

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis | 9 |
| Einleitung | 19 |
| A. Ausgangslage | 20 |
| B. Aufgabenstellung | 22 |
| C. Gang der Untersuchung | 23 |
| 1. Teil: Einführung in die Thematik – Grundsätzliche Erwägungen zu einer ortsnahen öffentlichen Wasserversorgung | 29 |
| A. Realanalyse: Fernwasserversorgungsstruktur in Deutschland | 30 |
| B. Umweltpolitische Erwägungen zu einer ortsnahen Versorgungsstruktur | 36 |
| I. Ausgangslage und Entwicklungsprognose der zur Trinkwasserversorgung geeigneten Wasservorkommen | 36 |
| II. Qualitative und quantitative Aspekte der Wasserversorgung | 38 |
| III. Medienübergreifende Betrachtung | 40 |
| IV. Versorgungssicherheit | 41 |
| V. Indirekte Verhaltenssteuerung - Verantwortungsverschiebung hin zu einer eigenverantwortlichen Gewässernutzung | 43 |
| VI. Abgrenzung der nutzbaren Wasservorkommen | 45 |
| C. Außerhalb des Umweltrechts liegende wirtschaftliche Erwägungen | 46 |
| D. Rechtliche Entwicklung der Vorgabe einer ortsnahen Wasserversorgung im Wasserrecht | 47 |
| I. Regelungsstruktur in den Landeswassergesetzen bis zur erstmaligen Einführung des Grundsatzes der ortsnahen Wasserversorgung in das Wasserhaushaltsgesetz | 48 |
| II. Normentwicklung im Bundesrecht | 50 |
| 1. Ungeschriebener Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung vor der 7. WHG – Novelle | 50 |
| 2. Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung nach Maßgabe des überkommenen § 1a Abs. 3 WHG | 52 |
| | 9 |

| | |
|--|----|
| 3. Der Grundsatz der ortsnahe Wasserversorgung gemäß § 50 Abs. 2 WHG | 54 |
| 2. Teil: Adressaten des Nähegrundsatzes und kommunale Selbstverwaltungsgarantie | 57 |
| A. Direkte Normadressaten | 58 |
| B. Nachgelagerte Bindung der Wassernutzer | 58 |
| C. Vorrang der ortsnahe Wasserversorgung und kommunale Selbstverwaltungsgarantie | 60 |
| I. Öffentliche Wasserversorgung als Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung | 61 |
| II. Eingriffsrelevanz des § 50 Abs. 2 WHG | 62 |
| III. Fernwasserversorgung als geschützte Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft | 62 |
| IV. Grenzen und verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit eines Eingriffs in Art. 28 Abs. 2 GG | 65 |
| D. Ergebnis | 66 |
| 3. Teil: Einordnung in die staatliche Gewässerbewirtschaftung | 67 |
| A. Verhältnis zu den Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung | 68 |
| I. Sicherung und Bewirtschaftung von Gewässern | 69 |
| II. Der allgemeine Sorgfaltsgrundsatz | 73 |
| III. Einschränkung der Eigentumsgarantie | 75 |
| IV. Verhältnis zum Bewirtschaftungs- und allgemeinen Sorgfaltsgrundsatz als wesentliche Elemente der Gewässerbewirtschaftung | 76 |
| 1. Parallele Regelungenanordnung | 76 |
| 2. Allgemeine Bewirtschaftungsvorgaben als Rahmenvorgaben | 77 |
| 3. § 50 Abs. 2 WHG als zusätzliche Bewirtschaftungsvorgabe für den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung | 79 |
| B. Regelungsansätze in der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsstruktur | 80 |
| I. Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie | 81 |
| II. Regelungsansätze im Wasserhaushaltsgesetz | 84 |
| 1. Die Ziele der Gewässerbewirtschaftung | 84 |
| 2. Zielerreichung durch die ortsnahe Wasserversorgung | 85 |

| | |
|---|-----|
| III. Einordnung in die planerische Umsetzung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele | 87 |
| 1. Der Grundsatz der ortsnahe Wasserversorgung als Teil des Maßnahmenprogramms | 87 |
| 2. Der Grundsatz der ortsnahe Wasserversorgung als Teil des Bewirtschaftungsplans | 90 |
| C. Zusammenspiel mit der wasserrechtlichen Gestattung | 92 |
| I. Einordnung der Vorgaben einer ortsnahe Wasserversorgung als klassisches Regelungsinstrument des Ordnungsrechts – Eigenständige Gestattungswirkung? | 93 |
| 1. Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt zugunsten der ortsnahe Wasserversorgung | 93 |
| 2. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt | 94 |
| 3. Zwischenergebnis: Fehlende Gestattungswirkung | 96 |
| II. Einordnung in die Gestattungsstruktur des Wasserrechts | 97 |
| 1. Die wasserrechtliche Gestattungsstruktur | 98 |
| 2. Verortung auf der Tatbestandsseite | 100 |
| a) Abwägungskonkretisierung des Gemeinwohlvorbehalts | 101 |
| b) Konkretisierung des wasserrechtlichen Gemeinwohlbegriffs? | 104 |
| 3. Ortsnahe Wasserversorgung als wasserwirtschaftliche Determinierung des Bewirtschaftungsermessens auf der Rechtsfolgende | 106 |
| 4. Kriterium der Zweckbestimmung der angestrebten Wassernutzung | 107 |
| D. Ergebnis | 109 |
| 4. Teil: Die einzelnen Vorgaben der ortsnahe öffentlichen Wasserversorgung | 111 |
| A. Der »Wasserbedarf« im Sinne der ortsnahe Wasserversorgung | 112 |
| I. Durchschnittliche Wassernutzung in der BRD und Trinkwasserentnahme aus der öffentlichen Wasserversorgung | 113 |
| II. Bestimmung des Wasserbedarfs | 115 |
| 1. Der Wasserbedarf als Maß der zulässigen Inanspruchnahme durch die öffentliche Wasserversorgung | 117 |
| a) Kein Rechtsanspruch auf Nutzung einer bestimmten Menge Wasser | 117 |

| | | |
|------|--|-----|
| (aa) | Kein Nutzungsanspruch aus dem Wasserhaushaltsgesetz | 118 |
| (bb) | Kommunalrechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang | 119 |
| b) | Ermittlung des Umfangs des Wasserbedarfs | 119 |
| (aa) | Eigentümerbedarf | 120 |
| (bb) | Anforderungen des allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsatzes | 121 |
| (cc) | Allgemeine Sorgfaltspflicht der Wassernutzer | 123 |
| (dd) | Bewirtschaftungsziele für das Grund- und Oberflächenwasser | 125 |
| (ee) | Art. 20a als verfassungsrechtliches Gebot zur Sicherung der Wasserressourcen | 126 |
| (ff) | Anlehnung an supranationales Recht | 126 |
| (gg) | Aspekte der effizienten Umsetzung | 127 |
| c) | Zwischenergebnis | 129 |
| 2. | Planungsmaßstab der öffentlichen Wasserversorgung als ex-ante Prognose des zukünftigen Wasserbedarfs | 130 |
| 3. | Konkretisierung der berücksichtigungsfähigen Wassernutzung | 132 |
| a) | Notwendige Wassernutzungen als Minimalanforderung | 132 |
| b) | Sonstige Nutzungen als stets zulässige Überschussnutzung im Rahmen des vorhandenen Wasserdargebots | 136 |
| c) | »Luxusnutzungen« und Wasserverluste als nicht zu berücksichtigende Aspekte der Bedarfsbestimmung | 137 |
| d) | Ansatz der Bedarfsoptimierung | 139 |
| 4. | Beachtlichkeit entgegenstehender Grundrechtspositionen | 139 |
| III. | Durchsetzung durch kommunales Satzungsrecht | 141 |
| IV. | Integration in die wasserbehördliche Entscheidung | 142 |
| 1. | Abwägungsmaßstab im Rahmen des Gemeinwohlvorbehalts | 142 |
| 2. | Inhalts- und Nebenbestimmung zur wasserrechtlichen Gestattung | 143 |
| a) | Gestattungsrechtliche Hervorhebung wassersparender Maßnahmen | 144 |

| | | |
|-------|---|-----|
| b) | Konkrete Ausgestaltung der Gestattung und nachträgliche Anordnung | 145 |
| c) | Einschränkung durch wirtschaftliche Rechtfertigung wassersparender Maßnahmen | 146 |
| V. | Ergebnis | 147 |
| B. | Öffentliche Wasserversorgung | 148 |
| I. | Begriffsbestimmung | 149 |
| II. | Erwägung der Einbeziehung sonstiger Nutzungen | 150 |
| C. | Ortsnähe | 153 |
| I. | Unbestimmter Rechtsbegriff | 155 |
| II. | Erste Annäherung an den Begriff der Ortsnähe: Gegenüberstellung von Fernwasser- und ortsnahe Wasserversorgung | 155 |
| III. | Bereits existente landesrechtliche Regelungen | 158 |
| IV. | Vergleich mit dem abfallrechtlichen Näheprinzip | 158 |
| 1. | Grundlage des abfallrechtlichen Näheprinzips | 159 |
| 2. | Übertragbarkeit des Regelungsansatzes auf das Wasserrecht? | 161 |
| 3. | Fazit | 164 |
| V. | Bildung einer untersten Schranke – Ortsnähe im Sinne der kommunalrechtlichen Örtlichkeit? | 164 |
| VI. | Anlehnung an die ortsnahe Niederschlagswasserversickerung nach § 55 Abs. 2 WHG | 166 |
| VII. | Das unmittelbar angrenzende Gemeindegebiet als äußerste Grenze der Ortsnähe? | 167 |
| VIII. | Entfernungsmäßige Bestimmung | 169 |
| IX. | Orientierung an bestehenden Maßstäben | 170 |
| 1. | Die Region als Maßstab der Ortsnähe | 170 |
| 2. | Hoheitliche Strukturen der Landesverwaltung – Regierungsbezirke und Landkreise als Einzugsgebiet | 171 |
| 3. | Verwaltungszuständigkeit | 172 |
| 4. | Supranationale Vorgaben | 172 |
| X. | Grenzen des Grundwasserkörpers als Definition der Ortsnähe? | 174 |
| XI. | Alternatives Normverständnis: Maßgabe des Grundwasserschutzes | 176 |
| 1. | Grundlage und Meinungsstand | 176 |
| 2. | Stellungnahme | 178 |
| a) | Abkehr von dem örtlichen Bezug der Wasservorkommen | 178 |
| b) | Rechtlicher Zirkelschluss | 180 |

| | |
|--|-----|
| c) Edukatorische Funktion der ortsnahen Wasserversorgung | 181 |
| d) Fehlende Stringenz bei der Auswahl geeigneter Wasservorkommen | 181 |
| XII. Auflösung: Zweckmäßige Orientierung an den Grenzen der unmittelbar angrenzenden Gemeinde | 182 |
| XIII. Optimierungsgebot der ortsnahen Wasserversorgung | 184 |
| 1. Herleitung und Grenzen | 184 |
| 2. Relativer Nähevorrang innerhalb der Fernwasserversorgung | 186 |
| 3. Subsidiarität der Fernwasserversorgung | 188 |
| 4. Sonderfall: Zusammenschluss angrenzender Gemeinden | 188 |
| XIV. Fazit | 190 |
| XV. Ortsnähe als Planungsmaßstab und Ermessensdirektive | 191 |
| XVI. Von der ortsnahen Versorgung erfasste Wasservorkommen | 192 |
| D. »Vorrang« der ortsnahen Wasserversorgung | 193 |
| I. Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der ortsnahen Wasserversorgung | 194 |
| II. Vereinbarkeit mit der regelmäßigen Privilegierung der öffentlichen Wasserversorgung | 197 |
| 1. Grundsätzlich: Privilegierung der öffentlichen Wasserversorgung | 198 |
| 2. Privilegierung der gesamten öffentlichen Wasserversorgung nicht angebracht | 200 |
| 3. Widerstreitende Rechtsgüter des Gemeinwohls | 205 |
| 4. Konkretisierung der Privilegierung der öffentlichen Wasserversorgung durch den Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung | 206 |
| 5. Fazit: Eingeschränkte Privilegierung der öffentlichen Wasserversorgung | 207 |
| III. Immanente gesetzliche Vorzeichnung für die regelmäßige Beschränkung auf die ortsnahen Wasservorkommen | 208 |
| IV. Wörtlicher »Vorrang« der ortsnahen Wasserversorgung als Instrument der Ermessensvorsteuerung | 210 |
| V. Konsequenzen der Neuregelung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG für den Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung | 214 |
| 1. Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung gegenüber anderen widerstreitenden öffentlich-rechtlichen Belangen? | 214 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2. | Folgen der fehlenden Berücksichtigung des Vorrangs der ortsnahen Wasserversorgung | 215 |
| 3. | Teilweise Verschiebung der Prüfung innerhalb der wasserbehördlichen Entscheidung – Verdeutlichung der Konsequenzen am Beispiel naturschutzrechtlicher Belange | 216 |
| a) | Naturschutzrechtliche Vorgaben | 217 |
| b) | Bisheriges Verhältnis zum Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung | 218 |
| c) | Neuregelung des § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG | 221 |
| VI. | Ergebnis | 222 |
| E. | Entgegenstehende überwiegende Belange des Gemeinwohls | 222 |
| I. | Umfang des Allgemeinwohlbegriffs im Wasserhaushaltsgesetz | 224 |
| 1. | Wasserrechtliche Belange | 227 |
| 2. | Außerhalb des Wasserrechts stehende Gemeinwohlbelange | 228 |
| a) | Restriktive Auslegung – Beschränkung auf wasserrechtliche Belange | 229 |
| b) | Modifizierte restriktive Auslegung | 231 |
| c) | Stellungnahme | 232 |
| (aa) | Vorbehalt des Planfeststellungsverfahrens | 235 |
| (bb) | Vorrang des Ordnungsrechts | 238 |
| (cc) | Auflösung durch die Neuregelung des Wasserrechts seit dem 01.03.2010 | 243 |
| (aaa) | Gesetzliche Klarstellung des eingeschränkten Gemeinwohlbegriffs | 245 |
| (bbb) | Formelle Prüfungskompetenz anderweitigen Rechts aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG | 246 |
| 3. | Zwischenergebnis | 251 |
| II. | Tatbestandlicher Abwägungsvorbehalt zu Gunsten der ortsnahen Wasserversorgung | 251 |
| 1. | Rangverhältnis der Gemeinwohlbelange | 252 |
| 2. | Abwägung der Gemeinwohlbelange gegenüber der ortsnahen Wasserversorgung | 253 |
| 3. | Abwägungsvorbehalt im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses | 255 |
| III. | Abwägungsrelevante Gemeinwohlbelange | 258 |
| 1. | Belange der öffentlichen Wasserversorgung | 259 |
| a) | Wasserqualität | 260 |
| b) | Wassermenge | 262 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|---------|
| c) Zukünftige Versorgungsdefizite | 263 |
| 2. Belange des Grundwasserschutzes | 264 |
| 3. Bewirtschaftungsziele | 266 |
| IV. Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit | 266 |
| V. Abwägungskonkretisierung am Beispiel finanzieller Aspekte der öffentlichen Wasserversorgung | 268 |
| 1. Vertretbarer Aufwand im Sinne des § 50 Abs. 2 S. 2 WHG | 269 |
| 2. Berücksichtigungsfähigkeit innerhalb § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG | 271 |
| 3. Berücksichtigungsgrad in der wasserrechtlichen Gestattung | 273 |
| a) Kostendeckungsprinzip und Preisniveau der Wasserversorgung | 274 |
| b) Kosten-Nutzen-Abwägung nach § 50 Abs. 2 S. 2 WHG | 276 |
| c) Abwägungsmaßstab | 278 |
| VI. Ergebnis | 281 |
| 5. Teil: Bewertung des gesetzlichen Vorrangs der ortsnahen öffentlichen Wasserversorgung nach § 50 Abs. 2 WHG | 283 |
| A. Gestattungsrechtliche Umsetzung in der Praxis | 284 |
| B. Geeignetheit des Regelungsansatzes | 286 |
| I. Charakterisierung | 287 |
| II. »Gerechte« Verteilung des vorhandenen Wassers | 289 |
| III. Vermeidung von Ungleichbehandlungen | 291 |
| IV. Sachgerechte Lösung | 292 |
| C. Konsequenzen für bestehende Fernwasserversorgungssysteme | 293 |
| I. Widerspruch zu bestehenden Bewirtschaftungsanforderungen | 294 |
| II. Rücknahme und Widerruf der Gestattung | 294 |
| 1. Rücknahme der Gestattung | 295 |
| 2. Widerruf der Gestattung | 296 |
| III. Nachträgliche Anordnungen | 298 |
| IV. Andere behördliche Maßnahmen | 300 |
| V. Fazit | 300 |
| D. Bedenken gegen die konkrete Ausgestaltung des wasserrechtlichen Nähegrundsatzes – Erkennbare Defizite | 301 |
| I. Fehlende Normkonkretisierung | 301 |
| II. Bestimmtheitsgebot | 303 |

| | |
|---|-----|
| III. Lösungsansatz | 305 |
| 6. Teil: Vorrang der ortsnahe Wasserversorgung und Landesrecht | 307 |
| A. Ausgangslage: Landesrecht zum 28.02.2010 | 308 |
| B. Umsetzungsdivergenz | 310 |
| C. Regelungsfestigkeit | 312 |
| I. Stoffbezogene Regelung | 313 |
| II. Anlagenbezogene Regelung | 314 |
| III. Ausnahme von der Abweichungsfestigkeit als allgemeiner Grundsatz der Gewässerbewirtschaftung? | 315 |
| IV. Ergebnis | 316 |
| D. Ausblick: Konsequenzen für landesrechtliche Regelungen | 316 |
| Fazit und Zusammenfassung in Thesen | 319 |
| Thesen | 320 |
| Literaturverzeichnis | 325 |