

Öffentliches Gewässerschutzrecht

A. Historische Entwicklung

Bis Mitte und zum Teil bis Ende des 19. Jahrhunderts wurde das deutsche Wasserrecht nur langsam, meist gewohnheitsrechtlich, fortgebildet. Seinen Kern bildete damals die als privatrechtlich aufgefaßte Benutzung der Gewässer durch die Anlieger. Vielfach waren nur Einzelfragen durch Gesetz geregelt, z.B. Wiesenkultur, Stauanlagen, Verhütung von Hochwassergefahr. Eine Ausnahme machte insoweit Bayern, das ein umfassendes Wasserrecht für oberirdische Gewässer in den drei Wassergesetzen vom 28.05.1852 über die Benutzung des Wassers, die Be- und Entwässerungsunternehmen sowie über den Uferschutz und über den Schutz gegen Überschwemmungen kodifiziert hatte.

Schon kurz nach der Gründung des Deutschen Reiches setzten Bestrebungen ein, das Wasserrecht einheitlich für das ganze Reich zu regeln, das Minimalvorhaben scheiterte jedoch an den vielen lokalen Besonderheiten. Bei der Schaffung des BGB wurde dieses Vorhaben erneut diskutiert, allerdings war das damals bestehende Wasserrecht schon zum großen Teil öffentliches Recht (d. h. weder privatautonom noch liberal), so daß allenfalls die Aufnahme der privatrechtlichen Teile möglich gewesen wäre.

Die Schaffung des BGB war aber zumindest ein Anstoß zum Tätigwerden, so daß in der Folge zahlreiche Landeswassergesetze entstanden, die in ihrer Grundeinstellung stark differierten (öffentlichrechtliche oder/und privatrechtliche Regelung der Materie). In Bayern wurde am 23.03.1907 das Bayerische Wassergesetz (WG) erlassen, das am 01.01.1908 in Kraft trat. Unter dem Einfluß des BGB war das Eigentum am Gewässer tragender Gedanke, das Gesetz daher im wesentlichen Rechts- und Interessenausgleichsrecht.

Wasserwirtschaftliche Gesichtspunkte kamen nicht zum Tragen.

Nach dem Zusammenbruch des 3. Reiches wurde gefordert, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den gesamten wasserwirtschaftlichen Bereich zu übertragen, der Parlamentarische Rat unterstellte jedoch nur die See- und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Außerdem bestimmte er in Anlehnung an die Weimarer Reichsverfassung den Bund zum Eigentümer der bisherigen Reichswasserstraßen und unterstellte sie der bundeseigenen Verwaltung (Art. 89 GG). Erst verhältnismäßig spät wurde dem Bund zusätzlich in Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG die Rahmengesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt eingeräumt. Auf dieser zuletzt genannten Grundlage erging das Wasserhaushaltsgesetz (WHG), das am 01.03.1960 in Kraft trat.

Literatur: Gieske/Wiedemann/Czychowski, Einleitung S.36 ff.

B. Rechtsquellen

Wasserrecht ist Querschnittsrecht, d. h. es gibt Regelungen in allen Ebenen (Internationale Übereinkommen, Europa-, Bundes- und Landesrecht). Wegen der fehlenden Abstimmung zwischen den verschiedenen Normgebern kommt es zu Überschneidungen, Mehrfachregelungen und zur Verwendung von unterschiedlichen Begriffen für identische Begriffsinhalte.

I. Nationales Recht

Die Rechtsquellen des nationalen Wasserrechts finden sich in bundes- sowie in landesrechtlichen Vorschriften, da der Bund für das Wasserhaushaltsrecht die Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt.

1. Bundesrecht

a) Grundgesetz

aa) Gesetzgebungskompetenzen

Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG ermächtigt den Bund, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über den Wasserhaushalt zu erlassen. Daneben besitzt der Bund gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 2 GG** die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen.

BVerfGE 15, 1 (15 f.):

Sachverhalt: Anlaß war der Erlass des Gesetzes zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen vom 17. August 1960 (WaStrG) durch den Bund, das auch als Grundlage für Maßnahmen der Förderung und Sicherung der Reinhaltung der wichtigsten Gewässer des Bundesgebietes dienen sollte.

Problem: Hatte der Bund für diese Regelung die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz? Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG gebe als umfassende Kompetenzzuweisung für einen räumlich eng umrissenen Gesetzgebungsbereich eine Spezialzuweisung auch für wasserwirtschaftliche Regelungen an Wasserstraßen.

Entscheidung: Würde Art. 74 Nr. 21 GG bezüglich der Wasserstraßen eine Kompetenz nicht nur zur Regelung der Verkehrsangelegenheiten, sondern auch wasserwirtschaftlicher Fragen einräumen, so würden sich Art. 75 Nr. 4 und Art. 74 Nr. 21 GG überschneiden, (...). Da eine solche ausdrückliche Abgrenzung fehlt, und nicht unterstellt werden kann, daß das Grundgesetz dieselbe Sachkompetenz in zwei Bestimmungen mit verschiedenem Ausmaß regelt, kann Art. 74 Nr. 21 GG nur so ausgelegt werden, daß die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Wasserstraßen nicht denselben sachlichen Bereich wie die Rahmenkompetenz des Art. 75 Nr. 4 GG erfaßt. **Als Merkmal, das den Art. 74 Nr. 21 GG gemeinten Kompetenzbereich der "Wasserstraßen" von dem Kompetenzbereich "Wasserhaushalt" aller Gewässer nach Art. 75 Nr. 4 GG unterscheidet, kommt allein die Verkehrsfunktion der Wasserstraßen in Betracht.**

bb) Verwaltungskompetenz

Die Verwaltung der Bundeswasserstraßen in bezug auf ihre Verkehrsfunktion, nicht auch in wasserwirtschaftlicher Hinsicht, erfolgt nach **Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG** grundsätzlich durch die Bundesbehörden in bundeseigener Verwaltung (Art. 86 GG).

b) Wichtige Bundesgesetze

aa) Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Sartorius Nr. 845

Das WHG bildet zusammen mit dem Bayerischen Wassergesetz den Kern des Gewässerschutzrechts.

bb) Wasch- und Reinigungsmittelgesetz (WMRG), BGBl. I S. 875, 1987

Das WMRG setzt eine EG-Richtlinie von 1968 um. Mit dem Gesetz soll der Einsatz von Detergentien gesteuert werden. Als eine der wenigen gewässerschutzorientierten Produktnormen ist es von seinem Regelungsansatz richtungsweisend.

cc) Abwasserabgabengesetz (AbwAG), BGBl. I S. 3370, 1994

Zum Kernbestand des Gewässerschutzrechts gehört auch das AbwAG, das das im WHG geregelte Abwasserrecht ergänzt. Es verpflichtet für das Einleiten von Abwasser in Gewässer zur Zahlung einer Abgabe, deren Höhe sich grundsätzlich nach der Schädlichkeit des Abwassers unter Zugrundelegung der Abwassermenge richtet.

dd) Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), Sartorius Nr. 971

Das WaStrG regelt wasserwegerechtliche Probleme einschließlich der des Ausbaus, soweit es um Binnenwasserstraßen des Bundes, die dem allgemeinen Verkehr dienen, und um die Seewasserstraßen geht.

ee) Andere Bundesgesetze

In anderen Bundesgesetzen sind einzelne Regelungen enthalten, die ebenfalls dem Gewässerschutz dienen, beispielsweise im Baugesetzbuch, Strafgesetzbuch, Bundesimmissionsschutzgesetz, Atomgesetz, Pflanzenschutzgesetz.

c) Rechtsverordnungen

aa) Verordnung über wassergefährdende Stoffe bei der Beförderung in Rohrleitungsanlagen, BGBl. I S. 1946

bb) Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung-AbwV), BGBl. I S. 566, 1997, Änderung der Abwasserverordnung, BGBl. 1998 I S. 3919

Literatur zu Rechtsverordnungen: Sieder-Zeitler-Dahme-Knopp, Band 3, Anhang II.

d) Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften als abstrakt-generelle Regelungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden unterscheiden sich von Gesetzen dadurch, daß sie sich nur an die Behördenbediensteten richten, nicht aber an den Bürger. Als Beispiele für Verwaltungsvorschriften des Bundes seien genannt:

- aa) Richtlinie für Rohrleitungsanlagen zum Befördern wassergefährdender Stoffe (RRwS), GMBI. 1987, 109
- bb) Richtlinie für Fernleitungen zum Befördern gefährdender Flüssigkeiten (RFF), BArbBl. Nr. 4/1982
- cc) Richtlinie für die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen, GMBI.1984, 239
- dd) Allgemeine Verwaltungsvorschriften über den Mindestinhalt von Bewirtschaftungsplänen, GMBI. 1978, 466
- ee) Allgemeine Verwaltungsvorschrift über wassergefährdende Stoffe (VwVwS), GMBI. 1996, 327
- ff) Allgemeine Rahmen-Verwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser (Rahmen-AbwasserVwV), GMBI. 1996, 729

Literatur zu Verwaltungsvorschriften: Sieder-Zeitler-Dahme-Knopp, Band 3, Anhang II.

2. Landesrecht

a) Landesgesetze

- aa) Bayerisches Wassergesetz (BayWG), Z/T Nr. 930

Das BayWG füllt den durch das WHG geschaffenen Rahmen zu einer vollständigen Regelung des Wasserwirtschaftsrechts aus. Soweit einzelne Regelungen über den vom WHG vorgegebenen Rahmen hinausgingen, wären sie verfassungswidrig.

Daneben enthält es Vollzugsregelungen zur Durchsetzung der nach dem BayWG oder dem WHG bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen oder zur Sanierung von Gewässerverunreinigungen oder Bodenbelastungen, die zu Gewässerverunreinigungen führen können.

Außerdem sind Vorschriften zum Verwaltungsverfahren enthalten, die durch das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) ergänzt werden, sowie zahlreiche Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen.

Ein eigenes Wasserwegegesetz für die übrigen, nicht durch das WaStrG erfaßten Wasserwege hat Bayern nicht geschaffen, sondern dazu eine Regelung im BayWG aufgenommen (Art. 27 BayWG).