

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>9</b>
<b>Einleitung</b>	<b>19</b>
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

## *Inhaltsverzeichnis*

3. Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung gemäß § 50 Abs. 2 WHG	54
<b>2. Teil: Adressaten des Nähegrundsatzes und kommunale Selbstverwaltungsgarantie</b>	<b>57</b>
A. Direkte Normadressaten	58
B. Nachgelagerte Bindung der Wassernutzer	58
C. Vorrang der ortsnahen 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
<b>3. Teil: Einordnung in die staatliche Gewässerbewirtschaftung</b>	<b>67</b>
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 Regelungsanordnung	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 ortsnahen Wasserversorgung	85

III. Einordnung in die planerische Umsetzung der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele	87
1. Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung als Teil des Maßnahmenprogramms	87
2. Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung als Teil des Bewirtschaftungsplans	90
C. Zusammenspiel mit der wasserrechtlichen Gestaltung	92
I. Einordnung der Vorgaben einer ortsnahen Wasserversorgung als klassisches Regelungsinstrument des Ordnungsrechts – Eigenständige Gestaltungswirkung?	93
1. Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt zugunsten der ortsnahen Wasserversorgung	93
2. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	94
3. Zwischenergebnis: Fehlende Gestaltungswirkung	96
II. Einordnung in die Gestaltungsstruktur des Wasserrechts	97
1. Die wasserrechtliche Gestaltungsstruktur	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 Rechtsfolgenseite	106
4. Kriterium der Zweckbestimmung der angestrebten Wassernutzung	107
D. Ergebnis	109
 4. Teil: Die einzelnen Vorgaben der ortsnahen öffentlichen Wasserversorgung	111
A. Der »Wasserbedarf« im Sinne der ortsnahen 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

## Inhaltsverzeichnis

(aa)	Kein Nutzungsanspruch aus dem Wasserhaushaltsgesetz	118
(bb)	Kommunalrechtlicher Anschluss- und Benutzungzwang	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

## *Inhaltsverzeichnis*

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. Gestaltungsrechtliche 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

<b>III. Lösungsansatz</b>	<b>305</b>
<b>6. Teil: Vorrang der ortsnahen Wasserversorgung und Landesrecht</b>	<b>307</b>
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