

B. Zweck des Wasserrechts

Rechtsgrundlagen:

Resolution der UN vom 28. 06. 2010 zum Menschenrecht auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung;
Resolution des Menschenrechtsrates der UN vom 30. 09. 2010 zum Menschenrecht auf Wasser;
Europäische Wasser-Charta des Europarates vom 06. 05. 1968;
Richtlinie 2000/60/EG – Wasserrahmenrichtlinie
§ 1 WHG

I. Allgemeines

Der Zweck des Wasserrechts war bis zum Inkrafttreten des neuen Wasserhaushaltsgesetzes²⁴ am 01. 03. 2010 nicht ausdrücklich gesondert kodifiziert. Er ergab sich aus den vielfältigen Aufgaben für das Wasser als Lebensmittel Nummer 1 (ohne Wasser kein Leben), aus den Bedürfnissen für die Reinigung, die Erholung, die Land-, Forstwirtschaft, die Industrie und aus seiner Eigenschaft als Energiequelle und letztlich Verkehrsweg. Da das Wasser nicht beliebig vermehrt werden kann und im Interesse des Gemeinwohls sparsam und schonend bewirtschaftet werden muss, bedurfte es einer rechtlichen Ordnung des Wasserhaushalts, um alle Nutzungsmöglichkeiten des Wassers aufeinander abgestimmt ausüben zu können, aber auch um schädliche Einwirkungen auf das Wasser aus diesen Nutzungen heraus so gering wie möglich zu halten. Diese Ordnung des Wasserhaushalts wurde zumindest seit Beginn des 20. Jahrhunderts als staatliche Aufgabe verstanden, neben der der privatrechtlichen Gestaltung aus dem Eigentum an Gewässern heraus nur mehr eine untergeordnete bis keine Bedeutung (Grundwasser und fließendes Wasser sind nicht eigentumsfähig) zukommt.

II. Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und auf Sanitärversorgung

Der Zweck des Wasserrechts als staatliche Ordnung des Wasserhaushalts und damit die generelle Zuordnung als staatliche Aufgabe wird zumindest seit dem 28. 06. 2010 völkerrechtlich vorgegeben. Zu diesem Zeitpunkt haben die Vereinten Nationen das Recht auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung als Menschenrecht deklariert. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 28. 06. 2010 eine Resolution verabschiedet, in der die Vereinten Nationen das Recht

auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht anerkennen, das unverzichtbar für den vollen Genuss des Lebens und aller Menschenrechte ist²⁵.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat am 30. 09. 2010 ebenfalls eine Resolution²⁶ verabschiedet, die das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS) zum Gegenstand hat. In dieser Resolution wird das MRWS aus dem im UN-Sozialpakt²⁷ enthaltenen Recht auf einen angemessenen Lebensstandard abgeleitet und mit dem Recht auf Gesundheit sowie dem Recht auf Leben und Menschenwürde verbunden. Damit besteht eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage, insbesondere über das Fakultativprotokoll zum internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁸, das ein individuelles Recht auf Mitteilung von Verletzungen eines der im Sozialpakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch einen Vertragsstaat vermittelt.

III. Mindestregelungsbestand des Wasserrechts

Das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung mit seinen Auswirkungen für die Gewässerbewirtschaftung gibt einen Mindeststandard gesetzlicher Regelungen der Staaten vor. Als an den Staat als Garanten für die Einhaltung der Menschenrechte gerichtetes Recht ist dieser daraus völkerrechtlich verpflichtet, entsprechende gesetzliche Regelungen zu erlassen. Unter Berücksichtigung der sich daraus ergebenden Anforderungen an den Staat lassen sich für die Ordnung des Wasserhaushalts und den Zweck entsprechender wassergesetzlicher Regelungen folgende Mindestanforderungen festhalten²⁹:

²⁴ Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Wasserrechts vom 31. 07. 2009 (BGBl. I S. 2585).

²⁵ Resolution der UN-Generalversammlung A/64/L.63/Rev. 1 und Add.1.

²⁶ Resolution Human rights and access to safe drinking water and sanitation – A/HRC/RES/15/9.

²⁷ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) vom 16. 12. 1966. Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in Kraft getreten am 03. 01. 1976.

²⁸ Resolution der UN-Vollversammlung vom 10. 12. 2008, 63/117.

²⁹ Vgl. dazu Drost „Nachhaltige Rechtssetzung“ in Prof. Dr. Ing. Martin Grambow (Hrsg.) „Nachhaltige Wasserbewirtschaftung Konzept und Umsetzung eines vernünftigen Umgangs mit dem Gemeingut Wasser“ S. 401, Springer Vieweg 2013.

1. Kein privates Eigentum am Wasser, Garantenstellung des Staates

Wasser ist eine öffentliche Sache und damit ausschließlich dem Staat als Garanten für seine Nutzung und seinen Schutz zugeordnet; aus seiner Garantenstellung heraus hat der Staat die Aufgabe, Wasser als Ressource zu bewirtschaften; dabei hat er die Grundsätze der Nachhaltigkeit zu beachten, um seiner Verpflichtung zur Generationengerechtigkeit Rechnung tragen zu können.

2. Nur befristete Nutzung von Wasserressourcen durch Dritte

Als öffentliche Sache und Allgemeingut kann die Nutzung von Gewässern Dritten überlassen werden (eingehegtes Allgemeingut). Die Überlassung kann nur befristet zugelassen werden, da sich sonst der Staat seiner Garantenstellung begibt; sie muss mit einem Vorbehalt des Widerrufs ausgestattet sein, um Missbräuche zu verhindern; eingeräumte Nutzungen können nur mit Zustimmung des Staates auf Dritte als Rechtsnachfolger übertragen werden.

3. Stringente staatliche Kontrolle von Wassernutzungen

Wassernutzungen dürfen nur zu einem bestimmten Zweck zugelassen werden; ihre Ausübung muss den Standards für die Erhaltung eines guten Gewässerzustands und in guter Qualität und Quantität gerecht werden; deren Einhaltung und die Zweckbindung ist staatlicher Kontrolle unterworfen; Verstöße gegen die Zweckbindung und gegen Auflagen für die Ausübung der Nutzung führen zum Widerruf der eingeräumten Nutzungsmöglichkeit.

4. Ausreichender Schutz vor Wassergefahren, Vorsorge vor Wassermangel

Die aus der Garantenstellung des Staates abgeleitete staatliche Bewirtschaftung der Gewässer muss nicht nur die Nutzungsmöglichkeiten der Gewässer berücksichtigen, sondern auch Vorsorge gegen die vom Wasser ausgehenden Gefahren und für Wassermangelzeiten treffen.

5. Staatliche Verpflichtung zur Gewässerkunde

Nur was man kennt, das schützt man; zur Ausübung eines Bewirtschaftungsermessens ist zwingende Voraussetzung die Kenntnis wasserwirtschaftlicher Verhältnisse, ihrer Dynamik und der durch menschliche Einflüsse hervorgerufenen Veränderungen; diese Kenntnisse gilt es, durch staatliche organisatorische Vorgaben sicherzustellen.

6. Vorhalten einer unabhängigen Instanz zur Verwaltung der Wasserressource

Die Mindestanforderungen an die gesetzliche Regelung setzen immer deren tatsächliche Umsetzung voraus. Hierfür muss eine weisungs- und wirtschaftlich unabhängige Instanz zur Verfügung stehen, die in der Lage ist, Zielkonflikte zu lösen und Konflikten generell vorzubeugen. Bei Zulassung von Einwirkungen auf die Gewässer muss diese Instanz in der Lage sein, die notwendige Partizipation zu gewährleisten. Da bei der Verwaltung von Wasserressourcen örtlich und überörtliche Belange zu berücksichtigen sind, sollte die Organisation dieser Instanz beiden Ansatzpunkten Rechnung tragen und organisatorisch bereits den notwendigen Ausgleich sich daraus ergebender unterschiedlicher Interessen gewährleisten.

Die sich aus der Garantenstellung des Staates für das Menschenrecht auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung ergebenden Regelungszwecke sind in Deutschland im Wasserhaushaltsgesetz und in den Landeswassergesetzen zusammengefasst umgesetzt.

IV. Zweckvorgabe für das Wasserhaushaltsgesetz

Nach § 1 WHG ist es Zweck des Wasserhaushaltsgesetzes und damit des Wasserrechts, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen. Mit § 1 WHG soll der Nutzungsbezogene und ökologische Schutzzweck des Wasserhaushaltsgesetzes bestimmt und als Leitlinie für die Zweckerfüllung die nachhaltige Gewässerbewirtschaftung vorgegeben werden³⁰. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung wird damit auch als Leitlinie in das Wasserhaushaltsgesetz eingebracht. Der Vorgabe in Art. 1 Buchst. b WRRL, die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen, wird damit Rechnung getragen. Der Begriff der „Nachhaltigkeit“ ist dabei allgemein unter einem übergeordneten, integrativen Ansatz zu verstehen. Er umfasst nicht nur die Belange der Umwelt, sondern in gleicher Weise wirtschaftliche und soziale Belange. Unter Bezugnahme auf Art. 1 Buchst. b WRRL wird aus dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung für die Bewirtschaftung der Gewässer und damit den Zweck des Wasserrechts die Förderung der nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen abzuleiten sein. Mit dem Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als

³⁰ Vgl. Begründung zum Entwurf der Bundesregierung für das neue WHG in BR-Drs. 280/09 S. 149.

Lebensraum für Tiere und Pflanzen³¹ wird ein allgemeines Vorsorgeprinzip zum Ausdruck gebracht, das von der Zielvorgabe in erster Linie auf die Bewahrung der Gewässer in ihrer Einbindung in den Naturhaushalt als Lebensraum von Tieren und Pflanzen ausgerichtet ist. Die damit geforderte Art und Weise der Gewässerbewirtschaftung und der Regelung wasserrechtlicher Tatbestände bedeutet, dass bei der Zulassung von Einwirkungen auf die Gewässer sowohl des Staates, aber auch Einzelner dem Bewahren der gewässerökologischen Funktionen ein herausragender Stellenwert zukommt. Dies gilt für alle Arten der Einwirkungen auf die Gewässer, für Benutzung, Ausbau und Unterhaltung. Die Zweckbestimmung des WHG geht damit auch konform mit der Vorgabe der Bewirtschaftungsziele in Art. 4 Abs. 1 WRRL, dem guten ökologischen Zustand bzw. dem guten ökologischen Potenzial und guten chemischen Zustand der Gewässer und zusätzlich dem guten mengenmäßigen Zustand für das Grundwasser.

Mit der Zweckbestimmung des Wasserhaushaltsgesetzes, dem Schutz der Gewässer als Lebensgrundla-

ge des Menschen und als nutzbares Gut zu dienen³², knüpft der Gesetzgeber an die Europäische Wasser-Charta des Europarates vom 6. Mai 1968 an, die in Nr. 1 feststellt, dass es ohne Wasser kein Leben gibt und Wasser ein kostbares, für den Menschen unentbehrliches Gut sei. In gleicher Weise stellt die Wasserrahmenrichtlinie in ihrem Erwägungsgrund Nr. 1 fest, dass Wasser keine übliche Handelsware, sondern ererbtes Gut sei, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss. Die Bestimmung zum Zweck des Wasserrechts ist in diesem Kontext zu verstehen. Des Weiteren wird mit der Betonung des nutzbaren Gutes zum Ausdruck gebracht, dass Gewässer unabhängig von ihrer Bedeutung für den Naturhaushalt und ihrer Bedeutung als Lebensraum für Tiere und Pflanzen auch der wirtschaftlichen Entwicklung dienen und insoweit Wirtschaftsgut sind. Damit wird an den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung angeknüpft, der auch wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte neben den Umweltbelangen umfasst.

31 Vgl. § 1, 2. und 4. Alt. WHG.

32 Vgl. § 1, 3. und 5. Alt. WHG.

C. Rechtsquellen (Überblick)

I. Internationale Regelungen

1. Allgemeines

Das internationale Wasserrecht enthält vor allem internationale Übereinkommen zum Schutz der Meere und zum Schutz der Binnengewässer. Bei Letzterem handelt es sich in der Regel um Abkommen der Anlieger von grenzüberschreitenden Binnengewässern. Am wichtigsten für Bayern sind die Abkommen zum Schutz des Rheins und der Donau sowie des Bodensees, welche jedoch inzwischen durch die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie überformt sind, da die meisten Staaten in den Einzugsgebieten dieser Gewässer auch Mitgliedstaaten der EU sind. Der Meeresschutz bezieht sich entweder auf einzelne Meeresgebiete – wie die Ostsee oder den Nordostatlantik – oder ist auf bestimmte Handlungen ausgerichtet, so z. B. das MARPOL-Abkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe. Mit dem Beschluss vom 28. 06. 2010 hat Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution verabschiedet, die den Zugang zu sauberem Trinkwasser und zur Sanitärversorgung als Menschenrecht anerkennt. In gleicher Weise hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 30. 09. 2010 ebenfalls eine Resolution verabschiedet, die das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS) zum Gegenstand hat.

2. UN-Konventionen und wichtige internationale Übereinkommen

2.1 Resolutionen der Vereinten Nationen und des UN-Menschenrechtsrats

In der Resolution vom 28. 06. 2010³³ erkennen die Vereinten Nationen

- das Recht auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht an, das unverzichtbar für den vollen Genuss des Lebens und aller Menschenrechte ist;
- fordern die Vereinten Nationen die Staaten und die internationalen Organisationen auf, im Wege der internationalen Hilfe und Zusammenarbeit Finanzmittel bereitzustellen, Kapazitäten aufzubauen und Technologien weiterzugeben, insbesondere für die Entwicklungsländer, um die Anstrengungen zur Bereitstellung von einwandfreiem, sauberem, zugänglichem und erschwinglichem Trinkwasser und zur Sanitärversorgung für alle zu verstärken.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat am 30. 09. 2010 ebenfalls eine Resolution³⁴ verabschiedet, die das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS) zum Gegenstand hat. In dieser Resolution wird das MRWS aus dem im UN-Sozialpakt³⁵ enthaltenem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard abgeleitet und mit dem Recht auf Gesundheit sowie dem Recht auf Leben und Menschenwürde verbunden. Damit besteht eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage, insbesondere über das Fakultativprotokoll³⁶ zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das jeder Person ein individuelles Recht auf Mitteilung von Verletzungen eines der im Sozialpakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch einen Vertragsstaat vermittelt. Die so geschaffene Rechtslage stellt die bereits bis dahin bestehende Auffassung zum Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser klar. Dieses war überwiegend bereits in Art. 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Recht auf Wohlfahrt) als angelegt angesehen worden. Für die weitere Umsetzung in der Vergangenheit bis zur abschließenden Beschlussfassung vom 30. 09. 2010 wegweisend war schließlich der Kommentar Nr. 15 zum UN-Sozialpakt aus dem Jahr 2002, der aus den Art. 11 (Recht auf angemessenen Lebensstandard) und Art. 12 (Recht auf Gesundheit) das Recht auf sauberes Wasser allerdings ohne Erwähnung der Sanitärversorgung herleitete³⁷.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass es seit dem 28. 06. 2010 ein von den Vereinten Nationen verbrieftes individuelles Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung gibt, das sich gegen den Staat richtet, und dass dieses Recht sich auch aus anderen Rechten, die im Sozialpakt der Vereinten Nationen niedergelegt sind, ableitet. Letzteres ist von erheblicher Bedeutung für die Drittwirkung des MRWS. Als Bestandteil des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard und auf Gesundheit, wie es in Art. 11 und 12 des UN-Sozialpaktes festgelegt ist, bedarf das Menschenrecht auf sauberes Wasser und Sanitärversorgung keiner weiteren Konvention oder einer anderen formellen völkerrechtlichen Regelung. Aus dem Sozial-Pakt sind alle 160 Vertragsstaaten direkt verpflichtet und die Bürger direkt berechtigt³⁸. So

33 Resolution der VN Generalversammlung A/64/L.63/Rev. 1 und Add. 1.

34 Resolution Human rights and access to safe drinking water and sanitation – A/HRC/RES/15/9.

35 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Sozialpakt – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR – vom 16. 12. 1966, Resolution 2200A XXI der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in Kraft getreten am 03. 01. 1976.

36 Resolution der UN-Vollversammlung vom 10. 12. 2008–63/117.

37 Vgl. dazu BT-Drs. Nr. 17/3652 vom 10. 11. 2010 und 17/4526 vom 25. 01. 2011.

38 Vgl. Erläuterung der Bundesregierung in BT-Drs. 17/4526, S. 5.

müssen die Vertragsstaaten einzeln oder durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten Maßnahmen treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der im Sozialpakt anerkannten Rechte zu erreichen (vgl. Vorbemerkung in der Anlage Fakultativprotokoll³⁹). Die dadurch bewirkten Rechte sind nach Auffassung der Bundesregierung jedoch sogen. progressive Rechte, d. h., man kann nicht davon ausgehen, dass deren Umsetzung von einem Tag auf den anderen passiert. Die Staaten seien aber stärker als zuvor verpflichtet, das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung zu realisieren. Die UN-Resolution und die Resolution des Menschenrechtsrates zu sauberem Trinkwasser und zur Sanitärversorgung binden damit insbesondere die nationalen Gesetzgeber in ihrem Ermessen.⁴⁰

2.2 Einzelne internationale Abkommen

2.2.1 Schutz der Meere

- Protokoll vom 07. 11. 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (Gesetz vom 09. 07. 1998, BGBl. I S. 1345);
- Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und das Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen (MARPOL 73/78, Gesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. 08. 1998, BGBl. II S. 2546, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. 12. 2018, BGBl. I S. 737);
- Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets vom 09. 04. 1992 (Helsinki-Übereinkommen, BGBl. 1994 II S. 1355, 1397);
- Übereinkommen vom 22. 09. 1992 zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen, BGBl. 1994 II S. 1355, 1360, ergänzt durch Gesetz vom 18. 06. 2001, BGBl. 2001 I S. 646);
- Übereinkommen vom 13. 09. 1983 zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe (Gesetz vom 12. 12. 1989, BGBl. 1990 II S. 70, geändert durch Bekanntmachung vom 17. 01. 1995, BGBl. II S. 179);
- Ballastwasser-Übereinkommen von 2004, in Deutschland ratifiziert mit Gesetz vom 05. 02. 2013 (BGBl. II S. 42).

2.2.2 Schutz grenzüberschreitender Gewässer und Flussgebiete

Für Bayern sind folgende Übereinkommen zu grenzüberschreitenden Gewässern und Flussgebiete von besonderer Bedeutung:

- Vertrag vom 01. 12. 1987 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Wirtschaftsge-

meinschaft einerseits und der Republik Österreich andererseits über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsbereich der Donau (Regensburger Vertrag) (Gesetz vom 14. 09. 1990, BGBl. II S. 790);

- Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau vom 29. 06. 1994 (Gesetz vom 03. 06. 1996, BGBl. II S. 874);
- Übereinkommen vom 17. 03. 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (Gesetz vom 02. 09. 1994, BGBl. II S. 2333);
- Vertrag vom 12. 12. 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern (Gesetz vom 24. 04. 1997, BGBl. II S. 924).
- Das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen wurde am 27. 10. 1960 beschlossen und trat am 10. 11. 1961 in Kraft. Die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) wurde 1959 gegründet. Sie kümmert sich um die Umsetzung des Übereinkommens, vor allem um den ganzheitlichen Zustand des Sees, und empfiehlt den Vertragsparteien Maßnahmen, um das Ökosystem Bodensee in einem guten, intakten Zustand zu halten. Vertragsparteien des Übereinkommens über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen sind die Länder Baden-Württemberg, der Freistaat Bayern, die Republik Österreich und die Schweiz. Die Umsetzung des Übereinkommens obliegt der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK). Die Arbeit der IBK beruht zwar nicht auf einem internationalen Übereinkommen, sondern auf einem 1972 gegründeten kooperativen Zusammenschluss der an den Bodensee angrenzenden und mit ihm verbundenen Länder und Kantone. Mit Angelegenheiten der Fischerei am Bodensee-Obersee beschäftigt sich die Internationale Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei (IBKF). Ihre Arbeit beruht auf der sog. Bregenzer Übereinkunft (Übereinkunft betreffend die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Bodensee), die am 22. 12. 1893 in Kraft getreten ist. Sie wurde von den Regierungen von Österreich, Baden, Bayern, Liechtenstein, dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Württemberg unterzeichnet. Die im Jahr 1973 gegründete Internationale Schifffahrtskommission für den Bodensee (ISKB) befasst sich mit der Ausarbeitung und Durchführung einheitlicher Schifffahrtsvorschriften auf dem Bodensee. Diese sind in der Bodensee-Schifffahrts-Ordnung (BSO) geregelt. Die BSO trat im Jahr 1976 in Kraft. Mitglieder der ISKB sind Deutschland, Österreich und die Schweiz.

39 Resolution der UN-Vollversammlung vom 10. 12. 2008, 63/117.

40 Vgl. auch Kapitel B. III.

II. Europäische Ebene

1. Allgemeines

Mit der Wasserrahmenrichtlinie⁴¹ wurde ein neues Kapitel in der Wasserpolitik der Europäischen Union aufgeschlagen. War durch die früheren Richtlinien nur der punktuelle Schutz der Gewässer einerseits durch das Immissionsprinzip⁴², andererseits durch das Emissionsprinzip⁴³ beabsichtigt, so wird mit der WRRL ein ganzheitlicher, auf ein Flusseinzugsgebiet bezogener Ansatz verfolgt. Die dadurch bewirkte Sicht auf das gesamte Einzugsgebiet eines oberirdischen Gewässers, dem auch die jeweiligen Grundwasserkörper zugeordnet werden, bewirkt, dass die frühere nationale Sicht und der orts- bzw. regionale Gewässerbewirtschaftungsansatz aufgegeben werden mussten. Jede Maßnahme im und am Gewässer muss daraufhin überprüft werden, welche Wirkungen unterhalb bzw. oberhalb der Einwirkstelle dadurch ausgelöst werden. Für die Errichtung von Querbauwerken muss dabei insbesondere auch auf die Durchgängigkeit für Distanzwanderfische geachtet werden. Die Gewässer sollen generell in einen guten Zustand (ökologisch wie chemisch) versetzt werden. Nur wo durch Veränderung der Gewässer in der Vergangenheit dies unmöglich ist, soll ein gutes ökologisches Potenzial angestrebt und erreicht werden. Für das Grundwasser soll durch die Bewirtschaftung auch sichergestellt werden, dass bei der Entnahme von Wasser die Fähigkeit des Grundwasserkörpers zur Grundwasserneubildung berücksichtigt wird und so ein guter mengenmäßiger Zustand erhalten bleibt. Entsprechen Gewässer bereits den Vorgaben der WRRL, so gilt ein Verschlechterungsverbot. Ist der gute Zustand oder das gute ökologische Potenzial noch nicht erreicht, so soll über die Instrumente des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms dies sichergestellt werden. Die WRRL gibt dabei drei Bewirtschaftungsperioden von 2009 bis 2015 und weiter bis 2021 und 2027 vor.

2. Einzelne EU-Richtlinien

Mit der WRRL wurde das europäische Wasserrecht neu geordnet. Auf ihrer Grundlage wurden bisher in einem zusammenwirkenden System folgende Rahmen-, Tochter- und Einzelrichtlinien erlassen:

- Richtlinie 2006/7/EG vom 15. 02. 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung (ABl. EU Nr. L 64, S. 37),

- Richtlinie 2006/11/EG vom 15. 02. 2006 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (ABl. EU Nr. L 64, S. 52),
- Richtlinie 2006/44/EG vom 06. 09. 2006 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. EU Nr. L 376, S. 14),
- Richtlinie 2006/118/EG vom 12. 12. 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (ABl. EU Nr. L 372, S. 19, ber. ABl. L 53 vom 22. 02. 2007, S. 30, ber. ABl. L 139 vom 31. 05. 2007, S. 39), geändert durch Richtlinie 2014/80/EU der Kommission vom 20. 06. 2014 (ABl. L 182 vom 21. 06. 2014, S. 52),
- Richtlinie 2007/60/EG vom 23. 10. 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. EU Nr. L 288, S. 27),
- Richtlinie 2008/105/EG vom 16. 12. 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 85/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 82/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG (ABl. EU Nr. L 348, S. 48), geändert durch Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 08. 2013 (ABl. L 226 vom 24. 08. 2013, S. 1),
- Richtlinie 2008/56/EG vom 17. 06. 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, ABl. EU Nr. L 164, S. 19),
- Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 11. 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (ABl. L 328 vom 06. 12. 2008, S. 28),
- Richtlinie 2009/90/EU vom 31. 07. 2009 zur Festlegung technischer Spezifikationen für die chemische Analyse und die Überwachung des Gewässerzustands gemäß der Richtlinie 2000/60/EG (ABl. EU Nr. L 201, S. 36).

Die Richtlinien bedürfen zu ihrer Wirksamkeit innerhalb der Bundesrepublik der Umsetzung in nationales Recht. Dies ist über das neue WHG und die Grundwasserverordnung (GrwV) sowie die Oberflächengewässerverordnung (OGewV) weitgehend erfolgt. In der Regel reicht es aus, EU-Richtlinien durch Rechtsverordnung in innerstaatliches Recht umzusetzen. Mit § 23 WHG hat die Bundesregierung die erforderliche Rechtsgrundlage hierfür. Sollte die Bundesregierung von ihrer Verordnungsmächtigung keinen Gebrauch machen, sind die Landesregierungen insoweit zum Verordnungserlass ermächtigt.⁴⁴ Für den Zeitraum der Nichtumsetzung kann die Einhaltung der Regelungen der Richtlinien, die auch den Schutz der Rechte Dritter bezwecken, unmittelbar von den betroffenen Bür-

41 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2000 – WRRL (ABl. EG Nr. L 327 vom 22. 12. 2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/101/EU der Kommission vom 30. 10. 2014 (ABl. L 311 vom 31. 10. 2014, S. 32).

42 Das heißt, in den Gewässern durfte ein bestimmter Qualitätsstandard, z. B. nach der Trinkwasserrichtlinie, der Badegewässerrichtlinie oder der Richtlinie zum Schutz der Fisch- oder Muschelgewässer, nicht unterschritten werden.

43 Das heißt, der Eintrag schädlicher Stoffe sollte verhindert werden, z. B. durch die Richtlinie über die Behandlung kommunalen Abwassers, über den Nitratreintrag aus landwirtschaftlichen Quellen oder zum Schutz des Grundwassers.

44 Vgl. § 23 Abs. 3 WHG, zur Kompetenzverteilung für einen Verordnungserlass in Bayern vgl. Art. 17 BayWG.

gern gegenüber den Behörden auch gerichtlich durchsetzbar verlangt werden.⁴⁵

3. Sonstige EU-Richtlinien

Neben den speziell für den Bereich Wasser erlassenen EU-Richtlinien wirken allgemeine Umweltrichtlinien wie auch Richtlinien mit einem anderen Regelungsschwerpunkt auf das Wasserrecht ein. Davon sind besonders folgende Richtlinien zu nennen:

- Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. 12. 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. Nr. L 375 vom 31. 12. 1991, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. 10. 2008 (ABl. Nr. L 311 vom 21. 11. 2008, S. 1) geändert worden ist,
- Richtlinie 92/43/EWG vom 21. 05. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH Richtlinie) (ABl. EU Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert durch die Richtlinie des Rates vom 13. 05. 2013 (ABl. L 158 vom 10. 06. 2013, S. 193),
- Richtlinie 2009/147/EG vom 30. 11. 2009 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) (ABl. EU Nr. L 20, S. 7), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. 05. 2013 (ABl. Nr. L 158 vom 10. 06. 2013, S. 193) die Vorgängerrichtlinie 79/409/EWG wurde damit aufgehoben und ersetzt,
- Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-Richtlinie (ABl. EU Nr. L 26 vom 28. 01. 2012, S. 1), geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 04. 2014 (ABl. Nr. L 124 vom 25. 04. 2014, S. 1), die Vorgängerrichtlinie 85/337/EWG und 97/11/EG wurde damit aufgehoben und ersetzt,
- Richtlinie 2001/42/EG vom 27. 06. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) (ABl. EU Nr. L 197, S. 30),
- Richtlinie 2003/4/EG vom 28. 01. 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG (UI-Richtlinie) (ABl. EU Nr. L 41, S. 26),
- Richtlinie 2004/35/EG vom 21. 04. 2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie) (ABl. EU Nr. L 143, S. 56), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 06. 2013 (ABl. L 178 vom 28. 06. 2013, S. 66),

- Richtlinie 2010/75/EU vom 24. 11. 2010 über Industrieemissionen (IED-Richtlinie) (ABl. EU Nr. L 334, S. 17, ber. ABl. Nr. L 158 vom 19. 06. 2012, S. 25); die IED-Richtlinie löst die IVU-Richtlinie in ihrer kodifizierten Form, Richtlinie 2008/1/EG vom 15. 01. 2008 (ABl. EU Nr. L 24, S. 8) ab.
- Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 12. 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. EU Nr. L 328/82 vom 21. 12. 2018); die neue Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II – Renewable Energies Directive II) enthält in Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Verfahrensvorgaben, die darauf abzielen, Zulassungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien (insbes. Wasserkraftanlagen, Anlagen zur Gewinnung von Erdwärme) effizient und für den Vorhabenträger weniger kompliziert zu gestalten.⁴⁶

4. EU-Verordnungen

EU-Verordnungen gelten unmittelbar und bedürfen keiner gesonderten Umsetzung in das nationale Recht. Für das Wasserrecht sind zwei EU-Verordnungen von Bedeutung:

- VO (EG) Nr. 648/2004 vom 31. 03. 2004 über Detergenzien (ABl. EU Nr. L 104, S. 1) in der konsolidierten Fassung vom 14. 03. 2012 (ABl. Nr. L 94 vom 30. 03. 2012, S. 16),
- VO (EG) Nr. 1221/2009 vom 25. 11. 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen und einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (ABl. EU Nr. L 342, S. 1), geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/13 des Rates vom 13. 05. 2013 (ABl. Nr. L 158 vom 10. 06. 2013, S. 1).

III. Bundesebene

1. Allgemeines, Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen – Art. 20a GG

Durch das 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes⁴⁷ wurde mit Art. 20a GG das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in das Grundgesetz eingefügt. Art. 20a GG wurde mit dem Staatsziel des

⁴⁵ Vgl. EuGH, Rechtssache C-197/18 unter Rdnr. 32.

⁴⁶ RED II ist bis zum 30. 06. 2021 in nationales Recht umzusetzen. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 12. 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bundeswasserstraßengesetz, BR-Drs. 25/21 vom 01. 01. 2021, der für die Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung für Wasserkraftanlagen und für Anlagen zur Gewinnung von Erdwärme in § 11a WHG entsprechende Verfahrensregelungen vorsieht.

⁴⁷ Vom 27. 10. 1994 (BGBl. I S. 3146).

Tierschutzes⁴⁸ ergänzt. Danach schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Bei diesem Staatsziel handelt es sich nicht um einen subjektiven Anspruch des Einzelnen, sondern um eine objektive Verpflichtung des Staates, die über einen unverbindlichen Programmsatz hinausgeht. Eine solche Staatszielbestimmung gibt den Staatsorganen ein grundlegendes Ziel vor, das anzustreben sie verfassungsrechtlich verpflichtet sind. Der Umfang dieses Auftrags an die Staatsorgane, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, geht in zwei Richtungen. Zum einen gehört dazu die Abwehr ihrer Schädigung durch Dritte und die Unterlassung der Schädigung durch staatliches Handeln. Zum anderen umfasst der Schutz im Sinne von Art. 20a aber auch positives Handeln zur Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie die Pflege natürlicher Lebensgrundlagen, die ohne menschliches Handeln nicht erhalten blieben. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers soll die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zu einer Verbesserung der Umweltsituation führen. Daraus folgt jedenfalls, dass Art. 20a GG ein allgemeines Verschlechterungsverbot zu entnehmen ist. Jede vermeidbare Umweltbeeinträchtigung ist mit Art. 20a GG unvereinbar. Dieses Handeln setzt hinsichtlich des Gewässerschutzes eine vom Bewirtschaftungsermessens geprägte fachliche Gesamtschau voraus, die auf der Ebene des einfachen Gesetzes mit §§ 1, 6, 12, 27, 44, 47 WHG näher konkretisiert worden ist.

2. Wasserhaushaltsgesetz

Mit Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts⁴⁹ wurde das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) mit Wirkung zum 01. 03. 2010 als Gesetz der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne des Art. 72 GG auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG neu erlassen, das bisher als Rahmenrecht im Sinne des Art. 75 GG (a. F.) geltende WHG wurde aufgehoben⁵⁰. Der Begriff des Wasserhaushalts umfasst alle wasserwirtschaftlichen Anforderungen zu Wassermenge und -güte einschließlich erforderlicher Genehmigungsverfahren, die Festsetzung von Wasserschutzgebieten sowie das Recht der Wassernutzungsabgaben, nicht jedoch das Wasserstraßenrecht sowie verkehrsrechtliche Regelungen. Diesem umfassenden Ansatz folgend harmonisiert das neue WHG die Begrifflichkeiten zwischen Europa, dem Bund und den

Ländern⁵¹, übernimmt in weiten Bereichen die bisherigen Bewirtschaftungsregelungen für Gewässer⁵² und betont ausdrücklich das den staatlichen Wasserwirtschaftsbehörden zustehende Bewirtschaftungsermessens⁵³. Die Regelungen für die Bewirtschaftung der Küstengewässer in §§ 43 bis 45 WHG wurden durch Einfügung eines Abschnitts 3a (§§ 45a bis 45l WHG) mit Regelungen für die Bewirtschaftung von Meeresgewässern ergänzt⁵⁴. Das WHG erstreckt damit seinen Geltungsbereich auch auf Gewässer im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels, jeweils einschließlich des Meeresgrundes und des Meeresuntergrundes. Als neue Regelungen zum Gewässerschutz werden Vorgaben für die Festsetzung von Gewässerrandstreifen (vgl. § 38 WHG) und für die Mindestwasserführung bei Ausleitungstrecken (vgl. § 33 WHG), die Durchgängigkeit bei Querbauwerken (vgl. § 34 WHG) und den Fischschutz bei Wasserkraftanlagen (vgl. § 35 WHG) getroffen. Die Regelungen für die Festsetzung von Wasserschutzgebieten werden durch die Möglichkeit vorläufiger Anordnungen sowie von Anordnungen zum Schutz der Wassergewinnungsanlage auch außerhalb eines Wasserschutzgebiets ergänzt⁵⁵. Für den Schutz des Grundwassers gilt weiterhin der Besorgnisgrundsatz⁵⁶. Mit der in § 48 Abs. 1 Satz 2 WHG enthaltenen Verordnungsermächtigung wird die Bundesregierung in die Lage versetzt, diesen Besorgnisgrundsatz näher durch ein Geringfügigkeitsschwellenkonzept zu konkretisieren und damit den Verwaltungsvollzug im Bereich des Bodenschutz-, Abfall- und Wasserrechts zu harmonisieren. Die Regelungen für die Einleitung von Abwasser⁵⁷ in oberirdische Gewässer sowohl direkt wie indirekt sind nunmehr abschließend und bedürfen auf Landesebene entsprechend dem Regelungsauftrag in § 56 WHG nur noch der Ergänzung zur Festsetzung der abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften. Die Genehmigung für Errichtung, Betrieb und wesentliche Änderung von Abwasserbehandlungsanlagen wurde durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 08. 04. 2013 (BGBl. I S. 734) den Vorgaben der IED-Richtlinie⁵⁸ angepasst. Für die Zulassung des Gewässerausbaus enthalten die §§ 67 bis 71 WHG eine abschließende Regelung, die nur hinsichtlich der anzuwendenden verwaltungs-verfahrensrechtlichen Vorschriften einer Ergänzung durch den Landesgesetzgeber bedarf. Mit den §§ 72 bis

48 Durch Gesetz vom 26. 07. 2002 (BGBl. I S. 2862).

49 Vom 31. 07. 2009 (BGBl. I S. 2585).

50 Zur historischen Entwicklung und zu den Hintergründen für diesen Neuerlass des WHG vgl. die Ausführungen unter A.

51 Vgl. § 3 WHG sowie die Begriffsbestimmungen in § 36 Satz 2 WHG für Anlagen an, in, unter und über Gewässern, § 53 Abs. 1 WHG für Heilquellen, § 54 Abs. 1 WHG für Abwasser und § 72 WHG für Hochwasser.

52 Vgl. §§ 6 bis 49 WHG.

53 Vgl. § 12 Abs. 2 WHG.

54 Vgl. Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 06. 10. 2011 (BGBl. I S. 1986).

55 Vgl. § 52 Abs. 2 und 3 WHG.

56 Vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1 WHG.

57 Vgl. §§ 54 bis 61 WHG.

58 Vgl. oben unter C.II.3.

81 WHG werden zum einen die Vorgaben der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie⁵⁹ umgesetzt (§§ 73 bis 75 WHG), zum anderen die erst mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes⁶⁰ in das alte WHG eingefügten Vorschriften als unmittelbar geltendes Recht übernommen. Durch das Hochwasserschutzgesetz II⁶¹ wurden die Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz weiter ausgebaut und insbesondere die Bauverbote in festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten nachbarschützend ausgestaltet. Für die Errichtung neuer Heizölverbraucheranlagen wurde in diesen Gebieten ein absolutes Verbot, für bestehende Heizölverbraucheranlagen ein Anpassungsgebot eingeführt. Weitgehend bundesrechtlich geregelt ist nunmehr die Umsetzung der Vorgaben aus der WRRL⁶². Zur Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme bedarf es neben der Regelung der Zuständigkeiten der jeweiligen Landesbehörden auf Landesebene keiner zusätzlichen Regelungen. Für die Umsetzung der WRRL steht dem Bund mit § 23 Abs. 1 WHG eine umfassende Ermächtigung zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen zur Verfügung, sodass das Ziel der Föderalismusreform I, die Gesetzgebungszuständigkeiten bei der Umsetzung von EU-Recht zu entflechten, erreicht worden ist. Bundesrechtlich neu werden Duldungspflichten der Grundstückseigentümer und die Gewässeraufsicht geregelt⁶³. Eine abschließende Regelung auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Regelung des bürgerlichen Rechts) hat das Gewässer Eigentum⁶⁴ und auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG (Recht der Enteignung, soweit Sachgebiete der Art. 73 und 74 GG betroffen) haben die Regelungen über die Entschädigung und den Ausgleich⁶⁵ erfahren. Landesrechtliche Regelungen hierzu können damit nur mehr ergänzend erlassen werden⁶⁶, ein Abweichen nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG ist nicht möglich, da es sich nicht um eine Regelung auf dem Gebiet des Wasserhaushalts handelt.

Das Wasserhaushaltsgesetz enthält nunmehr abschließende Regelungen, jedoch auch eine Vielzahl von Regelungsaufträgen an die Länder zur weiteren Ausfüllung⁶⁷. Daneben bestehen, wie bereits in der Vorläuferregelung, Regelungslücken, die von den Ländern weiter ausgefüllt werden können. Die Ziele der Föderalismusreform I, zu einer Verminderung der Regelungsdichte beizutragen, wurden mit dem neuen WHG deshalb nur teilweise erreicht. Neben der bundesrechtlichen Rege-

lung zur Ordnung des Wasserhaushalts sind landesrechtliche wassergesetzliche Bestimmungen zwingend für eine Umsetzung der Zielvorgaben des Wasserrechts erforderlich. Jedoch kann zumindest in den Bereichen, in denen den Ländern keine Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG (stoff- und anlagenbezogene Regelungen) zukommt, auf der Landesebene von einer Vollregelung durch den Bundesgesetzgeber ausgegangen und auf eigene Regelungen verzichtet werden.

3. Abwasserabgabenrecht

Eine Sonderregelung zwischen Wasserrecht einerseits und Abgabenrecht andererseits nimmt das Abwasserabgabenrecht⁶⁸ ein. Das AbwAG ist am 01. 01. 1978 in Kraft getreten, die Abgabepflicht gilt seit dem 01. 01. 1981 und wurde erstmals Anfang 1982 fällig. Mit Art. 9 WRRL über die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen hat das Abwasserabgabenrecht nunmehr auch einen europarechtlichen Hintergrund. Die Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen sind jedoch im Wasserhaushaltsgesetz geregelt⁶⁹.

4. Bundesrechtliche Rechtsverordnungen

4.1 Grundwasserverordnung⁷⁰

Mit der Grundwasserverordnung, die am 16. 11. 2010 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung auf der Ermächtigungsgrundlage des § 23 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 und 8 bis 12 WHG Regelungen erlassen, die in erster Linie der Umsetzung der WRRL und der Grundwasser-richtlinie und der Spezifikations- und Überwachungsrichtlinie⁷¹ dienen. Eine Regelung auf der Ermächtigungsgrundlage des § 48 Abs. 1 Satz 2 WHG über ein Geringfügigkeitsschwellenkonzept wurde ausdrücklich nicht getroffen, sie wurde im Verordnungsverfahren zugunsten einer gemeinschaftlichen Regelung mit Belangen des Bodenschutzes und der Kreislaufwirtschaft zurückgestellt. Die Verordnung regelt den Schutz des Grundwassers mit dem Ziel, Kriterien für die Beschreibung, Beurteilung, Einstufung und Überwachung des Grundwasserzustands sowie für die Ermittlung und Umkehrung signifikanter und anhaltender steigender Trends von Schadstoffkonzentrationen in Grundwasserkörpern festzulegen. Ebenfalls sollen Maßnahmen

59 Vgl. oben unter C.II.2.

60 Vom 03. 05. 2005 (BGBl. I S. 1224).

61 Vom 30. 06. 2017 (BGBl. I S. 2017).

62 Vgl. §§ 27 bis 31 und §§ 82 bis 85 WHG.

63 Vgl. §§ 91 bis 95 und §§ 100 bis 102 WHG.

64 Vgl. §§ 4 Abs. 3 WHG und unter Q.II.3.2.

65 Vgl. §§ 96 bis 99 WHG.

66 Vgl. Art. 57 BayWG.

67 Vgl. z. B. § 25 Satz 3 WHG zur Regelung des Gemeingebrauchs oder § 36 WHG zur Regelung der Anlagen an Gewässern.

68 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. 01. 2005 (BGBl. I S. 114), das zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 22. 08. 2018 (BGBl. I S. 1327) geändert worden ist.

69 Vgl. § 6a WHG.

70 Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) vom 09. 11. 2010 (BGBl. I S. 1513), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 04. 05. 2017 (BGBl. I S. 1044) geändert worden ist.

71 Vgl. oben unter C.II.2.

durchgeführt werden mit dem Ziel, den Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Grundwasserzustands zu verhindern. Damit sollen der gute mengenmäßige und der gute chemische Grundwasserzustand erhalten oder wiederhergestellt sowie alle signifikanten und anhaltenden steigenden Trends von Schadstoffkonzentrationen umgekehrt werden. Die neue Grundwasserverordnung übernimmt aus dem Landesrecht die Vorschriften zur Bestimmung, Beschreibung und Überwachung der Grundwasserkörper sowie zur Einstufung deren mengenmäßigen Zustands. Sie integriert damit die grundwasserbezogenen Vorschriften zur Umsetzung der Anhänge II und V der Wasserrahmenrichtlinie in die Bundesverordnung, um einen kohärenten und umfassenden Vollzug aller EU-rechtlichen Vorgaben zum Grundwasserschutz zu gewährleisten. Mit der Umsetzung der Spezifikations- und Überwachungsrichtlinie⁷² soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der Grundwasseranalysen von guter Qualität und EU-weit vergleichbar sind.

4.2 Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer⁷³

Die OGewV löst die bisherigen Länderverordnungen⁷⁴ zur Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL ab und setzt sie in ein einheitliches Bundesrecht um. Zusätzlich dient die OGewV zur Umsetzung der Richtlinie 2008/105/EG („Prioritäre Stoffe“), der Richtlinie 2009/90/EG Spezifikation für die chemische Analyse („QA/QC“)⁷⁵ und zur Umsetzung der Entscheidung 2008/915/EG (Einstufung des Überwachungssystems des Mitgliedstaates – „Interkalibrierung“). Die Verordnung regelt Anforderungen an die Eigenschaften von Oberflächengewässern. Sie normiert Vorgaben zum chemischen und zum ökologischen Zustand oder zum ökologischen Potenzial. So legt sie z. B. Umweltqualitätsnormen und Regeln zur Einstufung des Gewässerzustands fest und beschreibt Bewirtschaftungsanforderungen an Oberflächengewässer, die besonderen Nutzungen unterliegen. Die Verordnung enthält außerdem Regelungen zur Kategorisierung, Typisierung und Abgrenzung von Oberflächenwasserkörpern sowie zur Festlegung von Referenzbedingungen. Des Weiteren regelt die Verordnung Anforderungen an die Durchführung der Bestandsaufnahme und der wirtschaftlichen Analyse nach Art. 9 der WRRL sowie Überwachungserfordernisse einschließlich Anforderungen an die anzuwendenden Analysemethoden und Qualitätsmanagementsysteme.

⁷² Vgl. oben unter C.II.2.

⁷³ Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (OGewV) vom 20. 06. 2016 (BGBl. I S. 1373), die zuletzt durch Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes vom 09. 12. 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist.

⁷⁴ In Bayern die Bayerische Gewässerqualitätsverordnung und die Bayerische Gewässerbestandsaufnahme- und -zustandseinstufungsverordnung, aufgehoben durch Verordnung vom 03. 05. 2013 (BayGewZuZustV) (GVBl. S. 267).

⁷⁵ Vgl. oben unter C.II.2.

4.3 Abwasserverordnung

Nach § 57 Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 3 WHG wird die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt, mit der Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer nach dem Stand der Technik festgelegt werden können. Die Ermächtigung entspricht der Regelung in § 7a Abs. 1 Satz 3 WHG a. F. zum Erlass der Abwasserverordnung. Eine entsprechende Rechtsverordnung hat die Bundesregierung bisher nicht erlassen. Auf der Grundlage von § 7a Abs. 1 Satz 3 WHG a. F. hat die Bundesregierung mit der Abwasserverordnung (AbwV)⁷⁶ Anforderungen an das Einleiten von Abwasser festgesetzt, die bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren Anforderungen nach dem Stand der Technik enthalten. Die Abwasserverordnung gilt auch nach dem Inkrafttreten des neuen WHG zum 01. 03. 2010 fort. Die AbwV enthält in einem Verordnungsteil allgemeine grundsätzliche Rahmenregelungen, die bei der Erteilung der Erlaubnis für das Einleiten von Abwässern in ein Gewässer zu berücksichtigen sind. Neben den erforderlichen Begriffsbestimmungen, § 2 AbwV, werden allgemeine Anforderungen, § 3 AbwV, der Bezugspunkt der Anforderungen, § 5 AbwV, und Regelungen für die Beurteilung, wann ein Wert als eingehalten anzusehen ist, festgelegt. Ebenso werden die anzuwendenden Mess- und Analyseverfahren zur Überprüfung der festgesetzten Werte festgelegt⁷⁷.

Darüber hinaus werden in den Anhängen 1 bis 57 Anforderungen an die Qualität des einzuleitenden Abwassers aus bestimmten Herkunftsquellen gestellt. Die Anhänge sind nach einem einheitlichen Schema A bis H wie folgt gegliedert:

- A: Anwendungsbereich
- B: Allgemeine Anforderungen
- C: Anforderungen an das Abwasser für die Einleitungsstelle
- D: Anforderungen an das Abwasser vor Vermischung
- E: Anforderungen für den Ort des Anfalls
- F: Anforderungen für vorhandene Einleitungen
- G: Abfallrechtliche Anforderungen
- H: Betreiberpflichten

Die Anforderungen der Abwasserverordnung gelten über § 57 Abs. 5 WHG unmittelbar gegenüber vorhandenen Einleitungen. Soweit diese den Anforderungen nach der Abwasserverordnung nicht entsprechen, sind sie ohne gesonderte Aufforderung in angemessenen Fristen anzupassen.

Die Abwasserverordnung bedarf noch der Überarbeitung und weiteren Anpassung an die Vorgaben der §§ 54 ff. WHG, insbesondere auch für Indirekteinleiter nach §§ 58 und 59 WHG. Die Abwasserverordnung

⁷⁶ Verordnung vom 21. 03. 1997 (BGBl. I S. 566), i. d. F. der Bekanntmachung vom 17. 06. 2004 (BGBl. I S. 1108, 2625), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 16. 06. 2020 (BGBl. I S. 1287) geändert worden ist.

⁷⁷ Vgl. § 4 AbwV mit zugehöriger Anlage.