

Reform des Wasserrechts zur Anpassung an den Klimawandel

Fünf-Punkte-Plan für eine notwendige Fortbildung des Wasserhaushaltsrechts und kommunizierender Regelungsbereiche

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

September 2024

Der Klimawandel spiegelt sich im positiven Wasserrecht bislang nicht in konzeptioneller Weise wider. Nationaler Wasserdiallog und Nationale Wasserstrategie der Bundesregierung vermögen eine rechtssichere Bewältigung der drängenden wasserwirtschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart naturgemäß nicht zu leisten, und der Gesetzgeber übt sich bislang in der Beschränkung auf bloße Detailaspekte, während er die auch im verfassungsrechtlichen Sinn wesentliche Anpassung des geltenden Wasserrechts an den Klimawandel schuldig bleibt. Bei der Entwicklung einer rechtlich tragfähigen Grundlage für ein künftiges klimaangepaßtes Wasserrecht stehen vor allem fünf Punkte im Vordergrund:

1. Nutzungsordnung

Die mit den großen wasserrechtlichen Kodifikationen aus dem Zeitalter der Industrialisierung eingeführte staatliche Moderation einander widerstreitender Nutzungsinteressen steht nicht grundsätzlich zur Disposition. Sie bedarf aber der Aktualisierung des Zulassungsinstrumentariums und der Fortschreibung der gesetzlichen Entscheidungsmaßstäbe. Dabei sind jenseits des auch verfassungsrechtlich verankerten Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung gezielte gesetzliche Prioritätensetzungen einer vielfach propagierten generell-abstrakt festgelegten Wasserhierarchie systematisch überlegen. Besonderer Betrachtung bedürfen dabei auch wasserbezogene Aspekte der ebenfalls aus klimatischen Gründen gebotenen Energiewende.

2. Versorgungssicherheit

Die überlebensnotwendige Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung für die Bevölkerung und die Wirtschaft (BVerfGE 58, 300) zwingt zur klimaangepaßten Neuorientierung der staatlichen Gewässerbewirtschaftung in der Form eines rechtlich derzeit nicht gezielt verfolgten integrierten Wasserressourcen- und Wassernutzungsmanagements zum Ausgleich klimatisch bedingter Unter- und Überdargebote, insbesondere durch geeignete überörtliche Vernetzung der kommunalen Versorgungseinrichtungen. Zugleich ist dabei neben dem Klimawandel den Bedürfnissen der demographischen Entwicklung sowie den diversen aktuellen Gefährdungen der kritischen Infrastrukturen im 21. Jahrhundert zureichend Rechnung zu tragen.

3. Überflutungen und Stadtentwicklung

In Häufigkeit und Ausmaß zunehmende Überflutungsereignisse durch Hochwasser oberirdischer Gewässer, Sturmfluten, austretendes Grundwasser und Sturzfluten in Folge von Wetterextremereignissen sind Anlaß zu einer gesamtheitlichen rechtlichen Betrachtung, die nicht wie bisher schon wasserrechtlich zwischen verschiedenen Regimes des Abwasser- und Hochwasserschutzrechts differenziert, sondern in der Form eines regulatorischen Gesamtkonzepts u. a. die Ebenen des Raumordnungs-, Landesplanungs-, Bauplanungs-, Bauordnungs-, Kommunal-, Umwelt- und Naturschutz- sowie des Haftungs- und Versicherungsrechts in die normative Anpassungsstrategie einbezieht. Mittel- bis langfristige Ziele sind vor allem die planerische Entwicklung klimatisch multiresilienter urbaner Strukturen, der Ausgleich konfligierender städtischer und ländlicher Interessen insbesondere in Ballungsgebieten und ein kohärentes Flächennutzungskonzept.

4. Ökologische Bewirtschaftungsziele

Die die Bewirtschaftung der Gewässer heute dominierenden Ziele des ökologischen Gewässerschutzes nach der europäischen Wasserrahmenrichtlinie sind als Produkt der 1990er Jahre allenfalls ansatzweise auf die Bedürfnisse des Klimawandels eingestellt. Im Gegenteil stehen sie vielfach sogar der praktischen Umsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in grundsätzlicher Weise entgegen. Dies gilt um so mehr, als die drohende Zielverfehlung zum letzten Reservetermin 2027 und die darob befürchteten Vertragsverletzungsverfahren praktisch zu intensivierten, prädominant gewässerschützerischen Bewirtschaftungsmaßnahmen instigieren, die die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung weiter aus dem Blickfeld zu drängen drohen. Die angesichts dessen notwendige Grundentscheidung, ob die aktuell geltenden ökologischen Zielsetzungen uneingeschränkt weiterverfolgt oder den sich wandelnden tatsächlichen Verhältnissen angepaßt werden sollen, ist im verfassungsrechtlichen Sinn wesentlich und daher vom Gesetzgeber selbst zu treffen. Rechtlich maßstäblich ist insoweit neben den Grundrechten die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20 a GG, auch und gerade in seiner verfassungsgerichtlichen Ausformung unter dem Eindruck des Klimawandels (BVerfGE 157, 30).

5. Finanzierung

Zur Sicherung einer ausreichenden Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Klimaanpassung in der Gewässerbewirtschaftung ist neben dem Rückgriff auf das allgemeine Steueraufkommen insbesondere eine Ergänzung durch geeignete Fortbildung des wasserbezogenen Abgabenrechts zu erwägen. Der verbreitet vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Harmonisierung des derzeit von den meisten Ländern erhobenen Wasserentnahmeentgelts stehen jedoch nicht nur geringfügige kompetenzrechtliche Hindernisse entgegen, die der Überprüfung und ggfs. Beseitigung bedürfen. Weniger geeignet erscheint dagegen der subsidiäre Rückgriff auf partikuläre kommunalabgabenrechtliche Lösungen, die ihrem Wesen nach und in ihrer gegenwärtigen gesetzlichen Ausformung insoweit nur geringe Spielräume eröffnen. Schließlich bedarf die bestehende wasserbezogene Subventionspraxis der Integration in ein konsistentes ökonomisches Gesamtkonzept.