

## Das Wasserrecht auf dem Weg zum guten Zustand?

### – Anmerkungen zur Exekutivierung in der Maßstabsetzung und zum Gewässerschutz im Klimawandel –

30. Umweltrechtliches Symposium des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung „Entwicklungslinien und Perspektiven des Umwelt- und Planungsrechts“

Professor Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.)

März 2026

- 1 Die von den Veranstaltern aufgeworfene Frage nach dem Wasserrecht auf dem Weg zum guten Zustand veranlaßt zur **Differenzierung**. Geboten ist ein **Wasserrecht** im guten Zustand, um einen guten Zustand der **Gewässer** zu gewährleisten.
- 2 Der **Zustand des Wasserrechts** ist vornehmlich durch das Zusammenwirken von Europäischem Unionsrecht und nationalem Transformationsrecht auf Bundes- und Landesebene geprägt. Für die Beurteilung von besonderer Bedeutung sind dabei neben anderem der **methodische Antagonismus** zwischen der finalen Rechtssetzungsmethodik der EU und dem nationalen Ansatz der konditionalen Rechtssetzung sowie die tradierte deutsche Transformationspraxis der **1:1-Umsetzung**.
- 3 Das **europäische Wasserrecht** ist nach Einschätzung der Kommission aus dem Jahr 2019 in gutem Zustand, da die erwartete Nichterreichung der materiellen Ziele zum Fristende 2027 auf vielfältige, in der Verantwortungssphäre der Mitgliedstaaten verortete Defizite zurückzuführen sei, nicht aber auf Mängel der europäischen Rechtssetzung. Nur konsequent soll die im September 2025 im Trilogverfahren konsentierende Novellierung mehrerer wasserbezogener Richtlinien keine strukturellen Modifikationen des supranationalen Rechts vornehmen.
- 4 Ausweislich des Koalitionsvertrags der laufenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages sind auch für das **Wasserrecht des Bundes** keine grundsätzlichen Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes beabsichtigt. In den Vordergrund der politischen Absichtserklärungen gestellt werden vielmehr nur partikuläre Prüfaufträge und eine Weiterentwicklung der Nationalen Wasserstrategie der Bundesregierung.
- 5 Im Gegensatz dazu sehen die Länder gegenwärtig einen nicht nur unerheblichen legislativen Änderungsbedarf, um die **Landeswassergesetze** den Auswirkungen des Klimawandels auf den

natürlichen Gewässerhaushalt anzupassen. Damit ist zwanzig Jahre nach der Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt eine hochdiversifizierte und weiter im Fluß befindliche Rechtslage festzustellen, die nicht nur an der einen oder anderen Stelle eine verfassungsrechtliche Überprüfung am Maßstab des Art. 72 GG nahelegt, sondern in praktischer Hinsicht auch übergreifenden Konzepten einer klimaangepaßten Gewässerbewirtschaftung nicht zwingend förderlich ist.

- 6 Bei der Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die **Verordnungsgebung** wird die zentrale bundesgesetzliche Ermächtigung des § 23 WHG trotz ihrer tatbestandlichen Offenheit („insbesondere“) überwiegend als mit den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen noch vereinbar angesehen. Abgesehen davon, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unionsrechtliche Verpflichtungen des Bundes nicht von den Anforderungen der Art. 20 Abs. 1 bis 3, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entbinden, kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine normativ nicht hinreichend konturierte, wenngleich in der wasserrechtlichen Praxis im wesentlichen reibungslos funktionierende gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur materiellen Gestaltung eine untunliche Präzedenzwirkung für andere Rechtsbereiche provoziert.
- 7 Jedenfalls nicht mehr verfassungsrechtlich haltbar, weil mit Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG nicht vereinbar, ist dagegen eine **Subdelegation** generell-abstrakter Maßstabsetzung, wie sie gegenwärtig § 5 Abs. 1 Satz 2 GrwV vorsieht.
- 8 Der **Zustand der Gewässer** wird nach allgemeiner Einschätzung aus verschiedensten Gründen zum letzten Stichtag im Dezember 2027 die von der Wasserrahmenrichtlinie gesteckten Umweltziele in nicht nur geringfügigem Maß verfehlen, so daß Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof als sicher gelten.
- 9 Da die in den 1990er Jahren formulierten, **prädominant gewässerökologischen Zustandsziele** des europäischen Rechts bis heute nicht in substantieller Weise den tatsächlichen Veränderungen des natürlichen Wasserhaushalts infolge des Klimawandels angepaßt worden sind, ist zu erwarten, daß in Intensität und Häufigkeit zunehmende **Wasserextremereignisse** künftig zusätzliche Erschwerungen für die Zielerreichung nach der Wasserrahmenrichtlinie bedingen werden.
- 10 So muß beispielsweise damit gerechnet werden, daß der in der Bundesrepublik heute in hohem Maß erreichte **gute mengenmäßige Zustand des Grundwassers** angesichts klimatisch bedingt rückläufiger Grundwasserneubildungsraten und sinkender Grundwasserpegel nur mit naturgemäß grundrechtsrelevanten und damit nicht ohne weiteres rechtlich zu rechtfertigenden Einschränkungen oder Untersagungen entsprechender Gewässerbenutzungen gehalten werden kann.
- 11 Symptomatisch für die Handhabung des **Verhältnisses von Gewässerschutz und Klimaanpassung** erscheint auch der aus dem Jahr 2024 datierende Referentenentwurf für eine WHG-Novelle, nach dem eine klimaverträgliche, weil ressourcenschonende Wiederverwendung aufbereiteten Abwassers zwingend ausgeschlossen werden soll, wenn die Abwassereinleitung als mit Blick auf die Sicherung der dem guten ökologischen Zustand resp. Potential des Vorfluters dienenden Mindestwasserführung notwendig erachtet wird.
- 12 Solange eine spezifische normative Anpassung des europäisch geprägten Wasserrechts an die Erfordernisse des Klimawandels fehlt, eröffnet der in der Bundesrepublik Deutschland bislang kaum zur Anwendung gekommene § 30 WHG, der Art. 4 Abs. 5 WRRL in deutsches Recht umsetzt, die Option, i. S. einer gesetzlichen **Klimaanpassungsklausel** die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele auf die veränderten tatsächlichen Rahmenbedingungen einzustellen.