

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie: Umsetzungsprobleme und Verbesserungsansätze durch die Flurbereinigung

Andreas Hendricks, Martin Schumann, Antje Adjinski, Dagmar Bix,
Marion Hindorf und Thomas Weber

Zusammenfassung

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurde in Deutschland bisher nur unzureichend umgesetzt. 2016 verfügten lediglich 8,2 % der Oberflächenwasserkörper über einen guten oder sehr guten Zustand. Zu den wesentlichen Gründen für diese Problematik zählen neben den fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen eine mangelnde Flächenverfügbarkeit und die politisch gewollte Priorisierung von freiwilligen Lösungen. Ein gezieltes Landmanagement ist von zentraler Bedeutung für die Verbesserung der Umsetzung der WRRL. Dazu sind die Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG und das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG besonders geeignet. Hinsichtlich des gesamten Ablaufs werden Optimierungsvorschläge für die Planung, das Prozessmanagement, die Bereitstellung der Flächen, die Finanzierung und Trägerschaft sowie die Öffentlichkeitsarbeit vorgestellt.

Summary

In Germany, the implementation of the European Water Framework Directive is insufficient. In 2016 only 8.2 % of bodies of surface water have been in good or very good conditions. Essential reasons for this problem are missing financial and human resources, a lack of available area and the political prioritisation of voluntary solutions. A targeted land management is of crucial importance for the improvement of the implementation of the Water Framework Directive. The land consolidation procedure for large scale projects pursuant to section 87 and the simplified land consolidation procedure pursuant to section 86 Land Consolidation Act are especially applicable for this purpose. This paper provides optimisation proposals for the entire process concerning planning, process management, provision of area, financing and trusteeship and public relations.

Schlüsselwörter: Wasserrahmenrichtlinie, WRRL, Landmanagement, Flurbereinigung, Prozessmanagement, Finanzierung

1 Motivation

Schlagzeilen wie »Europäischer Gerichtshof verurteilt Deutschland wegen Nitraten« (Handelsblatt Online vom 21.06.2018) oder »Trinkwasser könnte um bis zu 45 Prozent teurer werden« (ZEIT ONLINE vom 10.06.2017)

ließen in jüngster Zeit nicht nur Fachleute aufhorchen. Beide Meldungen beziehen sich auf die hohe Nitratbelastung im deutschen Grundwasser. Der Grenzwert von 50 Milligramm Nitrat pro Liter wurde in mehr als einem Viertel der untersuchten Proben überschritten. Das bedeutet aber auch, dass die seit dem Jahr 2000 geltende Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland bisher nur unzureichend umgesetzt wurde. Es stellt sich daher die dringende Frage, welche Defizite in der Umsetzung bestehen und wie diese behoben werden können. Aus Sicht des Arbeitskreises Landmanagement des DVW spielen dabei Lösungsansätze aus der Flurbereinigung und deren Umfeld eine besondere Rolle (hier und im Folgenden wird der Begriff Flurbereinigung subsumierend für die unterschiedlichen Begrifflichkeiten der Länder wie Flurbereinigung und Flurneuordnung gebraucht).

2 Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (EU Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000, ABl. EG Nr. L 327, S. 1–73) ist am 20.12.2000 in Kraft getreten. Sie gilt europaweit für das Grundwasser, die Seen, die Fließgewässer und für die Küstengewässer bis zur ersten Seemeile (Nelius und Schumann 2017). Die wesentliche Zielsetzung besteht darin, einen guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu erhalten bzw. nach einem festgelegten Zeitplan zu erreichen. Die Umsetzung soll nach dem Willen der EU kooperativ und transparent mit Beteiligung der Öffentlichkeit nach einem Stufenkonzept erfolgen. Hierzu war zunächst in einer Bestandsaufnahme der aktuelle Zustand zu erfassen. Darauf aufbauend waren Zielvorstellungen zu formulieren und entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Die Ergebnisse wurden in Bewirtschaftungspläne für Flussgebiete oder Teilflussgebiete zusammengefasst (vgl. Abb. 1). Zudem wurden Maßnahmenprogramme für die Bewirtschaftungszeiträume 2010 bis 2015, 2016 bis 2021 sowie 2022 bis 2027 erstellt (Fehres 2015). Dabei sollten die Umweltziele grundsätzlich bis 2015 erreicht worden sein. Für Gewässer, für die eine Fristverlängerung in Anspruch genommen wurde, sind die Ziele spätestens innerhalb der zwei weiteren Bewirtschaftungszyklen zu verwirklichen (BMU 2013).

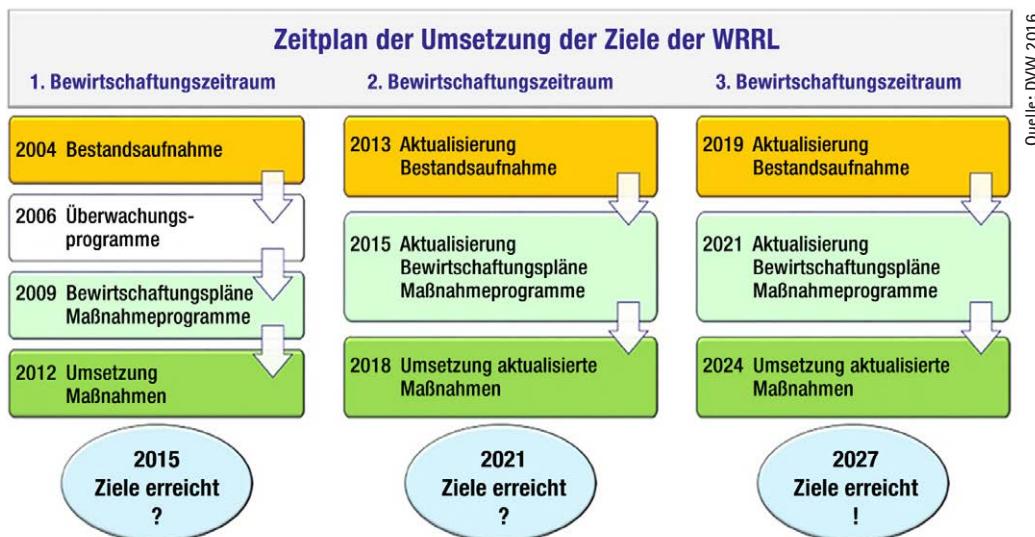


Abb. 1:
Zeitplan zur Umsetzung der WRRL

In einer Zwischenbilanz der Maßnahmenprogramme aus dem Jahr 2012 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sechs Schlüsselmaßnahmen für eine erfolgreiche Umsetzung der WRRL identifiziert (BMU 2013). Dazu gehören die Verbesserung des hydromorphologischen Zustands von Gewässern, die Verbesserung der linearen Durchlässigkeit, die Reduzierung der Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft, der Bau bzw. die Nachrüstung von Kläranlagen sowie der Bereich Forschung zur Verbesserung der Wissensbasis.

Um die hydromorphologischen Gegebenheiten zu verbessern, ist es vielfach notwendig, ein gezieltes Landmanagement durchzuführen. Denn zu den hier zuzuordnenden Maßnahmentypen gehören die Verbesserung von Habitaten im Uferbereich, die Habitatverbesserung im Gewässer durch Laufveränderung oder Ufer- und Sohlgestaltungen einschließlich begleitender Maßnahmen (Abb. 2 und Abb. 3), das Initiiieren bzw. Zulassen einer eigendynamischen Gewässerentwicklung und die Verbesserung von Habitaten im Gewässerentwicklungskorridor einschließlich der Auenentwicklung. Bei der Reduzierung

der Nährstoffeinträge durch die Landwirtschaft erfordert insbesondere die Ausweisung von Schutzonen und die Anlage von Gewässerrandstreifen die Unterstützung der Bodenordnung.

Aus Sicht des Arbeitskreises Landmanagement ist zudem der Punkt »Forschung zur Verbesserung der Wissensbasis« von Bedeutung. Durch eine bundesweite vergleichende Untersuchung könnten auf der einen Seite bestehende Defizite bei der Umsetzung der WRRL identifiziert und auf der anderen Seite Empfehlungen für eine Verbesserung abgeleitet werden. Dabei spielen auch Best Practice Beispiele aus den einzelnen Bundesländern eine wichtige Rolle (Fehres 2015).

Insgesamt ist die bisherige Umsetzung der WRRL als stark defizitär zu bezeichnen. Zu den Hauptgründen für diese Problematik zählen fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, zu wenig verfügbare Flächen sowie mangelnde Akzeptanz für die Umsetzung von Maßnahmen (BMU 2013). Das folgende Kapitel liefert eine detailliertere Übersicht über die bestehenden Defizite.



Abb. 2: Gewässer vor einer Renaturierungsmaßnahme



Abb. 3: Gewässer direkt nach einer Renaturierungsmaßnahme

3 Defizitärer Stand der Umsetzung in den Bundesländern

In der Zwischenbilanz des BMU aus dem Jahr 2012 hatten 90 % der Oberflächengewässer die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht erreicht. Wesentliche wasserwirtschaftliche Ursachen hierfür waren die schlechte Gewässerstruktur durch Verbau und Begründigung von Flüssen und Bächen, die fehlende Durchgängigkeit der Gewässer (z.B. für Fische) sowie die hohen Stoffeinträge durch die Landwirtschaft. Von allen geplanten Schlüsselmaßnahmen im Bereich der Oberflächen- und Grundwasserkörper waren in dem besagten Jahr 48 % noch in Planung bzw. Ausführung und 27 % noch nicht begonnen. Insbesondere bei der Verbesserung des hydromorphologischen Zustands stellte das BMU einen starken Umsetzungsstau fest (BMU 2013).

Eine weitere Publikation des Umweltbundesamts (UBA) aus dem Jahr 2016 stellt den Zustand der deutschen Gewässer im Jahr 2015 dar (am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraums). Danach verfügten zu diesem Zeitpunkt lediglich 8,2 % der Oberflächenwasserkörper über einen guten oder sehr guten Zustand. Demgegenüber war der Zustand in 19,2 % der Fälle schlecht, zu 33,8 % unbefriedigend und zu 36,1 % mäßig; 2,7 % konnten nicht bewertet werden (UBA 2016). Diese mehr oder weniger flächendeckende Verfehlung bei der Verbesserung des Zustands der deutschen Gewässer war im Jahr 2017 Anlass für den Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) und den Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) Beschwerde bei der Europäischen Kommission einzulegen (BUND 2017).

In der Beschwerde werden verschiedene Punkte angeführt, die zu einer fehlenden Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele führen. Zum einen würden aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips zu wenige Maßnahmen umgesetzt. In den meisten Bundesländern gäbe es keine festgesetzten Maßnahmenträger und die Maßnahmenprogramme seien lediglich fachliche Empfehlungen. Zu deren Umsetzung gäbe es zwar Förderinstrumente, aber keinen Zwang, die Mittel zu beantragen. Bei der Umsetzung bestünde zudem das Problem, dass häufig ein Eigenanteil aufzubringen ist. Daher würden viele Finanzierungsmöglichkeiten gar nicht oder nur gering genutzt. Ein weiteres Hindernis bei der flächendeckenden Umsetzung läge darin, dass in vielen Bundesländern nur in priorisierten Gewässern Maßnahmen gefördert und umgesetzt würden, anstatt in allen Gewässern einen guten Zustand anzustreben.

Dadurch ergeben sich Probleme in den einzelnen Bundesländern, die im Folgenden exemplarisch für neun Bundesländer dargestellt werden.

Die Bayerische Staatsregierung setzt bisher auf die Prinzipien Freiwilligkeit und Kooperation. Die entsprechenden Maßnahmen werden unterstützt durch die Initiative »boden:ständig«, die die drei Handlungsfelder Erosionsschutz, Hochwasserminderung und Gewässer-

schutz umfasst (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2019). Bis Ende 2019 soll allerdings geprüft werden, inwiefern die vorgeschriebene Verbesserung des Zustands der Gewässer auf diesem freiwilligen Wege erreicht werden kann.

In Hessen wurden bis 2015 erst ca. 20 % der vorgesehenen Maßnahmen im Bereich Hydromorphologie in die Praxis umgesetzt. Das liegt auch daran, dass lediglich 17 % der hierfür notwendigen Flächen (5.087 ha) erworben wurden. Weiterhin ist in vielen Fällen unklar, wer Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur durchführen und finanzieren wird. Aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips wurden in das Maßnahmenprogramm nur die Maßnahmen aufgenommen, die von der Öffentlichkeit und den Betroffenen als sinnvoll und akzeptabel eingestuft wurden. Zudem beziehen sich die geplanten Maßnahmen auf lediglich 10 % der gesamten Gewässerstrecken. Bezogen auf den Gesamtzeitraum wurde bis 2015 lediglich für 28 Wasserkörper ein guter ökologischer Zustand erreicht, bis 2021 sollen weitere 55 folgen. Im letzten Bewirtschaftungszeitraum bis 2027 soll dann allerdings ein sprunghafter Anstieg auf 358 Wasserkörper erfolgen. In Anbetracht der bisherigen Schwierigkeiten darf diese Planung in Zweifel gezogen werden, sofern sich die Rahmenbedingungen der Umsetzung nicht grundlegend ändern.

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich die Unterstützung der Umsetzung der WRRL bei den Auswahlkriterien zur Anordnung von Flurneuordnungsverfahren niedergeschlagen. Verfahren mit einer entsprechenden Zielsetzung haben die zweithöchste Priorisierung nach der Unternehmensflurbereinigung erhalten. Da bisher kein Bedarf für Unternehmensflurbereinigungen besteht, werden zurzeit nur Verfahren angeordnet, in denen berichtspflichtige Gewässer entsprechend der WRRL renaturiert werden müssen. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der landespolitischen Forderung, die Flurneuordnung zur Umsetzung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen einzusetzen und weiterzuentwickeln. Zudem hat das Land ca. 2.470 ha entlang der berichtspflichtigen Gewässer erworben. Damit ist zwar nicht der gesamte Flächenbedarf gedeckt, aber dank dieses Flächenpools kann ein gezieltes Flächenmanagement erfolgen. Insgesamt ist festzustellen, dass Mecklenburg-Vorpommern am ehesten den Eindruck vermittelt, dass die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL erkannt und auch schon in organisatorische bzw. regulative Maßnahmen umgesetzt wurde.

Laut Auskunft des Landes Niedersachsen führte die bisher freiwillige Umsetzung dazu, dass bisher nicht alle notwendigen Maßnahmen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele umgesetzt werden konnten. Zudem führt eine Priorisierung von Schwerpunktgewässern dazu, dass 50 % der Fördermittel für nur 18 % der Gewässer verplant wurden. 2015 hatten lediglich 2 % der Oberflächenwasserkörper die ökologischen Zustandsziele erreicht (Reese 2018).

Auch in Nordrhein-Westfalen begegnet die Umsetzung verschiedenen Hemmnissen. Neben dem bereits mehrfach angesprochenen Freiwilligkeitsprinzip besteht ein weiteres Problem in der häufig ungeklärten Frage der Maßnahmenträgerschaft. Weiterhin wird ein erheblicher Teil der bereitgestellten Fördermittel nicht abgerufen, da die Aufbringung des Eigenanteils Schwierigkeiten bereitet. Schließlich besteht in den Ballungsgebieten durch den großen Flächendruck das Manko der fehlenden Flächenverfügbarkeit. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht ist die Anwendung des verwendeten »Strahlwirkungs- und Trittsteinkonzepts« umstritten. Dieses geht davon aus, dass Strukturverbesserungen an wenigen, zentralen Stellen dazu führen, dass sich die gesamte Biozönose eines Gewässerabschnitts verbessert. NABU und BUND kritisieren diesbezüglich die zu große Weitmaschigkeit und den mangelnden wissenschaftlichen Nachweis der Wirksamkeit.

Im Saarland basieren die Maßnahmen ebenfalls auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. In Anbetracht der angespannten Personalsituation stellen Kommunen allerdings häufig Maßnahmen im Sinne der WRRL zurück. Dieses ist sicherlich auch ein Grund dafür, dass bis 2015 nicht mal die Hälfte der bereitgestellten Fördermittel abgeflossen ist. Auch die Unterstützung durch die Flurbereinigung wurde bisher nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen. In bestehenden Verfahrensgebieten wird aber eine Verbesserung der Gewässer angestrebt.

Das Land Sachsen-Anhalt setzt insbesondere auf finanzielle Anreize für die freiwillige Umsetzung von Maßnahmen durch die Landwirte. Im zweiten Bewirtschaftungszeitraum liegen die Schwerpunkte auf der Gewässerentwicklung, der Gewässerdurchlässigkeit, Agrarumweltmaßnahmen, Altlastensanierung und Deichrückverlegungen. Die Flurbereinigung bzw. Flurneuordnung wird dabei unterstützend in Betracht gezogen, wenn Flächensicherungen zur Maßnahmenumsetzung erforderlich sind.

Auch das Maßnahmenprogramm in Schleswig-Holstein setzt auf Freiwilligkeit. Die Flurbereinigung wird dabei als ein erprobtes Instrument angesehen, um die freiwillig bereitgestellten Flächen in einem kostengünstigen Bodenordnungsverfahren an die benötigte Stelle zu bringen. Vier der aktiven 33 Verfahren haben den alleinigen Schwerpunkt Wasserwirtschaft. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie spielt zumindest als sekundäre Zielsetzung eine zunehmende Rolle.

In Thüringen lag der Umsetzungsstand 2015 bei ca. 30 %. Bemerkenswert ist, dass die bestehenden Förderprogramme zum Teil in nur sehr kleinem Umfang genutzt wurden. So wurde eine Förderung zur Anlage von Uferrandstreifen lediglich in 1 % der Fälle in Anspruch genommen.

Betrachtet man das Gesamtbild, so kommen Zweifel auf, ob sich die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie auf freiwillige Weise erreichen lassen. Nach der bisherigen Bilanz führt dieser Ansatz in der Regel dazu, dass nur ein

Bruchteil der geplanten Maßnahmen umgesetzt werden kann. Hinzu kommt, dass der wasserwirtschaftliche Erfolg der durchgeführten Maßnahmen fraglich ist, wenn deren Lokalisierung eher dem Prinzip des Zufalls als der geplanten Entwicklung folgt. Es besteht daher ein dringender Bedarf an einer Optimierung der Vorgehensweise, um eine stringenter Umsetzung der Planung zu erreichen. Im folgenden Kapitel wird daher kurz skizziert, welche Unterstützungsmöglichkeiten die Flurbereinigung bietet. Daran anschließend werden Verbesserungsansätze für den gesamten Ablauf der Umsetzung vorgestellt.

4 Unterstützung der Umsetzung der WRRL durch ländliche Bodenordnung

Ein gezieltes Landmanagement wird immer dann zur Umsetzung der WRRL benötigt, wenn zusätzliche Flächen (z.B. für einen Gewässerausbau oder gewässerbegleitende Randstreifen) beansprucht werden bzw. Bodenordnungsbedarf besteht.

Die infrage kommende Art des Flurbereinigungsverfahrens ist abhängig von dem zugrunde liegenden Planungsrecht der wasserwirtschaftlichen Maßnahme und den rechtlichen Voraussetzungen gemäß FlurbG.

4.1 Zugrunde liegendes Planungsrecht

Beim zugrunde liegenden Planungsrecht ist zu unterscheiden zwischen einer Planfeststellung bzw. -genehmigung für die wasserwirtschaftliche Maßnahme mit oder ohne Zulässigkeit der Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit.

Nur eine Planfeststellung nach § 68 i. V. m. § 71 WHG mit Zulässigkeit der Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit erlaubt eine stringente Flächenbereitstellung im Rahmen ländlicher Bodenordnung. Nur unter dieser Voraussetzung ist die Einleitung einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG möglich.

Eine Planfeststellung bzw. -genehmigung nach § 68 WHG ohne Aufnahme des Gemeinwohlerfordernisses nach § 71 WHG erlaubt andere Verfahrensarten nach dem FlurbG als die Unternehmensflurbereinigung. Allerdings hat der Träger der wasserwirtschaftlichen Maßnahme dann keinen Anspruch auf vollständige, lagegenaue und zeitgerechte Flächenbereitstellung im Flurbereinigungsverfahren. Voraussetzung zur Durchführung eines Verfahrens ist die Konkretisierung der grundstücksbezogenen Flächenbeanspruchung, um den bodenordnerischen Regelungsbedarf bei der Einleitung konkret benennen und begründen zu können. Eine rein informelle Vorhabensplanung des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenträgers grenzt die Flächenbeanspruchung nicht konkret genug ein.

Das Planungsrecht für eine wasserwirtschaftliche Maßnahme kann auch in der Flurbereinigung geschaffen

werden, indem die Maßnahme als öffentliche Maßnahme in den Plan nach § 41 FlurbG integriert wird. Der entsprechende Träger des Vorhabens muss dabei eindeutig im Plan festgelegt sein. Weiterhin hat er der Flurbereinigungsbehörde planfeststellungsreife Unterlagen vorzulegen, die den Anforderungen an eine Planfeststellung nach dem FlurbG genügen. Alle erforderlichen Prüfungen (z.B. UVP oder Eingriffsregelung) und Öffentlichkeitsbeteiligungen finden dann im Rahmen der Planfeststellung der Flurbereinigung statt. Die Planfeststellung erfolgt gemäß § 41 Abs. 3 FlurbG durch die obere Flurbereinigungsbehörde.

4.2 Verfahrensarten nach dem FlurbG und deren rechtliche Voraussetzungen

Neben dem zugrunde liegenden Planungsrecht ist für die Wahl der geeigneten Verfahrensart nach FlurbG zu prüfen, ob das Verfahrensziel ausschließlich in der Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Maßnahme besteht oder ob das Verfahren primär privatnützig ist (z.B. durch die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft oder die Auflösung von Landnutzungskonflikten) und Maßnahmen der WRRL lediglich als Nebenziele umgesetzt werden sollen.

Soll das Verfahren ausschließlich der Umsetzung einer WRRL-Maßnahme dienen, kommt als hoheitliches Verfahren nur die Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG infrage. Nur mit ihr ist die vollständige, lagegenaue und zeitgerechte Flächenbereitstellung für den Unternehmensträger gewährleistet. Es ist allerdings bisher eine große Zurückhaltung spürbar, zur Maßnahmenumsetzung von der Enteignung Gebrauch zu machen (Fehres 2015). Dieses könnte sich vor dem Hintergrund der beschriebenen Probleme und der absehbaren »absoluten Deadline« 2027 ändern. Es empfiehlt sich daher, sich schon jetzt dezidiert mit entsprechenden Möglichkeiten auseinanderzusetzen.

Alternativ kommt als konsensuales Verfahren der freiwillige Landtausch (FLT) nach § 103a FlurbG infrage. Voraussetzung für diese Verfahrensart ist die Bereitschaft der Tauschpartner, ihre Flurstücke in die gewünschte Lage zu tauschen. Dabei muss der Maßnahmenträger bereits Eigentümer seiner Tauschflurstücke sein, denn ein Landverzicht nach § 52 FlurbG ist gemäß § 103b Abs. 2 FlurbG nicht möglich. Grundsätzlich sind allerdings im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen mit Zustimmung der Eigentümer Minderzuteilungen möglich, durch die Flächen bereitgestellt werden könnten. Insgesamt dürfte diese Verfahrensart nur in Ausnahmen zielführend sein, weil der freiwillige Landtausch nach § 103a FlurbG den Nachteil in sich birgt, dass nur Maßnahmen mit tauschwilligen Partnern realisiert werden können. Wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, wird es auf diese Weise kaum gelingen, durchgängige Maßnahmen für größere Gewässerbereiche zu realisieren. Diese Argu-

mentation gilt analog auch für andere freiwillige Verfahren, die auf Pachtbasis, Kauf oder anderen vertraglichen Lösungen beruhen.

Liegt die Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens im wohlverstandenen objektiven Interesse der vom Verfahren betroffenen Grundeigentümer (Privatnützigkeit), auch wenn die wasserwirtschaftliche Maßnahme die Motivation der Verfahrenseinleitung darstellt, kommen die hoheitlichen Verfahren nach § 1 FlurbG (Regelflurbereinigung) bzw. § 86 FlurbG (vereinfachte Flurbereinigung) und in sehr begrenztem Maße auch das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (BZV) nach § 91 FlurbG infrage.

Das Regelflurbereinigungsverfahren nach § 1 FlurbG dient in erster Linie privatnützigen Zwecken der Agrarstrukturverbesserung, wobei bei dieser primär zu verfolgenden Zielsetzung weitere Zwecke mit realisiert werden können. Es bietet sich z.B. die Chance, Umsetzungsmaßnahmen der WRRL mit Kompensationsverpflichtungen der Teilnehmergemeinschaft intelligent zu verknüpfen. Allerdings steigt wegen der Komplexität des Verfahrensablaufes auch die zu erwartende Verfahrensdauer. Darauf ist die Regelflurbereinigung nur bedingt geeignet (Fehres 2015).

Die »naturnahe Gewässerentwicklung« kann Anlass zur Einleitung eines vereinfachten Verfahrens nach § 86 FlurbG sein. Es ist allerdings darauf zu achten, dass dieses Flurbereinigungsverfahren privatnützig sein muss, z.B. durch das Verfahrensziel der Auflösung von Landnutzungskonflikten (Nelius und Schumann 2017). Denn auch wenn die wasserwirtschaftliche Maßnahme der alleinige Verfahrensanlass ist und der Maßnahmenträger das Verfahren beantragt, so darf das Verfahrensziel nicht ausschließlich nur in der Umsetzung der im öffentlichen Interesse stehenden wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung bestehen (Fehres 2015), sondern das Verfahren darf diesem fremdnützigen Zweck nur nachrangig dienen. Die Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Maßnahme tritt im Fall des Konfliktes hinter die objektiven privaten Interessen der Verfahrensteilnehmer zurück (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.04.2011, Az.: 9 C 1/10, RzF 21 zu § 86 Abs. 1 FlurbG und BVerwG, Urteil vom 18.11.2014, Az.: 9 B 30/14, RzF 24 zu § 86 Abs. 1 FlurbG). Daher ist es in einer vereinfachten Flurbereinigung zur Auflösung von Landnutzungskonflikten und Ermöglichung von Maßnahmen der Landentwicklung nicht möglich, die für die wasserwirtschaftliche Maßnahme notwendigen Flächen über einen Landabzug nach § 40 Satz 3 i.V.m. § 47 Abs. 1 FlurbG von allen Teilnehmern zu beschaffen. Der Maßnahmenträger muss bereits selbst über genügend Flurstücke im Eigentum verfügen und kann im Verfahren das Instrument des Landverzichtes nach § 52 FlurbG für sich nutzen. Allerdings kann dem Maßnahmenträger trotz ausreichend eingebrachter Ersatzflächen nicht garantiert werden, mit Land in der benötigten Lage abgefunden zu werden, denn alle Grundstückseigentümer haben einen Anspruch auf wertgleiche Landabfindung

und die Interessen der Umsetzung der WRRL treten hinter diesen Anspruch zurück (Fehres 2015). Analog verhält es sich bei dem Ziel, die Maßnahmenflächen durch Grunddienstbarkeiten zu sichern.

Das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG ist nur eingeschränkt für die Umsetzung der WRRL einsetzbar. Es kann gemäß § 91 FlurbG eingeleitet werden, »um notwendige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen«. Dazu kann man auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen zählen. »Was notwendig ist, entscheidet gemäß der gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung die Naturschutzbehörde, nicht die Flurbereinigungsbehörde [...]. Das Gesetz schreibt hierfür keine bestimmte Form vor. Daher müssen [...] z.B. auch Fachgutachten, behördeneinterne Stellungnahmen oder nur behörderverbindliche Landschaftspläne genügen« (Wingerter und Mayr 2018, § 91, Rd.-Nr. 3). Das BZV kann auch eingeleitet werden, wenn die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde es beantragt. Dabei muss die Zusammenlegung aber zugleich dem Interesse der vom Verfahren betroffenen Grundstückseigentümer dienen. Die Abfindungen sind nach Möglichkeit durch Vereinbarungen mit den Beteiligten zu bestimmen, können aber auch von Amts wegen durch die Flurbereinigungsbehörde im Zusammenlegungsplan festgesetzt werden. Ein Grunderwerb über Landabfindungsverzichtserklärungen nach § 52 FlurbG zugunsten des Projektträgers ist möglich. Das BZV hat durch Wegfall oder Vereinfachung von Verfahrensschritten wie der FLT vorrangig das Ziel, sehr schnell möglichst ganze Flurstücke zusammenzulegen bzw. auszutauschen. Allerdings dürften deren Grenzen nur selten mit den Abgrenzungen der umzusetzenden Maßnahmen (z.B. Bildung gewässerbegleitender Streifen) übereinstimmen. Somit ist diese Verfahrensart nur begrenzt geeignet, Flächen für den Maßnahmenträger in der benötigten Lage und Form bereitzustellen (vgl. Thiemann 2017).

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass zur Umsetzung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen der WRRL die Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG und das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG besonders geeignet sind.

Ziele der WRRL können prinzipiell auch in jedem anderen Flurbereinigungsverfahren umgesetzt werden, indem z.B. die Kompensationsmaßnahmen der Teilnehmergemeinschaft in den Gewässerentwicklungsbereichen verwirklicht werden bzw. so gestaltet werden, dass sie gleichzeitig den Zielen der WRRL dienen. Dazu sind rechtzeitige Abstimmungen zwischen der Wasserwirtschafts- und der Flurbereinigungsverwaltung notwendig. Einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung der wasserwirtschaftlichen Maßnahme bedarf es dazu nicht zwingend, da die Kompensationsmaßnahmen der TG mit dem Plan nach § 41 FlurbG genehmigt bzw. festgestellt werden.

5 Verbesserungsansätze

Prinzipiell bedarf es wesentlich strafferer Regelungen, um zu einer zeitnahen und konsequenten Umsetzung der Maßnahmenprogramme zu kommen. Hierfür wird im Folgenden eine Übersicht von Verbesserungsvorschlägen gegeben. Dabei stehen prozessorientierte Ansätze und die bodenordnerische Unterstützung der Umsetzung der WRRL im Vordergrund.

5.1 Planung

Aufgrund des vorherrschenden Freiwilligkeitsprinzips mangelt es bisher im Allgemeinen an einer hinreichend konkreten Umsetzungsplanung, die bis zur örtlichen Ebene für die einzelnen Wasserkörper und Gewässerabschnitte konkrete Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Zeitpläne verbindlich festlegt. Zur Lösung des Problems wäre die Einführung eines formalen Fachplanungsinstruments der Gewässerentwicklungsplanung denkbar. Dieses könnte als zweistufiges Planungssystem aus regionalen Gewässerentwicklungskonzepten und abschnittsbezogenen Gewässerentwicklungsplänen zur örtlichen Maßnahmen- und Umsetzungsplanung ausgestaltet werden. Da hiervon sowohl die Unterhaltungsträger als auch der Staat bzw. das Land tangiert würden, wäre die Einführung formal legitimierter Kompetenzzentren denkbar, die über das Mandat, die Legitimation und die Ausstattung für die Maßnahmenplanung und Umsetzung verfügen (Reese 2018).

5.2 Prozessmanagement

Zunächst einmal sollte eine wesentlich engere Abstimmung zwischen den beteiligten Institutionen erfolgen (z.B. Kommunen, Wasser- und Bodenverbände, Wasserwirtschafts- und Flurbereinigungsbehörden). Hier scheinen oftmals Unklarheiten über Zuständigkeiten auf der einen Seite und Leistungsmöglichkeiten bzw. Leistungsangeboten auf der anderen Seite zu bestehen. Ein denkbarer Weg wäre die Schaffung von Projektstellen oder institutionalisierten Arbeitskreisen, die an den Schnittstellen unter der Federführung der Wasserwirtschaftsverwaltung eingerichtet werden und sich ausschließlich um die Umsetzung der WRRL kümmern. Zudem ist die Erstellung von Handlungsanleitungen oder Leitfäden auf Landesebene sinnvoll, die Hilfestellungen für die Zusammenarbeit der Behörden geben. Diese Aufgaben könnten gegebenenfalls auch von den oben erwähnten Kompetenzzentren übernommen werden.

Eine weitere UmsetzungsbARRIERE liegt darin, dass in den meisten Bundesländern die Aufgabe der ökologischen Gewässerentwicklung für Gewässer zweiter und dritter Ordnung nicht hinreichend genau einem bestimmten Träger zugewiesen ist. Die Unterhaltung der

Gewässer 2. Ordnung obliegt in den meisten Ländern den Wasser- und Bodenverbänden und für die Gewässer 3. Ordnung sind die Grundstückseigentümer zuständig. Diese Unterhaltpflicht wurde zwar 2002 um ökologische Zielstellungen erweitert, aber es ist umstritten, inwiefern Maßnahmen der Gewässerentwicklung (z.B. ökologischer Gewässerausbau) von dieser Aufgabenzuweisung erfasst werden. Einen Ausweg aus diesem Dilemma können die Regelungen in Sachsen und Baden-Württemberg bieten, wo die Ausbaumaßnahmen zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms per Landesgesetz den Unterhaltungsträgern zugewiesen wurden (Reese 2018).

5.3 Stringente Umsetzung der Enteignungsmöglichkeiten im Rahmen einer Flurbereinigung nach § 87 FlurbG

Beim Übergang zu einer stringenteren Vorgehensweise sollte auch die Unternehmensflurbereinigung stärker in den Vordergrund rücken. Hierbei stellt sich zurzeit jedoch noch die Frage, inwiefern wasserrechtliche Vorgaben (z.B. das WHG) geeignet sind, eine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung als Grundlage der Enteignung herbeizuführen.

5.4 Anwendung von Vorkaufsrechten

Ein anderer denkbarer Ansatz zur stringenteren Möglichkeit der Landbeschaffung ist die Anwendung von Vorkaufsrechten, soweit dies rechtlich möglich ist. So besagt § 66 Abs. 1 BNatSchG: »Den Ländern steht ein Vorkaufsrecht zu an Grundstücken, [...] 3. auf denen sich oberirdische Gewässer befinden.« Diese Regelung wird in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet. In NRW ist das Vorkaufsrecht z.B. weitergehend definiert in § 73 LWG NW und bezieht sich auch auf an Gewässer angrenzende unbebaute Grundstücke, Grundstücke in einem festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiet und Grundstücke, die nach § 68 WHG überplant sind. Allerdings hat diese Regelung in der praktischen Anwendung bislang keine relevante Bedeutung. In § 24 BauGB ist das allgemeine Vorkaufsrecht für die Gemeinden zur Umsetzung der Bauleitplanung und anderer städtebaulicher Erfordernisse geregelt. Danach steht den Gemeinden ein Vorkaufsrecht z.B. in Gebieten zu, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

5.5 Bereitstellung der Flächen

Ein weiteres wichtiges Problem ist die Flächenbereitstellung, insbesondere in Regionen mit einer großen Flächenkonkurrenz. Es sind innovative Lösungen zu suchen,

die zu einem sparsamen Umgang mit Flächen im Außenbereich führen. Hierzu gehören auch Mehrfachnutzungen (DVW 2016). Bei der Umsetzung der WRRL lassen sich beispielsweise Synergien mit der Umsetzung der Hochwasser-Risikomanagementrichtlinie (HWRM-RL) oder der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MS-RL) nutzen (BMU 2013). Denkbar ist auch, Kompensationsverpflichtungen Dritter im Zusammenhang mit Gewässerentwicklungsmaßnahmen durchzuführen (Fehres 2015). Im Flurbereinigungsverfahren kann die Flächenbereitstellung beispielsweise über Kompensationsmaßnahmen der Bodenordnung, Ersatzflächen von anderen Maßnahmen oder Ökokontoflächen erfolgen. Restriktionen ergeben sich dabei vor allem durch den Anspruch auf wertgleiche Landabfindung sowie den Ankauf der Ersatzflächen, der durch die Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer sowie die zur Verfügung stehenden Haushaltssmittel limitiert wird (Nelius und Schumann 2017). Empfehlenswert ist in jedem Fall der Aufbau von Flächenpools.

5.6 Finanzierung und Trägerschaft der Maßnahmen

Für die Finanzierung der Maßnahmen stehen zwar umfangreiche Fördermittel zur Verfügung, aber offensichtlich führt die in der Regel notwendige Aufbringung eines Eigenanteils dazu, dass diese Förderung ins Leere läuft bzw. nur sehr unzureichend genutzt wird. In Anbetracht der finanziell angespannten Situation vieler Kommunen ist nachzuvollziehen, dass diese ihre begrenzten Mittel eher für zentralere Aufgaben wie Bildung oder Gesundheitsvorsorge verwenden. Hier muss entweder die Förderpolitik überdacht werden oder es müssen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie dieser Eigenanteil finanziert werden kann. Zudem ist in der breiten Öffentlichkeit Überzeugungsarbeit zu leisten, um sie für die Notwendigkeit der Umsetzung der WRRL zu sensibilisieren (s. Kap. 5.7).

Eng mit dem Finanzierungsproblem verbunden ist das Problem der Trägerschaft. Neben dem finanziellen entsteht ein personeller Aufwand, der als »Zusatzgeschäft« nur schwer zu bewältigen ist. Auch hier sollte auf Landesebene in Abstimmung mit den betroffenen Behörden nach einer tragfähigen Lösung sowohl für die erstmalige Realisierung als auch den Unterhalt der Maßnahmen gesucht werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Wasser- und Bodenverbände als Unterhaltungsverbände historisch gesehen überwiegend um die effektive Entwässerung der Flächen gekümmert haben. Maßnahmen der Gewässersanierung stehen daher in mancher Hinsicht in Konflikt mit diesen klassischen Unterhaltungsaufgaben und dementsprechend fehlen häufig sowohl die Akzeptanz als auch die Kapazitäten, um die Umsetzung der WRRL voranzutreiben. Auch hier ist eine entsprechende Überzeugungsarbeit vonnöten.

Schließlich fehlt es auch in der Verwaltung häufig an Personal. Sowohl in den Landesverwaltungen als auch

auf Landkreisebene und in den unteren Wasserbehörden wurde kein oder zu wenig Personal zur Umsetzung der WRRL eingestellt. Dieses wirkt sich sowohl auf die Betreuung und Steuerung der Gewässerentwicklung als auch auf die Abwicklung der Förderanträge negativ aus (Reese 2018).

5.7 Öffentlichkeitsarbeit

Wichtig für eine hohe Akzeptanz der Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL ist eine gute Anmoderation und Verfahrensvorbereitung. Dazu gehört auch eine Eruierung der unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten. So setzt die »Aktion Blau Plus+« in Rheinland-Pfalz auf eine starke Einbindung von Kommunen und der breiten Öffentlichkeit, um die Akzeptanz zu steigern. Weitere gute Beispiele sind die Initiative »boden:ständig« in Bayern, die »Roadshow« in hessischen Kommunen und der Einsatz von 15 Gewässermanagern in Nordrhein-Westfalen.

5.8 Vereinbarungen vor Verfahrensanordnung

Im Falle vereinfachter Flurbereinigungsverfahren können zudem rechtlich verbindliche Vereinbarungen vor der Verfahrensanordnung verschiedene Probleme und Interessenkonflikte schon im Vorfeld lösen und damit die Akzeptanz einer Flurbereinigung erhöhen sowie die folgende Verfahrensbearbeitung beschleunigen. Planvereinbarungen nach dem FlurbG können mit den Beteiligten erst nach Verfahrensanordnung abgeschlossen werden. Vereinbarungen vor Verfahrensanordnung können nicht nach dem FlurbG erfolgen, sondern müssen sich nach den Bestimmungen des allgemeinen Verwaltungsrechts richten und nach Verfahrensanordnung in der Flurbereinigung nach den Bestimmungen des FlurbG umgesetzt werden. Hier bietet sich die Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags an (Schumann 2017).

6 Fazit

Die fristgerechte Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie stellt alle Akteure vor große Herausforderungen. Vielfach scheitern geplante Maßnahmen an der Verfügbarkeit der benötigten Flächen. Wenn die möglichen Instrumentarien des Landmanagements intelligent und innovativ eingesetzt werden, kann ein Teil der Probleme bei der Flächenbereitstellung beseitigt oder reduziert werden. Von essentieller Bedeutung sind zudem Verbesserungen in der Organisation, im Prozessablauf und in der Finanzierung.

Literatur

- Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (2019): boden:ständig – Die Praxisplattform für Boden- und Gewässerschutz. www.boden-staendig.eu, letzter Zugriff 02/2019.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2013): Die Wasserrahmenrichtlinie – Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme 2012. www.umweltbundesamt.de/publikationen/die-wasserrahmenrichtlinie-eine-zwischenbilanz-zur, letzter Zugriff 02/2019.
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (2017): EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission. www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/lebendigefluesse/170810-nabu-eu-beschwerde-wrrl.pdf, letzter Zugriff 02/2019.
- DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (Hrsg.) (2016): Reduzierung der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen. Schriftenreihe des DVW, Band 84, Augsburg.
- Fehres, J. (2015): Ländliche Bodenordnungsverfahren zur Umsetzung von Maßnahmen der europäischen Wasserrahmenrichtlinie – ein Diskussionsbeitrag aus Sicht der Flurbereinigung. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 5/2015, 140. Jg., S. 327–333. DOI: 10.12902/zfv-0081-2015.
- Nelius, T., Schumann, M. (2017): Anwendung der Vereinfachten Flurbereinigung zur Umsetzung von Maßnahmen der Verbesserung der Gewässerqualität. In: avn – allgemeine vermessungs-nachrichten, Heft 10/2017, 124. Jg., S. 312–318.
- Reese, M. (2018): Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 21/2018, 37. Jg., S. 1592–1599.
- Schumann, M. (2017): Öffentlich-rechtliche Verträge in der Flurbereinigung – Gefahr oder Chance? In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 06/2017, 79. Jg., S. 281–285.
- Thiemann, K.-H. (2017): Flurbereinigung zur Umsetzung von Planungen Dritter – Überblick und Einführung. In: avn – allgemeine vermessungs-nachrichten, Heft 10/2017, 124. Jg., S. 289–297.
- UBA – Umweltbundesamt (2016): Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_broschure_wasserrahmenrichtlinie_bf_112116.pdf, letzter Zugriff 02/2019.
- Wingerter, K., Mayr, C. (2018): Flurbereinigungsgesetz – Standardkommentar. 10. Auflage. Butjadingen-Stollhamm.

Kontakt

PD Dr.-Ing. habil. Andreas Hendricks | Dipl.-Ing. Martin Schumann | Dipl.-Ing. Antje Adjinski, Rostock | Dipl.-Ing. Dagmar Bix, Coesfeld | Dipl.-Ing. Marion Hindorf, Halle (Saale) | Dipl.-Ing. Thomas Weber, Stuttgart

Hauptansprechpartner:

PD Dr.-Ing. habil. Andreas Hendricks

Universität der Bundeswehr München, Professur für Landmanagement
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg
andreas.hendricks@unibw.de

Dipl.-Ing. Martin Schumann
Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier
Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier
martin.schumann@add.rlp.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodesie.info.