

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4481-1>

# Rechtliche Herausforderungen der Wasserverfügbarkeit\*

Wolfgang Durner

© Der/die Autor(en) 2025. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Neben dem Klimawandel und dem Artensterben zeichnen sich in der Umweltforschung immer klarer auch die Konturen einer globalen, Mensch und Umwelt gefährdenden Wasserkrise ab. Die drohende Wasserknappheit erfordert als globale, europäische und deutsche Herausforderung auf allen Ebenen eine kritische Bestandsaufnahme des geltenden Rechts. Das Völkerrecht bietet insoweit mit dem Grundsatz der angemessenen und nachhaltigen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen Maßstäbe, die dem Anliegen der Wasserverfügbarkeit zwar normativ gerecht werden, aber erheblichen Leistungsgrenzen unterliegen. Das Unionsrecht und das in seiner Umsetzung erlassene deutsche Wasserwirtschaftsrecht zielen darauf ab, einen guten Gewässerzustand herbeizuführen, der auch mengenmäßige Aspekte erfasst. Über das Bindeglied der wasserwirtschaftlichen Planung ermöglicht dieses Recht eine weitreichende Steuerung der einzelnen Gewässerbenutzungen. Obwohl auch im geltenden Wasserrecht Verbesserungspotenziale bestehen, liegt der maßgeblichen Reformbedarf eher auf der Ebene des Vollzugs.

## 1. Ein scheinbar neues Thema für Deutschland – global eine klassische Wasserrechtsfrage

Über Jahrzehnte galt Deutschland als wasserreiches Land, in dem die Knappheit von Süßwasser lediglich eine regionale Herausforderung darstellte. Wasserverfügbarkeit war aus Sicht des deutschen Wasserwirtschaftsrechts bis vor kurzem zwar eine präzente, zweifellos aber nicht die zentrale Aufgabenstellung.<sup>1</sup> Der Blick über die deutschen Grenzen und in die Geschichte des Rechts verdeutlicht jedoch, dass die Bereitstellung von ausreichenden Wasserressourcen für viele Rechtsordnungen weltweit von jeher eine zentrale Herausforderung darstellt und als Problem älter ist als die heute viel diskutierte Fragen der Wasserverschmutzung. Das bestätigt bereits die wohl älteste systematische Gesetzsammlung überhaupt, der *Codex Hammurapi* des gleichnamigen babylonischen Königs aus der Zeit um 1750 vor Christus. Der Codex dieses Herrschers, der – so rühmt die Präambel – „seinen Leuten Wasser der Fülle beschafft hat“, enthält ungewöhnlich viele wasserbezogene Bestimmungen: Er sieht nicht nur das Ertränken als Standardform der Todesstrafe vor (so u. a. die §§ 129, 133, 155), sondern enthält Vorgaben über die Haftung für landwirtschaftliche Schäden, die durch unachtsamen Umgang mit Wasserressourcen entstehen, Haftung und Strafen für die Zerstörung oder den Missbrauch von Bewässerungsanlagen (§§ 53–56) sowie Regelungen, nach denen die Pflicht zur Zahlung von Steuern als gestundet gilt, wenn der Schuldner aufgrund von Wasserknappheit oder auch Hochwasser keine Ernte erzielen kann (§ 48).<sup>2</sup> In diesen Bestimmungen spiegeln sich die Existenzbedingungen des altbabylonischen Reiches, in dem das knappe Wasser eine Geschäftsgrundlage für nahezu alles darstellte.

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner,  
Lehrstuhlinhaber am Fachbereich Rechtswissenschaft  
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,  
Bonn, Deutschland

### 1.1 Wasserknappheit als globale, europäische und deutsche Herausforderung

Dass tatsächlich auch Deutschland mit im Kern ähnlichen Situationen der Wasserknappheit rechnen und sein Recht auf entsprechende Situationen ausrichten muss, ist freilich nur Ausdruck einer Mensch und Umwelt global bedrohenden Wasserkrise.<sup>3</sup> Vor allem der Klimawandel, der ungebremste Ressourcenverbrauch und das weltweite Bevölkerungswachstum führen dazu, dass nicht nur national und europäisch, sondern weltweit Situationen begrenzter Wasserverfügbarkeit absehbar sind.<sup>4</sup> Als globale, europäische und deutsche Herausforderung fordert Wasserknappheit auf allen Ebenen eine kritische Bestandsaufnahme des geltenden Rechts.

### 1.2 Ausländische Vorbilder zum Umgang mit Wasserknappheit

Bereits das Beispiel des *Codex Hammurapi* verdeutlicht, dass Regelungsmuster und Bestimmungen über Dürren und Wasserknappheit in betroffenen Staaten von jeher im geltenden Recht verankert sind. Zahlreiche ausländische und historische Rechtsordnungen enthalten differenzierte Instrumente zum Umgang mit Wasserknappheit, von denen sich auch das deutsche Recht inspirieren lassen könnte. Das gilt wohl weniger für die – in ihrem spezifischen sozialen Rahmen durchaus leistungsfähigen – normativen Bewirtschaftungsmechanismen tribaler Gesellschaften<sup>5</sup> oder für die religiös fundierten Bestimmungen des islamischen Rechts,<sup>6</sup> wohl aber für das Recht mehrerer traditionell wasserarmer westlicher Verfassungsstaaten. So kennt etwa das Recht von Spanien,<sup>7</sup>

\* Ausgearbeitete Fassung eines im Rahmen der 47. Umweltrechtlichen Fachtagung 2024 der Gesellschaft für Umweltrecht in Leipzig gehaltenen Vortrags. Der Verfasser dankt seinen Mitarbeitern *Andreas Müsch* und *Konstantin Redeker* für ihre inspirierende Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts und Herrn Dr. *Martin Spieler* für wertvolle Hinweise.

- 1) Vgl. jedoch bereits *Hirschfeld*, Wo ist Wasser in Deutschland knapp und könnte es in Zukunft knapper werden?, *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 2015, 710 ff.
- 2) Die Zitate folgen der Textfassung unter [https://www.koeblergerhard.de/Fontes/CodexHammurapi\\_de.htm](https://www.koeblergerhard.de/Fontes/CodexHammurapi_de.htm), Stand 29. 10. 2024.
- 3) Vgl. zuletzt etwa *Global Commission on the Economics of Water*, *The Economics of Water*, 2024, S. 51 ff.; ähnlich bereits *Grambow*, *Wassermanagement*, 2008, S. 7 ff. („weltweite Wasserkrise“); *Messner*, *Klimawandel und Wasserkrise der Zukunft*, S+F 27 (2009), 167 ff.; juristisch weitblickend auch bereits *Graffy*, *Water, water everywhere, nor any drop to drink*, *Georgetown Int’l Env’ Law Rev.* 10 (1998), 399 ff.
- 4) Vgl. zur globalen Süßwasserverfügbarkeit etwa *Rodell u. a.*, *Emerging trends in global freshwater availability*, *Nature* 2018, 651 ff.
- 5) Dazu *Simonen*, *Ancient Water Agreements*, *Tribal Law and Islam*, 2021.
- 6) Zahlreiche weiterführende Beiträge finden sich in dem Band durch die UN University erarbeiteten Band von *Faruqi/Biswas/Bino* (Hrsg.), *Water management in Islam*, 2001.
- 7) Vgl. dazu den Rechtsvergleich durch *Zoth*, *Rechtliche Instrumente für das Dürre-Management. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Wasserrechts in Deutschland und Spanien*, 2020.

Kalifornien,<sup>8</sup> Italien<sup>9</sup> und anderen Staaten<sup>10</sup> schon heute spezifische Vorschriften zur Bewältigung von Wasserknappheit, deren Rezeptionsfähigkeit, aber auch deren Defizite<sup>11</sup> der deutsche Gesetzgeber kritisch analysieren sollte.

Bei alledem muss das deutsche Recht keineswegs an einem Nullpunkt ansetzen. Dass Deutschland über eine bislang hocheffiziente Wasserversorgung verfügt und den Verbrauchern durch die flächendeckende Erhebung von Gebühren zugleich angemessene Sparsignale setzt,<sup>12</sup> beruht nicht zuletzt auf klugen Weichenstellungen des geltenden Rechts.<sup>13</sup> Um diese Versorgung zu ermöglichen, wurden zudem – ähnlich wie zuvor bei den Wasserleitungen des römischen Reichs<sup>14</sup> – im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert auch in Deutschland in Gestalt der Talsperren mächtige Wasserinfrastrukturen geschaffen, um in den im Zuge der Industrialisierung geschaffenen urbanen Ballungsräumen ausreichend Wasser verfügbar zu machen.<sup>15</sup> So versorgt etwa das überwiegend auf Grund wasserrechtlicher Planfeststellungen errichtete Talsperrensystem des Ruhrverbands über 3,5 Millionen Menschen im Einzugsgebiet der Ruhr, deren natürliches Dargebot an Trinkwasser nur für einen Bruchteil ausreichen würde.<sup>16</sup> Dennoch kann aber das deutsche Recht von den Erfahrungen anderer Staaten profitieren.

### 1.3 Externe Treiber und die Grenzen der Steuerungskraft des Wasserrechts

Allerdings müssen die mit einem solchen Rezeptionsprozess verbundenen Erwartungen die Grenzen der Steuerungskraft des Wasserrechts im Blick behalten. Dem Klimawandel, dem Bevölkerungswachstum und dem Konsum als externen Treibern der Wasserkrise ist mit den Instrumenten des Wasserrechts kaum zu begegnen. Das beruht auf faktischen Grenzen der Beherrschbarkeit dieser Phänomene, aber auch kompetenzrechtlichen Beschränkungen. Selbst nach deutschem Wasserwirtschaftsrecht wäre es kompetenziell nicht möglich, auf dieser Rechtsgrundlage grundlegende Vorgaben für die Siedlungswirtschaft aufzustellen.<sup>17</sup> Dass das örtliche Wasserdargebot für eine Siedlungserweiterung nicht ausreicht, kann unsere Rechtsordnung letztlich nur im Rahmen der Raumplanung berücksichtigen. Obwohl die Wasserkrise damit in vieler Hinsicht einer über bloßes Wasserrecht hinausgehenden Bewältigung bedarf und auf unterstützende Maßnahmen u. a. der Klimavorsorge<sup>18</sup> und der Raumordnung<sup>19</sup> angewiesen ist, soll sich dieser Beitrag auf die spezifisch wasserrechtlichen Fragen konzentrieren.

### 1.4 Das Wasserwirtschaftsrecht als Mehrebenenrecht

Bereits die spezifischen Wasserrechtsfragen sind freilich komplex. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die einzelnen Bestimmungen, sondern ist vor allem dem Charakter des Wasserwirtschaftsrechts als einem Mehrebenenrecht geschuldet. Generell bildet der Umweltschutz ein Teilsystem des Rechts, auf dem wegen der Interdependenz vieler Umweltprobleme die Internationalisierung weit fortgeschritten ist.<sup>20</sup> Während allerdings der allgemeine internationale Umweltschutz eher ein Phänomen der Nachkriegszeit darstellt,<sup>21</sup> ist das Wasser einer der ältesten Gegenstände des Völkerrechts überhaupt.<sup>22</sup>

Sein Kernstück bilden einige Rechtssätze des universalen Völkergewohnheitsrechts, die in dem Institut der „Pflicht zur angemessenen Nutzung“ gemeinsamer Wasserressourcen gebündelt werden.<sup>23</sup> Diese Prinzipien hat in einem jahrzehntelangen Kodifikationsprozess schließlich das UN-Rahmenübereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe von 1997 ausformuliert.<sup>24</sup> Es bildet die globale Spitze einer Normenkaskade, die sich in dem ursprünglich euro-

päischen Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen von 1992,<sup>25</sup> in regionalen Völkerrechtsverträgen u. a. für Rhein, Donau und Bodensee sowie in Vereinbarungen für einzelne gewässerrelevante Projekte fortsetzt.<sup>26</sup>

All diese Vorgaben werden dann in der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)<sup>27</sup> aufgegriffen und innerstaatlich im Vollzug des deutschen Rechts operativ verwirklicht. Dabei verschwimmen allerdings die gewöhnlichen Hierarchien zwischen Völker- und Europarecht auf der regionalen Ebene, wo Unionsrecht und regionales Völ-

- 8) Dazu *Caillet*, Instrumente zur Dürrebewältigung im öffentlichen Wasserrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen dem Bundesland Baden-Württemberg und dem US-Bundesstaat Kalifornien, 2022.
- 9) Dazu *Massarutto/Musolino*, Managing Water Scarcity and Droughts: The Po Experience, in: Turrini/Massarutto/Pertile/Carli (Hrsg.), *Water Law, Policy and Economics in Italy*, 2021, S. 179 ff.
- 10) Vgl. etwa noch *Eppinger*, Grundwasserrecht in Trockengebieten: Ein Vergleich der Rechtsentwicklung in Arizona und Jordanien, 2017.
- 11) Exemplarisch dafür etwa die Studie von *Harrison*, All the Water the Law Allows, 2021, der die Wasserknappheit im Einzugsgebiet des Colorado auf Defizite des US-amerikanischen Wasserrechts zurückführt.
- 12) Vgl. *BKartA*, Bericht über die großstädtische Trinkwasserversorgung in Deutschland, *EnWZ* 2016, 291 ff.
- 13) Näher dazu nachfolgend unter 4.
- 14) Vgl. *Schuler*, Fernwasserleitungen und römische Administration im griechischen Osten, in: Kolb (Hrsg.), *Infrastruktur und Herrschaftsorganisation im Imperium Romanum*, 2014, S. 103 ff.; *Lloris*, *Irrigation Infrastructures in the Roman West: Typology, Financing, Management*, ebenda, S. 121 ff.
- 15) Näher *Meurer*, *Wasserbau und Wasserwirtschaft in Deutschland*, 2000, u. a. S. 176, 252.
- 16) Vgl. die Darstellung in *Ruhrverband* (Hrsg.), *Zeit im Fluss 100 Jahre Ruhrverband*, 2013, S. 40 ff. und 117 ff.
- 17) Vgl. *Durner*, *Wasserrecht*, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. Aufl. 2018, Kap. 9. Rdnr. 9.
- 18) *Thimet*, *Klimaschutz bedeutet Wasserschutz*, *KlimR* 2022, 230 ff.; vgl. auch (BVerfG, Beschl. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30, Rdnr. 26).
- 19) Dazu *Köck*, *Klimaanpassung in der Regionalplanung*, *ZUR* 2023, 266, 272.
- 20) *Kotzur*, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004, S. 366 ff.; *Ruffert*, *Die Globalisierung als Herausforderung an das öffentliche Recht*, 2004, S. 12 f.
- 21) Näher *Epiney*, in: *Proelß* (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2. Aufl. 2022, 1. Abschn. Rdnr. 16 ff.
- 22) Vgl. bereits *Berber*, *Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts*, 1955, Vorwort und S. 7 ff.
- 23) Näher etwa *Epiney*, *Pflichten im internationalen Wasserrecht*, *AVR* 39 (2001), 1, 6 ff.; *McCaffrey*, *The customary law of international watercourses*, in: *Tignino/Bréthaut* (Hrsg.), *Research Handbook on Freshwater Law and International Relations*, 2018, S. 147 ff.
- 24) *Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe v. 18. 5. 1997*, *BGBI.* 2006 II S. 743 ff.; dazu *G. Reichert*, *Schutz der Binnengewässer*, in: *Proelß* (Fn. 21), 13. Abschn. Rdnr. 72 ff.; *Tanzi/Arcari*, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, 2002, S. 11 ff. und 95 ff.; zusammenfassend *Boisson de Chazournes*, *Fresh Water in International Law*, 2. Aufl. 2021, S. 33 ff.
- 25) *BGBI.* 1994 II S. 2334 ff.; näher dazu die Beiträge bei *Tanzi u. a.* (Hrsg.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, 2015; zusammenfassend *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 4. Aufl. 2018, S. 363 ff.
- 26) Vgl. als Beispiel für die letztgenannte Kategorie den Kooperationsvertrag *Ems-Dollart v. 10. 9. 1984* zwischen Deutschland und den Niederlanden (den sog. *Dollarthafenvertrag*), *BGBI.* 1986 II S. 509 ff. und dazu *Jans*, *Grenzüberschreitendes Umweltrecht im niederländisch/deutschen Grenzgebiet*, 1990, S. 112 ff.
- 27) *Richtlinie 2000/60/EG v. 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik*, *ABl.* 2000 L 327, S. 1.

kerrecht zu einem einheitlichen Regime verschmelzen.<sup>28</sup> Dadurch ergibt sich ein ungewöhnlich komplexes Mehrebenensystem.

## 2. Wasserverfügbarkeit im Völkerrecht – angemessene Nutzung gemeinsamer Ressourcen

### 2.1 Wasserverfügbarkeit als klassische zwischenstaatliche Streitfrage

Dies dürfte auch der Vielschichtigkeit der Problemlagen geschuldet sein. Der Streit über die Aufteilung von Wasserressourcen gilt als eine der weitreichendsten Konfliktquellen weltweit. Das enorme Konfliktpotential verleitet die Staaten von jeher dazu, ihre Ansprüche durch extreme völkerrechtliche Standpunkte zu begründen.<sup>29</sup> Die bekannteste dieser Theorien ist die berüchtigte Harmon Doktrin, die die USA 1895 zur Rechtfertigung ihrer Ableitung weiter Teile des Rio Grande zu Lasten Mexikos entwickelten; demnach sollte das Völkerrecht keine Verpflichtungen enthalten, den Gebrauch eines grenzüberschreitenden Gewässers im eigenen Land aus Rücksicht auf andere Staaten einzuschränken.<sup>30</sup> Die Gegenposition, die Theorie von der absoluten territorialen Integrität, behauptet ein Recht des Unterliegerstaats auf unbeeinträchtigt natürlichen Zufluss.<sup>31</sup> Völkerrechtlich gelten beide Theorien längst als überholt,<sup>32</sup> dennoch berufen sich Oberliegerstaaten bis heute auf die Harmon Doktrin.<sup>33</sup>

### 2.2 Regionales Völkervertragsrecht

Soweit Staaten allerdings derartige Verteilungskonflikte überhaupt friedlich gelöst und dafür Verträge geschlossen haben, wurden extreme Theorien wie die Harmon Doktrin nie rezipiert. Vielmehr haben die Staaten durchweg Einschränkungen ihrer Souveränität zugestimmt und gegenseitige Rechte anerkannt. Solche bilateralen Übereinkommen über die Nutzung gemeinsamer Binnengewässer stellen eine verbreitete und im Kern konsistente Vertragspraxis dar. Ihre Zahl geht mittlerweile in die Hunderte, wobei die einzelnen Verträge inhaltlich eine hohe Variationsbreite aufweisen.

### 2.3 Der Grundsatz der angemessenen Nutzung als Kern der Verträge und als Wohnheitsrecht

Den gemeinsamen Nenner dieser Vertragspraxis bildet der erwähnte Grundsatz der angemessenen Nutzung („equitable utilization“) der gemeinsamen Wasserressource.<sup>34</sup> Die Staaten verpflichten sich, Gewässer so in Anspruch zu nehmen, dass auch für die anderen Staaten eine angemessene Nutzung möglich bleibt. Da eine vertragliche Einigung stets auf einem Kompromiss beruht, spiegelt der Grundsatz das Bemühen wider, die konfligierenden staatlichen Interessen in Einklang zu bringen. Die Verträge zählen die konkret im Raum stehenden Interessen sogar oft als Leitlinien für die weitere Umsetzung auf.<sup>35</sup> Materiell folgen diesem Muster letztlich auch jene Übereinkommen, die jede explizite Bezugnahme auf die angemessene Nutzung bewusst vermeiden. Das gilt etwa für das Übereinkommen zwischen Indien und Bangladesch aus dem Jahr 1996 über die Teilung des Wassers des Ganges<sup>36</sup>, das jahrzehntelange Konflikte beenden sollte.<sup>37</sup> Insgesamt wurde der Grundsatz der angemessenen Nutzung zum völkerrechtlichen Standardmodell für gemeinsame Wasserressourcen.<sup>38</sup>

Früh bereits haben auch internationale (Schieds-)Gerichte diese Vertragspraxis als Ausdruck bestehenden Völkergewohnheitsrecht angesehen.<sup>39</sup> Der maßgebliche Präzedenzfall für die Geltung des Grundsatzes der angemessenen Nutzung im Wasserrecht war über Jahrzehnte ein Schiedsspruch aus dem Jahr 1957 im Streit zwischen Frankreich und Spanien über ein Projekt Frankreichs am See *Lanoux* in

den Pyrenäen. Das Schiedsgericht postulierte eine universelle Pflicht aller Staaten, bei Nutzungen geteilter Binnengewässer die Interessen anderer Gewässeranlieger angemessen zu berücksichtigen.<sup>40</sup> 1997 bestätigte der Internationale Gerichtshof in dem Rechtsstreit zwischen Ungarn und der Slowakei über den Bau eines Donaustaudamms das Prinzip der angemessenen Nutzung als materielles Völkergewohnheitsrecht.<sup>41</sup> Der Gerichtshof sah die Umleitung weiter Teile der Donau durch die Slowakei als Verletzung des Rechts Ungarns auf eine angemessene Nutzung an, obwohl Ungarn seinerseits das vertraglich vereinbarte Staudammprojekt zu Unrecht aufgekündigt hatte.<sup>42</sup>

- 28) Erhellend dazu *Reichert*, Der nachhaltige Schutz grenzüberschreitender Gewässer in Europa, 2005, S. 340 ff.; *Proelß*, Die Wasser Rahmenrichtlinie und das Zusammenspiel des Völker- und des Europarechts, in: Durner (Hrsg.), Völkerrechtliche Zusammenarbeit in der Wasserwirtschaft, 2021, S. 45 ff.
- 29) Grundlegend dazu *Berber* (Fn. 22), S. 13 ff. der die seinerzeitige Völkerrechtsdoktrin in fünf Theorien einteilt. Dem folgend etwa *Godana*, Africa's Shared Water Resources: Legal and Institutional Aspects of the Nile, Niger, and Senegal River Systems, 1985, S. 8 ff.; *Ule*, Das Recht am Wasser, 1998, S. 114 ff.
- 30) Näher *Krakau*, Die Harmon Doktrin, 1966; *McCaffrey*, The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised, *Natural Resources Journal* 36 (1996), 549 ff.
- 31) Vgl. *Birmie/Boyle/Redgwell*, *International Law and the Environment*, 4. Aufl. 2021, S. 576; *Gornig*, *Völkerrecht*, 2023, § 71 Rdnr. 6.
- 32) So etwa *Krakau* (Fn. 30), S. 80; *McCaffrey* (Fn. 30), 590; *Stoll*, Das völkerrechtliche Prinzip der angemessenen Nutzung internationaler Binnengewässer, 1979, S. 16 ff.
- 33) So die Türkei im Hinblick auf Euphrat und Tigris, vgl. *Aslan*, Die Türkei als Regionalmacht, 2009, S. 181.
- 34) Zu unterschiedlichen Übersetzungsmöglichkeiten des Grundsatzes *Reinicke*, Die angemessene Nutzung gemeinsamer Naturgüter, 1991, S. 37 ff.; *Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998, S. 163 f.
- 35) Vgl. exemplarisch Art. 1 des zwischen Brasilien und Argentinien geltenden Treaty for Developing the Shared Water Resources of the Frontier Sections of the Uruguay River and its Tributary, the Pepirí-Guacu (Pepirí-Guazú) River (1980), U.N. Treaty Series 1333 (1983), 61 ff.
- 36) Das Bangladesh-India: Treaty on Sharing the Waters of the Ganges River at Farraka (1996), *Int' Legal Materials* 36 (1997), 519 ff. will nach Abs. 4 seiner Präambel keine allgemeinen völkerrechtlichen Prinzipien schaffen.
- 37) Näher *Ranjan*, *Contested Waters: India's Transboundary River Water Disputes in South Asia*, 2020, S. 83 ff. sowie bereits *Lammers*, *Pollution of International Watercourses*, 1984, S. 307 ff. Ein ähnliches Abkommen schloss Indien im selben Jahr mit Nepal im Hinblick auf den Mahakali, siehe India-Nepal Treaty on Sharing the Waters of the Mahakali River 1996, *Int' Legal Materials* 36 (1997), 531 ff. und dazu ebenfalls *Ranjan*, S. 108 ff.
- 38) Vgl. etwa *Birmie/Boyle/Redgwell* (Fn. 31), S. 607 ff.; *Graffy* (Fn. 3), S. 114 ff.; *Reinicke* (Fn. 34), S. 37 ff.
- 39) Bereits die entlegenen Helmond-River-Schiedssprüche von 1872 und 1905 bei Aitchison (Hrsg.), *A Collection of Treaties, Engagements and Sanads Relating to India and Neighbouring Countries*, Bd. 13, 1933, S. 210 ff. und S. 283 ff. über einen langjährigen Verteilungsstreit zwischen Iran und Afghanistan forderten eine billige Abwägung aller Interessen. Dazu bereits *Lammers* (Fn. 37), S. 302 ff. und 505.
- 40) Sentence du Tribunal Arbitral Franco-Espagnol dans l'Affaire de l'Utilisation des Eaux du Lac Lanoux, Schiedsspruch v. 16. 11. 1957, *Reports of Int' Arbitral Awards* VII, 281 ff.; eingehend dazu *Kirgis*, *Prior Consultation in International Law*, 1983, S. 37 ff.
- 41) Vgl. zu dem langjährigen Streit *Eckstein*, *Application of International Water Law to Transboundary Resources*, *Suffolk Transnational Law Rev.* 19 (1995), 67 ff.; zum Urteil *McIntyre*, *Environmental Protection of International Rivers*, *Journal of Env' Law* 10 (1998), 79 ff.; *Sohnle*, *Irruption du Droit de l'Environnement dans la Jurisprudence de la C. I. J.*, *Revue Generale de Droit International Public* 102 (1998), 85, 113 ff.
- 42) Nochmals bestätigte der IGH diese Maßstäbe – allerdings unter Bezug auf Verschmutzungsfragen – 2010 in dem Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, ICJ Reports 2010.

## 2.4 Die globale Kodifikation des Völkergewohnheitsrechts in der UN-Wasserlaufkonvention

Der Gerichtshof berief sich in dieser Entscheidung explizit auch auf Art. 5 des noch nicht in Kraft befindlichen UN-Übereinkommens über das Recht der nichtschiff-fährlichen Nutzung internationaler Wasserläufe aus dem Jahr 1997.<sup>43</sup> Es kodifiziert die durch Vertragspraxis und gerichtliche Entscheidungen herausgebildeten Grundsätze. Den Anstoß gab die private International Law Association in ihren 1966 beschlossenen und mehrfach fortgeschriebenen „Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers“, die wesentliche Grundsätze des späteren Vertrags prägten.<sup>44</sup> Auf Grundlage dieser Vorarbeiten erarbeitete die International Law Commission der Vereinten Nationen über mehr als zwei Jahrzehnte den 1994 vorgelegten Vertragsentwurf,<sup>45</sup> den die Vollversammlung 1996 annahm und der 2014 in Kraft trat.

### 2.4.1 Rahmencharakter der Wasserlaufkonvention

Die Wasserlaufkonvention gilt für „internationale Wasserläufe“ – also nach Art. 2 Buchst. b) solche, deren „Teile in verschiedenen Staaten gelegen sind“. Für diese regelt das Übereinkommen nach Art. 1 sämtliche Fragen ihrer Nutzung mit Ausnahme der Schifffahrt.<sup>46</sup> Als konzeptionellen Kern kodifiziert es in Art. 5 das Prinzip der angemessenen Nutzung und deutet dieses zugleich als Ausdruck einer nachhaltigen Nutzung der Gewässer.<sup>47</sup> Im Übrigen will das Übereinkommen nach Art. 3 lediglich einen Rahmen bereitstellen und Harmonisierungen bestehender Regime anregen. Die Vertragsstaaten sind berechtigt, die Inhalte dieses Rahmenabkommens in regionalen Übereinkommen relativ weitgehend zu modifizieren.<sup>48</sup> Dadurch eröffnen sich weitreichende Ausgestaltungsspielräume, die dazu beitragen, dass die mit einer Normenpyramide gewöhnlich verknüpfte Vorranghierarchie im Wasserrecht nicht existiert.<sup>49</sup>

### 2.4.2 Das Leitbild der angemessenen nachhaltigen Bewirtschaftung des Wassereinzugsgebiets

Den Kern dieses Vertragswerks bildet damit ein Leitbild der angemessenen nachhaltigen Bewirtschaftung des grenzüberschreitenden Wassereinzugsgebiets. Den „Wasserlauf“ definiert die Konvention in Art. 2 Buchst. a) weit und ganzheitlich unter Einschluss des Grundwassers.<sup>50</sup> Nach dem für dieses gesamte Wassereinzugsgebiet maßgeblichen Grundsatz der „equitable utilization“ in Art. 5 Abs. 1 nutzen die Staaten den Wasserlauf auf ihrem Hoheitsgebiet „in ausgewogener und angemessener Weise“ mit dem Ziel, „den Erfordernissen des Schutzes des Wasserlaufs entsprechend und unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Wasserlaufstaaten seine optimale und nachhaltige Nutzung zu erreichen“. Das Übereinkommen bezieht sich hier bewusst auf den 1992 durch die Rio-Konferenz ins Zentrum des modernen Umweltrechts gerückten Begriff der „Nachhaltigkeit“ und das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development“), ein Grundkonzept des modernen Umweltvölkerrechts.<sup>51</sup>

Dieses völkerrechtliche Leitbild einer flussgebietsbezogenen, ganzheitlichen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Gewässerbewirtschaftung strahlt tief in unser in Deutschland geltendes Recht aus. Es liegt der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG zu Grunde<sup>52</sup> und entspricht ebenso dem in § 1 WHG normierten Ziel der „nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung“.<sup>53</sup> Über die Vermittlung der Wasserrahmenrichtlinie prägen damit heute völkerrechtliche Leitbilder und Regelungstechniken in vieler Hinsicht das gesamte deutsche Wasserrecht.<sup>54</sup>

## 2.5 Die Rolle der Flussgebietskommissionen bei der Konkretisierung dieses Leitbildes

Auch die an der Nachhaltigkeit ausgerichtete Gewässerbewirtschaftung ist auf Konkretisierung angewiesen. Instru-

mentell bilden den Motor der völkerrechtlichen Zusammenarbeit im Bereich der Wasserwirtschaft weltweit mehr als 100 sog. Flussgebietskommissionen, die durch spezielle völkerrechtliche Übereinkommen geschaffen werden und sich zumeist auf ein bestimmtes Gewässer beziehen.<sup>55</sup> Entsprechende Kommissionen mit deutscher Beteiligung existieren für die Flussgebiete des Rheins, der Donau, der Elbe, der Oder, der Maas, für das Teileinzugsgebiet Mosel/Saar sowie für den Bodensee. Die Zusammenarbeit in diesen Kommissionen konkretisiert die abstrakten völkerrechtlichen Vorgaben und vermittelt die eigentlichen Impulse an den Vollzug. Obwohl die Flussgebietskommissionen fast durchweg nicht zum Erlass von Sekundärrecht oder zur Annahme rechtsverbindlicher Maßnahmen ermächtigt sind, entfalten ihre Konkretisierungen erhebliche Steuerungskraft und münden im Idealfall am Ende in innerstaatliches Verwaltungshandeln, das die Wasserpolitik vor Ort prägen kann.<sup>56</sup>

### 2.6 Die völkerrechtlichen Kodifikationsarbeiten zum Grundwasserschutz

Weniger profiliert als im Bereich der Oberflächengewässer ist die Staatenpraxis im Hinblick auf grenzüberschreitende reine Grundwasserressourcen. Zwar greifen die Staaten zur Lösung von Nutzungskonflikten meist erneut auf den Grundsatz der angemessenen Nutzung zurück.<sup>57</sup> Die Ver-

43) IGH, Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), ICJ Reports 1997, 7 Rdnr. 147; zum Übereinkommen selbst oben Fn. 24.

44) International Law Association, Report of the 52nd Conference in Helsinki, 1966, S. 478 ff.

45) UN Draft Articles on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Yearbook of the ILC II/1994, Part Two, S. 88 ff.; näher dazu *Fitzmaurice*, The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Leiden Journal of Int' Law 8 (1995), 361 ff.; *Hey*, The Watercourse Convention, Rev. of European Community and Int' Env' Law 7 (1998), 291 ff.

46) Für diese Navigationsfragen gelten eigene Regeln, siehe etwa *Gornig* (Fn. 31), § 71 Rdnr. 14 ff.

47) Vgl. dazu *McCaffrey/Sinjela*, The 1997 United Nations Framework Convention on International Watercourses, American Journal of Int' Law 92 (1998), 97, 99: „... the cornerstone of the law in this field.“

48) Kritisch daher *Fitzmaurice* (Fn. 45), S. 502 ff.; *Hey* (Fn. 45), S. 293 ff.

49) Vgl. bereits oben in und bei Fn. 28.

50) Ein „aufgrund der physikalischen Wechselbeziehung ein einheitliches Ganzes bildendes System aus Oberflächenwasser und Grundwasser, das normalerweise in ein gemeinsames aufnehmendes Gewässer fließt“.

51) Vgl. nur *Gehme*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 11 ff. und 73 ff.; *Tladi*, Sustainable Development in International Law, 2007, S. 94 ff.

52) *Solf*, Europäisches Flussgebietsmanagement und deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung, 2006, S. 176 ff.

53) Dazu statt vieler *Berendes* in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), WHG, 2. Aufl. 2017, § 1 Rdnr. 4 ff.

54) Vgl. *Durner*, Zehn Jahre Wasserrahmen-Richtlinie in Deutschland – Bilanz und Perspektiven, NuR 2010, 452, 454 sowie *Knappe*, Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht, 2022, S. 15 ff.

55) Näher *Jekel*, Die völkerrechtlichen Grundlagen der Tätigkeit der Flussgebietskommissionen, in: *Durner* (Fn. 28), S. 25, 32 f. *Ziganshina*, Institutional Mechanisms for Preventing and Resolving Cross-Border Water Disputes, American Journal of Int' Law 115 (2021), 195 ff. erwähnt ca. 120 solcher Kommissionen weltweit.

56) Zur Tätigkeit zweier europäischer Kommissionen *Schulte-Wülverleidig*, Das Übereinkommen zum Schutz des Rheins und die Arbeit der IKSR, in: *Durner* (Fn. 28), S. 67 ff.; *Wendenburg*, Das Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau und die Arbeit der IKSD, ebenda, S. 77 ff.

57) Näher *Milanés-Murcia*, The application of the general principles and key obligations to internationally shared groundwater, in: *McCaffrey/Leb/Denoon* (Hrsg.), Research Handbook on International Water Law, 2019, S. 147 ff.

tragspraxis ist jedoch wegen der relativen Neuheit der Problematik weniger entwickelt, obwohl sich eine beachtliche Zahl entsprechender Regelungen in allgemeineren Übereinkommen findet.<sup>58</sup> So beziehen viele Verträge zur Nutzung gemeinsamer (Wasser-)Ressourcen das Grundwasser explizit in den Anwendungsbereich ein.<sup>59</sup> Grenzabkommen enthalten zudem oft Vorschriften zur gemeinsamen Nutzung grenznaher Quellen und Brunnen.<sup>60</sup>

Dennoch war lange umstritten, ob der Grundsatz der angemessenen Nutzung auch in diesem Bereich schon gewohnheitsrechtlich verfestigt ist.<sup>61</sup> Vorstöße zu einer Verallgemeinerung der Vertragspraxis in einem allgemeinen Rahmenabkommen<sup>62</sup> führten schließlich zur Erarbeitung der Draft Articles über das Recht grenzüberschreitender Aquifere 2008<sup>63</sup> durch die UN International Law Commission, die sich stark an der Figur der angemessenen Nutzung orientieren und damit deren Leistungsgrenzen teilen.<sup>64</sup> Auch wenn diese Entwürfe noch nicht in einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag mündeten, stärken sie die Annahme, dass auch für grenzüberschreitendes Grundwasser eine Pflicht zu angemessener Nutzung besteht.

## 2.7 Leistungskraft und Leistungsgrenzen des geltenden Umweltvölkerrechts

### 2.7.1 Wasserverfügbarkeit als Element des Leitbilds der nachhaltigen Bewirtschaftung

Es liegt auf der Hand, dass das in Art. 5 Abs. 1 der Wasserlaufkonvention normierte Ziel, ein Gewässer im gesamten Wassereinzugsgebiet „in ausgewogener und angemessener Weise“ zu nutzen, eine „optimale und nachhaltige Nutzung“ zu erreichen und dabei „den Erfordernissen des Schutzes des Wasserlaufs“ und den Interessen der beteiligten Staaten Rechnung zu tragen, auch dem Anliegen der Wasserverfügbarkeit gerecht wird. Obwohl das Völkerrecht damit eine solide Grundlage für die Gewähr einer weltweiten Wasserverfügbarkeit zu bieten scheint, unterliegt dieses Recht erheblichen Leistungsgrenzen.

### 2.7.2 Abstraktheit und Konkretisierungsbedürftigkeit der völkerrechtlichen Vorgaben

An erster Stelle stehen dabei die Abstraktheit und Konkretisierungsbedürftigkeit der völkerrechtlichen Vorgaben. Das gilt zunächst für den Grundsatz der angemessenen Nutzung selbst: Letztlich umfasst dessen materieller Gehalt nicht viel mehr als eine Zurückweisung der erwähnten Extrempositionen und die Pflicht zu einer fairen Berücksichtigung der jeweils betroffenen Interessen. Im Kern sind lediglich alle relevanten Faktoren prinzipiell gleichwertig in einen umfassenden Abwägungsvorgang einzustellen.<sup>65</sup> Damit steht der Grundsatz exemplarisch für die Schwierigkeit, allgemeine Gerechtigkeitspostulate operabel auszugestalten.

Ähnliches gilt für das in der Wasserlaufkonvention hinzugekommene Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“, das entstehungsgeschichtlich einer Forderung der Entwicklungsländer nach Verknüpfung von Umweltschutz und Entwicklungspolitik entsprach. Selbst mit dem Abstellen auf die bekannte Forderung nach einer Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden,<sup>66</sup> bleiben die konkreten Implikationen dieses Gedankens schwer greifbar.<sup>67</sup> Damit eröffnen sich den Vertragsstaaten erhebliche Auslegungsspielräume, deren Ausnutzung vor allem durch die jeweiligen politischen und militärischen Kräfteverhältnisse bestimmt wird.<sup>68</sup>

### 2.7.3 Begrenzung auf zwischenstaatliche Verteilungskonflikte

Zudem weisen die erwähnten völkerrechtlichen Pflichten durchweg einen rein zwischenstaatlichen Charakter auf, sollen also staatliche Verteilungskonflikte um Süßwasserressourcen bewältigen, ohne spezifisch auf das innerstaat-

liche Recht oder den globalen Wasserhaushalt zu blicken. Das Völkerrecht kann also beispielsweise im Falle der Gletscherschmelze im Himalaya dazu beitragen, zwischenstaatliche Konflikte durch die absehbare Verknappung in der Hindukusch-Region zu bewältigen, erfasst jedoch keine rein innerstaatlichen Problemlagen.

### 2.7.4 Vollzugsdefizite und mangelnde Durchsetzungskraft des Völkerrechts

Vor allem jedoch ist auf die begrenzte Steuerungskraft, die Vollzugsdefizite und die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit des Völkerrechts überhaupt hinzuweisen.<sup>69</sup> Würde das Völkerrecht durchgängig beachtet, gäbe es keinen Ukraine-Krieg. Dass beispielsweise China, geographisch fast durchweg ein Oberliegerstaat,<sup>70</sup> sich im Seevölkerrecht nicht einmal mehr an die 1982 im UN-Seerechtübereinkommen explizit vereinbarten Vorgaben zur Abgrenzung der nationalen Wirtschaftszonen gebunden fühlt, lässt erahnen, welche Durchsetzungsdefizite sich erst im Hinblick auf die ungleich abstrakteren Vorgaben zum Frischwasser ergeben könnten.<sup>71</sup> So haben auch die einst im Rahmen der isra-

- 58) Bereits der Dokumententeil bei Teclaff/Utton (Hrsg.), *International Groundwater Law*, 1981, S. 189 ff. enthält Auszüge aus über einhundert völkerrechtlichen Instrumenten, die sich direkt oder indirekt auf den Gebrauch von Grundwasser beziehen und dem Grundsatz der angemessenen Nutzung entsprechen. Weitere Nachweise bei *Barberis*, *International Groundwater Resources Law*, 1986; Beispiele aus der deutschen Staatenpraxis bei *Günther*, *Rechtsfragen bei Staatsgrenzen überschreitender Wasserversorgung*, UPR 1998, 425 ff.
- 59) So etwa die *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, U.N. Treaty Series 1001 (1968), 3 ff., Art. V Abs. 2.
- 60) Beispiele bei Teclaff/Utton (Fn. 58), S. 194 ff.
- 61) Dafür *Barberis* (Fn. 58), S. 25 ff. und 48 ff.; *ders.*, *Le Régime Juridique International des Eaux Souterraines*, *Annuaire Français de Droit International* XXX (1987), 129, 139 ff.; skeptisch *Caponera/Alhéritière*, *Principles for International Groundwater Law*, in: Teclaff/Utton (Fn. 58), S. 25 ff.; vermittelnd *Odendahl* (Fn. 34), S. 168 ff.
- 62) Dazu eingehend *Nagle/Hawkins*, *Transboundary aquifers*, in: *Tignino/Bréthaut* (Fn. 23), S. 305 ff.
- 63) ILC, *Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers*, 2008; zur Entstehung *Stephan*, *The Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers*, *Int' Community Law Rev.* 13 (2011), 223 ff.
- 64) Eher kritisch daher *Weber*, *Grundwasser im Völkerrecht*, 2018, vgl. dazu gleich nachfolgend unter 2.7.
- 65) So etwa *Handl*, *The Principle of „Equitable Use“ as Applied to Internationally Shared Resources*, *Revue Belge de Droit International* 14 (1978/79), 40, 49 ff., der im Wesentlichen die Vorgaben der *Helsinki Rules* (oben Fn. 44) verallgemeinert. Gewichtigungen der einzelnen Faktoren fordert *Fuentes*, *The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers*, *British Yearbook of Int' Law* LXVII (1996), 337 ff. Untergliederungen der Pflichten liefert *Reichert*, *Schutz der Binnengewässer*, in: *Proelß* (Fn. 21), 13. Abschn. Rdnr. 22 ff.
- 66) *Brundlandt-Commission*, *Our Common Future*, 1987, S. 43: „Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“.
- 67) Vgl. *Czarniecki*, *Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht*, 2008, S. 68 und insb. 122; zusammenfassend *von Arnould*, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2023, Rdnr. 877. Konkretisierungsversuche unternehmen etwa *Bartholomäi*, *Sustainable Development and Völkerrecht*, 1998, und *Tladi* (Fn. 51).
- 68) Dies gilt beispielsweise seit vielen Jahrzehnten für das Nilregime, in dem Ägypten aus militärischen und wirtschaftlichen Gründen eine die anderen Vertragsstaaten dominierende Rolle einnimmt, vergleiche besonders *Oswald*, *Das Internationale Wasserrecht zwischen Konflikt und Kooperation*, 1999, zusammenfassend S. 71.
- 69) Vgl. nur *Gornig* (Fn. 31), § 157.
- 70) Näher *Devlaemink*, *Reciprocity and China's Transboundary Waters*, 2020, S. 5 ff.
- 71) Nach *Su*, *China's international water relations*, in: *McCaffrey/Leb/Denoon* (Fn. 57), S. 447, 461 f. unterstützt China zwar die Kernprinzipien des Wasserrechts, nicht aber deren verbindliche Auslegung durch Gerichte.

elisch-palästinensischen Friedensgespräche verabschiedeten Deklarationen zur Aufteilung des Jordans<sup>72</sup> am Ende keineswegs dazu geführt, den Konflikt als solchen zu befrieden.

### 2.8 Ausblick: Das Menschenrecht auf Wasser und seine begrenzte Bewirtschaftungsrelevanz

Auf eine Überwindung des zwischenstaatlichen Ansatzes zielt die Debatte um die Anerkennung eines subjektiven Menschenrechts auf Wasser, dessen Existenz bis heute umstritten bleibt.<sup>73</sup> Wenn und soweit es bindendes Völkerrecht darstellen sollte, würde es zunächst allein Ansprüche gegenüber dem eigenen Staat begründen.<sup>74</sup> Es kann aber nur in dem Umfang Steuerungskraft entwickeln, in dem die Staaten überhaupt in der Lage sind, einen solchen Leistungsanspruch zu erfüllen.<sup>75</sup> Für die globale Herausforderung der Weltwasserkrise hat das Menschenrecht zwar hohe symbolische Bedeutung, scheint aber in seinen zwischenstaatlichen Implikationen nicht über jene Pflichten hinauszugehen, die sich bereits aus dem Grundsatz der angemessenen Nutzung grenzüberschreitender Wasserressourcen ergeben.<sup>76</sup>

## 3. Wasserverfügbarkeit im Europarecht – der gute Gewässerzustand

Leitbilder bedürfen der normativen Umsetzung in konditionale Vorgaben. Dies ist in Europa zunächst Aufgabe des Unionsrechts und des regionalen Völkerrechtes, die dabei ein recht ungewöhnliches Zusammenspiel praktizieren. Zielgröße aller ihrer Vorgaben ist der „gute Gewässerzustand“, der auch eine ausreichende Wasserverfügbarkeit gewährleisten soll.

### 3.1 Regionales Völkerrecht und sein ungewöhnliches Zusammenspiel mit dem Unionsrecht

Unter diesen Vorgaben nimmt die 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie, die sieben frühere EG-Richtlinien zusammenfasst, eine herausragende Stellung ein. Sie schafft einen einheitlichen Ordnungsrahmen für den Schutz der Oberflächengewässer sowie des Grundwassers (Art. 1 WRRL). Deren Bewirtschaftung muss ganzheitlich in sog. Flussgebietseinheiten erfolgen, die durch regionale Einzugsgebiete unterteilt sind (Art. 3 WRRL).<sup>77</sup> Die soll eine weitere Verschlechterung – nach dem Erwägungsgrund 3 namentlich eine „langfristige Verschlechterung von Güte und Menge des Süßwassers“ – verhindern und unionsweit einen guten Gewässerzustand herbeiführen.<sup>78</sup> Die Umsetzung dieses ambitionierten Ziels prägt seit mehr als zwei Jahrzehnten auch die deutsche Wasserwirtschaft.<sup>79</sup>

Neben die unionsrechtlichen Vorgaben tritt ergänzendes regionales Völkerrecht. Das europäische Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen aus dem Jahr 1992<sup>80</sup> akzentuiert gegenüber der UN-Wasserlaufkonvention weniger mengenmäßige als Reinhaltungsfragen<sup>81</sup> und bildete einen gewissen Vorläufer der Richtlinie. Vor allem aber soll die völkerrechtliche Zusammenarbeit die in der Wasserrahmenrichtlinie geforderte flussgebietsbezogene Bewirtschaftung des gesamten Wassereinzugsgebiets auch zwischen Mitgliedstaaten der Union ermöglichen<sup>82</sup> und sogar auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten ausdehnen.<sup>83</sup> Daher haben die Anrainerstaaten der Maas einen neuen völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich mit dem Ziel geschlossen, die durch die Wasserrahmenrichtlinie geforderte Koordinierung sicherzustellen.<sup>84</sup> Eine derart intensive zwischenstaatliche flussgebietsbezogene Kooperation ist in dieser Form weltweit singulär.

### 3.2 Restriktive Vorgaben des unionalen Primärrechts zum mengenbezogenen Sekundärrecht

Auf den ersten Blick waren die Voraussetzungen für eine Reglementierung der Wasserverfügbarkeit durch die Union

allerdings restriktiv. Nach Art. 192 Abs. 2 AEUV bedürfen umweltbezogene Maßnahmen, die u. a. die Raumordnung, die mengenmäßige Bewirtschaftung der Wasserressourcen oder die Bodennutzung „berühren“, der Einstimmigkeit im Rat und bleiben einem nationalen Veto vorbehalten.<sup>85</sup> Dabei erfasst Art. 192 Abs. 2 AEUV nach der Rechtsprechung des EuGH eigentlich alle „Maßnahmen zur Regelung der quantitativen Aspekte der Nutzung“ der Wasserressourcen.<sup>86</sup> Tatsächlich legt die Praxis diese Tatbestandsmerkmale jedoch trotz der scheinbaren Weite des Wortes „berühren“ derart eng aus, dass ihnen praktisch kein Anwendungsbereich verbleibt.<sup>87</sup> Auch die Wasserrahmenrichtlinie wurde trotz ihrer Vorgaben zur mengenmäßigen Bewirtschaftung<sup>88</sup> mit qualifizierter Mehrheit erlassen.<sup>89</sup> Dennoch wird ihre Wirksamkeit heute nicht mehr in Frage gestellt.<sup>90</sup>

- 72) Vgl. etwa die einst im Rahmen der israelisch-palästinensischen Friedensgespräche verabschiedete Declaration on Principles for Cooperation on Water-Related Matters and New and Additional Water Resources c. 13. 2. 1996, Int' Legal Materials 36 (1997), 761; noch hoffnungsvoll *Wenig*, Water and Peace: The Past, The Present and the Future of the Jordan River Watercourse, New York University Journal of Int' Law 27 (1995), 331 ff.
- 73) Dafür z.B. *Laskowski*, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 61 ff. und 176 ff. Für die skeptischeren Stimmen etwa *Panosch*, Das Menschenrecht auf Wasser im internationalen Investitionsrecht, 2021, S. 44; vgl. auch die differenzierte Diskussion bei *Boisson de Chazournes* (Fn. 24), S. 187 ff. sowie die vielfältigen Beiträge bei Langford/Russell (Hrsg.), The Human Right to Water, 2017.
- 74) Vgl. dazu *Schladebach/Triems*, Water Grabbing als Völkerrechtsproblem, KlimR 2022, 198, 200, die den Entzug von Trink- und Brauchwasser durch Verkauf an Unternehmen als Menschenrechtsverstoß der Regierung gegenüber der einheimischen Bevölkerung einstufen.
- 75) Vgl. allgemeiner auch bereits *Gärditz*, Bedarf es eines Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt? in: GfU (Hrsg.), Umweltvölkerrecht: heute und morgen, 2023, S. 73, 88 ff.
- 76) Vgl. *Russel*, The human right to water in a transboundary context, in: McCaffrey/Leb/Denoon (Fn. 57), S. 255 ff.; *Kirschner*, Grenzüberschreitende Implikationen eines Menschenrechts auf Wasser?, 2020, S. 215 ff.
- 77) Näher dazu *Pape/Snjka*, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, § 7 WHG (2024) Rdnr. 4 ff.
- 78) Näher allgemein *Hentschel*, Die europäische Wasserrahmenrichtlinie, 2005; *Kappert*, Qualitätsorientierter Gewässerschutz in Deutschland, 2006; *Port*, Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, 2011.
- 79) Vgl. etwa die Beiträge bei Faßbender/Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, 2018.
- 80) Vgl. oben Fn. 25.
- 81) Dazu *Tanzi*, The global water treaties and their relationship, in: McCaffrey/Leb/Denoon (Fn. 57), S. 44, 47.
- 82) Grundlegend für dieses Vorgehen *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002; *Solf* (Fn. 52), S. 176 ff.
- 83) *Reichert* (Fn. 28), S. 343.
- 84) Internationales Maasübereinkommen v. 3.12.2002, BGBl. 2004 II S. 1182 ff.; vgl. dazu *Stratenwerth*, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. 2006, S. 59, 69.
- 85) *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 192 AEUV Rdnr. 28.
- 86) EuGH, Urt. v. 30.1.2001 – C-36/98, Slg. 2001, I-779, Rdnr. 47 ff.; *Calliess* (Fn. 85), Art. 192 AEUV Rdnr. 31.
- 87) So verneinte der Rat im Fall der Richtlinie zum Emissionshandel erhebliche Wirkungen auf die Energieversorgung und verabschiedete den Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit, obwohl er gerade die Abkehr von fossilen Energiequellen bezweckt. Kritisch dazu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2 Rdnr. 148.
- 88) Dazu sogleich nachfolgend unter 3.3.1 und 3.3.2.
- 89) EuGH, Urt. v. 30.11.2006 – C-32/05, Slg. 2006, I-11323, Rdnr. 41.
- 90) Vgl. EuGH, Urt. v. 24. 6. 2021 – C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, Rdnr. 35, NuR 2021, 538, 539; *Calliess* (Fn. 85), Art. 192 Rdnr. 31.

### 3.3 Die mitgliedstaatliche Pflicht zur Zielerreichung und das Verschlechterungsverbot

Die zentralen Ziele der Bewirtschaftung der Oberflächengewässer sind nach Art. 4 WRRL (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WHG) die Vermeidung einer Verschlechterung sowie die Erhaltung oder Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustands – das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“.<sup>91</sup> Auch das Grundwasser soll in einem guten mengenmäßigen und chemischen Zustand erhalten bzw. dorthin entwickelt werden (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG). Diese Ziele sind für die Mitgliedstaaten verbindlich und können etwa bei übermäßigen (Grund-)Wasserentnahmen zu Vertragsverletzungsverfahren führen.<sup>92</sup> Die Wasserverfügbarkeit bildet dabei sowohl für Oberflächengewässer wie für das Grundwasser ein Schlüsselement des maßgeblichen guten Gewässerzustands.

#### 3.3.1 Mengenbezogene Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie für oberirdische Gewässer

Obwohl die Richtlinie für Oberflächengewässer nicht explizit auf mengenmäßige Parameter abstellt, erfasst der gute „ökologische Zustand“ indirekt auch mengenmäßige Aspekte, die die Richtlinie immer wieder hervorhebt.<sup>93</sup> Die Programme zur Überwachung des Gewässerzustands umfassen nach Art. 8 Abs. 1 WRRL bei Oberflächengewässern auch „die Menge und den Wasserstand oder die Durchflussgeschwindigkeit“, soweit sie relevant sind.

Welche Menge an Wasser für einen guten „ökologischen Zustand“ eines Oberflächengewässers zu fordern ist, hängt allerdings stets von den Bewirtschaftungszielen ab. Deren Festlegung wiederum muss sich an dem vor Ort maßgeblichen Referenzgewässer orientieren, also an einem in den konkreten geographischen Gegebenheiten durch den Menschen nahezu unbeeinflussten Ökosystem. Dazu definiert die Richtlinie eine Reihe von Fließgewässerarten und Seentypen, deren jeweils guter Zustand sehr unterschiedliche mengenmäßige Szenarien umfasst und bei denen jahreszeitlich bedingte Schwankungen eine ganz verschiedene Rolle spielen können – bis hin zu Gebirgsbächen, die gegebenenfalls zu bestimmten Jahreszeiten überhaupt kein Wasser führen.<sup>94</sup> Erst die planerische Fixierung der Ziele bestimmt also, welche Menge an Wasser ein Gewässer führen soll. Letztlich muss sie für jeden Wasserkörper eine spezielle Antwort darauf geben, welcher naturnahe Zustand als Bewirtschaftungsziel erreichbar sein soll.<sup>95</sup>

#### 3.3.2 Mengenbezogene Vorgaben der EU-Grundwasser-richtlinie für Grundwasser

Demgegenüber beruht nach Art. 2 Nr. 20 WRRL das Ziel des guten Zustands für das Grundwasser – anders als bei Oberflächengewässern – von vornherein auf den beiden Komponenten des guten chemischen und guten mengenmäßigen Zustands.<sup>96</sup> Den mengenmäßigen Grundwasserzustand definiert Art. 2 Nr. 26 WRRL als das Ausmaß, „in dem ein Grundwasserkörper durch direkte und indirekte Entnahme beeinträchtigt wird“. Die Grundwasser-richtlinie aus dem Jahr 2006,<sup>97</sup> eine Tochterrichtlinie der Wasserrahmenrichtlinie, liefert nähere Kriterien für die Unterscheidung des mengenmäßig guten und schlechten Grundwasserzustands. Die Mitgliedstaaten müssen nach diesen Maßstäben ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahmen und -neubildung erreichen, sodass ein Grundwasserkörper langfristig nicht durch direkte oder indirekte Entnahmen beeinträchtigt wird.<sup>98</sup>

#### 3.3.3 Die Bedeutung der nicht-mengenbezogenen Parameter für die Wasserverfügbarkeit

Obwohl sich die Darstellung im Folgenden auf diese spezifisch mengenbezogenen Gesichtspunkte konzentriert, ist zu betonen, dass selbstverständlich auch die Einhaltung der nicht-mengenbezogenen Parameter des guten Gewässerzu-

stands für die Wasserverfügbarkeit notwendig ist.<sup>99</sup> Chemisch verunreinigtes Wasser ist quantitativ verfügbar, aber womöglich nicht mehr nutzbar. Mit fortschreitender ökologischer Degeneration sind Wasserkörper immer weniger dazu in der Lage, ein ausreichendes Wasserdargebot zu erzeugen, was wiederum auch ihre Fähigkeit zur Aufnahme von Schadstoffen reduziert.

#### 3.4 Die EU-Verordnung zu Wasserwiederverwendung und die Schlüsselrolle des Agrarrechts

Dieses Zusammenspiel von Mengen und Qualitätsfragen verdeutlicht auch die Verordnung 2020/741 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung. Bemerkenswert ist bereits, dass die Union sich hier – erstmals im Bereich des Wasserrechts und systematisch nicht ganz erklärlich – der im Umweltrecht noch eher seltenen Rechtsform der Verordnung bedient.<sup>100</sup> Zumindest aus deutscher Sicht betritt die Verordnung auch inhaltlich Neuland.<sup>101</sup> Die Vereinheitlichung der Anforderungen an die Wasserwiederverwendung soll einen Beitrag zur Errichtung eines geschlossenen Wasserkreislaufs leisten, das Regen- und Schmutzwasser nach ihrer Reinigung in den Kläranlagen nicht mehr zwingend in ein Fließgewässer einleitet, sondern je nach Qualität zunächst für landwirtschaftliche Zwecke nutzbar macht.<sup>102</sup> Obwohl die Verordnung materiell unmittelbar vollziehbar ist, plant der deutsche Gesetzgeber eine flankierende Umsetzung durch Ergänzungen des Wasserhaushaltsgesetzes.<sup>103</sup>

Die Wiederverwendungsverordnung liefert einen wichtigen Vorreiter für eine künftige Wasserversorgung, die

- 91) So die Begrifflichkeiten bei VGH Kassel, Urt. v. 14.7.2015 – 9 C 217/13.T, ZUR 2016, 175, 177, Rdnr. 133; Durner, Das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“ im Wasserwirtschaftsrecht, NuR 2019, 1 ff.
- 92) Vgl. exemplarisch EuGH, Urt. v. 24.6.2021 – C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, NuR 2021, 538.
- 93) So etwa die Erwägungsgründe 3, 4, 7, 19, 20, 23, 25 und 41 WRRL.
- 94) Dazu Albrecht, Umweltqualitätsziele, 2007, S. 348 ff.; Vitt, Der wasserrechtliche Vollzug im Dilemma zwischen Einheit und Vielfalt, 2023, S. 41 ff. Den dadurch bestehenden Unschärfen versuchte die Union durch das Verfahren der sog. Interkalibrierung zu begegnen, vgl. Birk/Böhmer, Die Interkalibrierung nach EG-Wasserrahmenrichtlinie – Grundlagen und Verfahren, WasserWirtschaft 9/2007, 10 ff. sowie Vitt, S. 131 ff. m. w. N.
- 95) Näher Durner, in: Landmann/Rohmer (Fn. 77), § 27 WHG (2015) Rdnr. 14 ff. m. w. N.; Knappe (Fn. 54), S. 88 ff.
- 96) Näher Albrecht, Zur Definition des „guten Zustands“ im Wasserrecht, NuR 2010, 607, 610 ff.
- 97) Richtlinie 2006/118/EG v. 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABL 2006 L 372, S. 19; vgl. im Überblick Laskowski/Reese/Ziehm, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 6 Rdnr. 72 ff.
- 98) Dazu Meyer, in: Landmann/Rohmer (Fn. 77), § 47 WHG (2014) Rdnr. 7, 13 sowie Keppner, in: Landmann/Rohmer (Fn. 77), § 10 GrwV (2018) Rdnr. 1 ff.
- 99) So statt vieler Laskowski/Reese/Ziehm (Fn. 97), § 6 Rdnr. 13.
- 100) Vgl. dazu Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, Kap. 3 Rdnr. 7 (die Verordnung gelange nur in „spezifischen Gebieten“ zur Anwendung); vertiefend Meßerschmidt (Fn. 87), § 2 Rdnr. 371 ff.
- 101) Zu den kontroversen Diskussionen in Deutschland vor Erlass der Verordnung Schramm, Wasserwiederverwendung in der Kreislaufwirtschaft, Korrespondenz Abwasser 2019, 120 ff.
- 102) Eingehend zu alldem Spieler/Muffler/Drewes, Wasserrechtliche Rahmenbedingungen der Wasserwiederverwendung in Deutschland, UWP 2020, 176 ff., UWP 2021, 22 ff. und UWP 2022, 37 ff.
- 103) Vgl. den Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes v. 4.3.2024 und dazu Spieler, Der Referentenentwurf eines dritten Gesetzes zur Änderung des WHG, UWP 2024, 206 ff.

nicht mehr allen Nutzungen undifferenziert Trinkwasserqualität gewährleistet.<sup>104</sup> Zugleich verdeutlicht sie die Schlüsselrolle des Agrarrechts in diesem Sektor: Unter den Bedingungen des Klimawandels bedürfte die Landwirtschaft mit den bislang praktizierten Bewirtschaftungsmethoden künftig sprunghaft steigender Wassermengen, die in Deutschland auch bei optimaler Bewirtschaftung nicht verfügbar sind. Letztlich müssen hier in besonderem Maße Sparpotenziale genutzt und Bewässerungsmethoden umgestellt werden.<sup>105</sup>

#### 4. Wasserverfügbarkeit im deutschen Recht – Gewährleistung durch Bewirtschaftung

Die operative Umsetzung all dieser Vorgaben zur Sicherstellung der Wasserverfügbarkeit erfolgt schließlich im deutschen Recht durch die hoheitliche Bewirtschaftung der Gewässer.

##### 4.1 Der Gewährleistungsstaat des GG und die staatliche Verantwortung für das Wasser

Während Art. 87e Abs. 4 und 87f Abs. 1 GG für Eisenbahnen, Post und Telekommunikation bestimmte Versorgungsstandards gewährleisten, fehlt es an solchen Aussagen für die Wasserversorgung. Gleichwohl fordern das Sozialstaatsprinzip und die objektive Direktionskraft der Grundrechte eine subsidiäre Einstandspflicht des Staats für das Vorhandensein aller existenznotwendigen Güter und Leistungen<sup>106</sup> und damit auch ausreichender Wasserverfügbarkeit.<sup>107</sup> Gleichsinnig verpflichtet die EU-Trinkwasserrichtlinie 2020/2184 die Mitgliedstaaten in Art. 1 Abs. 2 zur Gewährleistung der Trinkwasserversorgung.<sup>108</sup>

Dieser Aufgabe dient die öffentliche Bewirtschaftung der Gewässer durch die Länder. In ihrem Zentrum stehen die Pflege der verfügbaren Ressourcen und ihre hoheitliche Verteilung auf konkurrierende Nutzer.<sup>109</sup> Das instrumentelle Herzstück dieser Bewirtschaftung bildet wiederum das repressive Verbot des § 8 Abs. 1 WHG, nach dem jede Benutzung eines Gewässers i. S. v. § 9 WHG der vorherigen Erlaubnis oder Bewilligung bedarf.<sup>110</sup> Durch die Erteilung oder Versagung solcher Erlaubnisse unterwirft die Behörde die Nutzung des Wassers einer nahezu flächendeckenden Vorabkontrolle. Den Spielraum für diese Genehmigungsentscheidungen beschränken aber nicht nur die Vorgaben des Wasserrechts, sondern auch das Naturschutzrecht, die Landesplanung und die kommunale Bauleitplanung. Wo etwa Siedlungsgebiete vorhanden sind oder neu entstehen, muss die Wasserwirtschaft im Rahmen des Möglichen die anfallenden Wasserbedarfe befriedigen.<sup>111</sup>

##### 4.2 Unionale Qualitätsziele als zentraler Orientierungsmaßstab des nationalen Wasserrechts

Die wichtigsten Grenzen setzen den Freiräumen der Gewässerbewirtschaftung indes die verbindlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie. Auch wo die Gewässerbewirtschaftung im Rahmen der ökologisch verfügbaren Ressourcen Nutzungskonflikte lösen und dabei Prioritäten festlegen muss, bleibt das Bewirtschaftungsprogramm der Wasserrahmenrichtlinie und der §§ 27–31 WHG zur Erreichung des guten Zustands für die Gewässerbehörde verpflichtend. Vorbehaltlich der in den §§ 28 ff. WHG normierten Ausnahmetatbestände müssen alle Gewässer den maßgeblichen guten Gewässerzustand erreichen.

##### 4.3 Zusammenspiel von Gewässerbewirtschaftung und wasserrechtlicher Benutzungsordnung

Die Qualitätsziele der Wasserrahmenrichtlinie bilden damit den zentralen Maßstab für die Entscheidungen der Wasserbehörden, schreiben allerdings den geforderten guten Zu-

stand keineswegs für jeden Gewässerkörper anwendungsfähig fest.<sup>112</sup> Die planerische Umsetzung muss vielmehr den anzustrebenden Zustand zielförmig definieren und die für diesen notwendigen Maßnahmen ermitteln und festsetzen. Erst über die wasserwirtschaftliche Planung wirken also die Vorgaben der Richtlinie in den konkreten wasserrechtlichen Vollzug hinein.

##### 4.3.1 Steuerung der einzelnen Gewässerbenutzungen durch die wasserwirtschaftliche Planung

Die entsprechende Pflicht zur Aufstellung von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan findet sich in den §§ 82 f. WHG sowie in § 84 Abs. 1 WHG. Demnach sind seit 2009 für jede Flussgebietseinheit zyklisch ein Bewirtschaftungsplan und ein Maßnahmenprogramm zu erstellen. Im Bewirtschaftungsplan ist der konkret anzustrebende gute Gewässerzustand für jeden Wasserkörper unionsrechtskonform festzulegen. Die Ausnahmebestimmungen der §§ 28 ff. WHG ermöglichen teilweise weitreichende Abstriche von diesem Leitbild.<sup>113</sup>

Der derzeit maßgebliche dritte und derzeit letzte reguläre Bewirtschaftungszyklus endet Ende 2027 (Art. 11 Abs. 8 S. 1 und Art. 13 Abs. 7 S. 1 WRRL). In diesem Stadium müssen sich auch einzelne Gewässerbenutzungen immer stärker an den Vorgaben der Richtlinie messen lassen.<sup>114</sup> Das Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden wird durch die Vorgaben der wasserwirtschaftlichen Fachpläne erheblich verengt. Vor allem die Maßnahmenprogramme bilden dabei ein „Bindeglied“ zwischen der Fixierung konkreter gewässerpolitischer Ziele und den hierauf gerichteten Einzelmaßnahmen der Wasser-

104) Dazu besonders *Reinhardt*, Brauchwassernutzung und Wasserwiederverwendung als Maßnahmen der Klimaanpassung, 2023, S. 24 ff.; vgl. zum insoweit bereits weit entwickelten Wasserrechts Kaliforniens *WBGU*, Wasser in einer aufgeheizten Welt, 2024, S. 130 m. w. N.

105) Vgl. die Nationale Wasserstrategie, Kabinettsbeschluss v. 15.3.2023, S. 89, 91, 96, sowie bereits Ministerium für Klimaschutz u. a. des Landes NRW, Klimawandel und Landwirtschaft, 2011, S. 26 ff.

106) Grundlegend *Isensee*, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rdnr. 121 ff.

107) So *Kahl*, Die Privatisierung der Wasserversorgung, *GewA* 2007, 441, 442; *Laskowski* (Fn. 73), S. 307 ff.; *Reinhardt*, Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels, 2020, S. 3 ff.; vgl. auch BGH, Urt. v. 8.3.2007 – III ZR 55/06, NVwZ 2007, 1221 ff.

108) Vgl. *Wrede*, Die neue EU-Trinkwasserrichtlinie, *ZfW* 2021, 97, 98; noch zur Vorläuferrichtlinie *Köck*, Zur Entwicklung des Rechts der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, *ZUR* 2015, 3, 6.

109) Vgl. *Pape*, in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 77), § 6 WHG (2010) Rdnr. 15.

110) Näher zu dieser sog. wasserrechtlichen Benutzungsordnung *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und Privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rdnr. 283 ff.

111) Vgl. bereits oben unter 1.3. und exemplarisch VG Ansbach, Urt. v. 1.7.2008 – AN 1 K 06.03095, AN 1 K 07.00205, BeckRS 2008, 43860: Anspruch einer im Außenbereich geplanten Staudengärtnerlei auf Anschluss an die gemeindliche Wasserversorgung.

112) Vgl. dazu bereits oben unter 3.3.1.

113) Dazu etwa *Albrecht* (Fn. 94), S. 373 ff.; *Ginzky*, Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht, *ZUR* 2005, 515 ff.; *Hille/Marggraf*, Konfliktregelung zwischen den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie und der aktuellen Bewirtschaftung, *ZfU* 2019, 69, 74 ff.

114) Vgl. etwa OVG Bremen, Urt. v. 4.6.2009 – 1 A 9/09, NordÖR 2009, 460 ff.; OVG Münster, Urt. v. 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, NuR 2012, 342, 348; BVerwG, Urt. v. 29.5.2018 – 7 C 18.17, NVwZ 2018, 1734, 1735; VG Freiburg, Urt. v. 8.12.2020 – 3 K 5482/18, BeckRS 2020, 43522; VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 4.3.2022 – 5 K 469/21, BeckRS 2022, 8221.

behörde.<sup>115</sup> Ihre Umsetzung soll die gesetzlich festgelegten Bewirtschaftungsziele herbeiführen.<sup>116</sup> Werden diese gleichwohl verfehlt, ist das Programm nach § 82 Abs. 5 WHG nachzubessern,<sup>117</sup> und die Maßstäbe verschärfen sich.

#### 4.3.2 Planerische Steuerung der Grundwasserbenutzungen im Besonderen

Analog bedarf auch die Verwirklichung der in § 47 WHG für das Grundwasser normierten Ziele einer planerischen Bewirtschaftungsentscheidung, wieweit ein guter Grundwasserzustand jeweils besteht oder erreichbar ist. Die deutsche Grundwasserverordnung 2010 (GrwV)<sup>118</sup> setzt die Vorgaben der Grundwasserrichtlinie um und verpflichtet in § 2 GrwV die zuständige Behörde, alle sechs Jahre den Zustand der Grundwasserkörper zu bestimmen und zu beschreiben. Gem. § 9 Abs. 1 GrwV muss sie hierfür in jedem Grundwasserkörper repräsentative Messstellen betreiben.<sup>119</sup> Auf dieser Grundlage stuft die Behörde nach § 4 Abs. 1 GrwV auch den mengenmäßigen Grundwasserzustand als gut oder schlecht ein. Grundwasserkörper, die die Bewirtschaftungsziele zu verfehlen drohen, werden gem. § 3 GrwV als gefährdet eingestuft. Die Behörde muss dann das Ausmaß der Zielverfehlung beurteilen und ermitteln, welche Maßnahmen sie zusätzlich in das Maßnahmenprogramm aufnimmt. Zudem ermittelt sie gem. § 10 GrwV für alle gefährdeten Grundwasserkörper „jeden signifikanten und anhaltenden steigenden Trend“ und veranlasst Maßnahmen zur Trendumkehr.

#### 4.3.3 Ergänzende normative Steuerung der Grundwasserbenutzungen durch Wasserschutzgebiete

Eine ergänzende normative Steuerung erfolgt über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, die zumeist gem. § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG der bestehenden oder künftigen Wasserversorgung<sup>120</sup> dient. Sie erfordert nach § 51 Abs. 1 S. 1 und 2 WHG den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung,<sup>121</sup> die relevante Handlungen verbieten oder beschränken kann. Wasserschutzgebiete im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung sind regelmäßig in drei Zonen eingeteilt: den Fassungsbereich, die engere und die weitere Schutzzone.<sup>122</sup> Welche Handlungen konkret verboten, beschränkt oder von einer Genehmigung abhängig sind, ist eine Frage des Einzelfalls. Ein Großteil der entsprechenden Beschränkungen bezieht sich auf die Landwirtschaft.<sup>123</sup> Wasserschutzgebiete sind jedoch nach § 51 Abs. 1 S. 1 WHG nur zulässig, „soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert“. Dies verlangt eine Abwägung aller wasserwirtschaftlich und sonst relevanten Gesichtspunkte<sup>124</sup> anhand der Kriterien der Schutzwürdigkeit, Schutzbedürftigkeit und Schutzfähigkeit.<sup>125</sup>

#### 4.3.4 Zielerreichungsgebot und Verschlechterungsverbot als Maßstab für einzelne Benutzungen

Erst über diese Vorgaben werden die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 ff. WHG auch im Rahmen einzelner Bewirtschaftungsentscheidungen beachtlich. Diese Ziele bilden dann aber „normative Vorgaben, die der Abwägung nicht zugänglich sind“.<sup>126</sup> Exemplarisch verdeutlicht ihre weichenstellende Funktion die Vorschrift zur Mindestwasserführung in § 33 WHG. Demnach muss die Gewässerbewirtschaftung stets jene Abflussmenge aufrechterhalten, die nach §§ 27 bis 31 WHG erforderlich ist. Der explizite Verweis auf die jeweils für den konkreten Gewässerkörper festgelegten Bewirtschaftungsziele verdeutlicht, dass die Mindestwassermenge keine feste Größe darstellt, sondern sich erst aus den planerisch fixierten Zielvorgaben ableitet.<sup>127</sup> Auch ein jahreszeitlich trockengefallenes Gewässer kann also ausreichend Mindestwasser führen.<sup>128</sup> In dieser planakzessorischen Form ist § 33 WHG jedoch verbindlich; Entnahmen oder Aufstauungen, die die Mindestmenge infrage stellen, sind nicht erlaubnisfähig.

Zum Verschlechterungsverbot hingegen entschied der EuGH 2015, es gelte unabhängig vom Vorliegen eines Plans auch für einzelne Gewässerbenutzungen. Vorbehaltlich einer Ausnahme ist ein konkretes Vorhaben nicht genehmigungsfähig, wenn es den Zustand eines Oberflächenwasserkörpers verschlechtern kann oder die Erreichung des guten Zustands gefährdet.<sup>129</sup> Auch temporäre nachteilige Einwirkungen ohne Langzeitfolgen sind Verschlechterungen i. S. v. Art. 4 Abs. 1 WRRL, wenn die Auswirkungen den Gewässerzustand nicht nur geringfügig beeinflussen.<sup>130</sup> Ob diese Maßstäbe auch für den mengenmäßigen Zustand von Grundwasserkörpern gelten,<sup>131</sup> ist allerdings zweifelhaft.<sup>132</sup>

- 115) Näher *Durner*, Das Maßnahmenprogramm aus Sicht der Zulassungsbehörden, W+B 2016, 115 ff.; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG/AbwAG, § 82 WHG (2015) Rdnr. 6.
- 116) Näher etwa *Faßbender*, Die neuen wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, ZfW 2010, 189, 190 m. w. N. sowie umfassend *Knappe* (Fn. 54).
- 117) Dazu *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 77), § 82 WHG (2016) Rdnr. 88 ff.
- 118) Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) v. 9.11.2010, BGBl. 2010 I S. 1513 ff.; näher dazu *Keppner*, Die Umsetzung der Grundwasserrichtlinie durch die neue Grundwasserverordnung des Bundes in: *Durner* (Hrsg.), Reformbedarf im Wasserrecht, 2011, S. 31.
- 119) Zur Repräsentativität der Messstellen *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 77), § 9 GrwV (2018) Rdnr. 1 ff.
- 120) Vgl. aus dieser Perspektive *Paul*, Die Gewährleistung der öffentlichen Trinkwasserversorgung durch Gewässerschutz- und Gesundheitsschutzrecht, 2008, S. 170 ff.
- 121) Vgl. zu diesem rechtsstaatlichen Erfordernis bereits BVerwGE 29, 207 ff.
- 122) Näher *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 13. Aufl. 2023, § 51 Rdnr. 72.
- 123) Näher *Scheidler*, Beschränkungen landwirtschaftlicher Nutzungen durch die Festsetzung von Wasserschutzgebieten, NuR 2006, 631 ff.
- 124) Zu den verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen an die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes umfassend *Breuer/Gärditz* (Fn. 110), Rdnr. 1038 ff.; *Knopp*, ZUR 2007, 467 ff.
- 125) So zusammenfassend BVerwG, Urt. v. 26.11.2015 – 7 CN 1.14, NVwZ 2016, 609, 610 m. w. N. Im Hinblick auf die Kontrolle dieser Voraussetzungen hat die Rechtsprechung schrittweise Abwägungsspielräume anerkannt und die Maßstäbe des Abwägungsgebots herangezogen. Näher dazu VGH Mannheim, Urt. v. 3.8.1998 – 3 S 990/98, VBIBW 1999, 97, 99 ff.; VGH Mannheim, Beschl. v. 5.8.1998 – 8 S 1906/97, NVwZ 1999, 1249, 1251; ähnlich VGH München, Urt. v. 13.6.1996 – 22 N 93.2863 u. a., BayVBl. 1997, 111, 113; VGH München, Urt. v. 26.6.2002 – 22 N 01.2625, BayVBl. 2003, 146, 147 m. w. N.
- 126) OVG Bremen, Urt. v. 4.6.2009 – OVG 1 A 9/09, ZUR 2010, 151, 152.
- 127) Näher VGH Mannheim, Urt. v. 15.12.2015 – 3 S 2158/14, ZUR 2016, 300 ff.; *Faßbender*, in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 77), § 33 (2012) Rdnr. 15.
- 128) Vgl. bereits oben bei Fn. 94.
- 129) EuGH, Urt. v. 1.7.2015 – C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433, NVwZ 2015, 1041, 1044 (Weservertiefung) m. Anm. *Durner*, DVBl. 2015, 1049 ff.; *Elgeti*, W+B 2015, 166 ff.; *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 ff.; *Reinhardt*, NVwZ 2015, 1046 ff.
- 130) EuGH, Urt. v. 5.5.2022 – C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350, Rdnr. 32, 45, NVwZ 2022, 1033, 1035 f. mit krit. Anm. *Reinhardt*, NVwZ 2022, 1036, 1037; *Schäfer*, DÖV 2023, 663, 670.
- 131) Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 24.6.2021 – C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, Rdnr. 48 f., NuR 2021, 538, 540; *Böhme* in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Fn. 53), § 47 Rdnr. 16; *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 122), § 47 Rdnr. 10.
- 132) Die Feststellung eines schlechten mengenmäßigen Grundwasserzustands setzt eine *dauerhafte* Verringerung des Grundwasserdargebots voraus. § 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV stellt dafür auf das langfristige Mittel ab, vgl. *Paulowski*, in: *Schink/Fellenberg* (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum WHG, 2021, § 47 Rdnr. 14.

Die Vorgaben zur Erreichung des guten Zustands hängen richten sich zwar nicht unmittelbar an die Gewässerbenutzer, wohl aber an alle Behörden, „soweit sie über wasserwirtschaftliche Belange entscheiden“.<sup>133</sup> Namentlich die Wasserbehörden haben „unter Einsatz der in §§ 82 ff. WHG vorgesehenen Planungsinstrumente“ diejenigen geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, welche die Rechtmäßigkeit einzelner Gewässerbenutzungen und das Erreichen der Bewirtschaftungsziele sicherstellen.<sup>134</sup> Ist die Einhaltung der für den jeweiligen Gewässerkörper maßgeblichen Ziele nicht möglich, so ist eine dafür ursächliche Gewässerbenutzung nicht oder nur mit entsprechenden Maßgaben zulassungsfähig. Dies erfordert für jede neue Gewässerbelastung eine konkrete Prognose, ob die anzustrebenden Umweltqualitätsnormen „im Zeitpunkt des Geltungsbeginns ... mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eingehalten werden können.“<sup>135</sup> Auch die Vorgaben zum mengenmäßigen Zustand von Grundwasserkörpern zeigen so Auswirkungen auf die Genehmigung einzelner Vorhaben.<sup>136</sup>

#### 4.3.5 Zusätzliche Berücksichtigung der Wasserverfügbarkeit im Bewirtschaftungsermessen

Liegen aber die gesetzlich normierten Voraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis vor, so kann die Wasserbehörde der Bewältigung von Kapazitätsproblemen immer noch im Rahmen ihres Ermessens bei Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis nach § 12 Abs. 2 WHG Rechnung tragen. Wasserknappheit ist dabei ein zulässiger Versagungsgrund.<sup>137</sup> Mit dieser Erwägung kann die Behörde etwa auch bislang praktizierte Entnahmen verringern und so ein verbessertes Wasserverbrauchsmanagement erzwingen oder die Entnahmen aus einem bestimmten Grundwasserkörper zu bevorzugen. Ihr breites Ermessen lässt es auch zu, soziale und wirtschaftliche Erwägungen anzustellen und unter konkurrierenden Anträgen demjenigen den Vorrang einzuräumen, der volkswirtschaftlich bedeutender erscheint.<sup>138</sup>

#### 4.4 Ergänzende ökonomische Anreize durch Gebühren und Wasserentnahmeentgelte

Flankiert wird dieses Zulassungsrecht durch ökonomische Anreize. Neben den Sparsignalen durch die Erhebung von Wasser- und Abwassergebühren<sup>139</sup> ist für die Wasserverfügbarkeit die seit den späten 80er Jahren in vielen Bundesländern eingeführte Abgabe auf Wasserentnahmen bedeutsam. Derzeit erheben 13 Länder ein solches Wasserentnahmeentgelt, dessen Regelsätze allerdings stark abweichen.<sup>140</sup> Bedenken gegen das Instrument hat das BVerfG 1995 zurückgewiesen.<sup>141</sup> Die Erlaubnis zur Wasserentnahme soll demnach einen Sondervorteil darstellen,<sup>142</sup> den der Staat ganz oder teilweise abschöpfen darf.<sup>143</sup> Die meisten Länder setzen das Wasserentnahmeentgelt u. a. zur Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein. Das Instrument gilt ganz überwiegend als sinnvolle Ergänzung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums, weil es den Nutzern unabhängig von der Zulassungsentscheidung ein ökonomisches Preissignal vermittelt.<sup>144</sup>

#### 4.5 Gemeingebrauch und erlaubnisfreie Grundwasserbenutzungen als offene Flanke des Modells

All diese Vorgaben führen zu einer intensiven rechtlichen Einhegung aller für die Wasserverfügbarkeit relevanten Gewässerbenutzungen. Die Reichweite der korrespondierenden behördlichen Vorabkontrolle ist nahezu flächendeckend. Erlaubnisfreie Benutzungen beschränkt das § 25 WHG konkretisierende Landesrecht auf Maßnahmen, denen herkömmlicherweise eine nur geringe wasserwirtschaftliche Bedeutung beigemessen wird. Ähnliches gilt für den Eigentümer- und Anliegergebrauch nach § 26 WHG.<sup>145</sup> Die landesrechtliche normierten Tatbestände be-

ziehen sich auf Nutzungen wie das Baden, Waschen und den Eissport,<sup>146</sup> umfassen aber auch Viehtränken und bestimmte landwirtschaftliche Wasserentnahmen.<sup>147</sup> Entsprechendes gilt für die Benutzung des Grundwassers.<sup>148</sup> § 46 WHG erklärt allerdings einige Benutzungen für erlaubnisfrei, namentlich das Entnehmen von Grundwasser für den Haushalt und den landwirtschaftlichen Hofbetrieb, nicht aber für die Bewässerung der Felder.<sup>149</sup>

Während diese landwirtschaftlichen Wasserentnahmen im Hinblick auf den chemischen Zustand und die engere Gewässerökologie eher geringfügige Bedeutung haben, vermittelt die zunehmende Wasserknappheit ihnen einen spürbaren Bedeutungszuwachs. Der wachsende landwirtschaftliche und gärtnerische Bedarf übersteigt zwar vielfach die für die Erlaubnisfreiheit vorgeschriebenen Bagatellschwellen.<sup>150</sup> Selbst der zulässige Gemeingebrauch führt jedoch zu aggregierten Entnahmemengen, die dazu beitragen, die Erreichung eines guten mengenmäßigen Grundwasserzustands grundsätzlich infrage zu stellen.<sup>151</sup>

#### 4.6 Bewertung der Sachgerechtigkeit und Unionsrechtskonformität des deutschen Rechts

Insgesamt schafft das geltende Wasserrecht damit Maßstäbe, die – rein normativ gesehen – eine Übernutzung des vorhandenen Wasserschatzes verhindern, zugleich aber in diesem Rahmen Spielraum für eine rationale volkswirtschaftliche Bewirtschaftung belassen. Zudem überzeugt die Flankierung dieses Instrumentariums durch die Wasserentnahmeentgelte.

- 133) BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, Rdnr. 489, NVwZ-Beilage 2017, 101, 166.
- 134) So bereits grundlegend OVG Münster, Urt. v. 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, NuR 2012, 342, 348 f.; vgl. weiter *Ginzky*, Maßstäbe der Gewässerbewirtschaftung nach der Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2013, 343 ff. m. w. N.
- 135) BVerwG, Urt. v. 2.11.2017 – 7 C 25.15, Rdnr. 61, NVwZ 2018, 986, 992.
- 136) Vgl. oben in und bei Fn. 92.
- 137) Vgl. exemplarisch VGH München, Beschl. v. 12.12.2007 – 22 ZB 07.2324, NVwZ-RR 2008, 311, 312.
- 138) Zum breiten Ermessenspielraum *Czyczowski/Reinhardt* (Fn. 122), § 12 Rdnr. 32 ff. m. w. N.
- 139) Vgl. bereits oben in und bei Fn. 12.
- 140) Tabellarische Vergleiche finden sich z. B. bei *Gawel*, Wasserentnahmeentgelte in Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt – Stand und Perspektiven, LKV 2011, 529 ff. Insgesamt geht es um etwa 500 Mio. Euro pro Jahr.
- 141) BVerfGE 93, 319, 336.
- 142) Zum umstrittenen Inhalt des Vorteils *Gawel*, Der Sondervorteil der Wasserentnahme, DVBl. 2011, 1000 ff.
- 143) BVerfGE 93, 319 ff.; *Breuer/Gärditz* (Fn. 110), Rdnr. 81 f.
- 144) Vgl. etwa *Mayer*, Das Wasserentnahmeentgelt, NuR 2022, 461 ff.; kritischer hingegen *Reimer*, Effiziente Wassernutzung durch Wasserentnahmeentgelte?, LKRZ 2013, 445 ff.
- 145) Vgl. *Ganske*, Zwischen Privatnützigkeit und Gewässerunterhaltung – Rechte und Pflichten des Gewässereigentümers, in: Durner/Shirvani (Hrsg.), Eigentum im Wasserrecht, 2016, S. 59, 64.
- 146) Vgl. § 19 Abs. 1 LWG NRW oder Art. 18 Abs. 1 BayWG.
- 147) Vgl. im Überblick *Simm*, Das Rechtsinstitut des Gemeingebrauchs im Wasserhaushaltsrecht, 2013, S. 52 ff.
- 148) Vgl. zu den einzelnen Benutzungstatbeständen *Kotulla*, Rechtliche Instrumente des Grundwasserschutzes, 1999, S. 265 ff.; *Pape*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 77), § 9 WHG (2010) Rdnr. 42 ff. und 59 ff. m. w. N.
- 149) VG Augsburg, Urt. v. 7.9.2020 – Au 9 K 19.1244, BeckRS 2020, 25654 Rdnr. 24; *Czyczowski/Reinhardt* (Fn. 122), § 46 Rdnr. 14. Erfasst ist vor allem der Wasserbedarf für das Vieh und das Säubern von Stallungen und Anlagen.
- 150) Vgl. auch dazu VG Augsburg, Urt. v. 7.9.2020 – Au 9 K 19.1244, BeckRS 2020, 25654 Rdnr. 24.
- 151) Vgl. dazu *UBA*, Niedrigwasser, Dürre und Grundwasserneubildung – Bestandsaufnahme zur gegenwärtigen Situation in Deutschland, 2021, S. 85 f., 90, 127, 151.

Dennoch bleibt der Befund, dass auch Deutschland die ambitionierten Bewirtschaftungsziele des Unionsrechts – angesichts ihrer Realitätsferne zwar erwartungsgemäß, aber doch überraschend deutlich – bislang weitgehend verfehlt. Im Jahr 2021 erreichten nur rund 9 % aller Oberflächenwasserkörper einen guten ökologischen, keines einen guten chemischen Zustand;<sup>152</sup> die flächendeckende Zielerreichung bis 2027 ist gänzlich unrealistisch.<sup>153</sup> Teilweise betreffen diese Defizite auch die mengenmäßigen Parameter und damit Fragen der Wasserverfügbarkeit.<sup>154</sup> In anderen Mitgliedstaaten finden sich ähnliche Zielverfehlungen, aber bereits im Ausgangspunkt auch andere Vollzugsniveaus.<sup>155</sup> Sucht man nach wasserrechtlich beeinflussbaren Ursachen dieser Zielverfehlung, so dürfte neben zu wenig ambitionierten Planungen und einer unzureichenden Umsetzung auch die Existenz erlaubnisfreier (Grund-)Wasserbenutzungen einen der Gründe darstellen. In dem Maß, in dem es in künftig weiter nicht gelingt, die mengenmäßigen Vorgaben der Union umzusetzen, könnte sich die Erlaubnisfreiheit vieler Wasserentnahmen immer mehr zu Verdachtskandidaten für einen potentiellen Verstoß gegen die Wasserrahmenrichtlinie entwickeln.<sup>156</sup>

#### 4.7 Normative Reformperspektiven

Dieser Befund legt bereits nahe, dass die Defizite der deutschen Wasserwirtschaft entgegen aktuellen Diagnosen<sup>157</sup> weniger auf der Ebene des Rechts, als auf der seiner Umsetzung zu liegen scheinen. Das bedeutet freilich nicht, dass keine normativen Verbesserungspotenziale bestehen. Generell bedarf es regelungstechnischer Strategien, um möglichst viel Wasser im Wasserkreislauf zu belassen und Verluste und Entnahmen zu minimieren. Hilfreich erscheinen insoweit die aktuellen Vorschläge, in urbanen Gebieten anfallendes Niederschlagswasser über § 55 Abs. 2 WHG hinaus stärker nicht über die Kanalisation, sondern durch Versickerung zu entsorgen und möglichst viel Wasser unmittelbar wiederzuverwerten.<sup>158</sup>

Ein weiteres Beispiel für möglichen Reformbedarf im Bundesrecht ist der erwähnte Problembereich der erlaubnisfreien Grundwasserbenutzungen. Modellhaft erscheint insoweit § 32 des Wassergesetzes NRW, der es ermöglicht, die bundesrechtlich erlaubnisfreien Benutzungen des Grundwassers einer Erlaubnispflicht zu unterwerfen und zu beschränken, soweit der gute mengenmäßige Zustand nicht sichergestellt ist.<sup>159</sup> Hilfreich flankieren solche gewässerpolizeilichen Entscheidungen wissensgenerierende Regelungen wie § 67a des Berliner Wassergesetzes, der die Gewässerbenutzer zur quantitativen Erfassung ihrer Grundwasserentnahmen verpflichtet. Noch ausführlichere Vorgaben liefert in dieser Hinsicht die Wasserentnahmen-Erfassungsverordnung Baden-Württemberg.<sup>160</sup>

Entsprechende Untersagungen dürften freilich im Grundgesetz auch in anderen Ländern bereits heute auf Grundlage der wasserpolizeilichen Generalklausel des § 100 Abs. 1 S. 2 WHG zulässig sein.<sup>161</sup> Erst recht ermöglicht § 100 Abs. 1 S. 2 WHG die Unterbindung rechtswidriger Entnahmen. Darunter fällt etwa die jüngste Praxis, landwirtschaftliche Gülletanks unter Berufung auf § 8 Abs. 2 WHG offenbar ohne wasserrechtliche Erlaubnis mit „Löschwasser“ zu befüllen, das offiziell zur Unterstützung der Feuerwehren vorgehalten wird, anschließend faktisch aber meist zur Bewässerung der Felder dient;<sup>162</sup> § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG stellt indes nur Gewässerbenutzungen erlaubnisfrei, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen. Ein solcher Fall läge nur bei einem unmittelbar bevorstehenden Brand vor.<sup>163</sup>

#### 4.8 Reformbedarf im Vollzug: Längere Planungshorizonte und wirksamere Mengenvorsorge

Wie bereits dieses Beispiel verdeutlicht, liegen aber die wohl wichtigeren Defizite auf der Ebene des Vollzugs. Vor

allem muss sich die Gewässerbewirtschaftung auf langfristige Planungshorizonte einstellen und wirksamere Mengenvorsorge betreiben. Namentlich das Grundwassermanagement wird auf längere und häufigere Phasen niedriger Grundwasserneubildung auszurichten sein.<sup>164</sup> Das dürfte die verstärkte Ausweisung von Wasserschutzgebieten erforderlich machen, die die neuere Rechtsprechung angesichts des Klimawandels bereits durch Anerkennung eines Prognosespielraums erleichtert<sup>165</sup> und die der Gesetzgeber ggf. durch quantitative Ausweisungsziele befördern könnte.

- 152) UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie. Gewässer in Deutschland 2021 – Fortschritte und Herausforderungen, 2022, S. 17. Dass der chemische Zustand flächendeckend verfehlt wird, liegt u. a. an einer hohen Quecksilberablagerung in den Gewässern, die aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe stammt, ebd., S. 17. Für die Grundwasserkörper fällt der Befund deutlich positiver aus: 67 % erreichen einen guten chemischen, 95 % einen guten mengenmäßigen Zustand, ebd. S. 17.
- 153) Zu den Gründen der Zielverfehlung etwa Durner (Fn. 91), S. 10 ff.; Jekel, Ansätze für eine Überprüfung und Fortschreibung der Wasserrahmenrichtlinie, WuA 2017, 48, 49; dies., Der Gewässerzustand in Deutschland, in: Faßbender/Köck (Fn. 79), S. 23 ff.; Reese, Offenbarungseid zur Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2021, 321, 321 f.; Reinhardt, Europäisches Gewässerschutzrecht auf der Zielgeraden?, UPR 2021, 5 ff.
- 154) Vgl. zum mengenmäßigen Grundwasserzustand UBA (Fn. 152) S. 62 f. und 110.
- 155) Eingehend dazu Vitt (Fn. 94).
- 156) Ähnlich Reinhardt, Das Wasserrecht im Eisernen Zeitalter, NVwZ 2024, 1305, 1307 f.
- 157) Vgl. Reinhardt (Fn. 156), der tiefgreifende Überarbeitungen des europäischen und deutschen Rechts bis hin zu Änderungen des Grundgesetzes fordert, sowie im Ansatz ähnlich bereits Reinhardt (Fn. 104); ders. (Fn. 107).
- 158) So die Nationale Wasserstrategie (Fn. 105), S. 88; WBGU (Fn. 104), S. 276. Flankierende Vorschläge für den Bereich des Siedlungswesens entwickelt Reese, Nachhaltiges urbanes Niederschlagsmanagement – Herausforderungen und Rechtsinstrumente, ZUR 2020, 40 ff.; ders., Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf zur Transformation der Abwasserinfrastrukturen, in: UBA (Hrsg.), Wege zum abflussfreien Stadtquartier, 2023, S. 118 ff. Allgemeiner Überlegungen zur gewässerpolitisch nachhaltigen Stadtentwicklung finden sich bei Bradbury, Water City: Practical Strategies for Climate Change, 2021 sowie in den Beiträgen bei van Leeuwen/Hofman/Driessen/Frijns (Hrsg.), The Challenges of Water Management and Governance in Cities, 2019.
- 159) Näher zur Reichweite der Befugnisse Spillecke, Landeswassergesetz NRW, 2022, § 32 Rdnr. 3 f.
- 160) Verordnung des Umweltministeriums über die Erfassung der Wasserentnahmen (WMeßVO) v. 17.12.1987, GBl. S. 754. Nach § 1 dieser Verordnung müssen Gewässerbenutzer, die Wasser aus oberirdischen Gewässern oder Grundwasser entnehmen, die entsprechenden Anlagen grundsätzlich mit Geräten ausrüsten, mit denen die Menge des Wassers festgestellt werden kann.
- 161) So etwa VG Regensburg, Urt. v. 6.11.2017 – RN 8 K 16.798, BeckRS 2017, 144936, Rdnr. 46 ff.; zweifelnd Seuser, Klimawandel und Wasserstress – Handlungsstrategien im Umgang mit Wasserknappheit und Nutzungskonkurrenzen, ZfW 2023, 189, 212 m. w. N. Die weite Generalklausel ermächtigt etwa auch zur Anordnung der Errichtung von Grundwassermessstellen, vgl. Kubitzka, Die wasserrechtliche Generalklausel, 2015, S. 150 ff.
- 162) Vgl. unter www.sueddeutsche.de den etwas beschönigenden Bericht vom 6.8.2024: „Red Farmers“: Bauern helfen Feuerwehren beim Löschen.
- 163) So statt vieler Fellenberg/Schiller, in: Schink/Fellenberg (Fn. 132), § 8 Rdnr. 29.
- 164) Herrmann/Wolters/Wendland, Kooperationsprojekt GROWA+ NRW 2021 Teil IX, S. 61.
- 165) OVG Koblenz, Urt. v. 5.11.2020 – 1 C 10840/19.OVG, BeckRS 2020, 35600 Rdnr. 106; vgl. im Übrigen bereits die Ausführungen oben in Fn. 124 f.

In ähnlicher Weise kann auch der Betrieb der regional unverzichtbaren Talsperren heute bereits nicht mehr darauf vertrauen, dass die Entnahmen im Sommer und Herbst jährlich verlässlich durch das Dargebot im Winter und Frühjahr kompensiert werden. Generell sind die wasserbezogenen Infrastrukturen nicht nur an Phasen verminderter Wasserverfügbarkeit, sondern auch an verstärkte Extremwasserereignisse anzupassen.<sup>166</sup> Ein solcher Ausbau der Wasserinfrastruktur<sup>167</sup> stellt wiederum Fragen an die Leistungsfähigkeit des bestehenden Genehmigungsrechts, die sich weniger auf das zentrale Rechtsinstitut der Planfeststellung beziehen als auf die Komplexität und Vollziehbarkeit des einschlägigen Umweltrechts.<sup>168</sup>

Im Zentrum der künftigen Gewässerbewirtschaftung muss allerdings die Aufgabe stehen, die Probleme einer Verknappung des verfügbaren Wassers zu entschärfen, indem möglichst frühzeitig und vorausschauend Möglichkeiten und Potenziale für das Wassersparen ermittelt und realisiert werden.<sup>169</sup> Mit Blick auf die absehbare Zuspitzung der Nutzerkonflikte hat das Land Nordrhein-Westfalen in § 37 seines Wassergesetzes sogar Regelungen über einen Vorrang der Entnahmen für die Trinkwasserversorgung geschaffen.<sup>170</sup> Im Kern erscheint diese Vorschrift indes deklaratorisch,<sup>171</sup> da das BVerfG bereits 1981 im Nassauskiesungsbeschluss feststellte, „die Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trinkwasser“ beanspruche „unter allen Nutzungsarten absolute Priorität“.<sup>172</sup> Ohnehin werden abstrakte normative Nutzungshierarchien der Situationsgebundenheit jeder konkreten Bewirtschaftungsentscheidung wenig gerecht.<sup>173</sup> So existieren auch in Privathaushalten noch Einsparpotenziale, und die grundrechtlich gebotene Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trinkwasser soll nach § 50 Abs. 2 WHG zwar grundsätzlich, muss aber nicht zwingend stets aus ortsnahen Vorkommen erfolgen.<sup>174</sup> Letztlich wird die Gewässerbewirtschaftung allen Nutzergruppen die Umsetzung ihrer jeweiligen Einsparpotenziale abverlangen müssen, damit am Ende noch Freiräume für neue sinnvolle Gewässerbenutzungen erhalten bleiben.<sup>175</sup>

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die

ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

- 
- 166) Näher zu den komplexen Herausforderungen *Feldbauer u. a.*, Nicht nur Temperatur – wie der Klimawandel Trinkwassertalsperren beeinflusst, *Korrespondenz Wasserwirtschaft* 2023, 244 ff.; zur Bedeutung der Extremereignisse *Demny u. a.*, Auswirkung des Klimawandels auf die Talsperren der Eifel-Rur, in: Heimerl (Hrsg.), *Vorsorgender und nachsorgender Hochwasserschutz*, 2018, S. 44 ff.
- 167) Vgl. dazu *Spannowsky*, Gewährleistung einer nachhaltigen Wasserversorgungsstruktur, *ZfBR* 2022, 548 ff.
- 168) Vgl. zu den jüngsten Deregulierungen bilanzierend *Agatz*, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren: Bestandsaufnahme und Bewertung, *ZUR* 2023, 463 ff. Konstruktive Vorschläge bei *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, Beschleunigung bei Planung, Genehmigung und Vergabe, *NVwZ* 2022, 1321 ff.
- 169) Vgl. *Seuser* (Fn. 161); allg. *Rossi*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Fn. 115), § 5 WHG (2021) R.dnr. 57 f.
- 170) Dazu *Spillecke* (Fn. 159), § 37 R.dnr. 9 ff.; *Dünchheim/Dierkes*, Vorrang der Trinkwasserversorgung – Rechtliche Maßstäbe für die Trinkwasserversorgung im Fall der Trinkwasserknappheit, *KlimaRZ* 2022, 147 ff.; *Reinhardt*, Der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung, *ZfW* 2020, 1 ff.
- 171) Vgl. dazu überzeugend *Reinhardt* (Fn. 107), S. 25 ff.
- 172) BVerfGE 58, 300, 342; zu den Grenzen und der Ausnahmefähigkeit dieses ungeschriebenen Grundsatzes aber z.B. *VGH Kassel*, *Beschl. v. 2. 8. 2012 – 4 L 81/12.KS*, juris, R.dnr. 69.
- 173) So zurecht *Reinhardt* (Fn. 156), S. 1308. Auch das Völkerrecht statuiert bewusst keine solchen Nutzungshierarchien, vgl. oben in und bei Fn. 65.
- 174) Näher statt vieler *Schink*, in: *Schink/Fellenberg* (Fn. 132), § 50 R.dnr. 53 ff.
- 175) So bereits meine These in *Durner* (Fn. 91), S. 11.