

Technische Hochschule Darmstadt
Institut für Wasserversorgung,
Abwasserbeseitigung und Raumplanung
- Bibliothek -
6100 Darmstadt, Petersenstraße 13

W. A. R. – Bibliothek

Inv. - Nr. D 11795

05.8 THU

Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung

Herausgeber:

Werner Ernst · Werner Hoppe · Rainer Thoss

Band 108

Schutz natürlicher Gewässerfunktionen durch räumliche Planung

Möglichkeiten im Bereich des Wasserhaushalts-
Naturschutz- und Raumordnungsrechts

Peter Thurn

Selbstverlag
des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen
und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	XIII
<u>Einleitung</u>	1
<u>Erster Teil: Allgemeine Grundlagen</u>	5
§ 1 Die Gewässerfunktionen und ihre Gefährdungen	5
A. Die Funktion als rechtlicher Anknüpfungspunkt	5
I. Die Unterscheidung nach Funktionen im Forstrecht	5
II. Die Unterscheidung nach Funktionen im Bodenschutzrecht	7
III. Die Unterscheidung nach Funktionen im Wasserrecht	8
1. Funktionen und Gesetzeszweck	9
2. Funktionen und Rechtsanwendung	9
B. Die Gewässerfunktionen im einzelnen	13
I. Die nutzungsabhängigen Funktionen	14
1. Versorgungsfunktionen	14
2. Entsorgungsfunktionen	15
3. Kühl- und Löschfunktionen	16
4. Verkehrsfunktion	16
5. Erholungsfunktion	17
II. Die nutzungsunabhängigen (natürlichen) Funktionen	17
1. Gewässer als Lebensraum	17
2. Gewässer als Lebensgrundlage	18
3. Gewässer als klimatischer Ausgleichsfaktor	19
4. Gewässer als prägender Landschaftsfaktor	19
C. Die Gefährdungskategorien	20
I. Schadstoffe	20
II. Erwärmung	23
III. Wasserentzug	24
IV. Bauliche Maßnahmen	25
V. Sonstige menschliche Eingriffe	26
§ 2 Schutz der natürlichen Gewässerfunktionen durch räumliche Planung	28
A. Die Eingrenzung der planerischen Instrumente anhand der für die räumliche Planung wesentlichen Merkmale	29

	<u>Seite</u>
I. Normative Ordnung des Raumes (Planungscharakter von Regierungsprogrammen, Sachverständigen-Gutachten und Berichten)	30
II. Planerische Gestaltungsfreiheit (Planungscharakter von Nutzungsregelungen)	30
III. Abgrenzung der Planung von Einzelinstrumenten (Planungscharakter von Planfeststellungen)	36
B. Räumliche Planung und Umweltschutz	38
I. Möglichkeiten der Planung im Umweltschutz	39
1. Koordination	39
2. Vorsorge	40
3. Nachsorge und Umweltpflege	41
4. Wirkungszusammenhänge	42
5. Räumliche Ausdehnungen	43
II. Die Behandlung der Umweltschutzbelange in der Abwägung	44
1. Der Ermittlungs- und Feststellungsvorgang	44
2. Der Bewertungsvorgang	47
3. Der eigentliche Abwägungsvorgang	50
a) Absolute Priorität von Umweltbelangen	51
b) Relative Priorität von Umweltbelangen	51
aa) De lege lata	52
bb) De lege ferenda	56
<u>Zweiter Teil: Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in der Fachplanung</u>	59
<u>Erster Abschnitt: Die wasserwirtschaftlichen Fachplanungen</u>	59
§ 3 Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen als Gegenstand des Wasserhaushaltsrechts	61
A. Die Kompetenzzuweisung für den "Wasserhaushalt" nach Art. 75 Nr. 4 GG	61
I. Die Begriffe Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft	61
II. Der Zweck der rechtlichen Ordnung des Wasser- haushalts	63
1. Materialien zum WHG	63
2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	64
3. Rechtswissenschaftliche Literatur	65
4. Bewirtschaftungspolitik	66
5. Stellungnahme	67

a) Die allgemeine ökologische Zielrichtung	67
b) Die von der Ordnung des Wasserhaushalts erfaßten natürlichen Gewässerfunktionen	70
B. Die Berücksichtigung natürlicher Gewässerfunktionen im WHG	73
I. Der sachliche Geltungsbereich des WHG	73
II. Die Grundsatznorm des § 1 a Abs. 1 WHG	74
1. Die Bedeutung der Vorschrift	75
2. Dem Wohl der Allgemeinheit dienen	75
a) Bedeutung für das Wasserhaushaltsrecht	76
b) Inhalt des Begriffs "Wohl der Allgemeinheit"	78
aa) Meinungsstand vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.02.1978	78
bb) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.02.1978	79
cc) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.07.1981	81
dd) Rechtsprechung und Schrifttum heute	81
ee) Stellungnahme	83
c) Folgerungen für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	88
3. Unterbleiben jeder vermeidbaren Beeinträchtigung	89
4. Die Rechtslage nach dem Entwurf zur	89
5. WHG-Novelle	
III. Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen als Gegenstand sonstiger Vorschriften des WHG	90
1. Maßgaben zum ausschließlichen Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	90
2. Maßgaben zum ausschließlichen Schutz nutzungsorientierter Gewässerfunktionen	92
3. Maßgaben zum Schutz aller Gewässerfunktionen	93
a) Vorschriften über die öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung	93
b) Vorschriften über den Schutz und die Überwachung der Gewässer	95
c) Haftungs- und Strafvorschriften	97
d) Vorschriften über die Reinhaltung	98
e) Vorschriften über Unterhaltung und Ausbau von Gewässern	99
IV. Ergebnis	100

	<u>Seite</u>
§ 4 Das wasserwirtschaftliche Planungsinstrumentarium	101
A. Allgemeiner Überblick	101
I. Planungen nach dem WHG	101
II. Planungen nach dem Landesrecht	102
III. Planungen ohne gesetzliche Grundlage	103
B. Verwaltungsinterne Planungen	105
I. Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne	105
1. Allgemeine Beschreibung	105
a) Rechtsgrundlagen	105
b) Zweck und Inhalt der Planung	106
c) Rechtsnatur, Verbindlichkeit, Plancharakter	107
d) Planungsraum	110
e) Planungszeitraum	110
f) Zuständigkeiten	110
g) Verfahren	111
h) Praktische Bedeutung	112
2. Die Bedeutung der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	113
a) Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in der Zielsetzung nach § 36 Abs. 1 S. 1 WHG	113
b) Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in den inhaltlich-planerischen Vorgaben	114
aa) Festsetzungsmöglichkeiten, die den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen bezwecken	115
(1) Die Ermittlung und Deckung des Wasserbedarfs	115
(2) Reinhaltung	118
(3) Ergebnis	120
bb) Schutz bei beeinträchtigenden Festsetzungen	120
c) Gesamtbeurteilung	122
II. Bewirtschaftungspläne	123
1. Allgemeine Beschreibung	123

	<u>Seite</u>
a) Rechtsgrundlagen	123
b) Zweck und Inhalt der Planung	124
c) Rechtsnatur, Verbindlichkeit	126
d) Planungspflicht	127
e) Planungsraum	128
f) Planungszeitraum	129
g) Zuständigkeiten und Verfahren	129
h) Praktische Bedeutung	130
2. Die Bedeutung der Bewirtschaftungsplanung für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	132
a) Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in der allgemeinen Zwecksetzung des Bewirtschaftungsplans	132
b) Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in den rechtlichen Voraussetzungen für die Planaufstellung	133
aa) Voraussetzungen nach § 36 b Abs. 2 WHG	133
bb) Voraussetzungen nach § 36 b Abs. 1 WHG	135
cc) Die Rechtslage nach der 5. WHG-Novelle	140
c) Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in den planerischen Festsetzungsmöglichkeiten	140
aa) Bewirtschaftungspläne für oberirdische Gewässer	141
(1) Nutzungen	141
(a) Festlegung von Nutzungen	141
(b) Beschränkung von Nutzungen	144
(2) Merkmale	144
(3) Erforderliche Maßnahmen und Fristen	145
(4) Sonstige wasserwirtschaftliche Maßnahmen	146
(5) Die Berücksichtigung natürlicher Gegebenheiten	146
bb) Bewirtschaftungspläne für Grundwasser	148
d) Gesamtbewertung	149
III. Abwasserbeseitigungspläne	149
1. Allgemeine Beschreibung	150
2. Die Bedeutung natürlicher Gewässerfunktionen in der Abwasserbeseitigungsplanung	152
a) Allgemeine rechtliche Vorgaben für die Abwasserbeseitigung	153
b) Planerische Besonderheiten	154

	<u>Seite</u>
C. Nutzungsregelungen	157
I. Wasserschutzgebiete	157
1. Allgemeine Beschreibung	157
2. Die Bedeutung von Wasserschutzgebieten für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	159
a) Erforderlichkeit zum Wohl der Allgemeinheit	160
b) Festsetzungszwecke	160
aa) Festsetzungen nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 WHG	160
bb) Festsetzungen nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 WHG	161
cc) Festsetzungen nach § 19 Abs. 1 Nr. 3 WHG	162
dd) Festsetzungen nach § 19 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur 5. Änderung des WHG	163
ee) Sonstige Festsetzungsmöglichkeiten	164
c) Gesamtbewertung	165
II. Reinhalteordnungen	165
1. Allgemeine Beschreibung	165
2. Bedeutung für den Schutz der natürlichen Gewässerfunktionen	167
III. Überschwemmungsgebiete	169
D. Gewässerausbauplanung	170
I. Allgemeine Beschreibung	170
II. Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen bei der Gewässerausbauplanung	172
1. Gewässerausbau zum Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	173
2. Gewässerausbau zu sonstigen Zwecken	177
a) Maßgaben nach dem WHG	178
b) Maßgaben nach den Landeswassergesetzen	181
3. Ergebnis	182
<u>Zweiter Abschnitt: Die naturschutzrechtliche Fachplanung</u>	183
§ 5 Der Schutz der Gewässer als Gegenstand des Naturschutzrechts	183
A. Die Ziele des § 1 Abs. 1 BNatSchG	184
I. Die Bedeutung der Ziele für die Planung	185
II. Die Berücksichtigung natürlicher Gewässerfunktionen in den Zielen	186
III. Die "menschlichen Lebensgrundlagen" als möglicher begrenzender Faktor	188

	<u>Seite</u>
B. Die Grundsätze des Naturschutzrechts	190
I. Die Grundsätze des § 2 Abs. 1 BNatSchG	191
1. Die Bedeutung der Grundsätze für die Planung	191
2. Die Berücksichtigung natürlicher Gewässerfunktionen in den Grundsätzen	192
II. Gewässerschützende Grundsätze nach Landesrecht	197
C. Die Vorschriften über allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen	198
I. Die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG	199
1. Der gewässerschützende Inhalt der Vorschrift	199
a) Gewässergefährdende Maßnahmen als Eingriff	199
b) Rechtsfolgen	202
c) Verfahren	204
2. Die Bedeutung der Vorschrift für die Planung	205
a) Landschaftsplanung	205
b) Sonstige Fachplanungen	206
II. Landesrechtliche Eingriffsregelungen	210
D. Das Verhältnis von Wasserhaushaltsrecht und Naturschutzrecht	212
§ 6 Das naturschutzrechtliche Planungsinstrumentarium	217
A. Allgemeiner Überblick	217
B. Verwaltungsinterne Planungen	218
I. Landschaftsprogramme	218
1. Allgemeine Beschreibung	218
2. Die Bedeutung der Landschaftsprogramme für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	220
II. Landschaftsrahmenpläne	221
1. Allgemeine Beschreibung	221
2. Die Bedeutung der Landschaftsrahmenpläne für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	224
III. Landschaftspläne	226
C. Nutzungsregelungen	230
I. Naturschutzgebiete (§ 13 BNatSchG)	230

	<u>Seite</u>
1. Allgemeine Beschreibung	231
2. Die Bedeutung der Naturschutzgebiete für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	232
a) Die Berücksichtigung der natürlichen Gewässerfunktionen in den Festsetzungsmöglichkeiten	233
b) Die Erfassung von Gefährdungen	234
c) Gesamtbewertung	236
II. Landschaftsschutzgebiete (§ 15 BNatSchG)	236
1. Allgemeine Beschreibung	237
2. Die Bedeutung der Landschaftsschutzgebiete für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	238
III. National- und Naturparke (§§ 14, 16 BNatSchG)	241
IV. Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile	242
<u>Dritter Teil: Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in der Raumordnung und Landesplanung</u>	245
§ 7 Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen als Gegenstand der Raumordnung und Landesplanung allgemein	245
A. Die allgemeine Aufgabe und Wirkungsweise der Raumordnung und Landesplanung	246
B. Die Bezüge zum Schutz der natürlichen Gewässerfunktionen	247
I. Gewässerschutz als Bestandteil der generellen Zielsetzung von Raumordnung und Landesplanung	247
II. Gewässerschutz als raumbedeutsame Aufgabe	249
III. Gewässerschutz als überörtliche Aufgabe	251
IV. Gewässerschutz als Bestandteil der zusammenfassenden Aufgabe von Raumordnung und Landesplanung	255
§ 8 Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung	256
A. Die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung	257
I. Wesen und Bedeutung der Grundsätze	257
II. Die Grundsätze nach § 2 Abs. 1 ROG	259
1. Gewässerschützende Aspekte in den Grundsätzen	259
a) Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG	259
b) Die übrigen Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG	262
2. Gewässerbeeinträchtigende Aspekte in den Grundsätzen	263

	<u>Seite</u>
III. Die landesrechtlichen Raumordnungsgrundsätze	264
1. Bayern	265
2. Rheinland-Pfalz	266
3. Saarland	267
4. Schleswig-Holstein	268
5. Niedersachsen	269
6. Hessen	269
7. Nordrhein-Westfalen	270
8. Baden-Württemberg	272
9. Zusammenfassung	274
B. Grundsatz-ergänzende Maßgaben	274
I. Beschlüsse und Empfehlungen der MKRO	274
II. Bundesraumordnungsprogramm	276
§ 9 Der Schutz natürlicher Gewässerfunktionen in den Zielen der Raumordnung und Landesplanung	278
A. Wesen und rechtliche Wirkung der Ziele allgemein	278
I. Begriff und Wesensmerkmale der Ziele	278
II. Rechtswirkungen der Ziele	281
B. Rechtliche Grenzen der Festsetzung von Zielen zum Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	282
I. Die Grenzen räumlicher Konkretheit gewässerschützender Ziele	283
1. Die Abgrenzung der Bauleitplanung	283
a) Die verfassungsrechtlichen Grenzen	283
b) Folgerungen für die Konkretheit landesplanerischer Ziele allgemein	284
c) Folgerungen für die Konkretheit gewässerschützender Ziele	286
2. Die Abgrenzung zu den Fachplanungen	292
a) Fachkompetenzen als rechtliche Grenzen und Folgerungen für die Konkretheit der Ziele	292
b) Folgerungen für die gewässerschützenden Ziele	294
II. Die Grenzen sachlicher Konkretheit	296
C. Möglichkeiten der Festsetzung von Zielen zum Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	298
I. Die Integration gewässerschützender fachplanerischer Aussagen	298

	<u>Seite</u>
1. Voraussetzungen für eine Integration fachplanerischer Aussagen	299
2. Umfang der Integration fachplanerischer Aussagen	300
3. Folgerungen für den Schutz natürlicher Gewässerfunktionen	301
a) Allgemeine Vorzüge der Integration beim ökologischen Gewässerschutz	301
b) Integration in hochstufige Landespläne	302
c) Integration in Regionalpläne	304
II. Spezifisch raumordnerische Ziele	305
1. Vorranggebiete	306
a) Wasserwirtschaftliche Vorranggebiete	307
b) Ökologische Vorranggebiete	309
c) Bewertung	310
2. Sonstige gewässerschützende Ziele	312
a) Hochstufige Landesplanungen	312
b) Regionalplanungen	314
III. Zusammenfassende Betrachtung zu den Möglichkeiten gewässerschützender Ziele	315
<u>Vierter Teil: Das rechtliche Verhältnis der Planungen untereinander</u>	317
§ 10 Das Verhältnis der Fachplanungen untereinander	317
A. Wasserwirtschaftliche Planungen	317
I. Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne	318
II. Bewirtschaftungspläne	322
III. Abwasserbeseitigungspläne	325
IV. Nutzungsregelungen und Planfeststellungen	326
V. Zusammenfassende Betrachtung	327
B. Naturschutzrechtliche Fachplanungen	328
C. Das Verhältnis zwischen wasserwirtschaftlichen und naturschutzrechtlichen Planungen	330
I. Beteiligungspflichten	330
1. Beteiligung der Naturschutzbehörden an wasserwirtschaftlichen Planungen	330
a) Beteiligungspflicht nach Bundesrecht	330

	<u>Seite</u>
aa) § 3 Abs. 2 S. 2 BNatSchG	330
bb) § 4 Abs. 5 S. 1 ROG	333
b) Beteiligungspflicht nach Landesrecht	333
2. Beteiligung der Wasserbehörden an den natur- schutzrechtlichen Planungen	335
3. Bewertung	336
II. Bindungswirkung	336
§ 11 Das Verhältnis der Fach- zu den Landesplanungen	340
A. Abstimmungs- und Beteiligungspflichten	340
I. Die Beteiligung von Wasser- und Naturschutz- behörden an den Landesplanungen	340
1. Beteiligung an den hochstufigen Landesplanungen	340
2. Beteiligung an den Regionalplanungen	342
II. Die Beteiligung der Landesplanungsbehörden an den wasserwirtschaftlichen und naturschutzrechtlichen Planungen	343
1. Beteiligung an den wasserwirtschaftlichen Fachplanungen	344
2. Beteiligung an den Naturschutzplanungen	345
III. Ergebnis	346
B. Bindungswirkung	347
I. Bindung der Fachplanungen an die Landesplanungen	347
1. § 5 Abs. 4 ROG	347
2. Fachgesetzliche Raumordnungsklauseln	349
a) Die Bedeutung des § 36 Abs. 2 S. 2 WHG	350
b) § 5 Abs. 1 BNatSchG	353
II. Bindung der Landesplanung an die Fachplanung	354
1. Bindung an außenverbindliche Fachplanungen	354
2. Bindung an verwaltungsinterne Fachplanungen	354
3. Bindung an grundsätzlich verwaltungsinterne, aber für verbindlich erklärte Fachplanungen	355
III. Ergebnis	358
C. Die Integration von naturschutzrechtlichen und wasserwirtschaftlichen Fachplanungen in die Pläne der Raumordnung und Landesplanung	359

	<u>Seite</u>
I. Die Integration von Plänen des Naturschutzrechts	359
II. Die Integration wasserwirtschaftlicher Pläne	363
1. Landesrechtlich geregelte Integrationsformen	364
2. Möglichkeiten und Grenzen einer Integration wasserwirtschaftlicher Pläne in die Pläne der Raumordnung und Landesplanung	365
a) Vorzüge einer Integration wasserwirtschaftlicher Planungen	365
b) Integrationsfähige wasserwirtschaftliche Planungen	366
c) Integrationsformen	367
d) Räumliche Bezugsebene	368
e) Integrationsfähige Inhalte	370
f) Anforderungen an die fachplanerische Abwägung	371
g) Gesamtbewertung	372
<u>Zusammenfassung</u>	373
Literaturverzeichnis	384