

1. Teil: Einführung

- 1 Wasser prägte stets das Bauverhalten des Menschen. Orte am Wasser waren bereits bei den Germanen bevorzugte Siedlungsstellen. Die Grundlage für das Leben auf der Erde war und ist Wasser. Es wird in vielfältiger Weise genutzt, aber auch das Wasser nutzt seine Umgebung. Der Umgang mit ihm und seinen Erscheinungsformen muss sorgfältig geplant werden. In der Planung und Umsetzung von Bauvorhaben muss der Belang des Wassers mit dem ihm zukommenden Gewicht berücksichtigt werden.
- 2 Das (ursprünglich als reines Wirtschaftsrecht zu klassifizierende, s. Reinhardt, NuR 2009, 517 [520]) Wasserrecht dient dabei – wie der Name des Gesetzes („Wasserhaushaltsgesetz“) zeigt – nicht nur dem Umweltschutz sondern zumindest gleichwertig der Bewirtschaftung und Haushaltung mit der endlichen Ressource Wasser. z.B. für die Fischerei, die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, die Brauchwassernutzung, die Energiegewinnung (Wasserkraft und Kühlwasser), die Hochwasserbekämpfung oder den Transport (Reinhardt, ZUR 2008, 352 [353]). In der Bauleitplanung sind all diese Aspekte zu berücksichtigen. In der Praxis liegt der Schwerpunkt jedoch zumeist auf den umweltrelevanten Aspekten. Das Wasserrecht ist maßgeblich kodifiziert im Wasserhaushaltsgesetz (WHG), in weiteren Regelwerken wie dem Abwasserabgabengesetz, der Grundwasser-, Oberflächengewässer- oder Abwasserverordnung, in den jeweiligen Landeswassergesetzen und im Wasserstraßengesetz. Ziel des Bundesgesetzgebers nach der Föderalismusreform 2006 war die Aufnahme des Wasserrechts in das geplante Umweltgesetzbuch als Buch II („Wasserwirtschaft“; vgl. dazu Reinhardt, ZUR 2008, 352 [353]). Nach dessen Scheitern wurde vom Bundesrat das überarbeitete und weitestgehend an den für das Umweltgesetzbuch erstellten Entwurf angelehnte Wasserhaushaltsgesetz am 10.7.2009 verabschiedet. Es trat insgesamt am 1.3.2010 in Kraft. Bereits einen Tag nach dessen Verkündung im Bundesgesetzblatt am 6.8.2009 traten einige Paragraphen (§§ 23, 48 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 3, 57 Abs. 2, 58 Abs. 1 S. 2, 61 Abs. 3, 62 Abs. 4 und 7 S. 2 und 63 Abs. 2 S. 2 WHG) in Kraft. Diese gaben dem Gesetzgeber die Möglichkeit, bereits Rechtsverordnungen zu erlassen und so z.B. die fristgerechte Umsetzung der Grundwasserrichtlinie, aber insgesamt auch der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (was der BRD somit als einem von EU-weit nur fünf Mitgliedstaaten [aus 27] gelang) zu ermöglichen.
- 3 Selbst wenn damit erstmals eine bundeseinheitliche Vollregelung des Wasserrechts erreicht wurde, verbleiben noch vielfältige ausdrücklich vorgesehene Regelungsmöglichkeiten der Länder. Daneben können die Länder abweichende, nicht im WHG ausdrücklich vorgesehene Regelungen in ihren Wasserrechten treffen, vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG (ausführlich zur Abweichungsgesetzgebung unter anderem Degenhardt, NVwZ 2006, 1209 ff.; speziell zum Wasserrecht Knopp, in: Reinhardt, Wasserrecht im Umbruch, S. 37 ff.). Für den Hochwasserschutz finden sich so Regelungen nicht nur im WHG sondern auch in anderen Regelwerken; so im ROG, dem BauGB oder dem BNatSchG (s. dazu auch Guckelberger, UPR 361 [362]).
- 4 Der Beitrag „Wasser, Wasserrahmen- und Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie“ stellt den Faktor Wasser insgesamt in Planungs- und Genehmigungsverfahren vor. Er schildert die besonderen Anforderungen aus der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie für die baurechtliche Praxis.

I. WHG und LWG

- 5 Das öffentliche Wasserrecht umfasst im Wesentlichen das noch aufgrund Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. erlassene WHG (bzw. das aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG erlassene neue WHG) und die ergänzenden Landeswassergesetze sowie die hier nicht weiter be-

handelten Bereiche des Wasserwege- und Wasserverkehrsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG) sowie das umfangreiche (auch völker- und europarechtlich durchwirkte) Recht zum Schutz der Küstengewässer bzw. der Meere, welches sich in verschiedenen Fachgesetzen niederschlägt.

Das WHG soll Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen. Das WHG bezweckt demnach die haushälterische Bewirtschaftung der bestehenden Wasserressourcen nach Menge und Güte und orientiert sich dafür vor allem am Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgrundsatz. Ebenfalls wurde dem im Rahmen der IVU-Richtlinie (2008/1/EG) aufgekommenen integrativen Ansatz dadurch Rechnung getragen, dass Verschmutzungen nicht von einem Umweltmedium auf ein anderes übertragen werden sollen, sondern ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen ist.

Aufgrund von WHG und den LWG bestehen allgemeine Grundsätze/Anforderungen an den Umgang mit Wasser/Gewässern, wie z.B. § 6 Abs. 2 WHG (Erhaltung natürlicher und naturnaher Gewässer bzw. Rückführung nicht naturnah ausgebauter Gewässer) oder § 39 WHG. Für bestimmte, für planerische Tätigkeiten zu beachtende geschützte Bereiche wie (Trink-)Wasser- und Heilquellenschutzgebiete oder auch Gewässerrandstreifen, denen ein höheres Schutzniveau zukommt, kommen spezielle „gebietsbezogene“ Anforderungen hinzu. Für die Planung vor Ort sind es neben dem Hochwasserschutz (§§ 72 bis 81 WHG) weiterhin der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge (§ 50 Abs. 2 WHG), die §§ 82 und 83 WHG hinsichtlich Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen, sowie die gem. § 55 Abs. 1 WHG und den jeweiligen landesspezifischen Zuweisungen bestehenden Abwasserbeseitigungspflichten, welche im Rahmen der Raumordnung und Bauplanung maßgebliche Bedeutung erlangen können.

II. Europäische Richtlinien

Von prägender Bedeutung für die Wasserwirtschaft ist die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23.10.2000 (Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG L 327/1 vom 22.12.2000).

Insgesamt ist das europäische Gewässerschutzrecht einer der ältesten geregelten Bereiche des gemeinschaftlichen Umweltschutzrechts. Dies stellt einen der Gründe dar, weshalb sich im Laufe der Jahre ein eher undurchsichtiges und unabgestimmtes (europäisches) Regelwerk gebildet hat. Anhand der WRRL erfolgte bereits ab Mitte der 1990er Jahre ein Versuch der Zusammenführung. Angestrebt wurde ein weitreichendes Schutzniveau von Gewässern, wohingegen die bis dato bestehenden Regelwerke lediglich Einzelverschmutzungsprobleme in Angriff nahmen. Neben der WRRL existieren noch weitere europarechtliche Regelungen als Tochterrichtlinien der WRRL, die zum Teil Vorgängerrichtlinien ersetzen; wie die Gewässerschutzrichtlinie (2006/11/EG), die Grundwasserrichtlinie (2006/118/EG), die Nitratrichtlinie (91/676/EWG), die Kommunalabwasserrichtlinie (91/1271/EWG), die Badegewässerrichtlinie (2006/7/EG), die Trinkwasserrichtlinie (98/83/EG) und die IVU-Richtlinie (2008/1/EG) (zur Geschichte der WRRL s. *Port*, S. 62 ff.).

Neben der WRRL ist auch die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie 2007/60/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken – HWRM-RL, ABl. EU L 288/27 vom 6.11.2007) in planerischen Belangen von Bedeutung. Ihr Ziel ist es, einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und die wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen. Die Richtlinie wird ausführlich unter 2. Teil:II behandelt.

2. Teil: Ziele

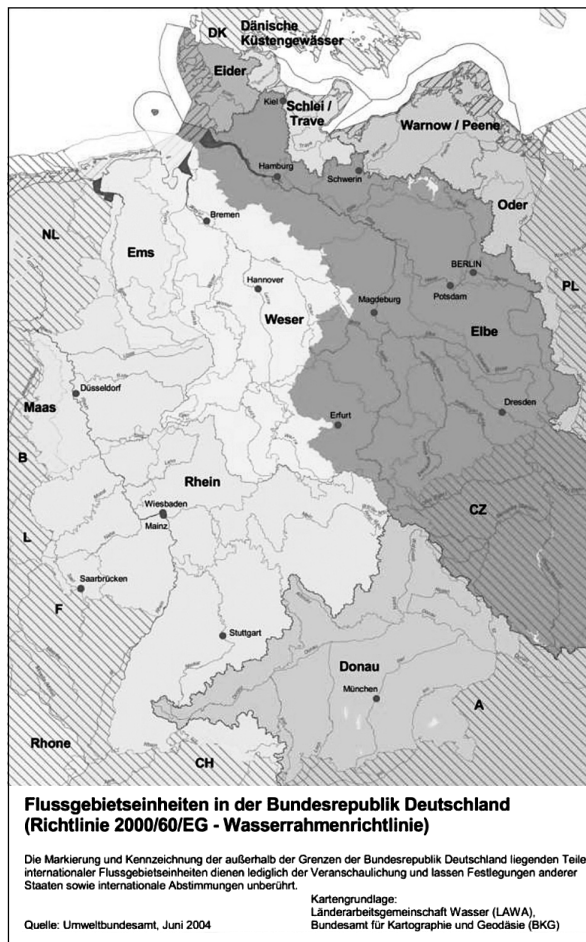
- 11 Für das Verständnis der Zusammenhänge von nationalem Wasserrecht, Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie auf der einen, sowie Planen und Bauen auf der anderen Seite sind die wasserwirtschaftlichen und wasserrechtlichen Ziele der Richtlinien von zentraler Bedeutung.

I. Wasserrahmenrichtlinie

- 12 Die maßgeblichen Ziele des Wasserrechts und damit auch die Berücksichtigung von umweltrelevanten Auswirkungen der Bauleitplanung auf das Schutzgut Wasser wurden durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) neu geordnet. Die WRRL fand in der Bundesrepublik Deutschland durch die Änderungen des WHG im Jahr 2002 sowie den folgenden (oft verspätet, da nach dem Ende der Umsetzungsfrist erfolgten) Anpassungen der jeweiligen Landeswassergesetze ihre Aufnahme.

1. Ausweisung von Flussgebietseinheiten

- 13 Die WRRL stellt einen europaweit gültigen Ordnungsrahmen für den Schutz der Oberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers dar. Dies ruft eine integrierte Gewässerschutzpolitik in Europa hervor, die auch über Staats- und Ländergrenzen hinweg eine koordinierte Bewirtschaftung der Gewässer innerhalb ihrer Flusseinzugsgebiete und damit eine Festlegung auf eine einheitliche „Gewässerpolitik“ bewirkt. Die bisherige Vollzugspraxis sah eine lediglich sektorale, weitgehend einzelfallbezogene Betrachtungsweise vor (*Raschke*, Aktuelle Entwicklungen, 229 [232 ff.]). Die traditionelle Wasserwirtschaftsverwaltung in den Ländern wird dadurch vor erhebliche Zuständigkeitsschwierigkeiten gestellt (s. dazu *Köck*, DÖV 2013, 844). Nur selten existieren übergreifende öffentliche Körperschaften, die ein Fließgewässer von der Quelle bis zur Mündung mit allen Zuflüssen bewirtschaften. Beispielhaft gibt es in Nordrhein-Westfalen die durch Sondergesetze geschaffenen Wasserverbände wie die Emschergenossenschaft (Gesetz über die Emschergenossenschaft vom 7.2.1990 – EmscherGG) oder den Ruhrverband (Gesetz über den Ruhrverband vom 7.2.1990 – RuhrVG). Diese sind jedoch keine Behörden der Wasserverwaltung, sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften mit flussgebietsbezogenen operativen Bewirtschaftungsaufgaben. Ferner sind durch Länder- oder Bund-Länder-Vereinbarungen verschiedene Flussgebietsgemeinschaften (Elbe und Rhein) zur Abstimmung hinsichtlich Bewirtschaftungsfragen eingerichtet worden. Für die grenzübergreifende Koordination wird oftmals auf bereits bestehende, völkerrechtlich initiierte internationale Einrichtungen zurückgegriffen, die somit nicht infolge der WRRL-Umsetzung entstanden (so bspw. die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins [IKSR] oder der Elbe [IKSE]) und in denen nicht zwingend alle im Einzugsgebiet der betreffenden Flussgebietseinheit liegenden Staaten vereint sind.
- 14 Ausschlaggebend werden gemäß Art. 3 WRRL anstelle der Staats- und Ländergrenzen die Grenzen der hydrologischen Flusseinzugsgebiete. Viele der für Deutschland relevanten zehn Flussgebietseinheiten (Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene) liegen nicht nur in einem einzelnen Bundesland, sondern sind sogar Teil anderer EU-Mitgliedstaaten. Hierdurch entsteht ein entsprechend großer Koordinationsbedarf bei wasserrechtlichen Entscheidungen. Die Flussgebietseinheit wird in Umsetzung der WRRL in § 3 Nr. 15 WHG definiert. § 7 Abs. 1 WHG zählt die Flussgebiete auf und die Anlage 2 stellt sie in Kartenform dar.



Gleichzeitig erfordert die integrierte Gewässerschutzpolitik eine bessere Übernahme der Gewässerschutzbelange in andere Fachpolitiken und Fachplanungsbereiche (wie z.B. die Raum- und Stadtplanung). Die Wasserwirtschaft muss ihre Bedürfnisse entsprechend aufbereiten und vermitteln, damit sie überhaupt berücksichtigt werden können.

2. Ziele

Die WRRL hat sich zum Ziel gesetzt, alle bedeutenden Nutzungen der EU-Gewässer nach ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten mittels Planungsinstrumenten zu steuern. Die Gewässer der Europäischen Union sollen in den Flussgebietseinheiten erfasst und bewertet werden. Gleichzeitig zielt die WRRL entsprechend ihrem Art. 1 auf einen einheitlichen Ordnungsrahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers ab. Aquatische Ökosysteme und das Grundwasser einschließlich der Landökosysteme im Hinblick auf den Wasserhaushalt sollen geschützt und in ihrem Zustand verbessert werden. Art. 4 Abs. 1 benennt das Ziel des „guten Zustands“ aller Gewässer bis zum Jahr 2015, was neben den Oberflächengewässern auch das Grundwasser und die Küstengewässer umfasst (also mit Ausnahme der erheblich veränderten oder künstlichen Gewässer, s.u.), chemische wie ökologi-

sche Aspekte beinhaltet (Art. 2) und insgesamt die Gewässer auf einem hohen Niveau unter Schutz stellt. Um diesen „guten Zustand“ der Gewässer zu erreichen, sind vielfältige Maßnahmen erforderlich, die auch Einfluss auf die Bauleitplanung haben. Die Erreichung dieser Ziele bis 2015 (bzw. auch bis 2027 – Verlängerung der Zielerreichung) ist dabei auf Grund der inzwischen vorliegenden Erkenntnisse für alle Gewässer unrealistisch (s. u. 7 sowie *Faßbender*, NVwZ 2014, 476 [477 ff.])

- 16 Die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen ist zu fördern, schrittweise sind so genannte prioritäre Stoffe zu reduzieren, bzw. ist deren Einleitung zu begrenzen. Prioritäre Stoffe sind gem. Art. 16 Abs. 2 solche, die unter den Stoffen ausgewählt wurden, welche ein erhebliches Risiko für die aquatische Umwelt darstellen; sie sind im Anhang X aufgeführt (s.a. die Richtlinie 2013/39/EU mit der Fortschreibung der prioritären Stoffe; *Kern*, NVwZ 2014, 256 ff.). Die Einleitung von so genannten prioritär gefährlichen Stoffen (Art. 16 Abs. 3, 6) ist einzustellen (sog. „Phasing-Out-Verpflichtung“ – auch wenn deren Reichweite nach der Richtlinie 2013/39/EU vom 12.8.2013 eventuell eingeschränkt ist, da nach den Erwägungen zunächst die vorhandenen Instrumente genutzt und die stoffspezifischen Maßnahmen am Ursprungsort abgewartet werden sollen), die Verschmutzung des Grundwassers soll reduziert und die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren sollen gemindert werden (vgl. Art. 1 lit. e). Die „Phasing-Out-Verpflichtung“ führt in der (auch planungsrechtlichen) Praxis zu großen Unsicherheiten hinsichtlich bereits bestehender oder neu zu genehmigender Industrieanlagen (v. a. bei Quecksilber freisetzenden Kohlekraftwerken; s. *Laskowski*, ZUR 2013, 131 und *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 sowie *Durner/Gies*, Ende der Kohlenutzung kraft europäischen Wasserrechts?, 2013).

3. Wasserkörper

- 17 Wasserkörper sind gem. WRRL die zu bewertenden und damit auch zu bewirtschaftenden Einheiten (vgl. Art. 4 lit. a und b sowie Abs. 2 bis 7). Das neue WHG definiert in § 3 Nr. 6 Wasserkörper (in entsprechender Anlehnung an Art. 2 Nr. 10 und 12 WRRL) als „einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers (Oberflächenwasserkörper) sowie abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Grundwasserkörper)“, ohne diesen Terminus als „Sammelbegriff“ in den folgenden Paragraphen nochmals aufzugreifen. Unter der Einheitlichkeit versteht sich eine Einteilung in Abschnitte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit (wie hinsichtlich der Hydrologie oder geologischen Eigenart) nach wasserwirtschaftlichen Kriterien (somit vor dem Hintergrund des sich aus § 6 Abs. 1 WHG ergebenden Bewirtschaftungsauftrags) sinnvoll erscheint. „Bedeutend“ wirkt in diesem Zusammenhang einer zu kleinteiligen und verkomplizierenden Parzellierung der Abschnitte vor.
- 18 Im Hinblick auf eine praktikable Bewirtschaftungsplanung sind die Wasserkörper selbst aber eine oftmals zu kleine Einheit und die Flussgebietseinheiten (wie bspw. der gesamte „deutsche“ Rhein) sind hingegen deutlich zu weit gefasst. Auch die Teileinzugsgebiete (definiert in § 3 Nr. 14 WHG; in NRW sind dies z.B. die Ruhr oder die Lippe, entsprechend § 2e LWG NRW) sind für das Aufstellen eines Bewirtschaftungsplans, wie es Art. 13 WRRL für die Flussgebietseinheiten verlangt, zu groß. Daher wurden im Zuge der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne weitere regionale Planungsebenen geschaffen, um so genannte „management units“ oder bewirtschaftbare Einheiten zu erhalten. Dies stellen in NRW die zwischen 200 und 800 km² großen Planungseinheiten mit ihren darin liegenden Wasserkörpergruppen (WKG) dar. In den WKG wurden von den Randbedingungen her vergleichbare Wasserkörper gruppiert.

4. Gewässerzustand

- 19 Da das Ziel der WRRL ein „guter Zustand“ der Gewässer ist, gelangt die Definition dieses zu erreichenden Zustands zu einer zentralen Bedeutung für die Umsetzung der