

Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen - eine systematische Darstellung

Bearbeiter: Sven Oliver Hoffmann

Der Gewässerschutz rückt häufig erst dann ins öffentliche Bewusstsein, wenn er versagt hat. Das zeigen die Erfahrungen im Rahmen der Hochwasserkatastrophe im August 2002 oder auch der Rheinhochwässer von 1993 und 1995, die zu erheblichen ökonomischen und ökologischen Schäden führten. Großflächige Überschwemmungen von Siedlungs- und Industrieflächen haben ungeklärte Abwässer, Hausrat aller Art, aber auch Industriechemikalien in die Flüsse gespült. Die maßgeblichen Ursachen werden u. a. in den menschlichen Eingriffen in die Gewässerstruktur durch Gewässerausbau und -unterhaltung, intensive Landwirtschaft und Flächenversiegelung bis nah an die Gewässerufer heran und der damit einhergehenden Zerstörung natürlicher Retentionsflächen und Gewässerauen gesehen. Mit der bundesrechtlichen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie durch die 7. WHG-Novelle vom 18.6.2002 werden nunmehr die direkt von den Gewässern abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete ausdrücklich vom staatlichen Gewässerbewirtschaftungsauftrag gem. § 1a I WHG umfasst. Nicht nur dadurch führt die EU-Wasserrahmenrichtlinie zu einer Art »Ökologisierung« der Wasserwirtschaft. Durch die Einführung einer europaweiten Gewässerbewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten, unabhängig von Staats- und Verwaltungsgrenzen, soll in Zukunft eine ganzheitliche, integrierte Gewässerbewirtschaftung ermöglicht werden. Zudem zwingt die EU-Wasserrahmenrichtlinie zur Erreichung ambitionierter Gewässerqualitätsziele: so sollen die »normalen« Oberflächengewässer einen »guten ökologischen und chemischen Zustand«, die Grundwasserkörper einen »guten mengenmäßigen und chemischen Zustand« bis spätestens 2015 erreichen.

Ziel der Arbeit ist es, die komplexe Querschnittsmaterie des Gewässerschutzrechts in Nordrhein-Westfalen einer systematischen Darstellung zuzuführen. Dabei werden auch internationale, europäische und bundesrechtliche Vorgaben berücksichtigt, die meist einer Umsetzung in Landesrecht bzw. eines landesbehördlichen Vollzugs bedürfen. Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel.

Im ersten Kapitel wird unter Hervorhebung der oben angesprochenen aktuellen Bezüge kurz in die Thematik der Arbeit eingeführt und deren Zielsetzung erörtert. Im zweiten Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand der Arbeit, das »Gewässerschutzrecht«, definiert. Dieses umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen, die Maßnahmen zum Schutz der ökologischen und zivilisatorischen Gewässerfunktionen und beinhaltet nicht nur wasserrechtliche Vorschriften (z. B. WHG, LWG), sondern auch Vorschriften, die in erster Linie anderen Schutzgütern und Regelungsmaterien dienen (z. B. BauGB, KrW-/AbfG), jedoch auch gewässerschützende Belange in ihre Regelungen einbeziehen.

Das dritte Kapitel skizziert in einem ersten Abschnitt die Normenhierarchie im Gewässerschutzrecht als komplexes Gemenge internationaler, europäischer, bundes- und landesrechtlicher Vorschriften. In einem zweiten Abschnitt werden die diversen Rechtsquellen dargestellt. Dabei ist festzustellen, dass die nationale Gesetzgebung immer intensiver von europarechtlichen Vorgaben überlagert und determiniert wird. Das Kapitel zeigt auf, dass Bundes- und Landesgesetzgeber, insbesondere auch in Nordrhein-Westfalen, nahezu ausschließlich damit befasst sind, europäische Vorgaben fristgerecht umzusetzen, um Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Dabei besteht die Gefahr, dass die Realisierung nationaler Konzepte zur Erreichung eines vollzugsfähigen

Gewässerschutzrechts, z. B. die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs (UGB), behindert oder zumindest erheblich verzögert wird.

Das vierte Kapitel zeigt bestimmte Grundsätze und Ziele des Gewässerschutzrechts auf, die sich auf allgemeine umweltrechtliche Prinzipien (meist das Vorsorgeprinzip) zurückführen lassen und jegliches Handeln im Bereich des Gewässerschutzes determinieren. Dabei ist zwischen dem Grundsatz der staatlichen Gewässerbewirtschaftung, der durch einzelne Gebote und Grundsätze näher konkretisiert wird (Bewirtschaftungsgebot, Sicherungsgebot, Integrationsgrundsatz, Nachhaltigkeitsgrundsatz), dem allgemeinen Sorgfaltsgrundsatz und dem durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie neu hinzugekommenen Grundsatz der ortsnahe Wasserversorgung zu unterscheiden.

Im fünften Kapitel werden die dem Gewässerschutz dienenden rechtlichen Instrumente zusammengestellt. Dabei wird zwischen ordnungsrechtlichen Instrumenten (Genehmigung von Gewässerbenutzungen, Anlagengenehmigungen, Überwachungs- und Kontrollinstrumenten bezüglich dieser Genehmigungen, Sanktionsmöglichkeiten, besondere Nutzungsordnung in Wasserschutzgebieten usw.), finanzrechtlichen Instrumenten (z. B. Abwasserabgabe) und Planungsinstrumenten (wasserrechtliche Fachplanung, Raumordnung und Landesplanung, Bauleitplanung etc.) unterschieden.

Ein sechstes Kapitel widmet sich dem Aufbau und der Organisation der Wasserwirtschaftsverwaltung in NRW. Diese ist einerseits in die Wasserbehörden mit klassisch dreistufigem Aufbau (§ 136 LWG) und andererseits in sog. Fachdienststellen - Staatliche Umweltämter (StUÄ) und Landesumweltamt (LUA) - aufgeteilt. Die Fachdienststellen stellen überwiegend wasserwirtschaftliche Ermittlungen an und unterstützen die Wasserbehörden bei ihren Vollzugsaufgaben. Daneben nehmen aber auch Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) sowie die Städte und Gemeinden Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft wahr. Als Besonderheit in Nordrhein-Westfalen ist die Tätigkeit der sondergesetzlichen Wasserverbände hervorzuheben. Diese empfehlen sich angesichts des von ihnen schon länger verfolgten flussgebietsbezogenen Bewirtschaftungsansatzes künftig für die Wahrnehmung weitergehender Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft. Im Zuge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie erlangen weiter internationale Flussgebietskommissionen oder bilaterale Grenzgewässerkommissionen zunehmenden Einfluss auf die Wasserwirtschaftsverwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Im siebten Kapitel werden bestimmte ausgewählte Nutzungen der Gewässer und deren Auswirkungen unter Rückgriff auf die in den ersten sechs Kapiteln erfolgten Systematisierungen näher untersucht. Dabei werden die Belastungen der Gewässer bestimmten Kategorien zugeordnet (Schadstoffeinträge aus Punktquellen, Schadstoffeinträge aus diffusen Quellen, Eingriffe in die Gewässerstruktur und Eingriffe in den Wassermengenhaushalt). Für einzelne dieser Kategorien wird ein praxisrelevanter Beispielfall ausgewählt und exemplarisch dargestellt. So werden die Schadstoffeinträge aus Punktquellen am Beispiel von Abwassereinleitungen und die Schadstoffeinträge aus diffusen Quellen anhand des Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes in der Landwirtschaft erörtert. Eingriffe in die Gewässerstruktur werden am Beispiel des Gewässerausbaus und der Gewässerunterhaltung behandelt. Die rechtlichen Instrumente, die der Bekämpfung des jeweiligen Problems dienen, werden zusammengestellt und, soweit dies möglich ist, deren Zusammenwirken im sog. Instrumentenverbund untersucht. Dabei wird auf tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten hingewiesen, mit denen sich die

Wasserwirtschaftsverwaltung in Nordrhein-Westfalen beim Vollzug der Vorschriften konfrontiert sieht. Grundlage dafür bilden exploratorische mündliche Interviews, die zwischen März 2002 und Dezember 2003 mit Mitarbeitern des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums, Personal unterer und oberer Wasserbehörden und Vertretern sondergesetzlicher Wasserverbände sowie der Landwirtschaftskammern geführt wurden.

Ein abschließendes achtes Kapitel gibt einen kurzen Ausblick auf Perspektiven und künftige Entwicklung des Gewässerschutzrechts in Nordrhein-Westfalen.

Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Frühsommer 2004 als Band 50 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts veröffentlicht.