

Auszug aus:

Silke Ruth Laskowski, Wasserrecht. Völkerrechtliche, europarechtliche und nationalrechtliche Sicherungen des Menschen- und Grundrechts auf Wasser, (Habilitationsschrift 2005, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg) – erscheint demnächst unter dem Titel:

Das Menschenrecht auf Wasser, Mohr Siebeck Verlag, 2007/08 i. E.

(...)

Die kommunale Wasserwirtschaft in Deutschland – Ein Daseinsvorsorgemodell zur Sicherung des Menschenrechts auf Wasser

F. Aufgabenkomplex, Regelungskontext und Struktur des öffentlichen Wassersektors

(...)

c. Öffentliche Abwasserbeseitigung

Wie die Trinkwasserversorgung ist auch die öffentliche Abwasserbeseitigung eine Leistung im Rahmen der kommunalen *Daseinsvorsorge*. Nach § 18 a Abs. 1 WHG ist unter Abwasserbeseitigung das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern und Verregnen von Abwasser, aber auch die Behandlung von Klärschlamm, der im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung entsteht, zu verstehen. Als Abwasser kann jedes nach Gebrauch verändert abfließende und jedes in die Kanalisation gelangende Wasser bezeichnet werden (vgl. § 2 Abs. 1 AbwAG).

1998 waren etwa 95 v. H. der gesamten Wohnbevölkerung an die Kanalisation und ca. 88 v. H. an öffentliche Kläranlagen angeschlossen. In Bezug auf den Anschlussgrad zeigten sich jedoch zwischen den alten und neuen Ländern z. T. erhebliche Unterschiede.¹ Die in öffentlichen Anlagen behandelte Abwassermenge betrug im Jahr 1998 insgesamt 9,6 Mrd. m³. Das Abwasser wird verschiedenen Behandlungsmethoden unterzogen. Die gründlichste Reinigung erfährt das Abwasser in biologisch wirkenden Kläranlagen mit gezielter Nährstoffelimination. Dadurch soll vor allem eine unnatürliche Gewässerdüngung und Sauerstoffzehrung durch Phosphate und Stickstoffe unterbunden werden³. Seit dem verstärkten Einsatz dieses Verfahrens sind die Nährstoffbelastung und der Sauerstoffbedarf des abgeleiteten Abwassers rückläufig. Dennoch kommt es zu Gewässerbelastungen durch Abwassereinleitungen. Nach der Reinigung des Abwassers fielen 1998 insgesamt 2,6 Mio. t Klärschlamm als Trockenmasse an. Der größte Teil wurde landwirtschaftlich oder landbaulich

1 *BMU* (Hrsg.), *Wasserwirtschaft in Deutschland*, Teil 1, 2001, S. 49.

2 *BMU* (Hrsg.), *Wasserwirtschaft in Deutschland*, Teil 1, 2001, S. 49.

3 Siehe hierzu *W. Kahlenborn/R. A. Kraemer*, *Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland*, 1999, S. 121 ff.

verwendet. Die Ablagerung auf Deponien hat bundesweit abgenommen.

d. Öffentliche Notwasserversorgung

Eine wenig bekannte, gleichwohl höchst bedeutsame staatliche Aufgabe liegt in der Sicherstellung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Verteidigungsfall. Maßgeblich ist das *Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft zum Zwecke der Verteidigung (Wassersicherstellungsgesetz – WasSG)* vom 24. August 1965⁴ einschließlich der beiden dazu ergangenen Verordnungen.⁵ Das Gesetz zeigt auch gewisse Bezüge zum Gewässerschutzrecht. Entsprechend den Grundsätzen in § 1 Abs. 1 WasSG trifft das Gesetz Vorsorge zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte, um auch im Verteidigungsfall die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs an Trinkwasser (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 WasSG i. V. m. § 2 Abs. 1 1. WasSV, 15 Liter pro Person und Tag), des Bedarfs an Betriebswasser im unentbehrlichen Umfang (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 WasSG), die Deckung des Bedarfs an Löschwasser (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 WasSG), die Ableitung und Behandlung des Abwassers zur Abwendung gesundheitlicher Gefahren (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 WasSG), das Aufstauen und Ablassen des Wassers in Stauanlagen sowie das Füllen und Entleeren von Speicheranlagen zum Schutz gegen Überflutung (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 WasSG) und die Entwässerung von besiedelten Gebieten mit künstlicher Vorflut im unentbehrlichen Umfang (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 WasSG) sicherzustellen. Besondere Pflichten können nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 7 bestimmte Personen betreffen, u. a. „die Inhaber von Wasserversorgungs-, Abwasser- und Entwässerungsanlagen zur Erhaltung dieser Anlagen“ (Nr. 1) und „die Inhaber von Wasserversorgungsanlagen in ihrem Betrieb oder im Rahmen ihrer Versorgungsaufgabe zum Bau und Umbau von Brunnen, Wasserbehältern, Verbundleitungen, Umgehungsleitungen und Pumpanlagen sowie ähnlichen Anlagen“ (Nr. 2) und die „Inhaber von Abwasseranlagen im Rahmen ihres Betriebes zum Bau und Umbau von Notauslässen, Notbecken, Umgehungsleitungen und Pumpanlagen sowie ähnlichen Anlagen“ (Nr. 3). Nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 WasSG gilt dies auch für die Gemeinden, die in ihrem Gebiet zum Bau von Brunnen und Quelfassungen verpflichtet werden können, soweit „nicht der Inhaber einer Wasserversorgungsanlage nach Nummer 2 verpflichtet werden kann“. Darin zeigt sich, dass der Gesetzgeber in Hinblick auf die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen von der Auffangverantwortung der Gemeinden ausgeht. Für die Planung der Vorsorgemaßnahmen sind in erster Linie die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig, § 4 Abs. 1 WasSG. Die nach dem WasSG zuständige Behörde ist in der Regel die oberste Landeswasserbehörde, § 26 WasSG. Im Hinblick auf das Wassersicherstellungsrecht erscheinen die gegenwärtig von vielen Kommunen durchgeführten sog. „Cross-Border“-Geschäfte, die kommunale Infrastruktureinrichtungen betreffen (z. B. die Kanalisation und Abwasseranlagen), nicht unbedenklich.⁶

4 BGBl. 1968 I S. 1225, ber. S. 1817, zul. geänd. d. G. v. 03.12.2001, BGBl. 2001 I S. 3306.

5 Erste Wassersicherstellungsverordnung (1. WasSV) v. 31.03.1970, BGBl. 1970 I S. 357, BGBl. III 753-4-1; Zweite Wassersicherstellungsverordnung (2. WasSV) v. 11.09.1973, BGBl. 1973 I S. 1313, zul. geänd. d. 1. V. z. Änd. D. 2. WassersicherstellungsV v. 25.04.1978, BGBl. 1978 I S. 583.

6 US-Cross-Border-Lease-Transaktionen („US-Lease“) erfolgen aus steuerlichen bzw. fiskalischen Gründen zwischen US-Unternehmen und deutschen Kommunen aufgrund US-amerikanischen Rechts (vereinbarter Gerichtsstand i. d. R. New York) und betreffen kommunale Infrastruktur- bzw. Daseinsvorsorgeeinrichtungen (z. B. Abwasseranlagen). Die Einrichtungen werden an einen US-Investor und gleichzeitig wieder zurück an die deutsche Kommune vermietet. Aufgrund der spezifischen Vertragsstruktur ergibt sich auf deutscher Seite ein sog. Barwertvorteil. Zu den Risiken, die mit dem US-Lease einhergehen, instruktiv *M. Thormann*, Zur aktuellen Diskussion um das US-Cross-Border-Lease:

4. Leitbild der nachhaltigen Wasserwirtschaft

Die Wasserwirtschaft hat sich aktuell und auch im Rahmen künftiger Entwicklungen an dem Grundsatz der Nachhaltigkeit auszurichten. Für die Wasserwirtschaft gilt die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in Europa heute als grundsätzlich akzeptiert.⁷ Ein Indiz dafür ist u. a. in Art. 1 der EG-Wasserrahmenrichtlinie zu finden, der als Ziel der Richtlinie die „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen“ vorgibt. Die Konzeption eines *Leitbildes der nachhaltigen Wasserwirtschaft* auf nationaler bzw. regionaler Ebene, hat vor allem die Vorgaben, die sich aus Kapitel 18 der Agenda 21 ergeben, zu beachten. Im Mittelpunkt steht die Ressource Wasser als „essentieller Bestandteil der Hydrosphäre“ und als „unverzichtbarer Teil aller Ökosysteme der Erde“. Kapitel 18 nennt, wie bereits im ersten Teil der Arbeit dargelegt, die folgenden sieben verschiedenen Programmbereiche⁸:

- Integrierte Planung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen,
- Abschätzung des Wasserdargebots,
- Schutz der Wasserressourcen, der Gewässergüte und der aquatischen Ökosysteme,
- Trinkwasserversorgung und Sanitärmaßnahmen,
- Wasser und nachhaltige städtische Entwicklung,
- Wassernutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und ländliche Entwicklung,
- Auswirkungen von Klimaänderungen auf die Wasserressourcen.

Ergänzt wurde dieser Teil bekanntlich später durch die Konferenzen von New York (2000) und Johannesburg (2002).⁹ Im Vordergrund steht damit ein nachhaltiges Ressourcenmanagement, das der dauerhaften Sicherung der Grundversorgung aller Individuen mit qualitativ und quantitativ angemessenem Trinkwasser dient, ebenso der Sicherung sanitärer Grundbedürfnisse durch Eröffnung des gleichberechtigten Zugangs zu angemessenen Sanitäreinrichtungen. Diese Grundsicherung soll im Rahmen einer auf dem Nachhaltigkeitsprinzip basierenden integrierten Gewässerbewirtschaftung erfolgen, gerichtet auf die schonende Nutzung der Wasserressourcen unter Beachtung inter- und intragenerationeller Teilhabegerechtigkeit.

Auch wenn die Zielsetzung hauptsächlich darauf ausgerichtet ist, die Grundversorgung in den Entwicklungsländern sicherzustellen, so sind die in Kapitel 18 genannten Grundsätze natürlich auch für die Debatte über die Organisation der Wasserwirtschaft in Europa und in Deutschland von Relevanz. Insgesamt intendiert Kapitel 18 eine integrierte Ressourcenbewirtschaftung unter besonderer Berücksichtigung des Grundwasserschutzes und

Risiken, Verwendung des Barwertvorteils und Möglichkeiten eines Verbots, BayVBl 2004, S. 424 ff., der insb. Gefahren durch Insolvenz der beteiligten Banken, Änderung des Steuerrechts, drohenden Schadensersatzansprüchen, Hinzuziehung externer Berater sowie aufgrund der komplizierten Rechtsmaterie benennt und ein Verbot des US-Lease aus gut nachvollziehbaren Gründen für verfassungsgemäß erachtet. Zu den relevanten Fragen des Kommunalaufsichtsrechts vgl. *M. Elicker*, Aufsichtsrechtliche Fragen des Kommunalleasing, DÖV 2004, S. 875 ff.

7 *UBA* (Hrsg.), Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 105.

8 Dazu bereits ausführlich im ersten Teil unter B. III.

9 Dazu bereits oben im ersten Teil unter B. II.

umfassender Partizipation der Betroffenen. Den Kommunen wird für die angemessene Leistungserbringung eine besondere Funktion zugewiesen, ihre Bedeutung entsprechend hervorgehoben.¹⁰ Einen wichtigen Anknüpfungspunkt bilden die „Dublin Principles“ (1992), die sich auf die nachhaltige Entwicklung der Wasserwirtschaft beziehen.¹¹ Im Einzelnen:

Nach Ziffer 18.36 der Agenda 21 soll die Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf der Grundlage eines einzugsgebietsbezogenen Bewirtschaftungskonzepts in ganzheitlicher Ausrichtung erfolgen. Dabei wird vor allem dem Grundwasserschutz zentrale Bedeutung eingeräumt, Ziffer 18.37. Gewässergüteaspekte sind hier ebenfalls zu berücksichtigen, wie Ziffer 18.38 zu entnehmen ist. Diese sollen sowohl die Unversehrtheit des Ökosystems als auch die hygienische Unbedenklichkeit des Wassers sicherstellen. Hervorzuheben ist der partizipatorische Ansatz, der nach Ziffer 18.50 b) den umfassenden Einbezug all derjenigen in die wasserwirtschaftliche Planung fordert, die die Ressourcen nutzen, die die Planung gestalten und schließlich derjenigen, die die maßgeblichen politischen Entscheidungen treffen. Dieser Ansatz wird ergänzt durch den Grundsatz, Planungsentscheidungen sowie Entscheidungen über die Durchführung von Wasserprojekten auf der jeweils untersten geeigneten Ebene zu treffen, Ziffer 18.50 b). Dieser Ansatz entspricht dem Gedanken der Subsidiarität und Regionalität und verfolgt das Ziel, sachnahe Konfliktlösungen „vor Ort“ zu ermöglichen. Nach Ziffer 18.50 c) soll die kommunale Wasserwirtschaft zudem in die wasserwirtschaftliche Gesamtplanung integriert werden. Die Kommunen sollen insbesondere dahingehend Unterstützung erlangen, ihre Verwaltungsstruktur an dem Gedanken der Nachhaltigkeit auszurichten, um die eigenen Versorgungseinrichtungen in nachhaltiger Weise betreiben zu können, Ziffer 18.50 c). Dementsprechend sollen Dienstleistungseinrichtungen bei der Umstellung auf eine kostenwirksamere und bedarfsgerechtere Leistungserbringung unterstützt werden, Ziffer 18.50 c). Die Assistenz der Kommunen dient dabei ausdrücklich dem Zweck, die Eigenständigkeit und Eigenwirtschaftlichkeit der kommunalen Versorgungsunternehmen in den Bereichen Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung zu stärken.

Dies sind die Parameter für die Entwicklung landes- und regionalspezifischer Leitbilder, zur Umsetzung von Kapitel 18 der Agenda 21. In Deutschland erfolgt die Entwicklung von Nachhaltigkeitsleitbildern und -strategien in Bezug auf Umwelt(dienst)leistungen in erster Linie durch das *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* bzw. das *Umweltbundesamt*. Im Hinblick auf das *Leitbild der nachhaltigen Wasserwirtschaft* sind, wie das *Umweltbundesamt* zutreffend hervorhebt, die folgenden drei Besonderheiten der Ressource Wasser zu berücksichtigen, die sie von anderen Ressourcen unterscheidet¹²:

- Wasser ist für das Leben der Menschen und anderer Lebewesen neben der Luft die einzige Ressource, die nicht durch eine andere ersetzt werden kann – anders in Bezug auf die verschiedenen Energiequellen (Strom und Gas, Erdöl und pflanzliche Rohstoffe ersetzbar) – und daher unabdingbar.

10 Vgl. dazu *UBA* (Hrsg.), *Nachhaltige Wasserversorgung*, 2001, S. 107 f.

11 Zu den „Dublin Principles“ bereits im ersten Teil unter B. III.

12 *UBA* (Hrsg.), *Nachhaltige Wasserversorgung*, 2001, S. 105 f.

- Die nachhaltige Bewirtschaftung der Wasserressourcen ist in hohem Maße von regionalen Gegebenheiten geprägt, so dass die geographischen, klimatischen, hydrologischen, ökosystemaren sowie sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen wesentlich bestimmen, was unter nachhaltiger Wasserwirtschaft in einer bestimmten Region zu verstehen ist und wie sie zu erreichen ist.
- Wasser ist eine prinzipiell erneuerbare Ressource, die gebraucht und nicht verbraucht wird.

Die Indikatoren für eine nachhaltige Wasserwirtschaft können daher nicht global, sondern nur vor einem konkreten regionalen Hintergrund ermittelt werden. Das in Deutschland zugrundezulegende *Nachhaltigkeitskonzept der Wasserwirtschaft* muss sich daher an den tatsächlichen Rahmenbedingungen des (regional) vorfindlichen Wasserdargebots orientieren. Vor allem die Schadstoffbelastungen aus Industrie, Landwirtschaft und durch die Ausweitung von Siedlungsflächen durch Altlasten sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, denn sie können im Rahmen der Trinkwasserversorgung mitunter eine kosten- und zeitintensive Aufbereitung des Rohwassers erfordern.

Das von *Walter Kahlenborn* und *Rudolf Andreas Krämer* 1999 erstellte Leitbild, das die aktuelle Diskussion über die nachhaltige Wasserwirtschaft maßgeblich prägt¹³, soll im Folgenden näher betrachtet werden. Es verfolgt drei grundlegende Zielsetzungen, um eine integrierte Bewirtschaftung aller künstlichen und natürlichen Wasser(teil)kreisläufe sicherzustellen:¹⁴

- Langfristigen Schutz von Wasser als Lebensraum bzw. als zentrales Element von Lebensraum,
- Sicherung des Wassers in seinen verschiedenen Facetten als Ressource für die jetzige und die nachfolgende Generation und die
- Erschließung von Optionen für eine dauerhafte naturverträgliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Dabei ist zu beachten, dass sich mit der Übernahme von Aufgaben der Verteilungsgerechtigkeit auch der Zeithorizont staatlicher Regelungsfunktion ausdehnen muss.¹⁵ *Kahlenborn/ Kraemer* identifizieren insgesamt neun Leitprinzipien der nachhaltigen Wasserwirtschaft:

- Vorsorgeprinzip
- Verursacherprinzip
- Partizipationsprinzip (Kooperationsprinzip)
- Quellenreduktionsprinzip
- Integrationsprinzip
- Ressourcenminimierungsprinzip

13 Vgl. etwa *F. Kriener*, Wasserversorgung von Ballungsräumen, 2004, S. 93 m. w. N.

14 *W. Kahlenborn/R. A. Kraemer*, Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, 1999, S. 27.

15 *J. Caspar*, Generationen-Gerechtigkeit und moderner Rechtsstaat – Eine Analyse rechtlicher Beziehungen innerhalb der Zeit, in: *D. Birnbacher/G. Brudermüller* (Hrsg.), Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität, 2001, S. 74 ff.

- Regionalitätsprinzip
- Intergenerationsprinzip
- Reversibilitätsprinzip

Im Einklang mit dem normativen Verständnis des *Vorsorgeprinzips* ist dieses darauf gerichtet, alle Maßnahmen, die potentiell gravierende Schäden verursachen, zu unterbinden, auch dann, wenn lediglich eine geringe Schadenseintrittswahrscheinlichkeit besteht oder das Risikopotential noch nicht abschließend geklärt ist.

Das ebenfalls im Umweltrecht bekannte *Verursacherprinzip* ist als Grundsatz der Kostenzurechnung zu verstehen. Danach müssen ökologische Schäden und Beeinträchtigungen – sowohl quantitativ durch Übernutzung der Ressource als auch qualitativ durch Verschmutzung der Gewässer – den jeweiligen Verursachern/-innen (monetär) zugerechnet und angelastet werden. Dies gilt auch in Bezug auf Folgekosten für die Herstellung und Bereitstellung von Wasserleistungen (Internalisierung von externen Kosten).

Das *Partizipationsprinzip* versteht die nachhaltige Entwicklung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gesellschaft und zielt auf demokratische Kontrolle und lokale Mitsprache. Entscheidungsverfahren sollen den Einbezug aller Interessen durch vorherige Anhörung und anschließende Berücksichtigung gewährleisten. Hier ist den Betroffenen die Möglichkeit einer effektiven Mitwirkung am Entscheidungsfindungsprozess einzuräumen, um sie mitverantwortlich in die anschließende Umsetzung der getroffenen Entscheidung einbinden zu können. Dieses Prinzip, das an den Gedanken der direkten Demokratie anknüpft, entspricht einer zentralen Forderung der Agenda 21.

Das *Prinzip der Quellenreduktion* besagt, dass Schadstoffemissionen nach Möglichkeit am Ort des Entstehens zu unterbinden sind und nicht erst durch spätere Reinigungsverfahren – durch Abwasserreinigung oder Trinkwasseraufbereitung – aus dem Wasser entfernt werden müssen.

Das *Integrationsprinzip* betrifft die ganzheitliche Betrachtung der Ressource Wasser im medienübergreifenden Zusammenhang. Sie ist medienübergreifend unter Beachtung anderer Umweltmedien zu bewirtschaften. Gleichzeitig muss eine integrierende Betrachtung der wasserwirtschaftlichen, ökonomischen und sozialen Aspekte vorgenommen werden.

Das *Prinzip der Ressourcenminimierung* umfasst den Anspruch, sowohl die Errichtung als auch den Erhalt der wasserwirtschaftlichen Einrichtungen mit dem geringstmöglichen Einsatz an Ressourcen sicherzustellen. Gemeint ist hier nicht nur die Ressource Wasser selbst, sondern auch der damit verbundene direkte oder indirekte Verbrauch anderer Ressourcen sowie Energie. Auch deren Verbrauch ist auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Die damit bezweckte Entkoppelung von Ressourcenverbrauch und effizienter Leistungserbringung (letztlich auch Wirtschaftswachstum) verbindet sich mit der Forderung nach einer Veränderung der Konsummuster und erfordert auch hier Änderungen.

Das *Regionalitätsprinzip* verlangt die Lösung regional auftretender wasserwirtschaftlicher Probleme unter Nutzung der eigenen Ressourcen durch die betroffene Region selbst.

Räumliche Umweltexternalitäten sollen vermieden werden. Dieses Prinzip ist vor allem darauf gerichtet, lokale Ressourcen vor übermäßiger Nutzung sowie Verunreinigungen zu schützen und dauerhaft verträglich zu bewirtschaften.

Hinzu tritt das *Intergenerationsprinzip*, das eine vorausschauende, langfristige Entscheidung erfordert, die langfristige Auswirkungen in den Blick nimmt. Es richtet sich auf den ungeschmälernten Schutz und die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen, die z. B. aktuelle Gewässerschutz- und -sanierungsmaßnahmen erfordern, um die Wasserversorgung auch künftig sicherzustellen können.

Schließlich ist das *Reversibilitätsprinzip* zu nennen, das darauf gerichtet ist, wasserwirtschaftliche Maßnahmen so anzulegen, dass ihre Folgen zumindest im Wesentlichen umkehrbar sind, wenn sich später herausstellen sollte, dass eine getroffenen Entscheidung falsch war. Dies schließt die Möglichkeit, notwendige Anpassungen durchführen zu können, ein.

Es ist erkennbar, dass die oben genannten konkretisierenden Leitprinzipien an die umweltrechtlichen Kernprinzipien anknüpfen, zu denen das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Integrationsprinzip und nach einer Auffassung auch das – allerdings umstrittene – Kooperationsprinzip zählen, die dem Staat die Garantenverantwortung für die Durchsetzung der Umweltschutzziele zuweisen.¹⁶ Die meisten der oben aufgelisteten Leitprinzipien finden sich heute – insbesondere nach Umsetzung der EU-WRRL – materiellrechtlich in den für die Wasserwirtschaft primär maßgebenden Regelungen des Wasserhaushaltsrechts. Vor allem die dort verankerten Bewirtschaftungsgrundsätze bilden Anknüpfungspunkte, daneben die in Umsetzung der EU-WRRL nun in den Landeswassergesetzen geregelten Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung. Ergänzend kommt das neben dem Wasserhaushaltsrecht einschlägige Kommunalverfassungsrecht im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 2 GG in Betracht, das als Ausdruck bürgerschaftlicher Partizipation die Mitwirkung der örtlichen Bevölkerung ebenfalls gewährleistet.

5. Leitbild der nachhaltigen Wasser- und Sanitärversorgung

Das Leitbild der nachhaltigen Wasserwirtschaft bildet die Basis für die Konzeptionalisierung eines *Leitbildes der nachhaltigen Wasserver- und -entsorgung*. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene werden derzeit entsprechende Leitbilder konzipiert. Exemplarisch soll im Folgenden auf das Konzept des Bundes und des Landes Baden-Württemberg näher eingegangen werden. Das *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* und das *Umweltbundesamt* haben auf der Grundlage des von *W. Kahlenborn/Krämer* entwickelten Leitbildes inzwischen ein spezifisches *Leitbild der nachhaltigen*

¹⁶ Vgl. *M. Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 S. 198 f. Rn. 56 ff., der die Garantenfunktion auch für das Kooperationsprinzip bejaht. Ob das Kooperationsprinzip, das Umweltschutz als kooperative Aufgabe von Staat und Gesellschaft begreift (zwei Komponenten: Verantwortungs- und Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft sowie kooperative Aufgabenwahrnehmung durch den Staat), im begründungstheoretischen Sinn als „Prinzip“ (Optimierungsgebot) zu betrachten ist oder nicht vielmehr im rechtssystematischen Sinn als rechtspolitische Leitidee, erscheint durchaus zweifelhaft, vgl. dazu (verneinend) *H.-J. Koch*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, NuR 2001, 541, 548 ff.; vgl. auch *G. Lübke-Wolff*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht – Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits?, NuR 1989, S. 295, 302.

Wasserversorgung konzipiert.¹⁷ Es folgt den von *W. Kahlenborn/R. A. Kraemer* herausgearbeiteten Prinzipien¹⁸ und betrachtet die Gewinnung und Bereitstellung von Trinkwasser in Abhängigkeit von der Gewässerbewirtschaftung. Zudem werden die Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung in anderen Bereichen berücksichtigt. Gleichwohl können in Hinblick auf eine dauerhaft umwelt- und sozialverträgliche Trinkwasserversorgung konkrete Parameter herausgefiltert werden, die vor allem an das bereits seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland übliche Vorgehen auf der Grundlage des sog. „Multi-Barrieren-Schutzes“ anknüpft.

Der *Multi-Barrieren-Schutz* zielt darauf, den Schutz der Gesundheit vor verunreinigtem Trinkwasser dadurch zu gewährleisten, dass zwischen einer möglichen Kontamination des Wassers und seinem Gebrauch als Trinkwasser mehrere Vorgänge zwischengeschaltet werden („Barrieren“ gegen gesundheitsgefährdende Bestandteile), die die potentiell schädlichen Beimischungen aus dem Wasser eliminieren. Der im Laufe des Wasserkreislaufs einsetzende Wechsel des Aggregatzustandes des Wassers, der vor allem mikrobiell verursachte Abbau von Inhaltsstoffen und die Passage durch filternde und auch chemisch mit den Inhaltsstoffen reagierende Bodenschichten, stellen wesentliche natürliche und äußerst wirksame Barrieren dar, an die sich je nach Bedarf technische Vorrichtungen und Verfahren bis hin zur Desinfektion anschließen – das trinkwasserhygienische „*Multi-Barrieren-System*“.¹⁹

Danach sind sowohl die Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung des Trinkwassers als Einheit zu sehen. Dementsprechend ist es nicht möglich, etwa den Ressourcenschutz singulär zu betrachten und gegebenenfalls zu vernachlässigen und durch andere Maßnahmen – etwa durch Aufbereitung des Trinkwassers – zu kompensieren. Auf dieser Grundlage haben inzwischen sowohl das *Umweltbundesamt* auf Bundesebene als auch die Länder Rahmenvorgaben und Leitsätze für eine nachhaltige Trinkwasserversorgung entwickelt, das gleichzeitig Elemente für eine nachhaltige Abwasserentsorgung enthält. Das vom Umweltbundesamt entworfene Konzept basiert auf den folgenden Randbedingungen:

- Ressourcenschutz (Wasserhaushaltsgesetz, Landeswassergesetze, Länderzuständigkeit)
- Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung (Trinkwasserversorgung, DIN 2000; Zuständigkeit der Wasserversorgungsunternehmen)
- Hausinstallationen (Trinkwasserverordnung, DIN 1998; private Zuständigkeit)

Unter Beachtung dieser Rahmenvorgaben werden vom *UBA* sehr konkrete Handlungsziele formuliert. Sie betreffen den Ressourcenschutz bzw. die Ressourceneinsparung, die Trinkwasserqualität, aber auch vielfältige gesellschaftliche und wirtschaftliche Zielsetzungen. Zu den anvisierten gesellschaftlichen Zielen zählen etwa die Veränderung von Konsummustern, die Ausweitung der Information der Öffentlichkeit, die Intensivierung der gesellschaftlichen Partizipation sowie die Stärkung des Subsidiaritätsprinzip. Die wirtschaftlichen Zielsetzungen richten sich auf eine umfassende Beachtung des

17 *BMU* (Hrsg.), *Lokale Agenda 21 und nachhaltige Umweltpolitik in deutschen Kommunen*, 2002, S. 104.

18 *UBA* (Hrsg.), *Nachhaltige Wasserversorgung*, 2001, S. 109 ff.

19 *UBA* (Hrsg.), *Nachhaltige Wasserversorgung*, 2001, S. 112, 179 f.

Kostendeckungsprinzips, Ressourcenminimierung und Beachtung des Verursacher- und Integrationsprinzips. Angestrebt wird eine effiziente Leistungserstellung, die einher geht mit verursachergerechten, effizienzorientierten Wassertarifen. Auf diese Weise soll vor allem ein umwelt- und kostenbewusstes Verbraucherverhalten gefördert werden. Darüber hinaus wird die Stärkung der Verhandlungs- und Vertragskompetenz der Kommunen angestrebt.²⁰

Auf Länderebene sind ebenfalls Leitbilder entworfen worden, so z. B. durch das *Umweltministerium in Baden-Württemberg* (2000), das der Optimierung der Trinkwasserversorgung dient und sechs Leitsätze zugrunde legt:

- Trinkwasserqualität und Versorgungssicherheit
- Ressourcenmanagement
- Kundenorientierung und Wasserpreis
- Verantwortung und Aufgaben der öffentlichen Hand
- Optimierung bestehender Strukturen
- Beteiligung privater Unternehmen

Ohne den einzelnen Konzepten im Detail nachzugehen, lässt sich doch eine klare Ausrichtung auf die staatliche Primärverantwortung erkennen, auch wenn kooperative Elemente integriert werden. Neben den Kriterien Ressourcenschutz, Qualität und Sicherheit der Wasserversorgung, wird regelmäßig die Verantwortung der öffentlichen Hand hervorgehoben, unabhängig davon, ob das operative Geschäft durch private oder kommunale Unternehmen verantwortet wird.²¹ Ausgangspunkt ist damit im Kern die staatliche Erfüllungsverantwortung.²²

(...)

7. Zwischenergebnis

1. Die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung stellen einen Teilbereich der Wasserwirtschaft dar, die sich an dem Leitbild der nachhaltigen Wasserwirtschaft orientiert. Das Leitbild der nachhaltigen Wasserwirtschaft basiert auf neun Leitprinzipien, die eine klare ökologisch-soziale Ausrichtung zeigen. Sie richten sich primär auf einen vorsorgenden, auf Dauer angelegten Ressourcenschutz, eine rationelle Bewirtschaftung und Verwendung der Ressource Wasser sowie eine verursachergemessene Kostenverteilung, die die Umweltkosten internalisiert.
2. Auf der Grundlage des Leitbildes der nachhaltigen Wasserwirtschaft wird derzeit das Leitbild der nachhaltigen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung entwickelt, das die

20 UBA (Hrsg.), Nachhaltige Wasserversorgung, 2001, S. 113 ff.; zu den Handlungszielen und Bewertungskriterien der nachhaltigen Wasserversorgung vgl. auch F. Kriener, Wasserversorgung von Ballungsräumen, 2004, S. 95 ff.

21 Vgl. *Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg*, Leitbild Zukunftsfähige Trinkwasserversorgung Baden-Württembergs, Dezember 2000; vgl. auch *Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg*, Handlungsempfehlungen und Projektbeispiele zum Bau und Betrieb einer kostengünstigen öffentlichen Wasserversorgung, 2000, S. 6 ff.

22 Sehr klar auch der bayerische Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen *Werner Schnappauf*, in: *Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Daten+Fakten+Ziele Wasserversorgung in Bayern, Liberalisierung:NEIN! Modernisierung:JA!, 2001, S. 3 ff.

regionalen Gegebenheiten und den traditionellen „Multi-Barrieren-Schutz“ berücksichtigt. In dieses wasserwirtschaftliche Leitbild sind die Wasserversorgungs- bzw. Abwasserentsorgungsunternehmen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele einzubinden.

3. Nachhaltige Versorgungs- und Entsorgungsstrategien müssen eine regionale Orientierung enthalten und dürfen nur unter Berücksichtigung der Belange der örtlichen Bevölkerung und unter Beteiligung der Betroffenen („aktive Partizipation“) konzipiert und umgesetzt werden.
4. Die Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung stellen nach wie vor typische natürliche Monopole mit einem starken Anteil an Fixkosten und „sunk costs“ dar, die sich als Markteintrittsbarrieren auswirken. Eine Ausgestaltung der flexiblen Kosten nach rein marktökonomischen Kriterien kollidiert mit dem ökologisch-sozialen Leitbild nachhaltiger Wasserdienstleistungen und dem Menschenrecht auf Wasser.

II. Wasserwirtschaftsrechtlicher Regelungskontext

Die für die Wasserwirtschaft maßgeblichen Regelungen finden sich in erster Linie im Wasserhaushaltsrecht. Die Teilbereiche der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung werden daneben durch verschiedene andere Normen auf Bundes- und Landesebene geprägt, die den Gesundheitsschutz, das Kommunalverfassungsrecht, das Kartellrecht oder auch das Steuerrecht betreffen. Primär findet es seine Grundlage jedoch im Gewässerschutzrecht, auf das im Folgenden näher eingegangen wird.

Wasser ist die elementare Grundlage allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens,²³ sein Schutz zählt daher zu den wichtigsten Gemeinwohlaufgaben. Das *BVerfGE* hat die lebenswichtige Bedeutung des Wassers für die Allgemeinheit bereits frühzeitig in seiner Rechtsprechung hervorgehoben.²⁴ Angesichts der tatsächlichen Belastungssituation der Gewässer und der vielfältigen Nutzungsinteressen ist eine gesetzlich geregelte Bewirtschaftung des Wassers erforderlich, die einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen herstellt und die Wasserressourcen im Gemeinwohlinteresse vor übermäßigen Nutzungen bewahrt. Für die Gewässerbewirtschaftung finden sich die maßgeblichen Regelungen im Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen, die heute stark durch das EU-Wasserrecht geprägt sind. Fest verankert sind hier die Grundsätze der Vorsorge und ökologischen Nachhaltigkeit. Allerdings zeigt sich gegenwärtig auf EU-Ebene die Tendenz, diese von klaren, durch die EU-WRRL klar vorgegebene Ausrichtung zu relativieren, indem etwa die Schutzstandards für das Grundwasser durch die sog. Grundwasser-Tochterraichtlinie 2006/118/EG vom 12.12.2006, die am 16.01.2007 in Kraft getreten ist, abgesenkt werden.²⁵

23 BVerfGE 58, S. 300, 341 („Nassauskiesung“)

24 BVerfGE 58, S. 300, 344.

25 Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. EU L 372 v. 27.12.2006, S. 19 ff.; dazu kritisch *J. Rechenberg*, Die schwere Geburt einer Tochter – Entstehung und Folgen der EG-Grundwasser-Tochterraichtlinie, ZUR 2007, 235 ff.; vgl. auch Vgl. dazu *H. Ginzky*, Grundwasserschutz zwischen gestern und morgen – neue Werte braucht das Land, ZUR 2005, S. 291 ff.; vgl. auch *SRU*, Umweltgutachten 2004, 2004, Tz. 436 f., 441 ff., 509, der die mangelnden qualitativen Anforderungen zum Grundwasserschutz in Bezug auf den von der EU-Kommission am 19.09.2003 vorgelegten

Darauf wird im Rahmen des folgenden Überblicks noch zurückzukommen sein.

1. Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Im Bereich des gemeinschaftsrechtlichen Gewässerschutzes sind in der Vergangenheit zahlreiche EG-Richtlinien erlassen worden, die die europäische Wasserwirtschaft maßgeblich geprägt haben. Hervorzuheben sind die *EG-Gewässerschutzrichtlinie* vom 4. Mai 1976, die *EG-Grundwasserrichtlinie* vom 17. Dezember 1979 und die *EG-Trinkwasserrichtlinie* vom 15. Juli 1980. Speziell dem Schutz vor Gewässerverunreinigungen durch die Landwirtschaft dient die *EG-Nitratriichtlinie* vom 12. Dezember 1991. Zu erwähnen ist ferner die *EG-Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser* vom 21. Mai 1991²⁶, die dem Schutz der Umwelt vor schadstoffhaltigem Abwasser dient. Hier sind z. T. jedoch noch konkretisierende Folgerichtlinien erforderlich.²⁷

Gewissermaßen „revolutionär“ wirkte jedoch die *EU-Wasserrahmenrichtlinie* (EU-WRRL) vom 23. Oktober 2000 auf das europäische Wasserrecht ein. Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Oberflächengewässer einschließlich der Küstengewässer und des Grundwassers. Sie ist auf eine nachhaltige Nutzung und langfristigen Schutz der Ressource Wasser durch integrierte Gewässerbewirtschaftung („Gewässermanagement“) gerichtet. Gleich eingangs wird in Erwägungsgrund 4 betont, dass Wasser „keine übliche Handelsware“ sei. Die EU-WRRL wurde 2002 durch die Siebte WHG-Novelle²⁸ auf Bundesebene umgesetzt. Sie ist – zum z. T. unter Missachtung der Umsetzungsfrist – inzwischen auch in die Landeswassergesetze implementiert worden. Infolgedessen kam es zu zahlreichen grundlegenden Veränderungen des deutschen Wasserrechts. Wesentliche Aspekte dieses Wandels sind die ganzheitliche Bewirtschaftung der Gewässer, die Orientierung an verbindlichen Qualitätszielen sowie die umfassende Bepflanzung der Einzugsgebiete, die nun eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern erfordert.²⁹ Die wichtigsten Vorgaben des EG-Wasserrechts, die im Rahmen der Wasserwirtschaft zu beachten sind, sollen im Folgenden dargelegt werden.³⁰

a. EU-Wasserrahmenrichtlinie

Die auf der Grundlage des Art. 175 Abs.1 EGV ergangene Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (2000/60/EG)³¹ soll die bislang bestehende Vielzahl gewässerschutzrelevanter Einzelregelungen zusammenführen. Aufgegeben wird der sektorale Ansatz der bisherigen Regelungen. Die Richtlinie verfolgt das

Entwurf für eine neue Grundwasserrichtlinie ausdrücklich kritisiert.

26 Richtlinie 91/271/EWG des Rates v. 21.05.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. EG Nr. L 135 v. 30.05.1991, S. 40.

27 Vgl. dazu näher *M. Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1106 f. Rn. 13 f.

28 Siebtes Änderungsgesetz v. 18.06.2002, BGBl. I, S. 3245.

29 Vgl. dazu *G.-M. Knopp*, ZUR 2001, S. 368 ff.; *M. Kotulla*, NVwZ 2002, S. 1409 ff.; *W. Seidel/J. Rechenberg*, Rechtliche Aspekte des integrativen Gewässermanagements in Deutschland, ZUR 2004, S. 213 ff.

30 Vgl. dazu den Überblick über die verschiedenen, das Wasserrecht betreffenden EG-Richtlinien *B. Dietrich/C. Au/J. Dreher*, Umweltrecht der EG, 2003, S. 160 ff.

31 ABl. EG 2000, Nr. L 327/1.

Ziel einer *nachhaltigen Wassernutzung* auf der Grundlage eines *langfristigen Ressourcenschutzes*, Art. 1 b). Erstmals wird zudem in Art. 9 der Richtlinie eine kostendeckende Wassernutzung gefordert, die entsprechend dem Verursacherprinzip eine umwelt- und ressourcenabhängige Kostenlast meint. Die EU-WRRL war bis zum 22. Dezember 2003 in nationales Recht umzusetzen. Sie hebt u. a. die *Rohwasserrichtlinie*³² im Dezember 2007, die *Richtlinien über Fischgewässer*³³ und *Muschelgewässer*³⁴ sowie die *Gewässerschutzrichtlinie* und die *Grundwasserrichtlinie* im Dezember 2013 auf.

Um die anspruchsvollen Ziele der EU-WRRL für die Qualität der Wasserkörper zu erreichen, führt die Richtlinie eine Reihe neuer Konzepte ein, die den nachhaltigen Umgang mit Wasserressourcen fördern sollen. Im Mittelpunkt steht das Konzept des integrierten Gewässermanagements, das durch das Konzept der Integration wirtschaftlicher Elemente in verschiedene Bereiche der Wasserwirtschaft ergänzt wird. Letzteres umfasst das für die Preisgestaltung der Wasserdienstleistungen zentrale Kostendeckungsprinzip. Beide Konzepte prägen die rechtlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Wasserleistungen in der EU und haben daher auch für die öffentliche Wasserversorgung sowie Entwässerung in Deutschland grundlegende Bedeutung.

aa. Integriertes Gewässermanagement

Das Konzept des „integrierten Gewässermanagements“ beschreibt das neue Gewässerbewirtschaftungskonzept der EU-WRRL, welches gem. Art. 3 EU-WRRL an Flusseinzugsgebieten ausgerichtet ist. Entscheidungen im Bereich des Gewässerschutzes orientieren sich nun nicht mehr an politischen und administrativen Grenzen.³⁵ Durch eine Bestandsaufnahme der bestehenden Wasserkörper sollen zunächst Zustand, die signifikante Belastung und die damit verbundenen Fälle der Gefährdung der Erreichung der Umweltziele bis 2015 systematisch festgestellt werden. Darauf aufbauend müssen potentielle Standardmaßnahmen identifiziert werden, die zur Erreichung der Umweltziele und zum Erhalt des guten Zustands hilfreich sein können. Die Mitgliedstaaten sind zunächst verpflichtet, Flussgebietseinheiten zu definieren, die nicht nur die oberflächlichen Wasserläufe von der Quelle bis zur Mündung ins Meer sowie alle Landoberflächen, sondern darüber hinaus das verbundene Grundwasser umfassen.³⁶ Sofern ein Fließgewässer nationale Grenzen

32 Richtlinie des Rates v. 16.6.1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten 75/440/EWG, ABl. EG 1975, Nr. L 194, S. 34; ebenfalls im Dezember 2007 werden aufgehoben die Entscheidung des Rates v. 12.12.1977 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zum Informationsaustausch über die Qualität des Oberflächen-süßwasser in der Gemeinschaft 77/795/EWG, ABl. EG 1977, Nr. L 334/29, und die Richtlinie des Rates v. 9.10.1979 über die Messmethoden sowie über die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (79/869/EWG), ABl. EG 1979 Nr. L 271, S. 44.

33 Richtlinie des Rates v. 08.07.1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- u. verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (78/659/EWG), ABl. EG 1978 Nr. L 222, S. 1.

34 Richtlinie des Rates v. 30.10.1979 über Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (79/923/EWG), ABl. EG 1979, Nr. L 281, S. 47.

35 Vgl. auch *Europäische Kommission*, Die neue Wasserrahmenrichtlinie: Auswirkungen für Natura 2000, NuR 2001, III.

36 Die Flussgebietseinheit ist Basis der Erfassung des Ist-Zustandes der Gewässer, der Aufstellung der jeweiligen Ziele und der Maßnahmenprogramme zur Erreichung dieser Ziele. Alle Entscheidungen über Nutzungen der Gewässer einer Flussgebietseinheit sollen aufeinander abgestimmt und nach Art. 13 in sog. Bewirtschaftungsplänen getroffen werden. Die Bewirtschaftungspläne sind erstmals bis 2009 zu erstellen. Sie müssen u. a. eine allgemeine Beschreibung der Flussgebietseinheit, eine Zusammenfassung der bedeutenden Belastungen sowie eine Liste der Umweltziele, die nach Art. 4 in der Flussgebietseinheit festgesetzt werden sollen, enthalten. Für diejenigen Gewässer, die die Umweltziele des

überschreitet, besteht die Verpflichtung, eine internationale Flussgebietseinheit auszuweisen. In Deutschland existieren dementsprechend mit Donau, Eider, Elbe, Ems, Maas, Oder, Rhein, Schlei und Trave, Warnow und Peene, Weser zehn Flussgebiete, die nun in § 1b Abs. 1 WHG aufgeführt sind.³⁷ Zur Bewirtschaftung der Gewässer werden auf der Grundlage der natürlichen Einzugsgebiete Flussgebietseinheiten gebildet, für die jeweils ein Bewirtschaftungsplan und ein Maßnahmenprogramm aufzustellen sind. Besonderen Wert legt die Richtlinie auf die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne. Zudem legt sie für alle Wasserdienstleistungen nun in Art. 9 das Kostendeckungsprinzip einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten fest.

bb. Schutz der Oberflächengewässer

Ziel der EU-WRRL ist es, bis 2015 einen „guten Zustand“ aller Gewässer zu erreichen, Art. 4 Abs.1 Für Oberflächengewässer ist darunter ein „guter chemischer Zustand“ sowie ein „guter ökologischer Zustand“ zu verstehen. Zur Erreichung dieses Ziels geht die EU-WRRL in Art. 10 im Grundsatz von einer Kombination gemeinschaftsweit geltender Emissionsstandards als Mindestanforderungen und zusätzlicher Qualitätsziele aus. Emissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsziele sind dabei in gleicher Weise verbindlich.³⁸ Für *punktuellen Einleitungen* sind Emissionsbegrenzungen auf der Grundlage der „besten verfügbaren Technologien“ festzulegen, *diffuse Einleitungen* sind nach der „besten verfügbaren Umweltpraxis“ zu vermindern. Hierfür sind ebenfalls die Tochterrichtlinien der Gewässerschutzrichtlinie (Anhang IX der EU-WRRL), die Nitratrichtlinie³⁹, die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser⁴⁰ sowie für Großanlagen die IVU-Richtlinie⁴¹ heranzuziehen.⁴² Von dem Ziel des Art. 4 Abs. 1 kann unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 4 bis Abs. 6, beispielsweise aufgrund unverhältnismäßiger Kosten, materiell und zeitlich abgewichen werden. Die Beurteilung des Vorliegens einer Ausnahmemöglichkeit fällt weitgehend in das Ermessen der Mitgliedstaaten, die Anwendung der Ausnahmenvorschriften ist daher aufmerksam zu verfolgen.⁴³

Art. 4 nicht erfüllen, müssen die Bewirtschaftungspläne ferner sog. Maßnahmenprogramme nach Art. 11 beinhalten, mit deren Hilfe die maßgeblichen Umweltziele erreicht werden sollen, vgl. S. R. Laskowski/C. Ziehm, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 5 Rn. 60, 108 ff.

37 Vgl. D. Ruchay, Die WRRL der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR Sonderheft 2001, S. 117.

38 I. Appel, Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime, ZUR Sonderheft 2001, S. 129, 134; J. Caspar, Die EU-WRRL, DÖV 2001, S. 533; s. auch G. Kallis/P. Nijkamp, Evolution of EU Water Policy, ZfU 2000, S. 301, 319; W. Seidel, Die geplante WRRL der EG, UPR 1998, S. 430, 433.

39 Richtlinie 91/676/EWG des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EG Nr. L 375 v. 31.12.1991, S. 1.

40 Richtlinie 91/271/EWG des Rates v. 21.05.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. EG Nr. L 135 v. 30.05.1991, S. 40.

41 Richtlinie des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG), ABl. EG 1996, Nr. L 257/26; s. und III.4.

42 Vertiefend dazu D. Ruchay, Die WRRL der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR Sonderheft 2001, S. 118; Lanz/Scheuer, S.29; J. Caspar, Die EU-WRRL, DÖV 2001, S. 533; Knopp, ZfW 1999, 273.

43 Von der Zielvorgabe des Art.4 Abs.1 kann ferner abgesehen werden bei sog. erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpern. Hier wird ein „gutes ökologisches Potential“ als ausreichend angesehen, ohne dass dies hinreichend konkret in Anhang V definiert wird. In Anbetracht der Konturlosigkeit des Begriffs der „erheblichen Veränderung“ in Art.2 Nr.9 geht etwa der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen davon aus, dass bis zu 90 v. H. aller Oberflächengewässer in der Bundesrepublik Deutschland hierunter subsumiert und mithin von vornherein den strengen ökologischen Anforderungen der EU-WRRL nicht unterliegen würden, kritisch auch RSU, Umweltgutachten 2000, Tz.642, 648 ff.

cc. Grundwasserschutz

Für das Grundwasser fordert die EU-WRRL, bis 2015 einen „guten mengenmäßigen und chemischen Zustand“ zu erhalten oder wiederherzustellen. Dafür ist die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen; die Mitgliedstaaten müssen ferner ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und –neubildung gewährleisten, Art. 4 Abs. 1 b). Konkrete Maßnahmen zum Grundwasserschutz sind in der EU-WRRL jedoch nicht (mehr) enthalten⁴⁴, sie müssen nunmehr von der Kommission vorgeschlagen und dann von Rat und Parlament im Mitentscheidungsverfahren angenommen werden. Gelingt eine gemeinschaftliche Festlegung nicht, müssen die Mitgliedstaaten innerhalb von fünf Jahren eigene Maßnahmen ergreifen.⁴⁵

dd. Sozioökonomische Aspekte

In das Konzept des integrierten Gewässermanagements fließen an verschiedenen Stellen wirtschaftliche Überlegungen ein, die bei jedem Schritt konzeptionell zu integrieren sind. Zwingender Bestandteil ist die für jede Flussgebietseinheit zu leistende wirtschaftliche Analyse gem. Art. 5, Art. 9 und Anhang III EU-WRRL. Der dafür notwendige Beitrag der Mitgliedstaaten war gem. Art. 5 Abs. 1 EU-WRRL bis Dezember 2004 zu leisten. Eine Überprüfung und gegebenenfalls Aktualisierung der Analyse wird gem. Art. 5 Abs. 2 EU-WRRL bis spätestens 2013 notwendig, anschließend alle sechs Jahre. Die technischen Spezifikationen in Bezug auf Umfang und Detaillierungsgrad der Analyse finden sich in Anhang III, der jedoch als unzureichend gilt.⁴⁶ Die wirtschaftliche Analyse muss ausreichende Informationen zur Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips, zu den Anreizen der Wassergebührenpolitik sowie zu den Kosten der Maßnahmen des integrierten Gewässerschutzes liefern. Im Rahmen der Analyse sind Umfang und Detaillierungsgrad der notwendigen Daten unter Berücksichtigung der Erhebungskosten festzulegen. Angesichts der recht unkonkret gefassten Bestimmungen der EU-WRRL besteht jedoch Interpretations- und Konkretisierungsbedarf. Zu diesem Zweck wurde auf EU-Ebene eine „Working Group Economic“ eingesetzt, deren Aufgabe in der Erarbeitung konkreter Vorgaben für die praktische Umsetzung der wirtschaftlichen Analyse liegt. Parallel dazu werden in Deutschland durch die Landesarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) Arbeitshilfen zur Umsetzung der EU-WRRL erarbeitet.

In den Bewirtschaftungsplänen müssen die kosteneffizientesten Maßnahmekombinationen für jeden Wasserkörper identifiziert werden, die zur Erreichung der Umweltziele notwendig sind. Diese Maßnahmepläne sind bis 2012 umzusetzen.

(1) Kostendeckungsprinzip

Das Kostendeckungsprinzip gilt als wesentlicher Bestandteil der EU-WRRL. Nach Art. 9 Abs. 1 EU-WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Grundsatz der Kostendeckung

44 S. Lanz/Scheuer, S. 38.

45 D. Ruchay, Die WRRL der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR Sonderheft 2001, S. 119.

46 Vgl. E. Interwies/R. A. R. A. Kraemer, Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Endbericht an das Umweltbundesamt, Juli 2001, S. 6, <http://www.umweltbundesamt.org/fpdf-1/2486.pdf> (31.03.2005).

der Wasserdienstleistungen einschließlich der umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen. Dabei wird die Bedeutung der Wassergebührenpolitik für die Nutzung der Wasserressourcen hervorgehoben und konkretisiert. Nach Art. 9 Abs. 1 EU-WRRL haben die Mitgliedstaaten bis 2010 dafür zu sorgen, dass

- *„die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;*
- *dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“*

Art. 9 EU-WRRL bezieht sich auf die Kosten der in Art. 2 Abs. 38 EU-WRRL genannten „Wasserdienstleistungen“. Darunter werden alle Dienstleistungen verstanden, *„die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:*

- *Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser;*
- *Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten.“*

Im Hinblick darauf hat die *EU-Working Group Economics* eine konkretisierende Definition formuliert, da eine einheitliche Interpretation unerlässlich erscheint, um die Ausgangssituationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu vergleichen und Verzerrungen zu verhindern. Danach werden unter dem Begriff der Wasserdienstleistungen alle „klassischen“ Aktivitäten der Wasserver- und Abwasserentsorgung verstanden, unabhängig davon, ob es sich um öffentliche oder private Unternehmen handelt. Umfasst wird auch die Eigenversorgung, von einer Bagatellgrenze abgesehen. Ebenfalls einbezogen wird das Aufstauen für wirtschaftliche Aktivitäten, etwa für die Schifffahrt oder die Erzeugung von Wasserkraft. Die genannten Sektoren sollen jeweils „angemessene“, d. h. proportionale Beiträge zur Deckung der Kosten leisten.⁴⁷

Anhang III legt fest, was die wirtschaftliche Analyse zur Berücksichtigung des Kostendeckungsgrundsatzes beizutragen hat. Danach muss die wirtschaftliche Analyse – unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten – genügend detaillierte Daten enthalten, um die einschlägigen Berechnungen durchzuführen, die erforderlich sind, „um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen.“ Sofern erforderlich sollen dabei auch

⁴⁷ Vgl. E. Interwies/R. A. Kraemer, Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Endbericht an das Umweltbundesamt, 2001, S. 7.

die „Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserleistungen“ sowie die „Schätzungen der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen“ berücksichtigt werden. Diesbezüglich besteht jedoch noch Konkretisierungsbedarf durch die „EU Working Group Economic“.

Die einzelnen Kostenkategorien, die für das Prinzip der Kostendeckung relevant werden, werden durch die sog. *Preismitteilung der EU-Kommission* näher erläutert. Die Mitteilung differenziert zwischen „finanziellen Kosten“, „Umweltkosten“ (hier durch Wassernutzungen) und „Ressourcenkosten“. Wie aber in einer im Auftrag des *Umweltbundesamt* entstandenen Untersuchung zutreffend hervorgehoben wird, sind zur Schaffung angemessener Anreize durch die Wassergebührenpolitik mit dem Ziel einer effizienten Wassernutzung i. S. v. Art. 9 Abs. 1 EU-WRRL vor allem Informationen über die verschiedenen Finanzströme im Bereich der Wasserdienstleistungen erforderlich.⁴⁸ Dazu zählen Geldleistungen des Staates (Subventionen an Wasserdienstleistungsunternehmen oder Endabnehmer/-innen), Zahlungen derjenigen, die Wasserdienstleistungen beziehen, an private oder staatliche Wasserdienstleistungsunternehmen (Entgelte; Gebühren, Abgaben) sowie Zahlungen der Wasserdienstleistungsunternehmen an den Staat (Gebühren, Abgaben, Entgelte). Der tatsächlich vorherrschende Grad der Kostendeckung in einem Flusseinzugsgebiet lässt sich nur dann feststellen, wenn die tatsächlich gezahlten Preise durch die Endabnehmer/-innen bekannt sind. Angemessene Beiträge zur Kostendeckung müssen dabei zwischen den drei Bereichen „Industrie“, „Privathaushalt“ und „Landwirtschaft“ differenzieren und insofern gesonderte Preise ausweisen. Darüber hinaus sind Informationen über die mit den Preisen verbundenen Leistungen der Wasserdienstleistungsunternehmen erforderlich. Insofern bedarf es noch umfassender Informationserhebungen und Analysen in den Mitgliedstaaten.

Für Deutschland lässt sich aufgrund der aktuellen Informationsgrundlage nach Angaben des *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (2001) feststellen, dass prinzipiell vollkostendeckende Wasserpreise erhoben werden. Allerdings werden die „externen Effekte“, also die Umweltkosten, derzeit noch nicht berücksichtigt. Nach den vorliegenden Vergleichsrechnungen ist gleichwohl erkennbar, dass die derzeit geltenden Wasser- und Abwasserentgelte etwa 80 v. H. der gesamten Kosten abdecken. Damit liegt der Kostendeckungsgrad in Deutschland in jedem Fall über dem Grad der Kostendeckung in Großbritannien (etwas höher), in Frankreich (höher) und in Italien (sehr viel höher).⁴⁹ Dieses Ergebnis gilt es im Blick zu behalten, wenn an späterer Stelle auf das Modell des materiell privatisierten Wassersektors in England/Wales sowie auf das Konzessionsmodell in Frankreich eingegangen wird.⁵⁰

Ogleich der Kostendeckungsgrundsatz ein wichtiges konzeptuelles Element der EU-WRRL darstellt und damit inhaltlich Prinzip 4 der wegweisenden „Dublin Principles“⁵¹ implementiert, verlangt Art. 9 EU-WRRL nicht die volle Kostendeckung nach dem Verursacherprinzip um jeden Preis. Art. 9 Abs. 1 EU-WRRL lässt vielmehr Lockerungen

48 E. Interwies/R. A. Kraemer, Ökonomische Anforderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Endbericht an das Umweltbundesamt, 2001, S. 8 ff.

49 BMU (Hrsg.), Der Wassersektor in Deutschland. Methoden und Erfahrungen, 2001, S. 115.

50 Dazu näher zu E. III. 1. und 2.

51 Dazu ausführlich im ersten Teil der Arbeit.

unter Berücksichtigung der „sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung“ sowie aus Gründen der geographischen und klimatischen Gegebenheiten einer bestimmten Region bzw. bestimmter Regionen zu. Allerdings sind auch diese Lockerungen im Lichte der Zielsetzung der Richtlinie zu betrachten, die den nachhaltigen Umgang mit der Umweltressource Wasser fördern will. Wirtschaftliche Auswirkungen erscheinen daher nur begrenzt berücksichtigungsfähig. Schließlich beruht der Kostendeckungsgrundsatz gerade auf dem Gedanken, über flankierende kostendeckende Wasserpreise und eine entsprechende Wassergebührenpolitik in den Mitgliedstaaten einen ressourceneffizienten, also sparsamen und gerechten Umgang mit dem Umweltgut Wasser zu erreichen. Der Kostendeckungsgrundsatz erfordert jedoch nicht, alle Verursacher/-innen ungeachtet ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an der Kostendeckung zu beteiligen. Insofern kann an das Gebot der inter- und intragenerationellen Teilhabegerechtigkeit, das dem Nachhaltigkeitsgrundsatz inhärent ist, angeknüpft werden, vor allem aber an das soziale Menschenrecht auf Zugang zu einer angemessenen Grundversorgung mit sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen. Der Zugang zu existentiellen Wasserleistungen wird sowohl durch Prinzip 4 der „Dublin Principles“, den daran anknüpfenden Nachhaltigkeitsgrundsatz als auch das „Menschenrecht auf Wasser“ gewährleistet. Sofern diese Grundversorgung mit dem Kostendeckungsgrundsatz kollidiert, kommt regelmäßig eine Lockerung in Betracht, um die sozialen Auswirkungen der finanziellen Belastung Einzelner durch eine volle Kostendeckung angemessen abzufedern. Insofern ist eine menschenrechtlich und sozialstaatlich fundierte Kostenumverteilung geboten, die durch das Kostendeckungsprinzip nicht ausgeschlossen wird. Diesem Gedanken entspricht es, dass in Deutschland die einfachgesetzliche Verankerung des Kostendeckungsprinzips in den Kommunalabgabengesetzen der Länder regelmäßig das Verbot der Kostenüberschreitung umfasst, um unangemessene Gewinne der kommunalen Wasserunternehmen zu Lasten der Bevölkerung zu verhindern und eine solidarische, sozial verträgliche Preisgestaltung sicherzustellen. Eine Ausnahme bildet insoweit jedoch das Land Berlin, das im Rahmen der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe für diese eine Freistellung von dem Verbot der Kostenüberschreitung gesetzlich geregelt hat, um marktwirtschaftlich ausgerichtete Gewinnmargen für die beteiligten Privatunternehmen zu ermöglichen.⁵² Diese Zielsetzung findet in Art. 9 EU-WRRL keine Grundlage und läuft zudem Erwägungsgrund 1 EU-WRRL zuwider. Danach ist Wasser ausdrücklich „keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“. Daher verbietet sich jede hoheitliche Maßnahme, die auf eine Kommerzialisierung des Umweltgutes Wasser hinausläuft oder entsprechende Kommerzialisierungsentwicklungen begünstigt.

(2) Maßnahmenprogramme

Die wirtschaftliche Analyse erlangt auch im Rahmen der Maßnahmenprogramme Bedeutung, die zur Erreichung der Umweltziele nach Art. 4 EU-WRRL im Zusammenhang mit dem Konzept der integrierten Gewässerbewirtschaftung aufzustellen sind. Insofern werden Art. 11 und Art. 5 EU-WRRL relevant. Nach Art. 11 EU-WRRL hat jeder Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil

52 Zum Berliner Holding Modell ausführlich unten zu F. III. 3. b. bb. (3).

einer internationalen Flussgebietseinheit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Analysen gem. Art. 5 ein Maßnahmenprogramm festgelegt wird, um die Ziele des Art. 4 zu verwirklichen. Eine der in Art. 5 EU-WRRL genannten Analysen ist die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung i. S. v. Anhang III. Insofern sind – unter Berücksichtigung der Kosten für die Datenerhebung – genügend Informationen erforderlich, um die in Bezug auf die „Wassernutzung“ kosteneffizientesten Kombinationen der in das Maßnahmenprogramm nach Art. 11 aufzunehmenden Maßnahmen auf der Grundlage von Schätzungen ihrer potentiellen Kosten beurteilen zu können. Dabei ist der Begriff der „Wassernutzungen“ i. S. v. Art. 2 Abs. 39 EU-WRRL zugrunde zu legen. Danach handelt es sich um „Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Art. 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand.“ Diese Definition gilt nach Art. 2 EU-WRRL ausdrücklich für die wirtschaftliche Analyse gem. Art. 5 und Anhang III. Daraus ergibt sich, dass der Begriff der „Wassernutzung“ als eine Erweiterung des Begriffs der Wasserdienstleistungen definiert wird.

Ausdrücklich hervorzuheben ist, dass die oben beschriebenen ökonomischen Ansätze im Rahmen des Gesamtkonzepts der EU-WRRL allein die Funktion haben, die Effektivität der Zielerreichung im Hinblick auf die mit der Richtlinie angestrebte ökologische Zielsetzung zu erhöhen. Die ökonomischen Anforderungen der EU-WRRL dienen einer umfassenden Abbildung der realen „Nutzungskosten“, die durch die vielfältige Inanspruchnahme des Umweltmediums Wasser bzw. der Naturressource Wasser für die Allgemeinheit entstehen. Die angemessene Umlegung dieser Kosten nach dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip sowie die Ausrichtung an kosteneffizienten Maßnahmen setzt ersichtlich einen Begriff der „Öko-Effizienz“ voraus, der externe Umweltkosten internalisiert. Diese ökonomischen Anforderungen der EU-WRRL dienen allein der Effektivitätssteigerung der in Art. 4 EU-WRRL vorgegebenen Umweltziele. Sie stehen in keinem Zusammenhang mit der im Zentrum der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik stehenden Forderung einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung des Wassersektors unter Bezugnahme auf eine „klassische“ Kosten-Nutzen-Analyse, welche ökologische und soziale Kosten regelmäßig ausblendet. Erwägungsgrund 1 der EU-WRRL, welcher ausdrücklich erklärt, dass „Wasser keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden“ müsse, spricht zudem gegen die Implementierung marktwirtschaftlicher Strukturen, die zu einer Kommerzialisierung des öffentlichen Gutes Wasser führen. Dieser Aspekt erlangt Bedeutung für die umstrittene Frage, ob sich marktwirtschaftlich orientierte Gewinnmargen von Privatunternehmen, die im Rahmen von „Public-Private-Partnerships“ in die öffentliche Wasserversorgung oder Entwässerung einbezogen sind, in der Preiskalkulation für Entgelte bzw. Gebühren, die den Endverbrauchern/-innen in Rechnung gestellt werden, niederschlagen darf. Darauf wird im Zusammenhang mit dem „Berliner Holding Modell“ zurückzukommen sein.⁵³

ee. Partizipation

Besondere Bedeutung kommt dem zivilgesellschaftlichen Steuerungsansatz der EU-WRRL zu. Art. 14 EU-WRRL sieht die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit vor, einschließlich

53 Dazu ausführlich unten III. 3. b. bb.

sog. „interessierter Stellen“. Damit zielt die EU-WRRL ausdrücklich auf eine aktive Partizipation der Zivilgesellschaft in allen wasserwirtschaftlichen Angelegenheiten. Art. 14 EU-WRRL ist gleichermaßen an Einzelpersonen wie auch an Verbände adressiert, die sich in die verschiedenen Phasen des integrierten Gewässermanagements einbringen sollen. Dementsprechend soll die Bevölkerung in geeigneter Weise informiert und an wasserrelevanten Entscheidungen beteiligt werden. Dies dürfte auch für Entscheidungen über die örtliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gelten, da sich diese direkt auf den lokalen Wasserhaushalt auswirken. Der Art. 14 EU-WRRL zugrunde liegende Ansatz entspricht Prinzip 2 der „Dublin Principles“ und den Vorgaben der Agenda 21, insbesondere Kapitel 18 (Kapitel 26 bis 28). Darin spiegelt sich letztlich eine Entwicklung, die sich seit Ende der 1990er Jahre vor allem auf internationaler und europäischer Ebene erkennen lässt und auf eine Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung hinausläuft. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die Aarhus Konvention von 1998.⁵⁴ Die in Deutschland bislang herrschende Praxis der Bürgerbeteiligung wird diesen Vorgaben kaum gerecht.

In Deutschland ist der Gedanke der aktiven zivilgesellschaftlichen Partizipation, der starke plebiszitäre Züge erkennen lässt, bislang kaum ausgeprägt. Hier dominiert immer noch das klassische verwaltungsrechtliche Denken in der Kategorie der subjektiven Abwehrrechte (§ 42 Abs. 2 VwGO „Klagebefugnis“). Altruistische Verbandsklagen zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen haben es hingegen schwer, da sie durch Exekutive und Politik eher als störend denn als hilfreich empfunden werden. Zudem wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung in den 1990er Jahren im Wege der sog. Beschleunigungsgesetzgebung gerade als Verfahrenshindernis kritisiert und abgebaut. Sieht man einmal von Enteignungs- oder Planfeststellungsverfahren ab, so erfolgt die Beteiligung der örtliche Öffentlichkeit in der Regel lediglich mittelbar über die kommunalen Parlamente, Art. 28 Abs. 2 GG. Art. 14 EU-WRRL bezweckt jedoch ausdrücklich eine „aktive Beteiligung“ und geht damit über die bloß mittelbare Mitwirkung deutlich hinaus.⁵⁵ Allerdings lässt Art. 14 EU-WRRL offen, wie diese Form der Beteiligung konkret aussehen soll. Die nähere Ausgestaltung der „aktiven Beteiligung“ bleibt somit den Mitgliedstaaten überlassen. Die infolge der Umsetzung des Art. 14 EU-WRRL inzwischen erlassenen Regelungen auf Bundes- und Landesebene lassen die Organisation der aktiven Beteiligung und die zu Beteiligten weitgehend im Unbestimmten, so dass der Exekutive letztlich ein weiter Gestaltungsspielraum bleibt, um neue Formen der „aktiven Beteiligung“ zu initiieren und auszuprobieren. Die Bundesländer setzen die „aktive Beteiligung“ inzwischen vielfach durch Beiräte, Arbeitskreise, Foren und Steuerungsgruppen um. Es handelt sich dabei um Gremien, die an der Erarbeitung der Wasserpläne mitwirken. Ob diese Form der Beteiligung tatsächlich eine aktive Partizipation der Betroffenen ermöglicht, bleibt jedoch abzuwarten.⁵⁶

54 Darin haben sich die Signatarstaaten verpflichtet, ihre Bürger und Bürgerinnen über Umweltangelegenheiten zu informieren, ihnen den Zugang zu den Gerichten zu eröffnen und sie an der Genehmigung von umweltschädlichen Vorhaben zu beteiligen, dazu näher A. Fisahn, ZUR 2004, 136 ff.; M. Zschiesche, ZUR 2001, S. 177 ff.

55 Vgl. auch Erwägungsgrund 46.

56 Sehr kritisch A. Fisahn, Formalisierung des informalen Rechtsstaats, KJ 2006, S. 12 ff., der zu Recht darauf hinweist, dass diese Gremien überwiegend mit Angehörigen der Exekutive und Wirtschaftsverbände besetzt sind („Kungelgremien“).

b. EG-Gewässerschutzrichtlinie

Die auf der Grundlage der Art. 100, 235 EWG-Vertrag erlassene Gewässerschutzrichtlinie⁵⁷ geht grundsätzlich vom Emissionsprinzip aus, sie postuliert ein gemeinschaftsweites Genehmigungserfordernis für die Einleitung bestimmter gefährlicher Stoffe und fordert für diese die Festlegung von Grenzwerten. Eine Liste I und eine Liste II definieren, wann es sich um einen gefährlichen Stoff i.S. der Gewässerschutzrichtlinie handelt. Beide Listen enthalten jedoch nur Beschreibungen von Stoffen, Stoffgruppen und Stofffamilien, ohne einzelne Stoffe konkret zu benennen oder konkrete Emissionsgrenzwerte festzusetzen. Dies ist Aufgabe der Tochter- oder Folgerichtlinien. Versuche, Stoffe der Liste II auf Gemeinschaftsebene zu regeln, scheiterten in der Vergangenheit jedoch vollständig. Für Stoffe der Liste I hat die Kommission 1982 zwar eine Auswahlliste mit 132 Stoffen erstellt; lediglich für 17 hiervon wurden in Folgerichtlinien⁵⁸ aber Emissionsgrenzwerte normiert. Dieses erhebliche Konkretisierungsdefizit sowie der Verzicht auf Summen- und Wirkparameter und die von der Gewässerschutzrichtlinie auf britischen Druck hin eröffnete Alternative, gegebenenfalls statt Emissionsgrenzwerten Qualitätsziele vorzugeben, haben letztlich dazu geführt, dass sich die Gewässerschutzrichtlinie nicht zu dem effektiven Instrument des Gewässerschutzes entwickelt hat, als das sie gedacht war.⁵⁹

c. EG-Grundwasserrichtlinie

Auch die Grundwasserrichtlinie⁶⁰ basiert auf Art. 100, 235 EWG-Vertrag, sie ist wie die Gewässerschutzrichtlinie einzelstoffbezogen und enthält in ihrem Anhang ebenfalls zwei Listen für die Bestimmung der i. S. der Grundwasserrichtlinie gefährlichen Stoffe. Vom Grundsatz her sind Einleitungen von Substanzen der Liste I in das Grundwasser zu verhindern, solche von Stoffen der Liste II zu begrenzen. Die Forderung nach einem Einleitungsverbot von Stoffen der Liste I weicht die Grundwasserrichtlinie im Folgenden u.a. durch die Differenzierung zwischen direkten und indirekten Einleitungen selbst wieder auf, eine Konkretisierung der Stoffe der Liste II sowie diesbezügliche Emissionsgrenzwerte fehlen. Insbesondere auch in Anbetracht dieser Unbestimmtheit war die Grundwasserrichtlinie wiederholt Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH.⁶¹ Ein

57 Richtlinie des Rates v. 4.5.1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft 76/464/EWG, ABl. EG 1976, Nr. L 129/23; geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, ABl. EG 1991, Nr. L 377/48.

58 Richtlinie des Rates v. 22.3.1982 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen aus dem Industriezweig Alkalichloridelektrolyse 82/176/EWG, ABl. EG 1982, Nr. L 81/29; Richtlinie des Rates v. 26.9.1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen 83/513/EWG, ABl. EG 1983, Nr. L 291/1; Richtlinie des Rates v. 8.3.1984 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen mit Ausnahme des Industriezweigs Alkalichloridelektrolyse 84/156/EWG, ABl. EG 1985, Nr. L 174/49; Richtlinie des Rates v. 9.10.1984 über Grenzwerte und Qualitätsziele für Ableitungen von Hexachlorcyclohexan 84/491/EWG, ABl. EG 1984, Nr. L 274/1,

59 Kritisch auch *R. Breuer*, DVBl. 1997, 1211 ff.; *R. Breuer*, Der Schutz der Meere im innerstaatlichen Recht - Wasserrecht, in: H.-J. Koch/Lagoni (Hrsg.), S. 205, 229; *Krämer*, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S.7, 21; *Delwing*, Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts, 1995, S.49 ff.; *C. Ziehm*, Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht und die Implementation in Deutschland und Frankreich, 1998, S.126 ff.

60 Richtlinie des Rates v. 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe 80/68/EWG, ABl. EG 1980, Nr. L 20/43; geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, ABl. EG 1991, Nr. L 377/48.

61 Vgl. EuGH, Urt. v. 22.2.1991 (Kommission./Italien), Rs. 360/87, Slg. 1991, S.791 ff.; Urt. v. 28.2.1991 (Kommission ./ Deutschland), Rs. C-131/88, EuGH Slg. 1991, S. 825 ff.

flächendeckender Grundwasserschutz konnte durch die Grundwasserrichtlinie jedoch nicht erreicht werden, da diffuse Eintragungen unberücksichtigt bleiben. Nitrate und Pflanzenschutzmittel werden von der Richtlinie nicht erfasst.⁶²

d. EG-Trinkwasserrichtlinie

Die Richtlinie des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch 98/83/EG⁶³ wurde aufgrund von Art. 130s EGV a.F. erlassen. Art. 2 der novellierten Trinkwasser-RL konkretisierte den Begriff des Trinkwassers, der nun „alles Wasser“ umfasst, das zum Trinken, Kochen, zur Zubereitung von Speisen oder zu häuslichen Zwecken bestimmt ist, ungeachtet der Herkunft und ungeachtet dessen, ob es aus einem Verteilungsnetz, in Tankfahrzeugen, in Flaschen oder anderen Behältern bereitgestellt wird. Ferner fällt unter den Begriff – wie auch bereits nach der alten Richtlinie – das Wasser, das in Lebensmittelbetrieben zur Herstellung, Behandlung von Erzeugnissen oder Substanzen verwendet wird. Klargestellt wurde durch die Neuregelung vor allem, dass sich der Begriff nicht nur auf Wasser aus einem Verteilungsnetz beschränkt.⁶⁴ Sie normiert zum Schutz der menschlichen Gesundheit Qualitätsanforderungen an das zum menschlichen Gebrauch bestimmte Wasser. Durch die Richtlinie 98/83/EG wurde die „alte“ Trinkwasserrichtlinie 80/778/EWG⁶⁵, deren Vollzug sich u.a. aufgrund der Vielzahl von Parametern als problematisch erwiesen hatte, umfassend novelliert und an die heutigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips angepasst.⁶⁶ Die Mitgliedstaaten haben danach sicherzustellen, dass das Trinkwasser genusstauglich und rein ist, Art. 4 Abs. 1. Das bedeutet, dass das Wasser Mikroorganismen, Parasiten und Stoffe jedweder Art nicht in einer Anzahl oder Konzentration enthalten darf, die eine potentielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellt. Die in der Trinkwasserrichtlinie von 1980 verwandten Begriffe der „zulässigen Höchstkonzentration“ i. S. eines Grenzwertes und des „Richtwertes“ werden in Anhang I der Novelle durch einen einheitlichen „Parameterwert“ mit gesundheitlicher Relevanz oder mit Indikatorfunktion ersetzt. Den in Anhang I der Richtlinie nunmehr noch für 48 Parameter festgelegten Mindeststandards muss entsprochen werden. Allerdings sind zeitlich befristete Überschreitungen der Parameterwerte zulässig, wenn hiermit keine Gesundheitsgefahren verbunden sind, die Verbraucher und Verbraucherinnen umfassend unterrichtet werden und ein Sanierungsplan vorgelegt wird, Art. 8 und Art. 9. Positiv hervorzuheben ist insbesondere die Beibehaltung des Einzelwertes für Pestizide von 0,1 µg/l und der Gesamtkonzentration der Pestizide von 0,5 µg/l sowie die Herabsetzung des Parameterwertes für Blei von 50 auf 10 µg/l durch die Novelle.⁶⁷ Die novellierte

62 Kritisch auch R. Breuer, Grundlagen, § 66 Rn. 34 f.; Ders., Entwicklungen des europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege, Irrwege, 1993, S.10, 42; G. Lübbe-Wolff, Die Bedeutung des EG-Rechts für den Grundwasserschutz, in: Koch/Behrens (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S.127, 155; Ziehm, S.132 f.

63 ABl. EG 1998, Nr. L 330/32, berichtet ABl. EG 1999, Nr. L 45/55.

64 Vgl. dazu J. J. Trogemann, Sicherstellung der Trink- und Mineralwasserqualität unter Berücksichtigung der Neuregelung der Trinkwasserrichtlinie (RL98/83/EG) und der Mineralwasserrichtlinie (RL96/70/EG), 2000, S. 66 f.

65 Richtlinie des Rates v. 15. 7.1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (80/778/EWG), ABl. EG 1980, Nr. L 229/11.

66 Vgl. RSU, Umweltgutachten 2000, Tz.658 ff.; Seeliger, ZfW 1999, S. 1 ff.; insb. zu den Vollzugsproblemen der „alten“ Trinkwasserrichtlinie Demmke, Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten: Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie, 1994; Kolkman, Die EG-Trinkwasserrichtlinie – die Nitrat- und Pestizidgrenzwerte und ihre Umsetzung im deutschen Umweltrecht, 1991.

67 Dies bedeutet aufgrund der noch vorhandenen Vielzahl von Hausanschlussleitungen aus Blei einen erheblichen

Trinkwasserrichtlinie war bis zum 25. Dezember 2000 in nationales Recht umzusetzen, ihre Anforderungen mussten bis spätestens Ende 2003 erfüllt werden, für den Parameter Blei ist jedoch eine Übergangsfrist von 15 Jahren ab Inkrafttreten der Richtlinie vorgesehen. Damit sind die Qualitätsanforderungen insgesamt verschärft worden, wodurch dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen wurde. Andererseits ist mit der Novelle auch ein größerer Raum für Ausnahmegenehmigungen bei Grenzwertüberschreitungen geschaffen worden.⁶⁸

e. EG-Nitratrichtlinie

Ziel der auf Art. 130s EGV a.F. gestützten Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen 91/676/EWG⁶⁹ ist es, Gewässerverunreinigungen durch Nitrate aus der Landwirtschaft zu reduzieren und einer weiteren Verunreinigung vorzubeugen. Erstmals wird mit der Nitratrichtlinie auf Gemeinschaftsebene die Landwirtschaft als (diffuse) Belastungsquelle aus Umwelt- und Gesundheitsschutzgründen einer Regelung unterworfen.⁷⁰ Die Nitratrichtlinie liefert zudem (erstmals) einen Beitrag zu einem flächendeckenden Grundwasserschutz. Die Vorgaben der Nitratrichtlinie betreffen in erster Linie sog. gefährdete Gebiete. Oberflächengewässer, die der Trinkwassergewinnung dienen, und Grundwasser mit einem Nitratgehalt von 50 mg/l oder mehr gelten nach Art. 3 Abs.1 i.V.m. Anhang I als „verunreinigt“. Die Einzugsgebiete solcher verunreinigten Gewässer sind von den Mitgliedstaaten als „gefährdete Gebiete“ zu bestimmen, Art. 3 Abs. 2 und 3. Die Ausweisung gefährdeter Gebiete war bis Dezember 1993 abzuschließen. Für die gefährdeten Gebiete sind Aktionsprogramme zu erarbeiten, die als „Regeln der guten fachlichen Praxis“ Anforderungen an die zeitliche und örtliche Anwendung von Düngemitteln, an eine pflanzenbedarfsgerechte Düngemittelplanung, an die Güllelagerung sowie Bestimmungen für eine umweltgerechte Bodenbewirtschaftung enthalten sollen. In Abhängigkeit von den jeweiligen Standortbedingungen und vom Stickstoffbedarf der Pflanzen sind Höchstmengen für Düngemittel festzusetzen. Zulässige absolute Jahreshöchstmenge für Wirtschaftsdung ist nach der Richtlinie eine Menge, die 170 kg/ha Stickstoff enthält.⁷¹ Im Hinblick auf die i. S. der Nitratrichtlinie nicht gefährdeten Gebiete sind die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 verpflichtet, ebenfalls Regeln der guten fachlichen Praxis zu erarbeiten. Die Anwendung dieser Regeln ist hier jedoch nicht zwingend, auch die Obergrenze von 170 kg/ha Stickstoff pro Jahr muss nicht beachtet werden.

f. EG-Pestizidrichtlinie

Die Richtlinie des Rates vom 5. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von

finanziellen Aufwand, vgl. RSU, Umweltgutachten 2000, Tz.660; Seeliger, ZfW 1999, 3; Ziehm, S.105.

68 Kritisch vor allem hinsichtlich der Bestimmtheit der neuen Qualitätsvorgaben *Jens J. Trogemann*, Sicherstellung der Trink- und Mineralwasserqualität unter Berücksichtigung der Neuregelung der Trinkwasserrichtlinie (RL98/83/EG) und der Mineralwasserrichtlinie (RL96/70/EG), 2000, S. 371 f., der insbesondere eine weitere Konkretisierung der Grenzwerte für Pestizide anmahnt.

69 ABl. EG 1991, Nr. L 375/1.

70 S. vertiefend *Möker*, § 16 III.1.a); Linden, Gewässerschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung, 1993, S. 26 ff.; *Conrad*, Nitratpolitik im internationalen Vergleich, 1992, S.189 ff.; *Luenstedt*, ZfW 1992, 483 ff.

71 Zur Bedeutung dieser Höchstmenge s. von Urff, Umweltschutz und europäische Agrarpolitik, in: *H.W. Rengeling* (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, 1988, S.103, 107.

Pflanzenschutzmitteln 91/414/EWG⁷² schafft ein gemeinschaftsweites Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln. Primär handelt es sich um eine auf Grund von Art. 43 EGV a.F. ergangene Binnenmarktrichtlinie. In den Erwägungsgründen wird allerdings auch der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt als Ziel benannt. Ein Pflanzenschutzmittel kann nach Art. 4 Abs. 1 nur zugelassen werden, wenn seine Wirkstoffe in der Positivliste des Anhangs I aufgeführt werden. Ferner dürfen keine direkten oder indirekten schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier etwa über das Trinkwasser oder auf das Grundwasser hervorgerufen werden. Unter Berücksichtigung der Kontamination von Wasser (einschließlich des Grund- und Trinkwassers) dürfen keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sein. Das Vorliegen solcher i. S. der Richtlinie schädlichen und unannehmbaren Auswirkungen ist anhand der sog. einheitlichen Grundsätze in Anhang IV zu beurteilen. Der Anhang VI der Pestizidrichtlinie vom 27. Juli 1994⁷³, mit dem das Prinzip des flächendeckenden Grundwasserschutzes aufgegeben worden war, indem das Zulassungskriterium von 0,1 µg/l nur noch für Grundwasser gelten sollte, welches der Trinkwasserversorgung dient, ist zunächst vom EuGH – aus formellen Gründen – aufgehoben worden.⁷⁴

g. EG-Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser

Die Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG)⁷⁵ dient dem Schutz der Umwelt vor schädlichen Auswirkungen der kommunalen Abwässer und der Abwässer aus bestimmten Industriebranchen. Sie erging auf der Grundlage des Art. 130s EGV a.F. und schafft die Voraussetzung für eine gemeinschaftsweite „Abwasserpolitik“. Die Richtlinie normiert gemeinschaftsweite Mindestanforderungen an die Abwasserbehandlung, um den Nährstoffeintrag in die Gewässer, insbesondere auch in die Nordsee, zu verringern.

Zum einen sind die Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Größe zeitlich gestaffelt gemäß Art. 3 Abs.1 mit Kanalisationssystemen auszustatten. Zum anderen ist für kommunale Abwasser vor ihrer Einleitung eine biologische Behandlung vorzusehen. Für die Parameter „biochemischer Sauerstoffbedarf“, „chemischer Sauerstoffbedarf“ und „suspendierte Schwebstoffe“ gibt Anhang I Konzentrationen bzw. prozentuale Mindestverringierungen vor. Auch die Realisierung der biologischen Abwasserbehandlung ist in Abhängigkeit von der Größe einer Gemeinde zeitlich gestaffelt. Für Einleitungen in von den Mitgliedstaaten nach Art. 5 auszuweisenden sog. „empfindliche Gebieten“ schreibt die Richtlinie weitergehende Anforderungen durch strengere Konzentrationswerte oder eine Mindestverringierung für die Parameter „Phosphor insgesamt“ und „Stickstoff insgesamt“ vor. Auf der anderen Seite ermöglicht die Richtlinie in sog. „weniger empfindlichen Gebieten“ gem. Art. 6 Ausnahmen von den grundsätzlich geltenden Einleitungswerten. Hier gilt es zu verhindern, dass die

72 ABl. EG 1991, Nr. L 230/1; geänd. durch die Richtlinie 93/71/EWG, ABl. EG 1993, Nr. L 221/27 und durch die Richtlinie 94/37/EG, ABl. EG 1994, Nr. L 194/65. Durch die Richtlinie 96/46/EG, ABl. EG 1997, Nr. L 214/18, ist die Pflanzenschutzmittelrichtlinie erneut geändert worden.

73 Richtlinie des Rates v. 27.7.1994 zur Festlegung des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG (94/43/EG), ABl. EG 1994, Nr. L 227/31.

74 EuGH, Urt. v. 18.6.1996, Rs. C-303/94 („Parlament ./i. Rat“), Slg. 1996, S.2943 ff.

75 ABl. EG 1991, Nr. L 135/40.

„geringere Empfindlichkeit“ letztlich mit einer „geringeren Schutzbedürftigkeit“ gleichgesetzt wird.⁷⁶ In Anbetracht der gebietsbezogenen Betrachtungsweise der Einleitungsanforderungen kann eine konsequente Angleichung des Gewässerschutzes innerhalb der Gemeinschaft durch die Richtlinie nicht erreicht werden.⁷⁷ Durch die Differenzierung nach unterschiedlichen Gebieten kann jedoch regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden⁷⁸; die Richtlinie stellt insoweit einen umweltpolitischen Kompromiss dar.⁷⁹ Für die Einleitung von Industrieabwässern in öffentliche Kanalisationen und Kläranlagen war nach Art. 11 von den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1993 eine Regelung zu treffen. Industrielle Direktinleiter bestimmter Industriebranchen waren bis 31. Dezember 1993 ebenfalls einer Regelung zu unterwerfen, Art. 13. In den Art.12 und Art. 14 ist eine Wiederverwendungspflicht für die behandelten Abwässer und die bei der Behandlung anfallenden Klärschlämme vorgesehen. Konkretere Vorgaben fehlen jedoch.⁸⁰

h. IVU-Richtlinie

Die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung 96/61/EG⁸¹, sog. IVU-Richtlinie, trifft grundsätzlich neue Regelungen für Anlagenzulassungen in der Gemeinschaft. Sie enthält medienübergreifende und damit auch für den Gewässerschutz relevante Regelungen, Art. 1. Erfasst werden neben den Emissionen aus den in der Richtlinie näher bestimmten Tätigkeiten in Luft und Boden auch Emissionen in Wasser. Daher müssen Abwassereinleitungen aus Anlagen i. S. der IVU-Richtlinie den Genehmigungsanforderungen dieser Richtlinie entsprechen. Durch die IVU-Richtlinie entfällt die bislang in der Gewässerschutzrichtlinie vorgesehene Möglichkeit, ausnahmsweise an Stelle von Emissionsgrenzwerten Qualitätsziele zu benennen. Als problematisch gilt jedoch, dass die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten nach der IVU-Richtlinie auf Gemeinschaftsebene unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip nur dann erfolgen soll, wenn sich herausgestellt hat, dass die Gemeinschaft tätig werden muss, Art. 18 Abs. 1. Dies hat Bedeutung für die große Anzahl der gefährlichen Stoffe, für die keine Emissionsgrenzwerte durch Folgerichtlinien der Gewässerschutzrichtlinie festgesetzt worden sind.⁸²

76 Dazu *H. Möbs*, Gewässerschutzrecht in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft – Divergierende Zielsetzungen, in: *H.-J. Koch/P. Behrens* (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 112, 122.

77 *H. Möbs*, Gewässerschutzrecht in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft – Divergierende Zielsetzungen, in: *H.-J. Koch/P. Behrens* (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 112, 121 f.; *P. M. Delwing*, Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts, 1995, S. 91 f.

78 Vgl. auch *P. M. Delwing*, Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts, 1995, S. 91 f.; *C. Ziehm*, Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht und die Implementation in Deutschland und Frankreich, 1998, S. 152.

79 *H. Möbs*, Gewässerschutzrecht in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft – Divergierende Zielsetzungen, in: *H.-J. Koch/P. Behrens* (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 112, 121 ff.

80 Siehe allerdings in diesem Zusammenhang Richtlinie des Rates v. 12.6.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (86/278/EWG), ABl. EG 1986, Nr. L 181/6; ferner *Veh/Knopp*, Gewässerschutz nach EG-Recht, 1995, S.56 f.

81 Vgl. zur IVU-Richtlinie *H.-J. Koch*, in: *Ders.* (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 5 Rn. 20.

82 Kritisch zum Vorrang mitgliedstaatlicher Maßnahmen nach der IVU-Richtlinie *Wasielewski*, ZUR 2000, 373, 374; *Caspar*, DÖV 2001, 530.

2. Nationales Wasserwirtschaftsrecht

a. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Für den Bereich des Gewässerschutzes steht dem Bund lediglich die *Rahmengesetzgebungskompetenz* gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG zu.⁸³ Durch die Verfassungsnovelle von 1994⁸⁴ kam es zu einer Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG, der enger gefasst wurde und eine Stärkung der Länderkompetenz bewirkte. Art. 75 Abs. 2 GG regelt jetzt, dass Rahmenvorschriften nur noch in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen.⁸⁵ Art. 72 Abs. 2 GG erlegt dem Bund nun eine besondere Rechtfertigungspflicht für die „Erforderlichkeit“ seiner Gesetzgebung auf. Durch die Entscheidung des BVerfG vom 24.10.2002 („AltenpflegeG“)⁸⁶ wurde die insoweit bestehende Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers beschränkt. Das BVerfG hat in der Entscheidung die volle Justitiabilität der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG festgestellt. Dem Gesetzgeber kommt nun mit der Berufung auf die „Erforderlichkeit“ eine substantielle Darlegungslast zu, d. h. die Pflicht, seine Einschätzung der realen und rechtlichen Voraussetzungen seines Handelns ausdrücklich darzulegen und die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme seiner Kompetenz zu begründen.⁸⁷ Der Versuch, 2004 im Rahmen der „Föderalismuskommission“ zu einer Neuverteilung der Kompetenzen für den Bereich des Naturschutz- und Wasserrechts zu gelangen und dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz einzuräumen, sind vorerst gescheitert.⁸⁸ Die Länder konkretisieren gem. Art. 70 Abs. 1 GG durch eigene Landeswassergesetze den bundesrechtlichen Rahmen und regeln vor allem den Vollzug. Darüber hinaus enthalten alle eine wasserrechtliche Generalklausel und die Rechtsgrundlagen für Gefährdungsmaßnahmen, Sanierungs- und Untersagungsverfügungen. Allerdings enthält das WHG auch eine Reihe von – nur ausnahmsweise zulässigen – Vollregelungen, die keiner weiteren Umsetzung bedürfen.

Materielle Vorgaben finden sich in dem objektiv-rechtlichen Auftrag an den Staat, gem. Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen und damit die gesamte natürliche Umwelt des Menschen zu schützen.⁸⁹ Erfasst wird auch das Umweltmedium Wasser. Art. 20a GG enthält eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung zugunsten des Umweltschutzes („Umweltschutzprinzip“), die bei der Auslegung des einfachen Rechts zu beachten ist. Für die Verwaltung und Rechtsprechung erlangt Art. 20a GG insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe Bedeutung (z. B. „Wohl der Allgemeinheit“, § 1a Abs. 1 S. 2

83 Nach der Rspr. des BVerfG muss den Ländern ein substantiell ausfüllungsbedürftiger Rahmen für eigene, vor allem konkretisierende Regelungen verbleiben, der einzelne Vollregelungen durch Bundesrecht aber nicht ausschließt, BVerfGE 66, S. 250, 285.

84 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27.10.1994, BGBl. 1994 I, S. 3146.

85 Die Vollregelungen des WHG gelten gem. Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG auch nach der Novellierung des Art. 75 GG fort, dazu kritisch *Reichert*, NVwZ 1998, 17 ff.; zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes siehe auch *Schendel*, ZfW 1999, 311 ff; Berendes, ZfW 1999, 212, 215.

86 BVerfGE 106, 62.

87 Vgl. *O. Depenheuer*, Vom „Bedürfnis“ zur „Erforderlichkeit“, ZG 2003, S. 177 ff.; *H. Jochum*, Richtungsweisende Entscheidung des BVerfG zur legislativen Kompetenzordnung des GG, NJW 2003, S. 28; *M. Kenntner*, Zur Verfassungsmäßigkeit des AltPflG (f), DVBl. 2003, S. 259.

88 Vgl. dazu *H.-J. Koch/F. Mechel*, Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, NuR 2004,

89 *H. D. Jarass/B. Pieroth*, GG, 7. Aufl., Art. 20a Rn. 2; *D. Murswiek*, in: *M. Sachs* (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2003, (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 20a Rn. 23 ff.

WHG). Für den Gesetzgeber folgt aus Art. 20a GG die Verpflichtung, den dort vorgesehenen Schutzauftrag durch geeignete und effektive Umweltschutzvorschriften umzusetzen.⁹⁰ Regelungen zum Schutz der Gewässer werden daher insbesondere die Ziele verfolgen, Gewässerbelastungen umfassend vorzubeugen und zur Ressourcenschonung beizutragen. Der Gesetzgeber hat dabei zwar einen weiten Gestaltungsspielraum, er muss jedoch das vom BVerfG entwickelte Untermaßverbot⁹¹ beachten. Art. 20a GG gewährt keine subjektiven Rechte,⁹² kann aber andere grundrechtliche Gewährleistungen und staatliche Schutzpflichten verstärken.⁹³ Dies gilt vor allem in Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 GG.⁹⁴

b. Wasserhaushaltsrecht

Grundlegend für die Wasserwirtschaft ist das *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG)*. Ergänzt wird es durch die Landeswassergesetze, die Regelungen zur Ausfüllung und zum Vollzug des WHG enthalten, darüber hinaus auch Regelungen des privaten Wasserrechts und des Wasserwegerechts.⁹⁵ Gewässerschutzbelangen dienen daneben mittelbar auch andere Gesetze, etwa das *Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln (WRMG)*⁹⁶, oder das stoffbezogene Pflanzenschutzgesetz (PflSchG).⁹⁷ Hier von Interesse ist insbesondere die auf den Gewässerschutz Einfluss nehmende *Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung – TrinkwV) vom 21. Mai 2001*, die aufgrund des Infektionsschutzgesetzes und des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes ergangen ist.⁹⁸

aa. Entwicklung zum vorsorgend-nachhaltigen Wasserwirtschaftsrecht

Seit Mitte der 1960er Jahre⁹⁹ entwickelte sich das Gewässerschutzrecht in der Bundesrepublik kontinuierlich zu einem modernen Umweltgesetz, das heute die vorsorgend-planende, integrierte Gewässerbewirtschaftung und den nachhaltigen Ressourcenschutz in den Mittelpunkt stellt. Die entscheidende Wende nahm es Mitte der 1970er Jahre mit dem ÄndG IV¹⁰⁰ vom 26. April 1976, mit dem das WHG erstmals eine klare ökologische Ausrichtung bekam. Eingefügt wurde § 18a WHG, der in Abs. 1 das Gebot der schadlosen Beseitigung von Abwässern vorschreibt und in Abs. 2 die Erfüllungsverantwortung den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die von den Ländern näher zu bestimmen sind – in der Regel die Kommunen

90 H. D. Jarass/B. Pieroth, GG, 7. Aufl., Art. 20a Rn. 12.

91 Vgl. BVerfGE 88, 203 (LS 6), 254; vgl. auch 53, 30, 57; 77, 170; Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 111 Rn. 165 f.

92 Vgl. dazu BT-Drs. 12/6000, 67; H. D. Jarass/B. Pieroth, GG, 7. Aufl., Art. 20a Rn. 1.

93 Dazu J. Caspar, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 2 Rn.112 ff.

94 Vgl. BVerfGE 56, 54, 73; 77, 381, 402; BVerwGE 101, 1, 10.

95 Hinzu kommen zwei Rechtsverordnungen, die Abwassereinleitungen bzw. das Grundwasser betreffen: die aufgrund § 7a Abs. 1 S. 3, 4, Abs. 2 WHG ergangene Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (AbwV) 2002 und die auf § 6a WHG gestützte Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 80/68/EWG (Grundwasserverordnung), vgl. dazu M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1112 Rn. 19.

96 BGBl. 1987 I, S. 875, zuletzt geändert durch G. v. 03.05.2000, BGBl. 2000 I, S. 632.

97 BGBl. 1998 I, S. 971, ber. S. 1527, 3512.

98 M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1115 Rn. 27.

99 So wurden erstmals durch das ÄndG II v. 6. August 1964 Regelungen über Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe eingefügt, durch das ÄndG III v. 15. August 1967 kamen die Bestimmungen für die Küstengewässer hinzu, vgl. BGBl. 1964 I, S. 611; BGBl. 1967 I, S. 909.

100 Viertes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes v. 26.04.1976, BGBl. 1976 I, S. 1109.

–, vorschreibt. Das ÄndG V vom 25. Juli 1986¹⁰¹ führte zu einer weiteren Verstärkung des ökologischen Ansatzes des Gesetzes, indem die wasserrechtlichen Instrumentarien verbessert und der Vorsorgegrundsatz hervorgehoben wurden.¹⁰² Das ÄndG VI¹⁰³ vom 11. November 1996 passte das deutsche Wasserrecht vor allem an das europäische Gemeinschaftsrecht an. Das technische Anforderungsniveau bei der Abwasserbeseitigung wurde vereinheitlicht (§ 7a WHG)¹⁰⁴, die Stellung des bzw. der Gewässerschutzbeauftragten (§ 21b ff. WHG) sowie der Hochwasserschutz (§§ 1a, 32 WHG) wurden verbessert. Neu eingefügt wurde § 6a WHG, um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts nach Maßgabe der EuGH-Rechtsprechung zu ermöglichen.¹⁰⁵

In den neuen Bundesländern galt das WHG seit dem 1. Juli 1990 zunächst aufgrund des Art. 3 § 2 Abs. 1 Umweltrahmengesetz (URG) i. V. m. Anlage 1 URG ohne Einschränkung. Durch Art. 8 Einigungsvertrag (EV) wurde die Geltung des WHG als Bundesrecht bestätigt.¹⁰⁶ Soweit noch keine konkretisierenden Landeswassergesetze bestanden, galten die Regelungen des Wassergesetzes der DDR¹⁰⁷ nach Art. 3 § 2 Abs. 2 URG i. V. m. Art. 9 Abs. 1 EV landesrechtlich fort, sofern es weder dem GG noch dem durch den EV in Kraft gesetzten Bundesrecht und dem europäischen Gemeinschaftsrecht widersprach.¹⁰⁸ Zwischen 1992 und 1994 wurde das DDR-Wassergesetz durch Landeswassergesetze abgelöst.¹⁰⁹

Vor dem Hintergrund der in den 1990er Jahren bisweilen euphorisch geführten Privatisierungsdiskussion wurde § 18a Abs. 2a WHG – gegen den Widerstand der damaligen Opposition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen) – eingefügt. Damit wurde den Ländern die Option eingeräumt, im Bereich der Abwasserentsorgung materielle Pflichtenübertragungen auf private Dritte vorzunehmen. Darauf wird an späterer Stelle näher einzugehen sein.¹¹⁰ Ein weiterer wichtiger Schritt zur Verstärkung der ökologisch-vorsorgenden Ausrichtung der Wasserwirtschaft stellt die Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27. Juli 2001¹¹¹ (sog. Artikelgesetz) dar. Auf die besonders bedeutsame IVU-Richtlinie wurde bereits eingegangen. Schließlich folgte 2002 mit der Siebten WHG-Novelle zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie¹¹² die tiefgreifendste Veränderung des Wasserwirtschaftsrecht, die den Nachhaltigkeitsgrundsatz implementierte und die medienübergreifende und integrierte Gewässerbewirtschaftung verankerte. Spätestens seit

101 Fünftes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes v. 25.07.1986, BGBl. 1986 I, S. 1165; dazu auch Volkens, *Vorsorge im Wasserrecht*, 1993, S. 9 ff., 49 ff.

102 B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, *Umweltrecht*, 5. Aufl. 2003, Kap. 6 Rn. 59.

103 Sechstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes v. 11.11.1996, BGBl. 1996 I, S. 1690.

104 Siehe hierzu Griem, ZUR 1999, 141 ff.; Lübke-Wolf, ZUR 1997, 61 (62 f.).

105 Dazu siehe Lübke-Wolf, ZUR 1997, 61 f.; Czychowski, ZUR 1997, 71 ff.

106 Zu den im EV enthaltenen Einschränkungen vgl. B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, *Umweltrecht*, 5. Aufl. 2003, Kap. 6 Rn. 63.

107 Wassergesetz DDR v. 02.07.1982, GBl. DDR I S. 467; vgl. dazu Lübke-Wolff, DVBl. 1990, 855 ff.; Reinhardt, DVBl. 1991, 1058 ff.

108 Dazu näher Jänkel, HdUR, Bd. 1 Sp. 462, 471 ff.; Reinhardt, DVBl. 1991, 1058, 1060.

109 Vgl. B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, *Umweltrecht*, 5. Aufl. 2003, Kap. 6 Rn. 67; zu den Problemen mit dem Ausbau des Abwasserentsorgungssystems in den neuen Ländern siehe Darsow, LKV 1997, 1855 ff.

110 Kritisch zu dieser Neuregelung Lübke-Wolf, ZUR 1997, 61 ff.; dazu näher unten III. 1.

111 BGBl. 2001 I, S. 1950, 2004.

112 Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BR-Drs. 704/01 v. 07.09.01.

2002 ist die klare ökologisch-nachhaltige, vorsorgend-planerische Ausrichtung des WHG und damit auch des Landeswasserrechts (Art. 31 GG) als verbindliche Zielvorgabe der Wasserwirtschaft einschließlich der Teilbereiche der Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung unverkennbar. Die aktuelle Entwicklung macht zudem eine stärkere Differenzierung in gewässerschutzrechtliche Teilgebiete deutlich, so dass inzwischen das Recht der Abwasserbeseitigung oder das Grundwasserschutzrecht als eigene Teilbereiche erkennbar werden, die wiederum eine gemeinsame Zielsetzung verfolgen. Zu dieser Entwicklung haben flankierend auch ökonomische Steuerungsinstrumente wie das Abwasserabgabengesetz und die Wasserentnahmeentgelte in verschiedenen Ländern beigetragen, auf die an späterer Stelle zurückzukommen sein wird.¹¹³

bb. Bewirtschaftungsordnung des WHG

Der sachliche Geltungsbereich des WHG erstreckt sich gem. § 1 WHG auf oberirdische Gewässer, das Grundwasser und das Küstengewässer und unterstellt alle wesentlichen Gewässernutzungen einschließlich der Entnahme von Grund- und oberirdischem Wasser zum Zwecke der öffentlichen Wasserversorgung sowie die Nutzung der Gewässer durch das Einleiten von Abwässern der öffentlichen Bewirtschaftungsordnung. Diese wird maßgeblich durch die §§ 2, 3 und 6 WHG bestimmt und unterwirft alle wesentlichen Gewässerbenutzungen einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Nur in bestimmten, gesetzlich geregelten Fällen können Gewässerbenutzungen nach § 7 (§ 7a) und § 8 WHG durch eine wasserrechtliche Gestattung von dem Verbot ausgenommen werden. Im Grundsatz werden Gewässerbenutzungen von der Rechtsordnung als schädlich und unerwünscht betrachtet. Die Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung steht ausschließlich im behördlichen Bewirtschaftungsersessen, ein Anspruch auf Erteilung besteht nicht.¹¹⁴

Gemeinsame Bestimmungen für alle Gewässer finden sich in den §§ 1a bis 22 WHG, die vor allem die für die Ausübung des Bewirtschaftungsersessens maßgeblichen Bewirtschaftungsgrundsätze enthalten. Besondere Bestimmungen für die verschiedenen Gewässerarten einschließlich der besonderen Bewirtschaftungsziele, die durch die EU-WRRL eingefügt wurden, finden sich in den §§ 23 bis 32 für oberirdische Gewässer, in den §§ 32a bis 32 c für Küstengewässer und in den §§ 33 bis 35 für das Grundwasser. Regelungen zur wasserwirtschaftlichen Planung enthalten die §§ 36 ff. WHG.

cc. Grundsätze der ökologisch-nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung

§ 1a Abs. 1 WHG enthält das zentrale Bewirtschaftungsgebot, das sich an die zuständige Wasserbehörde, daneben aber auch an alle anderen, das Wasserrecht vollziehenden öffentlichen Stellen richtet.¹¹⁵ Danach sind Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum von Tieren und Pflanzen zu sichern. Durch die Siebte WHG-Novelle wurde in § 1a Abs. 1 S. 2 WHG der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung unter Berücksichtigung

113 M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1119 Rn. 37.

114 BVerfGE 58, S. 300, 347; 93, 319, 339; dazu S. R. Laskowski/C. Ziehm, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl. 2007, § 5 Rn. 61; M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 Rn. 46 ff.

115 M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 3.

der Erfordernisse der Ökologie und des Klimaschutzes ausdrücklich aufgenommen. Hinzugekommen ist in § 1a Abs. 1 S. 2 WHG auch das Ziel, nicht nur die Gewässer, sondern auch die von den Gewässern direkt abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete, soweit deren Wasserhaushalt betroffen ist, zu schützen.¹¹⁶ Danach sind Gewässer unter Beachtung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes und des Vorsorgeprinzips so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen, daneben – jedoch nur soweit mit dem Allgemeinwohl vereinbar – auch dem Nutzen Einzelner. Vermeidbare Beeinträchtigungen der ökologischen Gewässerfunktionen haben – als Ausdruck des Vorsorgeprinzips – zu unterbleiben, um so dem Entstehen schädlicher Gewässereinwirkungen vorzubeugen¹¹⁷ und so zu gewährleisten, dass Wasser letztlich stets in ausreichender Menge, in geeigneter Güte und am richtigen Ort zur Verfügung steht.¹¹⁸

Durch die Umsetzung der EU-WRRL ist eine grundlegende Veränderung in Bezug auf die Bewirtschaftungsziele erfolgt, die nunmehr detailliert vorgegeben werden und eine eindeutige „Ökologisierung“ bewirken. Maßgeblich sind neben § 1a Abs. 1 nun § 1b WHG i. V. m. den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a (Oberflächengewässer), 32c (Küstengewässer) und 33a (Grundwasser). Danach hat sich die Bewirtschaftung – d. h. alle Maßnahmen, die auf die Grund- und Oberflächengewässer einwirken –, an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a und b, 32c und 33a WHG auszurichten. Diese geben für die verschiedenen Gewässertypen bestimmte Qualitätsstandards vor. Als zu erreichende Mindestqualität ist für oberirdische Gewässer ein guter ökologischer und chemischer Zustand vorgesehen (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 WHG), für künstliche und erheblich veränderte Gewässer wird ein gutes ökologisches Potential und ein guter chemischer Zustand gefordert (§ 25b Abs. 1 Nr. 2 WHG) und für Küstengewässer gilt dies entsprechend. In der 12-Meilen-Zone jenseits des genannten Küstenstreifens beschränkt sich die Qualitätsanforderung jedoch auf einen guten chemischen Zustand, § 32c WHG. Für Grundwasser verlangt das Gesetz nun einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand, § 33a Abs. 1 WHG.

Die Nicht- oder die nicht fristgerechte Verwirklichung der Bewirtschaftungspläne ist an Voraussetzungen geknüpft und muss gesondert begründet werden. Mit den Bewirtschaftungszielen korrespondieren zudem umfangreiche Überwachungspflichten. Das bislang umfassende Bewirtschaftungsermessen der Wasserwirtschaftsbehörden nach dem alten WHG wird durch die Zielvorgaben der EU-WRRL eingegrenzt.¹¹⁹ Damit ist im Ergebnis eine integrierte Bewirtschaftung im Hinblick auf den gesamten Wasser- und Naturhaushalt gefordert. Hervorzuheben ist, dass die Wasserwirtschaft damit nicht nur die haushälterische Zuteilung der vorhandenen Ressourcen und die Verteilung von Nutzungsrechten bezweckt, sondern vor allem planend-vorsorgend einen auf Dauer geordneten, ökologisch funktionsfähigen Wasserhaushalt einschließlich der damit verbundenen Ökosysteme sichert.¹²⁰

116 Ob es sich dabei um zwei neue Grundsätze handelt oder nur um eine Präzisierung der bereits geltenden Grundsätze ist nach der Begründung unklar, vgl. BR-Drs. 704/01, S. 31 zu Nummer 2 (§ 1a WHG).

117 Dazu näher *M. Czychowski/M. Reinhard*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 11; *W. Hoppe/M. Beckmann/P. Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 18 Rn. 24.

118 Vgl. BVerfGE 15, S. 1, 15.

119 *W. Seidel/J. Rechenberg*, Rechtliche Aspekte des integrativen Gewässermanagements in Deutschland, ZUR 2004, S. 213.

120 *M. Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1124 Rn. 49.

Unter Beachtung des Vorsorgeprinzips und des Nachhaltigkeitsgrundsatzes sind in diesem Rahmen auch die Nutzungsmöglichkeiten künftiger Generationen zu berücksichtigen, so dass etwa die zur Wasserversorgung geförderte Wassermenge, die die Regenerationsfähigkeit des entnommenen (Grund-)Wassers berücksichtigen muss, auch den Bedarf künftiger Generationen mit in den Blick nehmen muss – ohne dabei die Bedürfnisse künftiger Generationen zu schmälern.¹²¹ Hier müssen zusätzlich die im Gang befindlichen Klimaveränderungen in Betracht gezogen werden. Auch wenn Wasser prinzipiell als erneuerbare Ressource nicht „verbraucht“ werden kann, so werden die zur Verfügung stehenden Ressourcen doch durch die Faktoren „Gewässerbelastung“, „Regenerationsphase“ und „klimatische Auswirkungen“ limitiert. Wasser kann zu einer „knappen“ Ressource werden, wenn die Erneuerungsfähigkeit der für die Trinkwasserversorgung benötigten Wasservorkommen nicht mehr gewährleistet ist.¹²²

Eine spezielle Ausprägung der Bewirtschaftungspflicht ist die in § 18 a Abs. 2 WHG mittelbar geregelte und landesrechtlich konkretisierte primär kommunale Abwasserbeseitigungspflicht. Möglich ist der Einbezug privater Dritter zur Erfüllung der Pflicht, § 18a Abs. 2a WHG. Durch die Sechste WHG-Novelle wurde zudem die Möglichkeit einer noch weitergehenden Privatisierung geschaffen. Die Länder können danach regeln, dass die Abwasserbeseitigungspflicht ganz oder teilweise auf ein privates Drittunternehmen übertragen wird.¹²³

dd. Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung

Durch die Siebte WHG-Novelle wurde in § 1a Abs. 3 WHG das Prinzip der ortsnahen Wasserversorgung aufgenommen. Er enthält die ausdrückliche Verpflichtung der Landesgesetzgeber, die Wasserversorgung unter dem Gesichtspunkt der Ortsnähe auszugestalten und die Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken. Einige Länder hatten diesen Grundsatz bereits zuvor in unterschiedlichen Ausprägungen in den Landeswassergesetzen verankert, für die übrigen bestand die Regelungspflicht gem. § 42 WHG bis zum 22. Dezember 2003. Damit ist nun geklärt, dass der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung zum Bestandteil des wasserhaushaltsgesetzlichen Bewirtschaftungskonzepts gehört, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf (Optimierungsgebot). Primäre Zielsetzung des Grundsatzes ist der verantwortungsvolle Umgang mit den regional zur Verfügung stehenden Wasserressourcen, der zu einem vorsorgenden und flächendeckenden Grundwasserschutz führen soll.¹²⁴ Hintergedanke ist dabei, dass § 1a Abs. 3 WHG zu einem gesteigerten Interesse der regelmäßig versorgungspflichtigen Kommunen führt, einer Verschmutzung der örtlichen Gewässer, die zur Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung mit Trinkwasser dienen, nachhaltig entgegenzuwirken. Dementsprechend beeinflusst § 1a Abs. 3 WHG auch das Bewirtschaftungsermessen im Hinblick auf die Ausweisung von Wasserschutzgebieten nach § 19 WHG und trägt dadurch ebenfalls zum flächendeckenden Grundwasserschutz bei.¹²⁵ Hier

121 Vgl. J. Salzwedel in: AKUR, Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl. 1997, Teil 15 Rn. 9.

122 Vgl. dazu auch F. Kriener, Wasserversorgung von Ballungsräumen, 2004, S. 40.

123 M. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 13 S. 1124 Rn. 54.

124 Vgl. BT-Drs. 14/8668, S. 7.

125 M. Czychowski/M. Reinhard, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 25a.

zeigt sich bereits die Verschränkung zwischen ökologischer Wasserwirtschaft und daseinsvorsorgenden kommunalen Wasserdienstleistungen.

§ 1 Abs. 3 WHG statuiert ein Optimierungsgebot, das die Entscheidung der für die öffentliche Trinkwasserversorgung regelmäßig zuständigen Kommunen determiniert. Waren sie früher in der Frage der örtlichen Organisation – Bezug von ortsnahem Wasser oder Fernwasser – grundsätzlich frei, so ist die ortsnahе Versorgung heute als Regelfall vorgeschrieben.¹²⁶ Spätestens durch das § 1 Abs. 3 WHG ausfüllende Landesrecht wird damit in den Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 GG eingegriffen. Angesichts der bekannten Rechtsprechung des *BVerfG*¹²⁷ („Nassauskiesung“) zur überragenden Bedeutung des Grundwasserschutzes bzw. des Ressourcenschutzes bestehen an der Rechtmäßigkeit dieses Eingriffs jedoch keine Bedenken, zumal den Gemeinden regelmäßig ein Spielraum für die Berücksichtigung von regionalen Sonderbedürfnissen verbleiben wird.¹²⁸

Der Begriff der „Ortsnähe“ wird nach dem WHG und den Landeswassergesetzen als Gegenbegriff zum „Fernwasser“ verstanden.¹²⁹ Insofern begründet § 1 Abs. 3 WHG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der ortsnahen Wasserversorgung. Eine Ausnahme bedarf der besonderen Rechtfertigung und kommt nach § 1 Abs. 3 WHG nur dann in Betracht, wenn „überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen“. Aus Gemeinwohlgründen kann die Versorgung durch Fernwasser etwa dann gerechtfertigt sein, wenn im Einzelfall die Qualität oder Quantität der ortsnahen Wasservorkommen die Anforderungen an die durch das Trinkwasserrecht vorgegebene Wassergüte nicht erfüllt oder aus hydrogeologischen Gründen nicht genügend Wasser zur Verfügung steht. Allerdings müssen angesichts des Vorrangs der ortsnahen Versorgung gleichzeitig Anstrengungen unternommen werden, um Qualitätsbeeinträchtigungen des örtlichen Grundwassers, die etwa durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln anthropogen hervorgerufen werden, zu beenden und die geschädigten Wasserressourcen nach Möglichkeit zu sanieren. Unter dem Aspekt der Quantität ist ergänzend das in § 1 a Abs. 2 WHG normierte *Sparsamkeitsgebot* zu beachten, das ebenfalls dem Ressourcenschutz dient. Im Rahmen der *allgemeinen Sorgfaltspflicht* gilt hier der an alle Individuen gerichtete Grundsatz, mit dem Wasser in Haushalt, Gewerbe und Industrie sparsam umzugehen, (gewerblich) genutztes Wasser mehrfach zu verwenden und im Kreislauf zu führen, Niederschlagswasser als Brauchwasser zu nutzen sowie Abwasser zu vermeiden.¹³⁰

Angesichts der *primär ökologischen Ausrichtung* treten finanzielle Belange zurück. Im Einzelfall kann dies zwar bedeuten, dass der Bezug von Fernwasser wegen der hohen Erschließungskosten von ortsnahen Quellen mit grundsätzlich erhöhten Kosten für die Endabnehmer/-innen verbunden sein kann. Die insofern betroffenen wirtschaftlichen Gemeinwohlbelange der örtlichen Bevölkerung müssen jedoch hinter die ökologische

126 M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 25b.

127 BVerfGE 58, S. 300, 341.

128 Dazu näher R. Hendler/C. Grewig, Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung im Wasserrecht, ZUR Sonderheft 2001, S. 146, 152.

129 Vgl. z. B. § 43 Abs. 1 S. 2 WG BW, § 56 WG Hess, § 45 WG MV. Ob der Begriff der Ortsnähe mit dem kommunalrechtlichen Begriff der „Örtlichkeit“ identisch ist, ist noch nicht abschließend geklärt, verneinend M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 25c.

130 M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 14.

Zielvorgabe des § 1a Abs. 3 WHG zurücktreten.¹³¹ Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Bevölkerung zwangsläufig mit unzumutbaren Kosten belastet wird, denn auch die kostendeckende Preisgestaltung muss letztlich immer in sozial verträglicher Weise erfolgen und darf nicht zum Ausschluss sozial Schwacher von der Versorgung führen.

§ 1 Abs. 3 WHG enthält einen Gesetzgebungsauftrag an die Länder. Ob mit dem Optimierungsgebot des § 1 Abs. 3 WHG eine Regelung wie § 16 Abs. 3 Nr. 2 HmbWG vereinbar ist, erscheint allerdings durchaus zweifelhaft. Im Rahmen der Novellierung des Hamburgischen Wassergesetzes zur Umsetzung der EU-WRRL 2004¹³² wurde § 16 Abs. 3 HmbWG neu eingefügt. Danach ist bei der Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen zwar grundsätzlich vom Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung auszugehen, soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen. Solche sollen aber nach Nr. 2 dann vorliegen, wenn „*der finanzielle Aufwand für eine ortsnahe Wasserversorgung wirtschaftlich nicht zumutbar ist.*“ Diese Formulierung räumt letztlich kraft landesgesetzlicher Anordnung wirtschaftlichen Belangen Vorrang vor ökologischen Gemeinwohlbelangen ein. Dadurch wird die Möglichkeit einer ökonomischen Ausweichstrategie auf die Fernwasserversorgung eröffnet, die nach dem Wortlaut immer dann in Betracht kommen soll, wenn sie kostengünstiger erscheint. Ein Ausweichen auf Fernwasser ist jedoch mit der nicht unrealistischen Gefahr verbunden, dass kostenintensive vorsorgende Gewässerschutzmaßnahmen einschließlich der Ausweisung von Gewässerschutzgebieten fortan eingeschränkt werden oder gar völlig unterbleiben. Bereits heute ist der Trend zu beobachten, dass Kommunen Schutzgebiete, die aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes von Bedeutung sind, zugunsten von Gewerbegebieten oder Wohnsiedlungen aufgeben und mit Nachbargemeinden Abkommen schließen, um eigene Wasserwerke stilllegen zu können („räumliches Ausweichen“ zur Vermeidung von Ressourcenschutzmaßnahmen).¹³³ Auf diese Weise können potentielle Schutzgebiete und Gewässer einer deutlich intensiveren gewerblichen Nutzung zugeführt werden. Der mit § 1 Abs. 3 WHG verfolgte Schutz- und Vorsorgezweck wird daher durch Regelungen wie § 16 Abs. 3 Nr. 2 HmbWG nicht nur verfehlt, sondern geradezu konterkariert. Insofern scheint hier in Bezug auf § 1 Abs. 3 WHG und § 16 Abs. 3 Nr. 2 HmbWG eine Kollision zweier unvereinbarer Normbefehle vorzuliegen, Art. 31 GG. Die Begründung zu dem im Juli 2003 vorgelegten Entwurf des Senats lässt im Hinblick auf die Neuregelung des § 16 Abs. 3 Nr. 3 HmbWG jede Erläuterung vermissen.¹³⁴

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass das Gebot der ortsnahen Wasserversorgung gleichermaßen öffentliche wie auch private Wasserversorger verpflichtet. Es müsste daher auch durch die Akteure eines theoretisch denkbaren, im Zuge einer Marktöffnung entstehenden „privaten Wassermarktes“ beachtet werden und würde sich insofern einschränkend auf die Gestaltung eines privaten „Marktes“ auswirken.¹³⁵ Derzeit ordnet § 131

131 M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 25c.

132 Hamburgisches Wassergesetz v. 20.06.1960, HmbGVBl. Nr. 28 v. 29.06.1960, S. 335, zul. geändert. d. G. v. 04.02.2004, HmbGVBl. Nr. 8 v. 16.02.2004, S. 53.

133 Vgl. UBA (Hrsg.), Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung, 2000, S. 48.

134 Nach Auskunft des ehemaligen Staatsrats des seinerzeitigen Innensenators geht § 16 Abs. 3 Nr. 3 HmbWG zurück auf die damals noch an der Regierung beteiligte FDP. In dieser Zeit wurde der Verkauf der Hamburger Wasserwerke diskutiert.

135 M. Czychowski/M. Reinhardt, WHG, 9. Aufl. 2007 § 1a Rn. 25d.

Abs. 8 GWB die Fortgeltung der §§ 103, 103 a und 105 GWB i. d. F. v. 26. August 1998 für die Versorgung mit Wasser und damit im Ergebnis einen Wettbewerbsausschluss im Bereich der Wasserversorgung an.

ee. Abwasserbeseitigung

Die *Abwasserbeseitigung* betrifft eine eigene Regelungsmaterie innerhalb des Wasserwirtschaftsrechts. Normiert werden vor allem die rechtlichen Pflichten zur Abwasserbeseitigung, insbesondere die Voraussetzungen für direkte *Abwassereinleitungen* gem. §§ 7, 7a WHG und die rechtlichen Anforderungen, die an *Abwasser-* und *Abwasserbehandlungsanlagen* gestellt werden. Der Abwasserbegriff selbst ist im WHG zwar nicht definiert, er findet sich jedoch in § 2 AbwAG und in einigen Landeswassergesetzen.¹³⁶ Unterschieden wird hier zwischen den beiden Abwasserarten *Schmutzwasser* und *Niederschlagswasser*. Die in § 2 AbwAG genannte Definition gilt jedoch als nicht abschließend, auch wenn die wesentlichen Abwasserarten erfasst werden.¹³⁷ Ein weiterer Abwasserbegriff kann sich zwar mit dem Abfallbegriff überschneiden, zu einer Überschneidung der beiden Rechtsbereiche kommt es nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 KrW-/AbfG aber nicht.¹³⁸ *Abwasserbeseitigung* umschreibt begrifflich nach § 18a Abs. 1 S. 3 WHG das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser sowie das Entwässern von Klärschlamm in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung.¹³⁹ Damit entspricht die Abwasserbeseitigung im Wesentlichen dem Begriff der „Wasserdienstleistungen“ gem. Art. 2 Nr. 38 lit. b) EU-WRRL, der alle Dienstleistungen umfasst, „die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen: Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten.“ Die Abwasserbeseitigung muss nach § 18a Abs. 1 S. 1 WHG so erfolgen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.

§ 18a Abs. 2 S. 1 WHG überträgt die Abwasserbeseitigungspflicht grundsätzlich der öffentlichen Hand. Welche Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Abwasserbeseitigung verpflichtet sind, regeln jedoch die Länder. In den Landeswassergesetzen wird die Abwasserbeseitigung in der Regel den *Gemeinden und Gemeindeverbänden* übertragen, in einigen Landesgesetzen ist die Übertragung auf *Wasser- und Bodenverbände* vorgesehen.¹⁴⁰

136 Vgl. § 51 WG NW.

137 Dazu näher *Breuer*, in: *Kimminich/H. von Lersner/Storm* (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1996, Rn. 286 ff.; *F. Sieder/H. Zeitler/H. Dahme/G.-M. Knopp*, WHG, § 7a Rn. 5 ff.

138 Dazu *Fluck*, Zum Begriff des Abwassers - Überlegungen aus dem Blickwinkel des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, ZfW 1996, S. 489 ff.; *P. Nisipeanu*, Rechtliche Aspekte der Entsorgung von Chemietoiletten - zugleich ein Beitrag zur Abgrenzung des Abfallrechts vom Abwasserrecht -, UPR 1998, 93 ff.

139 Im Hinblick auf die Behandlung von Klärschlamm kann aber auch das Abfallrecht Anwendung finden. Sofern die Klärschlammbehandlung Maßnahmen der Absonderung und Entwässerung betrifft, ist § 18a WHG einschlägig, ist hingegen das spätere Deponieren oder Verbrennen des Restschlammes betroffen, so ist das Abfallrecht anzuwenden, vgl. dazu *R. Breuer*, in: *Kimminich/H. von Lersner/Storm* (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1996, Sp. 80, 84; *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 18a Rn. 7.

140 Vgl. z. B. Art. 41b Abs. 1 S. 1 BayWG, § 45 b Abs. 2 S. 1 WG BW, § 133 Abs. 4 BremWG, § 2 S. 1 HmbAbwG, § 40 Abs. 1, 4, 5 LWG MVP, §§ 53 Abs. 1, 54 LWG NW, § 31 Abs. 6 LWG SH; vgl. dazu *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007, § 18a Rn. 18; zu möglichen Organisationsformen vgl. *Bodanowitz*, Organisationsformen für die kommunale Abwasserbeseitigung, 1993.

Diese betreiben die für die Abwasserbeseitigung erforderlichen Abwasserbeseitigungsanlagen.¹⁴¹ eine andere Regelung getroffen wurde. Die meisten Landeswassergesetze schreiben daher vor, dass das Abwasser von denjenigen, bei denen es anfällt, der beseitigungspflichtigen Gemeinde oder aber der sonst beseitigungspflichtigen Person zu überlassen ist.¹⁴² Der Grund für die Aufgabenübertragung auf öffentlich-rechtliche Körperschaften liegt in der Annahme des Gesetzgebers, dass die Gefahr übermäßiger oder gar unbefugter Abwassereinleitungen durch Unternehmen am besten dadurch begegnet werden könne, dass öffentlich-rechtliche Stellen die Abwasserbeseitigung wahrnehmen.¹⁴³ Auf die in diesem Zusammenhang relevanten Überschneidungen mit Art. 28 Abs. 2 GG und dem Kommunalrecht der Länder soll im Anschluss an den wasserwirtschaftsrechtlichen Regelungsrahmen eingegangen werden.

Im Vorgriff auf die noch folgenden Ausführungen zur bestehenden Erfüllungsverantwortung der Kommunen und zur Struktur des Wassersektors, bereits an dieser Stelle der Hinweis auf § 18a Abs. 2 S. 3 und Abs. 2a WHG, die durch die sechste WHG-Novelle 1996 eingefügt wurden. Damit hat der Bundesgesetzgeber die Voraussetzungen für einen stärkeren Einbezug privater Dritter bei der Erfüllung der Beseitigungspflicht geschaffen. Gem. § 18 Abs. 2 S. 3 WHG können sich die zur Abwasserbeseitigung Verpflichteten zur Erfüllung ihrer Pflicht privater Dritter bedienen.¹⁴⁴ Dies entspricht der bekannten Figur des „Verwaltungshelfers“, in der Terminologie der Steuerungswissenschaft dem Privatisierungstypus der „funktionalen Privatisierung“. Nach § 18a Abs. 2a WHG wird den Ländern darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, durch Landesrecht die Abwasserbeseitigungspflicht auf private Dritte ganz oder teilweise, befristet und widerruflich zu übertragen. An die Übertragung sind nach § 18a Abs. 2a S. 2 WHG bestimmte Mindestanforderungen geknüpft, die beachtet werden müssen. Diese Regelung lässt eine „materielle Aufgabenprivatisierung“ zu, d. h. die vollständige Verlagerung der Aufgabenverantwortung von der öffentlichen Hand auf einen privaten Dritten. Von dieser Möglichkeit haben die Länder bis jetzt allerdings nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.

§ 18b WHG betrifft die Errichtung und den Betrieb von *Abwasseranlagen*. Darunter werden alle Einrichtungen zur Abwasserbeseitigung verstanden, z. B. auch die Kanalisation.¹⁴⁵ § 18b Abs. 1 S. 1 WHG schreibt vor, dass beim Errichten und beim Betrieb von Abwasseranlagen die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser, insbesondere nach § 7a WHG, einzuhalten sind. Im Übrigen gelten die allgemein anerkannten Regeln der Technik (§ 18b Abs. 1 S. 2 WHG). Dieser, durch die höchstrichterliche Rechtsprechung konkretisierte Begriff bezeichnet diejenigen Prinzipien und Lösungen, die in der Praxis erprobt und bewährt sind und sich bei der Mehrheit der Praktiker und Praktikerinnen durchgesetzt haben.¹⁴⁶ Hier kommen zudem

141 Im Hinblick auf die Planungsinstrumente der EU-WRRRL wurde die Abwasserbeseitigungsplanregelung in § 18a Abs. 3 WHG a. F. durch das ÄndG VII (2002) aufgehoben, durch G. v. 03.05.2005 auch der Bezug auf landesrechtliche Pläne in Abs. 2 S. 2 a. F., dazu *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 18 a Rn. 26.

142 Vgl. z. B. Art. 41b Abs. 7 WG Bay., § 45b Abs. 1 S. 1 WG BW, § 133 Abs. 8 S. 1 WG Brem., § 2 S. 2 AbwG Hmb., § 40 Abs. 2 S. 1 WG MV, § 31 Abs. 2 WG SH, in Bbg. fehlt eine solche Norm; dazu *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 18a Rn. 15.

143 Dazu näher *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 18a Rn. 12.

144 Dadurch wurde die in den Ländern bereits bestehende Praxis gesetzl. geregelt, vgl. *Lübbe-Wolff*, ZUR 1997, S. 67 ff.

145 *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 7a Rn. 32, § 18b Rn. 2 f.

146 BVerfGE 49, S. 89, 135; BVerwG, DÖV 1997, S. 303; BVerwG, Urt. v. 25.09.1992, Buchholz 401.64 § 7 AbwAG

DIN-Vorschriften und sonstige technische Regelwerke als geeignete Quellen für eine fachliche Mehrheitsmeinung in Betracht.¹⁴⁷ Der *Betrieb* der Abwasseranlagen ist genehmigungspflichtig und wird durch das Landesrecht geregelt. In einigen Bundesländern ist dabei die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vorgesehen.¹⁴⁸ Diese Genehmigung ersetzt allerdings nicht die für das direkte Einleiten von Abwässern erforderliche Genehmigung nach § 7a WHG.¹⁴⁹ Für bestimmte Indirekteinleitungen sieht das Landesrecht i. V. m. § 7a Abs. 4 WHG Indirekteinleitungsvorschriften vor, die gefährliche Stoffe bestimmen, deren Einleitung in die Kanalisation genehmigungspflichtig ist.¹⁵⁰ Daneben bestehen Einleitungsverbote und -beschränkungen sowie Überwachungsregeln aufgrund kommunalem Satzungsrecht, Art. 28 Abs. 2 GG. Sie verfolgen jedoch primär keine wasserwirtschaftlichen Ziele. Zielsetzung sind vielmehr Schutz und Sicherung der öffentlichen Abwasseranlagen, etwa vor betonaggressiven Substanzen oder der Schutz der in der Anlage Beschäftigten.¹⁵¹

§ 18c WHG schließlich regelt die Zulassungspflicht für bestimmte Abwasserbehandlungsanlagen. Abwasserbehandlungsanlagen sind als spezielle Erscheinungsform der Abwasseranlagen (§ 18b WHG) allgemein Einrichtungen, die dazu dienen, die Schadwirkung des Abwassers dadurch zu vermindern oder zu beseitigen, dass sie organisch verschmutztes Abwasser mit physikalischen, biologischen oder chemischen Verfahren reinigen, insbesondere Kläranlagen.¹⁵² § 18c WHG, der 2001 durch das sog. Artikelgesetz¹⁵³ neu formuliert und an das geänderte UVP-Gesetz angepasst wurde, sieht für die Errichtung und den Betrieb solcher Abwasserbehandlungsanlagen, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, die behördliche Zulassungspflicht vor.¹⁵⁴ Das Zulassungsverfahren muss gemäß § 18c S. 2 WHG den Anforderungen des UVPG entsprechen.

Es wird deutlich, dass die Abwasserbeseitigung gem. § 18a Abs. 2 WHG als grundsätzlich vom Staat zu erfüllende Aufgabe betrachtet wird, für deren Teilaspekte umfassende präventive und repressive Kontrollakte vorgesehen sind, um die ordnungsgemäße

Nr. 2.

147 Als Ausdruck der Mehrheitsmeinung sind sie aber nur dann zu werten, wenn sie sich mit den in der Praxis überwiegend angewandten Vollzugsweisen decken; zur Bedeutung von DIN-Normen vgl. BVerwG, DÖV 1997, S. 303.

148 Vgl. etwa § 45 e Abs. 3 WG BW.

149 In SchlH jedoch ersetzt die Planfeststellung der Anlage die Einleitegenehmigung, § 36 c Abs. 1 S. 2 SchlHWG.

150 Dabei handelt es sich i. d. R. um Rechtsverordnungen, die aufgrund der LWG ergangen sind, vgl. *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 7a Rn. 35 f.

151 Zu Abwassersatzungen ausführlich *G. Lübke-Wolff/B. W. Wegener*, Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 3. Aufl. 2002, Rn. 378.

152 *M. Czychowski/M. Reinhardt*, WHG, 9. Aufl. 2007 § 18c Rn. 17.

153 BGBl. 2001 I, 1950, S. 2004. § 18c WHG a. F., der zuvor die Zulassungspflicht von einer bestimmten Anlagengröße abhängig machte, wurde durch die Änderung an Nr. 13.1 der Anlage 1 zum UVP-Gesetz n. F. angepasst.

154 Obleich anders als in § 18c WHG a. F. hier keine Schwellenwerte mehr aufgeführt sind, ist die Größe der Anlage dennoch weiterhin maßgeblich für die Zulassungspflicht, denn die bisher geltenden Schwellenwerte sind nunmehr in Nr. 13.1 der Anlage 1 zum UVPG n. F. enthalten und werden von der Bezugnahme auf das UVPG n. F. miteingefasst. Das Zulassungserfordernis bezieht sich nun auf alle Anlagenänderungen, nicht nur auf „wesentliche“ wie in § 18 c WHG a. F. Nach der Gesetzesbegründung soll sich daraus aber keine Erweiterung der UVP-Pflichtigkeit ergeben, da die bisherige Definition der wesentlichen Änderung mit der neu geschaffenen Regelung für die UVP-Pflicht von Anlagenänderungen „praktisch identisch“ sei, vgl. BT-Drs. 14/4599, 145.

Abwasserbeseitigung sicherzustellen. Darin zeigt sich die außerordentliche Bedeutung, die der Gesetzgeber der Aufgabenerledigung im Interesse des **Gemeinwohls** (Volksgesundheit, Gewässerschutz und öffentliche Trinkwasserversorgung) beimisst. **Dementsprechend orientiert sich die Abwasserbeseitigung vorrangig am Vorsorgegrundsatz.**