

Workshop

„Institutionelle Herausforderungen im Gewässerschutz auf regionaler Ebene“

Institut für Umweltsystemforschung, Osnabrück

30. November 2005

Institutionelle Herausforderungen  
bei der regionalen Umsetzung der Wasser-  
rahmenrichtlinie am Beispiel der  
Gebietskooperationen in Niedersachsen

Jens Newig



Institut für  
Umweltsystemforschung  
Universität Osnabrück



# Flussgebiete, bestehende Institutionen und Partizipation - ein spezielles Problem räumlichen „Fits“

---

- Motivation für Flussgebietsmanagement:
  - Verbesserung der räumlichen Passung zwischen ökologischen Zusammenhängen und Verwaltungseinheiten (Internalisierung räumlicher Externalitäten)
- Partizipation:
  - Beteiligung der Öffentlichkeit und organisierter Interessengruppen an der Umsetzung als Voraussetzung zur effektiven Erreichung der Ziele der WRRL
- Problem:
  - Bestehende räumliche Strukturen sowohl der öffentlichen Verwaltung als auch organisierter nicht-staatlicher Interessengruppen folgen nicht den naturräumlichen Grenzen

# Lösung: Schaffung neuer Institutionen

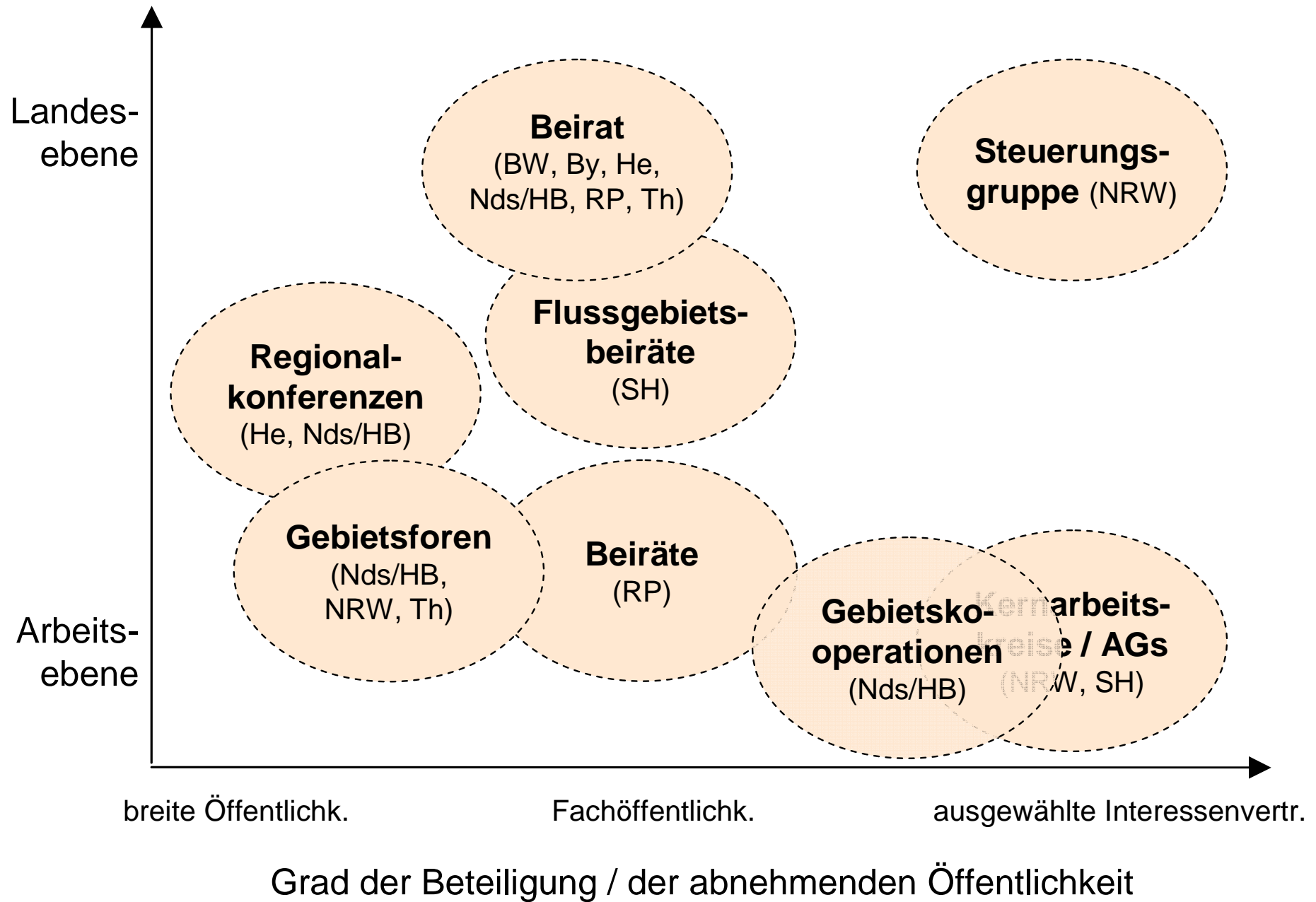
---

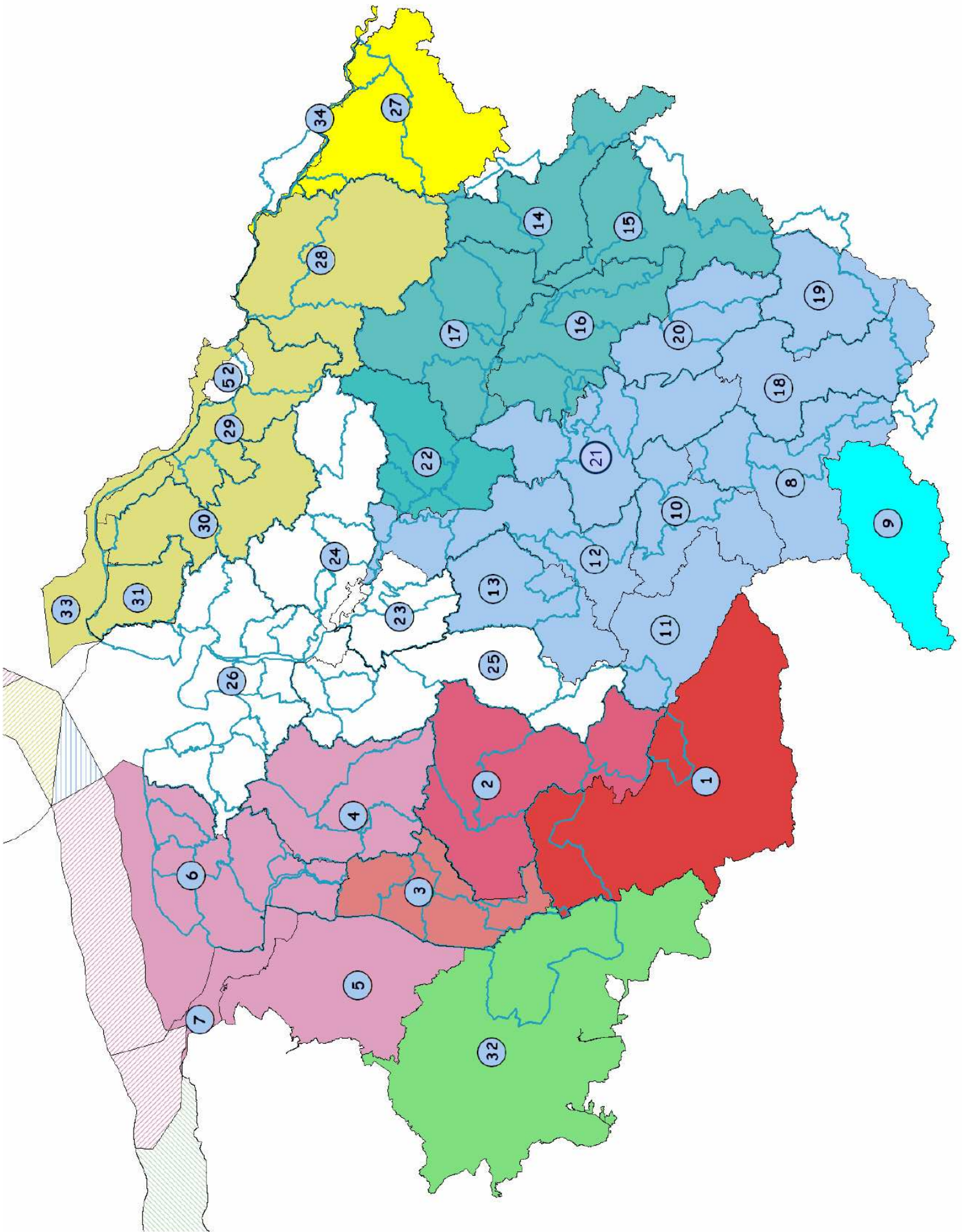
- Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen auf Flussgebietsebene
- Vertreter der entsprechenden Gebietskörperschaften und regionalen Verbände arbeiten zusammen, sei es aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen, Schaffung übergeordneter Organisationen u.a.
- Dies „lohnt“ sich bei großen räumlichen Einheiten (Rhein, Elbe, Donau...)

# Zur Umsetzung der WRRL in Deutschland und den Bundesländern

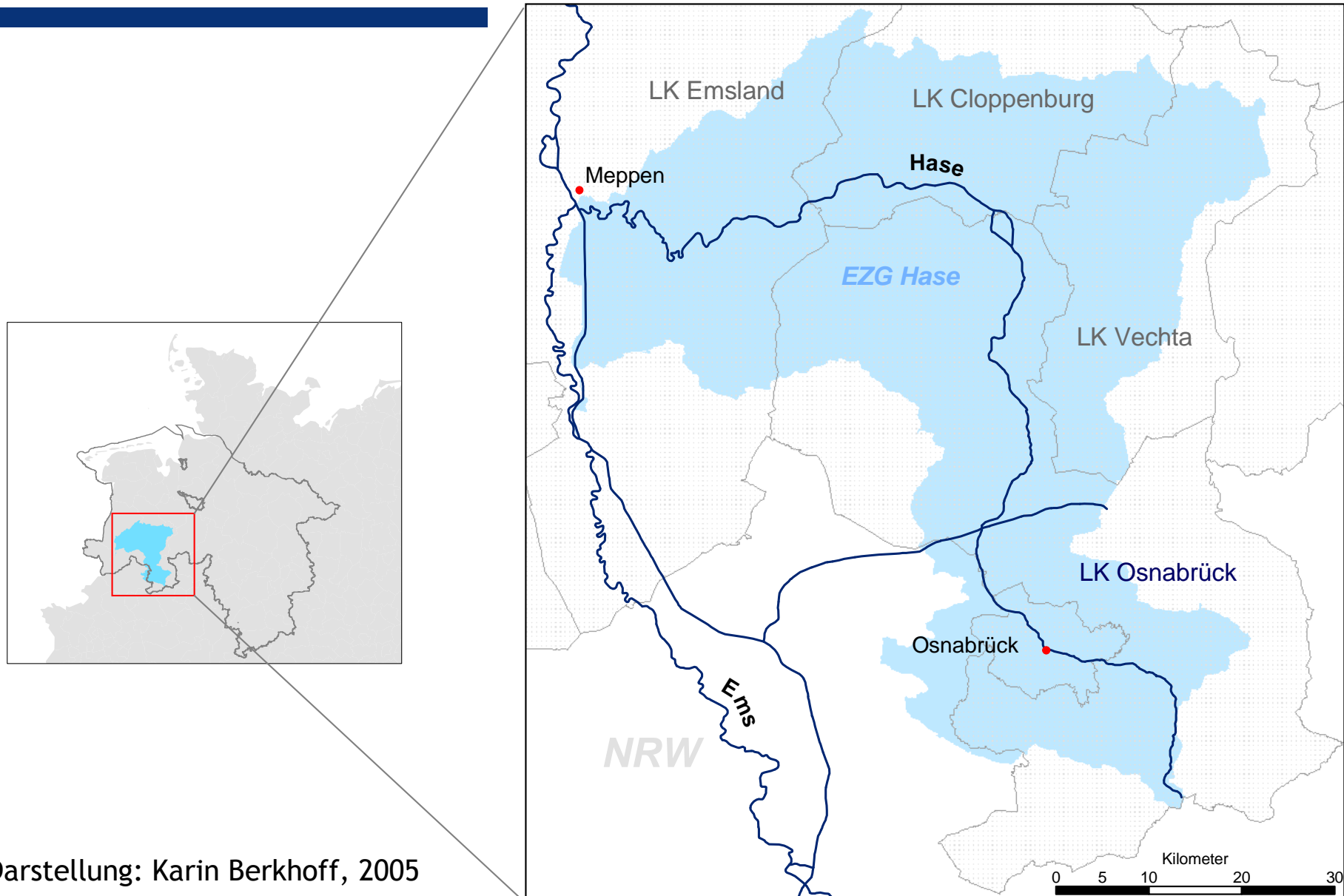
---

- Bundesländer haben nach GG nach wie vor Gesetzgebungskompetenz d.h. die WRRL wird vor allem von den Ländern umgesetzt (Landeswassergesetze)
- Umsetzung der WRRL orientiert sich daher mehr an den Ländergrenzen als an den Flussgebietseinheiten
  - Geschwindigkeit der Umsetzung von Land zu Land unterschiedlich
  - Unterschiedliche Vorgehensweise bei der Bestandsaufnahme und Berücksichtigung landesspezifischer Lobbygruppen: Gewässerzustand „ändert sich“ sprunghaft an der Ländergrenze
  - Binnenstruktur der Verwaltung unterschiedlich (zwei- oder dreistufiger Verwaltungsaufbau)
  - Beteiligungsverfahren/-strukturen von Land zu Land sehr unterschiedlich





# Beispiel: Einzugsgebiet der Hase in den Landkreisen Emsland, Cloppenburg, Vechta, Osnabrück, Stadt Osnabrück



Darstellung: Karin Berkhoff, 2005

# Gebietskooperationen in Niedersachsen/Bremen: institutionelle Reform „von oben“

---

- Pate stehen:
  - positive Erfahrungen aus der Kooperation von Landwirtschaft und Wasserversorgern in Trinkwasserschutzgebieten
  - positive Ergebnisse aus Schleswig-Holstein, wo schon seit zwei Jahren ähnliche Arbeitsgruppen den Umsetzungsprozess der WRRL bestimmen
- Erlass des nieders. Umweltministeriums vom 25. März 2005
  - in 34 Bearbeitungsgebieten werden 25 bis 28 GKen gegründet
  - „Mitglieder der GKen verpflichten sich zu einer aktiven Mitarbeit, die auch die durch sie vertretenen Gruppen einschließt und verstehen sich als Multiplikator“
  - detaillierte Vorgaben für Mitarbeit an Monitoring, Maßnahmenprogramm, etc.
  - Ziel: regionaltypisch innovative Vorschläge erarbeiten
    - Nutzung der Kenntnis regionaler Verhältnisse
    - kreative Diskussionprozesse
  - jeweils max. 10 ständige Mitglieder
  - Vorsitz meist NLWKN oder Unterhaltungsverband
  - Gruppen sollen “autorisierte Verteter” aus ihrem Kreis benennen

# Zusammensetzung der Gebietskooperationen

---

## ■ 10 ständige Mitglieder

- Landkreise, Städte (1)
- Gemeinden (1)
- Unterhaltungsverbände (Wasser- und Bodenverbände) (1)
- Land- und/oder Forstwirtschaft (2)
- Wasserversorger (1)
- Industrievertreter (1)
- Umweltverbände (1)
- NLWKN = Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2)

## ■ Je nach Gebiet bei Bedarf:

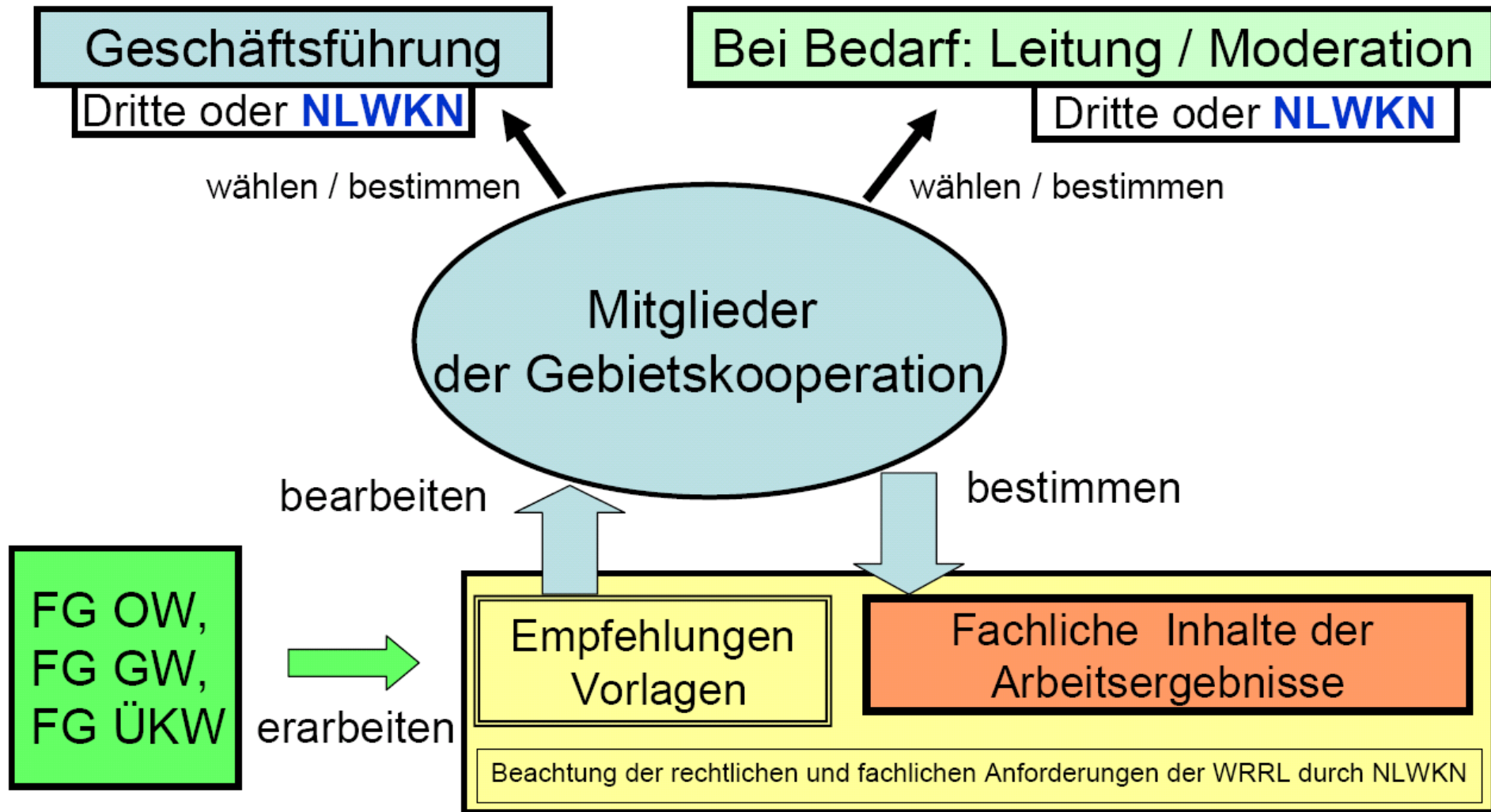
- Fischereiverbände
- Deichverbände
- Wasserkraftbetreiber
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung
- Landesbergamt
- Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung (NLFB)
- Straßenbauverwaltung
- Andere Sonderverwaltungen
- ...

## Zur tatsächlichen Umsetzung (Stand: 1. Dez. 2005)

---

- 28 Gebietskooperationen
  - in 24 liegt Geschäftsführung bei NLWKN
  - in je 2 bei LK und UHV
- Leitung und Moderation
  - 13 Mal bei NLWKN
  - 4 Mal LK
  - 4 Mal UHV
  - 2 Mal Wasserverband
  - 2 Mal Dachverband
  - 1 Mal Kreisverband Wasserwirtschaft
  - 1 Mal Entwässerungsverband

# Funktionen in den Gebietskooperationen



# Probleme/Schwierigkeiten in den Gebietskooperationen (1)

---

- Fast alle beteiligten Organisationen sind nach Gemeinde- bzw. Landkreisgrenzen organisiert (Ausnahme: Unterhaltungsverbände)
- Benennung nur eines “autorisierten” Vertreters ist für die meisten Organisationen / Sektoren ist Legitimitätsproblem (“große Herausforderung” - BUND)
  - Konflikte durch Ober-/Unterliegerproblematik
  - unterschiedliche Interessenschwerpunkte durch regionale Nutzungsunterschiede
- Konstitutierung der GKen verzögert sich wegen Unklarheiten, welcher von mehreren möglichen Vertretern in die GK entsandt wird (Quelle: BUND)
- Theoretische Alternative, dass alle beteiligten Organisationen einen Vertreter entsenden?
  - ergäbe statt 10 häufig 40 Personen pro GK --> Arbeitsfähigkeit??
  - wäre aufgrund beschränkter Ressourcen der Organisationen (Mitarbeit an mehreren GKen) kaum zu leisten

# Probleme/Schwierigkeiten in den Gebietskooperationen (2)

---

- Doppelrolle der GKen:
  - Beteiligungsinstrument
  - Entlastung der staatlichen Verwaltung angesichts knapper öffentl. Kassen
- Verbindlichkeit/Legitimität der Ergebnisse der GKen:
  - Mitarbeit an Monitoring, Maßnahmenprogramm... --> hoheitl. Aufgabe
  - Fehlende demokratische Legitimation: Entscheidung bleibt beim MU/NLWKN
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund hebt hervor:
  - Jeder Vertreter/Sektor unterbreitet Vorschläge, die nur ihn selbst, nicht aber andere, betreffen
  - „autorisierte Vertreter“ können keine verbindlichen Erklärungen für die im Bearbeitungsgebiet liegenden Gemeinden, abgeben. Sondern nur Expertise einbringen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen
    - wichtig: Informationsaustausch zwischen Vertreter und Organisation
    - im Bedarfsfall sollten mehrere Vertreter einer Organisation in der GK mitarbeiten

# Fazit

---

- Gebietskooperationen als Organisations- und Beteiligungsstrukturen zur Umsetzung der WRRL in Niedersachsen/Bremen
- partizipativer Charakter  
--> nicht nur Verwaltungsstrukturen, sondern auch die Interessenverbände haben das Problem der Anpassung an neue räumliche Einheiten
- Theoretisches und Legitimitätsproblem der Zuordnung von Akteuren zu Organisationen, die sie vertreten (sollen)

# Wie weiter?

---

- *Theoretische Ebene:*  
Lässt sich das beschriebene Dilemma grundsätzlich anders lösen?
- *Verfahren/Methoden:*  
Rotationsprinzip, Subarbeitskreise...
- *Empirische Erfahrungen* aus strukturell ähnlichen Fallstudien?

# Literatur / Quellen

---

- Moss, Timothy (2003): Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive, in: H. Breit / A. Engels / T. Moss / M. Troja (Hrsg.): How Institutions change. Perspectives on Social Learning in Global and Local Environmental Contexts, Opladen, S. 85-121.
- Newig, Jens (2005): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 28 (4), S. 469-512.
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (2005): Umsetzung der WRRL - Bildung von Gebietskooperationen. Anmerkungen zu dem im Erlass des Umweltministeriums vom 15.03.05 geschilderten Konzept „Gebietskooperationen“, 01.06.2005.
- Wach, Gerd: Möglichkeiten und Grenzen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Vortrag beim 2. Hearing „Schutz der Nordsee vor gefährlichen Stoffen“ der Aktionskonferenz Nordsee am 22. September 2005, Bremen.
- Wach, Gerd / Eberhardt, Doris / Schweer, Christian (2005): Wasserrahmenrichtlinie: Niedersachsen setzt auf Kooperation; in: BUNDSchau 4/2005, S. 26.