

Bundesverband der  
deutschen Gas- und  
Wasserwirtschaft e.V.

DVGW - Deutscher Verein des  
Gas- und Wasserfaches e.V.

Verband  
kommunaler  
Unternehmen e.V.

L a n d e s g r u p p e n    N o r d r h e i n - W e s t f a l e n

Bonn/Köln, 18. März 1988

An den Herrn  
Präsidenten des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf



Novellierung des Landeswassergesetzes

Sehr geehrter Herr Präsident,

die beigefügte Stellungnahme unserer Organisationen bitten wir an die Damen und Herren Abgeordneten des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz sowie an die Damen und Herren Abgeordneten des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen zu verteilen.

Für Ihre Bemühung bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüßen

Fritz Liese  
Geschäftsführer  
BGW-/DVGW-LG-NW

Bernd Rohm  
Geschäftsführer  
VKU-LG-NW

Anlagen



Landesgruppen Nordrhein - Westfalen

MMZ10 / 1920

Bonn/Köln, 18. März 1988

**S t e l l u n g n a h m e**  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung  
des Landeswassergesetzes NRW (Drucksache 10/2661)

1. Allgemeines

Mit dem Gesetzentwurf wird eine Einbindung der neuen Vorschriften, die die Fünfte WHG-Novelle geschaffen hat, in das Landesrecht angestrebt; darüber hinaus sollen eigenständige Neuregelungen insbesondere zur Verbesserung des Umweltschutzes verwirklicht werden. Die Ziele sind zu begrüßen, die Art, wie die Ziele gesetzgeberischerreicht werden sollen, kann indes nicht in allen Punkten befriedigen.

Die z.T. erhebliche Belastung des Grundwassers, aber auch mancher Oberflächengewässer insbesondere durch Pestizide und andere Schadstoffe läßt eine Intensivierung der behördlichen Überwachung der Gewässer und des Bodens jedenfalls in Schwerpunktbereichen dringlich erscheinen; in dieser Richtung läßt der Entwurf jedoch jegliche Impulse für die Wasserbehörden vermissen, will statt dessen aber Teile dieser Staatsaufgabe auf die Wasserversorgungsunternehmen übertragen, die indes weder personell noch von der sächlichen Ausstattung her für diese versorgungsfremden Aufgaben ausgerüstet sind (§ 14). Die vorgesehene Verpflichtung, auch intakte Versorgungsanlagen einem geänderten Status technischer Regeln anzupassen (§ 48), läßt neben einer erheblichen Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit und ebenfalls nicht unerheblichen Kosten auf eine Absicht schließen, schädliche Umwelteinflüsse weniger am Ort der Entstehung als über Maßnahmen der Aufbereitung in den Griff zu bekommen. Dies entspräche weder dem politisch für richtig erkannten Verursachungsprinzip noch offiziellen Verlautbarungen, wonach die Aufbereitungstechnik der Wasserwerke nicht eine fehlende Umweltvorsorge kompensieren kann. Eine Verschlechterung der Rechtsposition der Wasserwerke wäre zu besorgen, wenn das Institut der gehobenen Erlaubnis (§ 25a) Rechtskraft erhielte und für Wasserversorgungsunternehmen in Betracht gezogen würde, denn gegenüber der Bewilligung wäre diese gehobene Erlaubnis widerruflich, was für die Wasserversorgungswirtschaft eine erhebliche Verunsicherung ihrer Investitionen und damit der Versorgungssicherheit bedeuten würde.

Die hier angedeutete Kritik zu einzelnen Vorschlägen des Entwurfs wird, zusammen mit anderen Anmerkungen, im folgenden näher ausgeführt.

## 2. Zu einzelnen Bestimmungen

Zu Nummer 6 (§14): Es wird vorgeschlagen,

die Worte "sowie die durch die Festsetzung des Wasserschutzgebietes gegünstigten Unternehmen" ersatzlos zu streichen.

Maßnahmen und Handlungen, insbesondere zur Beobachtung des Gewässers und des Bodens, sind integrierter Bestandteil der Gewässeraufsicht, die nach geltendem Recht den Wasserbehörden obliegt (§ 116). Es fragt sich daher, aus welchem Grunde Teile der Staatsaufgabe Gewässerschutz dem "begünstigten Unternehmer", also in der Regel dem WVU, übertragen werden soll.

- Den WVU obliegt allein die Wasserversorgung, also Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung von Wasser; Überwachungsaufgaben sind dem WVU fremd, es ist weder personell noch von der sachlichen Ausstattung dafür gerüstet.
- Mit dem Betreten fremder Grundstücke, zu deren Duldung der Grundeigentümer verpflichtet werden könnte, ist es allein nicht getan; soll die Überwachung wirksam sein, gehören dazu hoheitliche Befugnisse, nämlich darauf hinzuwirken, daß ordnungs- oder rechtswidrige Zustände unverzüglich abgestellt werden.
- Kosten der Gewässeraufsicht gehen zu Lasten des Staates, da die Aufsicht Staatsaufgabe ist; ein Dritter kann zu den Kosten der Aufsicht herangezogen werden, soweit er durch schädigendes Handeln Veranlassung zu aufsichtlichen Maßnahmen gegeben hat.  
Sollen die Kosten der Gewässeraufsicht zugunsten der Staatskasse bzw. entgegen dem Verursachungsprinzip über den Wasserpreis finanziert werden?
- Wie soll eine Überwachung in Wasserschutzgebieten flächendeckend durchgeführt werden, wenn man berücksichtigt, daß von den 590 WVU in Nordrhein-Westfalen 100 nur 3 bis 7 Beschäftigte haben und 350 weitere WVU nur 1 bis 3 Personen beschäftigen?

Neben der Behörde kann es allein sinnvoll und sachgerecht sein, den Eigentümer oder Nutzungsberechtigten eines Grundstücks zu bestimmten Aufgaben heranzuziehen; denn diese setzen die Gefährdungsursachen für ein Gewässer und nicht das WVU.

Der Hinweis auf den "begünstigten Unternehmer" sollte daher gestrichen werden, weil mit Sicherheit anzunehmen ist, daß die Belastung dieses "Unternehmers", also des WVU, bei einer Anwendung dieser Vorschrift in der Praxis den Regelfall bilden würde.

Zu Nummer 7 (§ 15):

Die vorgesehene Neufassung des Absatzes 3 (Buchstabe c) begegnet in mehrfacher Hinsicht Bedenken.

a) Für die Zahlung des in § 19 Abs. 4 WHG vorgesehenen "Ausgleichs" an Land- und Forstwirte in Wasserschutzgebieten will der Gesetzentwurf den "begünstigten Unternehmer" ausersehen. Mithin sollen hiernach Einkommenseinbußen und sonstige "wirtschaftliche Nachteile" von Land- und Forstwirten in Wasserschutzgebieten über den Wasserpreis ausgeglichen werden. Dies würde bedeuten:

- Angesichts der umstrittenen Anspruchsvoraussetzungen läßt die Belastung der WVU mit der Ausgleichspflicht eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten erwarten, womit weder den WVU noch dem Landwirten gedient sein dürfte.
- Der "Ausgleich", das Ergebnis zäher Kompromißverhandlungen in der Schlußphase zur Beratung zur Fünften WHG-Novelle, verläßt den Rahmen des Entschädigungsrechts schlechthin und auch des Wasserrechts. Unterstellt, daß die Zuordnung dieses Ausgleichsanspruchs an eine bestimmte Berufsgruppe den Gleichheitsgrundsatz nicht verletzt, fragt sich, wie dieser Ausgleich rechtlich einzuordnen ist. Gewichtige Gründe sprechen für die Annahme einer Subvention. Leistungspflichten dieser Art können jedoch nicht den WVU auferlegt werden.
- Der "Ausgleich" soll die Differenz zwischen den Anforderungen einer allgemein geltenden "ordnungsgemäßen" land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücksnutzung und den in einem Wasserschutzgebiet geltenden besonderen Anforderungen ausgleichen, soweit aus dieser Differenz wirtschaftliche Nachteile entstehen. Das Gebot einer "ordnungsgemäßen" Grundstücksnutzung gilt daher außerhalb der Wasserschutzgebiete. Die Einhaltung dieses Gebots generell durchzusetzen ist ein WVU völlig außer Stande.

Diese Gründe sprechen dafür, die Ausgleichspflicht dem Lande aufzuerlegen, denn nur der Staat kann Träger einer Subvention sein; nur er ist auch im Stande, das Gebot einer ordnungsmäßigen Land- und Forstwirtschaft generell durchzusetzen.

Richtlinien mit Bedingungen für die Leistungen des Ausgleichs wären eine Hilfe, die im WHG neu formulierten ökologischen Anforderungen an die land- und forstwirtschaftliche Grundstücksnutzung in die Realität umzusetzen.

b) Ein Ausgleich soll nur erfolgen, "wenn die wirtschaftlichen Nachteile jährlich Hundert Deutsche Mark übersteigen". Diese Regelung berücksichtigt nicht die unterschiedlichen Hofgrößen, würde vielmehr um so günstiger ausfallen, je größer ein Anwesen ist. Daher sollte die Minimalgrenze auf den Hektar bezogen werden.

Zu § 25:

Für die Neufassung des Abs. 1 schlagen wir vor, die Worte "kann ... bekanntgemacht und ... erörtert werden" zu ersetzen durch "ist ... bekanntzumachen und ... zu erörtern" und anzufügen "von dieser Bekanntmachung und von der Erörterung kann abgesehen werden, wenn aus der beabsichtigten Nutzung nicht mehr als nur geringfügige Beeinträchtigungen der berechtigten Belange Dritter zu erwarten sind".

Unter Vorschlag trägt der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung. In seinem Urteil vom 15.07.1987 hatte das Gericht festgestellt, daß auch bei einer erlaubten Gewässerbenutzung in aller Regel die Möglichkeit besteht, daß berechnigte Interessen eines Dritten beeinträchtigt werden, so daß dieser Dritte, "will er sein Interesse wahren - darauf angewiesen" ist, "seine Rechte im Erlaubnisverfahren geltend zu machen".

Daher sollte das förmliche Verfahren als Regelfall vorgesehen werden ("Ist-Regelung" unseres Vorschlags); nur bei offenkundig nicht oder nur in geringem Umfang zu erwartenden Beeinträchtigungen berechtigter Belange Dritter kann die Behörde nach unserem Vorschlag hiervon absehen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).

#### Zu § 25a:

Die hier vorgesehene gehobene Erlaubnis ist der Bewilligung, also einer rechtlich gesicherten Stellung des Gewässerbenutzers (vgl. § 8 WHG), stark angenähert, ermöglicht jedoch im Gegensatz zur Bewilligung den Widerruf durch die Behörde auch vor Ablauf der Zeit, für die die Befugnis bestellt ist.

Wir müssen uns fragen, ob damit die Behörde künftig den Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung statt der Bewilligung lediglich die neugeschaffene gehobene Erlaubnis einräumen will, um mit der Möglichkeit des Widerrufs einfacher über Gewässerbenutzungen disponieren zu können.

Wir müssen darauf hinweisen, daß diese Beeinträchtigung der Sicherheit der Benutzungsrechte gerade in der investitionsintensiven öffentlichen Wasserversorgung zu ganz erheblichen Unsicherheiten führen müßte. Mit den Grundsätzen, die das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung für die Voraussetzungen der Erteilung einer Bewilligung aufgestellt hat, wäre das Abspeisen eines WVU mit einer gehobenen Erlaubnis schlechthin unvereinbar. Denn das Bundesverwaltungsgericht hat am Beispiel einer Brauerei festgestellt, daß einem Unternehmen, welches auf die Benutzung eines Gewässers von seiner Aufgabe her zwingend angewiesen ist, die Gewässerbenutzung ohne gesicherte Rechtsstellung nicht zugemutet werden kann (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29.01.1965 - IV C 61.64 - "Gildebräu-Urteil" = Zeitschrift für Wasserrecht 1965 S. 98). Es liegt auf der Hand, daß dies erst recht für die Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung gelten muß.

Es wird daher vorgeschlagen,

entweder auf die gehobene Erlaubnis ganz zu verzichten oder aber in der Begründung klarzustellen, daß es bei Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung wie bisher bei der Bewilligung verbleibt.

#### Zu Nummer 23 (§ 47):

Wir schlagen vor:

die vorgesehene Ergänzung des § 47 Abs. 1 ersatzlos zu streichen.

Soweit "zwischenstaatliche Vereinbarungen" und "bindende Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften" sich (ausnahmsweise) direkt verbindliche Wirkung beilegen, wie z.B. bei einer Verordnung der EG (vgl. Art. 189 Abs. 2 EWG-Vertrag), bedarf es der vorgesehenen Regelung nicht.

Richtlinien und andre Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften sowie internationale Verträge binden jedoch nur die Staaten und bedürfen zu ihrer Geltung innerhalb der Staaten der Umsetzung in nationales Recht jeweils im Einzelfall. Insofern erweckt der vorgeschlagene Ergänzungssatz zu § 47 Abs. 1 den Eindruck, als käme auch diesen Vereinbarungen und Beschlüssen unmittelbare Geltung zu mit der Wirkung, daß sie von den Behörden angewendet werden könnten. Ohne Umsetzung einer Richtlinie wäre deren Anwendung jedoch rechtsgrundlos und daher jedenfalls auf dem Felde der Eingriffsverwaltung rechtswidrig.

Ein Verzicht auf die Ergänzung ist daher aus Rechtsgründen unerläßlich.

Es sei daran erinnert, daß eine ähnliche Ergänzung für die Novelle 1979 vorgesehen war und aus den vorgenannten Gründen nicht weiter verfolgt worden ist.

#### Zu Nummer 24 (§ 48):

- a) Die vorgesehene Ergänzung des Abs. 1 Satz 1 sollte ersatzlos entfallen.
- b) für Abs. 2 wird folgende Fassung vorgeschlagen:

"(2) Anlagen, die den Anforderungen des Abs. 1 nicht entsprechen, sind diesen Anforderungen anzupassen, soweit dies erforderlich ist, um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhüten."

Die unter a) vorgesehene Ergänzung des Abs. 1 ist geeignet, Zweifel auszulösen. Was sind die "jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik"? Bekanntlich werden allgemein anerkannte Regeln der Technik (auch unabhängig von Vorschriften, die sie ausdrücklich für verbindlich erklären) angewendet, weil andernfalls die erforderliche Sicherheit für Bau und Betrieb nicht hinreichend gewährleistet wäre. Ein Abweichen von allgemein anerkannten Regeln der Technik würde im Falle eines Versagens der Anlage gegen ihren Betreiber einen Schuldvorwurf begründen.

Der "Stand der Technik" entspricht einem engeren Begriff; er bezeichnet den "Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen" mit erfolgreicher betrieblicher Erprobung (vgl. § 3 Abs. 6 Bundes-Immissionsschutz-Gesetz).

"Jeweils in Betracht kommende Regeln der Technik" sollen demgegenüber offensichtlich eine neue Größe darstellen, die offensichtlich oberhalb der allgemein anerkannten Regeln der Technik angesiedelt sind, über deren Inhalt sonst jedoch nichts bekannt ist. Sollte hiermit der "Stand der Technik" gemeint sein, sollte dies klar im Wortlaut des Gesetzes zum Ausdruck kommen.

Mit dem Stand "allgemein anerkannte Regeln der Technik" konnte bisher in der öffentlichen Wasserversorgung ein hervorragender, international anerkannter Leistungsstand erreicht werden. Eine Verschärfung dieser Anforderungen würde diesen Standard kaum signifikant verbessern, jedoch zu erheblichen Mehraufwendungen und damit zu Erhöhungen des Wasserpreises führen.

Dies würde sich insbesondere in kleinen und sehr kleinen Unternehmen auswirken und möglicherweise Konzentrationstendenzen begünstigen.

Dieses Bedenken gilt insbesondere und verstärkt für die in c) vorgesehene Neufassung des § 48 Abs. 2. Hiernach müßten alle, auch völlig intakte und sicher arbeitende Wasserversorgungsanlagen von der Wassergewinnung bis zum vermaschten Netz jeweils bei einer Änderung der "in Betracht kommenden Regeln der Technik" angepaßt werden, u.U. in kurzen Zeiträumen! Dies würde

- die Leistungsfähigkeit des WVU nicht verbessern, aber erhebliche Kosten und damit Wasserpreiserhöhungen verursachen,
- kleine WVU voraussichtlich überfordern und damit dem zu begrüßenden Pluralismus der Wasserversorgungswirtschaft in der Bundesrepublik entgegenwirken,
- bei kleinen und mittleren Unternehmen voraussichtlich stärker auf den Wasserpreis durchschlagen als bei großen Unternehmen und daher insgesamt Konzentrationsbestrebungen in der Wasserwirtschaft fördern.

Jeder Fortschritt in der Aufbereitungstechnik z.B. würde Anpassungspflichten in der Aufbereitung auslösen und damit tendenziell dem am Verursacherprinzip orientierten Ziel der Gewässersanierung entgegenwirken. Entgegen anders lautenden Bekundungen aus dem politischen Raum, wonach die Gewässersanierung und der Gewässerschutz Priorität genießt vor Aufbereitungsmaßnahmen, würde dies eine Akzentverschiebung zur Wasseraufbereitung bewirken und damit Schadstoffemittenten entlasten.

Nach der völlig herrschenden Rechtsprechung besteht eine Pflicht zur Anpassung an geänderte technische Normen nur, wenn eine Anlage nicht mehr intakt ist oder wenn ohne die Anpassung ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu besorgen wäre. Darüber hinausgehende Regelungen verstießen mithin gegen das mit Verfassungsrang ausgestattete Übermaßverbot und hätten in einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung keinen Bestand.

Zu Nummer 97 (§ 161):

Wir bitten, die vorgesehenen Ergänzungen 11b bis 11e ersatzlos zu streichen.

Strafvorschriften (einschließlich des Ordnungswidrigkeitenrechts) müssen hinsichtlich der Tatbeschreibung besonderen Anforderungen der Bestimmtheit genügen (Art. 103 Abs. 2 GG).

Diesen Anforderungen werden die vorgeschlagenen Ergänzungen nicht entfernt gerecht.

- Wie soll ein Verstoß gegen die "jeweils in Betracht kommenden Regeln der Technik" nach " 48 Abs. 1 festgestellt werden, so lange deren Begriff noch völlig unbestimmt ist? Wie insbesondere soll festgestellt werden, ob eine Anpassung bestehender Anlagen an diesen Standard nicht "unverzüglich" geschehen ist?
- Worauf gründet sich der Unrechtsvorwurf gegen ein WVU, daß das Rohwasser nicht von der zugelassenen Stelle untersucht läßt, wo § 50 Abs. 1 ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, daß die Untersuchung des Rohwassers durch das Unternehmen von der Wasserbehörde zugelassen werden kann? Wann steht fest, daß die Untersuchung des Rohwassers nicht erfolgt, wo doch das Gesetz hierfür keinerlei Fristen vorsieht und eine Rechtsverordnung nach § 50 Abs. 2 nicht besteht?
- Zu welchem Zeitpunkt verstößt ein WVU in bußgelderheblicher Weise gegen die PFLICHT; Ergebnisse der Rohwasserüberwachung der Behörde jährlich vorzulegen, wenn hierfür kein annähernd genauer Zeitpunkt bestimmt ist ("jährlich")?

Darüber hinaus begegnet die aus den kritisierten Vorschlägen sichtbar werdende Tendenz, die Behörden zunehmen für ihr Verhalten gegenüber der Wirtschaft und dem Bürger mit strafrechtlichen Sanktionsmitteln auszustatten und so einen strikten Gehorsam gegenüber der Verwaltung zu erzwingen, erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken.