

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhalt	XI
A. Einführung	1
I. Themenkomplex: Wasserwirtschaft und Raumordnung	3
II. Ziel und Gang der Untersuchung	8
B. Fachpläne des Wasserwirtschaftsrechts mit raumordnungsrechtlicher Relevanz	11
I. Maßnahmenprogramme	11
II. Bewirtschaftungspläne	82
III. Hochwasserrisikomanagementpläne	108
IV. Justiziabilität der wasserrechtlichen Fachpläne	129
V. Exkurs: Wegfall der alten wasserrechtlichen Planungsinstrumente	132
C. Integrierung der wasserwirtschaftlichen Belange in die Raumordnung	135
I. Gegenwärtige Berücksichtigung des Fachbeitrags aus der Wasserwirtschaft	135
II. Kompetenzverteilung hinsichtlich der Raumordnung	145
III. Aufgaben der Raumordnung	151
IV. Wasserwirtschaftliche Belange im Raumordnungsgesetz	164
V. Stellung der wasserwirtschaftlichen Fachpläne innerhalb der Raumordnung	169
VI. Instrumente der Raumordnung für die Wasserwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie/Hochwasserrichtlinie	216
VII. Die Sicherungsinstrumente der Raumordnung	221
VIII. Letztentscheidungskompetenz bei Konflikten zwischen Raumordnung und Wasserwirtschaft	227
Zusammenfassung	229
Abkürzungen	241
Literatur	247
Sachregister	265

Inhalt

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
A. Einführung	1
<i>I. Themenkomplex: Wasserwirtschaft und Raumordnung</i>	3
1. Wasserwirtschaft und Raumordnung auf nationaler Ebene	3
a) Das Hochwasserschutzgesetz	3
b) Bisherige wasserwirtschaftliche Planungsformen im Wasserhaushaltsgesetz	4
2. Wasserwirtschaft und Raumordnung auf supranationaler Ebene	5
3. Bisherige wasserrechtliche Planungsformen der EU	6
4. Weitergehende Bedeutung des Themenkomplexes für das übrige Umweltrecht	7
<i>II. Ziel und Gang der Untersuchung</i>	8
B. Fachpläne des Wasserwirtschaftsrechts mit raumordnungsrechtlicher Relevanz	11
<i>I. Maßnahmenprogramme</i>	11
1. Normative Grundlage im Unionsrecht	12
a) Kompetenz der Union aus Art. 192 Abs. 1 i.V.m. Art. 191 Abs. 1 AEUV	12
b) Normative Verankerung der Pflicht zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen	14
aa) Maßnahmenprogramme primärrechtswidrig	14
bb) Maßnahmenprogramme als verbindliches Richtlinienziel	15
c) Herleitung der normativen Aufstellungspflicht für Maßnahmenprogramme	15
aa) Definition von »Ziel« und »Mittel« und das Abgrenzungsproblem	16
bb) Maßnahmenprogramme als »Ziel« der Wasserrahmenrichtlinie	17
cc) Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 3 EUV	19
dd) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 4 EUV	21
ee) Exkurs: Konsequenzen für das übrige Umweltrecht der EU	22
ff) Zwischenergebnis	23
2. Umsetzung in nationales Recht	24
a) Implementierung durch das 7. Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz	24
b) Exkurs: Föderalismusreform I und das gescheiterte Umweltgesetzbuch	25
c) Bundesrechtliche Vollregelung in § 82 WHG	26
3. Funktion der Maßnahmenprogramme	28
a) Exkurs: Die Umweltqualitätsziele aus Art. 4 WRRL	28
b) Maßnahmenprogramme als ausführende Stufe	29
4. Räumlicher Aspekt der Maßnahmenprogramme	31
a) Legaldefinition der Flussgebietseinheit, des Einzugsgebietes und des Teileinzugsgebietes	31
b) Funktion dieser Legaldefinitionen	33
c) Flussgebietseinheiten in der Bundesrepublik Deutschland	33
d) Internationale Flussgebietseinheiten in der Bundesrepublik Deutschland	34
e) Bedeutung des räumlichen Bewirtschaftungsansatzes	36

5.	Inhalt der Maßnahmenprogramme	37
	a) Begriff der Maßnahme	38
	b) Grundlegende Maßnahmen	39
	aa) Grundlegende Maßnahmen mit besonderer Raumordnungsrelevanz durch Raumbeanspruchung	40
	bb) Das relative Verschlechterungsverbot des Art. 11 Abs. 6 WRRL und seine Raumordnungsrelevanz	41
	c) Ergänzende Maßnahmen	42
	aa) Ergänzende Maßnahmen mit besonderer Raumordnungsrelevanz durch Raumbeanspruchung	43
	bb) Keine unbedingte Fakultativität der ergänzenden Maßnahmen	45
	d) Zusatzmaßnahmen	47
	e) Kosteneffizienteste Maßnahmenkombination	47
6.	Planqualität der Maßnahmenprogramme	48
	a) Planungs- und Planbegriff	48
	b) Deskriptive Elemente der Planung	50
	c) Exemplarisch: Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen	51
	d) Exkurs: Das Pilotprojekt BASINFORM	52
	e) Kategorisierung der Maßnahmenprogramme nach ihrer Wirkungsweise	53
	aa) Indikative Wirkung	53
	bb) Influenzierende Wirkung	54
	cc) Imperative Wirkung	54
	f) Weitere Anforderungen an die Maßnahmenprogramme als Pläne	55
	aa) Planrechtfertigung	55
	bb) Planerisches Abwägungsgebot	56
	cc) Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes	58
	g) Zwischenergebnis	58
7.	Rechtliche Qualifizierung der Maßnahmenprogramme	59
	a) Rechtsnatur des einzelnen Maßnahmenprogramms	59
	aa) Auffassungen in der Literatur	60
	bb) Auffassung des Bundesgesetzgebers	62
	cc) Argumente aus der Systematik des Wasserhaushaltsgesetzes	62
	dd) Exkurs: Regelungen in den Landeswassergesetzen a.F.	63
	ee) Landesrechtliche Regelungen nach Erlass des Wasserhaushaltsgesetzes	65
	ff) EU-rechtliche Anforderungen an die Rechtsnatur der Maßnahmenprogramme	65
	aaa) Zwingende Schutzvorschrift zugunsten eines Rechtsguts	66
	bbb) Begründung von Rechten und Pflichten für den Einzelnen	70
	gg) Kein Indiz aus der SUP-Richtlinie	71
	hh) Zwischenergebnis	73
	ii) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsnatur der Maßnahmenprogramme	73
	b) Maßnahmenprogramme als Verwaltungsvorschriften	75
	aa) Maßnahmenprogramme als norminterpretierende Verwaltungsvorschriften	75
	bb) Maßnahmenprogramme als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften	77
	cc) Maßnahmenprogramme als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften	78
	dd) Rechtswirkungen durch das Maßnahmenprogramm als Verwaltungsvorschrift	79
	ee) Zwischenergebnis	82
II.	Bewirtschaftungspläne	82
1.	Normative Grundlage im Unionsrecht	82

a)	Normative Verankerung der Pflicht zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen . . .	83
aa)	Bewirtschaftungspläne der Wasserrahmenrichtlinie größtenteils primärrechtswidrig	83
bb)	Bewirtschaftungspläne der Wasserrahmenrichtlinie als verbindliches Richtlinienziel	84
b)	Herleitung der normativen Aufstellungspflicht für Bewirtschaftungspläne	84
aa)	Bewirtschaftungspläne als »Ziel«	84
bb)	Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 3 EUV	85
cc)	Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 4 EUV	86
dd)	Normative Aufstellungsverpflichtung der Bewirtschaftungspläne aus der Systematik der WRRL	87
2.	Umsetzung in nationales Recht	87
a)	Implementierung durch das 7. Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz	88
b)	Exkurs: Föderalismusreform I und das gescheiterte Umweltgesetzbuch	89
c)	Bundesrechtliche Vollregelung in § 83 WHG	89
3.	Funktion der Bewirtschaftungspläne	90
a)	Informationsfunktion	90
b)	Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele	90
c)	Abgrenzung zu der Funktion der Bewirtschaftungspläne a.F.	91
4.	Räumlicher Aspekt der Bewirtschaftungspläne	91
5.	Inhalt der Bewirtschaftungspläne	92
a)	Zusammenfassende Inhaltselemente	92
b)	Bewirtschaftungsziele und Einstufung der Gewässer	94
c)	Exkurs: Keine SUP-Pflichtigkeit aufgrund des Inhalts	96
d)	Rückgriff auf Arbeitsergebnisse aus der Raumordnung	98
6.	Planqualität der Bewirtschaftungspläne	98
7.	Rechtliche Qualifizierung der Bewirtschaftungspläne	99
a)	Rechtsnatur des einzelnen Bewirtschaftungsplans	99
aa)	Auffassungen in der Literatur	99
bb)	Auffassung des Bundesgesetzgebers	100
cc)	Exkurs: Regelungen in den Landeswassergesetzen a.F.	100
dd)	Landesrechtliche Regelungen nach Erlass des Wasserhaushaltsgesetzes	101
ee)	EU-rechtliche Anforderungen an die Rechtsnatur der Bewirtschaftungspläne	102
ff)	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsnatur der Bewirtschaftungspläne	103
b)	Bewirtschaftungspläne als Verwaltungsvorschriften	104
aa)	Anforderungen an normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften	104
bb)	Bewirtschaftungsziele als normkonkretisierende Aussagen	105
c)	Zwischenergebnis	108
III.	<i>Hochwasserrisikomanagementpläne</i>	108
1.	Normative Grundlage im Unionsrecht	109
a)	Normative Verankerung der Pflicht zur Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen	110
b)	Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 3 EUV	111
c)	Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 4 EUV	112
2.	Umsetzung in nationales Recht	113
a)	Exkurs: Hochwasserschutz im ursprünglichen Wasserhaushaltsgesetz	113
b)	Hochwasserschutzgesetz	114
c)	Umsetzung der Hochwasserrichtlinie	114
d)	Integration der Hochwasserrisikomanagementpläne in die Bewirtschaftungspläne auf nationaler Ebene	115

aa)	Vorgaben der Hochwasserrichtlinie	115
bb)	Richtlinienwidrige Umsetzung in § 80 Abs. 2 S. 2 WHG	116
3.	Funktion der Hochwasserrisikomanagementpläne	117
4.	Räumlicher Aspekt der Hochwasserrisikomanagementpläne	118
a)	Modelle der Hochwasserrichtlinie	118
b)	Verfahren zur Ermittlung des konkreten Gebietes	119
5.	Inhalt der Hochwasserrisikomanagementpläne	120
a)	Wesentliche Bestandteile	120
b)	Begriff der Maßnahme	122
c)	Maßnahmen mit besonderer Raumordnungsrelevanz durch Raumbeanspruchung	122
aa)	Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG	122
aaa)	Keine Neubauten	123
bbb)	Keine Lagerung von Stoffen	125
ccc)	Keine Erdarbeiten	126
ddd)	Keine Gebietsumwandlungen	127
eee)	Zwischenergebnis	127
bb)	Rückhalteflächen nach § 77 WHG	127
6.	Planqualität der Hochwasserrisikomanagementpläne	128
7.	Rechtliche Qualifizierung der Hochwasserrisikomanagementpläne	128
<i>IV.</i>	<i>Justiziabilität der wasserrechtlichen Fachpläne</i>	129
1.	Justiziabilität der Fachpläne durch die Gerichtsbarkeit der EU	129
2.	Justiziabilität der Fachpläne durch die deutsche Gerichtsbarkeit	130
3.	Exkurs: Anspruch des Einzelnen auf Planerstellung	131
<i>V.</i>	<i>Exkurs: Wegfall der alten wasserrechtlichen Planungsinstrumente</i>	132
1.	Kein Unionsrechtlich geforderter Wegfall	132
2.	Kein Bundesrechtlich geforderter Wegfall	133
3.	Ergebnis	133
C.	Integrierung der wasserwirtschaftlichen Belange in die Raumordnung	135
<i>I.</i>	<i>Gegenwärtige Berücksichtigung des Fachbeitrags aus der Wasserwirtschaft</i>	135
1.	Festlegung des wasserwirtschaftlichen Aufgabenbereichs	136
2.	Raumordnungspläne auf Bundesebene	136
3.	Raumordnungspläne auf Länderebene am Beispiel Nordrhein-Westfalens	138
a)	Landesentwicklungsprogramm	138
b)	Landesentwicklungsplan	140
c)	Regionalpläne	141
aa)	Wasserwirtschaftliche Raumordnungsziele auf Regionalebene	142
bb)	Wasserwirtschaftliche Raumordnungsgrundsätze auf Regionalebene	144
4.	Ergebnis	145
<i>II.</i>	<i>Kompetenzverteilung hinsichtlich der Raumordnung</i>	145
1.	Kompetenzen der Europäischen Union	146
2.	Kompetenzen des Bundes	148
3.	Kompetenzen der Bundesländer	151
<i>III.</i>	<i>Aufgaben der Raumordnung</i>	151
1.	Aufgaben der Raumordnungspläne	152
2.	Begriff der Raumordnung und des Raumordnungsplans	152
a)	Raumordnungspläne auf Landes- und Bundesebene	153
b)	Kriterium der Überörtlichkeit	153

c)	Kriterium der Überfachlichkeit	154
3.	Wasserrechtliche Fachpläne als raumbedeutsame Planungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG	155
a)	Das Merkmal der Raumbedeutsamkeit	156
b)	Raubedeutsamkeit der Maßnahmenprogramme	157
c)	Raubedeutsamkeit der Bewirtschaftungspläne	159
d)	Raubedeutsamkeit der Hochwasserrisikomanagementpläne	161
e)	Zwischenergebnis	162
4.	Bindungswirkungen auf die wasserrechtlichen Fachpläne im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung	162
a)	Bindung an die Ziele der Raumordnung	162
b)	Bindung an die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse	164
IV.	<i>Wasserwirtschaftliche Belange im Raumordnungsgesetz</i>	164
1.	Raumordnungsgesetz 1965	165
2.	Raumordnungsgesetz 1998	165
a)	Berücksichtigung in den Grundsätzen der Raumordnung	165
b)	Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern	166
3.	Raumordnungsgesetz 2008	167
a)	Berücksichtigung in den Grundsätzen der Raumordnung	167
b)	Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern	167
c)	Berücksichtigung in der raumordnungsrechtlichen Umweltprüfung	168
4.	Ergebnis	168
V.	<i>Stellung der wasserwirtschaftlichen Fachpläne innerhalb der Raumordnung</i>	169
1.	Primat des Wasserrechts als unionsrechtlich fundierte Fachplanung	169
2.	Klassische Aufgabe der Raumordnung	170
3.	Exkurs: Integrierung von anderem Europäischen Umweltrecht in die Raumordnung	170
a)	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	171
aa)	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Raumordnungspläne	172
bb)	Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 6 FFH-RL	173
cc)	Auswirkungen auf den Abwägungsvorgang innerhalb der Raumordnung	175
b)	Vogelschutzrichtlinie	176
c)	Vergleich mit der Wasserrahmenrichtlinie und der Hochwasserrichtlinie	177
d)	Schlussfolgerungen für die Kompetenzverteilung	180
e)	Verhältnis der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu den Zielen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie	181
f)	Zwischenergebnis	184
4.	Stellung der Bewirtschaftungspläne	184
a)	Berücksichtigung bei der Einstufung der Oberflächengewässer	184
aa)	Exkurs: Kriterien für die Schutzgebiets- und Habitatsausweisungen nach der Vogelschutzrichtlinie und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	185
bb)	Kriterien und Maßstäbe der Wasserrahmenrichtlinie in Anhang II, III und V	186
cc)	Regelungssystematik innerhalb des Art. 4 WRRL und Einstufung der Gewässer	188
dd)	Tatbestand des Art. 4 Abs. 3 WRRL	192
ee)	Rechtsfolge	196
ff)	Zwischenergebnis	197
b)	Berücksichtigung bei den Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen	198
aa)	Fristverlängerungen Art. 4 Abs. 4 WRRL	198
bb)	Geringere Umweltqualitätsziele Art. 4 Abs. 5 WRRL	200
cc)	Vorübergehende Verschlechterung Art. 4 Abs. 6 WRRL	203

dd)	Neue Veränderungen Art. 4 Abs. 7 WRRL	203
ee)	Die zusätzlichen Anforderungen aus Art. 4 Abs. 8 WRRL	205
ff)	Zwischenergebnis	206
c)	Beispiel: Braunkohletagebau Garzweiler II	206
aa)	Der Braunkohleplan Garzweiler II und seine Raumordnungsziele	207
bb)	Die Ausnahmen auf wasserrechtlicher Ebene	209
cc)	Zwischenergebnis	210
5.	Stellung der Maßnahmenprogramme	210
a)	Berücksichtigung innerhalb des Maßnahmenkatalogs	211
aa)	Grundlegende und zwingend-ergänzende Maßnahmen	211
bb)	Fakultativ-ergänzende Maßnahmen	213
b)	Zwischenergebnis	213
6.	Stellung der Hochwasserrisikomanagementpläne	213
a)	Berücksichtigung auf Ebene der Ziele	214
b)	Berücksichtigung auf Ebene der Maßnahmen	214
c)	Zwischenergebnis	215
7.	Ergebnis	216
<i>VI.</i>	<i>Instrumente der Raumordnung für die Wasserwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie/Hochwasserrichtlinie</i>	216
1.	Exkurs: Schutz durch das jeweilige Fachrecht	216
2.	Vorranggebiete	217
3.	Vorbehaltsgebiete	218
4.	Eignungsgebiete	220
5.	Übernahme der Bewirtschaftungsziele	220
6.	Ergebnis	220
<i>VII.</i>	<i>Die Sicherungsinstrumente der Raumordnung</i>	221
1.	Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG	221
2.	Zielausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG	223
3.	Bedeutung des Zielabweichungsverfahrens nach § 6 Abs. 2 ROG	223
a)	Vertretbare Abweichung	224
b)	Grundzüge der Planung nicht berührt	225
c)	Rechtsfolge	226
d)	Abgrenzung zum Zieländerungsverfahren	226
4.	Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 14 ROG	226
<i>VIII.</i>	<i>Letztentscheidungskompetenz bei Konflikten zwischen Raumordnung und Wasserwirtschaft</i>	227
Zusammenfassung		229
Abkürzungen		241
Literatur		247
Sachregister		265