)

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab.¹⁹⁰ Ökonomische und soziale Aspekte werden jedoch oftmals als weniger akzeptable Schranken wahrgenommen als ökologische Belastungsgrenzen.¹⁹¹ Ein Erklärungsversuch mündet in der Feststellung, dass die Tendenz des ökologischen Systems zu Ausgleich und Stabilität und die daraus folgende Zeitverzögerung, mit der Belastungen der Umwelt (hier: Gewässerökologie) spürbar werden, dazu beiträgt.¹⁹²

Fraglich ist daher, inwieweit die Leitvorstellung der Raumordnung in ihrer Funktion als Handlungsmaxime bei der raumordnerischen Aufgabenwahrnehmung und Auslegungs- und Anwendungsmaxime für die Grundsätze der Raumordnung eine angemessene Berücksichtigung der ökologischen Funktionen gebietet.

Hierzu ist zunächst die Rolle der Leitvorstellung der Raumordnung nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG näher zu beleuchten. Zu fragen ist, welche Ausformung eine nachhaltige Raumentwicklung annimmt, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt.

Die Legaldefinition in § 1 Abs. 2 ROG scheint keinem der drei genannten Belange einen generellen Vorrang einzuräumen, sondern vielmehr von ihrer prinzipiellen Gleichrangigkeit auszugehen. Dies verleitet zu der weit verbreiteten Sichtweise, in der Nachhaltigkeit eine Dreidimensionalität zu erkennen,¹⁹³ nach der Ökologie, Ökonomie und soziale Ziele wie „drei Säulen“ gleichberechtigt und gleichwertig zueinanderstehen. Die Annahme eines Optimierungsgebots zugunsten ökologischer Raumfunktionen wurde abgelehnt.¹⁹⁴

Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums sollte folglich den Rahmen für die künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung bilden,¹⁹⁵ die Tragkapazität der Umwelt eine unüberwindbare Grenze für menschliche Entwicklungstätigkeit darstellen.¹⁹⁶

Fraglich ist, ob der Wortlaut von § 1 Abs. 2 HS 1 ROG auch diese Auslegung ermöglicht. Auffällig an der Formulierung ist, dass sie die drei Komponenten in zwei Gruppen aufteilt: auf der einen

¹⁸⁹ vgl. Hellmich 2018, S. 8.

¹⁹⁰ Robers 2003, S. 108-109.

¹⁹¹ ARL 2000, S. 14.

¹⁹² Ebenda.

¹⁹³ Vgl. nur ARL 2000, S. 12.

¹⁹⁴ Bartlsperger, DVBl. 1996, S. 1.

¹⁹⁵ Kühling 2003, S. 65.

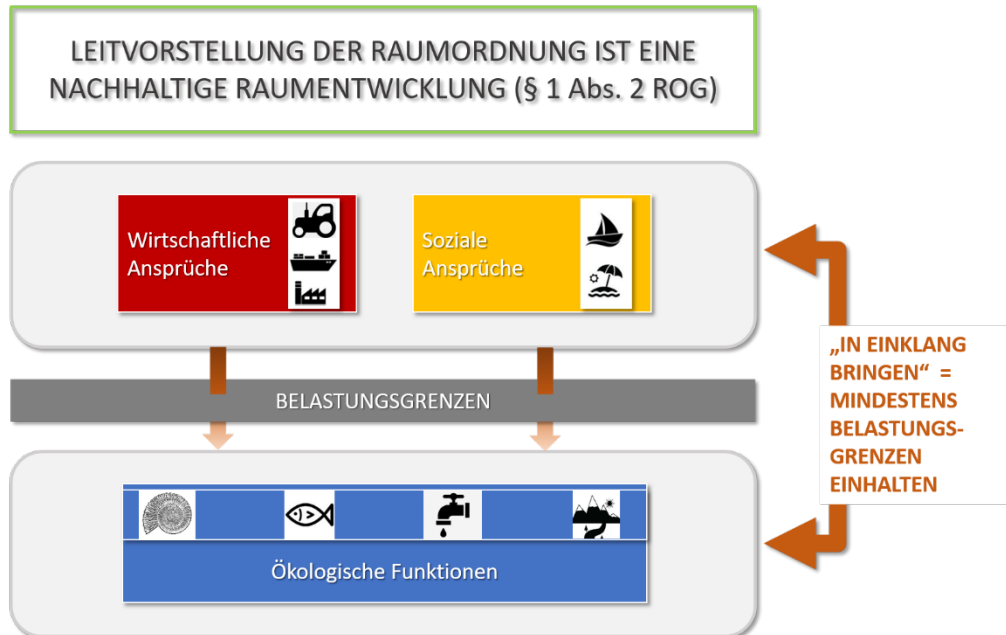
¹⁹⁶ Robers 2003, S. 110-112.

Seite stehen die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum, auf der anderen Seite die ökologischen Funktionen des Raumes.¹⁹⁷ Die Formulierung „mit“ deutet darauf hin, dass die erstgenannte Gegebenheit variabel ist und auf Letztgenannte abgestimmt werden soll. Fix und damit maßgebend wäre also Letztere. „In Einklang bringen mit etwas“ würde somit die Bedeutung zukommen, das eine auf das andere abzustimmen. Dies wäre von einer bloßen Abstimmung untereinander zu unterscheiden, also davon, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche und die ökologischen Funktionen „miteinander“ in Einklang gebracht werden müssen (vgl. den Wortlaut in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Wenn eine Gegebenheit und eine andere Gegebenheit „miteinander“ in Einklang gebracht werden sollen, so ist nur das Ergebnis des letztendlichen Übereinstimmens wichtig. Beide Seiten sind dann variabel und können sich aufeinander zubewegen.

Folgt man dieser Interpretation, dann wären die ökologischen Funktionen des Raums der Maßstab, die sozialen und wirtschaftlichen Nutzungsansprüche an den Raum müssten darauf ausgerichtet werden.

Des Weiteren ist berücksichtigen, dass der erforderliche Einklang von Raumnutzungsansprüchen und Raumfunktionen in der Raumordnung nur im großräumigen Maßstab herzustellen ist. Es ist folglich nicht ausgeschlossen, dass in Teilbereichen dieser Ausgleich nicht erreicht werden kann und Nutzungsansprüche an den Raum dessen ökologische Funktionen beeinträchtigen. Nachhaltigkeitsdefizite in räumlichen Teilbereichen können in diesem Fall durch Nachhaltigkeitsüberschüsse in anderen Teilbereichen kompensiert werden. Dabei schreibt die Leitvorstellung auch keine starre Eingriffs- und Ausgleichsarithmetik etwa im Sinne der Regelungen des BNatSchG vor.¹⁹⁸

Abbildung 21: Verhältnis von nachhaltiger Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG zur Einhaltung von ökologischen Belastungsgrenzen



Quelle: eigene Darstellung aus Janssen, G.; Werner, M. (2018)

¹⁹⁷ Robers 2003, S. 107.

¹⁹⁸ Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, § 1 Rn. 101, 102.

4.1.2 Harmonisierungsauftrag der Raumordnung (integrativer Ansatz)

Wie eingangs erwähnt, hat die Raumordnung einen integrativen Kommunikations- und Vermittlungsauftrag, um zwischen den vielfältigen Fachplanungen und -politiken und andererseits zwischen den unterschiedlich gelagerten Interessen im Kontext der kommunalen Planungshoheit zu vermitteln und Entscheidungsfindungen zu moderieren. Hier wird die Raumordnung mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Gebietskörperschaften in Abhängigkeit ihrer Lage, Größe, Ausstattung sowie finanziellen Leistungsfähigkeit und politischen Positionierung unterschiedlich agieren. Bei der Auseinandersetzung von Zielkonflikten muss die Raumordnung demnach mit sehr unterschiedlichen Logiken bei der Beurteilung von Raumnutzungsoptionen und Raumentwicklungen umgehen. Der Handlungsrahmen von Verantwortlichen und Akteuren reicht dabei von negativer Betroffenheit und Abwehr (insb. bei befürchteten Einschränkungen eigener Entwicklungsmöglichkeiten) über Skepsis und Unsicherheiten (bezüglich der Einschätzung von Auswirkungen geplanter Nutzungen und Aktivitäten anderer Planungsträger) bis zu positiver Betroffenheit und Unterstützung (bei fiskalischen Vorteilen und erwarteten Impulsen für eigene Entwicklungsmöglichkeiten). Neben der Tatsache, dass die Raumordnung über Regionale Planungsstellen und Landkreise sehr gut und vertrauensvoll mit vielen Kommunen zusammenarbeiten, existieren nach wie vor auch kommunale Akteure, denen es um eine grundsätzliche Abwehr gegenüber raumordnerischen Vorgaben geht.¹⁹⁹ In diesen Fällen wird zumeist die Einflussnahme überörtlicher Institutionen auf kommunale Entwicklungen negativ beurteilt und sich auf die bereits angesprochene gemeindliche Planungshoheit berufen. Insbesondere für die Flächensicherung für eine Gewässerentwicklungsplanung auf kommunaler Ebene bedarf es demnach einer noch engeren Zusammenarbeit der Raumordnungsbehörden mit den Akteuren vor Ort, um Austausch und Akzeptanz zu fördern und mitunter vorhandene Vorurteile und Fehlvorstellungen auszuräumen.

Die gesellschaftliche Realität, die sich in der Haltung beteiligter öffentlicher und privater Akteure abbildet, ist gekennzeichnet von unterschiedlichen Positionen zur Raumordnung insgesamt, als auch zu einzelnen Themen im Speziellen. Von den Beteiligten wird zum Teil der notwendige Abstraktionsgrad bezogen auf die in der Raumordnung adressierten Konfliktfelder verkannt, welche langfristig zu beleuchten und somit nicht unmittelbar Teil der aktuellen Entwicklung sind.

Aufgrund der generell vorherrschenden Komplexität räumlicher Fragestellungen ist durch strikte Anwendung eines überörtlichen und überfachlichen, integrativen Ansatzes den zahlreichen Lösungsvorschlägen und Entwicklungsoptionen zu begegnen. Dabei muss gewährleistet werden, dass einmal eingeschlagene Entwicklungsrichtungen in einem abgrenzbaren raum-zeitlichen Kontext Vorrang gegenüber anderen, dann auch deutlich als nachrangig oder unverträglich zu klassifizierende Nutzungen, eingeräumt wird. Die Schwierigkeit neu aufzustellender bzw. anzupassender Ordnungsrahmen, bspw. bei Flächennutzungsplänen oder Bebauungsplänen, liegt insbesondere im Baurecht im Aufbruch bereits bestehender Raum- und Flächenansprüche begründet. Hier sollte nachjustiert werden, insbesondere in der Verbesserung der Kommunikationsstrategie von Konfliktlösungen und den daraus resultierenden Auswirkungen für private und öffentliche Akteure.

Die langfristige Flächensicherung durch Ausweisung und verpflichtende regelmäßige Fortschreibung von Plänen und Programmen unter veränderten Rand- und Rahmenbedingungen, wie bspw. sozio-demografischen oder klimatischen Entwicklungen, bewirkt i.S.v. iterativen Pla-

¹⁹⁹ Hellmich 2018, S. 11.

nungsprozessen eine Verbesserung der Planungs- und Investitionssicherheit. Die hieraus resultierende Sicherung und Flexibilisierung von Flächennutzungen setzt einen deutlich stärkeren Fachdiskurs und Unterstützungsleistungen für „Flächenverluste“ oder etwaige Umnutzungen voraus. Die Raumordnung, nicht nur als moderierende, sondern auch als entscheidende Kraft auf regionaler und überregionaler Ebene muss dementsprechend weiter gestärkt werden. Hierfür bedarf es neben einer ausreichend ausgestatteten Personaldecke in den Raumordnungsbehörden auch einer stärkeren Anerkennung raumordnerischer Festsetzungen auf der kommunalen Umsetzungsebene.²⁰⁰

4.1.3 Bewertungs und Analysewerkzeuge

Das Zusammenwirken von Raumplanung und flächenbezogener Gewässerentwicklungsplanung zeichnet ein höchst heterogenes Gesamtbild. Das Problemfeld der planerischen Kohärenz erwächst weitestgehend aus den unterschiedlichen räumlichen Erfassungsgrenzen auf regionaler und kommunaler Ebene im Gegensatz zur einzugsgebietsbezogenen oder auf Wasserkörper orientierte Fachplanung. Zudem ist aus rein fachlichen Gründen die überwiegend integrativ und fachübergreifend ausgerichtete Raumordnung gegenüber der wasserwirtschaftlichen Expertise weniger aussagekräftig. Zwar muss sie diese Anforderung auch nicht zwingend erfüllen, sie sollte sich aber an bereits bestehenden und für die Gewässerentwicklung relevanten Erhebungs- und Bewertungsverfahren orientieren bzw. auf diese verweisen.

Grundvoraussetzung für eine typenkonforme Entwicklung und Umgestaltung von Fließgewässern ist die dezidierte Auseinandersetzung mit den hydromorphologischen Anforderungen, die die Gewässer zur Ermöglichung des guten ökologischen Zustands/guten ökologischen Potenzials erreichen müssen. Für die Erfassung und Bewertung der Hydromorphologie von Fließgewässern liegen bundeseinheitliche und länderspezifische Methoden und Werkzeuge sowie Handreichungen und Leitfäden vor, die bei der Interpretation von Planungszuständen unterstützend wirken. Aus fachplanerischer Sicht sind hierbei insbesondere die deutschen Fließgewässertypen nach Pottgiesser,²⁰¹ die Methodik zur Erfassung der Gewässerstrukturgüte²⁰² und die Hydromorphologischen Steckbriefe²⁰³ zu nennen. Daneben existieren vereinheitlichte Maßnahmenkataloge, die Planer und Fachbehörden bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme nach EG-WRRL unterstützen.²⁰⁴

Dennoch werden bei der Erstellung oder Fortschreibung von Plänen und Programmen in Raumordnung, Bauleitplanung und Fachplanung oftmals eigene Erhebungsmethoden entwickelt, die sich an zuvor formulierten Leitbildern für die Entwicklung von Oberflächengewässern orientieren. Neben dem dadurch entstehenden Mehraufwand bei der Datenermittlung und Datenaggregation entstehen neue Fachgrundlagen, die mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren abgestimmt werden müssen. So sind v. a. auch naturschutzfachliche Aspekte an Gewässern nicht zwingend mit wasserwirtschaftlichen Vorstellungen vereinbar.²⁰⁵ Entstehen durch eine etwaige Hochwasserrisikomanagementplanung beispielsweise weitere fachplanerische Festlegungen, kann es zu Zielkonflikten in der Maßnahmenplanung (sowohl nach WRRL oder FFH-RL) kommen, die nicht selten in einer Resignation oder zumindest in einer Senkung der Akzeptanz bei

²⁰⁰ Vgl. Hellmich 2018, S. 13.

²⁰¹ Pottgiesser, T. 2018.

²⁰² Z. B. LANUV NRW 2012b, https://www.lanuv.nrw.de/uploads/tx_commercedownloads/40018.pdf.

²⁰³ UBA 2014.

²⁰⁴ Z. B. LANUV NRW 2017, LAWA 2020a.

²⁰⁵ Albrecht et al. 2012.

den Betroffenen führt. Eine deutlich stärkere integrative Auseinandersetzung mit diesen beispielhaft angerissenen raumordnerischen und fachplanerischen Methoden und Werkzeugen ist in Zukunft weiter voranzutreiben. So könnten den verantwortlichen Planern bei der Aufstellung und Fortschreibung von Plänen möglicherweise „Checklisten“ behilflich sein, die die für die Bearbeitung „gewässersensibler“ Themen im Vorfeld zu betrachtenden Datengrundlagen (z. B. auch Gewässerstrukturgütekartierungen zur Bewertung des Ist-Zustandes) und etwaige bei der Planung zu berücksichtigende Konzepte oder Plansätze aufführen. Auch hierfür liegen bereits umfassend analysierte Querbezüge und Handlungsansätze vor.²⁰⁶

4.1.4 Vorsorgliche Raumordnerische Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen

Bereits vor Umsetzung der Maßnahmenprogramme in einer konkreten Gewässerentwicklungsplanung kann die Regionalplanung geeignete Flächen für die Gewässerentwicklung durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete sichern. Hilfreich wäre dabei die Kenntnis der Regionalplanung von der notwendigen Flächengröße der Korridore entlang der Fließgewässer.

4.1.4.1 Wasserwirtschaftliche Grundlagen: Definition, Berechnung und kartografische Darstellung von Gewässerentwicklungskorridoren

Zunächst sind die Entwicklungskorridore zu identifizieren. Hierzu bieten sich die Vorgaben der LAWA an (Kap. 3.4). Im Interesse einer Gesamtbetrachtung der die Ländergrenzen überschreitenden Flussgebietseinheiten sollten diese perspektivisch bundesweit einheitlich definiert werden. Rechtsverbindlich kann eine einheitliche Handhabung durch eine Definition der Gewässerentwicklungsfläche und ihrer Berechnung im Wasserhaushaltsgesetz sichergestellt werden.

Entwicklungskorridore lassen sich in Teilen bereits jetzt anhand der faktischen Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 1 WHG unabhängig von bestehenden Nutzungen und Restriktionen landesweit berechnen und kartografisch darstellen.

Auf Grundlage dieser Vorgaben würde es für die Träger der Regionalplanung erleichtert, vorsorglich Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für die Gewässerentwicklung auszuweisen. Insbesondere Entwicklungskorridore in Bereichen ohne Restriktionen könnten damit schon vor der konkreten Maßnahmenplanung durch Vorranggebiete in ihrem Bestand gesichert werden.

4.1.4.2 Gewässerentwicklungsflächen als Gegenstand von Raumordnungsplänen

Grundsätzeplan des Bundes (§ 17 Abs. 3 ROG)

Die Aufstellung eines Grundsätzeplans des Bundes auf der Grundlage von § 17 Abs. 3 ROG wäre für die vorsorgliche Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Raumordnung von Vorteil im Hinblick auf

- die Sicherstellung der Einbeziehung der Belange der Gewässerentwicklung in den Abwägungsprozess auf Landesebene und ihre Stärkung in der Abwägung über eine Stärkung des Bewusstseins der Planungsträger sowie
- die Unterstützung von raumordnerischen überregionalen Gesamtkonzepten für die Gewässerentwicklung durch die Förderung einheitlicher Standards.

Landesweite Raumordnungspläne

Gewässerentwicklungsflächen können schon in landesweiten Raumordnungsplänen (Landesentwicklungsplänen und -programmen) als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden.

²⁰⁶ Z. B. Fuchs et al. 2010, Stowasser et al. 2014, Eiden & Jüpner 2018.

In der Regel bedarf es dazu allerdings eines größeren Maßstabs als den der landesweiten Raumordnungspläne, da eine höhere kartografische Detailtiefe in der Ebene unterhalb der landesweiten Raumordnungspläne und zwar in den Regionalplänen erforderlich ist.

Mit der Festlegung als Ziel der Raumordnung in den landesweiten Raumordnungsplänen kann der Regionalplanung aufgegeben werden, Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete im Regionalplan zur Gewässerentwicklung auszuweisen. Denkbar wäre die Verbindung mit einem prozentualen Flächenziel zur Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen für die Regionen.

Durch die Vorgabe der Bevorzugung des natürlichen Hochwasserschutzes mittels Retentionsflächen gegenüber dem technischen Hochwasserschutz als Ziel der Raumordnung in den landesweiten Raumordnungsplänen kann zudem die Schaffung von Räumen in Überschwemmungsbereichen für die Gewässerentwicklung unterstützt werden.

Den wasserwirtschaftlichen Ansatz einer Betrachtung und Maßnahmenplanung für die Flussgebietseinheiten kann die Raumordnung durch überregionale Gesamtkonzepte zur Gewässerentwicklung unterstützen. Vorgaben für eine interregionale Zusammenarbeit der Träger der Regionalplanung können in den landesweiten Raumordnungsplänen festgelegt werden (s. dazu ausführlich Kap. 4.1.7).

Regionalplanung

Den Trägern der Regionalplanung obliegt die Auswahl konkreter Korridore als Vorgabe für die Bauleitplanung für die Gewässerentwicklung unter Berücksichtigung bestehender Restriktionen und anderer raumordnerischer Belange. Dabei kommt der Vorteil der Betrachtung des Gesamttraums der Planungsregion durch die Raumordnung als überörtliche Planung in Abgrenzung zur Bauleitplanung zum Tragen.

Ziel sollte es sein, die Gewässerentwicklungsflächen möglichst als Vorranggebiete und nicht nur als Vorbehaltsgebiete zu sichern. Die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten, deren Festlegungen im Unterschied zu Vorranggebieten Gegenstand nachfolgender Abwägung ist, kommt v. a. in Bereichen mit Restriktionen, wie z. B. hohem Siedlungsdruck in Betracht. In der Umsetzung können auch kleinere Flächen für die Gewässerentwicklung statt des gesamten Korridors genutzt werden.

Die Ausweisung von Vorranggebieten kommt v. a. in Betracht

- ▶ in Bereichen mit hoher Wirkkraft und ökologischer/wasserwirtschaftlicher Notwendigkeit,
- ▶ in Bereichen ohne Restriktionen,
- ▶ für die Sicherung bereits bestehender Gewässerentwicklungsflächen auch im besiedelten Bereich, ggf. nicht in gesamter Korridorbreite,
- ▶ in Vorranggebieten für Arten- und Biotopschutz,
- ▶ in festgesetzten Naturschutzgebieten,
- ▶ in Vorranggebieten für vorbeugenden Hochwasserschutz,
- ▶ in festgesetzten, vorläufig gesicherten oder faktischen Überschwemmungsgebieten und
- ▶ in Hochwasserentstehungsgebieten.

In den gesicherten Vorranggebieten kann eine befristete landwirtschaftliche Tätigkeit bis zur hydromorphologischen Ausdehnung des Gewässers zugelassen werden (s. Kap. 5.2.1).

4.1.4.3 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf (WHG, ROG, BauGB, BNatSchG, Landesgesetze)

Wasserwirtschaft

Die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in Raumordnungsplänen und Bauleitplänen sowie die dafür hilfreichen fachplanerischen Maßnahmen auf Seiten der Wasserwirtschaft lassen sich größtenteils auf Basis geltenden Rechts realisieren, was in den Ländern auch teilweise geschieht.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur kartografischen Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen nach dem Vorbild von § 76 Abs. 1, 3 WHG würde jedoch Rechtssicherheit schaffen und einen konkreten rechtsverbindlichen Beitrag zur Umsetzung der WRRL leisten. Dazu gehört eine bundesweit einheitliche Definition der Gewässerentwicklungsflächen im WHG.

Handlungsempfehlungen WHG

- ▶ Gesetzliche Verpflichtung zur kartografischen Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen nach dem Vorbild von § 76 Abs. 1, 3 WHG.
- ▶ Einheitliche Definition der Gewässerentwicklungsflächen im WHG.

Formulierungsvorschlag Definition Gewässerentwicklungsflächen:

„Gewässerentwicklungsflächen sind Flächen an oberirdischen Gewässern, die deren morphologischer Entwicklung dienen.“

Raumordnung

Zur Unterstützung raumordnerischer Gesamtkonzepte zur Ausweisung von Gebieten für die Gewässerentwicklung als Parallele zur Maßnahmenplanung für Flussgebietseinheiten sollte § 17 Abs. 2 ROG um einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den flächenbezogenen Gewässerschutz ergänzt werden.

Die Gewässerentwicklung kann verschiedenen in § 2 Abs. 2 ROG gesetzlich verankerten Grundsätzen (z. B. Freiraumverbund, Naturschutz, Hochwasserschutz durch Sicherung von Auen) zugeordnet werden (s. Kap. 2.1.3.2). Das Bewusstsein der Raumplanungsträger für die Bedeutung der flächenbezogenen Gewässerentwicklung sollte jedoch im Hinblick auf die Abwägung mit anderen Belangen explizit gestärkt werden²⁰⁷ (s. Kap. 2.8.6).

Handlungsempfehlung

- ▶ Ausdrückliche gesetzliche Verankerung der eigendynamischen Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG und den Landesplanungsgesetzen

Beteiligungsrechte und -pflichten

Neben den materiellen Erfordernissen können frühzeitige wechselseitige Beteiligungen an den Planungsprozessen das Bewusstsein für die Relevanz der Raumordnung/der Fachplanung für den eigenen Planungsbereich und damit die Verwertbarkeit der Planungen stärken.

²⁰⁷ Stockhaus et al., S. 119, 120.

Handlungsempfehlungen

- Frühzeitige Beteiligung und das Erfordernis des Benehmens mit den Umweltressorts bei Aufstellung landesweiter und regionaler Raumordnungspläne.
- Beteiligung der regionalen Planungsträger an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG durch Verankerung in den Landeswassergesetzen.

4.1.5 Integration der Gewässerentwicklungsplanung in Raumordnungspläne

Für den effektiven Schutz der Fließgewässer werden für die Raumordnung (und Bauleitplanung) integrierbare Gesamtkonzepte der Gewässerentwicklungsplanung in Flussgebietseinheiten benötigt.

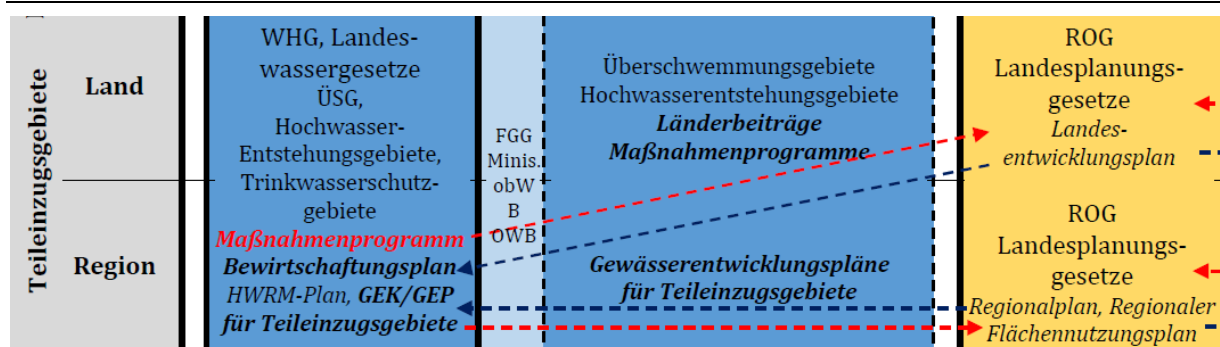
4.1.5.1 Integrierbarkeit der informellen Gewässerentwicklungspläne und -konzepte der Länder

Die Integrationsklausel in § 7 Abs. 4 ROG, wonach Raumordnungspläne auch Festlegungen zu raumbedeutsamen Fachplanungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 4 Satz 2 ROG enthalten sollen, setzt voraus, dass Fachplanungsinhalte zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet sind und zur Koordinierung von Raumansprüchen auch erforderlich sein müssen. Nur dann sind sie ziel- oder grundsatztauglich.

Von den Ländern aufgestellte Gewässerentwicklungspläne bzw. -konzepte können als Fachbeiträge auf der Grundlage des § 7 Abs. 4 ROG grundsätzlich in landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne integriert werden (Abbildung 22). Allgemeine Rechtsverbindlichkeit der Pläne oder auch nur Behördenverbindlichkeit ist dafür nicht erforderlich.

Die Detailschärfe der Gewässerentwicklungspläne/-konzepte stellt sich in den Ländern unterschiedlich dar (siehe Übersicht unter Kap. 3.3.4 und Kap. 3.6). Sehr umfangreiche Planwerke – bis hin zur Ausweisung von Kosten für Flächenerwerb für Entwicklungskorridore für einzelne Standorte – werden z. B. in Brandenburg aufgestellt.²⁰⁸

Abbildung 22: Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung auf Landesebene und regionaler Ebene



Quelle: Ausschnitt aus der Masterabbildung im Anhang

²⁰⁸ GEK Kleine Elster des Landesumweltamtes Brandenburg, Anlage Maßnahmenplan zum Endbericht 2013, S. 731, 732.

4.1.5.2 Mangelnde Integrierbarkeit von Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG

Aufgrund des nur programmatischen Charakters und fehlenden Standort-/Flächenbezugs besitzen die Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG in der derzeitigen Form keine Eignung zur Integration in Raumordnungspläne (vgl. Kap. 3.3.1.1). Sie bedürfen der Konkretisierung durch eine Gewässerentwicklungsplanung.²⁰⁹

Handlungsempfehlung

- Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG sollten in Bezug auf hydromorphologische Maßnahmen, die eine Gewässerentwicklung voraussetzen, durch eine Gewässerentwicklungsplanung konkretisiert werden.

4.1.5.3 Förderung räumlicher Kohärenz

Gewässerentwicklungspläne werden als Konkretisierung der für die Flussgebietseinheiten aufzustellenden Maßnahmenprogramme ebenfalls für hydrologische Einheiten (Flussgebietseinheiten über Teileinzugsgebiete im Sinne von § 3 Nr. 14 WHG bis hin zu Wasserkörpern) aufgestellt (siehe Kap. 3.3.1.4). Teileinzugsgebiete (z. T. bezeichnet als Teilbearbeitungsgebiete) der Flussgebietseinheiten sind nicht identisch mit regionalen Planungsräumen, die sich aus den Landkreisen zusammensetzen.

Die Flussgebietseinheiten als Bewirtschaftungseinheit für Maßnahmenprogramme sind unionsrechtlich und nach der Umsetzung der WRRL in § 7 WHG eine zwingende Vorgabe, weshalb eine Umsetzung in der Raumordnung die Zuordnung der hydrologischen Einheiten zu regionalen Planungsräumen erfordert.

In der Praxis ist eine Untergliederung der Flussgebietseinheiten in Teileinzugsgebiete (TEG) üblich (siehe Kap. 3.3.1.4). Daher sollten diese den regionalen Planungsräumen zugeordnet werden.

Da die Teileinzugsgebiete die Grenzen der regionalen Planungsräume überschreiten, ist eine interregionale raumordnerische Zusammenarbeit (auf der Grundlage von § 14 ROG als Parallele zur Zusammenarbeit der Länder in den Flussgebietsgemeinschaften bzw. zur Zusammenarbeit der Wasserbehörden in den Teileinzugsgebieten) zur Erstellung von Gesamtkonzepten für die Gewässerentwicklung erforderlich (dazu ausführlich Kap. 4.1.7).

4.1.5.4 Förderung der zeitlichen Kohärenz

Eine effektive Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Raumordnungsplanung erfordert eine zeitnahe Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnungspläne. Dabei orientiert sich die Gewässerentwicklungsplanung an den Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG und dem für die Aufstellung der Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen durch Art. 11 Abs. 8 und Art. 13 Abs. 7 WRRL und § 84 Abs. 1 WHG vorgegebenen sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus. Die Landesplanungsgesetze sehen dagegen überwiegend längere Planungs- und Prüfungszeiträume vor.

Eine zeitnahe Integration ermöglichen Teilfortschreibungen der Regionalpläne für die flächenbezogene Gewässerentwicklung auf der Grundlage von § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG (s. dazu ausführlich Kap. 4.1.8).

²⁰⁹ Reese, NVwZ 2018, S. 1597.

4.1.5.5 Sicherung der Gewässerentwicklungsplanung in Raumordnungsplänen

Wie die vorsorgliche Standortsicherung könnte ein Grundsätzeplan des Bundes zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung ebenso die Integration der Gewässerentwicklungspläne unterstützen. Auch für die landesweiten Raumordnungspläne gelten zunächst dieselben Empfehlungen wie bei der vorsorglichen Standortsicherung. Als Ziel der Raumordnung soll die Ausweisung von Vorranggebieten Gewässerentwicklung als Auftrag an die Regionalplanung vorgegeben werden.²¹⁰

Handlungsempfehlung

- Die durch die konkrete Gewässerentwicklungsplanung zur Sicherung vorgeschlagenen Entwicklungskorridore sollten in den Regionalplänen möglichst durch Vorranggebiete gesichert werden.

4.1.5.6 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Integration

Wasserrecht

Wie eingangs dargestellt, können die in vielen Ländern aufgestellten Gewässerentwicklungspläne in Regionalpläne integriert werden, wenn sie konkrete Standort- und Flächenangaben enthalten. Eine gesetzliche Verpflichtung zu einer die Maßnahmenprogramme konkretisierenden Gewässerentwicklungsplanung würde der Umsetzung der WRRL im Hinblick auf die hydromorphologischen Maßnahmen Nachdruck verleihen, andererseits auch Rechtssicherheit für die Wasserbehörden schaffen. Zum Vorschlag einer kodifizierten Gewässerentwicklungsplanung im Detail s.u. Kap. 4.4.

Raumordnung

Die Verankerung der Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung im ROG und den Landesplanungsgesetzen sowie die Ergänzung des § 17 Abs. 2 ROG um einen ländergreifenden Raumordnungsplan Gewässerschutz dienen ebenso der Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnungspläne wie der vorsorglichen Standortsicherung.

Verfahrensrecht

Die Zuordnung der Teileinzugsgebiete zu regionalen Planungsräumen sollte landesrechtlich geregelt werden, um Rechtssicherheit für die Planungsträger zu schaffen.

Die Vorschläge für die gesetzliche Verankerung wechselseitiger Beteiligungen an den Planungsprozessen dienen sowohl der Integration der konkreten Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnungspläne als auch der vorsorglichen Standortsicherung.

Nachfolgend werden die verfahrensrechtlichen Aspekte zum Zusammenwirken von Gewässerentwicklungsplanung und Raumordnung vertiefend betrachtet.

4.1.6 Beteiligung regionaler Planungsträger

Die Länderbeiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen werden zu- meist von den obersten Wasserbehörden (i.d.R. Umweltministerien) oder speziellen Landesfachbehörden aufgestellt (vgl. Kap. 2.4.1.1). Um die Kohärenz zwischen in den Maßnahmenprogram-

²¹⁰ Zu Überlagerungsmöglichkeiten mit Vorranggebieten mit anderen Nutzungen und Funktionen s. die Aufzählung in Kap 4.1.4.2.

men enthaltenen Vorgaben zur Gewässerentwicklung und deren Umsetzung in den Regionalplänen zu verbessern, sollten die regionalen Planungsträger bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Hochwasserrisikomanagementpläne intensiv beteiligt werden.

4.1.6.1 Förderung der aktiven Beteiligung interessierter Stellen

Gemäß § 85 WHG haben die zuständigen Behörden die Pflicht zur Förderung der aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne. § 85 WHG beruht auf Art. 14 WRRL und geht über die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 83 Abs. 4 WHG hinaus, erfordert also zusätzliche Bemühungen der Behörde. Zu den interessierten Stellen gehören nicht nur privatrechtliche Adressaten, sondern sowohl juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Kommunen als auch Behörden im Allgemeinen.²¹¹ Die regionalen Planungsträger werden damit unabhängig von ihrer Organisationsform (s.o. Kap. 2.1.2.3.) von § 85 WHG erfasst. § 85 WHG kann jedoch keine Grundlage für eine verpflichtende Beteiligung der regionalen Planungsträger sein.

4.1.6.2 Beteiligung über die Strategische Umweltprüfung

Gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1 UVPG ist für Maßnahmenprogramme eine strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen. Im Rahmen der SUP sind gemäß § 41 Satz 1 UVPG die Behörden, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich durch den Plan berührt wird, zu beteiligen. Die Maßnahmenprogramme enthalten raumbedeutsame Maßnahmen, so dass der umweltbezogene Bereich der Raumordnungsbehörden berührt wird. Sowohl den Trägern der Landesplanung (zuständiges Fachministerium) als auch der Regionalplanung (regionale Planungsverbände oder andere Behörden, s.o. Kap. 2.1.2.3.) ist somit der Entwurf des Maßnahmenprogramms zu übermitteln und die Stellungnahme dazu einzuholen. Die zu beteiligenden Behörden sind zur Abgabe der Stellungnahme verpflichtet.²¹²

Allerdings beschränkt sich die Beteiligung im Rahmen der SUP und damit die Pflicht bzw. das Recht zur Stellungnahme auf die Umweltauswirkungen der Maßnahmenprogramme.²¹³ Die Einbindung der regionalen Planungsträger ist aber auch im Hinblick auf andere Aspekte der raumbedeutsamen Maßnahmen, wie Nutzungskonflikte, Verfügbarkeit von Flächen etc. erforderlich. Auch sollten die regionalen Planungsträger bereits bei der Erarbeitung des Entwurfs beteiligt werden.

4.1.6.3 Länderregelungen zur Beteiligung der regionalen Planungsträger

Konkret benennt nur § 86 LWG NRW die regionalen Planungsträger als zu Beteiligende bei der Erarbeitung von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan. Diese haben bei der Erarbeitung mitzuwirken, indem sie insbesondere die oberste Wasserbehörde unterstützen und erforderlichen Auskünfte erteilen.

Diese Regelung stellt eine effektive organisatorische Grundlage für eine den Anforderungen an die spätere Integration in die Raumordnungspläne gerecht werdende Auswahl und Formulierung der raumbedeutsamen Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen dar.

Die Länder Hamburg, Niedersachsen (für Bewirtschaftungspläne) und der Freistaat Sachsen enthalten allgemeine Aussagen für die Beteiligung wie

²¹¹ Durner in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 85 WHG Rn 7.

²¹² Schink in Schink/Reidt/Mitschang, UVPG / UmwRG, § 41 UVPG Rn 3.

²¹³ Ders. in Schink/Reidt/Mitschang, UVPG / UmwRG, § 41 UVPG Rn 8.

- ▶ Feststellung „unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange“ (§ 27b Abs. 2 HWaG),
- ▶ Erstellung „im Einvernehmen mit denjenigen Behörden, deren Geschäftsbereiche berührt sind“ (§ 118 NWG) (nur für Bewirtschaftungsplan),
- ▶ Erstellung unter „Beteiligung betroffener Behörden“ (§ 87 Abs. 1 SächsWG).

Bei diesen allgemeinen Beteiligungsregelungen sollte durch verwaltungsinterne Vorschriften sichergestellt werden, dass die regionalen Planungsträger erfasst werden.

Weitere Bundesländer beschränken sich auf eine Wiederholung und Konkretisierung der bundesrechtlichen Beteiligungsregelungen nach §§ 83 Abs. 4, 85 WHG und nach UVPG, was aus den oben genannten Gründen den Anforderungen an eine effektive Einbindung der regionalen Planungsträger nicht genügt.

4.1.6.4 Fazit zur Beteiligung regionaler Planungsträger und Handlungsempfehlung

Die bundesrechtlichen Beteiligungsrechte und -pflichten der regionalen Planungsträger an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme genügen den Erfordernissen des integrativen Ansatzes der Gewässerentwicklung nicht, da sich aus ihnen entweder keine Verpflichtung zu einer Beteiligung (§ 85 WHG) oder keine frühzeitige und inhaltlich umfassende Beteiligung (im Rahmen der SUP) herleiten lässt.

Handlungsempfehlung

- ▶ Frühzeitige, verpflichtende und umfassende Beteiligung der regionalen Planungsträger an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme (Regelungsbeispiel: § 86 LWG NRW).

4.1.7 Interregionale Zusammenarbeit

Die Orientierung der wasserrechtlichen Maßnahmenplanung an Flussgebietseinheiten bzw. Teileinzugsgebieten erfordert auch auf der Ebene der Raumordnung eine verstärkte interregionale Zusammenarbeit. Die Teileinzugsgebiete sind nicht identisch mit den Grenzen der regionalen Planungsräume und häufig sogar bundesländerübergreifend. Einerseits müssen Teileinzugsgebiete den regionalen Planungsräumen eindeutig zugeordnet werden. Andererseits sollten z. B. Standorte für Vorranggebiete zur Gewässerentwicklung abgestimmt werden, so dass insgesamt eine sinnvolle Integration von Gewässerentwicklungsplänen im Interesse eines effektiven Gewässerschutzes unter Berücksichtigung anderer Nutzungsansprüche in die Raumordnung stattfindet. Nachfolgend wird untersucht, auf welcher Rechtsgrundlage eine überregionale Zusammenarbeit erfolgen kann und welche Handlungsempfehlungen sich für den Gesetzgeber und die Träger der Raumordnungsplanung ableiten.

4.1.7.1 Gemeinsame Regionalplanung (§ 13 Abs. 3 ROG)

Aufgabe der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums und seiner Teilräume durch Raumordnungspläne, raumordnerische Zusammenarbeit und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. § 13 Abs. 3 und § 14 Abs. 1 Satz 1 ROG konkretisieren die raumordnerische Zusammenarbeit.

Gemäß § 13 Abs. 3 ROG soll eine länderübergreifende gemeinsame Regionalplanung erwogen werden, wenn diese angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, erforderlich ist. In diesem Fall eröffnet § 13 Abs. 3 ROG die Möglichkeit, nicht jedoch die Pflicht, eines gemeinsamen Regionalplans.

Fraglich ist, ob die Kohärenz mit der unionsrechtlichen Vorgabe der Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten und die damit erleichterte Integration der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL in die Raumordnung ein Grund für eine gemeinsame Regionalplanung sein kann.

Die gemeinsame Regionalplanung ist als Ausnahme ausgestaltet. Da aber sieben von 10 Flussgebietseinheiten Bundesländergrenzen überschreiten, würde die gemeinsame Regionalplanung zur Regel werden, wenn man die Erforderlichkeit aus Gründen der Kohärenz zwischen wasserwirtschaftlicher Fachplanung und Raumplanung bejaht. Die grenzüberschreitende Flussgebietseinheit allein kann daher nach derzeitiger Rechtslage nicht Anlass für einen gemeinsamen Regionalplan sein. Hinzukommen müssten weitere Gründe wie der in § 13 Abs. 3 ROG als Regelbeispiel genannte „verdichtete Raum“.

Soweit dies nicht der Fall ist, sollte die Kohärenz über eine formelle oder informelle Zusammenarbeit i.S.v. § 14 ROG, z. B. durch den Abschluss von Verwaltungsabkommen, hergestellt werden.

4.1.7.2 Abstimmung benachbarter Planungsräume (§ 7 Abs. 2 Satz 3 ROG)

Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 ROG sind Raumordnungspläne benachbarter Planungsräume aufeinander abzustimmen. Systematisch im selben Absatz mit dem Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 Satz 1 untergebracht, bedeutet Abstimmung hier die Berücksichtigung der raumordnerischen Belange benachbarter Planungsräume in der Abwägung. Das Einvernehmen mit benachbarten Planungsträgern muss nicht hergestellt werden.

Raumordnerische Belange sind neben bereits in Raumordnungsplänen des benachbarten Raumes festgesetzten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auch Festlegungen in Entwürfen und in informellen Raumordnungsplänen sowie Belange aufgrund tatsächlicher räumlicher Gegebenheiten. Als „benachbarte Planungsräume“ sind nicht nur angrenzende Planungsräume anzusehen, sondern maßgeblich ist die Reichweite der Auswirkungen des Raumordnungsplanes.

Die Einbeziehung gewässerbezogener Belange benachbarter Planungsräume in die Abwägung genügt den Anforderungen an die notwendige Zusammenarbeit bei der Umsetzung der raumbedeutsamen Maßnahmen der Maßnahmenprogramme allerdings nicht, denn sie können durch andere Belange verdrängt werden. Für die Kohärenz der Kooperation bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme mit der raumordnerischen Umsetzung bedarf es vielmehr einer Zusammenarbeit bei der Aufstellung der Raumordnungspläne, bei der im Idealfall ein Einvernehmen hergestellt wird.

4.1.7.3 Raumordnerische Zusammenarbeit (§ 14 ROG)

Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 ROG sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen u.a. mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen zusammenarbeiten, wozu auch die Planungsträger benachbarter Regionen gehören. Dies verdeutlicht Satz 2, wonach die Zusammenarbeit auch im Hinblick auf regionen- oder grenzübergreifende Belange erfolgen kann. Die aus dem für die Flussgebietseinheit aufgestellten Maßnahmenprogramm nach § 7 Abs. 4 ROG zu berücksichtigenden Maßnahmen der Gewässerentwicklung stellen einen solchen regionen- und grenzübergreifenden Belang dar.

Gemäß § 14 Abs. 2 kommen formelle und informelle Arten der Zusammenarbeit in Betracht. Gewässerentwicklungskonzepte können als raumordnerische Entwicklungskonzepte i.S.v. § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Gegenstand verwaltungsvertraglicher Vereinbarungen sein. Ebenfalls für die Gewässerentwicklung bedeutsam sind die rein informellen regionalen Entwicklungskonzepte nach § 14 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 ROG.

4.1.7.4 Landesregelungen

Die Landesgesetze konkretisieren teilweise die Zusammenarbeit nach § 14 ROG und verschärfen die „Soll-Vorschrift“ des § 14 ROG, indem sie eine Pflicht zur Zusammenarbeit konstituieren.

Beispiel: § 9 Abs. 4 LPIG Rh-Pf

„Die Regionalpläne benachbarter Planungsräume sind aufeinander abzustimmen. Ist angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, eine Planung über die Grenzen des Landes Rheinland-Pfalz erforderlich, so sind im gegenseitigen Einvernehmen mit dem benachbarten Land oder dem Nachbarstaat die notwendigen Maßnahmen, wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung, zu treffen.“

Satz 2 bezieht sich auf § 13 Abs. 3 ROG und verpflichtet bei Erforderlichkeit einer gemeinsamen Planung über Landes- oder Staatsgrenzen hinaus die Planungsträger zu Abstimmungsmaßnahmen. Dabei lässt auch das LPIG Rh-Pf wie § 13 Abs. 3 ROG informelle Maßnahmen ausreichen. Gemäß § 13 Abs. 2 SächsLPIG haben die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Absatz 1 des Raumordnungsgesetzes ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit mit diesen abzustimmen. Sachsen begrenzt die staatenübergreifende Abstimmungspflicht damit auf Planungen und Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf die Nachbarstaaten. Dazu zählt u. a. der Hochwasserschutz. Somit könnte hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit über den Hochwasserschutz eine gemeinsame Gewässerentwicklungsplanung Eingang finden.

4.1.7.5 Festlegungen zur interregionalen bzw. internationalen Zusammenarbeit

Grundlegende Vorgaben zur interregionalen Zusammenarbeit können die Landesentwicklungspläne in Konkretisierung des Art. 14 ROG und der landesgesetzlichen Regelungen festsetzen. Un-erlässlich ist dabei eine Abstimmung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Eine gemeinsame Gewässerentwicklungsplanung könnte daher insbesondere über diesen Schwerpunkt Eingang in bestehende Initiativen zur interregionalen Zusammenarbeit finden.

Im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg werden besondere regionale Entwicklungsaufgaben für großräumige, auch grenzüberschreitende Planungsregionen festgelegt. Ein für die Fließgewässerentwicklung interessantes Beispiel ist dabei der Europäische Verflechtungsraum Oberrhein. Dort lautet das Ziel der Raumordnung in Plansatz 6.2.3:

„Z Wegen der zentralen Lage in Europa, der Verkehrsgunst, der zukunftsweisenden wirtschaftlichen Entwicklungsansätze, der besonderen landschaftlichen und ökologischen Bedeutung und der vielfältigen, sich ergänzenden Potenziale des deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraums ist der Europäische Verflechtungsraum Oberrhein grenzübergreifend durch Intensivierung der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen seinen Teilräumen als Siedlungs- und Wirtschaftsraum und Kulturlandschaft von europäischer Bedeutung weiterzuentwickeln. ...

Z Der Europäische Verflechtungsraum Oberrhein ist im Sinn einer Europäischen Metropolregion zu behandeln. Dazu ist er insgesamt nachhaltig, vernetzt und grenzübergreifend als Zukunftsregion zu entwickeln. Besondere regionale Entwicklungsaufgaben dazu sind

...

– die Sicherung, Renaturierung und Weiterentwicklung der Rheinauen als wichtiges Regenerationsgebiet für das überregional bedeutsame Grundwasservorkommen im Oberrheingraben und als Natur- und Erholungslandschaft,

– geeignete und ausreichende Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Hochwassersicherheit...“

Im Landesentwicklungsplan Sachsen 2013 findet sich folgender Plansatz:

„Z.2.1.2.4 Es ist darauf hinzuwirken, dass die Zusammenarbeit mit der Republik Polen und der Tschechischen Republik weiter gestärkt und ausgebaut wird. Die Träger der Regionalplanung sollen mit den vergleichbaren Trägern der Raumplanung in der Republik Polen und der Tschechischen Republik mit Hilfe informeller Planungsinstrumente auf die Erarbeitung und Umsetzung gemeinsamer Entwicklungskonzepte und Strategien hinwirken.“

Der Plansatz zieht ausdrücklich nur die informellen Instrumente für die internationale Zusammenarbeit der regionalen Planungsträger in Betracht. Nach der Begründung zum LEP seien die Planungssysteme der Länder (noch) zu verschieden für eine gemeinsame Regionalplanung. Zu den vier Themenschwerpunkten zählt u.a. die verantwortungsbewusste Nutzung der Umwelt. Diese allgemeine Vorgabe zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit für die Regionalplanungsträger könnte für die Gewässerentwicklung konkretisiert werden. Ggf. kann die Gewässerentwicklung in bereits bestehende Entwicklungskonzepte, insbesondere zum Hochwasserschutz, eingebunden werden.

4.1.7.6 Fazit und Handlungsempfehlung zur interregionalen Zusammenarbeit

Handlungsempfehlungen

- Eine interregionale Zusammenarbeit kommt auf der Grundlage von § 14 ROG in Form von vertraglichen Vereinbarungen oder informellen Entwicklungskonzepten in Betracht.
- Es bietet sich eine Einbindung in bestehende gemeinsame Hochwasserschutzkonzepte an.
- In den landesweiten Raumordnungsplänen kann den Regionalplanungsträgern eine interregionale Zusammenarbeit für den Bereich Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz aufgetragen werden.

Formulierungsvorschlag Grundsatz der Raumordnung:

- „Die Standortauswahl für Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete Gewässerentwicklung soll zwischen regionalen Planungsträgern innerhalb eines Teileinzugsgebietes abgestimmt werden.“

4.1.8 Abstimmung von Planungszeiträumen

4.1.8.1 Planungszeiträume von Wasserwirtschaft und Raumordnung

Gemäß Art. 11 Abs. 8 WRRL und Art. 13 Abs. 7 WRRL sind Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne alle sechs Jahre zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Das ROG sieht in § 7 Abs. 1 Satz 1 einen mittelfristigen Zeitraum für die Festlegungen in Raumordnungsplänen vor. Konkrete Vorgaben macht es in § 7 Abs. 8 ROG nur für die Planungszeiträume der bundeseigenen Pläne (§ 17 ROG) sowie für Raumordnungspläne der Länder, in die gemäß § 13 Abs. 6 ROG Gebiete der deutschen Küstengewässer einbezogen sind. Für beide Planarten gilt eine Überprüfungspflicht nach spätestens 10 Jahren. Daraus kann eine allgemeine Prüfungspflicht (aber keine strikte Frist aller 10 Jahre) für Raumordnungspläne aller Planungsebenen abgeleitet werden ²¹⁴, wobei die konkreten landesgesetzlichen Regelungen zu beachten sind.

²¹⁴ Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, § 7 Rn 10.

Die Bundesländer treffen in ihren Landesplanungsgesetzen keine einheitlichen Regelungen für Planungszeiträume oder Überprüfungspflichten. Zum Teil wird nur eine Überprüfung des aktuellen Plans gefordert, andere Länder sehen eine Neuaufstellung nach einem bestimmten Zeitraum vor. In Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ist von einem „mittelfristigen Zeitraum“ ohne konkrete Jahresangabe die Rede (§ 3 Abs. 1 LplG Baden-Württemberg, Art.14 Abs. 1 BayLplG, § 3 Abs. 3 LPIG Sachsen-Anhalt).

Einen recht langen Planungszeitraum sieht Schleswig-Holstein mit 15 Jahren vor (§ 5 Abs. 1 Satz 4 LaplaG). Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz folgen der Bundesregelung mit einem Planungs- oder Überprüfungszeitraum von 10 Jahren (§ 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG, § 5 Abs. 7 NROG, § 6 Abs. 6 LPIG Rheinland-Pfalz).

Eine Prüfung oder Neuaufstellung für die Regionalpläne nach kürzeren Zeiträumen fordern die Landesplanungsgesetze von Mecklenburg-Vorpommern (Prüfung nach 5 Jahren bei einem Planungszeitraum von 10 Jahren, § 4 Abs. 2 LPIG Mecklenburg-Vorpommern), Hessen (8 Jahre, § 10 Abs. 7 HLPg) und Thüringen (7 Jahre, § 5 Abs. 6 ThürLPIG). Nordrhein-Westfalen und Sachsen treffen keine eigenen Regelungen, so dass der mittelfristige Zeitraum des § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG gilt.

Einen Überblick über die Planungszeiträume für landesweite Pläne und Regionalpläne gibt folgende Übersicht:

Tabelle 3: Planungszeiträume für Raumordnungspläne in den Bundesländern

Bundesland	Landesentwicklungsplan	Regionalplan	Bundespläne
Baden-Württemberg	§ 3 Abs. 1 mittelfristiger Zeitraum, § 9 Abs. 10 LplG nur allgemeine Fortschreibungspflicht	§ 3 Abs. 1 LplG mittelfristiger Zeitraum	
Bayern	Art. 14 Abs. 1 und 6 BayLplG mittelfristiger Zeitraum, Fortschreibung bei Bedarf	Art. 14 Abs. 1 und 6 BayLplG mittelfristiger Zeitraum, Fortschreibung bei Bedarf	
Brandenburg	Prüfung spätestens nach 10 Jahren, Art. 8 Abs. 5 Landesplanungsvertrag	Anpassung nach spätestens 10 Jahren, § 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG	
Hessen	Anpassung vor Ablauf von 10 Jahren, § 8 Abs. 6 HLPg	Neuaufstellung nach 8 Jahren, § 10 Abs. 7 HLPg	
Mecklenburg-Vorpommern	Planungszeitraum 10 Jahre, Prüfung nach 5 Jahren, § 4 Abs. 2 LPIG	10 Jahre, Prüfung nach 5 Jahren, § 4 Abs. 2 LPIG	
Niedersachsen		Prüfung spätestens nach 10 Jahren, § 5 Abs. 7 NROG	
Nordrhein-Westfalen	keine Regelung	keine Regelung	
Rheinland-Pfalz	Neuaufstellung nach spätestens 10 Jahren, § 6 Abs. 6 LPIG	Neuaufstellung nach spätestens 10 Jahren, § 6 Abs. 6 LPIG	
Sachsen	keine Regelung	keine Regelung	

Bundesland	Landesentwicklungsplan	Regionalplan	Bundespläne
Sachsen-Anhalt	§ 3 Abs. 3 LPIG mittelfristiger Zeitraum	§ 3 Abs. 3 LPIG mittelfristiger Zeitraum	
Schleswig-Holstein	Planungszeitraum 15 Jahre, § 5 Abs. 1 Satz 4 LaplaG	Planungszeitraum 15 Jahre, § 5 Abs. 1 Satz 4 LaplaG	
Thüringen		Prüfung nach 7 Jahren, § 5 Abs. 6 ThürLPIG	
Bund			Prüfung spätestens nach 10 Jahren, § 7 Abs. 8 ROG

Handlungsempfehlung

- Notwendigkeit der Abstimmung und Harmonisierung der Planungszeiträume der Raumordnung und Fachplanung.

4.1.8.2 Prüfung und Teilfortschreibung der Raumordnungspläne

Soweit die Landesplanungsgesetze Maximalfristen für die Prüfung der Raumordnungspläne vorsehen, ist eine Abstimmung auf den sechsjährigen Prüfungszeitraum für die Maßnahmenprogramme bzw. die Bewirtschaftungspläne ohne eine Gesetzesänderung möglich.

Die Pflicht zur Prüfung nach Aktualisierung des Maßnahmenprogramms bzw. Bewirtschaftungsplans könnte für die landesweiten Raumordnungspläne verwaltungsintern durch Verwaltungsvorschriften (VwV) oder behördliche Erlasse vorgegeben werden. Gleiches gilt bezüglich der Regionalplanung, wenn diese durch staatliche Behörden oder Gremien erfolgt (vgl. Kap. 2.2.4.1).

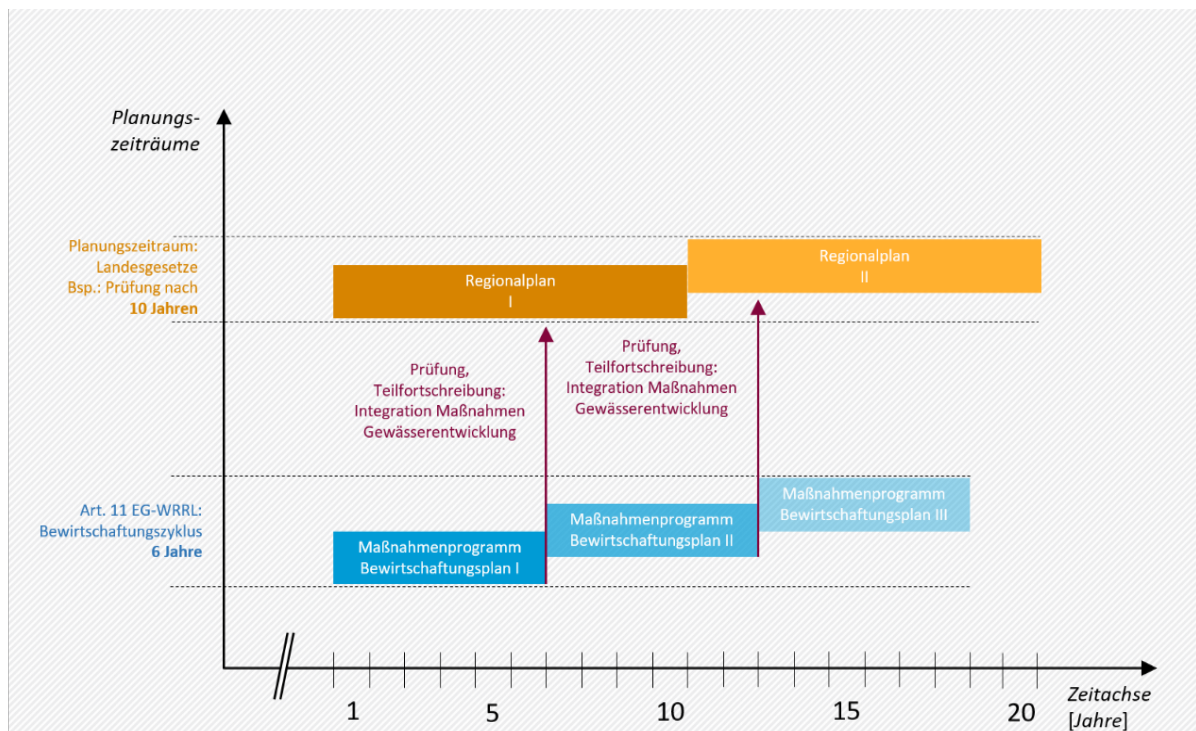
Eine zeitnahe Integration von raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklung ermöglichen Teilfortschreibungen auf der Grundlage von § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG sowohl für die landesweiten Raumordnungspläne als auch die Regionalpläne. Die Integration der Gewässerentwicklungsplanung findet aber in erster Linie auf regionaler Ebene statt.

Da es bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu Verzögerungen kommen kann, sollten Regelungen zu den Prüfungszeiträumen und Teilfortschreibungen direkt auf die Vorlage der wasserrechtlichen Pläne und nicht auf den sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus abstellen.

Der Prüfungszeitraum der Hochwasserrisikomanagementpläne entspricht mit sechs Jahren gemäß § 75 Abs. 6 Satz 3 WHG dem der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne. Somit ist eine Teilfortschreibung der Raumordnungspläne mit dem Schwerpunkt Hochwasserschutz neben der Gewässerentwicklung sinnvoll. Es bietet sich überdies eine Einbindung in bestehende interregionale Hochwasserschutzkonzepte an (ausführlich zu diesem Thema siehe Kap. 5.4.1).

Abb. 23 veranschaulicht die unterschiedlichen Planungszeiträume der Regionalplanung und der Maßnahmenplanung nach WRRL mit möglichen Teilfortschreibungen beispielhaft für einen zehnjährigen Planungszeitraum der Regionalplanung.

Abbildung 23: Abstimmung Planungszeiträume zwischen Raumordnungsplanung und Wasserwirtschaft



Quelle: eigene Darstellung, IÖR

Handlungsempfehlungen

- Prüfung der Regionalpläne nach Vorlage der Maßnahmenprogramme, Gewässerentwicklungspläne und Hochwasserrisikomanagementpläne auf Aktualisierungsbedarf
- ggf. Teilfortschreibung der Regionalpläne mit dem Schwerpunkt Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung zur Integration der raumbedeutsamen Gewässerentwicklungsplanung

4.1.9 Fazit zum Zusammenwirken von Raumplanung und Gewässerentwicklungsplanung

In nach derzeitiger Praxis aufgestellten informellen Gewässerentwicklungsplänen/-konzepten zur Konkretisierung der Maßnahmenprogramme enthaltene Maßnahmen der flächenbezogenen Gewässerentwicklung können nach aktueller Rechtslage auf der Grundlage des § 7 Abs. 4 ROG in die Raumordnungspläne nur dann integriert werden, wenn sie konkrete aktuelle Flächenangaben und einen Standortbezug aufweisen (s. Kap. 3).

Zur Gewährleistung einer effektiven Umsetzung der Maßnahmenprogramme wird die Verankerung einer verpflichtenden Gewässerentwicklungsplanung im WHG empfohlen.

Eine vorsorgliche Standortsicherung kann mittels Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Gewässerentwicklung erfolgen. Der Raumordnung sollte dafür als fachplanerische Grundlage die landesweite Ermittlung und kartografische Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen an die Hand gegeben werden. Es könnte eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung nach dem Vorbild des § 76 WHG für Überschwemmungsgebiete im WHG festgeschrieben werden.

Zur Unterstützung des wasserwirtschaftlichen Ansatzes einer Maßnahmenplanung für die Flussgebietseinheiten sollten überregionale raumordnerische Gesamtkonzepte für die flächenbezo-

gene Gewässerentwicklung erstellt werden. Dies erfordert eine verstärkte interregionale Zusammenarbeit, wobei eine Verbindung mit der überregionalen Hochwasserschutzplanung in Betracht kommt.

Verfahrensrechtlich ist die Implementierung von raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklung in die Regionalplanung durch Teilfortschreibungen unter Nutzung von Synergien mit der Hochwasserschutzplanung zu empfehlen.

Die Abstimmung der Gewässerentwicklungsplanung mit der Raumordnung kann durch die verpflichtende frühzeitige Beteiligung der regionalen Planungsträger an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und die Mitwirkung der obersten Raumordnungsbehörden der Länder in den Flussgebietsgemeinschaften unterstützt werden. Auf Seiten der Raumplanung sollten die landesweiten Raumordnungspläne unter frühzeitiger Beteiligung und im Einvernehmen mit den Umweltressorts aufgestellt werden.

4.2 Bauleitplanung

4.2.1 Flächennutzungsplan

Seitens der Gewässerentwicklungsplanung sind Vorbehalte gegen die Raumplanung vernehmbar, dass die Ziele der Wasserwirtschaft nicht mit denen der Bauleitplanung und Fachplanung kohärent sind. Dabei lassen sich Gewässerentwicklungsflächen auch durch Aufnahme in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sichern.

Der Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB für Flächennutzungspläne ist nicht abschließend, es handelt sich nach dem Gesetzeswortlaut um Regelbeispiele („insbesondere“). Denkbar wäre daher, in Flächennutzungsplänen Flächen speziell zur Gewässerentwicklung und damit unabhängig von anderen Nutzungen (wie dem Hochwasserschutz) auszuweisen.²¹⁵

Um das Bewusstsein der Gemeinden für die Gewässerentwicklung zu schärfen, wäre jedoch eine ausdrückliche Nennung der Gewässerentwicklung im Katalog des § 5 Abs. 2 BauG wünschenswert.²¹⁶

²¹⁵ Stockhaus et al, 2021, S. 123.

²¹⁶ So auch Stockhaus et al. 2021, S. 128 „Klarstellungs- und Erinnerungsfunktion“.

Tabelle 4: Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen im Flächennutzungsplan

Freihalten von Kaltluftentstehungsflächen und Kalt- und Frischluftbahnen (bspw. Hänge von hangparalleler Riegelbebauung freigehalten) durch	Darstellung von Grünflächen, § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB
	Darstellung von Wasserflächen, Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und zur Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB
	Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft und Wald, § 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB
	Darstellung von Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft, § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB
Freihalten von Flächen zum Schutz schädlicher Umwelteinwirkungen	Immissionsschutz, § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB
Standortsteuerung für soziale Infrastrukturen (Freizeit)	Flächen für Einrichtungen des Allgemeinbedarfs, § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. a BauGB
Standortsteuerung für Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen	Flächen für Einrichtungen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. c BauGB
Hinweis auf das Erfordernis einer baulichen Vorsorge gegenüber Naturgefahren auf besonders gefährdeten Flächen	Kennzeichnung der Flächen mit Gefährdungspotenzial durch Naturgefahren (Überschwemmung, Massenbewegungen, Steinschlag), § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB
Überschwemmungsgebiete, fachplanerische Festlegungen (Wasserwirtschaft, Luftreinhaltepläne etc.)	nachrichtliche Übernahme festgesetzter Überschwemmungsgebiete, § 5 Abs. 4a BauGB
	Hochwasserschutz, Gewährleistung des Wasserabflusses, § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB

Die Freihaltung von Flächen wird bisher nur im Interesse des Hochwasserschutzes und des Wasserabflusses genannt. Möglich wäre eine Ergänzung von § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB. Hier könnte als zusätzlicher Grund die Fließgewässerentwicklung aufgenommen werden.²¹⁷

²¹⁷ Ebenso Stockhaus et al. 2021, S. 134.

Formulierungsvorschlag (Fließgewässerentwicklung durch FNP):

(2) Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden:

7. ... die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes, der Regelung des Wasserabflusses und der Fließgewässerentwicklung freizuhalten sind; ...

4.2.2 Bebauungsplan

Anders als bei Flächennutzungsplänen sind die Festsetzungen für die Art der Nutzung in Bebauungsplänen an den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB gebunden.²¹⁸ Auch dieser Katalog bietet mehrere Möglichkeiten der Ausweisung von Flächen zur Gewässerentwicklung:

Tabelle 5: Festsetzungsmöglichkeiten von Gewässerentwicklungsflächen im Bebauungsplan

Schutzflächen	Grünflächen, Wasserflächen, Flächen für Land- und Forstwirtschaft, § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB
	Versorgungsflächen, § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB
Landschaftspflege und -entwicklung	Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft, § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB
Naturgefahrenvorsorge	Flächen mit Gefährdungspotenzial durch Naturgefahren (Überschwemmung, Steinschlag), § 9 Abs. 5 Nr.1 BauGB
Verbesserung bzw. Ermöglichung der Versickerung	Entgegenwirken von Oberflächenabfluss bei Starkregen, § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB
	Überschwemmungsbedrohten Arealen nur schadensresistente Nutzung mit ggf. multifunktional für Notentwässerung planen, § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB
	Nutzungszwecke von Flächen (Parkplätze, Freiflächen, Grünflächen, etc.) zur Speicherung von Extremniederschlägen, § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB
	Freihaltung von Flächen, § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB
	Festsetzen von Flächen für die Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser (einschließlich Notwasserwege), § 9 Abs. 1 Nr.14 BauGB
Hochwasserschutz und Regelung des Niederschlagsabflusses Überschwemmungsgebiete, Fachplanerische Festlegungen	Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB
	Festsetzung von Flächen für Hochwasserschutzanlagen und Regelung des Wasserabflusses, § 9 Abs. 1 Nr.16 BauGB
	nachrichtliche Übernahme aus der Wasserwirtschaft, § 9 Abs. 6a S. 1 u. 2 BauGB

²¹⁸ Stockhaus et al. 2021, S. 123.

Formulierungsvorschlag (Fließgewässerentwicklung durch B-Plan):

(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

16. ... e) die Flächen für die Entwicklung von Fließgewässern; ...

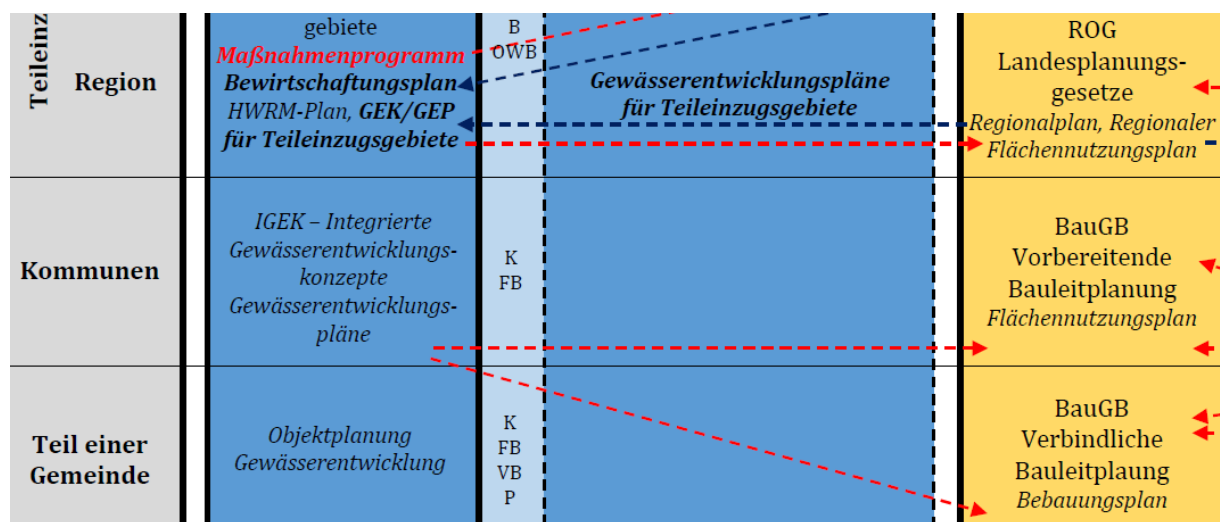
4.2.3 Direkte Integration der wasserrechtlichen Fachplanung in die Bauleitpläne

Nachfolgend werden die rechtlichen Grundlagen einer direkten Integration der (wasserrechtlichen) Fachplanung in die Bauleitpläne erläutert (vgl. Abbildung 24).

Die direkte Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in die Bauleitpläne ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn sie noch keinen Eingang in Regionalpläne gefunden haben, z. B. weil noch gar kein Regionalplan aufgestellt oder dieser noch nicht aktualisiert wurde. In diesen Fällen können die Maßnahmen nicht über die Anpassungspflicht der Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB in die Bauleitpläne implementiert werden.

Es ist zu differenzieren zwischen Planungen, die in die Abwägung für die Aufstellung der Bauleitpläne einfließen und Bestandteil dieser Bauleitpläne werden können und andererseits Schutzgebietsfestsetzungen, an die die Bauleitplanung gebunden ist und die nur nachrichtlich in die Bauleitpläne übernommen werden.

Abbildung 24: Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Bauleitplanung



Quelle: Auszug aus der Masterabbildung im Anhang

4.2.3.1 Wasserrechtliche Fachplanung als Bestandteil der bauleitplanerischen Abwägung

Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen in der Abwägung u. a. die Darstellungen von Landschaftsplänen und wasserrechtlichen Plänen zu berücksichtigen. Dadurch müssen sich die Gemeinden zwingend mit den Inhalten der Pläne auseinandersetzen, können sich jedoch im Rahmen der Abwägung über sie hinwegsetzen.²¹⁹ Erfasst werden hier die Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG und Bewirtschaftungspläne nach § 83 WHG.²²⁰

²¹⁹ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 1 Rn 68.

²²⁰ Ders. in Battis/Krautzberger/Löhr, § 1 Rn 68 a; Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn. 153.

Durch Rechtsverordnung festgesetzte Wasserschutzgebiete gemäß § 51 WHG und Hochwasserschutzgebiete (Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 2 WHG sowie Hochwasserentstehungsgebiete gemäß § 78 d Abs. 2 Satz 3 WHG) sind dagegen nicht Gegenstand der Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB.²²¹ Die Gemeinden sind an diese Gebietsfestsetzungen bei ihren Planungen gebunden.

In die Abwägung nach § 1 Abs. 6 und 7 BauGB sind jedoch die nach § 75 WHG aufgestellten Hochwasserrisikomanagementpläne einzubeziehen.²²²

4.2.3.2 Nachrichtliche Übernahme von Schutzgebieten in Flächennutzungspläne

Da die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in Hochwasserschutzgebieten empfohlen wird, ist auch die Integration dieser Schutzgebiete in die Raumpläne relevant. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 BauGB sollen bereits nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgestellte Planungen nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden. Beabsichtigte Festsetzungen sollen nach § 5 Abs. 4 Satz 2 BauGB im Plan vermerkt werden.

Unter nachrichtlicher Übernahme wird die Information über Festlegungen aufgrund von Planungen nach anderen gesetzlichen Vorschriften im Gebiet des Bauleitplans verstanden. Sie dienen dem Verständnis des Bauleitplans, werden aber nicht dessen Bestandteil.²²³ Erfasst werden von § 5 Abs. 4 Satz 1 BauGB nur rechtsverbindliche Festsetzungen mit Außenwirkung.²²⁴ § 5 Abs. 4a BauGB konkretisiert § 5 Abs. 4 für die Festsetzungen bzw. beabsichtigten Festsetzungen von Hochwasserschutzgebieten. Hierbei handelt es sich um Sollvorschriften, das bedeutet, dass die rechtsverbindlichen oder beabsichtigten Festsetzungen in den Flächennutzungsplan im Regelfall nachrichtlich zu übernehmen bzw. zu vermerken sind.²²⁵

Für die hier in Rede stehende wasserrechtliche Planungen folgt daraus, dass durch Rechtsverordnung festgesetzte Schutzgebiete wie Wasserschutzgebiete (§ 51 WHG) und Hochwasserschutzgebiete (Überschwemmungsgebiete und Hochwasserentstehungsgebiete s.o.) auch für Dritte verbindlich sind und daher nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden. Für Überschwemmungsgebiete und Hochwasserentstehungsgebiete ordnet § 5 Abs. 4a BauGB die Übernahme zudem ausdrücklich an.

Die Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG sind als Verwaltungsvorschriften oder verwaltungsinterne Vorschriften sui generis dagegen nur für die Behörden verbindlich und entfalten keine Außenwirkung (vgl. Kap. 3.5.1). Gleiches gilt nach h. M. für die Bewirtschaftungspläne. Beide Pläne können daher nicht nachrichtlich in die Bauleitpläne übernommen werden.²²⁶

Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten sind gemäß § 78 b Abs. 1 Satz 1 WHG nicht durch Rechtsverordnung festgesetzt, sondern nur in Gefahrenkarten gemäß § 74 WHG enthalten. Sie werden aber in § 5 Abs. 4a ausdrücklich genannt und sind daher nachrichtlich zu übernehmen. Für den Fall, dass die Ausweisung von Schutzgebieten beabsichtigt, aber noch nicht durch Rechtsverordnung umgesetzt ist, wird dies im Flächennutzungsplan vermerkt.

²²¹ Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn 153.

²²² Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn 153, 178 b.

²²³ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 5 Rn 19.

²²⁴ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 6 Rn 27.7.

²²⁵ Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 5 Rn 44, 44 a.

²²⁶ Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, zu § 6 Rn 228. : Keine Aufnahme von Maßnahmenprogrammen in den Bebauungsplan.

4.2.3.3 Nachrichtliche Übernahme von Schutzgebieten in Bebauungspläne

Gemäß § 9 Abs. 6 BauGB sollen auf der Grundlage anderer gesetzlicher Vorschriften getroffene Festsetzungen nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden, soweit sie zu seinem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind. Trotz des unterschiedlichen Wortlauts zu § 5 Abs. 4 BauGB („Planungen“) werden sachlich die gleichen Planungen erfasst.²²⁷

Korrespondierend zu der Vorschrift des § 5 Abs. 4a BauGB sieht § 9 Abs. 6a BauGB die nachrichtliche Übernahme von wasserrechtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten sowie nicht festgesetzten, aber in Gefahrenkarten ausgewiesenen Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten vor.

Ein Vermerk beabsichtigter Festsetzungen ist im Unterschied zu § 5 Abs. 4 BauGB nicht vorgesehen, weil dies dem Charakter des Bebauungsplans als Bauleitplan mit Außenwirkung, der nur rechtsverbindliche Festsetzungen enthält, widersprechen würde.²²⁸ Eine Ausnahme besteht für den Hochwasserschutz, indem noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 Abs. 3 WHG sowie als Risikogebiete gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG bestimmte Gebiete auch im Bebauungsplan vermerkt werden sollen.

Die nachrichtliche Übernahme begründet keine Rechtsverbindlichkeit im Sinne einer Festsetzung des Bebauungsplans. Die Rechtsverbindlichkeit ergibt sich aus den fachplanerischen Festsetzungen selbst, weshalb die Gemeinde auch bei der Aufstellung des Bebauungsplans an die Festsetzungen gebunden ist.²²⁹

Wie bei § 5 Abs. 4 BauGB sind fachplanerische Festsetzungen im Regelfall zu übernehmen, die Voraussetzungen der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit weit auszulegen.²³⁰

4.2.4 Fazit zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Bauleitplanung

Für die Integration der Fachplanung in die Bauleitpläne bieten §§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g, 5 Abs. 4 und 4a sowie 9 Abs. 6 und 6a BauGB eine detaillierte rechtliche Handhabe. Verwaltungsinterne Pläne ohne rechtliche Außenwirkung wie die Gewässerentwicklungspläne zur Konkretisierung der Maßnahmenprogramme fließen in die bauplanungsrechtliche Abwägung mit anderen Belangen ein, können also auch im Abwägungsprozess überwunden werden.

Durch Rechtsverordnung festgesetzte Schutzgebiete fließen nicht in die Abwägung mit anderen Belangen ein, sondern werden nachrichtlich übernommen. Sie können damit nicht im Abwägungsprozess mit anderen Belangen überwunden werden. Hier kommt der Vorteil von Schutzgebietsfestsetzungen gegenüber nur verwaltungsinternen Fachplanungen mit dem Charakter von Fachbeiträgen zum Ausdruck. Zum Vorschlag einer eigenen Schutzgebietskategorie Gewässerentwicklungsflächen siehe Kap. 4.5.

Raumbedeutsame Maßnahmen aus Gewässerentwicklungsplänen, die bereits als Ziele der Raumordnung Eingang in die Raumordnungspläne gefunden haben, sind bereits bei Aufstellung der Raumordnungspläne abschließend abgewogen worden. Sie sind im Rahmen der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB in den Bauleitplänen umzusetzen, können also nicht mehr

²²⁷ Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 6 Rn 277.

²²⁸ Ders. in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 6 Rn 277.

²²⁹ Ders. in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 6 Rn 275, 279.

²³⁰ Mitschang/Reid in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Rn 227, Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 6 Rn. 278.

durch die bauplanungsrechtliche Abwägung überwunden werden. Hier zeigt sich einmal mehr die Bedeutung der Raumordnung für eine verbindliche Gewässerentwicklung.

4.3 Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in die Landschaftsplanung

4.3.1 Ausgangssituation

Bei einer bundesweiten qualitativen Auswertung von Landschaftsplänen konnte Stein²³¹ in Bezug auf gewässerorientierte Maßnahmen zeigen, dass 18% der Landschaftspläne einer Stichprobe die Bewertung des Schutzgutes Wasser gar nicht vornahmen, bei 60% das Schutzgut teilweise bearbeitet wurde und nur 22% eine umfassende und vollständige Auseinandersetzung mit dem Schutzgut vornahmen. Die Wiederherstellung von Gewässern als Maßnahme wurde immerhin von 87% der untersuchten Landschaftspläne gefordert. Zur besseren Einordnung sei darauf hingewiesen, dass eine Reihe der Landschaftspläne in der von Stein²³² durchgeführten Untersuchung 15-20 Jahre zuvor erstellt und eine Fortschreibung bislang noch nicht durchgeführt wurde. Gleichwohl zeigen auch aktuellere Beispiele von Landschaftsplänen bzw. Flächennutzungsplänen, in die die Bewertung und Entwicklung von Natur und Landschaft eingeflossen sind, eine lückenhafte Auseinandersetzung hinsichtlich der Flächenbereitstellung zur Gewässerentwicklung. Beispiele hierfür sind gängige und sehr allgemein formulierte Maßnahmen, wie:

- ▶ Renaturierung (von Gräben und Bächen),
- ▶ Naturnahe Umgestaltung,
- ▶ Offenlegung von Bächen,
- ▶ Anlage von Pufferstreifen,
- ▶ Ergänzung von Ufergehölzen u. ä.

Insbesondere in älteren Dokumenten der kommunalen Landschaftsplanung werden die notwendigen Flächenbezüge nicht sichtbar und können aufgrund der fehlenden Ausweisung (leitbildkonformer) Flächenbedarfe, die für die Gewässerentwicklung bereitgestellt werden müssten, fachlich nicht hinreichend untersetzt werden. Daran anlehnend sollten auch im Rahmen der Planerstellung/Planfortschreibung auf Karten oder Blattschnitten der Bedarf an Gewässerentwicklungsflächen maßstabsgetreu abgebildet und mit der derzeitigen Nutzung verschnitten werden. Somit könnte ein weiterer Verknüpfungspunkt von Fachplanungen untereinander etabliert werden, indem die naturschutzfachliche Planung auf wasserwirtschaftliche Fachplanungen (Maßnahmenprogramme, Gewässerentwicklungspläne, Methode zur Ermittlung von Gewässerentwicklungskorridoren) Bezug nimmt und in diesem Sinne zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen beiträgt.

4.3.2 Vorteile einer Integration über die Landschaftsplanung in die Raumplanung

4.3.2.1 Integration der Landschaftsplanung in Raumordnungspläne

Der Vorteil, Belange der Gewässerentwicklung in die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG aufzunehmen, liegt in erster Linie darin, dass die Integration der Landschaftsplanung in Raum-

²³¹ Stein 2018.

²³² Stein 2018.

ordnungspläne bundes- und landesgesetzlich im Gegensatz zur Integration der wasserwirtschaftlichen Planung bereits konkret normiert ist. Dies betrifft insbesondere die Zuordnung der Planungsebenen und die Art der Integration als Sekundärintegration oder Primärintegration (siehe Kap. 2.4.2.2).

Auf Landesebene ist bspw. mit dem brandenburgischen Fließgewässerschutzsystem ein zusammenhängendes System von Fließgewässern ausgewiesen worden, das in einen naturnahen Zustand zu versetzen ist²³³ und in die Regionalplanung/Landschaftsrahmenplanung übernommen werden soll.

Die administrativ ausgerichteten Planungsebenen der Landschaftsplanung stimmen auch mit denen der Raumordnung und Bauleitplanung überein. Hingegen sind Maßnahmenprogramme für naturräumliche Flussgebietseinheiten aufzustellen, für die es keine entsprechende Planungsebene in der Raumordnung gibt (siehe Kap. 4.1.5.3). Zudem gilt für die Landschaftsplanung die Pflicht, auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnung zu achten (§ 9 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).

4.3.2.2 Berücksichtigungspflicht in der raumordnerischen Abwägung/Begründungspflicht

Die in den Landschaftsrahmenplänen verorteten raumbedeutsame Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nach § 10 Abs. 3 BNatSchG in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG ohne Zulassung von Ausnahmen zu berücksichtigen. Darin besteht eine Verschärfung zur allgemeinen „Soll“-Vorschrift des § 7 Abs. 4 ROG für die Integration von Fachplanungen (s. dazu auch Kap. 2.4.2.2).

Im Abwägungsprozess können auch die Belange der Landschaftsplanung durch andere Belange überwunden werden. Allerdings gilt die oben in Kap. 2.4.2.2 beschriebene Begründungspflicht gemäß § 9 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG, nach der die Überwindung von Inhalten der Landschaftsplanung in Planungen besonders begründet werden muss.

4.3.2.3 Ressortverantwortlichkeit von Wasserwirtschaft und Landschaftsplanung

Ein weiterer Vorteil liegt im Bereich der Zuständigkeiten. Für die Aufstellung von wasserrechtlichen Maßnahmenprogrammen und überörtlichen Landschaftsplänen sind zumeist die Umweltressorts (Ministerien oder nachgeordnete Fachbehörden) zuständig, was eine Abstimmung der Planungen erleichtert.

In einigen Bundesländern (vor allem solche, die dem Integrationsmodell der Primärintegration folgen) sind allerdings die Regionalplanungsträger für die Aufstellung der Landschaftsprogramme zuständig (z. B. Sachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg). In dem Fall bleibt die Problematik oft unzureichender wechselseitiger Beteiligung von Wasserwirtschaft und Raumordnung an den Planungen bestehen.

4.3.3 Fazit zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung über die Landschaftsplanung

Über eine Einbindung von Gewässerentwicklungsflächen in Landschaftsrahmenpläne könnte eine Integration in die Regionalpläne erreicht werden. Eine solche Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung über den „Umweg“ der Landschaftsplanung bietet aufgrund des Fehlens detaillierter gesetzlicher Regelungen zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung nach derzeitiger Rechtslage Vorteile. Die Vorschriften im BNatSchG zur Ver-

²³³ Landschaftsrahmenplan Potsdam-Mittelmark 2006.

wertbarkeit der Landschaftsplanung für die Raumordnung und zur Berücksichtigungs- und Begründungspflicht im Abwägungsprozess dienen einer effektiven Integration in die Raumordnungspläne. Allerdings verlagern sich die Probleme der Integration von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung auf die Integration in die Landschaftsplanung.

Auch für die Integration in die Landschaftsplanung muss die Verwertbarkeit der Pläne (insbesondere konkreter Flächenbezug) verbessert werden. Für die Flussgebietseinheit aufgestellte Maßnahmenprogramme müssen ebenso für die regionale und kommunale Ebene konkretisiert werden.

4.4 Eckpunkte einer Gewässerentwicklungsplanung im WHG

Die nachfolgenden Ausführungen enthalten detaillierte Vorschläge für die Verankerung einer verpflichtenden Konkretisierung der Maßnahmenprogramme durch eine Gewässerentwicklungsplanung im WHG.

Es bietet sich eine Ergänzung von § 82 WHG in einem neuen Absatz an ²³⁴

Handlungsbedarf:

- verpflichtende Konkretisierung der Maßnahmenprogramme im WHG

Formulierungsvorschlag:

§ 82 Maßnahmenprogramm

(...)

(7) Die Maßnahmenprogramme sind in regionalen Gewässerentwicklungsplänen für Teileinzugsgebiete zu konkretisieren.

4.4.1 Räumlicher Bezug

Hinsichtlich des Planungsraums einer eigenständigen Gewässerentwicklungsplanung zur Konkretisierung/Umsetzung der Maßnahmenprogramme sind die unionsrechtlichen (WRRL) und bundesrechtlichen (§ 7 WHG) Vorgaben zu beachten. Diese gehen von den Flussgebietseinheiten als Planungsräume aus. Somit müssen sich auch regionale Gewässerentwicklungspläne an hydrologischen Planungseinheiten und nicht an Verwaltungsgrenzen orientieren.

Wie sich in der Praxis zeigt, können Teileinzugsgebiete aber auch gut als Planungsräume dienen. Soweit Teileinzugsgebiete Ländergrenzen überschreiten, wären die Planungen für den auf das Bundesland entfallenden Teil vorzunehmen. Somit verbleiben diese Umsetzungsplanungen innerhalb der Landesgrenzen der Bundesländer. Für die kommunale Ebene kommen die Wasserkörper als Planungseinheit in Betracht.²³⁵

Die genaue Einteilung der hydrologischen Planungsräume sollte den Landesgesetzgebern überlassen werden, welche dann die Planungseinheiten ihrer bisherigen Praxis für die Gewässerentwicklungsplanungen in die Landeswassergesetze übernehmen könnten.

²³⁴ Siehe auch Formulierungsvorschläge bei Stockhaus et al., 2021, S. 134, 135.

²³⁵ Für ein zweistufiges Planungssystem Reese, NVwZ 2018, S. 1597.

4.4.2 Planungszeiträume

Auch hinsichtlich der Planungszeiträume sollte sich eine eigenständige Gewässerentwicklungsplanung am durch Art. 11 Abs. 8 und Art. 13 Abs. 7 WRRL und § 84 WHG vorgegebenen sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus im Einklang mit der Aufstellung der Maßnahmenprogramme orientieren. Dies ermöglicht zugleich die gemeinsame Gewässerentwicklungs- und Hochwasserschutzplanung.

4.4.3 Übernahme von Regelungen zur Integration aus der Landschaftsplanung

4.4.3.1 Verwertbarkeit für die Raumordnung und Bauleitplanung

Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG ist „auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne Rücksicht zu nehmen“.

Die Verwertbarkeit der Gewässerentwicklungsplanung für die Raumordnung und Bauleitplanung sollte durch eine Formulierung entsprechend § 9 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG im WHG sichergestellt werden.²³⁶

4.4.3.2 Berücksichtigungspflicht in der raumplanerischen Abwägung

Im WHG sollte entsprechend § 10 Abs. 3 BNatSchG ausdrücklich die verpflichtende Berücksichtigung der raumbedeutsamen Maßnahmen, welche in den konkretisierenden Gewässerentwicklungsplänen enthalten sind, im Abwägungsprozess für die Raumordnungspläne vorgesehen werden. Damit würde in Konkretisierung des § 7 Abs. 4 ROG die Gewässerentwicklungsplanung ausdrücklich benannt und in Verschärfung des § 7 Abs. 4 ROG ihre Berücksichtigung in der Abwägung ohne Ausnahme verpflichtend.

Für die Bauleitplanung sieht § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB bereits ausdrücklich auch die Berücksichtigung von wasserrechtlichen Plänen in der bauplanerischen Abwägung vor (siehe oben Kap. 4.2.3.1).

4.4.3.3 Begründungspflicht bei Überwindung in der Abwägung

Die Belange der Gewässerentwicklungsplanung im Abwägungsprozess könnten durch die Einführung einer Begründungspflicht entsprechend § 9 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG, wie sie für die Landschaftsplanung gilt, gestärkt werden.

Danach wäre besonders zu begründen, warum die in den Gewässerentwicklungsplänen enthaltenen raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess für die Aufstellung der Raumordnungspläne und Bauleitpläne hinter anderen Belangen zurückstehen müssen.

Für eine der Landschaftsplanung entsprechende Hervorhebung der Belange des Gewässerschutzes sprechen die unionsrechtlichen Vorgaben der WRRL. Wie das Naturschutzrecht wird durch diese Richtlinie auch das Wasserrecht nunmehr stark unionsrechtlich geprägt. Es hat sich herausgestellt, dass zum Erreichen der Ziele der WRRL gerade eine Umsetzung der raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklung erforderlich ist.

²³⁶ S. Formulierungsvorschlag bei Stockaus et al 2021, S. 135.

Das Unionsrecht darf bei bestehender Sachkompetenz bestimmten Fachplanungen innerhalb der Raumordnung eine besondere Bedeutung beimessen, wenn auch nicht im Sinne eines uneingeschränkten Vorrangs.²³⁷ Die Begründungspflicht führt, wie oben zur Landschaftsplanung dargelegt, nicht zu einem Vorrang der wasserrechtlichen Belange in der Abwägung, zwingt die Planungsträger jedoch zu einer besonders sorgfältigen Auseinandersetzung.

Handlungsbedarf

- Verankerung von Regelungen zur Integration der Gewässerentwicklungsplanung in die Raumordnung und Bauleitplanung nach dem Vorbild der Landschaftsplanung im WHG

4.4.4 Zusammenfassender Formulierungsvorschlag

§ 82 Maßnahmenprogramm

(...)

(7) Die Maßnahmenprogramme sind in regionalen Gewässerentwicklungsplänen für Teileinzugsgebiete zu konkretisieren.

Satz 2

Überschreiten die Teileinzugsgebiete die Grenzen eines Bundeslandes, sind sie für den auf das Bundesland entfallenden Anteil des Teileinzugsgebietes zu konkretisieren.

Satz 3

Die Einzelheiten der Einteilung in hydrologische Planungseinheiten regeln die Länder.

Satz 4

Auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der raumbedeutsamen Maßnahmen in den regionalen Gewässerentwicklungsplänen für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne ist Rücksicht zu nehmen.

Satz 5

Die in den regionalen Gewässerentwicklungsplänen enthaltenen raumbedeutsamen Maßnahmen sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen gemäß § 7 Abs. 2 ROG im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Satz 6

Soweit den in den regionalen Gewässerentwicklungsplänen vorgesehenen raumbedeutsamen Maßnahmen in Raumordnungsplänen und Bauleitplänen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen.

4.4.5 Beteiligung von Stakeholdern

Gewässerentwicklungspläne werden aufgelegt, um der Umsetzung bzw. Konkretisierung der Maßnahmenprogramme und damit der Wasserrahmenrichtlinie zu dienen. Gemäß Art. 14 Abs. 1

²³⁷ Dazu ausführlich Heuser, S. 184.

WRRL ist die aktive Beteiligung interessierter Stellen an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu fördern. Somit müssen potenziell betroffene Grundstücksinhaber und -nutzer in den Planungsprozess für die regionalen Gewässerentwicklungspläne einbezogen werden, wobei die Form der Beteiligung flexibel gestaltet werden kann. Gesetzliche Grundlage ist § 85 WHG in unionsrechtskonformer Auslegung. Zur Klarstellung bietet sich eine ausdrückliche Ergänzung der „konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne“ in § 85 WHG an:

Formulierungsvorschlag zur Ergänzung des § 85 WHG:

„Die zuständigen Behörden fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme einschließlich der konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne sowie der Bewirtschaftungspläne.“

4.4.6 Rechtsnatur der konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne

Die Gewässerentwicklungsplanung soll zwei Funktionen erfüllen:

- ▶ als Konkretisierung der Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG und
- ▶ als wasserwirtschaftlicher Fachbeitrag für die Integration in Raumordnung und Landschaftsplanung.

Daraus folgt, dass deren Verbindlichkeit nicht über die der Maßnahmenprogramme hinausgehen sollte. Dem Charakter einer Fachplanung entsprechend kann sie keine Außenverbindlichkeit (keine Verbindlichkeit für Privatpersonen) besitzen. In Anlehnung an die Maßnahmenprogramme wäre es jedoch möglich, sie landesrechtlich mit Behördenverbindlichkeit auszustatten.

Sie kann sich aber auch entsprechend der Landschaftsplanung in einem reinen Fachbeitrag erschöpfen, dessen Aufstellung aber für die Planungsträger verpflichtend sein sollte.

4.5 Gewässerentwicklungsflächen als eigene Schutzgebietskategorie

Wasserrechtliche Schutzgebiete (z. B. Wasserschutzgebiete gemäß § 51 WHG) werden durch Rechtsverordnung festgesetzt. Sie erhalten damit Rechtsverbindlichkeit mit Außenwirkung. Behörden einschließlich der Träger der Raumordnungsplanung, Bauleitplanung und Fachplanungen sowie Privatpersonen sind an die Festsetzung gebunden. Damit sind sie nicht Gegenstand des Abwägungsvorgangs in anderen Raumplanungen, können also nicht durch Abwägung mit anderen Belangen überwunden werden. Mit der Einführung einer eigenen wasserrechtlichen Schutzgebietskategorie „Gebiete zur Gewässerentwicklung“ im WHG wird eine stärkere Verbindlichkeit erzielt, als durch den oben in Kap. 4.4. beschriebene Gewässerentwicklungsplan mit dem Charakter eines Fachbeitrags. Für die notwendige planerische Flexibilität sollte aber die Einführung beider Instrumente erwogen werden.

Handlungsempfehlungen

- ▶ Für eine Schutzgebietskategorie „Gewässerentwicklungsflächen“ könnte das Stufenmodell für Überschwemmungsgebiete (s.o. Abb. 13) als Vorbild dienen. Danach würden Gewässerentwicklungsflächen unabhängig von bestehenden Nutzungen zunächst landesweit erfasst und kartografisch dargestellt.
- ▶ In einem zweiten Schritt sollten geeignete Flächen vorläufig gesichert und in einem dritten Schritt durch Rechtsverordnung als Schutzgebiete festgesetzt werden.

5 Nutzungskonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen

Nach einem kurzen Einblick in aktuelle Tendenzen der Flächennutzung wird im Folgenden die Vereinbarkeit der flächenbezogenen Gewässerentwicklung mit verschiedenen Nutzungen beleuchtet. Einen Schwerpunkt bilden dabei die Synergien mit dem Hochwasserschutz, wofür auch praktische Beispiele aus der Raumplanungspraxis angeführt werden. Soweit Nutzungskonflikte bestehen, werden mögliche raumplanerische Lösungsansätze aufgezeigt.

In der Praxis spielt die Ausweisung von Flächen der Gewässerentwicklung als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe eine große Rolle. Die dafür gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen werden daher im Folgenden auch betrachtet. Damit im Zusammenhang steht u. a. die Frage, ob Maßnahmen der Renaturierung selbst einen Eingriff mit der Folge einer Kompensationspflicht darstellen können.

Folgende Bereiche werden genauer betrachtet:

- ▶ Vereinbarkeit der Gewässerentwicklung mit landwirtschaftlicher Nutzung,
- ▶ Gewässerentwicklung in Bereichen mit Restriktionen (insbesondere Siedlungen, Infrastruktur),
- ▶ Vereinbarkeit mit der Binnenschifffahrt,
- ▶ Anwendung der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung auf Renaturierungsmaßnahmen,
- ▶ Nutzung von Flächen der Gewässerentwicklung als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe sowie
- ▶ Synergien mit dem Hochwasserschutz, Biotopverbund, Klimaschutz und der Klimaanpassung.

5.1 Nutzungsdruck

Im Rahmen der Potenzialanalyse für die Bereitstellung von Gewässerentwicklungsflächen sind allgemeine Trends und Tendenzen der Landnutzungsentwicklung zu berücksichtigen, um ggf. auf diese zu reagieren und anhand einer frühzeitigen Flächensicherung für die Gewässerentwicklung konfligierende Entwicklungspfade zu minimieren. Hierfür können Daten des Umweltbundesamtes hinzugezogen werden, die im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel für die Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 erstellt wurden.²³⁸ Die „Siedlungsflächenprojektion 2045“ ermöglicht anhand hochaufgelöster Landnutzungsprojektionen mit dem Schwerpunkt Siedlungsflächenprojektion (im Raster von 100x100 m) kleinräumige Analysen für die Szenarien „Stabilität“, „Trend“ und „Dynamik“.²³⁹

Neben der moderaten bis starken Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen und dem leichten Rückgang landwirtschaftlicher Flächen fällt die für die grundlegenden Ansätze der Gewässerentwicklung als positive einzuordnende leichte Zunahmen der Wald- und naturnahen Flächen auf.

²³⁸ Kahleborn et al. 2021.

²³⁹ Behmer 2019, S. 5.

Insbesondere die Gemeinden im Umland großer Metropolen könnten deutlich wachsen, woraus wiederum Flächennutzungskonkurrenzen erwachsen, die auch die Gewässerentwicklung betreffen könnten. Lösungsansätze für einzelne Nutzungskonkurrenzen und Synergien werden im Folgenden näher ausgeführt.

5.2 Sektoren

Nachfolgend werden mögliche Nutzungskonflikte im Zusammenhang mit der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in den Schwerpunktbereichen der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, in Bereichen mit Restriktionen, der Nutzung der Gewässer für die Schifffahrt sowie mit den Zielen des Naturschutzes skizziert und raumplanerische Lösungsansätze aufgezeigt.

5.2.1 Land- und Forstwirtschaft

Flächen, die durch die (laterale) Gewässerentwicklung in Anspruch genommen werden, können i.d.R. nicht mehr konventionell landwirtschaftlich genutzt werden. Dabei stellt die Gewässerentwicklung nicht die landwirtschaftliche Nutzung in Gänze in Frage, sondern nur im Bereich der rezenten Gewässerentwicklung. Die angrenzenden Flächen können weiter genutzt werden.

Wenn die Ansprüche an die Entwässerung weiter bedient werden können, besteht eine grundsätzliche Vereinbarkeit von Land- und Forstwirtschaft und Gewässerentwicklung im Ganzen, jedoch nicht auf der lokal durch das Gewässer in Anspruch genommenen Fläche.

Die Raumordnungsplanung kann in diesem Fall von dem Instrument der bedingten Festsetzung zur Ermöglichung einer landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Nutzung des Gewässerentwicklungskorridors bis zur Vereinnahmung durch das Gewässer Gebrauch machen.

Gemäß § 7 Abs. 1 ROG kann festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind. Einige Landesplanungsgesetze sehen ebenfalls Möglichkeiten vor, Festlegungen in Raumordnungsplänen mit Bedingungen oder Befristungen zu versehen, so z. B. § 2 Abs. 1 Sächs-LPlG. Und § 2 Abs. 1 Thüringer Landesplanungsgesetz (ThürLPlG) ermöglicht es, in einem Raumordnungsplan festzulegen, „dass bestimmte der in ihm geregelten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen nur für einen bestimmten Zeitraum vorgesehen oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen oder nicht vorgesehen sind“, wobei die nachfolgende Funktion oder Nutzung bestimmt werden soll.

5.2.2 Gewässerentwicklung in Bereichen mit Restriktionen

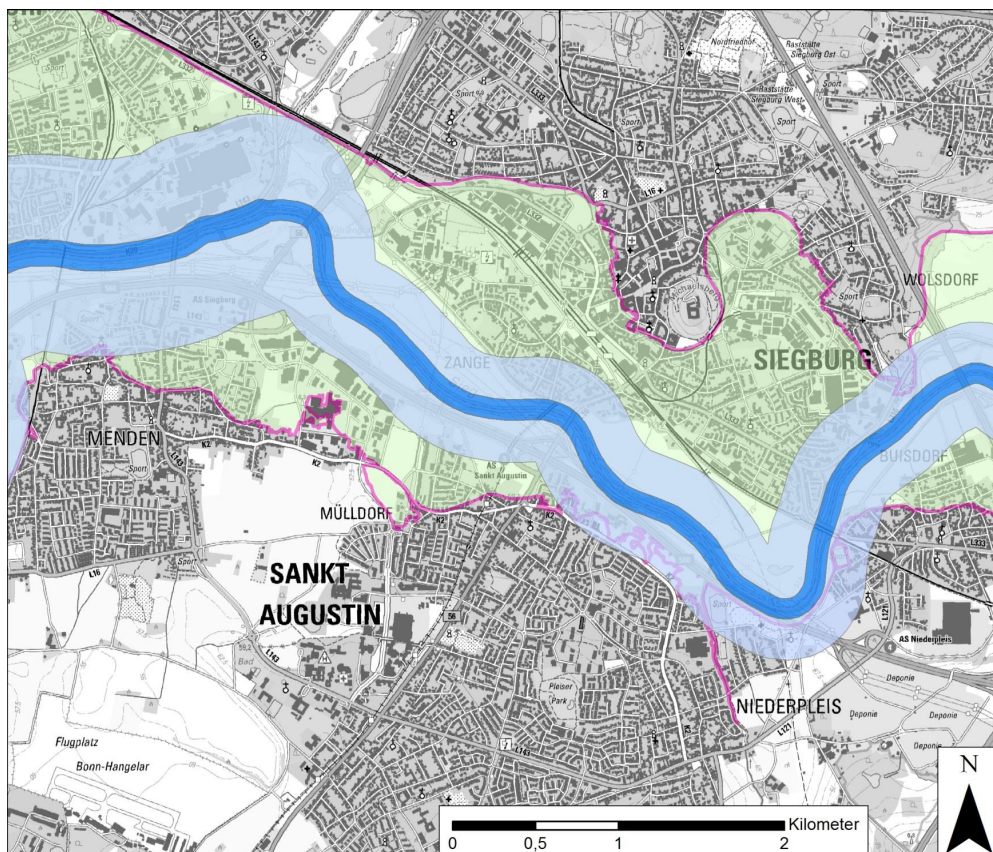
Gewässerentwicklung kann auch in Bereichen mit Restriktionen (unveränderbaren Nutzungen wie bspw. Siedlungslagen und Infrastruktur) erfolgen. Siedlungsflächen, industrielle Anlagen oder sonstige Bebauung im Umfeld schließen nicht zwangsläufig eine Gewässerentwicklung aus. Nach einem Abgleich des typspezifischen Leitbilds mit der Bestandsaufnahme und vorhandenen Defiziten lassen sich unter Berücksichtigung bestehender Restriktionen häufig Restflächen im oder am Gewässer für die Gewässerentwicklung ableiten.

Geringe Flächenverfügbarkeit bedeutet nicht zwangsläufig, dass keine Entwicklungsmöglichkeiten der Gewässer vorhanden sind. Ein Gewässer muss nicht auf seiner gesamten Länge vollständig naturnah gestaltet sein, um der Lebensgemeinschaft entsprechende Habitate liefern zu können. Streckenweise ist es ausreichend, wenn Sohl- und Uferbereiche naturnah gestaltet sind und damit sogenannte „Trittsteine“ geschaffen werden.

Eine vom Deutschen Rat für Landespflege erarbeitete Methode beschreibt in diesem Kontext das Konzept einer ressourcenschonenden Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen.²⁴⁰ Die sogenannte Strahlwirkungs- und Trittsteinkonzeption bietet dabei den Vorteil, gewässertypspezifisch ein Minimum an Flächen zu ermitteln, die neben der Bereitstellung ausreichender Habitate für die Etablierung, den Erhalt und die Ausbreitung stabiler Populationen der verschiedenen Fließgewässerorganismen für die elementar wichtige Durchwanderbarkeit von Fließgewässerorganismen zuträglich wäre. Bei einer flächendeckenden Anwendung auf die bundesweiten Gewässernetze könnte die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen anhand der Strahlwirkungs- und Trittsteinkonzeption wirkungsanalytisch begründet und in ihrer Ausdehnung weiter geschärft werden.

Zur Ermittlung geeigneter Flächen erfolgt zunächst eine Generierung der typspezifischen Gewässerentwicklungsfläche auf Basis naturwissenschaftlicher und ingenieurtechnischer Ermittlung (siehe nachstehende Abbildung).

Abbildung 25: Beispiel für Gewässerentwicklung in urbanem Raum (Typspezifische Gewässerentwicklungsfläche (blau))

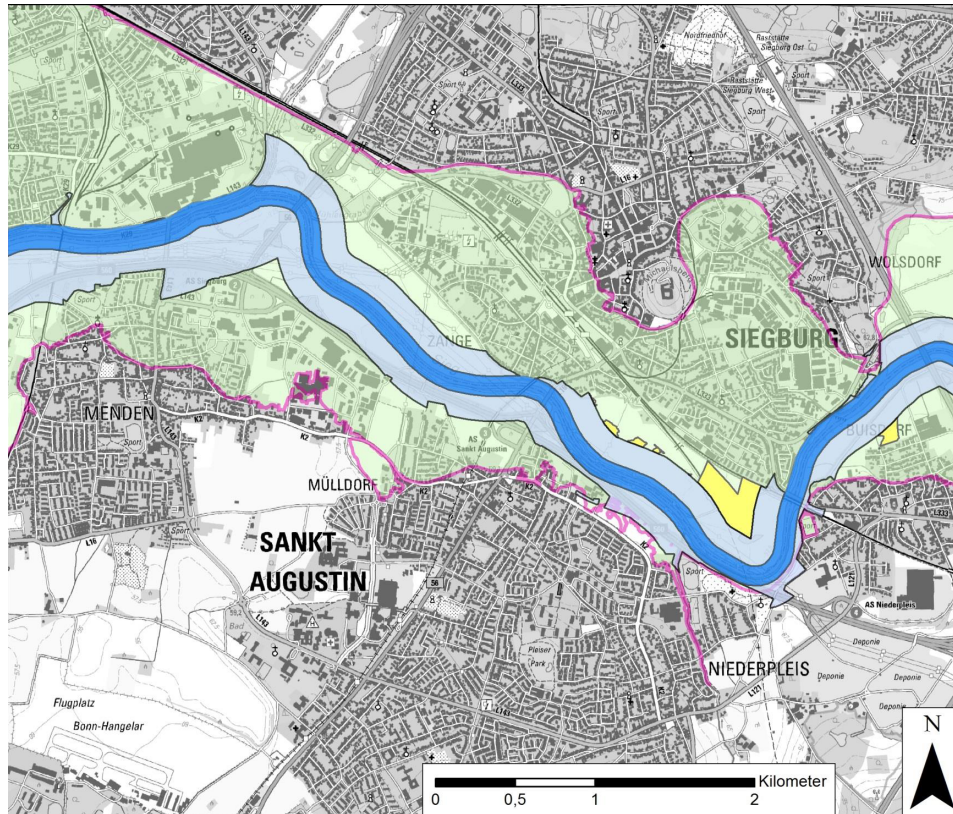


Quelle: Planungsbüro Koenzen, 2017, Folie 46

Die potenziellen Gewässerentwicklungsflächen können aufgrund vorhandener Restriktionen „zugeschnitten“ und eingegrenzt werden (siehe nachfolgende Abbildung).

²⁴⁰ DRL 2008, S. 5.

Abbildung 26: Beispiel für Gewässerentwicklung in urbanem Raum (verbleibende Gewässerentwicklungsfläche (blau) unter Berücksichtigung von Restriktionen, hier Siedlungslagen)



Quelle: Planungsbüro Koenzen, 2017, Folie 50

5.2.3 Konflikt mit dem Ausbau der Binnenschifffahrt

Die Initiierung einer eigendynamischen Gewässerentwicklung im Hauptlauf lässt sich mit der Schifffahrt zum Zwecke des gewerblichen Güter- und Personenverkehrs nicht vereinbaren. An (Bundes)wasserstraßen mit motorgetriebenem Schiffsverkehr kommt daher eine eigendynamische und auf Laufverlagerungen ausgerichtete Gewässerentwicklung i.d.R. nicht in Betracht.

Anders ist die Situation an Nebenwasserstraßen mit Freizeitschifffahrt und insbesondere mit muskelbetriebenen Booten. Hier lässt sich – nach Abwägung der lokalen Entwicklungsmöglichkeiten und schifffahrtlichen Belangen – eine Gewässerentwicklung realisieren, so dass an diesen Gewässern die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen sinnvoll erscheint, wenngleich eine Einzelfallentscheidung erforderlich bleibt. Die fachliche Vereinbarkeit ist damit nur eingeschränkt gegeben.

Der Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 7 ROG besagt, dass die Voraussetzungen für die Verlagerung von Verkehr u. a. auf Wasserstraßen zu verbessern sind. Dieses Erfordernis nehmen die Bundesländer in die Landesentwicklungspläne, oft als (der Abwägung nicht mehr zugängliches) Ziel der Raumordnung, auf. So sieht z. B. der Sächsische Landesentwicklungsplan als Ziel der Raumordnung den Bau eines neuen Terminals für den kombinierten Ver-

kehr im Hafen Riesa vor. Für den Hafen Dresden schreibt der Landesentwicklungsplan die Weiterentwicklung des „Projektladeverkehr(s), für den Umschlag von Massen- und Stückgütern sowie den Containerverkehr“ als Ziel der Raumordnung vor.²⁴¹

Des Weiteren obliegt die Planung oder der Ausbau von Bundeswasserstraßen dem Bund. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes müssen die Ziele der Raumordnung aber gemäß § 5 Abs. 1 ROG nur unter einschränkenden Voraussetzungen beachtet werden, insbesondere muss es Standortalternativen für die Durchführung der Maßnahmen des Bundes geben. Die Ausweisung eines Vorranggebietes zur Gewässerentwicklung kann daher einer Planung des Bundes für die Inbetriebnahme einer neuen Bundeswasserstraße nicht entgegengesetzt werden, wenn es dafür keine Standortalternative gibt.

Die Stärkung der Binnenschifffahrt ist aus Sicht der Gewässerentwicklung und zum Erreichen der Ziele der WRRL kritisch zu betrachten. Zur Ermöglichung der Gewässerentwicklung sollte auf die Nutzung weiterer Fließgewässer über die bisherigen Bundeswasserstraßen hinaus für den motorgetriebenen Schiffverkehr verzichtet werden.

5.2.4 Maßnahmen der Gewässerentwicklung als naturschutzrechtlicher Eingriff?

Mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere für den Erhalt und die Erweiterung des Biotopverbundes, ergeben sich überwiegend Synergien mit Maßnahmen der Gewässerentwicklung (s. dazu unten Kap. 5.4).

Zu untersuchen ist jedoch, inwieweit Maßnahmen der Gewässerentwicklung einen Eingriff im Sinne des Naturschutzrechts darstellen können und welche gesetzgeberischen Ansätze zur Minderung dieses Konfliktes beitragen.²⁴²

Gemäß § 14 Abs. 1 BNatSchG sind Eingriffe Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen und Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels mit dem Potenzial einer erheblichen Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes.

Unter dem Naturhaushalt ist nach der Definition des § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG das Wirkungsgefüge aus den Naturgütern Boden, Wasser, Luft, Klima, Tieren und Pflanzen zu verstehen.

Dieses wird in jedem Fall beeinträchtigt, wenn die Artenvielfalt abnimmt oder sich die Bestände der einzelnen Arten verringern.²⁴³ Umstritten ist, ob darüber hinaus eine bloße Belastung von Boden, Wasser, Luft oder Klima ohne Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt genügt.

Unter dem Landschaftsbild ist die von Menschen wahrgenommene Erscheinung der Landschaft einschließlich ihrer Geräusche und Gerüche zu verstehen. Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes stellen nur aus der menschlichen Wahrnehmung betrachtet negative Veränderungen dar.²⁴⁴

²⁴¹ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Z 3.6.3 und Z 3.6.4, S. 71.

²⁴² Ausführlich dazu Stockhaus et al., Kap. 3.2.3, S. 69 ff.

²⁴³ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93.EL 2020, § 14 BNatSchG Rn 13.

²⁴⁴ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 14 BNatSchG Rn 14.

Unter den Begriff der Grundflächen i. S. v. § 14 Abs. 1 BNatSchG fallen auch Wasserflächen und Gewässerbetten. Die Gestalt von Grundflächen umfasst zudem künstlich geschaffene Bestandteile.²⁴⁵ Gewässerbezogene Veränderungen können u. a. in der wesentlichen Änderung von Gewässern²⁴⁶ oder der Flutung von Rückhalteräumen²⁴⁷ bestehen.

Es ist daher die Frage zu klären, ob Maßnahmen der Gewässerentwicklung den Eingriffsbegriff erfüllen können und damit eine Kompensationspflicht nach § 15 BNatSchG auslösen. Diese Frage ist insbesondere bei Maßnahmen der Gewässerentwicklung als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme relevant, da hier für die Anerkennung häufig eine Aufwertung in Form der Renaturierung stattfinden muss.

Nach § 39 WHG umfasst die Gewässerunterhaltung neben der Pflege auch die Entwicklung von oberirdischen Gewässern. Insbesondere die Neuanpflanzung einer standortgerechten Ufervegetation und die Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit sind im Sinne der Gewässerentwicklung als Teil der Gewässerunterhaltung gesetzlich festgeschrieben (§ 39 Abs. 1 Nr. 2, 4 WHG).

Je nach Umfang kann demnach Gewässerentwicklung durch Gewässerunterhaltung oder durch Gewässerausbau (Umgestaltung) erfolgen, woran zudem ein Genehmigungserfordernis geknüpft ist. Inwieweit es sich dabei um eine wesentliche Umgestaltung des Gewässers und seiner Ufer nach § 67 Abs. 2 WHG handelt, ist fallspezifisch zu beurteilen und wird von den zuständigen Wasserbehörden geprüft. Insbesondere die Initialmaßnahmen für eine eigendynamische Entwicklung können erfahrungsgemäß auch im Zuge der Gewässerunterhaltung umgesetzt werden und sind nicht dem Planfeststellungsverfahren für den Gewässerausbau nach § 68 Abs. 1 WHG zuzuordnen.

Bei Maßnahmen der Gewässerentwicklung, die formal den Eingriffsbegriff erfüllen, ist eine ganzheitliche Betrachtungsweise heranzuziehen. Ein Eingriff bedarf dann keiner Ausgleichsmaßnahme, wenn sich die ökologische Gesamtbilanz aufgrund seiner positiven Wirkungen verbessert (sog. Selbstkompensation).²⁴⁸ Anders verhält es sich bei einer neutralen Bilanz wie dem Ersatz eines wertvollen Habitats durch ein anderes.²⁴⁹

Die Herstellung des guten ökologischen Zustandes oder Potenzials eines Gewässers und die Schaffung eines naturnahen Gewässerumfeldes werden häufig zu einer positiven ökologischen Gesamtbilanz führen, auch wenn (nichtaquatischer) Lebensraum dadurch verdrängt wird. Die Maßnahmen bedürfen einer Einzelfallbetrachtung.

Einige Bundesländer haben „Negativkataloge“ oder „Positivkataloge“ zu Eingriffstatbeständen in ihre Naturschutzgesetze aufgenommen.²⁵⁰ Darin werden Maßnahmen entweder ausdrücklich als Eingriff betrachtet oder davon ausgenommen. Überwiegend wird der Gewässerausbau als Eingriff angesehen, die Gewässerunterhaltung dagegen nicht (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 SächsNatSchG, § 8 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 2 LNatSchG Schleswig-Holstein).

Zu begrüßen sind differenzierende Regelungen wie § 30 Abs. 1 Nr. 5 LNatSchG NRW oder § 12 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 1 NatSchAG M-V. Diese sehen zwar die Umgestaltung von Gewässern oder ihrer Ufer ausdrücklich als Eingriff an, nehmen aber als Ausnahme solche Umgestaltungen aus, die einer ökologischen Verbesserung zur Erreichung der Ziele nach § 27 WHG dienen (NRW)

²⁴⁵ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 14 BNatSchG Rn. 5.

²⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 11.08.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20

²⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 22.10.2015, 7 C 15.13, ZUR 2015, 85.

²⁴⁸ BVerwG, ZUR 2015, 85; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 12.

²⁴⁹ BVerwG, NVwZ 2009, 521; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 12.

²⁵⁰ Stockhaus et al., S. 72.

bzw. Bestandteil der Maßnahmenprogramme oder Bewirtschaftungspläne gemäß den §§ 82 und 83 des WHG sind (MV).²⁵¹

Zur Konfliktregelung tragen auch Verordnungsermächtigungen zur Bestimmung von Ausnahmen vom Eingriffsbegriff, wie sie § 12 Abs. 2 NatSchAG MV für Maßnahmen des Gewässerschutzes enthält, bei.

5.3 Ökokonto- und Flächenpoolösungen

Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen ist die Bedeutung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe. Neben der klassischen naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung gibt es im Wasserrecht und in der Bauleitplanung spezielle Möglichkeiten der Nutzung bzw. Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen. In der Bauleitplanung wird die Ausweisung von Kompensationsflächen gegenüber den strengen zeitlichen und räumlichen Vorgaben des Naturschutzrechts erleichtert.

Diese Flächen haben den Vorteil, dass sie anderen Nutzungen entzogen sind, sprich keinen Nutzungskonkurrenzen mehr unterliegen.

5.3.1 Naturschutzrechtliche Eingriffe im Rahmen landwirtschaftlicher Tätigkeit

Potenziell geeignete Flächen für die Gewässerentwicklung werden häufig landwirtschaftlich genutzt. Es ist daher die Frage zu stellen, inwieweit gerade auch für Landwirte eine Freigabe dieser Flächen als Kompensationsflächen als Ausgleich für Eingriffe im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit an anderer Stelle in Betracht kommt.

Gemäß § 14 Abs. 2 BNatSchG stellt u. a. die land- und forstwirtschaftliche Nutzung keinen Eingriff dar, soweit die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dabei berücksichtigt werden. Privilegiert ist allerdings nur die tägliche Bodennutzung, d. h. die zur Ertragsgewinnung zu verrichtenden üblichen Tätigkeiten. Nicht erfasst werden Tätigkeiten, die zur erstmaligen Aufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung notwendig sind, insbesondere der Umbruch von Grünland in Ackerland oder die Entwässerung von Böden.²⁵² Diese Tätigkeiten erfüllen den Eingriffsbegriff und sind damit ausgleichspflichtig.

Daraus ergibt sich, dass z. B. die Bereitstellung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen für die Gewässerentwicklung als Ausgleich für die Erweiterung einer landwirtschaftlichen Nutzung an anderer Stelle grundsätzlich in Betracht kommt.

5.3.2 Kompensationsflächen im Naturschutzrecht

Gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist der Verursacher unvermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verpflichtet, diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege können sich dabei nicht in der rechtlichen Sicherung von Ausgleichsflächen, z. B.

²⁵¹ Siehe auch Stockhaus et al., S. 72.

²⁵² Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 14 BNatSchG Rn 22.

durch Kauf oder Einbeziehung in ein Schutzgebiet, erschöpfen, sondern erforderlich ist physisch-reale Kompensation.²⁵³ Als Ausgleichsflächen kommen daher nur solche mit einem naturschutzfachlichen Aufwertungspotenzial in Betracht.²⁵⁴ Dies ist z. B. bei landwirtschaftlich genutzten Flächen der Fall.²⁵⁵

Werden bisher nutzungsfreie Flächen für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen der Gewässerentwicklung genutzt, genügt nicht die Freihaltung, sondern es muss eine Aufwertung insbesondere in Form der Renaturierung stattfinden. Gemäß § 15 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG können auch in Maßnahmenprogrammen gemäß § 82 WHG festgelegte Maßnahmen des Gewässerschutzes gleichzeitig die Funktion von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen erfüllen. Unter dem Ausgleich wird nach § 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise verstanden. Ersetzen bedeutet, die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in „gleichwertiger“ Weise wiederherzustellen, § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG. Ersatz und Ausgleich sind gesetzlich gleichgestellt. Beim Ersatz werden weniger strenge Anforderungen an den räumlichen und den funktionalen Zusammenhang zum Eingriff gestellt.²⁵⁶ In funktionaler Hinsicht müssen beim Ausgleich gerade die beeinträchtigten Funktionen wiederhergestellt werden,²⁵⁷ während beim Ersatz die Herstellung ähnlicher, nicht notwendig identischer Funktionen genügt.²⁵⁸

In räumlicher Hinsicht muss der Ausgleich zwar nicht unmittelbar am Ort des Eingriffs erfolgen, aber jedenfalls darauf zurückwirken.²⁵⁹ Dagegen genügt es gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG, wenn der Ersatz innerhalb desselben Naturraumes stattfindet. Eine sinnvolle Erweiterung des räumlichen Zusammenhanges für Ersatzmaßnahmen enthält § 10 Abs. 1 SächsNatSchG, wonach der Ersatz innerhalb der regionalen Planungsregion oder innerhalb der sächsischen Teile derselben Flussgebietseinheit stattfinden kann. Dies erleichtert die Festsetzung von Flächen für Ersatzmaßnahmen in Regionalplänen und speziell die Heranziehung von in Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG enthaltenen Maßnahmen zur Gewässerentwicklung als Ersatzmaßnahmen. Somit besteht auch im Außenbereich eine gewisse Flexibilität für die Realisierung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs bzw. Ersatzes.

Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG ist bei der Verwendung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen für Kompensationsmaßnahmen Zurückhaltung geboten, wenn damit eine Herausnahme aus der Nutzung verbunden ist. Vorrangig sollen Mittel wie Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen, Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen geprüft werden.

Zur „Wiedervernetzung von Lebensräumen“ zählt auch die Herstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern.²⁶⁰ Allerdings stellt diese Maßnahme keinen adäquaten Ausgleich oder Ersatz dar, wenn bei dem Eingriff, insbesondere durch Versiegelung, Bodenfunktionen vollständig entzogen wurden.²⁶¹

²⁵³ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 9.

²⁵⁴ BVerwG NVwZ 2011, 1124; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 10, 11.

²⁵⁵ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 9.

²⁵⁶ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 23.

²⁵⁷ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 18.

²⁵⁸ BVerwG, NuR 2004, 366, 373; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 24.

²⁵⁹ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn 20.

²⁶⁰ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 35.

²⁶¹ Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 24.

Die Nutzung von landwirtschaftlich genutzten Flächen als Kompensationsflächen für Maßnahmen der Gewässerentwicklung bedarf somit einer besonders sorgfältigen Prüfung von Alternativen, ist jedoch nicht ausgeschlossen.

5.3.3 Begriffe des Ökokontos und Flächenpools

Gemäß § 15 Abs. 5 BNatSchG sind Eingriffe in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen. Maßgeblich ist dabei nicht schon die Bereitstellung der Fläche oder der Beginn der Kompensationsmaßnahme, sondern der Erfolg der durchgeführten Kompensationsmaßnahme. Die Frist ist von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts wird in der Literatur teilweise eine Maximalfrist von 25 Jahren angenommen.²⁶² Insbesondere wenn Ausgleichsflächen erst beschafft werden müssen, ist die Entfaltung einer Kompensationswirkung zeitnah zu dem Eingriff schwer realisierbar. § 16 BNatSchG sieht daher eine Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen vor. Diese Vorschrift bildet die Grundlage für die Zulässigkeit von Flächenpools und Ökokonten. Bei bevorratenden Maßnahmen sind die näheren Umstände späterer Eingriffe zum Zeitpunkt der Durchführung der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme häufig noch nicht absehbar und somit auch nicht die Eignung als Kompensationsmaßnahme.²⁶³ Zur Lösung dieses Problems dienen Ökokonten. Hier können Maßnahmen angesammelt und verbucht und „passenden“ Eingriffen zugeordnet werden. Potenzielle Eingriffsverursacher können auf den Flächenpool und/oder das Ökokonto zurückgreifen und Flächen oder Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erwerben.²⁶⁴ Potenziell für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehene Flächen können in einem sog. Flächenpool bereitgestellt werden. Die Flächen werden üblicherweise in die Landschafts-, Raumordnungs- und Bauleitpläne aufgenommen.²⁶⁵ Die Einzelheiten zu Ökokonten und Flächenpools, insbesondere Erfassung, Bewertung, Buchung, Genehmigungsbedürftigkeit und Handelbarkeit der Maßnahmen sowie der Übergang der Verantwortung vom Eingriffsverursacher (§ 15 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG) auf Dritte richten sich gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nach Landesrecht.

Überwiegend haben die Bundesländer die Einzelheiten zu Flächenpool und Ökokonto nach § 16 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG in speziellen Verordnungen geregelt (z. B. Flächenpoolverordnung (FPV) Brandenburg, Kompensationsverordnung (KV) Hessen, ÖkokontoVO Hamburg). Einzelne Länder, wie z. B. das Saarland, enthalten diese detaillierten Regelungen bereits in ihren Naturschutzgesetzen (vgl. § 30 SNG).

Gemäß § 16 Abs. 1 BNatSchG sind Maßnahmen als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme anzuerkennen, wenn für sie u. a. keine öffentlichen Fördermittel für die Maßnahme in Anspruch genommen werden. Werden Maßnahmen nur anteilig öffentlich gefördert, kann das Landesrecht die Anrechnung des Eigenanteils vorsehen.²⁶⁶ Eine solche Anrechnung erlaubt z. B. § 11 Abs. 1 Satz 4 SächsNatSchG. Derartige Regelungen sind zu begrüßen, denn Maßnahmen der Gewässerentwicklung werden vielfach nicht ohne eine öffentliche Förderung auskommen.

Beispiel: Landschaftsprogramm Sachsen 2013, FZ 20²⁶⁷

„Im Zuge der Landschaftsrahmenplanung und der kommunalen Landschaftsplanung sind auf der Grundlage von Flächenpoolkonzeptionen Gebiete festzulegen, in denen unvermeidbare

²⁶² Ders. in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 15 BNatSchG Rn. 15.

²⁶³ Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 16 BNatSchG Rn 6.

²⁶⁴ Lütkes in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 16 Rn 2.

²⁶⁵ Ders. in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 16 Rn 6.

²⁶⁶ Ders. in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 16 Rn 15.

²⁶⁷ LEP Sachsen 2013, Anhang A 1 zum Landesentwicklungsplan 2013, Fachplanerische Inhalte des Landschaftsprogramms, S. 31.

Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes, insbesondere bei Eingriffen von überörtlicher Bedeutung, an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs ausgeglichen oder ersetzt werden können.“

Auszug aus der Begründung zu FZ 20:

„Für Flächenpoolkonzeptionen bieten sich insbesondere Flächen an, die für folgende Maßnahmen geeignet sind:

...

- *Schaffung von Abstandsflächen entlang von Gewässern, die aus der ackerbaulichen Nutzung genommen werden,*
- *Schaffung von Streifen entlang von Gewässern, die deren eigendynamische Entwicklung ermöglichen sollen,*

...“

5.3.4 Ausweisung von Kompensationsflächen in Raumordnungsplänen

Gemäß § 13 Abs. 5 Satz 2 ROG können Festlegungen zur Freiraumstruktur in Raumordnungsplänen auch Bestimmungen zu Ausgleich, Ersatz oder Minderung von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes oder Landschaftsbildes beinhalten.

Beispiel: Landesentwicklungsplan Thüringen

6.1.2 G 1

Für raumbedeutsame naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie forstrechtliche Ausgleichsaufforstungen sollen bevorzugt Flächen aus den landesweiten Flächenpools, aus bauleitplanerischen Ökokonten sowie Maßnahmen aus den Plänen nach § 82 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) genutzt werden.

Rückbau von Versiegelungen und Renaturierung von Brachflächen sowie eine Lenkung zur Verbesserung der Vernetzung in Wald- und Auenfreiraumverbundsystemen soll der Neuausweisung von Kompensationsflächen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen vorgezogen werden.

5.3.5 Kompensationsflächen in Bauleitplänen

Die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege sind nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen und nach § 1 Abs. 7 sowie § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB in die städtebauliche Gesamtabwägung einzubeziehen. Diese Form der Eingriffsregelung wurde 1993 mit dem Baurechtskompromiss in das Bauplanungsrecht integriert. Das Bundesnaturschutzgesetz verweist in § 18 Abs. 1 auf die baurechtliche Eingriffsregelung. Danach ist bei der Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen „[...] über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden“. Der Ausgleich von voraussichtlichen Eingriffen in Natur und Landschaft durch die Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans richtet sich somit ausschließlich nach dem BauGB. Die Eingriffsregelung stellt hierbei einen fachlichen Teilbeitrag für den Umweltbericht dar. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung der §§ 14-17 BNatSchG ist daher hier nicht anwendbar (§ 18 Abs. 1 und 2 BNatSchG). Lediglich die Prüfung des Tatbestands „Eingriff in Natur und Landschaft“ ist nach § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB weiterhin nach dem Fachrecht des § 14 BNatSchG zu beurteilen.²⁶⁸ Die daraus resultierenden Rechtsfolgen sind nach dem BauGB zu prüfen. Im Außenbereich gilt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung indes unmittelbar.

²⁶⁸ Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a BauGB Rn 17.

Gemäß § 1a Abs. 3 BauGB ist der Ausgleich Bestandteil der Abwägung mit anderen Belangen. Damit unterliegt auch die Frage, ob Eingriffe überhaupt durch Festsetzungen in den Bauleitplänen ausgeglichen werden, der Abwägung.²⁶⁹ Wird auf die Festsetzung von Ausgleichsflächen zugunsten anderer Belange völlig verzichtet, ist dies allerdings besonders zu rechtfertigen. Dabei spielt die ökologische Gesamtsituation der Gemeinde eine entscheidende Rolle.²⁷⁰

Ausgleichsflächen können gemäß § 5 Abs. 2 a BauGB im Flächennutzungsplan und gemäß § 9 Abs. 1 a BauGB im Bebauungsplan festgesetzt werden. Gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB findet die Privilegierung für Agrarflächen nach § 15 Abs. 3 BNatSchG analoge Anwendung. Somit dürfen landwirtschaftlich genutzte Flächen gemäß § 15 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG nur dann „aus der Nutzung genommen“ werden, wenn der Ausgleich nicht durch mit der Nutzung vereinbaren Mitteln wie „Entsiegelung, Wiedervernetzung von Lebensräumen, Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen“ erbracht werden kann. Von Bedeutung für die Nutzung von Kompensationspools ist § 5 Abs. 2a BauGB; hiernach können Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Diese Flächen können im Gewässerkorridor liegen.

Zudem gibt es den Sonderfall des Ausgleichsbebauungsplans nach § 9 Abs. 1a BauGB zur Erfüllung der Eingriffsregelung. Danach können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auf den Grundstücken in einem gesonderten Bebauungsplan festgesetzt werden.²⁷¹ Die räumliche Entkoppelung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen ist somit auch über die Grenzen eines Bebauungsplans zulässig. Der Vorteil, Eingriff und Ausgleich durch zwei Bebauungspläne zu regeln, liegt darin, dass sie wiederum zeitlich versetzt erlassen werden können. So kann die Gemeinde einen Ausgleichsbebauungsplan erlassen und auf die Ausgleichsfläche im Rahmen eines späteren Eingriffs zurückgreifen. Auf die Gewässerentwicklung bezogen folgt daraus, dass Renaturierungsmaßnahmen an Gewässern als Flächenaufwertung verbucht werden und für künftige Eingriffe als Ausgleich dienen könnten.

§ 135 a BauGB betrifft die Umsetzung von Maßnahmen auf den in den Bauleitplänen festgesetzten Flächen. Grundsätzlich sind diese gemäß § 135 a Abs. 1 BauGB entsprechend dem Verursacherprinzip der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG) vom Vorhabenträger durchzuführen. Auf im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1a BauGB ausgewiesenen Ausgleichsflächen, die sich nicht auf dem Grundstück des Eingriffs befinden, soll gemäß § 135 a Abs. 2 BauGB die Gemeinde selbst auf Kosten der Vorhabenträger oder Eigentümer die Maßnahmen durchführen und die erforderlichen Flächen bereitstellen, „soweit dies nicht auf andere Weise gesichert ist“. Eine Sicherung auf andere Weise kann insbesondere durch städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erfolgen.²⁷² § 135 a Abs. 2 Satz 2 BauGB stellt klar, dass die Ausgleichsmaßnahmen bereits vor den Baumaßnahmen und sogar vor der Zuordnung zu den eigreifenden Baumaßnahmen durchgeführt werden können. Die Vorschrift enthält damit eine spezielle Ökokonto-Regelung für Bebauungspläne. Die strengen Voraussetzungen des § 16 BNatSchG gelten nicht. (allgemein zu Ökokonto und Flächenpool s.u. Kap. 5.5)

²⁶⁹ Ders. in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a BauGB Rn 22.

²⁷⁰ Ders. in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a BauGB Rn 23.

²⁷¹ Hartz et al. 2021, S. 49.

²⁷² Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, § 135a Rn 3.

5.3.6 Kompensationsflächen im Wasserrecht, § 77 WHG

Die Möglichkeit einer Nutzung von Renaturierungsmaßnahmen zur Ermöglichung einer eigen-dynamischen Gewässerentwicklung als Kompensation für den Verlust von Überschwemmungs-gebieten gemäß § 77 Abs. 1 Satz 2 und 3 WHG wurde unter Kap. 3.8 beschrieben. Auch für diese Maßnahmen vorgesehene Flächen können im Flächenpool oder einem Retentionskataster gesammelt werden.²⁷³ Damit kommt eine Bevorratung von Gewässerentwicklungsflächen nicht nur für die Kompensation naturschutzrechtlicher Eingriffe, sondern auch für den Verlust von Überschwemmungsgebieten in Betracht.

5.4 Mehrfachnutzungen/Synergien

Nachfolgend werden Synergien der Gewässerentwicklungsflächen mit dem Hochwasserschutz unter Einbeziehung von Beispielen aus der Planungspraxis dargestellt. Des Weiteren wird auf die Bedeutung der Gewässerentwicklungsflächen für den Biotopverbund und den Klimaschutz bzw. die Klimaresilienz eingegangen.

5.4.1 Gewässerentwicklung durch Hochwasserschutz

Anlass für die Freihaltung des Gewässerumfeldes ist nach einer groben Analyse von Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen in erster Linie der Hochwasserschutz und weniger der ökologische Aspekt, was angesichts der Erfahrungen mit vergangenen Hochwasserereignissen und des damit verbundenen Schadenspotenzials nachvollziehbar ist. So sind die Hochwasserschutzkonzepte in vielen Raumordnungsplänen umfangreich gestaltet, während Ziele und Grundsätze zur Fließgewässerentwicklung nur rudimentär vorkommen.

Dies bedeutet aber auch, dass ohne die Notwendigkeit des Hochwasserschutzes und die Erkenntnis, dass dieser zumeist effektiver durch die Freihaltung von Flächen als durch technische Maßnahmen gewährleistet werden kann, von einem noch geringeren Anteil von natürlichen Auenlandschaften und überhaupt von Freiflächen an deutschen Fließgewässern auszugehen wäre. Somit bietet der Hochwasserschutz auch eine Chance zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen. Dabei gibt es Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die den Zielen der flächenbezogenen Gewässerentwicklung grundsätzlich eher widersprechen, wie zum Beispiel der gewässer-nahe Neubau eines Deiches, wenngleich hier die Grundsätze einer flächenbezogenen Gewässerentwicklung frühzeitig mit einbezogen werden können, wenn genug Raum für das Gewässer innerhalb der Deichflächen zur Verfügung gestellt werden kann.

Maßnahmen des Hochwasserschutzes im Hinblick auf die Schaffung von Retentionsflächen (z. B. Überschwemmungsgebiete) weisen in den meisten Fällen eine sehr gute Vereinbarkeit mit einer flächenbezogenen Gewässerentwicklung auf.

5.4.1.1 Rechtliche Grundlagen für die Umsetzung in der Raumordnung

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG ist im Binnenland der Hochwasserschutz vor allem durch die Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen zu bewerkstelligen. Von Vorkehrungen des technischen Hochwasserschutzes ist im Sinne des Gesetzgebers somit eher dort Gebrauch zu machen, wo eine Sicherung durch Flächen nicht möglich ist. Allerdings handelt es sich hier um einen Grundsatz der Raumordnung, der durch Abwägung überwindbar ist.

²⁷³ Hünnekens in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 77 WHG Rn 12.

Handlungsempfehlung:

- In den landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen sollte der Vorrang des Hochwasserschutzes durch Retentionsflächen vor technischen Maßnahmen als Ziel der Raumordnung festgelegt werden.

Vorranggebiete für verschiedene Funktionen oder Nutzungen können überlagert werden, soweit diese miteinander vereinbar sind.²⁷⁴ Somit kommt grundsätzlich eine Überlagerung von Vorranggebieten für den vorbeugenden natürlichen Hochwasserschutz mit Vorranggebieten für Gewässerentwicklung in Betracht. Ein Vorteil besteht auch darin, dass für Gebiete des vorbeugenden Hochwasserschutzes gemäß § 24 Abs.1 Satz 1 Nr. 7 BauGB ein Vorkaufsrecht der Gemeinde im unbeplanten Bereich besteht.

5.4.1.2 Umsetzung in Raumordnungsplänen mit Beispielen

Die Vereinbarkeit von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung soll nachfolgend am Beispiel der Umsetzung im Sächsischen Landesentwicklungsplan 2013 (LEP) im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Fortschreibung 2020) im Wortlaut dargestellt werden:

G 4.1.2.6 Landesentwicklungsplan Sachsen

„Der Hochwasserschutz soll in den Flusseinzugsgebieten Sachsens – auch grenzübergreifend – abgestimmt sowie durch eine effektive Kombination von Maßnahmen der Eigenvorsorge der potenziell Betroffenen und weiteren Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes gewährleistet werden.“

Hierzu sollen weitgehend das natürliche Wasserrückhaltevermögen genutzt, ein uneingeengter, gefahr- und schadloser Hochwasserabfluss, insbesondere in Siedlungsbereichen, gewährleistet sowie gefährdete Bereiche von Besiedlung frei gehalten werden. Soweit dies nicht ausreicht, um Menschen, Infrastruktur oder bedeutende Sachwerte in vorhandenen Siedlungsbereichen vor Hochwasser zu schützen, sollen ergänzend Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes getroffen werden.“

Der Grundsatz bringt den Vorrang des Hochwasserschutzes durch die Bereitstellung von Rückhalteflächen vor technischen Maßnahmen zum Ausdruck. Berücksichtigt werden die unterschiedlichen Verwaltungsgrenzen der Raumordnung (regionale Planungsregionen) und der Wasserwirtschaft (Flusseinzugsgebiete) mit dem Auftrag zur Abstimmung.²⁷⁵

Nach der Begründung sollten die Festsetzungen auch zum Inhalt der bis 2015 zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 75 WHG werden und den Bewirtschaftungszielen der WRRL gerecht werden.²⁷⁶

Z 4.1.2.7 Landesentwicklungsplan Sachsen

„In den Regionalplänen sind Gebiete, die auf Grund potenziell starker Oberflächenabflüsse eine Erhaltung und Verbesserung der Wasserrückhaltung besonders erfordern, als ‘Bereiche der Landschaft mit besonderen Nutzungsanforderungen’ festzulegen. Diese Festlegung ist durch weitere Festlegungen, die auch der Wasserrückhaltung dienen, wie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Waldmehrung, zum Schutz des vorhandenen Waldes oder Arten- und Biotopschutz sowie regionale Grünzüge, zu ergänzen.“

²⁷⁴ Grotefels in Kment, Kommentar zum ROG, § 7 Rn 54.

²⁷⁵ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Grundsatz G 4.1.2.6.

²⁷⁶ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.2.6, S.91.

In der Begründung wird auf die durch Rechtsverordnung festgesetzten oder noch festzusetzen- den Hochwasserentstehungsgebiete gemäß § 78d WHG, § 76 Abs. 1 Satz 2 SächsWG Bezug ge- nommen.²⁷⁷ Gemäß § 76 Abs. 2 SächsWG ist in Hochwasserentstehungsgebieten das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen zu erhalten und zu verbessern, insbeson- dere durch Entsiegelung von Böden und Aufforstung. Die Festsetzung von „Bereichen der Land- schaft mit besonderen Nutzungsanforderungen“ soll konkrete Maßnahmen zur Erreichung die- ser wasserrechtlichen Ziele ermöglichen. Genannt wird u.a. die „Wiederherstellung der funktio- nellen Einheit zwischen Gewässer und Aue“ oder die „Umwandlung von Ackerflächen in Dauer- grünland“.²⁷⁸ Die Verpflichtung der Träger der Regionalplanung zu weiteren Festlegungen wie Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Biotopschutz stellt eine gelungene Verbindung zwischen Hochwasserschutz und Naturschutz dar.

Ein weiteres Beispiel enthalten Z 4.1.2.9 bzw. die Begründung zu Z 4.1.2.9 für die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz:

Z 4.1.2.9 Landesentwicklungsplan Sachsen

„In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasser- schutz, für vorhandene und rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche zur Gewährleistung und Verbesserung der natürlichen Wasserrückhaltung in der Fläche (Retentionsraum) und, für Risiko- bereiche in potenziellen Überflutungsbereichen, die bei Versagen bestehender Hochwasserschutz- einrichtungen oder Extremhochwasser überschwemmt werden können, zur Minimierung möglicher Schäden (Hochwasservorsorge) sowie Art und Umfang der Nutzungen in diesen Gebieten festzule- gen. Durch diese Festlegungen ist die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementpläne zu unter- stützen.“

Die Begründung zu Z 4.1.2.9 lässt ausdrücklich eine Überlagerung von Vorranggebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz mit Vorranggebieten Arten- und Biotopschutz „zur Nutzung von Synergien“ zu, sofern Konflikte zwischen den verschiedenen Funktionen durch Regelungen lösbar sind.²⁷⁹

Im aktuell fortgeschriebenen Regionalplan der Planungsregion Oberes Elbtal /Osterzgebirge wurde die Ziele 4.1.1.3 (s.o. Kap. 2.1.5.2.3) und 4.1.2.9 des sächsischen Landesentwicklungspla- nes in der Weise umgesetzt, dass Auenbereiche der Fließgewässer gleichzeitig als Vorrangge- biete Arten- und Biotopschutz und als Vorranggebiete Vorbeugender Hochwasserschutz (ent- sprechend Begründung zu Z 4.1.2.9 LEP Sachsen, s.o.) festgelegt werden.

Z 4.1.1.3 Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge

„In den Bereichen der Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz, die überlagernd mit Vorranggebie- ten vorbeugender Hochwasserschutz festgelegt sind, sind die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen so zu gestalten, dass sie sich mit den Zielen des Hochwasserschutzes vereinbaren und diese unter- stützen [s. Plansätze Z 4.1.4.2 bis Z 4.1.4.4].“

In der Begründung wird auf die Herstellung eines guten Zustands der Oberflächengewässer als Ziel der WRRL Bezug genommen. Speziell diene „die Pflege und Entwicklung auentypischer Struk- turen in fluss- und bachnahen Bereichen (...) mit noch intakter bzw. mit Potenzial zur Wieder- herstellung einer natürlichen Auendynamik (...) grundsätzlich auch dem vorbeugenden Hoch- wasserschutz“. Ein Beispiel sei dabei die Retentionswirkung standortgerechter Auwälder. Diese

²⁷⁷ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.2.7, S.92.

²⁷⁸ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.2.7, S. 92.

²⁷⁹ Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Begründung zu Ziel 4.1.2.9, S. 93.

führen zu „einer Verringerung der Fließgeschwindigkeit, einer Erhöhung der Infiltrationsfähigkeit der Aueböden und deren Wasserspeicherkapazität“.²⁸⁰

5.4.1.3 Konflikte bei der Vereinbarkeit von Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung

Zielkonflikte können durch ein vorausschauendes und koordiniertes Vorlandmanagement vermieden werden. Am folgenden Beispiel aus dem Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge soll dies veranschaulicht werden.

Die Begründung zu Z 4.1.1.3 weist darauf hin, dass bei hydraulischen Engstellen und/oder in Hauptabflussbereichen „durch eine vorgesehene Auwaldbepflanzung eine Rückstauwirkung auf Siedlungsbereiche sowie Infrastruktureinrichtungen hervorgerufen werden kann.“ Anpflanzungen dürften sich nicht durch Veränderung von Wasserständen, Fließgeschwindigkeiten und Strömungsrichtungen nachteilig auf Siedlungsbereiche sowie Infrastruktureinrichtungen auswirken.²⁸¹

Zu beachten sind hier zunächst die zu konkretisierenden Zielzustände der „Auwaldbepflanzung“ hinsichtlich ihrer hydraulischen Wirkung in Überschwemmungsgebieten.²⁸² Dabei sind die Klimaxgesellschaften der Auwälder in der Regel Waldgesellschaften, können aber durch gezieltes Management (z. B. durch Strauchweiden) als ökologisch annähernd gleichwertige aber hydraulisch günstigere (sich bei Hochwasser umlegende) Strauch- und Buschgesellschaften angelegt werden. Zudem ist für ausreichend Abstand der Vegetation zu angrenzenden Nutzungen vorzusehen. An Zwangspunkten können Bauweisen der Ingenieurbiologie einen geeigneten Kompromiss zwischen Hochwasserschutz und Gewässerentwicklung darstellen. Diese und weitere Spezifizierung der Zielvegetation und deren Anordnung sind als Aufgabe der (vorbereitenden) Bauleitplanung anzusehen und im Zuge von Vorplanungen im Einzelfall zu untersuchen. Insbesondere in Bereichen mit einer Reihe von Zielkonflikten ist eine Fließgewässerplanung vor dem Hintergrund der Trittstein- und Strahlwirkungskonzeption zu empfehlen, um Flächennutzungen an ausgewählten Orten zu sichern, aber auch zu hinterfragen.

5.4.2 Bedeutung für den Biotopverbund

Im Zusammenhang mit den Belangen des Artenschutzes sind der Erhalt, die Verbesserung oder die Wiederherstellung der Durchgängigkeit für Gewässerorganismen (z. B. geeignete Fischwanderhilfen oder Rückbau von Querverbauungen) bei der Planung und Durchführung von Gewässerausbauten zu beachten. Fließgewässer und Auenbereiche bilden das Grundgerüst des ökologischen Verbundsystems. Der Fließgewässerrenaturierung und Herstellung der Durchgängigkeit kommt deshalb auch aus Sicht des Biotopverbundes eine besondere Bedeutung zu.

Für die Vereinbarkeit von Gewässerentwicklung und Naturschutz gilt der gleiche Grundsatz wie bei der Vereinbarkeit mit dem Hochwasserschutz. Bei einem frühzeitigen Abgleich der Ziele im Planungsprozess sind Synergien der beiden Planungsbereiche überwiegend vorhanden.

Dabei sollten die fließgewässertypischen (und damit auch naturraumtypischen) Zielvorstellungen für Auen vom Naturschutz aufgegriffen werden (bspw.: keine Trockenmagerrasen in der Aue). Für die Vereinbarkeit mit der Gewässerentwicklung ist es weiterhin von Vorteil, wenn beim Naturschutz auf natürliche statt auf kulturlandschaftliche Leitbilder zurückgegriffen wird.

²⁸⁰ Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Begründung zu Z 4.1.1.3, S. 79.

²⁸¹ Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Begründung zu Z 4.1.1.3, S. 79.

²⁸² Vgl. dazu DWA 2020, Merkblatt DWA-M 524 Hydraulische Berechnung von Fließgewässern mit Vegetation.

Vorranggebiete für Gewässerentwicklung können somit im Regelfall in den Vorranggebieten für Arten- und Biotopschutz ausgewiesen werden und Teil des Biotopverbundes sein.

5.4.3 Bedeutung für Klimaschutz, Klimaanpassung und Klimaresilienz

Oberflächengewässer und deren Management stehen vor dem Hintergrund des prognostizierten Klimawandels vor großen Herausforderungen. Demnach sehen sich auch Wissenschaftler, Politiker, Fachbehörden, Planer und zuständige Unterhaltungslastträger der weiteren bedeutsamen Aufgabe konfrontiert, die komplexen Wirkungszusammenhänge innerhalb der vom Menschen beeinflussten Ökosysteme besser zu verstehen und gezielt die Anpassungsfähigkeit des Wasserregimes im Rahmen spezifischer Raumgrenzen zu verbessern.

Deutlich wurde bereits u. a., dass nach wie vor ein enormer Bedarf an Gewässerentwicklungsflächen besteht, um die Möglichkeiten zur Klimaanpassung an Oberflächengewässern auszuschöpfen. Dies betrifft insbesondere Flächen zur (Neu-)Profilierung stark überprägter Fließgewässer (Regulierung des Abflusses), Flächen für die naturnahe Umgestaltung von Ufern (insb. zur Beschattung) und die naturnahe Ausprägung von Gewässerrandstreifen (Abpufferung von Sedimenten und gelösten Substanzen, die durch wild abfließendes Wasser nach Starkregenereignissen eingetragen werden können).²⁸³ Zudem wurde noch einmal die Bedeutung naturnaher Überschwemmungsgebiete für einen ausgeglichenen Landschaftswasserhaushalt hervorgehoben. Diese Gebiete sind nur durch Sicherung und Wiederherstellung natürlicher Gewässerentwicklungsflächen zu gewinnen. Nur durch eine zielgerichtete und beschleunigte Umsetzung von hydromorphologischen Maßnahmen können Fließgewässer unter Verbesserung der lateralen und longitudinalen Vernetzungsfunktionen gegenüber klimatischen Veränderungen resilienter ausgestattet werden.²⁸⁴

²⁸³ LAWA 2020.

²⁸⁴ BMU 2021, Internet, <https://www.bmu.de/download/nationale-wasserstrategie>

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nachfolgend werden die im vorliegenden Bericht näher erläuterten wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst und geordnet. Ausgehend von bestehenden Hindernissen für eine effektive Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen wird differenziert zwischen Handlungsoptionen im Rahmen der bestehenden Rechtslage und Handlungsoptionen, für die eine Ergänzung erforderlich oder jedenfalls förderlich wäre.

6.1 Unterstützung der flächenbezogenen Gewässerentwicklung durch die Raumordnung und Bauleitplanung de lege lata

Einerseits können die Planungsträger der Raumordnung schon vor einer konkreten Gewässerentwicklungsplanung durch die Wasserwirtschaft Entwicklungskorridore von sich aus durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete schaffen. Andererseits können sie die durch die wasserwirtschaftliche Gewässerentwicklungsplanung für eine Gewässerentwicklung vorgesehenen Flächen und Korridore durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete sichern. Die effektivste Möglichkeit der Sicherung bieten dabei die Vorranggebiete, welche eine strikte Bindungswirkung auslösen.

Auf Bundesebene können die Belange der Gewässerentwicklung durch die Aufstellung eines Grundsätzeplans nach § 17 Abs. 3 ROG unterstützt werden. In diesem Bunderraumordnungsplan könnte insbesondere der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG für die raumbedeutsamen Belange der Gewässerentwicklung ggf. unter Hinzunahme weiterer Grundsätze zum Freiraumschutz konkretisiert werden.

Auf Länderebene lassen sich sowohl einzelne Gewässerentwicklungsflächen als auch ganze Gewässerentwicklungskorridore im Rahmen der aktuellen Rechtslage in Raumordnungsplänen (Landesentwicklungspläne, Regionalpläne) als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete sichern. Auf kommunaler Ebene sind die raumordnerischen Vorgaben zu beachten. Hier ist es nach aktueller Rechtslage ebenfalls möglich, in den Bauleitplänen Gewässerentwicklungsflächen und -korridore auszuweisen.

Folgende konkrete Festsetzungen in Raumordnungs- und Bauleitplänen kommen in Betracht:

6.1.1 Festlegungen in Landesentwicklungsplänen

In den Landesentwicklungsplänen können Ziele und Grundsätze zur Gewässerentwicklung wie folgt festgelegt werden:

- ▶ Grundsätzliche Verpflichtung der Regionalplanung zur Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewässerentwicklung, im Idealfall verbunden mit einer prozentualen Vorgabe für den Flächenanteil an Fließgewässern in der Planungsregion.
- ▶ Verankerung des Vorrangs des Hochwasserschutzes durch Ausweisung von Retentionsflächen als Ziel der Raumordnung in den landesweiten Raumordnungsplänen.
- ▶ Auftrag an die Regionalplanungsträger zur Einrichtung von Grünzügen im besiedelten Bereich entlang der Fließgewässer, welche gleichzeitig als Flächen zur Gewässerentwicklung dienen.
- ▶ Auftrag an die Regionalplanungsträger zur interregionalen Abstimmung in Bezug auf die Festlegungen zur Gewässerentwicklung.

6.1.2 Festlegungen in Regionalplänen

Regionalplanerische Festlegungen konkretisieren die landesplanerischen Vorgaben wie folgt:

- ▶ Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewässerentwicklung in Abstimmung mit den wasserrechtlichen Maßnahmenprogrammen und/oder Gewässerentwicklungsplänen, soweit vorhanden.
- ▶ Vorsorgliche Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (wenn vorhanden auf der Grundlage landesweiter kartografischer Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Wasserwirtschaft).
- ▶ Ausweisung von Vorranggebieten für Gewässerentwicklung in Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten sowie Überlagerung mit Vorranggebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz durch Retentionsflächen.
- ▶ Ausweisung von Vorranggebieten für Gewässerentwicklung in Vorranggebieten für den Arten- und Biotopschutz.
- ▶ Nutzung der Möglichkeit von befristeten Festlegungen; speziell: landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Nutzung des Gewässerentwicklungskorridors bis zur natürlichen lateralen Ausdehnung des Gewässers.

6.1.3 Festsetzungen in Bauleitplänen

In Flächennutzungsplänen können Gewässerentwicklungsflächen als eigene Flächenfunktion dargestellt werden. In Bebauungsplänen werden sie nach bestehenden Kategorien in § 9 Abs. 1 BauGB festgesetzt. Insbesondere eignen sich Gewässerentwicklungsflächen als Ausgleichsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe. Dafür kann das Instrument des Ausgleichsbebauungsplans genutzt werden.

6.2 Gründe für Umsetzungsdefizite zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen in der Praxis der Raumplanung

Tatsächlich finden sich in Raumordnungsplänen nur rudimentär Ziele oder Grundsätze der Raumordnung speziell zur flächenbezogenen Gewässerentwicklung. Im Folgenden werden die Gründe dafür aufgezählt.

6.2.1 Fehlen einer konkreten fachplanerischen Grundlage

Es fehlt häufig an einer fachplanerischen (wasserwirtschaftlichen) Grundlage für die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen mit einem konkreten Flächenbezug. Gewässerentwicklungsflächen werden nur selten landesweit erfasst und kartografisch dargestellt. Dies erschwert eine vorsorgliche Sicherung von Gebieten für die Gewässerentwicklung durch die Raumordnung. Nach geltender Rechtslage sollen für die Integration in Raumordnungspläne geeignete Fachplanungen im raumordnerischen Abwägungsprozess berücksichtigt werden. Die aktuelle Praxis der Darstellungen in den Maßnahmenprogrammen nach WRRL genügt den Anforderungen an eine Integration in die Regionalpläne und Bauleitpläne jedoch nicht. Aus den programmatischen Maßnahmen lassen sich z. B. keine konkreten Raumansprüche für die Gewässerentwicklung ableiten. Nur wenige Bundesländer (z. B. Brandenburg) stellen für die Integration in Raumordnungspläne geeignete Gewässerentwicklungspläne bzw. -konzepte auf.

6.2.2 Fehlende räumliche und zeitliche Abstimmung von wasserwirtschaftlicher Maßnahmenplanung und Raumplanung

Die Maßnahmenplanung nach WRRL und WHG und die Raumordnung sind in räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht aufeinander abgestimmt. Zum Einen entsprechen Flussgebietseinheiten und Teileinzugsgebiete als hydrologische Einheiten nicht den Landesgrenzen bzw. regionalen Planungsräumen. Zum Anderen werden Raumordnungspläne für längere Zeiträume (mittelfristiger Planungszeitraum, § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG – Überprüfung alle 10 Jahre) aufgestellt als nach dem sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus der Maßnahmenplanung nach WRRL und WHG. Zudem unterscheiden sich die gesetzlichen Regelungen zu den Planungszeiträumen für Raumordnungspläne in den Landesplanungsgesetzen von Bundesland zu Bundesland.

6.2.3 Überwindung von Belangen der Gewässerentwicklung durch andere Belange im Abwägungsprozess

Die Sicherung von Flächen mit dem Ziel der Gewässerentwicklung ist bisher nicht als gesetzlicher Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG verankert. Zwar kann sie gewässerschutzbezogenen Grundsätzen oder der Sicherung von Auen mit dem Ziel des Hochwasserschutzes in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 5 ROG zugeordnet werden. Auch findet der Schutz von Auenlandschaften als naturschutzfachliches Ziel gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 und Abs. 6 BNatSchG über die Landschaftsplanung Eingang in den raumordnerischen Abwägungsprozess. Die Belange der Gewässerentwicklung erhalten dadurch jedoch kein eigenständiges Gewicht, was in der Abwägung nachteilig wirkt.

In der bauleitplanerischen Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB) können Belange der Gewässerentwicklung bisher ebenfalls nur unter allgemeinere Belange des Naturschutzes, Gewässerschutzes und Hochwasserschutzes subsumiert werden. Sowohl für den Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2 BauGB) als auch den Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 BauGB) fehlt es zudem an einer gesetzlich verankerten Flächenfunktion „Gewässerentwicklungsfläche“. Es dürfte daher am Bewusstsein der Planungsträger für die Bedeutung der Bereitstellung von Flächen für die Gewässerentwicklung zum Erreichen der Ziele der WRRL fehlen, was Auswirkungen auf den Abwägungsprozess hat.

Darüber hinaus genießen Belange des Umweltschutzes in der raumordnerischen Abwägung keinen unbedingten Vorrang vor anderen Belangen. Ein solcher unbedingter Vorrang lässt sich auch aus dem Staatsziel des Art. 20 a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiererschutz) nicht herleiten. Daran hat der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (2021) zum Klimaschutz nur insofern etwas geändert, als bestimmte Belange durch neuere „Entwicklungen“ höheres Gewicht erlangen können, was natürlich auch den Gewässerschutz betreffen kann.

Die Belange der Gewässerentwicklung können daher im raumplanerischen Abwägungsprozess durch andere Belange der Raumordnung (z. B. Siedlungsentwicklung, Binnenschifffahrt, landwirtschaftliche Nutzung) verdrängt werden.

6.2.4 Begrenzte Wirkung von raumordnerischen Festlegungen gegenüber privaten Nutzungen

Ein Grund für die z. T. eingeschränkte Wirkung von Festlegungen der Raumordnung ist die mangelnde Durchsetzbarkeit aufgrund fehlender Genehmigungserfordernisse, wie z. B. gegenüber der Landwirtschaft. Zwar lassen sich auf Gewässerentwicklungsflächen anthropogene Nutzungsmöglichkeiten einschränken, insbesondere kann die landwirtschaftliche Nutzung im Entwicklungskorridor nur befristet ermöglicht werden. Doch während über die Sicherung von Flächen als Ziele der Raumordnung ein Schutz vor Bebauung auch im Außenbereich erreicht werden kann, ist dies gegenüber privater land- und forstwirtschaftlicher Nutzung nicht möglich.

6.3 Minderungsmöglichkeiten von Umsetzungsdefiziten de lege lata

6.3.1 Wasserwirtschaftsfachplanerische Grundlage für die Raumordnung

6.3.1.1 Landesweite Ermittlung und kartografische Darstellung von Entwicklungskorridoren

Zur Erleichterung einer vorsorgenden Standortsicherung durch die Raumordnung sollten im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung Gewässerentwicklungskorridore möglichst landesweit ermittelt und kartografisch dargestellt werden. Die aktuelle Rechtslage ermöglicht diese Erfassung als Vorbereitung der verpflichtenden Maßnahmenplanung nach der WRRL und § 82 WHG; eine Verpflichtung enthalten das WHG oder die Landeswassergesetze allerdings bisher nicht.

6.3.1.2 Konkretisierung der Maßnahmenplanung durch regionale Gewässerentwicklungspläne

Für eine Integration der Maßnahmen in Raumordnungspläne und Bauleitpläne sind konkrete Standort- und Flächenangaben erforderlich. Maßnahmenprogramme sollten daher durch eine für die Raumordnung verwertbare Gewässerentwicklungsplanung konkretisiert werden. Eine solche Planung findet in den Ländern in unterschiedlichem Umfang statt, ist jedoch nicht verpflichtend im WHG oder den Landeswassergesetzen festgeschrieben.

6.3.2 Verbesserung der Abstimmung zwischen Raumplanung und Maßnahmenplanung nach WRRL

6.3.2.1 Räumliche Abstimmung

Da die wasserwirtschaftliche Maßnahmenplanung statt für administrative Planungseinheiten für hydrologische Einheiten erfolgen muss, wird eine räumliche Kohärenz vergleichbar der Landschaftsplanung mit der Raumordnung nicht erreicht.

Für eine Integration von Maßnahmen der Gewässerentwicklung in Regionalpläne und die Zusammenarbeit zwischen Regionalplanungsträgern und wasserwirtschaftlicher Planung sollten jedoch die Teileinzugsgebiete der Flussgebietseinheiten (Bezeichnung z. B. auch als Planungseinheiten/ Koordinierungsräume / Bearbeitungsgebiete) den regionalen Planungsräumen zugeordnet werden. Hierbei ist eine Vorgehensweise wie im Bundesraumordnungsplan „Hochwasser“ (2021) zu empfehlen. Rechtssicherheit würde durch landesrechtliche Vorgaben hergestellt. Zunächst wären aber auch bloße unverbindliche Handlungsanleitungen für die regionalen Planungsträger hilfreich. Ein Teileinzugsgebiet wird dabei in der Regel mehrere regionale Planungsräume betreffen, wie sich auch in einem regionalen Planungsraum mehrere Teileinzugsgebiete befinden können.

Auf der Grundlage von § 14 ROG sollten Aspekte der Gewässerentwicklung in bereits zwischen Kommunen, Regionen und Bundesländern bestehenden Entwicklungskonzepten sowie mit Nachbarstaaten geschlossenen Staatsverträgen, insbesondere zum Hochwasserschutz, eingebunden werden.

Schließlich könnten raumordnerische Gesamtkonzepte zur Gewässerentwicklung als Parallele zur Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten durch einen Grundsätzeplan des Bundes zu § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG unterstützt werden.

6.3.2.2 Teilfortschreibungen von Raumordnungsplänen in Abstimmung auf den Bewirtschaftungszyklus nach WRRL und WHG

Die Raumordnung sollte für die Integration von raumbedeutsamen Maßnahmen in die Raumordnungspläne die Aktualität der Daten aus dem sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus nutzen. Optimal wäre die regelmäßige Prüfung und Teilfortschreibung der Regionalpläne in Abstimmung auf die Maßnahmenplanung. Eine flexible Handhabung ermöglichen dabei maximale Planungs- und Prüfungsfristen in den Landesplanungsgesetzen. Aufgrund der in der HWRM-RL angelegten Kooperation mit der Hochwasserrisikomanagementplanung, für die ebenfalls der sechsjährige Bewirtschaftungszyklus gilt (Art. 14 Abs. 3 HWRM-RL), könnte die Teilfortschreibung mit den Schwerpunkten Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz erfolgen.

6.3.2.3 Wechselseitige Beteiligungen an den Planungsprozessen

Der besseren räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung zwischen den Planungsträgern der Raumordnung und Wasserwirtschaft dienen wechselseitige Beteiligungen an den Planungsprozessen. Dafür sind z. T. gesetzliche Ergänzungen erforderlich (s. u. Kap. 6.4.3.1).

Eine Möglichkeit der Beteiligung ohne das Erfordernis einer Gesetzesänderung ist die Einbindung der für Raumordnung zuständigen Abteilungen der Ministerien in die Gremien der Flussgebietsgemeinschaften. Die Zusammensetzung der Gremien der Flussgebietsgemeinschaften ist bisher rein wasserwirtschaftlich ausgerichtet. Abhilfe könnten Ergänzungen in den zugrundeliegenden Verwaltungsvereinbarungen leisten.

6.3.3 Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung in der Abwägung

Die o.g. Aufstellung eines Grundsätzeplans zur Gewässerentwicklung dient auch der Einbeziehung und Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung im Abwägungsprozess der Landesraumordnung. Die Festlegungen des Grundsätzeplans sind als Grundsätze der Raumordnung in der Abwägung zu berücksichtigen.

6.3.4 Erleichterung der Umsetzung von Maßnahmenprogrammen und Raumordnungsplänen durch Synergien und Partizipation

Die begrenzte rechtliche Wirkung von Festsetzungen der Raumordnung gegenüber privaten Flächeneigentümern und -nutzern ist durch mehr Akzeptanz von Maßnahmen der Gewässerentwicklung bei diesen zu kompensieren.

Folgende Möglichkeiten zu einer erleichterten Umsetzung von Gewässerentwicklungsflächen sind zu nennen:

- ▶ die Nutzung von Synergien mit dem Hochwasserschutz und Naturschutz,
- ▶ die Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe und
- ▶ die Stärkung von Beteiligungsrechten am Beispiel der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne.

6.3.4.1 Nutzung von Synergien mit dem Hochwasserschutz und Naturschutz

Flächen, die als Retentionsflächen für den Hochwasserschutz genutzt werden oder Flächen, die Teil des Biotopverbundes sind, sind bereits durch diese Funktionen in ihren anthropogenen Nutzungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. So ist in Überschwemmungsgebieten eine Bebauung grundsätzlich ausgeschlossen, d.h. nur in Ausnahmefällen möglich.

Synergien mit dem Hochwasserschutz und Naturschutz können innerhalb des aktuellen gesetzlichen Rahmens mit folgenden planerischen Instrumenten genutzt werden:

- ▶ Ausweisung in Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten,
- ▶ Festlegung des Vorrangs des Hochwasserschutzes durch Ausweisung von Retentionsflächen vor technischen Maßnahmen als Ziel der Raumordnung,
- ▶ Überlagerung von Vorranggebieten Gewässerentwicklung mit Vorranggebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz als Retentionsflächen sowie
- ▶ Überlagerung von Vorranggebieten Gewässerentwicklung mit Vorranggebieten für den Arten- und Biotopschutz.

Bei der Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen in Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten müssen in der Planungspraxis die gegenüber Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten eingeschränkteren Nutzungsmöglichkeiten von Entwicklungskorridoren beachtet werden.

6.3.4.2 Einbeziehung von Stakeholdern in die Maßnahmenplanung nach § 85 WHG

Die Möglichkeit frühzeitiger Einbeziehung von Stakeholdern unabhängig von einem förmlichen Beteiligungsverfahren bietet § 85 WHG. Die Vorschrift ist jedoch allgemein gehalten und bedarf der Konkretisierung hinsichtlich der „interessierten Stellen“, des Umfangs und der Art der Beteiligung in den Landeswassergesetzen oder durch interne Verwaltungsvorschriften.

Im Interesse einer Steigerung der Akzeptanz von Maßnahmen der Gewässerentwicklung sind potenziell betroffene Grundstückseigentümer und -nutzer einzubeziehen. In zeitlicher Hinsicht ist auf eine frühzeitige Einbeziehung von Stakeholdern bereits an der Erarbeitung des Entwurfs des Maßnahmenprogramms und der konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne zu achten.

Die unionsrechtskonforme Auslegung der Vorschrift gebietet eine Förderung der aktiven Beteiligung an der konkreten Maßnahmenplanung, insbesondere durch Gewässerentwicklungspläne und -konzepte.

6.3.4.3 Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe

Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe können sowohl in Regionalplänen als auch Bauleitplänen ausgewiesen werden. Die Länder verfügen über umfangreiche Regelungen zur bevorratenden Kompensation in Form von Flächenpools und Ökokonten auf der Grundlage von § 16 BNatSchG (Landesnatschutzgesetze, Ökokontenverordnungen).

6.4 Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen durch die Raumordnung

6.4.1 Fachplanerische Grundlage für die Raumordnung

6.4.1.1 Gesetzliche Verpflichtung zur landesweiten Erfassung und kartografischen Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen

Die landesweite Ermittlung und kartografische Darstellung von Gewässerentwicklungsflächen sollte verpflichtend im WHG und den Landeswassergesetzen festgeschrieben werden. Als Vorbild kann die Vorschrift des § 76 Abs. 1 WHG zu den Überschwemmungsgebieten dienen. Voraussetzung dafür ist eine einheitliche Definition der Gewässerentwicklungsfläche im WHG.

6.4.1.2 Gesetzliche Verpflichtung zu einer Konkretisierung der Maßnahmenprogramme

Die für eine Integration in die Raumordnungspläne erforderliche Konkretisierung der Maßnahmenprogramme sollte gesetzlich im WHG verankert werden. Dabei ist insbesondere die Verwertbarkeit der Darstellung der raumbedeutsamen Maßnahmen für die Raumordnungs- und Bauleitpläne mit einer Formulierung in Anlehnung an § 9 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG im WHG festzuschreiben.

Eine gesetzlich verankerte Gewässerentwicklungsplanung muss sich an den in der WRRL und im WHG vorgegebenen hydrologischen Planungseinheiten der Flusseinzugsgebiete orientieren. Die von den Flussgebietsgemeinschaften bzw. Bundesländern hier schon festgelegten kleineren Einheiten in Form von Teileinzugsgebieten können die Grundlage für die regionale Ebene der Gewässerentwicklungsplanung bilden.

Des Weiteren ist für eine die Maßnahmenprogramme konkretisierende Gewässerentwicklungsplanung der sechsjährige Bewirtschaftungszyklus maßgeblich. Damit kann die Gewässerentwicklungsplanung gemeinsam mit der Hochwasserschutzplanung nach der HWRM-RL und § 75 WHG erfolgen.

Für eine Einbindung in das deutsche Planungssystem sollte die Gewässerentwicklungsplanung zumindest den Charakter eines Fachbeitrags für die Maßnahmenprogramme und Raumordnungspläne haben. Möglich wäre eine Behördenverbindlichkeit entsprechend den Maßnahmenprogrammen. Als Fachbeitrag besitzt die Gewässerentwicklungsplanung keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit, sondern fließt in den Abwägungsprozess der Raumordnung und Bauleitplanung ein.

6.4.2 Sicherung der Einbeziehung und Stärkung der Belange der Gewässerentwicklung in der raumordnungsrechtlichen und baurechtlichen Abwägung

Es ist zu differenzieren zwischen den Belangen der Gewässerentwicklung als solche und den raumbedeutsamen Inhalten einer (zukünftig gesetzlich verankerten) Gewässerentwicklungsplanung.

Die Belange der Gewässerentwicklung in der Abwägung können z. B. gestärkt werden durch

- ▶ die Aufnahme der Gewässerentwicklung mit Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen und -korridoren als Grundsatz der Raumordnung in das ROG und die Landesplanungsgesetze und
- ▶ Verankerung einer Flächenkategorie „Gewässerentwicklungsflächen“ in § 5 und § 9 BauGB.

Im Zuge der Verankerung einer Gewässerentwicklungsplanung im WHG oder den Landeswassergesetzen kann die Einbeziehung der raumbedeutsamen Maßnahmen der GEP gesichert werden durch die Verankerung einer Berücksichtigungspflicht nach dem Vorbild der Landschaftsplanung. Gegenüber anderen Belangen können die raumbedeutsamen Inhalte der Gewässerentwicklungsplanung durch eine Begründungspflicht bei Überwindung im Abwägungsprozess nach dem Vorbild der Landschaftsplanung gestärkt werden.

Die Gewässerentwicklung sollte im ROG als eigenständiger Grundsatz der Sicherung von Flächen neben den Hochwasserschutz treten. Dafür bietet sich eine Ergänzung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG an. Empfohlen wird darüber hinaus eine Verankerung der Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung in den Landesplanungsgesetzen.

Im BauGB könnte die Gewässerentwicklung als zusätzlicher Grund für die Freihaltung von Flächen neben dem Hochwasserschutz und der Regelung des Wasserabflusses in § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB aufgenommen werden. Für die Bauleitpläne sollte eine entsprechende Flächenfunktion in § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB verankert werden. Dies dient der Stärkung des Bewusstseins der Planungsträger der Bauleitplanung für die Belange der Gewässerentwicklung und damit der Gewichtung im Abwägungsprozess.

Zur Sicherung der Einbeziehung von raumbedeutsamen Maßnahmen aus konkretisierenden Gewässerentwicklungsplänen in den raumordnerischen Abwägungsprozess wird die Ergänzung einer Vorschrift nach dem Vorbild des § 10 Abs. 3 BNatSchG im WHG empfohlen. Nach dieser Vorschrift sind die raumbedeutsamen Ziele, Maßnahmen und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der raumordnerischen Abwägung zu berücksichtigen.

Die Integration der raumbedeutsamen Maßnahmen der Gewässerentwicklungsplanung könnte durch eine Begründungspflicht nach dem Vorbild des § 9 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG im WHG gestärkt werden. Danach müsste explizit begründet werden, warum raumbedeutsame Maßnahmen der Gewässerentwicklung aus den konkretisierten Maßnahmenprogrammen in Raumordnungsplänen und Bauleitplänen nach Abwägung mit anderen Belangen zurückgestellt wurden.

6.4.3 Verbesserung der Abstimmung zwischen Raumplanung und Maßnahmenplanung nach WRRL

6.4.3.1 Wechselseitige Beteiligungen an Planungsprozessen

Die frühzeitige Beteiligung der regionalen Planungsträger bei der Aufstellung der Länderbeiträge für die Maßnahmenprogramme sollte in den Landeswassergesetzen sichergestellt werden. Derzeit ist diese ausdrücklich im LPIG NRW vorgesehen. Allgemeine gesetzliche Regelungen zur Beteiligung betroffener Behörden könnten durch verwaltungsinterne Vorschriften entsprechend konkretisiert werden.

Einer effektiven Integration der Fachplanung in die Raumordnungspläne dient andererseits eine frühzeitige Beteiligung der für Wasserwirtschaft zuständigen Ministerien bei der Erarbeitung der landesweiten Raumordnungspläne. Noch weitergehend kann durch das Erfordernis des Einvernehmens mit den für die wasserrechtliche Planung zuständigen Ministerien eine Implementierung von Belangen der Gewässerentwicklung bereits auf der Landesebene abgesichert werden. Als Vorbild kann die Regelung im LPIG NRW dienen.

6.4.3.2 Einführung eines bundesweiten Raumordnungsplans zum Gewässerschutz in das ROG

Einem flussgebietsbezogenen Ansatz könnte auf Seiten der Raumordnung durch die gesetzliche Erweiterung des § 17 Abs. 2 ROG auf den raumbedeutsamen Gewässerschutz Rechnung getragen werden. Als Vorbild für die Aufstellung eines bundesweiten Gewässerentwicklungsplans auf dieser Rechtsgrundlage könnte dann der Bundeshochwasserschutzplan dienen.

6.4.4 Erleichterung der Umsetzung von Maßnahmenprogrammen und Raumordnungsplänen durch Synergien und Partizipation

6.4.4.1 Erleichterung der Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe

Die nachfolgenden Vorschläge für eine Ergänzung des BNatSchG oder der Landesnaturschutzgesetze begünstigen die Anerkennung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen und damit mittelbar der Flächensicherung.

Die Ausdehnung des räumlichen Bezugs für Ersatzmaßnahmen gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG auf die Flussgebietseinheit und die regionalen Planungsräume, wie es bereits § 10 Abs. 1 SächsNatSchG vorsieht, könnte die Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen fördern.

Kompensationsmaßnahmen der Gewässerentwicklung, die teilweise öffentlich gefördert werden, sollten für das Ökokonto anteilig anerkannt werden, s. z. B. § 11 Abs. 1 Satz 4 SächsNatSchG

Renaturierungsmaßnahmen können unter bestimmten Voraussetzungen selbst den Eingriffsbegriff mit der Folge einer Kompensationspflicht erfüllen. Hilfreich kann hier eine Verordnungsermächtigung in den Landesnaturschutzgesetzen zur Bestimmung von Ausnahmen vom Eingriffsbegriff für Maßnahmen des Gewässerschutzes nach dem Vorbild des § 12 Abs. 2 NatSchAG MV sein.

6.4.4.2 Einbeziehung der Maßnahmenprogramme in das förmliche Verwaltungsverfahren für die Bewirtschaftungspläne

Eine umfassende förmliche Beteiligung von Stakeholdern an Maßnahmenprogrammen und die das Maßnahmenprogramm konkretisierenden Gewässerentwicklungspläne ist gesetzlich bisher nicht vorgesehen. Vorgeschlagen wird eine vollständige Einbeziehung der Maßnahmenprogramme in das förmliche Beteiligungsverfahren nach § 84 Abs. 4 WHG, was einer Gesetzesänderung bedarf.

6.5 Gewässerentwicklungsflächen als eigene Schutzgebietskategorie

Neben einer Gewässerentwicklungsplanung als Fachbeitrag zur Konkretisierung der Maßnahmenprogramme wird eine Schutzgebietskategorie „Gewässerentwicklungsflächen“ im WHG empfohlen. Schutzgebiete „Gewässerentwicklungsflächen“ im WHG würden als Rechtsverordnung entsprechend den Hochwasser- und Trinkwasserschutzgebieten festgesetzt. Sie hätten damit den Vorteil allgemeiner Rechtsverbindlichkeit, an die die Planungsträger, Behörden im Allgemeinen und private Akteure gebunden wären. Diese bedürften in Raumordnungs- und Bauleitplänen ggf. nur noch einer nachrichtlichen Übernahme und wären nicht Gegenstand der Abwägungen, könnten also nicht „weggewogen“ werden.

6.6 Gesamtfazit

Für die Kohärenz der flächenbezogenen Gewässerentwicklung mit der Raumplanung sind in beiden Planungsbereichen Voraussetzungen zu schaffen.

Dabei ist gesetzgeberischer Handlungsbedarf in erster Linie auf Seiten der Wasserwirtschaft gegeben, während auf Seiten der Raumordnung und Bauleitplanung planerische Instrumente der Sicherung von Gewässerentwicklungsflächen im Rahmen des geltenden Rechts stärker genutzt werden sollten (Vollzugsdefizit). Durch gesetzliche Ergänzungen wie die Aufnahme der Gewässerentwicklung als Grundsatz der Raumordnung in das ROG kann die Ausweisung von Gewässerentwicklungsflächen gefördert werden.

Von Seiten der Wasserwirtschaft wäre es hilfreich, der Raumplanung die fachlichen Informationen zu Gewässerentwicklungskorridoren anwendergerecht zur Verfügung zu stellen. Dies erfordert eine landesweite Berechnung und kartografische Darstellung der Gewässerentwicklungsflächen mit Raumbedeutsamkeit.

In einem zweiten Schritt sollten Maßnahmenprogramme verpflichtend in Gewässerentwicklungsplänen mit dem Mindest-Charakter eines Fachbeitrags, der in die raumordnerische Abwägung einfließt, konkretisiert werden.

Die Raumordnung sollte sich in organisatorischer und verfahrensrechtlicher Hinsicht auf die unionsrechtlichen Vorgaben der Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten und die sechsjährigen Bewirtschaftungszyklen der Maßnahmenplanung einstellen. Dem kann v. a. durch eine interregionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gewässerentwicklung und durch Teilfortschreibungen der Raumordnungspläne Rechnung getragen werden.

Gegenüber Privatpersonen entfalten die Festlegungen der Raumordnung nur eingeschränkte Wirkung. Dies geschieht mittelbar insbesondere über Zulassungsgenehmigungen von Vorhaben und die Bindung an die Ziele der Raumordnung im Außenbereich, des Weiteren über die Anpassungspflicht der Bauleitplanung, so dass Flächen vor baulicher Nutzung auch gegenüber privaten Vorhaben gesichert werden können.

Für Gewässerentwicklungsflächen können jedoch u. U. nur in sehr begrenztem Umfang anthropogene Nutzungsmöglichkeiten verbleiben, insbesondere wäre die landwirtschaftliche Nutzung nur befristet bis zur hydromorphologischen Ausdehnung des Gewässers möglich. Daher müssen vorhandene Instrumente zur Verwirklichung raumplanerischer Festsetzungen gegenüber Stakeholdern bewertet und eventuell ergänzt werden. Hierzu besteht weiterer Forschungsbedarf.

Zur Verwirklichung raumplanerischer Festlegungen trägt u.a. die Stärkung von Beteiligungsrechten insbesondere bei der Umsetzung der Maßnahmenprogramme bei.

Ein hohes Potenzial bieten Synergien mit dem Hochwasserschutz, welche noch stärker ausgeschöpft werden sollten, insbesondere im Hinblick auf Teilfortschreibungen von Raumordnungsplänen und die interkommunale und interregionale Zusammenarbeit. Eine Einbindung der Gewässerentwicklungsflächen in Hochwasserschutzgebiete ist grundsätzlich möglich.

Gleiches gilt für Synergien mit dem Naturschutz, v. a. die Herstellung der Durchgängigkeit des Biotopverbundes. Eine auf Akzeptanz stoßende Möglichkeit ist die Nutzung von Gewässerentwicklungsflächen als Kompensationsflächen für naturschutzrechtliche Eingriffe.

Abseits der gesamträumlichen Planung sollte über die Einführung einer Schutzgebietskategorie für Gewässerentwicklungsflächen im WHG nach dem Vorbild der Hochwasserschutzgebiete und Wasserschutzgebiete nachgedacht werden, um für besonders schützenswerte und Gewässerentwicklungskorridore allgemeine Rechtsverbindlichkeit zu erreichen.

7 Quellenverzeichnis

- Albrecht, J.; Schmidt, C.; Stratmann, L.; Hofmann, M.; Posselt, S.; Wendler, W.; Roßner, D.; Wachs, A. (2012): Die Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht des Naturschutzes - Analyse der Bewirtschaftungsplanung 2009 Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, S.346 (Naturschutz und Biologische Vielfalt; 120).
- Bartlsperger, R. (1996): Planungsrechtliche Optimierungsgebote, DVBl 1996, S. 1
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2019): Baugesetzbuch Kommentar, 14. Auflage 2019
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2014): Arbeitshilfe – Wege zu wirksamen Uferstreifen.
- Behmer, J. (2019): Siedlungsflächenprojektion 2045, Teilbericht der Klimawirkungs- und Vulnerabilitätsanalyse, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Bezirksregierung Köln (2011): „WRRL-Umsetzungsfahrplan Hydromorphologie“ für den Hauptlauf der Sieg in der Planungseinheit PE_SIE_1000 (Untere Sieg) - Darstellung: Maßnahmenkarte. Köln.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2012): Ökosystemfunktionen von Flussauen. Analyse und Bewertung von Hochwasserretention, Nährstoffrückhalt, Kohlenstoffvorrat, Treibhausgasemission und Habitatfunktion.
- BMUB & UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit & Umweltbundesamt (2016): „Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015“, Bonn, Dessau.
- BWG – Bundesamt Für Wasser und Geologie (2000): Raum den Fließgewässern. Eine neue Herausforderung (Faltblatt).
- Charrier, P. (2012): Flusskorridore in Frankreich. Konzept, Umsetzung, Erfahrungen. In: Auenmagazin, Magazin des Auenzentrums Neuburg a. d. Donau. Heft 03/2012. S. 4-9.
- DBU – Deutsche Bundesstiftung Umwelt (2020): "Freier Pendelraum für Fließgewässer in Deutschland".
- Dietel, V. (2021): Elemente eines Flächenmanagements bei der Umsetzung des Programms „Lebendige Gewässer“ in der Planungseinheit Nette. URL: https://www.flussgebiete.nrw.de/system/files/at-oms/files/110629_dietl_flaechenmanagement.pdf (19.11.2021)
- v. Dressler, H.; Hoppenstedt, A.; Langer, H.; Müller, B.; Murken, K.; Janssen, G.; Erbguth, W. (2000): Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung in ihre Integration in die Regionalplanung, Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, BfN – Bundesamt für Naturschutz (2000) Bonn-Bad Godesberg.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (2007): Merkblatt DWA-M 603. Freizeit und Erholung an Fließgewässern.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (2012): DWA-M 612. Gewässerstrandstreifen: Grundlagen und Funktionen, Hinweise zur Gestaltung, 2012.
- Eiden, M.; Jüpner, R. (2018): Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie – Synergien und Konflikte. In: Heimerl, S. (eds), Vorsorgender und nachsorgender Hochwasserschutz. Springer Vieweg, Wiesbaden.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2020): Baugesetzbuch, Stand 139. EL, August 2020, München.
- FISRWG – The Federal Interagency Stream Restoration Working Group (1998): Stream Corridor restoration. Principles, Processes, and Practices. 2. überarbeitete Auflage August 2001.
- Fuchs, M.; Preis, S.; Wirth, V.; Binzenhöfer, B.; Pröbstl, U.; Pohl, G.; Muhar, S.; Jungwirth, M. (2010): Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 – Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich am Beispiel der Granzflüsse Salzach und Inn, Bundesamt für Naturschutz, Naturschutz und Biologische Vielfalt 85, S.326, Bonn-Bad Godesberg.

Hartz, A.; Schaal-Lehr, C.; Langenbahn, E.; Fleischhauer, M.; Greiving, S.; Nguyen, B.; Janssen, G.; Bartel, S. (2021): Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie, UBA (Hrsg.)

Hellmich, M. (2018): Nachhaltiges Landmanagement vor dem Hintergrund des Klimawandels als Aufgabe der räumlichen Planung - Eine Evaluation im planerischen Mehrebenensystem an den Beispielen der Altmark und des Landkreises Lüchow-Dannenburgs. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 358 p, Thünen Rep 61.

Heuser, P. (2015): Wasserwirtschaftliche Fachplanung und Raumordnung: eine Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen den Massnahmenprogrammen, Bewirtschaftungsplänen, Hochwasserrisikomanagementplänen und der Raumordnung. Das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft, Band 44, Köln.

Janssen, G.; Werner, M. (2018): Marine Ecosystem Service in the Maritime Spatial Planning Directive (MSPD) and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD). In: Berger, Lars (Hrsg.): Marine Ecosystem Services. Bonn: BfN, 2018, (BfN-Skripten; 521), S. 78-86.

Janssen, G.; Albrecht, J. (2008): Umweltschutz im Planungsrecht - Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2008, S.146 (Texte / UBA; 10/08)

Janssen, G. (2021): Unterstützung der Gewässer- und Auenentwicklung durch die Raumordnung, Bauleitplanung und Landschaftsplanung. In: Inform.d. Naturschutz Niedersachs., 40. Jg.,Nr. 2, 59-68, Hannover.

Jüring, M. (2010): Entwicklungsdividende und Flächenfonds – ein innovativer Ansatz zur Flächenbereitstellung und ein Modell für eine eigendynamische Entwicklung? Vortrag im Rahmen der NNA-Fachtagung „Entwicklungsraum gewinnen – aber wie?“ vom 21./ 22. September 2010 in Schneverdingen.

Kahlenborn, W.; Porst, L.; Voß, M.; Fritsch, U.; Renner, K.; Zebisch, M.; Wolf, M.; Schönthaler, K.; Schauser, I. (2021): Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland. Kurzfassung. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

Kment, M. [Hrsg.] (2019): Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht, 2019

Koch, H.-J.; Hendler, R. [Hrsg.] (2015): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6. Auflage 2015, Stuttgart, München.

von Landmann, R.; Rohmer, G. (2020), Umweltrecht, Kommentar, Stand 93. EL August 2020, München.

LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012a): Entwicklung und Erprobung eines Konzeptes zur Ableitung des guten ökologischen Potenzials zur Bewertung erheblich veränderter Gewässer.

LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2012b). Gewässerstruktur in Nordrhein-Westfalen: Kartieranleitung für die kleinen bis großen Fließgewässer. LANUV-Arbeitsblatt 18, Recklinghausen.

LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2017): Entscheidungshilfe zur Auswahl von zielführenden hydromorphologischen Maßnahmen an Fließgewässern, Anlage 3: Maßnahmen-Toolbox, LANUV-Arbeitsblatt 32, Recklinghausen.

LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2019): Leistungsbeschreibung Öffentliche Ausschreibung: Ermittlung des „Typspezifischen Flächenbedarfs“ für die Entwicklung von Fließgewässern der WRRL in NRW.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2006): "Leitlinien zur Gewässerentwicklung" - Ziele und Strategien.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2015): LAWa-BLANO Maßnahmenkatalog (WRRL, HWRMRL, MSRL), beschlossen auf der 150. LAWa-Vollversammlung am 17. / 18. September 2015 in Berlin,

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, Kleingruppe „Fortschreibung LAWA Maßnahmenkatalog“, LAWA-Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung, Berlin.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2016a): LAWA Verfahrensempfehlung „Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung von Fließgewässern“. LFP Projekt O 4.13. Ergebnisbericht inkl. Anhang.

LAWA - Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2016b): LAWA Verfahrensempfehlung „Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung von Fließgewässern“. LFP Projekt O 4.13. Anwenderhandbuch.

LAWA - Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2019): LAWA-Verfahrensempfehlung zur Gewässerstrukturt Kartierung – Verfahren für kleine bis mittelgroße Fließgewässer.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2019c): "Leitlinien der Gewässerentwicklung".

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2019d): Empfehlung für die Begründung von Fristverlängerungen auf Grund von „natürlichen Gegebenheiten“ für die Ökologie.

LAWA – Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser (2020a): LAWA-BLANO Maßnahmenkatalog (WRRL, HWRMRL, MSRL), beschlossen auf der 150. LAWA-Vollversammlung am 17. / 18. September 2015 in Berlin, Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, Kleingruppe „Fortschreibung LAWA Maßnahmenkatalog“, LAWA-Arbeitsprogramm Flussgebietsbewirtschaftung, Berlin.

LAWA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (2020b): Auswirkungen des Klimawandels auf die Wasserwirtschaft. Bestandsaufnahme, Handlungsoptionen und strategische Handlungsfelder, https://www.lawa.de/documents/lawa-klimawandel-bericht_2020_1618816705.pdf (19.11.2021)

Löffler, E., Kinsinger, C., Charrier, P. (2010): Ermittlung des Flächenbedarfs an EG-WRRL berichtspflichtigen Gewässern des Saarlandes

Lütkes, S.; Ewer, W. (2018): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2018, München.

MEIL – Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (Karte).

Melcher, A.; Dossi, F.; Graf, W.; Pletterbauer, F.; Schaufler, K.; Kalny, G.; Rauch, H.-P.; Formayer, H.; Trimmel, H.; Weihs, P. (2016): Der Einfluss der Ufervegetation auf die Wassertemperatur unter gewässertypspezifischer Berücksichtigung von Fischen und benthischen Evertabraten am Beispiel von Lafnitz und Pinka. Österr Wasser- und Abfallwirtschaft 68.

MLUR – Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008): Flächenbedarf und Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen, Kiel

Moss, T. (2009): Zwischen Ökologisierung des Gewässerschutzes und Kommerzialisierung der Wasserwirtschaft: Neue Handlungsanforderungen an Raumplanung und Regionalpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung. Band 67: Heft 1.

MUNLV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2003): Handbuch zur naturnahen Entwicklung von Fließgewässern, Düsseldorf.

Nussbaum, M. (2013): Gewässerentwicklung braucht Fläche. Zielerreichung und Flächenbereitstellung. Vortrag anlässlich des 16. Symposium Flussgebietsmanagement / Gebietsforum Wupper, Wuppertal, 15. Mai 2013.

Planungsbüro Koenzen (2017): Typspezifischer Flächenbedarf für die Entwicklung der Sieg in Nordrhein-Westfalen (Vortrag), Köln.

Pottgiesser, T.; Sommerhäuser, M. (2008): Beschreibung und Bewertung der deutschen Fließgewässertypen. Steckbriefe und Anhang. URL: <http://www.wasserblick.net/servlet/is/18727/> (19.11.2021).

Pottgiesser, T. (2018): Die deutsche Fließgewässertypologie. Zweite Überarbeitung der Steckbriefe der Fließgewässertypen.

Reese, M.; Bedtke, N.; Gawel, E.; Klauer, B.; Köck, W.; Möckel, S. (2018): Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungskrise. In: Wasser und Abfall. Ausgabe 3/2019

Reese, M. (2018): Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise, NVwZ 2018, S. 1592

Schink, A.; Reidt, O.; Mitschang, St. (2018): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Kommentar, München 2018.

Sieder, F.; Zeitler, H.; Dahme, H.; Knopp, (2019): WHG AbwAG, Stand 53. EL August 2019, München

Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2018): Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar, 2. Auflage 2018, München

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2019): Analyse und Bewertung der Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Bezug auf hydromorphologische Herausforderungen. Abschlussbericht

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Kapitel 4: Wasserrahmenrichtlinie für die ökologische Gewässerentwicklung nutzen.

Stein, C. (2018): Steuerungswirkung der kommunalen Landschaftsplanung. Ausgewählte Aspekte der Qualität und Struktur der Landschaft sowie des Landschaftswandels, Dissertation.

Stockhaus, H.; Stein, U.; Meinecke, L. F.; Gerstetter, C.; Bodle, R.; Vidaurre, R.; Holmes, A.; Bueb, B.; Hundegger, S. (2021): Potenziale anderer Rechtsbereiche zum Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Abschlussbericht. UBA-TEXTE 72/2021

Stowasser, A.; Lagemann, T.; Salim, J.; Reichardt, I.; Leuschner, I.; Kleinknecht, U.; Stegner, J. (2014): Maßnahmenplanung zur gemeinsamen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) unter Berücksichtigung des Biotopverbundkonzeptes an einem ausgewählten Beispiel in Sachsen. Teil 1: Maßnahmenplanung. – Schriftenreihe des LfULG, Heft 10/2014.

TLUG – Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie (2011): Handbuch zur naturnahen Unterhaltung und zum Ausbau von Fließgewässern. Schriftenreihe TLUG. Nr. 99.

UBA – Umweltbundesamt (2004): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Dessau-Roßlau.

UBA - Umweltbundesamt (2008): Umweltschutz im Planungsrecht – Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Hydromorphologische Steckbriefe der deutschen Fließgewässertypen, Anhang 1 von „Strategien zur Optimierung von Fließgewässer-Renaturierungsmaßnahmen und ihrer Erfolgskontrolle“, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

UBA – Umweltbundesamt (2020): Flächenbereitstellung für Gewässerrenaturierungen. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/flaechenbereitstellung-fuer#literaturangaben> (abgerufen am 10.11.2020).

Venohr, M., Fischer, P (2017): Retention von Sedimenten, Nährstoffen und Pestiziden durch Gewässerrandstreifen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg.

WVER – Wasserverband Eifel-Rur (2012): Zusammenführung von Landschaftsplanung und Umsetzungsfahrplan zur EG-Wasserrahmenrichtlinie im Kreis Heinsberg am Beispiel der beiden Landschaftspläne II/4 „Wassenberger Riedelland und Untere Rumiederung“ und III/8 „Baaler Riedelland und Obere Rurniederung“. Ergebnisbericht. Düren.

Weyand, M. (2019): Der Umsetzungsprozess der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht der Workshopteilnehmer – Ergebnisse einer Fragebogenaktion der Veranstaltung "Wasserwirtschaft zwischen politischem Anspruch, wissenschaftlichen Auffassungen und technischer Umsetzung" - 19. Workshop Flussgebietsmanagement als Gemeinschaftsveranstaltung von DWA, ZWU, EWA und BWK (NRW) in Kooperation mit dem IFWW am 27./28. November 2019 in Essen.

Rechtsquellen

EU-Richtlinien:

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. Nr. L 327 vom 22.12.2000, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 311 vom 31.10.2014.

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197/30 vom 21.07.2001.

Richtlinie 2006/118/EG vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. L 372, 27.12.2006, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/80/EU der Kommission vom 20. Juni 2014 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. L 182 vom 21.6.2014.

Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRM-RL), ABl. L 288/27 vom 06.11.2007.

Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. Nr. L 348 vom 24. Dezember 2008, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 226 vom 24.8.2013.

Bundesgesetze

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147).

Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908).

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147).

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694).

Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901).

Bundesverordnungen

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802).

Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz vom 19.08.2021 (BGBl. I S. 3712).

Landesgesetze

Landesnaturenschutzgesetze:

Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GBl. S. 1233).

Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (GVBl. S. 352).

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz - NatSchG Bln) vom 29. Mai 2013, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. September 2019 (GVBl. S. 612).

Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I S. 629, 2011 I S. 43), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz - NatSchAG M-V) vom 23. Februar 2010 (GVBl. M-V S. 66), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Juli 2018 (GVBl. M-V S. 221).

Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturenschutzgesetz – LNatSchG NRW) in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 934), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 560).

Landesnaturenschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (LNatSchG) vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. Juni 2020 (GVBl. S. 287).

Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland (Saarländisches Naturschutzgesetz - SNG) vom 5. April 2006 (Amtsbl. S. 726), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. Mai 2021 (Amtsbl. I S. 1491).

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG) erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Bereinigung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 243).

Gesetz zum Schutz der Natur des Landes Schleswig-Holstein (Landesnaturenschutzgesetz - LNatSchG) vom 24. Februar 2010 (GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13. November 2019 (GVBl. S. 425).

Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes und zur weiteren landesrechtlichen Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz -ThürNatG) vom 30. Juli 2019 geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 323, 340).

Landesplanungsgesetze:

Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018 (GBl. S. 439).

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675).

Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag). Berlin: in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 2); Brandenburg: in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 14).

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 12. Dezember 2012 (GVBl. S. 590), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesplanungsgesetz – LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9. April 2020 (GVOBl. M-V S. 166, 181).

Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) in der Fassung vom 6. Dezember 2017 (Nds. GVBl. S. 456), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Februar 2020 (Nds. GVBl. S. 30).

Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG, NW) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Artikel 8a des Gesetzes vom 14. April 2020 (GV. NRW. S. 218b).

Landesplanungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch § 54 des Gesetzes vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283).

Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 18. November 2010 (Amtsbl. I S. 2599), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13. Februar 2019 (Amtsbl. I S. 324).

Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung planungsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706), zuletzt geändert durch den Artikel 4 der Verordnung vom 12. April 2021 (SächsGVBl. S. 517).

Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG) vom 28. April 1998 (GVBl. LSA S. 255), zuletzt geändert durch § 27 Satz 2 Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt vom 23. April 2015 (GVBl. LSA S. 170).

Gesetz über die Landesplanung des Landes Schleswig-Holstein (Landesplanungsgesetz - LaplaG) in der Fassung vom 27. Januar 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 8), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. November 2020 (GVOBl. S. 808).

Thüringer Landesplanungsgesetz (ThürLPIG) vom 11. Dezember 2012 (GVBl. S. 450), zuletzt geändert durch Artikel 44 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 731).

Landeswassergesetze:

Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) vom 3. Dezember 2013 (GBl. S. 389), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2020 (GBl. S. 1233).

Bayerisches Wassergesetz (BayWG) vom 25. Februar 2010 (GVBl. S. 66, 130, BayRS 753-1-U), zuletzt geändert durch § 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737).

Berliner Wassergesetz (BWG) in der Fassung vom 17. Juni 2005, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. September 2019 (GVBl. S. 612).

Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. März 2012 (GVBl. I Nr. 20), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2017 (GVBl. I Nr. 28).

Bremisches Wassergesetz (BremWG) vom 12. April 2011 (Brem.GBl. S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 6 Nummer 5 des Gesetzes vom 24. November 2020 (Brem.GBl. S. 1486).

Hamburgisches Wassergesetz (HWaG) in der Fassung vom 29. März 2005 (HmbGVBl. S. 97), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 4. Dezember 2012 (HmbGVBl. S. 510).

Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 14. Dezember 2010 (GVBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573).

Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669; GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 753-2), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8. Juni 2021 (GVOBl. M-V S. 866).

Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 64 - VORIS 28200 -), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 477).

Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG -) in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 559), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 560, 718).

Landeswassergesetz des Landes Rheinland-Pfalz (LWG) vom 14. Juli 2015 (GVBl. S. 127), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juni 2020 (GVBl. S. 287).

Saarländisches Wassergesetz (SWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 2004 (Amtsbl. S. 1994), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13. Februar 2019 (Amtsbl. I S. 324).

Sächsisches Wassergesetz vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (SächsGVBl. S. 287).

Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 7. Juli 2020 (GVBl. LSA S. 372).

Landeswassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (LWG) verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zum Neuerlass des Wassergesetzes und zur Änderung anderer wasserrechtlicher Vorschriften (Wasserrechtsmodernisierungsgesetz) vom 13. November 2019 (GVOBl. S. 425).

Thüringer Wassergesetz (ThürWG) vom 28. Mai 2019 (GVBl. S. 74), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 277).

Landesrichtlinien

MUNLV NRW - Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Richtlinie für die Entwicklung naturnaher Fließgewässer in Nordrhein-Westfalen - Ausbau und Unterhaltung (Blaue Richtlinie).

UBA–Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): Klimaanpassung in der räumlichen Planung (Praxishilfe).
, Dessau-Roßlau.

A Anhang

Auszug aus Anhang M5 zur 2. Aktualisierung des Maßnahmenprogramms der FGE Elbe 2021, Seite 10

KOR	Wasserkörper-Nr.	Wasserkörper-Name	Bundesland	Belastung / Stoff	Maßnahmentyp / Bezeichnung	Maßnahmenumfang		Umsetzung bis
						Anzahl / Anzahl Anlagen	Länge / Fläche	
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Habitatverbesserung durch Initiieren/ Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung	1	0,59 km	2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Verbesserung des Geschlebehaushaltes bzw. Sedimentmanagement	1		2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Anpassung/ Optimierung der Gewässerunterhaltung	1		2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	9	Maßnahmen zur Reduzierung stofflicher Belastungen aus Sedimenten	1		2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	4.3.6	Erstellung von Konzeptionen / Studien / Gutachten	1		2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	4.1.4	Informations- und Fortbildungsmaßnahmen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_MO_01	Moorwettern und Moorburger Landscheide	HH	2.2	Beratungsmaßnahmen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	1.2	Neubau und Anpassung von Anlagen zur Ableitung, Behandlung und zum Rückhalt von Misch- und Niederschlagswasser	1		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	1.2	Sonstige Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge durch Misch- und Niederschlagswasserereignissen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	2.2	Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge durch Anlage von Gewässerschutzstreifen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.2.8	Maßnahmen zur Herstellung/Verbesserung der linearen Durchgängigkeit an Stautufen/Flossperren, Abstützen, Durchlassen und sonstigen vasserbaulichen Anlagen gemäß DIN 4048 bzw. 19700 Teil 13	2		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Habitatverbesserung durch Initiieren/ Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung	1	2,09 km	2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Habitatverbesserung im Gewässer durch Laufveränderung, Ufer- oder Sohlgestaltung	1	0,62 km	2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Außenentwicklung und zur Verbesserung von Habitaten	3		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Anpassung/ Optimierung der Gewässerunterhaltung	2		2027
TEL	DERW_DEHH_PI_15	Wedeler Au	HH	4.1.4	Informations- und Fortbildungsmaßnahmen	2		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_01	Seevekanal	HH	1.2	Sonstige Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge durch Misch- und Niederschlagswasserereignissen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_01	Seevekanal	HH	4.2.8	Maßnahmen zur Herstellung/Verbesserung der linearen Durchgängigkeit an Stautufen/Flossperren, Abstützen, Durchlassen und sonstigen vasserbaulichen Anlagen gemäß DIN 4048 bzw. 19700 Teil 13	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_01	Seevekanal	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Habitatverbesserung durch Initiieren/ Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung	2		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_01	Seevekanal	HH	4.1.4	Maßnahmen zur Anpassung/ Optimierung der Gewässerunterhaltung	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_01	Seevekanal	HH	4.1.4	Informations- und Fortbildungsmaßnahmen	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_03	Engelbek	HH	1.2	Neubau und Anpassung von Anlagen zur Ableitung, Behandlung und zum Rückhalt von Misch- und Niederschlagswasser	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_03	Engelbek	HH	1.2	Sonstige Maßnahmen zur Reduzierung der Stoffeinträge durch Misch- und Niederschlagswasserereignissen	2		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_03	Engelbek	HH	4.2.8	Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit an Talsperren, Rückhaltebecken, Speichern und Fischteichen im Hauptschluss	1		2027
TEL	DERW_DEHH_SE_03	Engelbek	HH	4.2.8	Maßnahmen zur Herstellung/Verbesserung der linearen Durchgängigkeit an Stautufen/Flossperren, Abstützen, Durchlassen und sonstigen vasserbaulichen Anlagen gemäß DIN 4048 bzw. 19700 Teil 13	7		2027

Anhang Masterabbildung

Ebene	Pläne/Programme & Gebietskulisse Wasserwirtschaft und Wasserrecht	Zuständigkeit	Für GEF nutzbare Instrumente & Funktionen	Pläne/Programme & Gebietskulisse Raumordnung und Bauleitplanung	Zuständigkeit	Für GEF nutzbare Instrumente & Funktionen der Raumordnung und Bauleitplanung	Pläne/Programme & Gebietskulisse Fachplanung Naturschutz u. a.	Verfahrensrechtliche und institutionelle Handlungsoptionen	Handlungsempfehlungen und -Optionen für GEF
Flussgebietseinheit	EU		Bewirtschaftungsziele: Verschlechterungsverbot Verbesserungsgebot WRRL Art. 11 Abs. 3, 4 WRRL Anhang VI	Raumentwicklungs-konzept Territoriale Agenda der EU					Koordinierung der raumwirksamen europäischen Fachpolitik
	Bund	FGG WSV WSA BMU	Bewirtschaftungsziele	ROG Hochwasserschutzplan Grundsatzplan	BMVI	Leitvorstellungen Ziele der Raumordnung Grundsätze der Raumordnung Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete Grundsatzplan, Hochwasserschutzplan			GE als Grundsatz der RO, Verpflichtung zur Konkretisierung der MP im WHG, Schutzgebietskategorie GEF im WHG
	Land	FGG Minis. obW B	Überschwemmungsgebiete Hochwasserentstehungsgebiete Länderbeiträge Maßnahmenprogramme	ROG Landesplanungs-gesetze Landes-entwicklungsplan	Minis.	Festsetzung Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete	BNatSchG, NatSchG Landschaftsprogramm Agrarprogramme	Zuordnung von Teileinzugsgebieten zu regionalen Planungsräumen, Teilfortschreibungen interregionale Zusammenarbeit, Beteiligung RPT an Aufstellung MP, Einvernehmen Fachressorts bei Aufstellung LEP	Kartografische Darstellung GEF
	Region	OWB	Maßnahmenprogramm Bewirtschaftungsplan HWRM-Plan, GEK/GEF für Teileinzugsgebiete	ROG Landesplanungs-gesetze Regionalplan, Regionaler Flächennutzungsplan	RPT	Überlagerung mit Hochwasserschutz, Arten- und Biotopschutz/Biotopverbund interregionale Zusammenarbeit	BNatSchG, NatSchG Landschaftsrahmen-Plan Agrarentwicklungs-konzept ...		Aufstellung GEP Festsetzung GEF als Schutzgebiete Vorranggebiete GEF
Kommunen	IGEK – Integrierte Gewässerentwicklungs-konzepte Gewässerentwicklungs-pläne	K FB		BauGB Vorbereitende Bauleitplanung Flächennutzungsplan	K	z. B. Ausgleichsflächen Klimaanpassung, Hochwasserschutz, Schutz von Boden, Natur und Landschaft Flächen für die Wasserwirtschaft → Parzellenscharfe Festsetzung	BNatSchG, NatSchG Landschaftsplan Stadtentwicklungsplan Bodenschutzkonzept		Eigene Flächenkategorie GEF Festsetzung GEF
Teil einer Gemeinde	Objektplanung Gewässerentwicklung	K FB VB P		BauGB Verbindliche Bauleitplanung Bebauungsplan	K	z. B. Ausgleichsflächen, Regelung Wasserabfluss, Rückhaltung & Versickerung Niederschlagswasser, Grünflächen, Freihaltung, Flächen für Wasserwirtschaft → Ausführungsscharfe Festsetzung	BNatSchG, NatSchG Grünordnungsplan Landschaftspflegerischer Begleitplan Sanierungspläne		Ausgleichs-bebauungsplan

ABKÜRZUNGEN
WSV...Wasserschifffahrtsverwaltung
WSA...Wasserschifffahrtsamt
FGG...Flussgebietsgemeinschaft
BMVI...Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

ABKÜRZUNGEN
Minis. ... Ministerien
obW... oberste Wasserbehörde
RPT...Regionaler Planungsträger
OWB...Obere Wasserbehörde
UWB...Untere Wasserbehörde

ABKÜRZUNGEN
K...Kommunen
FB...Fachbehörden
VB...Verbände
ÜSG...Überschwemmungsgebiete

ABKÜRZUNGEN
P...Private
ROG...Raumordnungsgesetz
NatSchG...Naturschutzgesetz
BauGB...Baugesetzbuch
HWRM...Hochwasserrisikomanagement

ABKÜRZUNGEN
GE...Gewässerentwicklung
GEK...Gewässerentwicklungskonzept
GEP...Gewässerentwicklungsplan
RO...Raumordnung
LEP...Landesentwicklungsplan

---> Integration

---> vorsorgliche Standortsicherung