

Überlegungen zur Kodifikation des Wasserrechts im Umweltgesetzbuch*

von
MinDir Dr. jur. Helge Wendenburg

Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz
im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

I. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Nachdem durch die Reform zur Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform) durch Änderung des Grundgesetzes die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich neu geordnet worden ist, liegen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches vor, an denen bislang alle früheren Bemühungen gescheitert waren. Durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz und Überführung der Bereiche des Wasser- und des Naturschutzrechts in die konkurrierende Gesetzgebung sind dem Bund neue Aufgaben zugewachsen, die mit den bereits schon bislang dem Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zustehenden Kompetenzen für die Bereiche des Immissionsschutzes (Luftreinhaltung, Lärm, Erschütterungen, nicht ionisierende Strahlungen), der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, des Bodenschutzes und der Altlasten sowie des Stoff- und Produktrechtes dem Bund nunmehr ein Umweltgesetzbuch aus einem Guss ermöglichen.

Für die Kodifikation des Wasserrechts im neuen UGB ist deshalb zunächst bedeutsam, dass der Bund berechtigt ist, für alle Bereiche der komplexen Aufgaben, die sich hinter dem einfachen Wort „Wasserwirtschaft“ verbergen, Vollregelungen zu erlassen, die alle Facetten der zu betrachtenden Regelungen erfassen. Bei der Auswahl der zu regelnden Bereiche dieser komplexen Materie ist der Bund auch nicht durch die Erforderlichkeitsklausel beschränkt, nach der ihm die Regelungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nur zustand, soweit hierfür ein unabweisbarer bundesweiter Bedarf bestand. Der Verfassungsgesetzgeber hat nunmehr in Art. 72 GG klargestellt, dass im Wasserrecht dem Bund die volle Gesetzgebungskompetenz zusteht und er von den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG befreit ist. Allerdings hat der Gesetzgeber den Ländern gleichzeitig das Recht eingeräumt, von den bundesrechtlichen Regelungen des Wasserrechts abzuweichen, soweit diese nicht einen Bezug zu Anlagen oder Stoffen haben. Abweichungsfest sind damit alle wasserrechtlichen Regelungen im UGB, die sich auf Anlagen oder Stoffe beziehen; dies betrifft die Zulassung von Anlagen ebenso wie Anforderungen, die an Anlagen hinsichtlich ihrer Errichtung oder ihres Betriebes zu stellen sind. Stoffbezogene Regelungen chemischer, biologischer oder physikalischer Art enthält das Wasserrecht, soweit Anforderungen an die Beschaffenheit oder den Zustand der Gewässer, also sowohl des Grundwassers wie der Oberflächengewässer, gestellt werden; dies bezieht sich sowohl auf den Ist-Zustand als auch auf Veränderungen, die durch

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU „Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)“ am 16.02.2007

Einleitungen bewirkt werden. Dabei mag im Einzelfall streitig sein, ob es sich eher um anlagen- oder stoffbezogene Anforderungen handelt, sicher ist jedoch im hier interessierenden Zusammenhang, dass zentrale Regelungsbereiche zum abweichungsfesten Kern eines UGB – Teil Wasserrecht – gehören.

II. Das Wasserrecht im Ersten Teil des UGB – Allgemeine Vorschriften und integrierte Vorhabengenehmigung

1. Allgemeine Vorschriften des UGB

Das Umweltgesetzbuch soll zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Umweltrechts in Deutschland beitragen und zugleich der Konsolidierung und Strukturierung der Belange der unterschiedlichen Umweltmedien dienen. In diesem Sinne ist die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung Kernstück des ersten Teils des UGB. Mit diesem Anspruch wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Genehmigung von Vorhaben, deren Verwirklichung sich auf mehrere, nicht selten auch alle Medien auswirkt, auch die Belange aller Umweltmedien und der auf diese einwirkenden Maßnahmen geprüft, gegen- und miteinander abgewogen und in ihrer Wechselwirkung untersucht werden müssen. Der hinter diesem Ansatz stehende Grundgedanke ist nicht neu, sondern gilt seit der Umsetzung der ersten UVP-Richtlinie der EU von 1985 in unterschiedlicher Ausprägung auch im deutschen Genehmigungsrecht, wengleich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs den Gesetzgeber zu vielfältigen Nachbesserungen zwang, weil das System mit den überkommenen Genehmigungsverfahren nicht in allen Punkten in Einklang zu bringen war oder Ausnahmen vorgesehen waren, die nicht in allen Einzelheiten den europäischen Vorgaben entsprachen. Schon deshalb bietet die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung dem deutschen Umweltrecht die Chance, ein Genehmigungsverfahren aus einem Guss zu gestalten, das die bewährten Traditionen deutscher Genehmigungspraxis aufnimmt und sie so mit neuen Anforderungen und Erkenntnissen verbindet, dass etwas Neues entsteht.

Insbesondere besteht aber auch die Chance, zu einer einheitlichen Terminologie zu gelangen. Die vielfältigen Ausprägungen, die das deutsche Umweltrecht in seiner 50jährigen Geschichte erfahren hat – 50 Jahre, wenn man die Verkündung des Wasserhaushaltsgesetzes im Juli 1957 als Ausgangspunkt nimmt - , haben auch dazu geführt, dass sich in den medial geprägten Umweltgesetzen, im Wasserrecht wie im Immissionsschutzrecht, im Abfall-, Bodenschutz- oder Naturschutzrecht jeweils verschiedene Begrifflichkeiten entwickelt haben, die zudem durch die Anforderungen des europäischen Umweltrechts zusätzliche Weiterungen erfahren haben, die ihren Gebrauch insbesondere auch durch juristisch weniger gebildete Experten nicht gerade einfach gestalten. Wenn es gelingt, hier in einem UGB zu einer einheitlichen und eindeutigen Sprache zu gelangen, hat sich die Mühe schon gelohnt. Akzeptanz hat auch viel mit Verstehen zu tun. Und rechtliche Anforderungen an persönliches Verhalten sind umso leichter umzusetzen, je mehr die Betroffenen verstehen, was von ihnen verlangt wird.

Beschäftigt man sich mit der juristischen Literatur, so hat man nicht immer den Eindruck, dass ein gleiches Verständnis bei gleicher oder vergleichbarer Wortwahl vorliegt: die Besorgnis schädlicher Bodenveränderungen, die Verhütung der Verunreinigung des Wassers oder einer sonstigen nachteiligen Veränderung seiner Eigenschaften, die Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen auf die Luft oder die

Beurteilung, ob eine Maßnahme erhebliche nachteilige Auswirkungen haben kann, dient letztlich immer dazu, zu schreiben, wann Beeinträchtigungen der Umwelt den Staat berechtigen, Genehmigungen zu versagen oder Anordnungen zu ihrer Beseitigung zu treffen. Aber der Wortwahl, ob eine Auswirkung als schädlich oder erheblich nachteilig bezeichnet wird, scheinen unterschiedliche Beurteilungen vergleichbarer Sachverhalte zu Grunde zu liegen. Deshalb wäre eine einheitliche Begrifflichkeit schon ein erster Schritt, damit im Wasser- wie im Immissionsschutzrecht, im Bodenschutz- wie im Naturschutz- oder Abfallrecht gleiche oder vergleichbare Auswirkungen auch gleich bezeichnet werden.

Ähnliche Anforderungen lassen sich für die Grundpflichten aufstellen, die der Betreiber einer Anlage zu beachten hat, wenn ihm die Genehmigung erteilt werden soll. Angesichts moderner Entwicklungen des Umweltrechts gehört hierzu auch die Pflicht, mit Naturgütern effizient umzugehen, also Wasser zu sparen, Energie effizient zu nutzen, entstehende Energie zu gewinnen, Abfälle zu minimieren und zu verwerten und insgesamt einen schonenden Umgang mit der Natur zu pflegen, wozu auch die Pflicht gehört, unvermeidbare Eingriffe in die Natur zu ersetzen oder auszugleichen. In diesem Zusammenhang muss auch erörtert werden, ob eine umfassende Vorschrift über die Verantwortung von Produzenten aufgenommen wird, die nicht nur die schon länger bekannte abfallrechtliche Produktverantwortung nach § 22 KrW-/AbfG umfasst, sondern auch verpflichtet, energieeffiziente Produkte auf den Markt zu bringen, insgesamt den Einsatz von Schadstoffen zu minimieren oder auch bei der Nutzung von Produkten die Klimaschädlichkeit während der Nutzungsphase zu verringern (CO₂-Ausstoß von Fahrzeugen). Ebenfalls ließe sich prüfen, ob die Pflicht, Produkte hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen zu kennzeichnen sinnvoller Regelungsgegenstand eines UGB sein sollte.

2. Integrierte Vorhabengenehmigung

Bezogen auf das Wasserrecht ist die integrierte Vorhabengenehmigung von besonderer Relevanz. Bei den wasserrechtlichen Verfahren kann zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden, dass grundsätzlich alle Vorhaben, die entsprechend der Anlage zum UVPG zumindest zwingend einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, im Wege der integrierten Vorhabengenehmigung genehmigt werden sollten. Dies kann dann auch Vorhaben betreffen, die nur am Rande einen Bezug zu anderen Umweltmedien aufweisen. Hier muss der Grundsatz gelten, dass ein Vorhaben, das sich erheblich auf die Belange anderer Umweltbereiche auswirken kann, in einem Verfahren zu genehmigen ist, das die Berücksichtigung dieser Belange sicherstellt. Dieses soll nach den Zielen des UGB die integrierte Vorhabengenehmigung gewährleisten. Deshalb ist es sinnvoll, alle entsprechenden Verfahren, also Errichtung, Betrieb und Änderung von Abwasserbehandlungsanlagen, Gewässerausbauten, die Errichtung von Stauanlagen, Wasserkraftanlagen oder Wasserspeichern sowie bestimmte relevante Gewässerbenutzungen wie die Entnahme größerer Mengen von Grund- oder Oberflächenwasser, aber auch Rohrleitungsanlagen der integrierten Vorhabengenehmigung zu unterwerfen, soweit noch festzulegende Schwellenwerte überschritten werden.

Die integrierte Vorhabengenehmigung selber wird es in zwei Varianten geben, zum einen als Genehmigung, zum anderen als planerische Genehmigung, wobei es beide Arten sowohl im förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung als auch im vereinfachten Verfahren geben soll. Auch dies entspricht dem bisherigen Rechtszustand.

Es bedeutet zugleich, dass es für Vorhaben, die unter den Schwellenwerten liegen, die für die Notwendigkeit einer integrierten Vorhabengenehmigung bestimmt werden, eigene Genehmigungsvorschriften in den medialen Teilen des UGB geben wird. Deshalb wird das UGB - Teil Wasser - eigenständige Verfahren vorsehen, nach denen z.B. die Vielzahl kleinerer Gewässerbenutzungen geregelt werden, soweit hierfür ein bundesweites Bedürfnis besteht.

Von besonderem Interesse ist die Frage, wie die nach wie vor erforderliche wasserwirtschaftliche Bewirtschaftung in die integrierte Vorhabengenehmigung einbezogen werden kann. Die Bewirtschaftung verfolgt das Ziel, einen sachgerechten Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsinteressen unter Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit des Gewässers zu gewährleisten. Notwendig ist eine Bewirtschaftung auch, um einzelnen Nutzungsinteressen, für die der Staat eine besondere Verantwortung trägt (z.B. öffentliche Wasserversorgung), einen Nutzungsvorrang einzuräumen, in dem beispielsweise die Sicherung des künftigen Trinkwasserbedarfs als Erwägung ausreichen kann, um jede anderweitige Nutzung des Schutzgutes Wasser auszuschließen. Dieser Sichtweise ist bei allen Vorhaben Rechnung zu tragen, bei denen die beantragte Genehmigung mit der Benutzung eines Gewässers so in Verbindung steht, dass die Genehmigung nur einheitlich ergehen kann. Für die endgültige Entscheidung muss gelten, dass die integrierte Vorhabengenehmigung des UGB soviel Einheitlichkeit wie möglich schaffen sollte, aber auch mediale Besonderheiten soweit wie möglich berücksichtigen muss.

Viel entscheidender für die Wirkungen der integrierten Vorhabengenehmigung selber scheint im Übrigen zu sein, wie die Länder verwaltungsorganisatorisch auf die neuen Anforderungen reagieren. Hier scheint ein großes Erfordernis dafür zu sprechen, Bezirksregierungen oder vergleichbare Behördeneinheiten mit den Aufgaben zu betrauen, bei denen Sachverstand gebündelt werden kann und auch die Möglichkeit besteht, in andere Bereiche, die von dem Vorhaben betroffen sein können, regelnd einzugreifen, insbesondere soweit Kommunen beteiligt sind. Das gerade vorgelegte Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen wird insoweit für weitere Erkenntnisse sorgen.

III. Aufgaben und Grundfragen der Kodifikation des Wasserrechts im UGB

Die Überlegungen zur Konzeption des Teils Wasserwirtschaft werden im BMU in enger Abstimmung mit der Wasserabteilung des UBA entwickelt. Darüber hinaus wurden im Rahmen der laufenden Kontakte mit den Ländern, Kommunen und Verbänden bereits informell Fragen des neuen Bundeswasserrechts angesprochen, insbesondere um frühzeitig Erwartungen zu erfahren und Positionen kennen und einschätzen zu lernen. Erste Überlegungen wurden bereits in einer Sitzung der UMK-BLAG UGB am 18/19. Januar 2007 zur Diskussion gestellt. Auch auf der Basis dieser Erkenntnisse hat das für das Wasserrecht zuständige Referat bereits mit der Festlegung und fachlichen Abstimmung von Eckpunkten, teilweise auch schon mit ersten Formulierungen zum Gesetzentwurf begonnen. Bis zum Sommer 2007 soll der Referentenentwurf vorliegen.

1. Rechtsetzungsaufgaben im neuen Bundeswasserrecht

Die wasserrechtlichen Rechtsetzungsaufgaben im Rahmen des Projekts UGB stellen sich nach der Föderalismusreform im Wesentlichen wie folgt dar:

- Überführung des geltenden Rahmenrechts des Bundes in Vollregelungen: dies bedeutet, dass die bisher den Ländern nach Art. 75 GG erteilten Regelungsaufträge aufgelöst und in eigenständige, materielle Regelungen umgewandelt werden.
- möglichst vollständige Umsetzung des umfangreichen EG-Wasserrechts: die Rahmengesetzgebungskompetenz verteilte die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern so, dass nur beide gemeinsam eine vollständige Umsetzung der Wasserrichtlinien der EU, insbesondere der Wasserrahmenrichtlinie konnten; nunmehr kann eine einheitliche und konsistente Umsetzung in einem einzigen Regelwerk erfolgen. Allerdings wird der umfangreiche Teil der Detailregelungen in den Richtlinien systematisch in Rechtsverordnungen auf der Basis des neuen Wasserrechts umgesetzt werden.
- Übernahme und Überarbeitung bisher im Landeswasserrecht geregelter Bereiche, soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Hier gilt es in enger Abstimmung mit den Ländern zu ermitteln, in welchen Bereichen eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist und welche wasserrechtlichen Aufgabenbereiche besser regional spezifisch verschieden nach Maßgabe des Landesrechts gestaltet werden sollten. Hier bietet sich beispielsweise das historisch unterschiedlich gewachsene und ausgestaltete Gebiet der Kooperation im Wasserrecht über Wasser- und Bodenverbände oder ähnliche Einrichtungen an.

Entsprechend dem bereits Ausgeführten gilt es, das Wasserrecht in das Gesamtgefüge des UGB einzubetten. Insbesondere ist zu prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang allgemeine fach- und medienübergreifender Grundsätze und Regelungen auch beim Wasser gelten sollen. Dies bedeutet auch, sich damit auseinanderzusetzen, wie der Kanon der bisherigen Grundsätze wasserrechtlicher Pflichtwahrnehmung an die allgemeinen Grundsätze über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen angepasst und so vereinheitlicht und vereinfacht werden kann, dass er für alle Umweltmedien gleichermaßen Geltung beansprucht. Dies ist zunächst eine Aufgabe, die im Wesentlichen innerhalb der Arbeit der Projektgruppe UGB für den übergreifenden Teil des UGB geleistet werden muss, deren Ergebnis sich aber notwendigerweise auf den Teil Wasserrecht auswirkt und die Formulierung und Ausgestaltung der dort noch zu regelnden Pflichten beeinflusst. Entsprechend sind bisherige wasserrechtliche Begrifflichkeiten und Regelungen mit den allgemeinen umweltrechtlichen Regelungen abzugleichen und zu harmonisieren, soweit dies erforderlich sein sollte. Ziel muss es sein, zu einem einheitlichen Umweltrecht in Sprache und Terminologie zu gelangen.

2. Regelungsziele und Neuerungen des UGB – Teil Wasser

Das Regelungsziel des UGB Teil Wasser ist einfach beschrieben und stimmt mit den Zielen des Projekts UGB insgesamt überein: Modernisierung, Rechtsvereinfachung, größere Transparenz, Praktikabilität und Europatauglichkeit, Deregulierung und Bürokratieabbau. Das Wasserrecht ist nicht zuletzt aufgrund der bisherigen Kompe-

tenzverteilung – selbst im Vergleich zum insgesamt nicht einfachen Umweltrecht – besonders kompliziert und unübersichtlich und deshalb in besonderem Maße für eine umfassende Reform geeignet, auch und gerade aus der Sicht der Praxis. Dabei sollen die im langjährigen wasserwirtschaftlichen Vollzug bewährten Grundsätze und Strukturen erhalten bleiben. Nur so lässt sich die notwendige Akzeptanz des neuen Rechts sicherstellen.

Zu den wesentlichen Neuerungen des künftigen Bundeswasserrechts gehören:

- eine systematischere, übersichtlichere und damit leichter verständliche und handhabbare Normierung des Wasserrechts,
- die Modernisierung der im Prinzip seit 1957 (Erlass des WHG) unverändert gebliebenen öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung,
- bundesweit einheitliche rechtliche Vorhaben für den Schutz der Gewässer, auch in den weitgehend bereits durch das EG-Recht vorgeschriebenen Details (Emissionsanforderungen, Gewässerqualitätsnormen),
- Vereinheitlichung und abschließende Normierung der rechtlichen Vorgaben für die wasserbezogene Anlagensicherheit und den Grundwasserschutz,
- Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Gewässerüberwachung und zu den Verwaltungsverfahren.

3. Zum Regelungsprogramm

Für die Ausgestaltung des UGB Teil Wasser vorentscheidend ist, welche wasserwirtschaftlichen Vorhaben dem Regime der integrierten Vorhabengenehmigung zugewiesen werden. Der Kern der davon erfassten Vorhaben ist bereits oben dargelegt worden. Für das UGB - Teil Wasser – verbleibt daneben ein zumindest zahlenmäßig großer Bestand an Vorhaben, für die weiterhin ein Zulassungsverfahren erforderlich ist. Es sollte dabei aber geprüft werden, ob es zur angemessenen Berücksichtigung der medialen Besonderheiten eines eigenständigen wasserrechtlichen Verfahrens bedarf oder ob insoweit ein allgemeiner Verweis auf das Verwaltungsverfahrenrecht hinreichend ist. Ohne dem Ergebnis der Prüfung vorgreifen zu wollen, wird man sich insbesondere auch angesichts der Auswirkungen des Klimawandels auf den Wasserhaushalt kaum vorstellen können, dass z.B. die bei Entnahmen von Grundwasser zur Feldberegnung notwendigen Prüfungen ohne Berücksichtigung der spezifischen wasserwirtschaftlichen Erfordernisse sachgerecht durchführbar sind.

Daraus folgt: Zum Regelungsprogramm des neuen Bundeswasserrechts gehört zunächst der Erlass des UGB einschließlich des Teils Wasser (gesetzliche Ebene). Daneben sollen bereits in dieser Legislaturperiode schon 2 Verordnungen in Kraft gesetzt werden:

- die **Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen** (sog. VAwS des Bundes) zur Harmonisierung der bisher landesrechtlich nicht einheitlich geregelten Standards im Bereich der wasserbezogenen Anlagensicherheit und

- die **Grundwasserverordnung**, um die gerade veröffentlichte neue Grundwasserrichtlinie der EU fristgerecht bis Anfang 2009 bundesweit einheitlich umzusetzen.

Diese Verordnungen werden parallel zum UGB erarbeitet und unmittelbar nach Verkündung des UGB, das noch die erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungen schaffen muss, in Kraft gesetzt. Nach 2009 wird dann das untergesetzliche Regelwerk des Bundes weiter ausgebaut (Abwasserverordnung, Verordnungen zur Umsetzung von EG-Richtlinien einschließlich Ablösung der vorhandenen Landesverordnungen).

Die Bedeutung des Wasserrechts des Bundes nimmt mit der Schaffung des UGB deutlich zu. Zwar werden relevante wasserwirtschaftliche Vorhaben der direkten Geltung des Wasserrechts entzogen, da ihre Zulassung über die integrierte Vorhabengenehmigung des UGB I geregelt wird. Die Vielzahl der kleineren Gewässernutzungen verbleibt aber beim Wasserrecht. Das Wasserrecht liefert zudem auch für die mit der integrierten Vorhabengenehmigung zuzulassenden Vorhaben die gesetzlichen Vorgaben für den Schutz und die Nutzung der Gewässer (z.B. die Standards für Abwassereinleitungen oder für die Qualität der Gewässer). Außerdem wird das Wasserrecht des Bundes künftig alle bundeseinheitlich regelungsbedürftigen Bereiche als Vollregelung abdecken. Dabei ist es erklärtes Ziel, die Regelungen so zu gestalten, dass auf Seiten der Länder kein Bedarf besteht, von der grundsätzlich möglichen Kompetenz der Abweichungsgesetzgebung der Länder Gebrauch zu machen. Es liegt im Interesse aller vom Wasserrecht Betroffenen, konstruktiv dabei mitzuwirken, dass ein gutes Gesetzeswerk gelingt.