



Steffen Müller (Autor)

Integriertes Wasserressourcenmanagement
Rechtlich-administrativer Rahmen in Deutschland und
Europa vor dem Hintergrund internationaler Vorgaben



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8336>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XIV
Einleitung	1
<i>A. Konzeptioneller Hintergrund</i>	1
<i>B. Problematik und Relevanz</i>	4
<i>C. Fragestellung und Aufbau der Arbeit</i>	8
ERSTER TEIL: Integriertes Wasserressourcenmanagement als Antwort auf die globale Wasserkrise	11
ERSTES KAPITEL: Die globale Wasserkrise und individualrechtliche Antworten?	12
I. Wasserknappheit und Leistungsgrenzen der Lebenserhaltungssysteme ...	12
1. Wasser im Lebenserhaltungssystem	12
2. Dimensionen der globalen Trinkwasserkrise	14
a) Bemühungen ohne Fortschritte bei der Bewältigung der globalen Wasserkrise?	15
b) Wasser als lebensnotwendiger Stoff: eine gesundheitspolitische Frage	16
c) Die Wasserkrise: eine globale und soziale Frage	17
d) Wasserverschmutzung: ein globales Problem.....	21
e) Nachhaltigkeit im Wassersektor	22
II. Das Menschenrecht auf Wasser	29
1. Geschichte und Herleitung des Menschenrechts auf Wasser	29
2. Inhaltliche Interpretationen des Menschenrechts auf Wasser	33
a) Das Menschenrecht auf Wasser im Rahmen der allgemeinen Menschenrechtsdogmatik.....	33
aa) <i>Abwehrrechtliche Komponenten des Menschenrechts auf Wasser</i>	35
bb) <i>Leistungspflichten aus dem Menschenrecht auf Wasser</i>	37
b) Das Recht auf Wasser im Lichte der UN-Sozialcharta	39
c) Menschenrechtliche Kernverpflichtungen	42
3. Nationale Implementierung und Durchsetzung des Menschenrechts auf Wasser	44
a) Interpretationsspielraum auf Implementierungsebene.....	44
b) Gesetzgebung, Politik und Wasserstrategie	48

c) Indikatoren und Bewertungssysteme.....	50
d) Individueller Rechtsschutz.....	50
4. Grenzen eines individualrechtlichen Ansatzes.....	51
a) Good Governance als Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung des Rechts auf Wasser	51
b) Die globale Wasserkrise als Management- und Governance-Problem	55
ZWEITES KAPITEL: Integriertes Wasserressourcenmanagement als Ausprägung des Nachhaltigkeits-Leitbildes im Wassersektor	57
I. Das Nachhaltigkeits-Leitbild.....	58
1. Historische Wurzeln	58
2. Nachhaltigkeit als Entwicklungsstrategie der Vereinten Nationen	60
a) Our common future	61
b) Rio und Agenda 21.....	62
c) Millennium Development Goals und Johannesburg Summit	65
3. Inhaltliche Vorgaben des Nachhaltigkeits-Leitbildes.....	67
a) Die ökologische Komponente.....	68
b) Die soziale Komponente	70
c) Die ökonomische Komponente.....	73
d) Nachhaltigkeit: Ein integratives und umfassendes Gerechtigkeitskonzept, das auf Langfristigkeit ausgelegt ist	75
4. Nachhaltigkeit: Rechtsverbindliche Entwicklungsstrategie oder regulative Idee?	78
a) Nachhaltigkeit als bloße „regulative Idee“	78
b) Nachhaltigkeit als verbindliches Rechtsprinzip.....	80
c) Nachhaltigkeit als umweltpolitisches Leitbild	82
II. Integriertes Wasserressourcenmanagement: Ein normatives Konzept und sektorspezifische Ausprägung des Nachhaltigkeits-Leitbildes	87
DRITTES KAPITEL: Integriertes Wasserressourcenmanagement: Wasserspezifische Inhalte und Implementierung.....	91
I. Inhaltliche Konkretisierung des Konzepts des Integrierten Wasserressourcenmanagements	91
1. Was worin integriert werden soll	91
a) Ökologische und soziale Integration.....	92
b) Integration menschenrechtlicher Vorgaben.....	94
2. Das Verständnis von IWRM der IWA.....	95

3. Wassermanagement als integrativer und fortlaufender Lern- und Anpassungsprozess	98
4. Das „Viersäulenmodell“ des Integrierten Wasserressourcenmanagements	101
a) Säule I – Staat und Staatsverwaltung	102
aa) <i>Governance als Ausdruck eines Wandels von Staatlichkeit</i>	102
bb) <i>Multi-level-Governance und der Wassersektor</i>	107
cc) <i>Die Idee der „Good Water Governance“</i>	111
b) Säule II – Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat	114
aa) <i>Bürgergesellschaft und aktivierender Staat</i>	114
bb) <i>Partizipation</i>	117
c) Säule III – Kommunale Verwaltungsebene und Subsidiaritätsprinzip	118
d) Säule IV – Privatwirtschaft –	119
aa) <i>Privatisierungsmodelle</i>	122
(1) <i>Öffentlich-rechtliche Organisationsformen</i>	123
(2) <i>Funktionale Privatisierung</i>	127
(3) <i>Formelle Privatisierungsmodelle</i>	130
(4) <i>Materielle Privatisierung</i>	132
bb) <i>Zwischenfazit zur Privatisierung im Wassersektor</i>	134
5. Koordination und Kooperation: Ein Zwischenfazit	137
II. Integriertes Wasserressourcenmanagement als abstraktes und verbindliches Konzept?	139
1. Eckpunkte des Integrierten Wasserressourcenmanagements	139
2. Integriertes Wasserressourcenmanagement im internationalen Recht: Ein Überblick über die einschlägigen Rechtsquellen	144
a) Grundsätze des Umweltvölkerrechts	144
aa) <i>Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen</i>	145
bb) <i>Das Prinzip der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen</i>	146
cc) <i>Das Vorsorgeprinzip</i>	147
dd) <i>Das Prinzip der Gerechtigkeit zwischen den Generationen</i>	147
ee) <i>Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung</i>	148
b) Völkervertragsrechtliche Instrumente	148
aa) <i>Süßwasserspezifisches Vertragsrecht</i>	148

<i>bb) Aarhus</i>	149
c) Konferenzen, Erklärungen und Prinzipien	151
<i>aa) Stockholm und Mar del Plata</i>	151
<i>bb) Dublin und Rio de Janeiro</i>	153
<i>cc) Marrakesch und Den Haag</i>	157
<i>dd) New York</i>	159
<i>ee) Commission on sustainable development</i>	161
<i>ff) Bonn und Johannesburg</i>	162
<i>gg) Kyoto und Mexiko</i>	163
<i>hh) Istanbul, Marseille, Daegu und ein Ausblick darüber hinaus</i>	163
3. Verbindlichkeit der internationalen Vorgaben	164
a) Integriertes Wasserressourcenmanagement im Völkervertragsrecht	165
b) Integriertes Wasserressourcenmanagement als Völkergewohnheitsrecht?	167
c) Die Einordnung von <i>soft law</i> in Bezug auf das Integrierte Wasserressourcenmanagement	169
d) Politisch-faktischer Anpassungsdruck durch Normendiffusion	172
e) Verbindlichkeit durch „Beeinflussung“	173
f) Einwirkung internationaler Menschenrechte auf staatliche Binnenstrukturen	174
4.) (Politische) Verbindlichkeit grundlegender Prinzipien des Integrierten Wasserressourcenmanagements	175
ZWEITER TEIL: Umsetzung des Integrierten Wasserressourcenmanagements im deutschen und europäischen Recht	179
Einführung	179
1. Warum der zweite Teil geschrieben werden muss: Die Konsequenzen der Etablierung des IWRM auf internationaler Ebene	179
2. Grundlegendes zum deutschen Wassersektor	180
3. Sozioökonomische und gesellschaftspolitische Bedingungen	183
4. Fixierung der Fragestellung	184
VIERTES KAPITEL: Gewässerschutz im Sinne des Integrierten Wasserressourcenmanagements? – Die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie	189
I. Umwelt- und Gewässerschutz in Deutschland	189
1. Kompetenzrechtlicher Rahmen	189
2. Umweltrechtliche Entwicklungen im Zeichen des gesellschaftlichen Wandels	190

3. Internationale Vorgaben	195
4. Europäisierung des Umweltrechts unter besonderer Berücksichtigung der Eckpunkte des IWRM-Konzepts	197
a) Umweltrelevantes primäres Unionsrecht.....	199
aa) <i>Die Entwicklung des Umweltschutzes im europäischen Primärrecht</i>	199
bb) <i>Zentrale Prinzipien des Art. 191 AEUV</i>	201
cc) <i>Die Querschnittsklausel</i>	203
dd) <i>Die Diskussion um den Nachhaltigkeitsbegriff im Unionsrecht</i>	204
b) Sekundäres Umweltrecht der Europäischen Union	204
II. Entstehungsgeschichte und konzeptionelle Grundlagen der EU-Wasserrahmenrichtlinie	208
1. Geschichte des europäischen Gewässerschutzes	208
2. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umweltziele gemessen am internationalen Maßstab des IWRM-Konzepts	211
a) Integrativer Ansatz	213
b) Flussgebietsmanagement	214
c) Bestandsaufnahme und Kontrolle der Gewässer	215
d) Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie im Einzelnen.....	219
aa) <i>Grundlegendes und Systematik</i>	219
bb) <i>Schadstoffreduzierung</i>	220
cc) <i>Gewässerkategorien</i>	224
e) Die Umweltziele im materiellrechtlichen Sinne	224
aa) <i>Das Verschlechterungsverbot</i>	224
bb) <i>Der gute Gewässerzustand</i>	228
cc) <i>Gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand</i>	229
f) Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne	230
aa) <i>Maßnahmenprogramme</i>	230
bb) <i>Bewirtschaftungspläne</i>	232
g) Öffentlichkeitsbeteiligung.....	233
aa) <i>Öffentlichkeitsbeteiligung nach der RL 2000/60</i>	233
bb) <i>Verweis auf andere Richtlinien</i>	235
3. Ausnahmeregelungen und Zeitplan	235
a) Rechtliche Verbindlichkeit der Umweltziele	235

b) Komplexität der Regelungsmaterie als Herausforderung auf Umsetzungsebene	237
c) Ausnahmemöglichkeiten	239
aa) <i>Fristverlängerungen</i>	239
bb) <i>Materielle Abweichungsmöglichkeiten von den Umweltzielen</i>	240
cc) <i>Die Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage mindestens gleichwertigen Schutzstandards</i>	243
d) Bewertung der Ausnahmemöglichkeiten	243
4. Die Verwirklichung der Umweltziele in der Bundesrepublik Deutschland	244
a) Die Phase der Bestandsaufnahmen in Deutschland	245
aa) <i>Oberflächengewässer</i>	245
bb) <i>Grundwässer</i>	246
cc) <i>Unsicherheiten</i>	247
b) Der Weg zur Erfüllung der Umweltziele.....	248
III. Flussgebietseinheiten und Kompetenzverteilung im Einzelnen	251
1. Die formell-rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie	251
a) Gemeinsame Umsetzung in Europa.....	251
b) Gewässermanagement auf Bundesebene in Deutschland.....	254
aa) <i>Verwaltungsstrukturen vor der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie</i>	254
bb) <i>Staats- und verwaltungsrechtlicher Umgestaltungsbedarf durch die Wasserrahmenrichtlinie</i>	256
cc) <i>Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes</i>	257
(1) <i>Grundlegendes</i>	258
(2) <i>Regelungen zur Umsetzung der WRRL</i>	260
(a) <i>§§ 27 bis 31 WHG: Bewirtschaftungsziele</i>	260
(b) <i>§§ 82 bis 85 WHG: Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan</i>	262
(c) <i>Informations- und Beteiligungsrechte</i>	262
(3) <i>Das Nachhaltigkeitsverständnis des WHG als ökozentrierter Ansatz: Ein Zwischenfazit</i>	264
c) Novellierungen der Landeswassergesetze – Das Beispiel Hessen	268
aa) <i>Musterentwürfe</i>	268
bb) <i>Wasserrahmenrichtlinienrelevante Länderbestimmungen am Beispiel des Hessischen Wassergesetzes</i>	269

d) Kommunale Verpflichtungen	272
IV. Integriertes Wasserressourcenmanagement in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie: Ein Zwischenfazit	272
1. Umsetzung eines Konzepts zur integrativen Planung	273
2. Umsetzung von Maßnahmen zum Ressourcenschutz	275
3. Umsetzung bzw. Berücksichtigung der Langfristigkeits-Komponente (Intergenerationsprinzip, Vorsorgeprinzip, Reversibilitätsprinzip, Überwachungsprinzip)	277
4. Umsetzung von aktiver Partizipation (Partizipationsprinzip, Öffentlichkeitsprinzip, Lokalitätsprinzip, Subsidiaritätsprinzip und Kooperationsprinzip)	278
FÜNFTES KAPITEL: Die öffentliche Wasserwirtschaft in Deutschland aus der Perspektive des Integrierten Wasserressourcenmanagements	285
I. Begriffsklärung und rechtlich-administrativer Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland	286
1. Begriffsklärung	286
2. Kompetenzrechtlicher Rahmen	288
3. Wassergütebewirtschaftung und Wassermengenbewirtschaftung	289
4. Die nachhaltige Wasserwirtschaft im Zeichen gesellschaftlichen Wandels	293
II. Rechtlicher Rahmen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft im Sinne des Integrierten Wasserressourcenmanagements	294
1. Formal-verfassungsrechtlicher Rahmen des Wasserwirtschaftsrechts	295
2. Materielles Verfassungsrecht	296
a) Grundrechtliche Schutzpflichten	296
b) Verfassungsprinzipien	299
c) Staatsziel Umweltschutz	302
d) Kommunale Selbstverwaltung	304
3. Nachhaltige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung: Eine verfassungsrechtliche Gesamtschau	307
III. Der öffentliche Wasserdienstleistungssektor im postnationalen Verfassungsstaat	311
1. Der öffentliche Dienstleistungssektor und der Wandel staatlicher Leitbilder	311
a) Verfassungsvorgabe „Sozialer Rechtsstaat“	312
b) Etablierung des „Wohlfahrtsstaats“	314

c) Wiedereinzug des Neoliberalismus	315
d) Aktivierender Staat	317
2. Etablierung des Gewährleistungsstaats und das Leitbild des postnationalen Verfassungsstaats	319
a) Staatsverständnis im Wandel	319
b) Kernelemente des Gewährleistungsstaates	320
aa) Die Gewährleistungsdimension	320
bb) Die Verantwortungsdimension des Gewährleistungsstaats	322
cc) Spannungsverhältnis Gewährleistungsstaat versus Vorsorgeprinzip?	324
c) Postnationaler Gewährleistungsstaat	325
aa) Nationaler Souveränitätsverlust durch den Prozess der europäischen Integration	326
bb) Nationaler Souveränitätsverlust durch Privatisierung des Weltwirtschaftsrechts	327
cc) Entdemokratisierung durch Souveränitätsverlust.....	329
3. Staatlicher Bewirtschaftungsauftrag bei öffentlichen Wasserdienstleistungen im Gewährleistungsstaat	331
a) Der Ruf nach staatlichem Rückzug aus öffentlichen Wasserdienstleistungen	331
b) Überblick über die Typologie öffentlicher Aufgaben und deren Tragweite	333
aa) Gemeinwohlaufgaben, öffentliche Aufgaben, Staatsaufgaben, Verfassungsaufgaben, Verwaltungsaufgaben	334
bb) Tragweite der Staatsaufgaben	336
c) Staatliche Verantwortung und Aufgabenzuordnung bei öffentlichen Wasserdienstleistungen	337
aa) Staatliche Erfüllungsverantwortung für Basis-Wasserdienstleistungen	337
bb) Beachtung der menschenrechtlichen Kernverpflichtungen in Deutschland	340
4. Zwischenfazit: Nachhaltigkeitsrelevanz des öffentlichen Wasserdienstleistungssektors im postnationalen Verfassungsstaat	341
IV. Der rechtliche Rahmen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft gemessen am IWRM-Konzept	343
1. Europarechtliche Ergänzung: Das Kostendeckungsprinzip nach Art. 9 WRRL als Instrument des Ressourcenschutzes	343
a) Der Begriff der Wasserdienstleistungen	344
b) Wasserentnahmeentgelte: Kein Instrument des Ressourcenschutzes	348
2. Bundesrechtliche Vorgabe des Wasserhaushaltsrechts	350

a) Die Öffentliche Wasserversorgung nach dem WHG	351
b) Öffentliche Abwasserbeseitigung nach dem WHG	352
c) Sonstige nachhaltigkeitsrelevante Bestimmungen des WHG	353
3. Die Länderebene aus Perspektive des IWRM-Konzepts: Das Beispiel des Hessischen Wassergesetzes	354
a) Öffentliche Wasserversorgung nach §§ 30 bis 36 HWG	355
b) Abwasserbeseitigung nach §§ 37 bis 40 HWG	357
V. Zwischenfazit: Die nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland gemessen an den internationalen Vorgaben des IWRM-Konzepts	358
1.) Integrativer Managementansatz: Zielkonflikt bei der Gestaltung der Wassergebühren?	358
2.) Partizipation und Organisationsformen	359
3.) Strukturelle Leistungsbilanz der deutschen Wasserwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts des Integrierten Wasserressourcenmanagements	361
VI. Kommunale Pflichtaufgaben im Schussfeld der Liberalisierungsdoktrin	362
1. Internationale und europarechtliche Vorgaben im Spannungsverhältnis zur deutschen Wasserwirtschaft?	363
a) Der WTO-rechtliche Rahmen	363
aa) Liberalisierungsbestrebungen für den Dienstleistungshandel durch GATS und nationale Wechselwirkungen	365
bb) Aktueller Zwischenstand: Die GATS-Verhandlungen	368
b) Europarechtliche Entwicklungen zur Liberalisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors	370
aa) Die EU-Binnenmarktstrategie 2003 bis 2006	371
bb) Die Dienstleistungsrichtlinie	373
cc) Entwicklung eines sozial und ökologisch qualifizierten Binnenmarktes?	375
2. Plädoyer für den Erhalt der Struktur der deutschen Wasserwirtschaft im Sinne des Konzepts des Integrierten Wasserressourcenmanagements	376
Zusammenfassende Betrachtungen	379
A. Rechtliche Würdigung	379
1. Das Verständnis von Nachhaltigkeit	379
2. Integrative Ansätze in Europa und Deutschland	382
3. Einordnung des IWRM	383

B. Bewertung im Einzelnen.....	384
1. Integrative Ausgestaltung des europäischen und deutschen Wassersektors	384
2. Kooperationsstrukturen, Lokalität und Partizipation	387
3. Einordnung von Wasserdienstleistungen gemessen an den Vorgaben des IWRM-Konzepts	392
4. Rechtlich-administrativer Rahmen nachhaltiger Politiken: Ein Ausblick ..	394
Literaturverzeichnis	397