

Demographischer Wandel im Wasserrecht

– Rechtsrahmen für Daseinsvorsorge und Gewässerschutz –

Trierer Wasserwirtschaftsrechtstag 2018

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

April 2018

- 1 Nicht zum ersten Mal steht das **Wasserrecht** vor der Aufgabe, die durch bedeutende **demographische Umbrüche** hervorgerufenen besonderen wasserwirtschaftlichen Aufgaben zu bewältigen. Während aber etwa das Zeitalter der Industrialisierung und der Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg zur Notwendigkeit umfänglicher Neukodifikationen geführt hatten, hat sich das Wasserhaushaltsgesetz als dem Grunde nach hinreichend flexible Regelungsgrundlage für spätere Umbrüche erwiesen.
- 2 Zu den für Wasserwirtschaft, Gewässerschutz und Wasserrecht besonders bedeutsamen Auswirkungen des demographischen Wandels zählen der fortschreitende **Rückgang und die Alterung der Bevölkerung** sowie erhebliche **Migrationsbewegungen** aus ländlichen in städtische Regionen.
- 3 Im geltenden Wasserhaushaltsgesetz des Bundes findet der demographische Wandel bislang keine ausdrückliche Erwähnung. Allerdings wirkt er sich unmittelbar auf die Auslegung des gesetzlichen Ziels des **Wohls der Allgemeinheit** und damit auf den **Bewirtschaftungsauftrag** an die Wasserbehörden aus.
- 4 Im Bereich der **Daseinsvorsorge** unterfallen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung der hoheitlichen **Gewährleistungsverantwortung** der Kommunen und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts. Im Lichte der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigt der demographische Wandel keine Aufgabenübertragung auf den Staat. Vielmehr ist bei entsprechendem Handlungsbedarf zunächst auf dem Wege der Restrukturierung kommunaler Kooperationsmodelle zu reagieren.
- 5 Die kommunale **Verpflichtung zu flächendeckender Ver- und Entsorgung** steht im demographischen Wandel nicht dem Grunde nach, wohl aber in ihrer konkreten Ausgestaltung auf dem rechtlichen Prüfstand. Insoweit ist der Bund bei demographiebedingten Asymmetrien von Verfassungsrechts wegen nicht zur Gesetzgebung im Interesse der **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet verpflichtet.
- 6 In grundrechtlicher Hinsicht gewährt das Recht auf Freizügigkeit **kein Recht auf Heimat**, auf dessen Grundlage ein individuell-konkreter Anspruch auf Aufrechterhaltung der Standards der Daseinsvorsorge in vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Gebieten geltend gemacht werden könnte. Dagegen gewährt das **Grundrecht auf Eigentum** materiellen Bestandsschutz, so daß bei drohender Entwertung auf Grund demographiebedingt eingeschränkter technischer Infrastrukturen der Wasser-

wirtschaft Übergangsfristen, Entschädigungsklauseln oder sonstige Ausgleichsmaßnahmen geboten sind.

- 7 Für die **Anpassung bestehender Wasserrechte** an einen sich wandelnden Bedarf stellt das Wasserhaushaltsgesetz ein hinreichend flexibles Instrumentarium zur Verfügung. Dem Ziel einer kontinuierlichen Abbildung des Bedarfs an Wasserentnahmen und Abwassereinleitungen ist dabei stets das **Bestands- und Investitionsschutzinteresse der Ver- und Entsorger** abwägend gegenüberzustellen.
- 8 **Ökologischer Gewässerschutz** und demographischer Wandel weisen zwar strukturelle Gemeinsamkeiten auf, bedingen einander aber nicht in prinzipieller Weise. Insbesondere führt der Bevölkerungsrückgang nicht schon als solcher zu einer Verbesserung des Gewässerschutzes, sondern erzeugt vielmehr spezifische, noch nicht abschließend geklärte Konfliktkonstellationen.
- 9 Im Vordergrund steht hier die Anpassung der Emissions- und Immissionsstandards des geltenden Wasserrechts an eine sich wandelnde Belastungssituation, insbesondere mit Blick auf den bei alternder Bevölkerung steigenden Eintrag von **Arzneimittelrückständen**. Das geltende Recht enthält hierzu bislang keine umfänglichen Grenzwertfestsetzungen, allerdings hat die EU-Kommission für das zweite Quartal 2018 die Vorstellung einer europäischen Arzneimittelstrategie angekündigt.
- 10 Spezifische **Grenzwerte** für Inhaltsstoffe von Arzneimitteln können rechtsatzförmlich als Schutz- oder Vorsorgestandards festgelegt werden, wenn dies zur Erreichung der legitimen Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes gerechtfertigt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die **staatliche Schutzpflicht für die Gesundheit des Bürgers** den Belangen des Staatsziels Umweltschutz grundsätzlich vorgeht.
- 11 Einer politischen Entscheidung bedarf die Verantwortung für die Kosten, die insbesondere durch erhöhte Anforderungen an die Abwasserbeseitigung entstehen. Das rechtliche **Verursacherprinzip** verfügt insoweit über eine nicht zureichende Steuerungsintensität und beläßt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zur Verpflichtung von Staat, Kommunen, Pharmaindustrie und Bürgern resp. Patienten.
- 12 Der demographische Wandel kann im Einzelfall einen überwiegenden Grund des Wohls der Allgemeinheit darstellen, der eine Ausnahme vom gesetzlichen **Gebot der ortsnahen Wasserversorgung** rechtfertigt.
- 13 Maßnahmen der demographiebedingten Restrukturierung von Wasserentnahmen und Abwassereinleitungen unterliegen den gewässerschutzrechtlichen Anforderungen von **Verschlechterungsverbot** und **Verbesserungsgebot** in der Ausprägung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts. Zudem verstoßen neue Gewässerbenutzungen grundsätzlich auch dann nicht gegen diese Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, wenn rationalisierte Inanspruchnahmen des Gewässers unter Wechsel des Orts der Einwirkung auf den Wasserkörper erfolgen.
- 14 Insgesamt erweist sich das geltende Wasserrecht als hinreichend offen, so daß **keine tiefgreifenden strukturellen Eingriffe des Gesetzgebers** notwendig erscheinen, um den Herausforderungen des demographischen Wandels angemessen gerecht werden zu können.