

Auf dem Weg zu (in)formellen Kooperationsstrukturen: Herausforderungen in der regionalen grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung

– Herman Kasper Gilissen¹ –

1. Einführung

Das europäische Wasserrecht hat Ende des 20. Jahrhunderts einen spürbaren Schub bekommen. Hauptauslöser waren wohl die Einführung der Wasserrahmenrichtlinie und der darauf aufbauenden Richtlinie zum Hochwasserrisikomanagement. Ein Ende dieser Entwicklung ist noch nicht absehbar, aber wir sind mittlerweile an einem wichtigen Punkt angelangt: Die Phase der Ausarbeitung von Plänen und Programmen geht langsam, aber sicher über in eine Phase der konkreten Durchführung von Maßnahmen. Die große Frage, die sich stellt, ist die, ob in der ersten Phase der Weg für den Erfolg hinreichend geebnet wurde oder ob es hier in Zukunft noch weiterer Arbeiten bedarf. Wir werden es in der kommenden Phase sehen. Eins ist dabei sicher: Die tatkräftige und dauerhafte grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Wasserbewirtschaftern ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg!

2. Aufbau

In diesem Beitrag geht es um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung entlang der deutsch-niederländischen und der flämisch-niederländischen Grenze.² Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Kooperation auf regionaler Ebene, denn mit dieser Form der Zusammenarbeit haben wir bislang wenig Erfahrung gemacht, obwohl genau hier, wie es heißt, der Schlüssel zum Erfolg liegt. Als erstes werde ich mich mit der Notwendigkeit der regionalen

¹ Herman Kasper Gilissen ist Jurist und als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid (Zentrum für Umwelt-/Raumordnungsrecht und -politik) der Universität Utrecht tätig. Im Rahmen seiner Promotion beschäftigt er sich mit der Verantwortung des Staates für die Anpassung an den Klimawandel. Außerdem befasst er sich intensiv mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung. Diesen Beitrag hat er auf Bitten der Konferenzorganisation verfasst; er gibt seine persönliche Sicht wieder.

² Dieser Beitrag stützt sich auf zwei frühere Publikationen des Autors. Für Literaturhinweise und Verweise auf relevante Rechtsvorschriften und gerichtliche Entscheidungen wird, bis auf einige Ausnahmen, auf diese Publikationen verwiesen: H.K. Gilissen, Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer (Internationale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserbewirtschaftung), Sdu uitgevers, Den Haag 2009 und H.F.M.W. van Rijswijk, H.K. Gilissen en J.J.H. van Kempen, The need for international and regional transboundary cooperation in European river basin management, ERA Forum 2010, nr. 1; siehe hierzu folgenden Link: <http://www.springerlink.com/content/w003r6207rmn5018/>.

grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Phase der Abstimmung und Durchführung befassen (Abschnitt 3). Anschließend widme ich einem wichtigen Hindernis Aufmerksamkeit, das es in diesem Zusammenhang zu beachten gilt (Abschnitt 4). Anschließend gehe ich auf den Prozess des Zustandekommens informeller und formeller Kooperationen zwischen den aufeinander angewiesenen nachgeordneten Gebietskörperschaften und auf die Risiken ein, die diese dabei berücksichtigen müssen (Abschnitt 5). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Kooperation primär auf *informeller* Verwaltungsebene erfolgt³; die ersten und wichtigsten Erfolge der Zusammenarbeit werden sich denn auch auf dieser Ebene einstellen. Wenngleich die informelle Zusammenarbeit ein starkes und unverzichtbares Instrument ist, so hat sie doch auch eine Schwäche: sie ist sehr stark von Personen abhängig, und die Vereinbarungen, die getroffen werden, haben kaum einen rechtlichen Status. Die *Formalisierung* dieser informellen Kooperationsstrukturen ist eine Methode, dieses Defizit zu verringern. Deshalb gehe ich auch auf einige Strukturen ein, mit deren Hilfe die aufeinander angewiesenen nachgeordneten Gebietskörperschaften ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine formale(re) Grundlage geben können (Abschnitt 6). Am Ende dieses Beitrags werde ich einige Schlussfolgerungen ziehen (Abschnitt 7).

3. Auf dem Weg zu regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung

Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergibt sich direkt aus dem Einzugsgebietskonzept, das dem aktuellen europäischen Wasserrecht zugrunde liegt. Wasser kennt keine Staatsgrenzen, und so hat man auch bei der Abgrenzung der Einzugsgebiete keine Rücksicht darauf genommen. Gleichwohl gelten die Verpflichtungen nach der Wasserrahmenrichtlinie für jeden Mitgliedstaat *individuell*. Aus dem grenzüberschreitenden Charakter der Einzugsgebiete kann aber auch eine *gemeinsame Verantwortung* der beteiligten Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Schließlich ist jeder Mitgliedstaat hinsichtlich der Erfüllung seiner eigenen Verpflichtungen in hohem Maße davon abhängig, dass auch seine Nachbarn ihren Verpflichtungen nachkommen. Wenn ein Nachbarstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, ist das übrigens kein zulässiger Grund, die eigenen Verpflichtungen nicht einzuhalten.⁴ Für das Erreichen der in der Wasserrahmenrichtlinie genannten Ziele ist also die Zusammenarbeit in Form der Abstimmung von Plänen und Programmen sowie in Form der Durchführung der Maßnahmen geboten.⁵

Auf internationaler Ebene gibt es bereits eine lange Tradition der Zusammenarbeit auf der Grundlage der sogenannten Flussübereinkommen wie die Übereinkommen zum Schutz des Rheins, der Maas und der Schelde, wobei der Erfolg

³ Das belegen auch die Erfolgsgeschichten, die auf dieser Konferenz besprochen werden.

⁴ Dies ist beispielsweise kein Grund, sich auf eine der Ausnahmen in der WRRL zu berufen.

⁵ Auch in der Präambel der WRRL heißt es, dass der Erfolg der Richtlinie von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene abhängt (Punkt 14).

durchaus wechselnd ist. Im Rahmen dieser Übereinkommen ist in den letzten Jahren an der Koordinierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und der Maßnahmenprogramme gearbeitet worden. In der Durchführungsphase der (koordinierten) Maßnahmenprogramme scheint sich diese Ebene jedoch weniger für eine grenzüberschreitende Kooperation zu eignen, und zwar weil die faktische Durchführung der mit der Wasserbewirtschaftung zusammenhängenden Aufgaben häufig auf dezentralen Verwaltungsebenen erfolgt. Darüber hinaus geht es in den Flussübereinkommen hauptsächlich um die Zusammenarbeit mit Blick auf die physischen Hauptwasserläufe; die regionalen Gewässer fallen häufig nicht in diesen Rahmen. Deshalb gehe ich in diesem Beitrag nicht weiter auf diese Kooperationsebene ein. Offenbar bietet es sich mehr an, für die Durchführung konkreter Maßnahmen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dezentraler, also regionaler oder lokaler, Ebene zu suchen. Mehr noch, die tatkräftige Zusammenarbeit auf dieser Ebene scheint eine Bedingung für den Erfolg in der Durchführungsphase zu sein – und im Hinblick auf die in der Wasserrahmenrichtlinie genannten Ziele eine Vorbedingung für den künftigen Erfolg.⁶

4. Probleme bei der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Eine Welt ohne Probleme ist undenkbar, und Probleme lösen sich in der Regel nicht von selbst. Man kann sich mit Problemen abfinden. Aber derjenige, für den sich ein Problem tatsächlich als Problem manifestiert, kann der Aufgabe gegenüber auch eine aktive Haltung einnehmen. Diese Haltung muss zum Ziel haben, das Problem aus der Welt zu schaffen und an seine Stelle möglichst viel Positives zu setzen. So gesehen, lassen sich Probleme als *Herausforderungen* begreifen: Mit welchen Mitteln lässt sich ein Problem ausräumen und optimal durch etwas Positives ersetzen? Mit einer solchen Einstellung relativiert man das Problem und fasst es – künftigen Erfolg im Blick – als Herausforderung auf. Will man die Möglichkeiten, die sich hinter einer solchen Herausforderung verbergen, optimal nutzen, ist man häufig auf andere angewiesen, und zwar gerade dann, wenn die Probleme in einem *Grenzgebiet* auftreten, wie es hier der Fall ist.

Es ist schwer, bei der grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung ein allgemeines Problem zu identifizieren. Der Hauptgrund für die Problematik ist, wie bereits erwähnt, das Einzugsgebietskonzept, das der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde liegt. In diesem Rahmen ist Folgendes festzuhalten: Es besteht Bedarf an tatkräftiger und kontinuierlicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen den für die Wasserbewirtschaftung zuständigen Stellen, aber die bisherige Zusammenarbeit verläuft nicht überall reibungslos, jedenfalls ist der Erfolg im Allgemeinen gering. Bei der Suche nach den Gründen stellt man fest, dass viele Faktoren eine Rolle spielen, variierend von institutionellen Unterschieden und Unterschieden aufgrund der

⁶ Siehe AcW/CAW, *Bruggen bouwen, Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief* (Brücken bauen, Niederländische Wasserbewirtschaftung in europäischer und grenzüberschreitender Perspektive), November 2007.

Sprache und der Kultur über gegensätzliche Wünsche und Erwartungen bei den zuständigen Stellen bis hin zu geologischen und hydrologischen Aspekten. In der Praxis rührt ein konkretes Problem, das die Zusammenarbeit behindert, häufig von einer Kombination mehrerer solcher Faktoren her. Es geht also in der Regel um ein ortsgebundenes Problem, das auf regionaler Ebene passgenau gelöst werden muss.

Im Rahmen dieses Beitrags kann ich nur auf den wichtigsten kooperationshemmenden Faktor eingehen, nämlich den »klemmenden Verwaltungsreißverschluss«; andere Faktoren bleiben außer Betracht. Das bedeutet allerdings nicht, dass diese kein Teil der Herausforderung wären, die Kooperation zu einem Erfolg zu machen. Sie können der Sache sogar einen ganz eigenen Charakter verleihen. Es ist Aufgabe der Wasserbewirtschafter, diese Faktoren zu identifizieren und gemeinsam anzugehen.

Der Verwaltungsreißverschluss klemmt

Das größte Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind die Unterschiede bei der Organisation der Wasserbewirtschaftung in Deutschland, Belgien und den Niederlanden.⁷ Die Wasserrahmenrichtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie individuell für geeignete Verwaltungsvereinbarungen sorgen – inklusive der Benennung *geeigneter zuständiger Behörden* –, die die Anwendung der Richtlinie in der jeweiligen Flussgebietseinheit auf ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten.⁸ Diese Verpflichtung ist allgemein gehalten und verpflichtet nicht dazu, zum Beispiel eine eigene Verwaltungsebene zu schaffen, die für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Wasserbewirtschaftung zuständig ist. Jeder Mitgliedstaat hat die Wasserbewirtschaftung im Rahmen seiner Verwaltungsstrukturen zu organisieren, wobei ihm hier ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird.

Es verwundert nicht, dass die mit der Wasserbewirtschaftung zusammenhängenden Aufgaben in den verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten auf so unterschiedliche Weise auf verschiedene Verwaltungsebenen verteilt sind, denn häufig hat man sich dabei auf die traditionelle Verwaltungsordnung gestützt. Das gilt auch für Deutschland, Belgien und die Niederlande. In den Niederlanden ist die Wasserbewirtschaftung seit Jahr und Tag *funktionell* dezentral organisiert, das heißt, dass regionale Zuständigkeiten den Wasserverbänden übertragen worden sind. Insbesondere wenn es um die großen Flüsse und Oberflächengewässer des Landes geht, liegen die Zuständigkeiten bei der obersten Verwaltungsebene. Die sonstigen Ebenen, also die Provinzen und Kommunen, verfügen über keine Zuständigkeiten mehr.

Die belgische Verwaltungsorganisation ähnelt der niederländischen bis zu einem gewissen Grad, allerdings nicht im Bereich der Wasserbewirtschaftung. Diese ist in Belgien Aufgabe der Region (gewest), die Bewirtschaftungsaufgaben werden hauptsächlich von den *allgemeinen* nachgeordneten Gebietskörperschaften, also

⁷ Dieser Faktor spielt selbstverständlich auch in anderen europäischen Grenzgebieten eine Rolle.

⁸ Siehe Art. 3 Abs. 2 und 3 WRRL.

Provinzen und Kommunen, wahrgenommen, auf lokaler Ebene von den zuständigen Wasserbehörden (polders en wateringen). Die flämischen Wasserverbände schließlich sind nicht mit den holländischen zu vergleichen, denn sie sind hauptsächlich Beratungsorgane ohne formale Entscheidungsbefugnisse, in denen alle einschlägigen flämischen Wasserbewirtschaftler vertreten sind.

In Deutschland ist die Lage wieder anders. Die Wasserbewirtschaftung ist überwiegend Ländersache, und von Bundesland zu Bundesland können die Regelungen voneinander abweichen. Faktisch sind die Zuständigkeiten über alle dezentralen Verwaltungsebenen verteilt, also Bezirke⁹, Kreise und die ihnen unterstehenden Gemeinden. In Deutschland gibt es kein mit den Niederlanden vergleichbares dezentrales Wasserbewirtschaftungsorgan und auch kein mit dem flämischen vergleichbares Beratungsorgan.

Verwaltungsorgane können keine Entscheidungen treffen, wenn sie für die fraglichen Aufgaben nicht zuständig sind. Voraussetzung für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist deshalb die aktive und langfristige Einbeziehung *aller für die Wasserbewirtschaftung zuständigen Behörden*. Das kann eine schwierige Aufgabe sein, weil in der Praxis oft unklar ist, wer jenseits der Grenze über welche Zuständigkeiten verfügt. Intern beschreiben wir diesen Zustand oft als den »klemmenden Verwaltungsreißverschluss«. Diese Metapher zielt vor allem auf die großen Unterschiede im Hinblick auf die Organisation der Wasserbewirtschaftung in den verschiedenen Ländern.

Kompliziert wird die Lage zusätzlich durch die Fragmentierung der Zuständigkeiten in Flandern und Deutschland. Dadurch müssen die niederländischen Wasserbewirtschaftler mit einer Vielzahl von deutschen bzw. flämischen Akteuren kooperieren, während die Aufgaben und Zuständigkeiten im eigenen Land alle auf einer Verwaltungsebene gebündelt sind. Das kann eine Belastung für die Zusammenarbeit sein. Ein anderer hinderlicher Faktor sind die zum Teil sehr starren hierarchischen Verhältnisse. Oft ist es schwer, als Beamter einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde Beamte einer übergeordneten Behörde davon zu überzeugen, dass die Ausübung bestimmter Wasserbewirtschaftungsbefugnisse der Abstimmung untereinander bedarf. Diese Erschwernis macht sich nicht nur innerhalb der Grenzen des eigenen Landes bemerkbar, sondern auch bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten.

Die soeben geschilderte Problematik stellt eine anspruchsvolle Herausforderung dar. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit (und ihre Vorbereitung) kann nur gelingen, wenn alle fraglichen Behörden einbezogen sind. Deshalb gilt es zunächst einmal, zwischen allen Beteiligten gute Kontakte herzustellen. Diese Kontakte müssen auf gegenseitigem Vertrauen und auf dem Willen der Entscheidungsträger zur Zusammenarbeit gründen. Dies ist die Mindestvoraussetzung für erfolgreiche Kooperation. Es müssen regelmäßig Beratungen stattfinden, in denen

⁹ In einigen Bundesländern, z. B. Niedersachsen, wurden die Bezirke inzwischen aufgehoben. In anderen Bundesländern, etwa Nordrhein-Westfalen, gibt es diese Verwaltungsebene noch.

die Interessen aller Beteiligten – auch wenn es sich um nachgeordnete Behörden handelt – ernst genommen werden. Ziel dieser Beratungen muss es sein, Einvernehmen über Maßnahmen zur Verwirklichung der in der Wasserrahmenrichtlinie genannten Ziele zu erreichen. Auf welcher Grundlage diese Zusammenarbeit Gestalt annimmt, hängt zum einen davon ab, inwieweit es bereits Kontakte zwischen den Akteuren gab, und zum anderen davon, welche sonstigen Umstände vor Ort berücksichtigt werden müssen. Bestanden bislang keine oder nur spärliche Kontakte, so bietet sich ein informeller und unverbindlicher Rahmen an. Werden hingegen bereits seit längerem Kontakte gepflegt und haben diese bereits zu Erfolgen geführt, kann überlegt werden, ob die Zusammenarbeit einen formalen Rahmen erhalten soll. Dabei ist es wichtig, sich über das Maß der Formalisierung zu verständigen und nicht in die Falle der übermäßigen Formalisierung zu tappen (siehe hierzu die ausführlicheren Erläuterungen in Abschnitt 5).

5. (In-)Formelle Kooperationsstrukturen schaffen

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die regionalen Wasserbewirtschafter bei der Durchführung der einschlägigen Maßnahmen zusammenarbeiten müssen, wenn die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden sollen. Dabei wurde auf einen der Faktoren eingegangen, die dieser Zusammenarbeit am meisten im Wege stehen, nämlich die großen Unterschiede im Hinblick auf die Ansiedlung der Wasserbewirtschaftung in der Verwaltungsstruktur der verschiedenen Mitgliedstaaten. Alle zuständigen Behörden müssen aktiv in die Kooperation einbezogen werden; dazu braucht es Engagement, Beharrlichkeit und den Willen zur Zusammenarbeit sowohl bei den Behörden als auch bei den Personen, die der Kooperation in der Praxis Gestalt verleihen. Die Erfahrung zeigt, dass eine erfolgreiche (informelle) Zusammenarbeit durchaus möglich ist, aber auch, dass für den Erfolg viel Zeit investiert und große Anstrengungen unternommen werden müssen, und zwar in der Regel von einzelnen Personen. Die Erfahrungen entlang der Grenze sind denn auch nicht überall positiv, wenngleich der Ruf nach Kooperation laut und vernehmlich erklingt.

Die Zusammenarbeit fällt nicht einfach so vom Himmel. Wer erfolgreich sein will, muss einen langen Atem haben und beim Anfang anfangen. Und am Anfang steht, das gilt ausnahmslos, der Aufbau eines Netzwerks, in dem alle mit grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftungsaufgaben befassten Behörden durch eine oder mehrere – möglichst engagierte – Personen vertreten sind. Außerdem ist es wichtig, dass die Beteiligten ein Vertrauensverhältnis zueinander aufbauen; man lernt sich kennen und auf diesem Weg auch die Verwaltungskultur der Partner. Dann formuliert man gemeinsame Standpunkte und Ziele für die Zukunft, idealerweise in einem oder mehreren konkreten Maßnahmenprogrammen oder Leitbildern. So wird die Basis für eine tatkräftige und dauerhafte Zusammenarbeit gelegt.

Jeder einzelne Schritt in diesem – vielleicht etwas holzschnittartig beschriebenen – Verfahren kann als Erfolg angesehen werden, auf dem sich aufbauen

lässt. Es kann unmöglich für jeden Schritt angegeben werden, wie viel Zeit dafür benötigt wird, weil das von Fall zu Fall verschieden ist. Auch wenn Eile geboten ist¹⁰, kommt es wie gesagt vor allem auf den langen Atem an: Man sollte nicht mit dem Bau des Hauses beginnen, bevor das Betonfundament fest geworden ist. Die Eile ist nur dort am Platze, wo es um das Knüpfen von Kontakten geht, soweit diese noch nicht bestehen. Das Argument, dass es dazu einer gehörigen Anstrengung mit entsprechenden Konsequenzen für die politische Priorisierung bedarf, ohne dass sich unmittelbar ein Erfolg einstellt, ist mit Blick auf künftige Generationen unbeachtlich.

Wenn Maßnahmen gemeinsam ergriffen werden und wenn man auf eine Situation hinarbeitet, wie sie im Leitbild formuliert ist, dann kann sich Erfolg einstellen. In einem solchen Fall kann man von einer erfolgreichen informellen behördlichen Zusammenarbeit mit Blick auf die Zielvorgaben sprechen, die die Wasserrahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten auferlegt. Erfolge, die in der Vergangenheit erzielt wurden, sind jedoch keine Garantie für die Zukunft, das wissen wir alle. Erfolgreiche informelle behördliche Zusammenarbeit zeichnet sich nämlich nicht nur durch ein starkes Gefühl der Verbundenheit und durch deutliche Fortschritte aus, sie hat auch einen großen Schwachpunkt: Fallen eine oder mehrere engagierte Personen aus oder kommt es zu einer ernststen Krisensituation, kann dies das Ende einer erfolgreichen Kooperationsstruktur bedeuten.

Will man diesen Schwachpunkt weitestgehend eliminieren, kann man erwägen, die informelle Zusammenarbeit auf einer formelleren Grundlage fortzusetzen. Auch andere Umstände können Anlass sein, die Kooperation zu formalisieren. Für eine Formalisierung steht ein breitgefächertes Instrumentarium zur Verfügung, wobei das Maß der Formalisierung die Wahl des Instruments beeinflussen kann. Eine Formalisierung bietet sich zum Beispiel dann an, wenn rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen werden sollen, zum Beispiel in Bezug auf den Wasserzu- bzw. -abfluss bei normalen Verhältnissen oder in Bezug auf eventuelle Zwischenfälle oder Katastrophen. Eine Formalisierung kann auch beinhalten, dass Entscheidungen über bestimmte Zuständigkeiten künftig in einem gemeinsamen Organ getroffen werden. Die weitestreichende Form der Formalisierung ist die Übertragung von Wasserbewirtschaftungszuständigkeiten an eine eigens zu diesem Zweck gegründete selbständige öffentliche Körperschaft.¹¹

Man sollte sich allerdings darüber im Klaren sein, dass die Formalisierung Grenzen hat und auch Risiken in sich birgt. Sie eignet sich nicht dazu, festgefahrenen Verhandlungen auf informeller Ebene einen Impuls oder eine neue Basis zu geben. Eine Formalisierung bringt nämlich immer ein bestimmtes Maß an Rechtsverbindlichkeit mit sich, die im Falle eines Falles bei Gericht geltend gemacht werden kann. Die Verständigung auf den Inhalt derartiger formeller Vereinbarungen dürfte in einem solchen Fall wesentlich schwerer zu erreichen sein als ein – wenn

¹⁰ Das Ende der Frist, innerhalb deren die Mitgliedstaaten die WRRL-Verpflichtungen erfüllt haben müssen, rückt mit großen Schritten näher.

¹¹ Auf die unterschiedlichen Stufen der Formalisierung wird in Abschnitt 6 näher eingegangen.

auch möglicherweise geringer – Erfolg auf informeller Ebene. Die Formalisierung ist also kein Allheilmittel.

Möglich ist auch, dass beide Seiten den Wunsch äußern, die Zusammenarbeit zu formalisieren, dass sie sich aber nicht über den Umfang der Formalisierung einigen können. In diese Kategorie fällt auch die Situation, in der einer oder mehrere der Beteiligten eine Formalisierung anstreben, einer oder mehrere andere diesen Schritt aber ablehnen. Vorausgesetzt, die informelle Zusammenarbeit hat zuvor gut funktioniert, besteht dann die Gefahr, dass sich die Diskussion immer weiter vom eigentlichen Thema, zum Beispiel der Wasserqualität oder der Beschränkung der Überflutungsgefahr, entfernt und dass stattdessen die Frage der Formalisierung die Oberhand gewinnt. Darunter könnte das Verhältnis der Beteiligten leiden, und das muss auf alle Fälle vermieden werden. Man muss sich also klarmachen, dass die Formalisierung ein Mittel zur Intensivierung der Zusammenarbeit und kein Selbstzweck ist.

Auch muss man die Gefahren einer übermäßigen Formalisierung bedenken. Die Frage, ob es grenzüberschreitende Wasserverbände geben sollte, wird seit den achtziger Jahren diskutiert, und sie wird bis heute vielfach mit ja beantwortet. Ganz unabhängig davon, ob ihre Gründung rechtlich überhaupt möglich wäre, ist es durchaus fraglich, ob die heutige Praxis der informellen Zusammenarbeit für eine solch weitreichende Form der formalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überhaupt gerüstet ist. Eine übermäßige Formalisierung kann zu unnötiger Bürokratie führen, was unter Umständen die Stagnation der Zusammenarbeit und Meinungsverschiedenheiten über den eingeschlagenen Weg der Formalisierung nach sich zieht. Auch bei der Formalisierung gilt also, dass man geduldig sein muss und dass man die Leiter – wenn überhaupt – nur Sprosse für Sprosse emporklimmen sollte. Gleichwohl kann es durchaus so sein, dass die Umstände in einem konkreten Fall so sind, dass sich eine weitreichende oder weiterreichende Form der Formalisierung anbietet.

6. Kurzer Überblick über formale Kooperationsstrukturen

Es gibt, wie gesagt, eine Vielzahl an Instrumenten, die einer informellen Kooperationsstruktur eine formale Grundlage geben können. Dabei handelt es sich um allgemein einsetzbare Instrumente, die nicht speziell für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Wasserbewirtschaftern gedacht sind, sondern generell für die territoriale Zusammenarbeit über Grenzen hinweg. Mit Ausnahme der Sondervereinbarungen auf der Grundlage des Deutsch-Niederländischen Grenzvertrages von 1960 gibt es keine Instrumente, die speziell für die grenzüberschreitende Kooperation von Wasserbewirtschaftern gedacht sind.¹² Die Instrumente, die im Weiteren behandelt werden, sind die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die Kommunale Arbeitsgemeinschaft und der Zweckverband. Diese

¹² Die Sondervereinbarungen werden hier nicht weiter behandelt, da diese Möglichkeit überholt ist und (auch in der Vergangenheit) nur selten genutzt wurde.

Kooperationsstrukturen können entweder auf das Benelux-Übereinkommen oder auf das Anholter Abkommen gegründet werden.¹³ Ein letztes Instrument, auf das an dieser Stelle eingegangen werden soll, ist der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), der auf der gleichnamigen Verordnung basiert.

Sowohl das Benelux-Übereinkommen¹⁴ als auch das Anholter Abkommen¹⁵ baut auf dem Rahmenübereinkommen von Madrid aus dem Jahr 1980 auf¹⁶. Die niederländischen Wasserverbände fallen formal gesehen nicht in den Geltungsbereich des Anholter Abkommens, mit Blick auf den externen integrierten Ansatz in Bezug auf Wasser und Wasserbewirtschaftung wäre dies aber durchaus angemessen.¹⁷ Im Weiteren wird in diesem Beitrag davon ausgegangen, dass die Wasserverbände auf der Grundlage des Anholter Abkommens zusammenarbeiten können. Die Wasserverbände fallen allerdings sehr wohl in den Geltungsbereich des Benelux-Übereinkommens, so dass sich hier keine Probleme ergeben. Die beiden Übereinkünfte weisen ein hohes Maß an Übereinstimmung auf, es gibt aber auch Unterschiede. Darauf soll hier aber nicht weiter eingegangen werden.¹⁸

Sowohl das Benelux-Übereinkommen als auch das Anholter Abkommen sehen für nachgeordnete Gebietskörperschaften die Möglichkeit vor, grenzüberschreitende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu treffen. Diese Form der Zusammenarbeit gilt als die leichteste Form, die beide Übereinkünfte vorsehen, doch ist in diesem Zusammenhang eine gewisse Differenzierung angebracht. Der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen bedeutet zwar keine strukturierte Kooperation in einem übergreifenden Rahmen, gleichwohl können diese Vereinbarungen einen weitreichenden und juristisch einklagbaren Charakter haben. Inhaltlich kann die öffentlich-rechtliche Vereinbarung beispielsweise dazu dienen, Regelungen über die (gegenseitige) Anwendung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und Zuständigkeiten zu treffen, zum Beispiel in Bezug auf den Ab- bzw. Zufluss von Oberflächenwasser. Es geht dabei um die Abschluss von grenzüberschreitenden Zuständigkeitsvereinbarungen (grensoverschrijdende bevoegdhedenovereenkomsten), die mit den niederländischen »Wasserverträgen« (waterakkoorden) vergleichbar sind.¹⁹ Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann auch einen eher privatrechtlichen Charakter haben. Im Bereich der Wasserbewirtschaftung kann man

¹³ Je nachdem, in welchem Grenzgebiet man sich befindet.

¹⁴ Tractatenblad 1986, 160. Dieses Übereinkommen ist am 1. April 1991 in Kraft getreten.

¹⁵ Tractatenblad 1991, 102. Dieses Abkommen ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten.

¹⁶ Tractatenblad 1980, 129. Dieses Übereinkommen ist am 1. Januar 1982 in Kraft getreten.

¹⁷ Deshalb wird vorgeschlagen, das Abkommen schnellstmöglich dahingehend zu ändern, dass die Wasserverbände auch formal auf seiner Grundlage zusammenarbeiten können.

¹⁸ Eine allgemeine Darstellung findet sich in: M.W.J.A. Hertoghs und B.J.S. Hoetjes, Bijeengbrengen, verbinden en wakker houden, Het functioneren van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden over de Nederlandse grens (Zusammenführen, Verbinden, Wachhalten, Das Funktionieren der behördlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit niederländischer Beteiligung), Maastricht, März 2002.

¹⁹ Der Autor hält ein engagiertes Plädoyer für »grenzüberschreitende Wasserverträge« in: H.K. Gilissen, Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer (Internationale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserbewirtschaftung), Sdu uitgevers, Den Haag 2009, S. 115–131.

in diesem Zusammenhang an die »Unterhaltungsverträge« (onderhoudsovereenkomsten) denken.²⁰

Eine weitergehende Form der formalen Zusammenarbeit ist die Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft. Einer solchen Arbeitsgemeinschaft können keine Befugnisse übertragen werden, die für Dritte verbindliche Entscheidungen nach sich ziehen, wie zum Beispiel die Erhebung von Steuern oder der Erlass allgemeinverbindlicher Vorschriften. Allerdings können die kooperierenden Behörden der Arbeitsgemeinschaft Zuständigkeiten übertragen, die mit sie selbst bindenden Beschlüssen einhergehen. Eventuell können ihr auch Zuständigkeiten zwecks Durchführung konkreter öffentlich-rechtlicher Handlungen übertragen werden, zum Beispiel die Erteilung von Genehmigungen an Bürger oder Unternehmen. In erster Linie soll die Arbeitsgemeinschaft aber ein Forum sein, in dem sich die beteiligten Behörden je nach Wunsch mehr oder weniger verbindlich austauschen und Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besprechen. Die Strukturierung der grenzüberschreitenden Kontakte und die Verstärkung der Zusammenarbeit scheinen damit die wesentlichen Ziele zu sein, die mit der Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft verfolgt werden.

Zusätzlich bieten Benelux-Übereinkommen wie Anholter Abkommen die Möglichkeit, einen grenzüberschreitenden Zweckverband zu bilden. Einem Zweckverband können Regelungs- und Verwaltungskompetenzen übertragen werden, aber das ist nicht verpflichtend. Soweit dies doch geschieht, hat man es wohl mit der am weitesten gehenden Form der Zusammenarbeit zu tun; schließlich kann der Zweckverband für Bürger rechtsverbindliche Entscheidungen treffen. Sollte diese Kooperationsform im Rahmen der Wasserbewirtschaftung Anwendung finden, dann könnte man von grenzüberschreitenden Wasserverbänden sprechen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die niederländischen Wasserverbände einer grenzüberschreitenden Körperschaft Zuständigkeiten übertragen dürften, da das Wasserverbandsgesetz (Waterschapswet) den Wasserverbänden keine entsprechende Befugnis verleiht.²¹ Vermutlich bedarf es hierzu der Änderung des Wasserverbandsgesetzes; auch diese Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen.

Zu guter Letzt können Wasserbewirtschafter sich zur Gestaltung ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) organisieren, eine Möglichkeit die seit dem 1. August 2007 gemäß der gleichnamigen Verordnung besteht. Sie ist ausdrücklich eine zusätzliche Möglichkeit neben denen, die das Madrider Rahmenübereinkommen und die auf ihm basierenden Übereinkünfte bieten. Ein EVTZ sollte handeln können, um Programme und Projekte für territoriale Zusammenarbeit, die durch die Gemeinschaft kofinanziert werden, durchzuführen oder um Maßnahmen durchzuführen, die auf die Initiative

²⁰ Hierbei handelt es sich um Verträge, in denen festgeschrieben wird, dass ein Wasserbewirtschafter für die Unterhaltung des Wassersystems auf seinem Hoheitsgebiet sorgt. Dafür erhält er von den angrenzenden Wasserbewirtschaftern eine anteilige finanzielle Entschädigung.

²¹ Siehe Waterschapswet (Wasserverbandsgesetz) in Verbindung mit Artikel 10:15 Algemene wet bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsrechtsgesetz).

eines Mitgliedstaates (oder einer seiner nachgeordneten Gebietskörperschaften) zurückgehen.²² Einem EVTZ können allerdings keine Zuständigkeiten zum Erlass oder zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften übertragen werden, womit er stark der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ähnelt, wie sie weiter oben beschrieben wurde. Einem EVTZ können also keine Zuständigkeiten übertragen werden, die für Bürger verbindliche Entscheidungen nach sich ziehen. Er kann aber Aufgaben übernehmen, die bei der (Koordinierung der) Durchführung bestimmter Zuständigkeiten durch die Mitglieder hilfreich sind, beispielsweise im Bereich der Wasserbewirtschaftung. Damit scheint der EVTZ vor allem ein geeignetes Instrument für die gemeinsame Durchführung operativer Aufgaben zu sein, so eben auch auf dem Gebiet der Wasserbewirtschaftung.

7. Schlussfolgerungen

Aufgrund des Einzugsgebietskonzepts, das dem geltenden europäischen Wasserrecht zugrunde liegt, besteht großer Bedarf an grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung. Dieser Bedarf tritt jetzt und in der Zukunft besonders bei der *regionalen* grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung in Erscheinung, weil die Durchführung der Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie in erster Linie auf dieser Ebene erfolgt. Bislang gibt es nur wenig Erfahrung mit Kooperationen auf dieser Ebene. Darüber hinaus gibt es Probleme, die der Zusammenarbeit im Weg stehen können. Das größte Problem ist die unterschiedliche Organisation der Wasserbewirtschaftung in Deutschland, Belgien und den Niederlanden. Daneben gibt es noch andere Probleme, doch keines ist unüberwindbar; vielmehr sind es *gemeinsame Herausforderungen*. Wer diese Herausforderungen gemeinsam annimmt, wird nach und nach Chancen für alle Beteiligten erkennen. Diese Chancen können ergriffen werden, und dann stellt sich auch der Erfolg ein. Gleichwohl bedarf es dazu eines langen Atems. Anfangs wird sich der Erfolg in einer Zusammenarbeit auf informeller Basis manifestieren. Erfolgreiche informelle behördliche Zusammenarbeit zeichnet sich nicht nur durch ein starkes Gefühl der Verbundenheit und durch deutliche Fortschritte aus, sondern weist auch einen großen Schwachpunkt auf: Fallen eine oder mehrere engagierte Personen aus oder kommt es zu ernststen Krisensituationen, kann dies das Ende einer erfolgreichen Kooperationsstruktur bedeuten. Die Formalisierung kann diesen Schwachpunkt teilweise ausgleichen und ist deshalb zu empfehlen. Für eine Formalisierung steht ein breitgefächertes Instrumentarium zur Verfügung, wobei das Maß der Formalisierung die Wahl des Instruments beeinflussen kann. Gleichwohl sollte bedacht werden, dass die Formalisierung ihre Grenzen hat und auch Risiken in sich birgt.

Da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch nicht überall erfolgreich praktiziert wird, empfiehlt es sich, ihr auf der Ebene der Entscheidungsträger verstärkt

²² Elfter Beweggrund EVTZ-Verordnung.

Priorität einzuräumen. Zwar kann man nicht erwarten, dass dies unmittelbar spektakuläre Erfolge nach sich ziehen wird, langfristig jedoch werden sie nicht ausbleiben. Die Organisation von Konferenzen wie dieser ist auf jeden Fall ein großer Schritt in die richtige Richtung. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein linearer Prozess, der in den nächsten Jahrzehnten gewiss nicht an Bedeutung verlieren wird. Und so stellt sich die Frage: Fortsetzung folgt?

[Hoofdvragen uit de mail:]

Hauptfragen:

1. Was können wir voneinander lernen?
2. Was muss wirklich geschehen, damit wir 2020 über die Grenzen hinweg sauberes Wasser haben?
3. Womit beginnen wir kurzfristig?