

Hemmnisse und Impulse der Maßnahmenumsetzung – das Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip

Thomas Grünebaum, Ute Borchers, Michael Weyand, Angelika Wurzel

Ausgangslage und Problemstellung

Die derzeitige Situation für Gewässerunterhaltungspflichtige und sonstige Träger von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung ist geprägt durch einen Handlungsdruck seitens der Wasserbehörden sowie der (Landes-)Politik zur Konkretisierung und Umsetzung von Maßnahmen aus Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen. Hierbei stellen in Nordrhein-Westfalen die sogenannten Umsetzungsfahrpläne eine Konkretisierung der auf der höheren Ebene der Planungseinheiten oder Wasserkörper zugeordneten Programmmaßnahmen aus der Bewirtschaftungsplanung dar. Dieser Handlungsdruck wird auch deutlich durch die Vorgabe, den Umsetzungsfahrplan durch die Gremien der Maßnahmenträger zu beschließen und mit allen Betroffenen abzustimmen, um eine gewisse Verlässlichkeit bezogen auf die tatsächliche Umsetzung der Planungen zu erlangen. Weiterhin besteht das Angebot auf eine vielfach mögliche, anteilige finanzielle Förderung der Investitionen für entsprechende Maßnahmen. Andererseits zielt und drängt aber aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme auch der Vollzug im Bereich Wasserwirtschaft und darüber hinaus in anderen Planungsbereichen (z. B. Stadtentwicklung, Naturschutz und allgemeine Infrastruktur) auf konkrete Maßnahmenumsetzung.

Dabei wird derzeit seitens Politik und Verwaltung die Kooperation und Freiwilligkeit bei Maßnahmen an Gewässern zwar betont, mittel- und langfristig erscheint dies allerdings als möglicherweise nicht ausreichend für die Einhaltung fristbewährter, verbindlicher, gesetzlicher Vorgaben, auch gegenüber der Europäischen Union. Inwieweit aufgrund dieser Zwänge mittel- und langfristig an dem Freiwilligkeitsprinzip von Maßnahmen festgehalten werden kann, bleibt abzuwarten. Erfahrungen mit der Umsetzung fristbewährter europäischer Vorgaben für die kommunale Abwasserbeseitigung zeigen, dass behördlicher Handlungsdruck auch z. B. über ordnungsrechtliche Maßnahmen (Ordnungsverfügungen) oder flankierende Maßnahmen in der Bauleitplanung (z. B. Zustimmung zu Bebauungsplänen) erzeugt werden kann. Inwieweit solche Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL allerdings überhaupt machbar, akzeptabel und sinnvoll sind, wäre eingehender zu

untersuchen oder bleibt der weiteren Entwicklung überlassen. Generell sind solche ordnungsrechtlichen Maßnahmen oder auch finanzielle Sanktionen zur Erhöhung des Handlungsdrucks denkbar, die spätestens mit möglichen Strafzahlungen an die Europäische Union aus Vertragsverletzungsverfahren zu erwarten wären. Inwieweit für die vielfach betroffenen Kommunen die als Pflichtaufgabe anerkannten Maßnahmen zur Gewässerentwicklung angesichts des finanziellen Handlungsfreiraums und der Konkurrenz mit anderen Pflichtaufgaben tatsächlich leistbar sein werden, bleibt zunächst ebenfalls der weiteren Umsetzung vorbehalten.

Der Widerspruch von Behördenverbindlichkeit und Pflichtaufgabe sowie frist- und sanktionsbewährter europäischer Vorgabe auf der einen Seite und Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip auf der anderen Seite erscheint für die Maßnahmenumsetzung nicht auflösbar. Für die potenziellen Maßnahmenträger sind angesichts des Drucks auf die öffentlichen Haushalte und die Gebühren- und Abgabensituation sowie auf die Kostensituation von Unternehmen trotz anteiliger finanzieller Förderung kostenträchtige Maßnahmen finanziell nur schwer leistbar oder durchsetzbar. Erschwerend kommt hinzu, dass eine verursachergerechte Finanzierungsumlage für Maßnahmen der Gewässerentwicklung mit Beteiligung der „Störer und Erschwerer des guten Zustands“ derzeit in der Regel nicht besteht.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Rat für Landespflege mit finanzieller Unterstützung des Ruhrverbands und der Lennart-Bernadotte-Stiftung eine Studie zum Thema „Maßnahmen zur Gewässerentwicklung im Spannungsfeld von gesetzlichen Vorgaben, Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip und angespannten Haushaltslagen (am Beispiel des Ruhr-Einzugsgebiets – Grundlagen einer Handlungsstrategie“ erarbeitet.

Das Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip

Seit den 1970er Jahren ist Umweltpolitik eine eigenständige öffentliche Aufgabe, der im Wesentlichen drei Grundprinzipien zugrunde liegen: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip. Bei den beiden erstgenannten Prinzipien handelt es sich um solche, die auch direkt in Recht umgesetzt wurden (z. B. Bundesimmissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Bundesbodenschutzgesetz, Bundesnaturschutzgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Das Kooperationsprinzip war lange Zeit eher ein politisches Verfahrensprinzip, das davon ausgeht, eine möglichst einvernehmliche Verwirklichung umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen sowie deren Durchsetzung durch eine möglichst weitgehende Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen

zu erreichen, um so die Umweltverantwortung der Bürger, der Umweltverbände, der Wissenschaft und ganz besonders der Wirtschaft einzufordern und deren Wissen zu nutzen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass nachhaltige Erfolge im Umweltschutz nur gemeinsam erzielt werden können.

Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren hat allerdings auch Grenzen: Der Staat verzichtet nicht vollständig auf die ihm von der Verfassung oder durch Gesetz zugewiesenen Kompetenzen und kann ggf. über das Ordnungsrecht auch Sanktionen (Ge- und Verbote) verhängen.

Das Kooperationsprinzip wurde durch die Umsetzung der Agenda 21 (Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992) in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2001 deutlich gestärkt und hat auch in Zusammenhang mit Good Governance (Prozess kollektiver Entscheidungsfindung und -umsetzung durch faire Verfahren und gute Ergebnisse) wesentliche Bedeutung erlangt. Auch die Europäischen Richtlinien (in der EG-WRRL ist z. B. in Art. 14 eine umfassende und aktive Beteiligung aller interessierten Akteure am Umsetzungsprozess eingeführt, was in der Folge erstmals im Wasserrecht des Bundes und der Länder Eingang fand) bekräftigten das Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip, und es ist heute mit verschiedensten Beteiligungsformen in zahlreichen Gesetzgebungs- und Umsetzungsverfahren zu finden.

Kritisiert wird das Kooperationsprinzip u. a. wegen der impliziten Verdrängung bzw. Verschleierung von Interessensgegensätzen und -konflikten sowie von Machtasymmetrien unter dem Deckmantel konsensualer Zusammenarbeit. Durch das verzögerte Auftreten kritischer Stimmen können gemeinsam getroffene Entscheidungen im Nachhinein konterkariert werden.

Das Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip führt in der Anwendung mitunter zu Missverständnissen, weil beide Begriffe häufig als identisch aufgefasst werden, was sie nicht sind. Kooperation lässt sich beispielsweise weit eher umsetzen als Freiwilligkeit, die seitens der Beteiligten häufig so interpretiert wird, dass sie nicht handeln müssen. Häufig missachtet wird die schwierige Kopplung zwischen freiwilligen Vereinbarungen in informellen Kooperationsforen und ordnungsrechtlichen Formen der Steuerung durch die verantwortlichen staatlichen Stellen.

Voraussetzung jeder Kooperation ist ein Mindestmaß an Bereitschaft zum Verhandeln und zum Kompromiss. Eine reibungsarme Zusammenarbeit ist dann über eine klare gemeinsame Zielsetzung, Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten zu erreichen. Das gilt vor allem für interkommunale Kooperationen.

Die Vorteile des Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzips werden darin gesehen, dass privates und institutionelles Fachwissen verschiedenster Stellen eingebunden und dass ökonomisch sinnvolle Wege zur Erreichung gesetzlicher Zielvorgaben gefunden werden. Der Gedanke der Kooperation beinhaltet auch die kommunikative Beteiligung von Gesetzesadressaten an der Gesetzesauslegung und Gesetzesanwendung, um dadurch eine höhere Akzeptanz zu erreichen. Kooperation trägt zum Abbau von Rechtsunsicherheiten und zur Vermeidung von Rechtstreitigkeiten bei: Unbestimmte Rechtsbegriffe, abstrakte Formulierungen, Abwägungsklauseln werden frühzeitig geklärt. Frühzeitige Interaktionen können daher bei Einhaltung von Transparenz zur Eindämmung von Verfahrenskosten führen, da durch Ausbleiben von Prozessen Zeit, Kosten und Verwaltungskräfte eingespart werden.

Die Risiken kooperativen Handelns können darin liegen, dass auf Konsens gerichtete Verhandlungen einen hohen Zeitaufwand mit sich bringen und der Erfolg nicht vorhersehbar ist. Wenn Positionen sehr weit auseinander liegen, sinken die Chancen der Kompromissfindung. Gerade bei komplexen Sachverhalten mit einer hohen Anzahl Beteiligter und Betroffener, also einer Vielzahl von vorhandenen Interessen, ist dies häufig der Fall.

Die Effektivität des Verwaltungshandelns durch kooperatives Handeln wird also entscheidend durch die richtige „Mischung“ kooperativer und einseitig-hoheitlicher Handlungsweisen bzw. Handlungsmöglichkeiten bestimmt. Keinesfalls darf aber im Falle der Nichterreichung von Zielvorgaben das Ordnungsrecht unter Berufung auf Kooperation ausgehebelt werden.

Ausgewählte Ergebnisse strukturierter Interviews

Zentrales Element des vom Deutschen Rat für Landespflege (DRL) durchgeführten Projekts waren strukturierte Interviews mit ausgewählten Vertretern unterschiedlich großer Kommunen (Bürgermeister, Beigeordnete, Wirtschaftsförderer, Kämmerer, Tourismusvertreter), Fachbehörden (Wasserbehörden bei Bezirksregierungen, Kreisen, Kreisfreien Städte), Wirtschaft (Unternehmen, Kammern) und Verbänden (Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt) im Ruhrverbandsgebiet. Dabei wurde bewusst nicht direkt der Kontakt zu den am laufenden Umsetzungsprozess beteiligten Fachleuten gesucht; vielmehr sollten v. a. politische und administrative Entscheidungsträger befragt werden. Insgesamt wurden 26 Interviews in der Zeit von Mitte Juli bis Ende August 2011 durchgeführt, davon 10

bei Kommunen, 7 mit Fachbehörden, 5 mit Wirtschaftsunternehmen und 4 mit Verbänden, darunter ein Umweltverband.

Die große Mehrheit der Befragten zeigte sich ausreichend in den Prozess der Umsetzung der WRRL eingebunden. Vielfach wird allerdings die mangelnde eigene Kapazität zur tiefgehenden Befassung beklagt, um eigenständiger und unter weniger Druck agieren zu können.

Differenzierter ist hingegen die Einschätzung anzusehen, inwieweit Maßnahmen zur Gewässerentwicklung als (i. W. kommunale) Pflichtaufgabe anzusehen sind - mglw. mit quantitativer Vorgabe wie z. B. bei Kindergärten). Während Behörden und Umweltverbände sich hier eindeutig positionieren, sehen hingegen einige Kommunen und Wirtschaftsunternehmen die Verbindlichkeit als deutlich geringer an (Bild 1). Zumindest wird die Verpflichtung gekoppelt an die Bereitstellung hoher finanzieller Förderungen und hinsichtlich der zeitlichen Planung auf spätere Zeiträume geschoben (Jahr 2027 als letzter Bewirtschaftungszyklus). Vor diesem Hintergrund und dem ausdrücklich als positiv empfundenen Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip werden Sanktionen bei ausbleibenden Maßnahmen von einer breiten Mehrheit abgelehnt („Mit dem Ordnungsrecht soll nicht gedroht werden“).

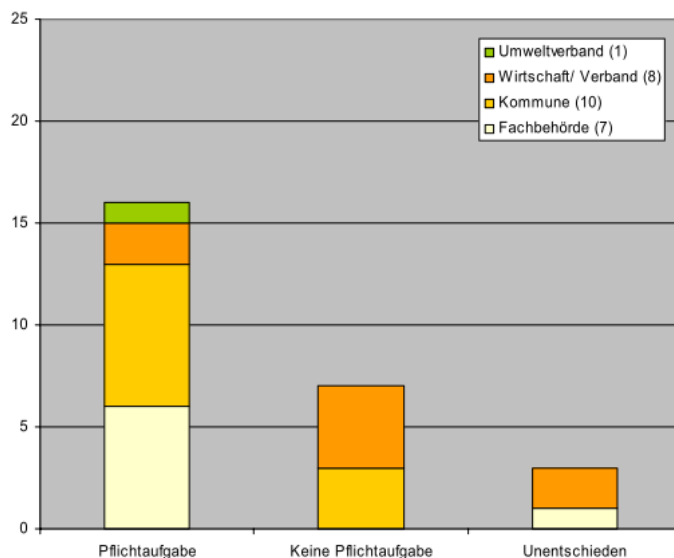


Bild 1: Bewertung von Aufgaben aus der WRRL als Pflichtaufgabe

Die finanzielle Situation zur Durchführung von Maßnahmen wird durchgängig als schlecht angesehen – in der Regel auch mit einer negativen Perspektive für die nächsten Jahre. Auch die Finanzierung des Eigenanteils bei öffentlicher Förderung (in der Regel 20 %) wird als vielfach nicht machbar angesehen. Hier sind weiterhin neue Ansätze zu Finanzierung

gefragt, z.B. aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Rückstellungen für finanzielle Belastungen infolge zukünftig durchzuführender Maßnahmen sind nicht vorhanden. Daneben werden wichtige Hinderungsgründe bei der Flächenverfügbarkeit und den Zugriffsmöglichkeiten auf die Gewässer (z. B. wegen bestehender Wasserrechte) gesehen.

Synergien mit anderen Handlungsfeldern werden als der größte Anreiz für Gewässerentwicklungsmaßnahmen bewertet. Die Orientierung am Gemeinwohl und die Sicherung der Lebensqualität nachfolgender Generationen fallen im Vergleich dazu deutlich zurück. Bei den Synergien stehen Freizeit und Naherholung an erster Stelle (Bild 2). Zusätzlich wurden Hochwasserschutz, Umweltbildung, ethische und ökologische Ziele sowie Lebensqualität allgemein genannt.

Unterstützung benötigen die potenziellen Maßnahmenträger nicht nur in finanzieller und personeller Hinsicht. Vielfach wurde auch der Wunsch nach dem Wecken von Motivation, Ehrgeiz und Kreativität geäußert, um aus dem Gefühl der Verpflichtung in ein Gefühl der Freiwilligkeit zu kommen.

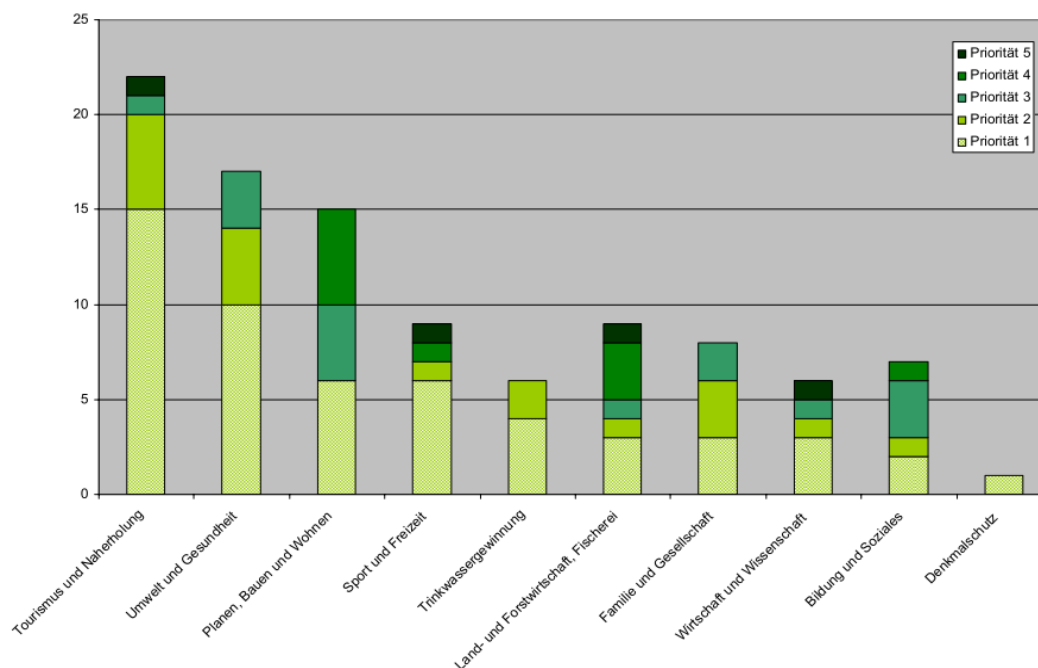


Bild 2: Synergien von Maßnahmen der Gewässerentwicklung zu anderen Handlungsfeldern (Mehrfachnennungen möglich)

Empfehlungen

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen sind vielfältige Rahmenbedingungen erforderlich. An erster Stelle steht die Behebung des Personalmangels – v. a. in den Wasserwirtschaftsverwaltungen und auf kommunaler Ebene. Die direkte, finanzielle

Maßnahmenförderung in Nordrhein-Westfalen wird als sehr positiv angesehen; diese gilt es zu erhalten und hinsichtlich des verbleibenden Eigenanteils zu verbessern. Allerdings wird bei den Kommunen eine systematische und vorausschauende Finanz- und Haushaltsplanung für Maßnahmen vermisst.

Potenziale zur Gewässerentwicklung werden auch bei einer angepassten, vorzugsweise weniger aufwändigen Gewässerunterhaltung gesehen. Hier ist allerdings eine fachliche Bewertung und Begleitung erforderlich.

Die Behördenverbindlichkeit von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogrammen ist im Vollzug konsequent umzusetzen. Dies gilt sowohl für die Wasserwirtschaft als auch für sämtliche übrige Handlungsfelder, insbesondere im Planungsbereich. Hierdurch lassen sich vielfältige Synergien bei Maßnahmen zur Gewässerentwicklung erschließen.

Kooperation und Freiwilligkeit ist nur über eine gute Kommunikation, Beteiligung und Bewusstseinsbildung in allen gesellschaftlichen Bereichen möglich. Die notwendigen Werkzeuge und Mittel sind verfügbar, bedürfen aber der konsequenten Anwendung. Besondere Unterstützung ist durch die Präsentation, Veranschaulichung und Teilhabe an positiven und erfolgreichen Beispielen zu erwarten.

Das Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip im Sinne von Good Governance ist bei der Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen bislang weitgehend sinnvoll umgesetzt. Es ist allerdings nicht nur organisatorisch in einigen Punkten zu verbessern sondern sollte auch in den anstehenden schwierigen Phasen der konkreten Maßnahmenumsetzung und Projektentwicklung mittel- und langfristig erhalten und weiterentwickelt werden.

Quellenhinweis

Deutscher Rat für Landespflege e.V. DRL (2012):

Maßnahmen zur Gewässerentwicklung im Spannungsfeld von gesetzlichen Vorgaben, Kooperations- und Freiwilligkeitsprinzip und angespannten Haushaltslagen (am Beispiel des Ruhr-Einzugsgebiets) – Grundlagen einer Handlungsstrategie. Studie mit finanzieller Unterstützung des Ruhrverbands, Essen, und der Lennart-Bernadotte-Stiftung, Februar 2012

Anschriften der Verfasser:

Dr.-Ing. Thomas Grünebaum ^{1) 2)}

Dipl.-Biol. Ute Borchers ²⁾

Dr.-Ing. Michael Weyand ¹⁾

Dipl.-Ing. Angelika Wurzel ²⁾

¹⁾ Ruhrverband
Kronprinzenstraße 37
45128 Essen
tgr@ruhrverband.de
mwy@ruhrverband.de

²⁾ Deutscher Rat für Landespflege e. V. (DRL)
Konstantinstraße 73
53179 Bonn
drl-bonn@t-online.de