

BRIGITTE ADAM

Der Konflikt um die Grundwasserentnahme Hamburgs aus der Nordheide

Bericht über den Stand der Untersuchung
eines Entscheidungsprozesses in der Wasserversorgung
bei räumlicher Trennung von Verbraucher- und Lieferregion

Kurzfassung

Anlaß dieser Untersuchung ist die in den letzten Jahren aufgetretene offene und breite Kritik an Entscheidungsverfahren in der Wasserversorgung — insbesondere, wenn Verbraucher- und Lieferregion räumlich getrennt sind. Diese Kritik bezieht sich sowohl auf den Ablauf der Entscheidungsverfahren und die in ihnen angewendeten Methoden als auch auf die Berücksichtigung konkurrierender Nutzungsansprüche und die Beteiligung von Bürgern und Betroffenen (Bürger im allgemeinen und Betroffene im besonderen)¹.

Die Analyse des Nordheide-Konfliktes ist Bestandteil eines übergreifenden Forschungsvorhabens², das sich vor dem oben geschilderten Problemb Hintergrund mit der Entwicklung eines verbesserten Entscheidungsverfahrens in der Wasserversorgung befaßt: Ein partizipationsorientiertes Entscheidungsverfahren soll eine effiziente Vorgehensweise, die das jeweils vorhandene Interessenspektrum durch sinnvolle Formen der Bürger- und Betroffenenbeteiligung berücksichtigt, gewährleisten.

Die Untersuchung der Heidewasserproblematik, als Beispiel

für eine sehr stark durch Natur- und Umweltschutzgruppen ausgelöste Auseinandersetzung, soll hauptsächlich dazu dienen, verfahrensbedingte Schwachstellen des Entscheidungsprozesses zu analysieren.

In einem weiteren Projektabschnitt soll dann herausgefunden werden, inwieweit die in dem Beispiel-Prozeß festgestellten Schwachstellen verallgemeinerungsfähig hinsichtlich der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen gegenwärtiger Entscheidungsprozesse in der Wasserversorgung sind.

Modelle zur Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Umweltpolitik sowie neue partizipationsorientierte Entscheidungsverfahren in den USA zeigen vielversprechende Problemlösungsmöglichkeiten hinsichtlich verfahrensbezogener Defizite, wie sie z. B. im Nordheide-Fall sichtbar geworden sind. Insofern ist die Überprüfung, ob und inwieweit diese Verfahren auf den speziellen Untersuchungsgegenstand — die (bundesrepublikanischen) Entscheidungsverfahren in der Wasserversorgung — übertragbar sind, ebenfalls Teil des Forschungsprojektes. Daneben können aber auch aus dem Konfliktfall selbst bereits Ansätze zur Verfahrensverbesserung abgeleitet werden.

1. Problemfeld

1974 bewilligte der Regierungspräsident in Lüneburg den Hamburger Wasserwerken GmbH (HWW) die Entnahme von 25 Mio. m³ Grundwasser pro Jahr aus der Nordheide zur Versorgung des Ballungsraums Hamburg. Das etwa 50 km südlich von Hamburg entfernte Entnahmegebiet ist zu mehr als einem Drittel Naturschutzgebiet³.

Eine 1975 (also nach erteilter Bewilligung) an der Universität Hannover angeregte wissenschaftliche Studie (Quast-Studie), welche die "ökologischen, nicht am wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren beteiligten Folgewirkungen"⁴ untersuchte, wurde 1979 veröffentlicht und wirkte alarmierend auf Öffentlichkeit und Behörden. Öffentlicher Widerstand wurde laut: Vor Ort wurde eine Bürgerinitiative gegründet, die Interessengemeinschaft Grundwasserschutz Nordheide e.V. (IGN). Eine breite Diskussion in den politischen Gremien bis hin zum Landtag wurde ausgelöst, wobei nicht zuletzt auch das Entscheidungsverfahren problematisiert wurde⁵.

Seitdem befürchten auf der einen Seite die Gegner des Entnahmeproyektes vor allem irreparable Schäden im Naturhaushalt, während auf der anderen Seite auf Versorgungsnotwendigkeiten hingewiesen wird. Die öffentliche Wasserversorgung sieht im Raum Hamburg selbst keine ausreichenden Zugriffsmöglichkeiten auf qualitativ geeignete Wasservorkommen mehr⁶.

Seit Anfang 1983 fördern die Hamburger Wasserwerke (HWW) — gegenüber der bewilligten Entnahmemenge freiwillig in geringerem Umfang — Grundwasser aus der Nordheide⁷. Die Reduzierung kann als Resultat der Aktivitäten der IGN in Verbindung mit der politischen Diskussion verstanden werden.

Der Entscheidungsprozeß ist im großen und ganzen als abgeschlossen zu betrachten.

Buchwald, Kritiker des Hamburger Projektes, betrachtet den Nordheide-Konflikt als "exemplarisch für eine Reihe ähnlich verlaufender, von Fachbehörden und Landesregierungen gegen den heftigen Widerstand der Natur- und Umweltschutzverbände durchgesetzter großräumiger Eingriffe in gesellschaftlich unverzichtbare Landschaftsräume"⁸.

Auf der anderen Seite ist aber auch davon auszugehen, daß sowohl die HWW wie die zuständigen Behörden mit der offenen Problematisierung des Entscheidungsverfahrens und der Ineffizienz in Hinblick auf Ergebnis und Verlauf nicht zufrieden sind.

Die hauptsächlich, wie später noch erläutert wird, auf verfahrensbezogene Probleme zurückzuführende mangelnde Effizienz des Entscheidungsprozesses zeigt sich insbesondere bei den im folgenden aufgeführten Nachteilen:

- eine extrem lange Prozeßdauer (bereits Mitte der 60er Jahre hatten die HWW die Absicht bekundet, am Nordrand der Lüneburger Heide ein Großwasserwerk zu errichten, entsprechende Grundwassererkundungen und Verhandlungen aufgenommen, um dann 1971 beim Regierungspräsidenten einen Bewilligungsantrag zu stellen);
- überhöhte Investitionen Hamburgs in ein — im Falle einer weiterhin verringerten Entnahme aus der Nordheide — überdimensioniertes Wasserwerk;
- ökologische Folgewirkungen, die im wasserrechtlichen Verfahren nicht beachtet worden sind, heute aber in breiten Kreisen kritisiert werden und mittelbar durch landschaftspflegerische Maßnahmen ausgeglichen werden (sollen);

- der unerwartete Widerstand von Bürgern und Betroffenen fünf Jahre nach erteilter Bewilligung — hauptsächlich in Reaktion auf die Quast-Studie, die auf das Risiko von Schäden im Naturhaushalt bei Entnahme der bewilligten Wassermenge hinwies;
- ein enormer Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit bei Bezirksregierung und Wasserwerken infolge dieses Widerstandes, nachdem der politisch-administrative Entscheidungsprozeß bereits zu einem rechtsverbindlichen Ergebnis geführt hatte;
- die konfrontative Haltung der Interessengemeinschaft auf der einen sowie der Genehmigungsbehörde und der Antragstellerin auf der anderen Seite, wodurch insbesondere in der Anfangsphase eine konstruktive Zusammenarbeit verhindert wurde;
- Mißtrauen der Bürgerinitiative vor allem gegenüber den Verantwortlichen des politisch-administrativen Systems: Die Vertreter der Bürgerinitiative zweifeln heute noch an der angemessenen Berücksichtigung ihrer Interessen im Entscheidungsprozeß und kritisieren die unzureichende Beteiligung der Interessengemeinschaft;
- der starke Rechtsschutz einer wasserrechtlichen Bewilligung, der die Möglichkeit der Bewilligungsbehörde, auf veränderte gesellschaftspolitische und wasserwirtschaftliche Sichtweisen zu reagieren, weitgehend einschränkt.

Im Rahmen einer Stellungnahme zur Grundwasserentnahme der Hamburger Wasserwerke aus der Nordheide stellte das Umweltbundesamt (UBA) 1984⁹ fest, daß im konkreten Fall während der langen Planungszeiträume in technisch-wissenschaftlicher Sicht wie in gesellschaftspolitischer Sicht Veränderungen stattgefunden haben, wodurch das Projekt nach der 1974 erteilten Bewilligung Gegenstand öffentlicher Diskussion wurde. Im nachhinein wurde die Problematik des Nordheide-Projektes auf materiell-inhaltliche Zielkonflikte zwischen den Belangen der Wasserwirtschaft und denen konkurrierender Nutzungen, insbesondere des Naturschutzes, zurückgeführt. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß der Entscheidungsprozeß aus "traditioneller wasserwirtschaftlicher Sicht" keine Mängel zeigt. Die bewährten Untersuchungen und Beteiligungen seien erfolgt¹⁰.

2. Arbeitsziele

Das Erkenntnisinteresse der Konfliktanalyse um die Grundwasserentnahme Hamburgs aus der Nordheide richtet sich darauf, ob und wie die jeweiligen Interessen im Verfahren geltend gemacht werden konnten und inwieweit das Ergebnis unterschiedliche Interessen und konkurrierende Nutzungsansprüche (langfristig) berücksichtigt.

Es ist zu untersuchen, wer am Entscheidungsprozeß beteiligt war und welche Funktionen und welchen Einfluß die einzelnen Beteiligten im Prozeß hatten und welche Standpunkte, Interessen und Motive von Bedeutung waren.

In Anbetracht der vielschichtigen Konfliktsituation, in welche die Wasserversorgung heute eingebunden ist¹¹, interessiert insbesondere, inwieweit eine Koordination der Fachbehörden stattgefunden hat. Des weiteren ist die Rolle von Umwelt- und Naturschutzgruppen ein wesentlicher Untersuchungsgegenstand, da der Konflikt hauptsächlich durch deren Initiative ausgelöst worden ist.

Hierbei ist auch zu prüfen, welche Relevanz für die Zuspitzung des Konfliktes die Trennung von Verbraucher- und Lieferregion hat.

Aufbauend auf einer rückblickenden Bewertung des konkreten Entscheidungsprozesses sollen Ansatzmöglichkeiten zur Behebung festgestellter Schwächen des Verfahrens aufgezeigt werden. Als Schlußfolgerung aus der rückschauenden Betrachtung des Beispielverfahrens sollen Hinweise für zukünftige Entscheidungsprozesse in der Wasserversorgung gegeben werden. Dabei können solche Hinweise auch in bezug auf andere umweltbezogene Entscheidungsverfahren bedeutsam sein.

3. Erste Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse basieren im wesentlichen auf der Primäranalyse von Akten und Dokumenten (vor allem Schriftwechsel, Informationsschriften und Gesprächs-, Sitzungs- und Veranstaltungsprotokolle) sowie auf Interviews mit Beteiligten. Insgesamt liegen ca. 480 Dokumente im weitesten Sinne (Presse-notizen und Stellungnahmen in Fachzeitschriften eingeschlossen) vor. Davon sind ca. 350 Primärunterlagen.

3.1 Der Entscheidungsprozeß: Defizite und erste Ansätze für neue Lösungen

Die Untersuchung bestätigt die oben erwähnte Feststellung des UBA, daß der Konflikt um die Wasserversorgung Hamburgs aus der Nordheide nach erteilter Bewilligung der Grundwasserentnahme durch Veränderungen in gesellschaftspolitischer wie in wasserwirtschaftlicher Sicht ausgelöst wurde. Die Veränderungen in gesellschaftspolitischer Sicht umfassen das allgemein gestiegene Umweltbewußtsein sowie den Anspruch von Bürgern und Betroffenen, stärker am Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden, da sie nicht mehr bereit sind, die Entscheidungen des politisch-administrativen Systems einfach hinzunehmen¹². Die wasserwirtschaftliche Sichtweise ist insoweit verändert, als sie neben den ökonomischen und technischen auch zunehmend andere, z.B. ökologische und politische Aspekte berücksichtigt. (Vor diesem Hintergrund muß auch der Einfluß, den die Quast-Studie auf den Prozeß hatte, verstanden werden.) Im Nordheide-Fall handelte es sich zum einen um den Zielkonflikt zwischen Belangen der Wasserwirtschaft und denen des Naturschutzes — so auch UBA (s. Abschn. 2) —, wobei der Einfluß der räumlichen Trennung von Verbraucher- und Lieferregion nicht außer acht gelassen werden darf. Zum anderen ist die Gestaltung des Prozesses im Hinblick auf die Berücksichtigung aller relevanten Interessen von entscheidender Bedeutung¹³.

Der Entscheidungsprozeß wurde bis zu dem Zeitpunkt zurückverfolgt, zu dem die HWW die Absicht bekundeten, ein Großwasserwerk im Norden der Lüneburger Heide zu errichten. Diese Absicht war Mitte der 60er Jahre Anlaß erster Vorgespräche zwischen den zuständigen Stellen Niedersachsens und Hamburgs. Voruntersuchungen und Vorplanungen wurden durchgeführt, als deren Ergebnis die Hamburger Wasserwerke den Bewilligungsantrag stellten. Bei der Analyse wurde der Prozeß in diese Vorphase, in das wasserrechtliche Verfahren und in die Phase der Problematisierung der in diesem Verfahren zustande gekommenen Bewilligung gegliedert.

Die Untersuchung der Auseinandersetzung zeigt, daß der Entscheidungsprozeß formale und inhaltliche Defizite aufwies. In Teilen ist auf diese Schwachstellen inzwischen reagiert

worden. Insbesondere wurde den Belangen des Umweltschutzes rechtlich und organisatorisch ein höherer Stellenwert eingeräumt. In diesem Rahmen sind auch Voraussetzungen für eine stärker interdisziplinäre Betrachtungsweise von Planungen und Maßnahmen im Bereich der Wasserversorgung geschaffen worden.

Damit sind jedoch die grundlegenden verfahrensbezogenen Probleme, auf die der Nordheide-Konflikt zurückgeführt werden kann, nicht behoben worden. Es bleiben generelle Zweifel, ob bzw. inwieweit die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse zu einer umfassenden, ausgewogenen Berücksichtigung aller betroffenen Belange im Prozeß führen, so daß Verfahren und Ergebnis dann auch von den betroffenen Bürgern akzeptiert werden können.

Im vorliegenden Fall hatte der Naturschutz während des wasserrechtlichen Verfahrens vor allem auch in der Öffentlichkeit noch nicht den Stellenwert, der nach erteilter Bewilligung inhaltlicher Grund des Konfliktes wurde. Es war jedoch von Anfang an offensichtlich, daß die Interessen des Naturschutzes durch die beantragte Wasserentnahme tangiert werden würden. Außerdem war für ein Drittel des Entnahmegerbietes mit der Ausweisung als Naturschutzgebiet bereits ein vorrangiger Stellenwert des Naturschutzes festgeschrieben worden. Die damals geltende Fassung der Ersten Ausführungsbestimmung zum Niedersächsischen Wassergesetz (NWG)¹⁴, die Regelungen zum Bewilligungsverfahren enthält, verwies in diesem Zusammenhang auf die Berücksichtigung u.a. der Interessen des Naturschutzes. So war die Bezirksregierung in ihrer Funktion als Obere Naturschutzbehörde am wasserrechtlichen Verfahren beteiligt. Gleichwohl sind Untersuchungen mit dem Ziel des Schutzes der Natur (im Sinne der Vorsorge) nicht erstellt worden. Eine schriftliche Beteiligung der fachübergreifenden und koordinierenden Stelle bei der Bezirksregierung, der Regionalplanung, hat nicht stattgefunden. (Obwohl sich auch nach dem seinerzeit geltenden Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) eine "Mitteilungs- und Auskunftspflicht" gegenüber den Landesplanungsbehörden u.a. für Behörden des Landes im Falle raumbeanspruchender oder raumbeeinflussender Planungen, Maßnahmen und Einzelvorhaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich ergab¹⁵ und die Erste Ausführungsbestimmung zum NWG in der damaligen Fassung die Berücksichtigung u.a. der Interessen der Landesplanung bei Bewilligungsverfahren noch erwähnte, war (und ist) eine schriftliche, umfassende Beteiligung der Raumplanung den vorliegenden Bestimmungen zufolge nicht zwingend vorgeschrieben.) Insofern erscheint es fraglich, ob alle von dieser Maßnahme berührten Interessen durch die für wasserrechtliche Verfahren übliche Interessenvertretung tatsächlich Berücksichtigung gefunden haben.

Die oben angeführten Zweifel an einer umfassenden, ausgewogenen Vertretung aller betroffenen Belange im Rahmen der behördlichen Abwägung werden bei der IGN noch durch die Ansicht verstärkt, daß bei der Bewilligungsbehörde zusätzlich andere als rein fachliche Interessen (z.B. Wasserwirtschaft, Naturschutz) Einfluß auf die Entscheidungen gehabt hätten. Gemeint sind damit z.B. Bestrebungen der Bewilligungsbehörde, die Korrektheit der erteilten Genehmigung nachzuweisen sowie möglichst keine Entschädigungsansprüche seitens Hamburgs zu provozieren.

Die anscheinend nicht zwangsläufig gleichgewichtige Berücksichtigung aller betroffenen Interessen durch die Bewilli-

gungsbehörde verweist einerseits auf die Notwendigkeit politischer Kontrolle des Verwaltungshandelns. Andererseits bestätigt das Nordheide-Beispiel aber auch die Schwierigkeiten einer solchen Kontrolle, wie sie von *Ellwein/Hesse*¹⁶ als allgemeine politik- und verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse dargelegt werden: Aufgrund des untersuchten Materials spricht viel für die Auffassung der IGN, daß sich der zuständige Minister von der Bezirksregierung hat informieren lassen und angesichts fehlender eigener Sachkompetenz deren Argumente einfach übernommen hat.

An Sachkenntnis mangelte es zu Beginn der Auseinandersetzung auch der Bürgerinitiative. Antragsteller und Genehmigungsbehörde waren ihr in dieser Zeit vom Kenntnisstand her weit überlegen. Obwohl die Interessengemeinschaft hier sehr schnell aufholte, hat die Behörde der IGN im Anfangsstadium vielleicht zu Recht mangelnde Sachkompetenz und übertrieben emotionale Agitationen vorgeworfen. Freilich hat auch der Prozeßablauf keine sachdienliche, umfassende Aufklärung interessierter Betroffener erbracht, was zu einer unnötigen Verschärfung des Konfliktes geführt hat.

Im Zusammenhang mit den Zweifeln an der umfassenden, ausgewogenen Vertretung aller betroffenen Belange durch die Bezirksregierung wurde schon das Mißtrauen der Bürgerinitiative gegenüber den Verantwortlichen angedeutet. Dabei handelt es sich um Mißtrauen in bezug auf die tatsächliche Berücksichtigung ihrer Interessen wie auch hinsichtlich einer objektiven Darstellung des konkreten Sachverhaltes.

Ohne hier auf die einzelnen Komponenten dieses Mißtrauens einzugehen, kann festgehalten werden, daß die Form der Beteiligung (oder besser: Nicht-Beteiligung) im Entscheidungsprozeß das Aufkommen von Mißtrauen begünstigt hat: beispielsweise dadurch, daß die Bürgerinitiative nicht in die Verantwortung für die Thematisierung zu erstellender Gutachten einbezogen wurde. Ein entsprechendes ausdrückliches Interesse wurde von der IGN geäußert, als die Bezirksregierung in Reaktion auf die Quast-Studie nachträgliche Gutachten in Auftrag gab. Die Beteiligungsbereitschaft der Interessengemeinschaft blieb jedoch unberücksichtigt.

Zudem ist das Selbstverständnis der Behörde, in der Öffentlichkeit eine homogene Verwaltungsmeinung zu vertreten, ohne Einblick in die behördeninternen Abstimmungsvorgänge zu geben, ein relevanter Aspekt in diesem Konflikt. Im vorliegenden Fall wurde die homogene Verwaltungsmeinung der Bezirksregierung zur Heidewasserproblematik bei öffentlichen Informationsveranstaltungen zu diesem Thema ohne Beteiligung des Naturschutzdezernenten vertreten. Dadurch lag es für die Naturschützer nahe, anzunehmen, der Naturschutz habe bei der Bezirksregierung eine untergeordnete Stellung bzw. innerbehördliche Meinungsverschiedenheiten zur beantragten Wasserentnahme seien zuungunsten des Naturschutzes entschieden worden.

Wichtig im Verhältnis der Bürgerinitiative zur Bewilligungsbehörde ist die vor allem in der Anfangsphase bestandene Erwartung der IGN, ihre (niedersächsische) Behörde würde die Interessen der Bürger der Nordheide gegenüber den Hamburger Wasserwerken wahrnehmen. Statt dessen, so glaubte die Interessengemeinschaft feststellen zu müssen, habe sich die Bezirksregierung den Argumenten der HWW angeschlossen. Offensichtlich verschärfte die räumliche (länderübergreifende) Trennung von Verbraucher- und Lieferregion das Mißtrauen gegenüber der Behörde.

Ein besonderes Problem stellt der starke Rechtsschutz einer Bewilligung dar. Einerseits erscheint dieser Schutz aufgrund der Größenordnung der betreffenden Wasserentnahme bzw. der damit verbundenen Abhängigkeit des Versorgungsgebietes sowie des Investitionsvolumens gerechtfertigt. Andererseits ist gerade die Entnahme derart hoher Wassermengen, für die eine Bewilligung also u.U. zu rechtfertigen ist, in der Regel nicht ohne Auswirkungen auf den Wasser- bzw. Naturhaushalt denkbar. Diesen Auswirkungen kann bei späteren neuen Erkenntnissen von Rechts wegen kaum noch (z.B. durch Einschränkung der Entnahmemenge) unmittelbar entgegengewirkt werden.

Neben den oben aufgeführten Problemen zeigt der Fall Nordheide aber auch bereits Ansatzpunkte zur Konfliktlösung:

Was etwa das Problem der notwendigen fachlichen Kompetenz im Rahmen der Betroffenenbeteiligung angeht, so hat sich die Interessengemeinschaft in relativ kurzer Zeit sachkundig gemacht, mit dem Zuwachs an Sachkenntnis Verständnis für die Hamburger Wasserproblematik entwickelt und konstruktive Lösungsvorschläge erarbeitet, die von den HWW in Teilen aufgegriffen wurden.

Insgesamt ist festzustellen, daß im Laufe der Auseinandersetzung eine Annäherung der gegnerischen Parteien hin zu mehr gegenseitiger Akzeptanz und mehr Respekt voreinander stattgefunden hat.

Im Hinblick auf das Verfahren ist festzuhalten, daß der zuständige Minister die Einrichtung eines "Arbeitskreises Wasserwerk Nordheide" initiiert hat, in dem neben Behördenvertretern die Interessengemeinschaft, Umweltschutzverbände und an Untersuchungen beteiligte Wissenschaftler in Abständen von ca. einem halben Jahr gemeinsam an einem Tisch sitzen. Erklärte Aufgaben dieses Arbeitskreises waren u.a. der Abbau des Mißtrauens zwischen Bürgern und Verwaltung sowie die Suche nach einem Ausgleich der Interessen von Wasserversorgung und Naturschutz.

Sowohl die dargestellten Defizite als auch die erwähnten Ansätze einer Konfliktlösung bestätigen die Ausgangsthese der Untersuchung, daß neue Formen der Bürger- und Betroffenenbeteiligung gefunden werden müssen, daß aber auch die Einbindung der durch die Fachdienststellen vertretenen Belange in den Entscheidungsprozeß verbesserungsbedürftig ist, um ein effizientes Verfahren zu gewährleisten.

Betreffend die Bürger- und Betroffenenbeteiligung hat der Beispielprozeß selber mit dem "Arbeitskreis Wasserwerk Nordheide" zu einem neuen Verfahrenselement geführt, das zumindest ansatzweise in die Richtung des Projektziels, der Entwicklung eines partizipationsorientierten Entscheidungsverfahrens, geführt hat.

Hinsichtlich der Beteiligung und Koordinierung von unterschiedlichen, durch die jeweiligen Fachdienststellen vertretenen Interessen waren von vornherein formal Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung gegeben, diesbezügliche Defizite zu thematisieren und ihnen entgegenzuwirken.

3.2 Die Rolle der Raumordnung im Entscheidungsprozeß

Beteiligungsmöglichkeiten der niedersächsischen Raumordnung ergaben sich zunächst bei der Aufstellung des wasserwirtschaftlichen Rahmenplans "Obere Elbe", dessen Ergebnisse der Bewilligung zugrunde lagen. Auch die damals gültigen Fassungen des NWG¹⁷ enthielten für die Aufstellung von Rahmenplänen die Raumordnungsklausel "Die wasser-

wirtschaftliche Rahmenplanung und die Erfordernisse der Raumordnung sind miteinander in Einklang zu bringen.“ *Cychowski/Giesecke/Wiedemann* folgern aus dem „miteinander“ eine wechselseitige Abhängigkeit von Raumordnung und Wasserwirtschaft. Ferner vertreten sie diesbezüglich die Ansicht: „Enge Zusammenarbeit zwischen der Raumordnung und der — ein Teilgebiet der Raumordnung betreffenden — wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung ist notwendig“¹⁸.

Aus den seinerzeit vorliegenden raumordnerischen Programmen¹⁹ waren allerdings — über die Übernahme des Naturschutzgebietes hinaus — keine Zielvorstellungen für den Fall der betreffenden Nutzungskonkurrenz ableitbar. Entsprechend des allgemein noch geringeren Stellenwerts des Naturschutzes und des damals noch fehlenden Erfahrungshintergrundes über die Ausmaße von Folgeschäden großer Wasserentnahmen (z.B. Hessisches Ried, Vogelsberg)²⁰, blieben im Gegensatz zu den heutigen Programmen²¹ in den Landes-Raumordnungsprogrammen wie im Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Lüneburg Beziehungen zwischen Maßnahmen zur Wasserversorgung und dem Naturschutz unberücksichtigt. Wassersparrmaßnahmen wurden ebenfalls noch nicht angesprochen. Die Sicherung der Wasserversorgung wurde ausschließlich auf überregionale Versorgungsleitungen in Verbindung mit der Erschließung nutzwürdiger Grundwasservorkommen und dem Bau weiterer Talsperren bezogen. Ferner stellten die zeichnerischen Teile der Programme noch keine Flächen zur Wasserversorgung dar, weil die erforderlichen Erkundungsarbeiten noch in der Durchführung waren. Im Bereich der Gesamtplanungen war die spezielle Nutzungsüberlagerung des Beispiel-Konfliktes also noch gar nicht offensichtlich. (Aus den jeweiligen Raumordnungsberichten und der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen ergaben sich ebenfalls keine ergänzenden Hinweise zum Verhältnis zwischen Wasserversorgung und Naturschutz. Im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung wurden überörtliche Maßnahmen u.a. bei der Wasserversorgung befürwortet²².)

Wird anstelle nutzungsbezogener Zielvorstellungen jedoch der Abwägungsgrundsatz des Raumordnungsgesetzes herangezogen und vorausgesetzt, daß eine umfassende, ausgewogene Abwägung nur dann stattfinden kann, wenn für alle betroffenen Belange gleichwertige Erkenntnisse hinsichtlich der Betroffenheit, positiv wie negativ, erhoben werden, so hätte seitens der Raumordnung folgende Eingriffsmöglichkeit bei der Aufstellung des wasserwirtschaftlichen Rahmensplans bestanden: Bei der Bestimmung dessen, was der Begriff „nutzbares Wasserdargebot“ umfassen soll, hätte über wasserwirtschaftliche Aspekte hinaus auf eine Beachtung ökologischer Belange hingewirkt werden können; so wie beispielsweise im derzeit vorliegenden Plan „Wasserversorgung in Niedersachsen“ der Anteil der Grundwasserneubildung, der für die Wasserversorgung genutzt werden kann, u.a. auch auf den Schutz ökologisch bedeutsamer Feuchtgebiete bezogen wird²³. Dieser Bezug hätte im konkreten Fall, da ein Teilgebiet des Planungsraumes Naturschutzgebiet ist, begründet hergestellt werden können.

Öffentlich kritisiert wurde das Fehlen eines Raumordnungsverfahrens für das Entnahmeprojekt der HWW.

Obwohl im Bewilligungsverfahren keine schriftliche Beteiligung der Regionalplanung stattgefunden hat, kann davon

ausgegangen werden, daß das zuständige Dezernat für Raumordnung und Landesentwicklung aufgrund wöchentlicher Dezernentenrunden über die Antragstellung der HWW zumindest informiert war. So hätte die Möglichkeit bestanden, ein Raumordnungsverfahren einzuleiten, um im Sinne des Koordinierungsauftrages zu überprüfen, ob die in den Programmen noch nicht erkennbare Nutzungsüberlagerung mit den Zielen von Landes- und Regionalplanung in Einklang steht. Zwar hat auch im Rahmen des wasserrechtlichen Bewilligungsverfahrens eine Abwägung stattgefunden, die u.a. die programmatischen Vorgaben der Landes- und Regionalplanung berücksichtigen mußte. Gleichwohl wären die Chancen einer gleichwertigen Ermittlung der jeweiligen Betroffenheit als Voraussetzung für die Abwägung bei einem Raumordnungsverfahren möglicherweise höher gewesen: Bei diesem Verfahren hätte die Federführung bei einer Fachdienststelle gelegen, deren gesetzlicher Auftrag nach § 2 Niedersächsisches Gesetz für Raumordnung und Landesplanung (NROG)²⁴ die Koordination raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ist und deren Interessen und Kenntnisse nicht auf einen speziellen Fachbereich bezogen sind.

Potentielle Handlungsspielräume der Raumordnung, auf eine umfassende, ausgewogene Berücksichtigung betroffener Belange hinzuwirken, sind im Fallbeispiel also nicht genutzt worden.

Bezogen auf die Auslegung des Begriffs „nutzbares Wasserdargebot“ bei der Aufstellung des Rahmenplans reichen anscheinend Beteiligungsregelungen für die koordinierende Stelle nicht aus, ohne gleichzeitig die jeweils betroffenen Interessenvertreter ebenso einzubeziehen (z.B. im konkreten Fall die Naturschützer mit ihrem Spezialwissen), um deren ausgewogene Berücksichtigung sicherzustellen.

Hinsichtlich der Einleitung eines Raumordnungsverfahrens ist nicht mehr nachzuvollziehen, aus welchen Gründen entsprechende Reaktionen der Regionalplanung ausgeblieben sind: Möglicherweise wurde, wie heute seitens der Behörde argumentiert wird, von der Regionalplanung die Ansicht vertreten, daß die Abwägung auch im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren vollzogen werden konnte. In jedem Fall hat die nur informelle Mitteilung über das Bewilligungsverfahren nicht dazu geführt, Aktivitäten seitens der Koordinierungsstelle zu bewirken.

Anfang der 80er Jahre — also während der Konfliktphase (nach Veröffentlichung der Quast-Studie) — wurde die großräumige Arbeitsteilung in der Wasserversorgung in der raumplanerischen Forschung und Praxis problematisiert. Lösungsansätze wurden diskutiert und Forschungsvorhaben eingeleitet, die neben der Sicherung von Flächen für eine verbrauchsnahe öffentliche Wasserversorgung und verstärktem Gewässerschutz z.B. auf Einsparpotentiale beim Verbrauch sowie eine qualitätsangepaßte Verwendung der unterschiedlichen Wasservorkommen zielten. Die Notwendigkeit, daß wasserwirtschaftliche Fachplanung und fachübergreifende Raumplanung angesichts der bestehenden Wechselwirkungen kooperieren müssen, wurde ebenfalls berücksichtigt²⁵.

Auf der Ebene der für die Raumordnung zuständigen Bundes- und Landesminister wurden im März 1985 den oben angeführten Lösungsansätzen entsprechende Leitvorstellungen in der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Schutz und Sicherung des Wassers“ ver-

ankert. Ferner wurde der Bedarf der Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumordnung zur Erfüllung der Ziele und zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen hervorgehoben²⁶. Zuvor befaßte sich der Strukturausschuß der MKRO mit Möglichkeiten der Raumordnung zur Sicherung der natürlichen Ressourcen — insbesondere Wasservorkommen²⁷.

Obwohl auch im niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm aus dem Jahre 1982 die überregionale Versorgung weiterhin erklärtes Ziel der Raumordnung ist, so wurde dies jedoch eingeschränkt auf einen überregionalen Ausgleich zwischen Wasserüberschuß- und Wassermangelgebieten "unter vorrangiger Beachtung des Eigenbedarfs in den Wasserüberschußgebieten". Zudem haben Zielvorstellungen wie die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes bei Wasserentnahmen und die sparsame Wasserverwendung Eingang in das Programm gefunden. Des weiteren wurde seitens der niedersächsischen Landesplanung darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit zwischen Landesplanung und wasserwirtschaftlicher Fachplanung erforderlich ist und daß diese im Rahmen der Aufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms von 1982 auch praktiziert worden ist²⁸. Hinzu kam die Bearbeitung des Themas Ressourcenschutz (insbesondere Wasservorkommen) im Strukturausschuß der MKRO, an der Mitglieder der niedersächsischen Landesplanungsverwaltung beteiligt oder über die sie zumindest informiert waren²⁹.

Vor dem Hintergrund, daß neue Erkenntnisse, allgemeine raumplanerische Zielvorstellungen und Lösungsansätze vorhanden waren sowie die Notwendigkeit zur Kooperation erkannt war, stellt sich die Frage, warum keine Hinweise auf eine Beteiligung der Landes- und Regionalplanung in der Konfliktphase des konkreten Entscheidungsprozesses vorliegen.

Beispielsweise wäre über die stattgefundene Thematisierung der Heidewasserproblematik im Planungsrat der Gemeinsamen Landesplanung hinaus die Entwicklung und/oder Empfehlung von Versorgungsalternativen denkbar gewesen — zumal die Gemeinsame Landesplanung über den Arbeitskreis "Wasserwirtschaft" und einen Aufbaufonds "Abwasserbehandlung, Trinkwasserversorgung und Abfallbeseitigung" verfügt hat. Statt dessen wurde jedoch in den Empfehlungen des Planungsrates zur räumlichen Entwicklung des Planungsraumes vom 20.11.1980 nur pauschal angeführt: "Unvertretbare Folgen für den Naturhaushalt sind zu vermeiden", wobei überörtlichen Lösungen in der Wasserversorgung der generelle Vorzug gegenüber örtlichen Systemen gegeben wurde³⁰. Außerdem hätte es insbesondere angesichts des Schwerpunktes, den der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1982 im Rahmen seines Mittelfristigen Forschungsprogramms Raumordnung und Städtebau bei der räumlichen Wasservorsorge gesetzt hatte, nahegelegen, die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) in den Prozeß einzubeziehen. Dies galt vor allem, weil das betreffende Forschungsfeld im August 1982 während eines Seminars vorgestellt wurde, auf dem als Referenten je ein Vertreter der niedersächsischen Wasserwirtschaftsverwaltung und der niedersächsischen Landesplanung mit Vertretern der BfLR zusammentrafen.

Fraglich bleibt, inwieweit die niedersächsische Wasserwirtschaftsverwaltung den raumplanerischen Zielsetzungen gegenüber aufgeschlossen war³¹.

Welchen Beitrag die Raumplanung in ihrer gegebenen rechtlichen und organisatorischen Einbindung zur Erhöhung der Effizienz der Entscheidungsabläufe in der Wasserversorgung leisten kann, wird in einem späteren Projektabschnitt zu klären sein.

Anmerkungen

1 Vgl. u.a. Buchwald, K.: Die Auseinandersetzungen um die Wasserentnahme der Hamburger Wasserwerke in der Nordheide. In: *Landschaft + Stadt* 15 (1), 1983, S. 1-15; Strubelt, W.: Überlegungen zur Politikanalyse in einem neuen Forschungsfeld "Räumliche Wasserversorgungspolitik". In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1983) H. 2/3, S. 111-117; UBA (Umweltbundesamt): *Stellungnahme zur Grundwasserentnahme in der Nordheide*. (Vervielfältigtes Manuskript) Berlin 1984.

2 Die Untersuchung des Nordheide-Konfliktes ist Teil eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojektes "Entscheidungsprozesse in der Wasserversorgung — Politische Konflikte und Konfliktlösungen".

3 Vgl. u.a. Buchwald, K.: Die Auseinandersetzungen um die Wasserentnahme der Hamburger Wasserwerke in der Nordheide. In: *Landschaft + Stadt* 15 (1), 1983, S. 4.

4 Buchwald, K.: ebd., S. 10.

5 Vgl. Buchwald, K.: ebd., S. 1-15; UBA: *Stellungnahme zur Grundwasserentnahme in der Nordheide*. (Vervielfältigtes Manuskript) Berlin 1984.

6 Vgl. u.a. Buchwald, K.: ebd.; HWW (Hamburger Wasserwerke GmbH): *WasserMagazin*. Kundeninformation der Hamburger Wasserwerke GmbH. November 1985.

7 Vgl. u.a. HWW: *WasserMagazin*. Kundeninformation der Hamburger Wasserwerke GmbH. November 1987.

8 Buchwald, K.: Die Auseinandersetzungen um die Wasserentnahme der Hamburger Wasserwerke GmbH in der Nordheide. In: *Landschaft + Stadt* 15 (1), 1983, S. 13.

9 Vgl. UBA: *Stellungnahme zur Grundwasserentnahme in der Nordheide*. (Vervielfältigtes Manuskript) Berlin 1984, S. 4 ff. (Die Stellungnahme des UBA wurde vom damaligen Bundesminister des Innern auf Anregung der IGN — im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung — in Auftrag gegeben. Direkte oder ausschließlich auf die Stellungnahme zu beziehende Reaktionen sind nicht festzustellen.)

10 Vgl. UBA: ebd.

11 Vgl. BMI (Bundesminister des Innern): *Wasserversorgungsbericht — Bericht über die Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland* —. Berlin 1982; Budde, B.; Nolte, J.: *Wirkungsanalyse "Raumentwicklung — Wasserversorgung"* als Beitrag zum wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumentarium. In: *gwf — wasser/abwasser*, Jg. 124 (1983) H. 7, S. 335-339; Schneider, O.: Vorwort. In: *Brahms, M. u.a.: Landschaftsökologische Bewertung von Grundwasservorkommen als Entscheidungshilfe für die Raumplanung*. Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 06.059. — Bonn 1986; Sperling, D.: *Probleme der Wasserversorgungspolitik*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1983) H. 2/3, S. 93-102.

12 Vgl. zum letzteren Klages, H.: *Wandlungen im Verhältnis der Bürger zum Staat*. Speyerer Vorträge, Heft 10. — Speyer 1988.

- 13 Vgl. UBA: Stellungnahme zur Grundwasserentnahme in der Nordheide. (Vervielfältigtes Manuskript) Berlin 1984.
- 14 Vgl. Erste Ausführungsbestimmung zum Niedersächsischen Wassergesetz (NWG) vom 16.3.1961.
- 15 Vgl. NROG (Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung) vom 30.3.1966, § 14 und vom 24.1.1974, § 13.
- 16 Vgl. Ellwein, T.; Hesse, J.J.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6., neubearb. und erw. Aufl. — Opladen 1987, S. 371 ff.
- 17 NWG (Niedersächsisches Wassergesetz) vom 7.7.1960 und 1.12.1970.
- 18 Czychowski, M.; Giesecke, P.; Wiedemann, W.: Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze und des Wasserstraßengesetzes. Kommentar. 4., neubearb. Aufl. — München 1985, S. 909.
- 19 Vgl. Landes-Raumordnungsprogramme vom März 1969 und April 1973 (Fortschreibung) und Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Lüneburg vom Januar 1973.
- 20 Vgl. u.a. DER SPIEGEL: Landschaft totgepumpt. Nr. 48, 1978, S. 84-86; IGN (Interessengemeinschaft Grundwasserschutz Nordheide e.V.) (Hrsg.): Lüneburger Wüste? Nein Danke! Grundwasserentnahme in der Nordheide. (Broschüre) 5. Auflage. Juni 1985.
- 21 Vgl. Landes-Raumordnungsprogramm vom Juni (Teil I)/Juli (Teil II) 1982 und Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Harburg vom Dezember 1986 (Mit der Novellierung der NROG ist die Regionalplanung auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen worden.)
- 22 Vgl. Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Gemeinsame Landesplanung Niedersachsen. 10 Jahre Aufbaufonds. Eine zusammenfassende Übersicht. Schriften der Landesplanung Niedersachsen — 1973; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1968. Bericht der Landesregierung gem. § 6 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1970. Bericht der Landesregierung gem. § 6 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Sonderveröffentlichung; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1972. Bericht der Landesregierung gem. § 6 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung. Schriftenreihe der Landesplanung Niedersachsen. Sonderveröffentlichung; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1974. Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 24.1.1974. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Sonderveröffentlichung; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1976. Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 25.1.1974. Schriften der Landesplanung Niedersachsen.
- 23 Vgl. Niedersächsischer Umweltminister — Referat für Umweltberichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Expert. Wasserversorgung in Niedersachsen. — Hannover 1988.
- 24 NROG (Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung) in den Fassungen vom 30.3.1966, 24.1.1974 und 2.1.1978.
- 25 Vgl. z.B. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnung und Wasserversorgung. = Informationen zur Raumentwicklung (1983) H. 2/3. (Am 26. und 27. August 1982 wurde während eines zweitägigen Seminars in Osnabrück das Forschungsfeld des neuen Schwerpunktes, den der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Rahmen seines Mittelfristigen Forschungsprogramms Raumordnung und Städtebau bei der räumlichen Wasserversorgung gesetzt hatte, der interessierten Fachöffentlichkeit vorgestellt — "1. Osnabrücker Wassergespräch". Das oben angegebene Themenheft dokumentiert die auf diesem Seminar gehaltenen Referate); Heinz, I. u.a.: Handlungsspielräume zur besseren Nutzung lokaler und regionaler Wasservorkommen. Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 06.060. — Bonn 1987.
- 26 Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Entschließungen und Stellungnahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung. 1984-1987. — Bonn-Bad Godesberg 1988.
- 27 Vgl. Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1984: Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 1.2.1978. Schriften der Landesplanung Niedersachsen.
- 28 Vgl. Battré, M.: Durchsetzung von Zielen der Landesplanung zur langfristigen Sicherung der Wasserversorgung am Beispiel von Niedersachsen. In: Informationen zur Raumentwicklung (1983) H. 2/3, S. 191-198.
- 29 Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung, Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes. In: Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1968. Bericht der Landesregierung gem. § 6 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung.
- 30 Vgl. Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen. Arbeits- und Informationsmappe (Losebl.-Ausg.); Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1980. Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 2.1.1978. Schriften der Landesplanung Niedersachsen; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1982. Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 2.1.1978. Schriften der Landesplanung Niedersachsen; Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1984. Bericht der Landesregierung gem. § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 1.2.1978. Schriften der Landesplanung Niedersachsen.
- 31 Vgl. Kampe, D.: Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1983) H. 2/3, S. II; Müller, J.: Wasserwirtschaftliche Ziele und Maßnahmen zur Trinkwasserversorgung am Beispiel von Niedersachsen. Ebd., S. 185-189.

Dipl.-Ing. Brigitte Adam
 Institut für Öffentliche Planung
 der Universität Oldenburg
 Ammerländer Heerstraße 114-118
 2900 Oldenburg