

<https://doi.org/10.1007/s10357-021-3811-9>

Gefahren rechtlicher Verschlechterungen des Schutzes von Trink-, Mineral- und Heilwasserressourcen und Rechtsschutzmöglichkeiten

Willy Spannowsky

© Der/die Autor(en) 2021. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Daseinsvorsorge im Bereich des Schutzes der Trinkwasserressourcen beginnt mit der Pflege des Wasserdargebots. In Anbetracht der sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ändernden Gegebenheiten beim Schutz von Trink-, Mineral- und Heilwasservorkommen (Klimawandel, „Wasserstress“ infolge qualitativer und quantitativer Verschlechterungen bis hin zur Trinkwasserknappheit) stellt sich die Frage, wie den Gefahren der zunehmenden Verschlechterung dieser Ressourcen begegnet werden kann. Der nachfolgende Beitrag belegt die These, dass auch bei einer gut gemeinten von Beschleunigungs- und Deregulierungsbestrebungen getragenen landesgesetzlichen Änderung risikovorwogender, rechtssystematischer Schutzkomponenten der abwägungsrelevante Belang nicht außer Acht bleiben darf, dass es dadurch zu einer systematischen Verschlechterung des rechtlichen und umweltplanerischen Kontroll- und Schutzsystems mit nachteiligen Folgewirkungen für diese Schutzgüter kommen kann. Insofern sollte der Stellenwert, welcher der objektiv-rechtliche Rechtsschutz bei der Erhaltung der besonderen „Naturschätze“, der Trink-, Mineral- und Heilwasservorkommen, einnimmt, nicht unterschätzt werden.

1. Einleitung

Dass die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit fließendem Wasser heute in Deutschland weitestgehend mittels öffentlicher Leitungsnetze¹ sichergestellt ist – anders als noch vielfach im 18. Jahrhundert, wo frühe Wasserwerke nur bestimmte begüterte Teile der Bevölkerung versorgten – ist eine wertvolle Errungenschaft der Zivilisation. An die leitungsgebundene öffentliche Wasserversorgung ist heute aber sowohl die Trink- und Brauchwasserversorgung der Bevölkerung als auch die Versorgung von Industrie, Landwirtschaft und Gewerbe angeschlossen. Heutzutage sind die verschiedenen Nutzer in Deutschland an den Versorgungsstandard gewöhnt, dass stets und flächendeckend fließendes Wasser in Trinkwasserqualität verfügbar ist. Es zeichnet sich aber ab, dass sich diese Versorgungssituation rasch und gravierend nachteilig verändern kann, und das nicht nur infolge des Klimawandels, durch den es teilsräumlich auch in Deutschland in Dürreperioden zu Wassermangel kommt, sondern auch infolge einer zunehmenden Verschlechterung der Wasserqualität. Deshalb ist es unter dem Aspekt der Wasserversorgung richtig, dass heute politisch-strategisch die Weichen zur Gefahrenvermeidung und zur Lösung von Notstandsproblemen rechtzeitig gestellt werden, bevor durch Übernutzung und/oder andere Faktoren Wasserstress oder sogar ein Wassernotstand in der einen oder anderen Form eintritt. Infolgedessen ist von erheblicher Bedeutung, dass das rechtliche Steuerungssystem zur Sicherung der Trinkwasserversorgung in

qualitativer und quantitativer Hinsicht rechtzeitig so zukunftsfähig ausgerichtet wird, dass es den veränderten Herausforderungen gewachsen sein wird.

Folgt man der verfassungsrechtlichen Prämisse, dass die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung wegen der Funktion des Wassers als Lebens- und Gesundheitsquell in dem grundrechtlichen Wertesystem des Grundgesetzes und des unionsrechtlich geleiteten Wasserrechts eine absolute Vorrangstellung einnimmt, liegt es nahe, diesen absoluten Vorrang auch einfach-gesetzlich für die daraus abzuleitenden legislativen und administrativen Folgemaßnahmen als elementaren Grundsatz festzulegen. Der Vorrang müsste danach wie folgt lauten:

„Die Trinkwasserversorgung aus der leitungsgebundenen öffentlichen Wasserversorgung sowie aus Mineral- und Heilwasservorkommen hat Vorrang vor anderen Wasserentnahmen“.

Stattdessen wird jedoch vielfach ein Vorrang für die öffentlich-rechtlich konzessionierte, auch in privater Rechtsform betriebene Wasserversorgung (2012 wurde die öffentliche Wasserversorgung in Deutschland zu ca. 35 % von privatrechtlich-organisierten Unternehmen sichergestellt²) proklamiert, die pauschal mit der gesamten Trinkwasserversorgung gleichgesetzt wird. Vielfach delegieren Gebietskörperschaften ihre Daseinsvorsorgeaufgabe per Konzessionsvergabe auf Unternehmen. Zur Durchführung gehört nicht nur die Versorgung der Bevölkerung mit Trink- und Brauchwasser aus Leitungssystemen, sondern auch die Versorgung von Landwirtschaft, Industrie und gewerblicher Wirtschaft sowie die Bedarfsdeckung sonstiger Nutzungen.

Ob diese herkömmliche Art der Vorrangfestlegung ausschließlich zugunsten der öffentlichen Wasserversorgung aber EU- und verfassungsrechtskonform ist, wenn es um die Bewältigung der beschriebenen Engpass- und Notstandsfälle geht, dass in Dürreperioden teilsräumlich Wasserknappheit bzw. Wasserstress auftritt (Übernutzung) oder wegen Schadstoffeinträgen nicht ausreichend Wasser in Trinkwasserqualität zur Verfügung gestellt werden kann (Verschlechterung), ist zweifelhaft. In diesem Fall muss der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser der absolute Vorrang eingeräumt werden, wenn Leben und Gesundheit als die höchsten verfassungsrechtlich gewährleisteten Individualrechtsgüter eingestuft werden. D. h., dass die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung bei Wasserstress oder sogar Wassernotstand auch Vorrang vor sonstigen Nutzungen beanspruchen können muss. In solchen Fällen könnten

Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky,
Technische Universität Kaiserslautern,
Richter am Oberlandesgericht Zweibrücken,
Kaiserslautern, Deutschland

1) Gemeint sind die Leitungsnetze der von Gebietskörperschaften öffentlich-rechtlich konzessionierten Wasserversorger.
2) Siehe dazu <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/162181/umfrage/unternehmensformen-in-der-oeffentlichen-wasserversorgung-1993-und-2008/>, abgerufen am 5. 11. 2020.

die sonstigen Nutzungen folglich eingeschränkt werden. Dass diese Frage nicht nur theoretische, sondern durchaus auch eine rechtliche Relevanz erlangen kann, zeigen die letzten drei Jahre mit regionalen Dürrephasen.

Ob die Vorrangfestlegung lautet, dass der öffentlichen Wasserversorgung oder dass der Trinkwasserversorgung des Menschen, m. a. W. der Bevölkerung, Vorrang einzuräumen ist, hat aber noch weitere Konsequenzen. Denn wird der öffentlich-rechtlich konzessionierten, leitungsgebundenen Wasserversorgung der Vorrang eingeräumt, wird nicht auf das Trinkwasser als Schutzgut, sondern auf die bestehende Organisation der Wasserversorgung und undifferenziert auf den bestehenden Versorgungsstandard sowie den Bedarf an Brauch- und Trinkwasser abgestellt. Dann geht es nämlich darum, neben der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung auch die Deckung des Brauchwasserbedarfs aller sonstigen Nutzungen, welche über das Leitungsnetz Zugang zur Wasserversorgung haben, gegenüber sonstigen gewerblichen Nutzern von Wasservorkommen zu privilegieren.

Ausgeklammert wird bei dieser herkömmlichen Art der Vorrangfestlegung andererseits die nicht-leitungsgebundene Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasservorkommen, die ausschließlich der Versorgung des Menschen dient. Die etwa 800 Quellen und rd. 200 Brunnenbetriebe im Bundesgebiet sind in ihrer Dezentralität eine für die Sicherheit der Versorgung wichtige komplementäre Struktur. Dies gilt insbesondere im Falle von Ausfällen und Havarien der öffentlichen Wasserversorgung, die stetig zunehmen.

Würde dagegen, wie es aus nachfolgenden Gründen geboten ist, auf das objektive Gewicht, welches der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung verfassungsrechtlich zukommt, abgestellt, müsste auch die Trinkwasserversorgung mit den in qualitativer und quantitativer Hinsicht besonderen Wasserarten Mineral- und Heilwasser im Grundwasser an dem Vorrang im Fall verschärfter Nutzungskonkurrenzen bei Wasserstress (Übernutzung) und erst recht im Notstandsfall teilhaben, einschließlich der damit verbundenen Vorsorge zur Wahrung der Rechtsgutqualität. Anderenfalls käme den gewerblichen Nutzern der leitungsgebundenen, öffentlich-rechtlich konzessionierten, aber weit überwiegend privat organisierten Wasserversorgung in dieser Krisen- und Notfallsituation ein Vorrang gegenüber der Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasserquellen mit der Folge zu, dass diese dann zum Nachteil der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung Zugriff auf Mineral- und Heilwasserquellen hätten.

Soweit die Festlegung eines Vorrangs der öffentlichen Wasserversorgung auch gegenüber der überwiegend privat-rechtlich organisierten gewerblichen Nutzung von Mineral- und Heilwasservorkommen auf die kommunale Daseinsvorsorge und damit auf die Gewährleistung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art. 28 GG gestützt wird, darf diese funktionelle Verortung von Aufgabe und Befugnis nicht dazu führen, dass der EU-rechtliche und verfassungsrechtliche Schutz des Schutzguts Trinkwasser einschließlich Mineral- und Heilwasser, soweit diese der Trinkwasserversorgung zu dienen bestimmt sind, zurückgestellt wird. Die Sicherstellung der Verfügbarkeit sauberen Trinkwassers ist so elementar mit der objektiven Gewährleistung der Menschenwürde, von Leben und Gesundheit verknüpft, dass es nicht gerechtfertigt ist, durch eine funktionelle Vorordnung die EU- und verfassungsrechtlich gebotene Vorrangstellung der Trinkwasserversorgung systemwidrig durch Ausklammerung der Nutzung der Mineral- und Heilwasservorkommen zu Zwecken der Trinkwasserversorgung einzuschränken.

Von der Art der Vorrangfestlegung hängt ab, welche Schlussfolgerungen daraus in Bezug auf die Vorsorgekonzeption für gesundheitsrelevante Ressourcen abgeleitet werden. Beansprucht die Sicherung der Qualität und Quantität der Trinkwasserversorgung absoluten Vorrang,

muss die staatliche Kontrolle und Überwachung der Trinkwasserressourcen nicht den gewerblichen Interessen an der Beschleunigung und Deregulierung von Entscheidungsabläufen weichen. Vielmehr resultieren daraus im Gegenteil Forderungen für eine Verbesserung des Standards.

Im Gesetzentwurf zur Änderung des nordrhein-westfälischen Wassergesetzes³ ist aber ein Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung ohne Einbeziehung von Mineral- und Heilwasservorkommen vorgesehen. Trinkwasserversorgung wird hier gleichgesetzt mit öffentlicher Versorgung der Bevölkerung. Dies lässt erwarten, dass in Fällen lokaler oder regionaler Wasserknappheit oder sogar Notstände alle diejenigen, also auch gewerbliche, landwirtschaftliche und sonstige Nutzungen, welche ihr Wasser normalerweise aus dem öffentlichen Leitungsnetz beziehen, aus ihrer Vorrangstellung in-/direkt das Recht ableiten, auf Mineral- und Heilwasserressourcen zuzugreifen, welche an der vorgesehenen Vorrangstellung nicht teilhaben.

Durch eine fiskalisch-ökonomisch induzierte Reduzierung von Vorsorge nur für die leitungsgebundene, öffentlich-rechtlich konzessionierte Wasserversorgung und durch die Eröffnung von Zugriffsmöglichkeiten auf geologisch besonders geschützte und deshalb reine Vorkommen von Mineral- und Heilwasser im Grundwasser ist auch deren Qualität bis hin zur Zerstörung mit der absehbaren Folge des Verlustes der amtlichen Anerkennung als Mineral- und Heilwasser gefährdet. Ein solcher Verlust könnte für betroffene Brunnenbetriebe zugleich den Verlust deren Existenz bedeuten.

So wird zum Beispiel die aufgrund des Entwurfs zur Änderung des LWG NRW im Interesse der Verfahrensbeschleunigung und Deregulierung vorgesehene Abschaffung der Genehmigungspflicht des § 58 Abs. 1 LWG NRW und die Einführung einer bloßen Anzeigepflicht sowie die Abschaffung der Feststellung einer Genehmigungspflicht bei § 58 Abs. 2 LWG NRW für die Indirekteinleitung von Abwässern, die zu schädlichen Gewässeränderungen führen können, absehbar eher zu einer Verschlechterung der Wasserqualität als zu deren Verbesserung führen. Denn es ist zu befürchten, dass mit dem Wegfall der gesetzlich vorgesehenen Genehmigungspflichten auch die Personalkapazität bei den zuständigen Behörden reduziert wird und von der behördlichen Umwandlung der Anzeigepflicht in eine Genehmigungspflicht kaum noch Gebrauch gemacht wird. Insbesondere die Umkehr der Beweislast, die mit dieser Regelung verbunden ist, dürfte zu einer Mehrung von Indirekteinleitungen führen. Die neu eingeführte Verfahrenserleichterung für alle Betreiber von Abwasseranlagen, privaten wie öffentlichen, welche eine dauerhafte rechtssichere Einleitung von Abwässern sicherstellt, trägt aber mittel- bis langfristig zu einer Verschlechterung der Trinkwasserressourcen bis zu einem Grad bei, der geeignet ist, die Existenz der Brunnenstruktur zu zerstören, weil Mineral- und Heilwasservorkommen durch Verschlechterungen ihres Zustands unwiederbringlich verloren gehen.

Der Gesetzentwurf sieht gem. § 59 Abs. 2 zudem vor, dass derjenige, der nach den §§ 58, 59 des Wasserhaushaltsgesetzes und nach § 58 Abs. 1 und 2 dieses Gesetzes genehmigungspflichtig Stoffe und Abwasser in eine Abwasseranlage einleitet, von der zuständigen Behörde zur Selbstüberwachung verpflichtet werden kann. Genau dies soll jedoch in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt werden und geht bei einer Regelung mit Genehmigungsfiktion ins Leere. Bedenklich ist zudem, dass selbst dann, wenn im Einzelfall eine Selbstüberwachung behördlich angeordnet ist, bisher geltende gesetzliche Mindeststandards zur Sicherstellung von Nachweis- und Dokumentationsanforderungen der Selbstüberwachung nicht mehr gelten sollen und dass auch eine Fremdausführung zur Gewährleistung der Qualität der Selbstüberwachung nicht mehr vorgegeben sein soll.

3) LWG-E NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3376.

Durch eine Reihe derartiger Verfahrenserleichterungen kann es zu einer Einschränkung des Schutzes von Trink-, Mineral- und Heilwasservorkommen kommen. Diese führen, insbesondere in Kombination, letztlich zu einem systematischen gesetzlichen Verstoß gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot in Bezug auf Trinkwasser, einschließlich von Mineral- und Heilwasservorkommen für die Herstellung von Getränken als Lebensmitteln. Der Verlust von Mineral- und Heilwasservorkommen wäre absehbar sicher.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber legislativen und/oder administrativen Verschlechterungen des Schutzstatus gegeben sein könnten und ob es sich bei der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung aus Mineral- und Heilwasservorkommen um ein Rechtsgut handelt, dessen Schutz auf dem Rechtsweg erreicht werden kann.

2. Das unionsrechtliche Verschlechterungs- und Verbesserungsverbot und dessen Relevanz für die Ausgestaltung der Schutzanforderungen bezüglich Trink-, Mineral- und Heilwasservorkommen im deutschen Wasserrecht

Aufgrund Art. 4 Abs. 1 Buchst. b i) in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁴ gibt es ein allgemeines EU-rechtlich vorgegebenes Verschlechterungsverbot für Grundwasser. Danach haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern. Gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b iii) WRRL haben sie zudem die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers zu reduzieren. Neben dem allgemeinen Verschlechterungsverbot trifft die Mitgliedstaaten im Wasserrecht gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b ii) WRRL überdies die Rechtspflicht, alle Grundwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren und ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel herbeizuführen, dass spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie ein guter Zustand des Grundwassers erreicht ist.

Für Mineral- und Heilwasserressourcen resultieren aus den Richtlinien 2009/54/EG und 2001/83/EG gesteigerte Anforderungen eines speziellen Verschlechterungsverbots (arge Erwägungsgrund 3 Richtlinie 2020/2184/EU v. 16.12.2020). Gem. Art. 12 RL 2009/54/EG legt die Kommission unter anderem die Grenzwerte für die Gehalte an Bestandteilen natürlicher Mineralwässer, die Analysemethoden, einschließlich der Messgrenzen, für den Nachweis des Nichtvorhandenseins von Verunreinigungen in natürlichen Mineralwässern fest und die zur Überwachung der mikrobiologischen Eigenschaften natürlicher Mineralwässer erforderlichen Probenahmeverfahren und Analysemethoden. Außerdem sind in Anhang II dieser Richtlinie die Bedingungen aufgeführt, welche für die Nutzung der Quellen natürlichen Mineralwassers und für die Abfüllung einzuhalten sind. Für Heilwasser gelten zusätzlich die speziellen Kontrollerfordernisse der RL 2001/83/EG, da es sich bei Heilwasser nach Bundesrecht um ein Humanarzneimittel im Sinne dieser Richtlinie handelt (siehe dazu den 3. Erwägungsgrund der Richtlinie 2020/2184 v. 16.12.2020)⁵.

Die Vorgaben der WRRL sind mit §47 Abs. 1 Nr. 1 WHG in das deutsche Wasserrecht überführt worden. Welchen chemischen Zustand das Grundwasser aufweisen soll, ist der Grundwasserverordnung zu entnehmen, die festlegt, welche Schwellenwerte für Schadstoffkonzentrationen im jeweiligen Gewässerkörper einzuhalten sind.⁶

Maßgebend für die wasserrechtliche Beurteilung des guten chemischen Zustands des Grundwasserkörpers sind die in der Grundwasser-Richtlinie⁷ (GWRL) sowie in der Grundwasserverordnung⁸ (GrwV) festgelegten Grenzwerte in Form von Schwellenwerten.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine Verschlechterung des chemischen Zustands eines Grundwasserkörpers zu bejahen, sobald die in Anhang I der Grundwasser-Richtlinie festgelegten Grundwasserqualitätsnormen oder Schwellenwerte, die die Mitgliedstaaten nach dem in Anhang II Teil A genannten Verfahren für Schadstoffe festlegen vorhabenbedingt überschritten wird. Ist der maßgebliche Schwellenwert für einen Schadstoff bereits im Ist-Zustand überschritten, liegt bei jeder Konzentrationserhöhung eine Verschlechterung vor.⁹ Denn „ob ein Vorhaben gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot verstößt, beurteilt sich nach dem allgemeinen ordnungsrechtlichen Maßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts“.¹⁰

Um eine Verschlechterung feststellen zu können, bedarf es einer sachgerechten Ermittlung des Ist-Zustands. Deshalb ist bei fehlender oder fehlerhafter Einstufung des Wasserkörpers hinsichtlich seines Qualitätszustands, etwa wegen einer unzureichenden oder veralteten Datengrundlage, eine weitere Untersuchung erforderlich.¹¹ Ob dies auch für die Erfassung der relevanten Parameter gilt, ist zweifelhaft, da eine eindeutige Beurteilung nur auf der Basis der festgelegten Parameter vorgenommen werden kann.

Allerdings fehlen oftmals Grenzwerte für wassergefährdende Stoffe. So sind z.B. bislang weder in der Grundwasser-Richtlinie noch in der Grundwasser-Verordnung Grenzwerte für per- und polyfluorierte Chemikalien festgelegt, die deshalb ab einer bestimmten Menge besonders umweltgefährdend und teilweise gesundheitsschädlich sind, weil sie anreicherungsfähig und nicht abbaubar sind.¹² Eine andere Frage ist, ob trotz festgestellter Verschlechterung eines durch Ausweisung eines Schutzgebiets geschützten Brunnensystems die gebietsbezogene Vorsorge, welche über die Ausweisung eines Schutzgebiets gewährleistet werden

- 4) Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000 Nr. L 327, 1).
- 5) Mineral- und Heilwässer sind aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2020/2184 v. 16.12.2020 (ABl. EU Nr. L 435 v. 23.12.2020, S. 1ff.) ausgenommen. Warum dies so ist, erschließt sich daraus, dass diese Richtlinie für „Wasser für den menschlichen Gebrauch“ und die „Wasserversorger“, die Wasser für den menschlichen Gebrauch bereitstellen, lediglich die Einhaltung der Mindestanforderungen sicherstellen soll, welche gewährleistet sein müssen, damit das Wasser für den menschlichen Gebrauch genussauglich und rein ist.
- 6) BGBl. I 2010, 1513.
- 7) Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung vom 12.12.2006, ABl. EU L 372/19 vom 27.12.2006.
- 8) Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV), vom 9.11.2010 (BGBl. I S. 1513), die zuletzt durch Art. 1 der VO vom 4.5.2017 (BGBl. I S. 1044) geändert worden.
- 9) So explizit EuGH, Urt. v. 28.5.2020 – C-535/18, NuR 2020, 403 und im Anschluss daran BVerwG, Urt. v. 4.6.2020 – 7 A 1.18, NuR 2020, 709.
- 10) BVerwG, Urt. v. 4.6.2020 – 7 A 1.18, NuR 2020, 709.
- 11) Ständige Rechtsprechung BVerwG, Urt. v. 4.6.2020 – 7 A 1.18, NuR 2020, 709, Rdnr. 91; Beschl. v. 25.4.2018 – 9 A, 16.16; Beschl. v. 2.10.2014 – 7 A 14.12, DVBl. 2015, 95 Rdnr. 12.
- 12) Köck weist insofern zutreffend darauf hin, dass einige PFC-Verbindungen wie die Perfluoroctansulfonate sogar als persistent, bioakkumulativ und toxisch eingestuft werden, weshalb sie wohl nach Art. 55ff. REACH-Verordnung einem Zulassungsverfahren zu unterwerfen wären, dazu Köck/Henn, Die Rechte der Wasserversorger bei der Grundwasserressourcenbewirtschaftung, NVwZ 2020, 504 Rdnr. 3.

soll, aufrecht zu erhalten ist oder ob, anders ausgedrückt, ein Schutzgebiet trotz Geltung des Verschlechterungsverbots wegen der eingetretenen faktischen Verschlechterungen mangels Schutzwürdigkeit aufzuheben sein kann. Dies ist eine Frage die das BVerwG in folgenden Fall zu entscheiden hatte: Obwohl die Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten der Erfüllung der Anforderungen der wasserrechtlichen Schutzanforderungen dient, hatte das BVerwG¹³ trotz einer in dem betreffenden Wasserschutzgebiet festzustellenden Verschlechterung die Aufhebung des Trinkwasserschutzgebiets als gerechtfertigt angesehen.

Dieses Resultat erstaunt zwar auf den ersten Blick, ist aber im Ergebnis folgerichtig, wenn feststeht, „dass eine fortgeführte Unterschutzstellung keinen Einfluss auf die wesentliche Beeinträchtigung des Wasservorkommens in hygienischer Hinsicht haben würde“, weil in dem betreffenden Fall, verschmutztes, von einem in der Nähe befindlichen Fluss stammendes Wasser und zudem belastetes Oberflächenwasser in die unter Schutz gestellte „Brunnengalerie“ eindringt. In einem solchen Fall fehlt der Schutzgebietsfestlegung in der Tat die Eignung zur Sicherung der Trinkwasserqualität.

Es drängt sich aber die vom BVerwG in dem betreffenden Fall nicht zu beurteilende Folgefrage auf, ob und inwieweit wasserrechtliche Maßnahmen an dem Fluss und in Bezug auf das eindringende Oberflächenwasser zu ergreifen sind, um eine weitere Verschlechterung der benachbarten Brunnen systems zu verhindern und ob und inwieweit nicht überdies sogar Maßnahmen zu ergreifen sind, um die „Brunnengalerie“ in ihrer Qualität zu sanieren.

Diesbezüglich ist von Bedeutung, dass das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot nicht nur bei der behördlichen Entscheidung über die Erlaubnis zur Wasserentnahme und bei der behördlichen Entscheidung über die Einleitung von schadstoffbelastetem Abwasser in Gewässer zur Anwendung kommt, sondern auch bei der Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer zu beachten ist. Hierbei kommt einerseits den gesetzlichen Anforderungen, von denen nach § 57 WHG die Einleitungserlaubnis abhängt, und zum anderen den Anforderungen des Verschlechterungsverbots, welche bei der Bewirtschaftung und beim Aufstellen von Bewirtschaftungsplänen zu beachten sind, eine gewichtige Bedeutung zu. Dementsprechend hat das Verschlechterungsverbot in Bezug auf die Bewirtschaftungsziele im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer in § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und bezüglich der Bewirtschaftung des Grundwassers in § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG seinen Niederschlag gefunden. Das Verbesserungsgebot ist dementsprechend in § 27 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 und § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG festgelegt.

Damit die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme die ihnen EU-rechtlich zugeordnete Steuerungsfunktion zur Erreichung der die Wasserqualität sichernden Zwecksetzung erfüllen können, müssen die Qualitätsmessungskriterien festgelegt sein. Es ist daher eine Anforderung des Verschlechterungsverbots, dass für die kritischen Stoffe die maßgebenden Schwellenwerte festgelegt werden und dass die Schwellenwerte über die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu geeigneten Schutzmaßnahmen führen. Notwendig ist hierzu zunächst eine Festlegung der Schwellenwerte für Stoffe, welche nach der Trinkwasserrichtlinie¹⁴ und/oder nach der Grundwasserverordnung den Qualitätsstandard bestimmen.¹⁵

Davon ausgehend ist für das Wasserrecht nicht nur ein spezielles schutzgutbezogenes Verschlechterungsverbot, sondern überdies unter bestimmten Voraussetzungen zum Schutz des Grundwassers aus den Anforderungen der WRRL, der Trinkwasserrichtlinie und der Funktion der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ein Verbesserungsgebot herzuleiten. Es handelt sich dabei um EU-rechtliche Anforderungen, welche zugleich als Konkretisierungen der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates zum Schutz des Lebens und der Gesundheit zu begreifen

sind.¹⁶ Im Wasserrecht gibt es somit ein Verschlechterungsverbot und auch eine Verbesserungsgebot.

Danach ist es bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geboten, Verschlechterungen zu unterlassen und, soweit eine Sanierungspflicht besteht, Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität durchzuführen. Es handelt sich dabei um Verpflichtungen, die auch anlassbedingt ausgelöst sein können. Dieses erstreckt sich allerdings nicht darauf, Verschlechterungen zu unterlassen, die dadurch vorprogrammiert sind, dass für bestimmte Schadstoffe keine Grenzwerte festgelegt sind. Nur soweit Parameter oder Schwellenwerte festgelegt sind, nach welchen die Wasserqualität zu beurteilen ist, liegt ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vor, wenn deren Einhaltung nicht überwacht wird oder wenn diese nicht zum Gegenstand der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme gemacht werden und wenn die festgestellten Schadstoffe geeignet sind, den für die Trinkwasserversorgung relevanten Grundwasserkörper zu verschlechtern oder gar zu gefährden.

Dies begründet nicht nur für öffentlich-rechtlich konzessionierte Wasserversorger, sondern auch für andere Inhaber von Nutzungsberechtigungen an Grundwasserressourcen eine Schutzfunktion. Diesbezüglich kommen auch ohne das Vorliegen von Grenzwerten die Verpflichtungen und ggf. aus der grundrechtlichen Schutzpflicht zur Verbesserung des Gewässerzustands zum Tragen. Es reicht hierfür, dass nachgewiesen ist, dass infolge der Kontamination mit nicht mit Grenzwerten versehenen wasserschädlichen Stoffen wegen der damit verbundenen Gesundheitsgefahren Anlass besteht, Maßnahmen zur Herstellung eines guten Zustands zu ergreifen. Diese Verpflichtung kann auch aus Anlass bestimmter Ereignisse, welche den Gewässerzustand verschlechtern haben, aktiviert sein.

Solange zum Beispiel für PFC-Stoffe keine normativen Grenzwerte existieren, lässt sich darauf in rechtlicher Hinsicht eine Verletzung des Verschlechterungsverbots nicht zweifelsfrei stützen, wenngleich durch solche Stoffe tatsächlich eine Verschlechterung des Grundwasserkörpers in gefährdender Weise eintreten kann. Diese Problematik wird erst dann entschärft sein, wenn der EU-Kommissionsvorschlag über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch v. 1. 2. 2018, wonach Grenzwertfestlegungen für einzelne PFC-Stoffe und Verbindungen sowie eine Festlegung der Grenze für die Gesamtbelastung vorgesehen ist, realisiert wird.¹⁷ Diese Grenzwertfestlegungen sind zwar auf das Trinkwasser bezogen, wirken sich aber auch auf die Bewirtschaftung der Grundwasserressourcen aus, weil diese die maßgebliche Grundlage der Trinkwasserversorgung bilden.

Ob und unter welchen Voraussetzungen sich auch private Brunnenbesitzer oder Unternehmen, welche berechtigt sind, Heil- und Mineralwasserquellen zu nutzen, auf das Verschlechterungsverbot stützen können, ist zweifelhaft,

13) BVerwG, Urt. v. 26. 11. 2015 – 7 CN 1.14, NVwZ 2016, 609.

14) Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. 11. 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl EG Nr. L 330 vom 5. 12. 1998, S. 32.

15) So zutreffend *Köck/Henn*, Die Rechte der Wasserversorger bei der Grundwasserressourcenbewirtschaftung, NVwZ 2020, 504, 510.

16) So zutreffend der EuGH, wonach sich aus den Erwägungsgründen 24 und 37 sowie aus Art. 1 Richtlinie 2000/60 ergebe, dass diese das Wasser nicht nur als Bestandteil des Ökosystems, sondern auch zur Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser schütze. Daher sei davon auszugehen, dass die in der Richtlinie geregelten Pflichten zum Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssten Personen, deren Gesundheit durch einen Verstoß gegen die zwingenden Vorschriften einer Richtlinie gefährdet werde, sich vor dem zuständigen nationalen Gericht darauf berufen können.

17) Siehe dazu *Köck/Henn*, Die Rechte der Wasserversorger bei der Grundwasserressourcenbewirtschaftung, NVwZ 2020, 504/506.

wenngleich der EuGH in seinen Urteilen vom 3.10.2019¹⁸ und vom 28.5.2020¹⁹ klargestellt hat, dass „die Mitglieder der von einem Projekt betroffenen Öffentlichkeit befugt sein müssen, vor den zuständigen nationalen Gerichten die Verletzung der Pflichten zur Verhinderung der Verschlechterung von Wasserkörpern und zur Verbesserung ihres Zustands geltend zu machen“. Dies gilt nach der Rechtsprechung der EuGH zumindest für die natürlichen und juristischen Personen, die unmittelbar von einer Verletzung umweltrechtlicher Richtlinienbestimmungen betroffen sind.

Insofern hat der EuGH nunmehr mit Urteil vom 28.5.2020²⁰ klargestellt, dass derjenige, der zur Grundwasserentnahme und -nutzung berechtigt ist, kraft dieser eingeräumten Befugnis von der Verletzung der Pflichten zur Verbesserung und zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper, die seine Quelle speisen, unmittelbar betroffen ist, da diese Verletzung seine Nutzung beeinträchtigt. Daraus folgt entgegen bisheriger Vorstellungen, dass nicht nur derjenige, der substantiiert eine Gesundheitsbeeinträchtigung behaupten kann oder Umweltverbände klagebefugt sind, sondern auch diejenigen, die als Wasserversorger ein Recht zur Nutzung von Grundwasser haben.

Eine solche Betroffenheit kann nicht nur gegeben sein, wenn Brunnen oder Grundwasservorkommen durch Entnahmen oder Einleitungen in ihrer Trinkwasserqualität erheblich beeinträchtigt werden, sondern auch dann, wenn in Anbetracht drohender Kontamination ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot oder das Verbesserungsgebot vorliegt und dadurch die Qualität des Brunnens bzw. des Grundwasservorkommens in rechtlich erheblicher Weise verschmutzt wird.²¹ Was rechtlich erheblich ist, ergibt sich aus den strengen Anforderungen der Mineral- und Tafelwasserverordnung (MTVO)²² sowie aus dem Arzneimittelrecht für Heilwässer, wonach entschieden wird, ob ein besonderes Wasservorkommen im Grundwasser amtlich als Mineralwasser anzuerkennen oder als Heilwasser zuzulassen ist oder nicht (mehr). Nur in dem beschriebenen Rahmen bleiben jenseits des schutzgutbezogenen Verschlechterungsverbots auch Berufsausübungsfreiheit und Investitionssicherheit wassernutzungsberechtigter Wasserversorger aus Mineral- und Heilwasservorkommen bestehen, ist und bleibt mithin die Existenz von Brunnenbetrieben gewährleistet.

3. Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber legislativen und administrativen Verschlechterungen des Schutzstatus trinkbarer Grundwasservorkommen

3.1 Reichweite und Grenzen des Individualrechtsschutzes?

3.1.1 Subjektiv-rechtlicher Anspruch von nutzungsberechtigten, öffentlich-rechtlich konzessionierten Wasserversorgern auf Heil-, Mineralwasservorkommen bzw. auf Grundwasservorkommen bestimmter Quantität oder Qualität²³?

Zum Zweck der Trinkwasserversorgung gemäß Trinkwasserverordnung (TrinkwV) entnehmen die Wasserversorger überwiegend Grundwasser und benötigen dafür eine entsprechendes Wassernutzungsrecht. Wasserversorger benötigen daher, um ihre Versorgungsaufgabe im Sinne von § 50 WHG wahrnehmen zu können, unabhängig von ihrer Rechtsform, ein Wassernutzungsrecht, das ihnen in Gestalt einer Bewilligung oder wasserrechtlichen Erlaubnis eingeräumt sein kann (§ 8 i. V. mit § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG). Mit diesem Wassernutzungsrecht ist weder ein Anspruch auf eine bestimmte quantitative Zufuhr von Wasser noch auf eine bestimmte Qualität verbunden. Dies folgt zum einen daraus, dass an dem Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers und an dem Grundwasser kein Eigentumsrecht begründet werden kann, weil § 4 Abs. 2 WHG klarstellt, dass diese Schutzgüter nicht eigentumsfähig sind. Zum anderen ist in § 10 Abs. 2 WHG gesetzlich klargestellt, dass

selbst eine eingeräumte Erlaubnis und Bewilligung „keinen Anspruch auf Zufluss von Wasser in einer bestimmten Menge und Beschaffenheit“ vermitteln. Überdies sind Erlaubnisse widerruflich (§ 18 Abs. 1 WHG) und auch Bewilligungen dürfen aus den in § 18 Abs. 2 WHG genannten Gründen widerrufen werden.

3.1.2 Reichweite und Grenzen des Rechtsschutzes der Inhaberschaft einer wasserrechtlichen Erlaubnis und der Inhaberschaft einer wasserrechtlichen Bewilligung

Unter Zugrundelegung der gesetzlichen Ausgestaltung des nur einfach-gesetzlich gewährleisteten Benutzungsrechts kann nur von einem begrenzten einfachgesetzlichen Teilhaberschutzes ausgegangen werden, weil § 12 Abs. 2 WHG die Erteilung der Erlaubnis und Bewilligung in das pflichtgemäße Bewirtschaftungsermessen der zuständigen Behörde stellt. Im WHG ist eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsordnung mit der Rechtsfolge angelegt, dass weder ein Rechtsanspruch des Bürgers auf die Nutzung des Wassers besteht (§ 12 Abs. 2 i. V. mit § 4 Abs. 3 WHG), noch das Recht eines Privaten auf Wassernutzung. Allerdings bestehen teilweise noch sog. „alte Wasserrechte“, die nur durch Entschädigung aufgehoben oder durch Ablauf gesetzlicher Fristen erloschen sein können.²⁴

Gestützt auf ihr Wassernutzungsrecht können Wasserversorger jedoch in Planungsverfahren oder bei wasserfachlichen Bewirtschaftungsentscheidungen eine angemessene Berücksichtigung der ihnen eingeräumten Rechtsposition beanspruchen²⁵. Es ist allerdings zu beachten, dass bei einer befristet erteilten Erlaubnis kein eigentums- oder wasserrechtlicher Bestandsschutz für den Gewässerbenutzer besteht. Ist die Erlaubnisfrist abgelaufen, erlischt das Recht zur Nutzung, sodass seitens der Wasserrechtsbehörde über eine Neuerteilung zu entscheiden ist. Eine Bindung an eine vorher erteilte Erlaubnis besteht nicht.²⁶ Selbst bei bestehenden Altrechten kann der Bestandsschutz inzwischen durch Erlöschen untergegangen sein, wenn z. B. eine wesentliche Änderung an der Benutzungsanlage bzw. eine gestattungspflichtige Anlagenänderung vorgenommen, aber

18) EuGH, Urt. v. 3.10.2019 – C-197/18, NuR 2019, 751, Rdnr. 30.

19) EuGH, Urt. v. 28.5.2020 – C-535/18, NuR 2020, 403, Rdnr. 120.

20) So der EuGH, Urt. v. 28.5.2020 – C-535/18, NuR 2020, 403, Rdnr. 132.

21) Im Ergebnis übereinstimmend Köck/Henn, NVwZ 2020, 504, 510.

22) Verordnung über natürliches Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser (Mineral- und Tafelwasser-Verordnung), vom 1.8.1984 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert am 5.7.2017 (BGBl. I S. 2272). Aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2020/2184 v. 16.12.2020, die für Wasser für den menschlichen Gebrauch gilt, sind gem. Art. 3 Abs. 1a) und b) die natürlichen Mineralwässer, die von der zuständigen Behörde gemäß der Richtlinie 2009/54/EG als solche anerkannt werden oder besser, die Arzneimittel im Sinne der Richtlinie 2001/83/EG sind, ausgenommen, weil für diese weitergehende, spezielle Anforderungen gelten. Auch die aus dem Verschlechterungsverbot resultierenden Anforderungen sind diesbezüglich strenger.

23) Siehe dazu die Forderung des dvgw, Wasser Impuls, Cluster 1 und 2: <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/leistungen/publikationen/dvgw-wasser-impuls-broschuere.pdf>, abgerufen am 4.11.2020.

24) Siehe dazu Köck, Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, ZUR 2012, 140, 147 und in Bezug auf § 15 Abs. 4 S. 2 WHG zum Nichtbestehen eines wasserrechtlichen Bestandsschutzes auch VG Freiburg, Urt. v. 24.5.2007 – 4 K 638/06, BeckRS 2007, 25873 sowie bezüglich der Inhaberschaft zu DDR-Zeiten erloschener alter Wasserrechte und der Verfristung deren Anmeldung OVG Magdeburg, Beschl. v. 24.4.2018 – 2 L 116/16, BeckRS 2018, 13060).

25) Dazu BVerwG, Beschl. v. 18.12.1994 – 4 NB 19.94, BeckRS 1994, 10801.

26) So zutreffend explizit für eine gehobene Erlaubnis VGH München, Beschl. v. 5.9.2019 – 8 ZB 16.1851, BeckRS 2019, 27358, Rdnr. 13.

auch wenn fördertechnisch durch Erhöhung der Ableitungsmenge eine stärkere Gewässerbeanspruchung herbeigeführt worden ist²⁷. Daraus folgt, dass den Inhabern einer wasserrechtlichen Erlaubnis und einer wasserrechtlichen Bewilligung nach nationalem Recht nur ein begrenzter Rechtsinhaberschutz dem Staat gegenüber zuerkannt wird.

Im Verhältnis der Privaten untereinander kann dem nutzungsberechtigten Wasserversorger allerdings gegenüber einem Dritten, welcher eine Verschmutzung der von dem Nutzungsberechtigten genutzten Wasser- bzw. Grundwasserressourcen verursacht, ein zivilrechtlicher Abwehrensanspruch und Haftungsanspruch zustehen. Aus dem wasserrechtlichen Rücksichtnahmegebot wird zudem auch im öffentlichen Recht ein wasserrechtlicher Nachbarschutz hergeleitet.²⁸

3.2 Verfassungsrechtlicher Rechtsschutz gegen eine legislative Abschwächung des Schutzes der nutzungsberechtigten Wasserversorger aus Mineral- und Heilwasservorkommen?

Wegen des nur begrenzten Rechtsinhaberschutzes ist für wassernutzungsberechtigte Wasserversorger aus Mineral- und Heilwasservorkommen auch der verfassungsrechtliche Rechtsschutz über die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich ausgeschlossen, weil auch diese die Verletzung eines rechtlich geschützten, grundrechtsbewehrten subjektiven Abwehrrechts voraussetzt. Eine Ausnahme können insofern noch bestehende „Altrechte“ (dazu vorstehend) begründen. Ob ein Recht auf Zugang zu sauberem Trinkwasser zu den Kernbestandteilen des Schutzes der Menschenwürde zu rechnen ist, ist sowohl völkerrechtlich als auch verfassungsrechtlich umstritten.²⁹

Verfassungsrechtlich kann daher grundsätzlich nur ein abstraktes Normenkontrollverfahren in Betracht kommen. Dieses kann jedoch nur auf Antrag eines verfassungsrechtlich berufenen Antragsberechtigten eingeleitet werden. Nach Landesverfassungsrecht gehören dazu die Landesregierung, der Landtag und jede Landtagsfraktion, soweit sie eine Klärung zu der Frage herbeiführen wollen, ob ein Landeswassergesetz verfassungswidrig ist. Entsprechendes gilt nach dem Grundgesetz auch für das WHG.

Es könnte aber unter bestimmten Umständen einen verfassungsrechtlichen Angriffsgrund darstellen, wenn durch eine Vorrangfestlegung, wie sie in Nordrhein-Westfalen vorgesehen und im Sachverhalt beschrieben ist, zwar industrielle und gewerbliche Nutzer an der Privilegierung leitungsgebundener öffentlicher Wasserversorger teilhaben, aber nutzungsberechtigte Inhaber von Wassernutzungsrechten an Mineral- und Heilwasservorkommen ohne sachliche Rechtfertigung auf einen Nachrang verwiesen werden. Denn darin könnte wegen systemwidriger Benachteiligung ohne sachlichen Grund ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der wassernutzungsberechtigten Trinkwasserversorger aus Mineral- und Heilwasservorkommen liegen.

Unter Schutzgesichtspunkten ist dabei zu beachten, dass an das Schutzgut Trinkwasser bei Mineral- und Heilwasservorkommen rechtlich erhöhte bzw. spezielle qualitative Anforderungen gestellt werden (siehe dazu die differenzierten Anforderungen bezüglich Mineralwasser nach der Mineralwasser-Richtlinie 2009/54/EG³⁰ und bezüglich des Heilwassers §§ 2 Abs. 1, 10 Abs. 1 Nr. 10, 11 Abs. 3d, 21 Abs. 2 Nr. 1e, 44 Abs. 2 Nr. 1a) und b) Arzneimittelgesetz i. V. mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Trinkwasserverordnung und § 2 ff. Verordnung über natürliches Mineralwasser, Quellwasser und Tafelwasser³¹).

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist weiter von Bedeutung, dass in Bezug auf den Schutz von Mineral- und Heilwasservorkommen sowie die Sicherstellung einer guten Qualität dieser Ressourcen³², soweit sie für Zwecke der Trinkwasserversorgung und der Gesundheitsvorsorge verwendet werden, ein Konfliktausgleich zwischen verschiedenen verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtspositionen stattfinden muss. Es muss dem Schutz von Leben und Gesundheit im Sinne von Art. 1 und 2 GG durch Gewähr-

leistung einer guten Qualität der Trinkwasserressourcen Rechnung getragen werden, insbesondere soweit, wie bei Heilwasser, nach der gesetzlichen Ausgestaltung in besonderer Weise auch Gesundheitsvorsorge verknüpft ist. Bei der Verteilung der Trinkwasserressourcen im Beziehungsgefüge zwischen der allgemeinen staatlichen Daseinsvorsorgeaufgabe und dem Schutz der Berufsfreiheit sowie des Eigentumsrechts gewerblicher und industrieller Nutzungsberechtigter darf die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllungsstruktur als öffentliche Aufgabe nicht so vorgenommen werden, dass der Schutz der Qualität der Trinkwasserressourcen eingeschränkt wird. Diese Situation könnte eintreten, wenn in der Tradition der bisherigen öffentlichen Versorgungsstruktur gesetzlich ein Vorrang zugunsten der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung verankert würde, von dem die Heil- und Mineralwasservorkommen, auch soweit sie ausschließlich der Trinkwasserversorgung dienen, ausgenommen würden. Denn dann würden die gewerblichen und industriellen Nutzer der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung ohne sachlichen Grund systemwidrig gegenüber den Nutzern der Heil- und Mineralwasservorkommen für Zwecke der Trinkwasserversorgung bevorzugt. Geht es um die vorrangige Sicherstellung der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung darf die Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasservorkommen nicht gegenüber der gewerblichen und industriellen Nutzung der leitungsgebundenen Wasserversorgung zurückgestellt werden.

Die Bevorzugung der öffentlichen Wasserversorgung hätte den systemwidrigen Effekt, dass bei einer solchen Ausgestaltung des Vorrangs ausschließlich zugunsten der leitungsgebundenen Trinkwasserversorgung nicht erst bei Wasserknappheit, sondern bereits im Vorfeld bei Bestehen von „Wasserstress“ die Versorgung mit Trinkwasser aus Heil- und Mineralwasservorkommen gefährdet würde; nicht nur dadurch, dass bei Knappheit infolge des Vorrangs ein erleichterter Zugriff ermöglicht werden könnte, sondern vor allem auch dadurch, dass wegen der erhöhten Zugriffsmöglichkeiten auf diese Grundwasserressourcen auch deren Verschlechterung in Kauf genommen wird.

Besteht die Gefahr, dass wegen des Vorrangs zugunsten der leitungsgebundenen Wasserversorgung das Wasservorkommen der natürlichen Mineral- und Heilwasservorkommen die geforderte „ursprüngliche Reinheit“ durch den Eintrag mikrobiologischer bzw. chemischer Verunreinigungen oder durch eine Erhöhung der Schadstoffkonzentration infolge Reduktion der Wassermenge eintreten kann, so kann

27) Siehe dazu VG Bayreuth, Urt. v. 24.10.2019 – B 7 K 18.529, BeckRS 2019, 43693, Rdnr. 59.

28) Näher dazu *Reinhardt*, Drittschutz im Wasserrecht, DÖV 2011, 135 ff. und *Köck*, Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, ZUR 2012, 140, 147.

29) Siehe dazu *Beyerlin*, Umweltschutz und Menschenrechte, Za-ÖRV 2005, 525, 534 und *Bäumler*, Wem gehört der Wind?, ZUR 2017, 667 ff.).

30) Das Natürliche Mineralwasser unterscheidet sich von den anderen Wasserarten dadurch, dass es aus unterirdischen Wasservorkommen stammt, welches nach Maßgabe der Richtlinie 2009/54/EG über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern vor Verunreinigungen geschützt sein muss. Es weist spezifische Mineralien und Spurenelemente auf. Gem. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2009/54/EG (ABl. 2009 Nr. L 164/45 v. 26.6.2009) muss der Gesamtgehalt vermehrungsfähiger Mikroorganismen bei einem natürlichen Mineralwasser ihrem normalen Keimgehalt entsprechen und einen wirksamen Schutz der Quelle gegen jede Verunreinigung erkennen lassen.

31) Mineral- und Tafelwasser-Verordnung v. 1.8.1984, zuletzt geändert durch Art. 25 Verordnung v. 5.7.2017 BGBl. I 2272.

32) Zur Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit siehe bezüglich der Rechtfertigung zur Ausweisung eines Heilwasserschutzgebiets mit den damit verbundenen eigentumsbeschränkenden Auswirkungen ein Urteil des VGH München, Urt. v. 13.11.2012 – 22 N 09.1092, BeckRS 2013, 46138.

damit eine rechtserhebliche Verschlechterung ausgelöst werden. Denn besteht dadurch ein rechtlich erhebliches Verunreinigungs- bzw. Verschlechterungsrisiko, kann dies die Zulassung als Mineralwasser nach der Mineralwasser-Richtlinie gefährden³³. Zwar reicht wegen des Grundrechtsschutzes der Berufsausübungsfreiheit eines Mineralwasserunternehmens eine allgemeine Verschlechterung des natürlichen Mineralwassers für den Widerruf einer amtlichen Anerkennung und den Widerruf einer Nutzungserlaubnis nicht aus, weil dies nach der Rechtsprechung ausgehend von der Richtlinie 2009/54/EG nur im Fall einer konkret nachweisbaren Gesundheitsgefährdung gerechtfertigt sein kann³⁴, jedoch wird durch eine derartige systemwidrige Bevorzugung eine schleichende Verschlechterung der Trinkwasserqualität und -quantität begünstigt. Zudem kann im Einzelfall schon ein einzelner Abpumpvorgang in der Nähe von Mineral- und Heilwasservorgang dazu führen, dass diese ihre Anerkennung bzw. Nutzungsberechtigung verlieren, wenn eine Verschleppung von Stoffen eine dauerhafte gravierende Veränderung der Quellausschüttung zur Folge hat.

Es bleibt aber, unabhängig von der Reichweite der subjektiven Rechtsbetroffenheit der Wassernutzungsberechtigten Wasserversorger aus Mineral- und Heilwasservorkommen die schutzgutbezogene objektiv-rechtliche Anforderung, eine erhebliche Verschlechterung der geschützten Mineral- und Heilwasservorkommen möglichst zu verhindern (siehe dazu nachfolgend unten unter 3.4). Denn gem. Anhang II Nr. 2 der Richtlinie 2009/54 (Mineralwasser-Richtlinie) gelten für bestimmte Einrichtungen Nutzungsbedingungen, welche auch in Beziehung zu Qualitätsanforderungen stehen, welche an natürliches Mineralwasser zu stellen sind. Danach muss eine zur Nutzung bestimmte Einrichtung so beschaffen sein, dass jede Möglichkeit einer Verunreinigung vermieden wird und dass die Eigenschaften erhalten bleiben, die das Wasser am Quellaustritt besitzt und die seinen Charakter als natürliches Mineralwasser begründen. Außerdem müssen die Quelle und der Quellaustritt gegen Gefahren einer Verunreinigung geschützt sein. Weiter heißt es unter Nr. 3 dieses Anhangs, dass der Abfüller unverzüglich jede Gewinnung so lange unterlassen muss, bis die Ursache für die Verunreinigung, die im Verlauf der Nutzung festgestellt wird, beseitigt ist. Darau und aus der der zuständigen Behörde nach Anhang I Nr. 4 zugewiesenen Kontrollaufgabe folgt, dass eine regelmäßige Kontrolle stattfinden muss, ob das natürliche Mineralwasser, dessen Quelle zur Nutzung zugelassen wurde, mit Anhang I Abschnitt I übereinstimmt. Danach unterscheidet sich natürliches Mineralwasser von gewöhnlichem Trinkwasser dadurch, dass seine Eigenart durch seinen Gehalt an Mineralien, Spurenelementen oder sonstigen Bestandteilen und gegebenenfalls durch bestimmte Wirkungen bestimmt wird. Deshalb muss die ursprüngliche Reinheit des natürlichen Mineralwassers erhalten werden und ausgehend von dem Verschlechterungsverbot „vor jedem Verunreinigungsrisiko“ geschützt werden.

Aufgrund des Zusammenhangs wird aus diesem allgemeinen Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie für Mineral- und Heilwasservorkommen im Interesse des Schutzes der Verbraucher von Mineral- und Heilwasserressourcen für Zweck der Trinkwasserversorgung ein spezielles Verschlechterungsverbot, weil nicht nur erhebliche Verschlechterungen im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie zu vermeiden sind, sondern auch eine Verschlechterung der Mineral- und Heilwasserressourcen in Bezug auf ihre Eigenart, ihre bestimmten Wirkungen und ihre ursprüngliche Reinheit.

3.3 Unionsklagerecht von Wasserversorgern? – Reichweite und Grenzen

Nach der neueren Rechtsprechung des EuGH kann Wasserversorgern nach Unionsrecht ein Klagerecht zustehen. Von Bedeutung ist insofern das Urteil des EuGH vom 4. 10. 2019, wonach „ein öffentlicher Wasserversorger, ein Hausbrun-

nenbesitzer und eine Gemeinde, die für kommunale Zwecke einen Brunnen betreibt, von den zuständigen Behörden verlangen kann, dass diese ein bestehendes Nitrat-Aktionsprogramm ändern oder zusätzliche verstärkte Aktionen erlassen, solange der Nitratgehalt im Grundwasser ohne solche Maßnahmen die zulässigen Grenzwerte überschreitet oder zu überschreiten droht“.³⁵ Mit dieser im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens getroffenen Entscheidung hat der EuGH die Rechte Einzelner sowie von Wasserversorgern gegenüber Gewässer- und Grundwasserbelastungen gestärkt. Auf der Linie des Auslegungsgrundsatzes „effet utile“, also der Auslegung zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit des EU-Rechts, hat der EuGH im Einklang mit seiner bisherigen Rechtsprechung in den Urteilen v. 8. 3. 2011³⁶ und vom 20. 12. 2017³⁷ den klageberechtigten Personenkreis, welcher von Verstößen gegen Verpflichtungen aus Richtlinien zur Sicherstellung der Wasserqualität unmittelbar betroffen sein können, auf Wasserversorger ausgedehnt.³⁸

Zu den Richtlinien, welche dem unionsrechtlich verfolgten Zweck der Sicherstellung der Wasserqualität dienen, dürften neben der Nitrat-Richtlinie auch die Wasserrahmen-Richtlinie und die Mineralwasser-Richtlinie gehören. Legt man diese Rechtsprechung zugrunde, dürfte nicht nur den Wasserleitungsverbänden, wie in der Rechtsache, welche der EuGH mit Urteil vom 4. 10. 2019 zu entscheiden hatte, ein Unionsklagerecht zugestehen sein, sondern auch den Inhabern einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung zur Nutzung eines Mineral- oder Heilwasserbrunnens.

3.4 Umweltverbandsklagerecht?

Darüber hinaus resultiert auch aus dem Verbandsklagerecht, welches den Umweltverbänden nach dem Umweltschutzgesetz eingeräumt ist, eine Klagebefugnis, soweit durch behördliche Entscheidungen oder das Unterlassen gebotener Maßnahmen im Widerspruch zu den Schutzanforderungen der die Wasserqualität schützenden EU-Richtlinien eine Verschlechterung des Zustands der Gewässer verursacht oder aufrechterhalten wird und gebotene Verbesserungen nicht herbeigeführt werden.³⁹

3.5 Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission

Bei dem Vertragsverletzungsverfahren handelt es sich gem. Art. 258 AEUV um eine Aufsichtsklage gegenüber den Mitgliedstaaten, soweit ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat (Art. 260 Abs. 1 AEUV). Das Initiativrecht für die Einleitung eines solchen Verfahrens liegt bei der Europäischen Kommission.

33) Dazu VG Hannover, Urte. v. 27. 6. 2012 – 9 A 50/12, BeckRS 2012, 54383.

34) So VG Mannheim, Urte. v. 20. 6. 2013 – 9 S 2883/11, NVwZ-RR 2014, 43, 47.

35) EuGH, Urte. v. 4. 10. 2019 – C-197/18, NuR 2019, 751. Siehe dazu auch die Urteilsanmerkung von *Henn*, ZUR 2019, 680 und von *Köck/Henn*, Die Rechte der Wasserversorger bei der Grundwasserressourcenbewirtschaftung, NVwZ 2020, 504, 508f.

36) EuGH, Urte. v. 8. 3. 2011 – C-240/09, NuR 2011, 347ff.

37) EuGH, Urte. v. 20. 12. 2017 – C-664/15, NuR 2018, 395.

38) So im Ergebnis auch *Köck/Henn*, NVwZ 2020, 504ff.

39) Zum Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot und zum Klagerecht von Umweltverbänden wegen einer Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern siehe EuGH, Urte. v. 20. 12. 2017 – C-664/15, NuR 2018, 395. Zu erwähnen ist diesbezüglich folgende Klage der Deutschen Umwelthilfe im Bereich des Wasserrechts: Klage der DUH gegen Landesregierung Niedersachsen und NRW für sauberes Wasser, siehe dazu https://www.duh.de/index.php?id=84&L=2&no_cache=1&tx_news_pi1%5Bnews%5D=5356&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail, abgerufen am 20. 10. 2020 und <https://www.tagesschau.de/inland/klage-umwelthilfe-101.html>, abgerufen am 20. 10. 2020.

4. Zusammenfassung

Wasserrechtliche Regelungen, welche noch von der historischen Entwicklung des öffentlichen Wasserrechts geprägt sind, bei der die Sicherstellung der flächendeckenden leitungsgebundenen Daseinsvorsorge im Vordergrund stand, geraten durch den drohenden „Wasserstress“ mit damit verbundener, auch in Deutschland vorkommender regionaler Wasserknappheit und einer zunehmenden Verschlechterung der Trinkwasserressourcen unter Anpassungs- bzw. Änderungsdruck. Dabei darf die gesetzliche Anpassung bzw. Änderung nicht dazu führen, dass bei der Fokussierung auf die Erhaltung der bestehenden Versorgungsstrukturen und die Sicherstellung leitungsgebundener gewerblicher Brauchwasserversorgung der Schutz der Trinkwasserressourcen durch die Zurückstellung des Schutzes des trinkbaren Grundwassers, insbesondere von Mineral- und Heilwasservorkommen, vernachlässigt wird. Insofern ist eine landesgesetzliche Regelung, wie sie nach § 37 Abs. 2 des Entwurfs zur Änderung des nordrhein-westfälischen Landeswassergesetzes vorgesehen ist, rechtlich fragwürdig. Dies wird allerdings erst auf den zweiten Blick erkennbar. Denn auf den ersten Blick scheint die in dem genannten Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, wonach „Wasserentnahmen der öffentlichen Wasserversorgung, soweit sie die öffentliche Trinkwasserversorgung und damit die Gesundheit der Bevölkerung sicherstellen, Vorrang vor anderen Wasserentnahmen“ haben soll, dem Schutzgut der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung verpflichtet zu sein.

Da sich jedoch die leitungsgebundene gewerbliche und industrielle Brauchwasserversorgung von der Trinkwasserversorgung nicht trennen lässt, wird auf den zweiten Blick deutlich, dass an dem vorgesehenen Vorrang auch die Sicherstellung der leitungsgebundenen gewerblichen und industriellen Brauchwasserversorgung teilhat. Dies wäre unproblematisch, wenn nicht gleichzeitig durch diese vorgesehene Formulierung des Vorrangs die Wasserentnahmen zum Zweck der Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasservorkommen in ihrer Schutzwürdigkeit zurückgesetzt würden und nicht zudem im Interesse der Sicherstellung der leitungsgebundenen gewerblichen und industriellen Brauchwassernutzung Regelungen vorgesehen wären, welche den Schutz der Grundwasservorkommen verschlechtern (zum vorgesehenen Abbau staatlicher Kontroll- und Überwachungsanforderungen siehe §§ 58 Abs. 1 und 2 LWG und § 59 Abs. 2 NRW).

Der Vorrang zugunsten der Trinkwasserversorgung kann für die Sicherstellung der Qualität und Quantität dieser Trinkwasservorkommen nicht unterschiedlich ausfallen. Es ist systemwidrig, dass die Trinkwasserversorgung aus Mineral- und Heilwasservorkommen infolge dieser vorgesehenen Vorrangregelung zugunsten der öffentlichen Trinkwasserversorgung andererseits den sonstigen nachrangigen Nutzungen gleichgestellt wird, obwohl hinsichtlich der Trinkwasserqualität unions- und bundesrechtlich eine höhere Schutzgutqualität für Mineral- und Heilwasservorkommen mit weitergehenden, aus einem speziellen Verschlechterungsverbot herrührenden Anforderungen anzuerkennen ist. Es entsteht dadurch in Bezug auf die Schutzwürdigkeit eine sachlich nicht gerechtfertigte Systeminkohärenz.

Ausgehend von der schutzgutbezogenen Perspektive der Umweltvorsorge müsste der Vorrang für den Fall der Wasserknappheit und mit Blick auf den qualitativen und quantitativen Schutz der Grundwasservorkommen wie folgt lauten: „Die Trinkwasserversorgung aus der leitungsgebundenen öffentlichen Wasserversorgung sowie aus Mineral- und Heilwasservorkommen hat Vorrang vor anderen Wasserentnahmen“.

Außerdem müsste der allgemeinen Verschlechterung der Trinkwasserressourcen aus Grundwasservorkommen anstatt der angestrebten Deregulierung und Erleichterung wasserrechtlicher Verfahrenserfordernisse eher durch eine Verbes-

serung der staatlichen Überwachung und Kontrolle entgegengewirkt werden, weil sich die tatsächlich und rechtlich veränderten Rahmenbedingungen derart verändert haben, dass in Anbetracht der intergenerationellen Aufgabenverantwortung eine Nachjustierung im Bereich des Ressourcenschutzes in Bezug auf die Verbesserung und Erhaltung der Qualität und Quantität der Trinkwasserversorgung, wegen des speziellen Verschlechterungsverbots vor allem der Versorgung aus Mineral- und Heilwasservorkommen, erforderlich geworden ist. Aus dem EU-rechtlich geleiteten wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot folgt nicht nur ein Änderungsbedarf im Bereich der Landeswassergesetze, sondern auch in Bezug auf das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und die Raumordnung. Um den Anforderungen des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots nachzukommen, muss nicht nur der Gebietsschutz, sondern auch der Grundwasserschutz vor der Ausbringung, Verbreitung und Verrieselung wasser-schädlicher Schadstoffe in Boden und Luft ertüchtigt werden. Notwendig ist insbesondere, dass dabei auch Schadstoffe, für die bislang keine Grenzwerte festgelegt sind, erfasst und unter dem Aspekt der Qualitätssicherung bewertet werden.

Eine größere Aufmerksamkeit muss diesbezüglich nicht nur dem generellen wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot, sondern auch dem anlassbedingten Verschlechterungsverbot zuteilwerden⁴⁰. Aus diesem resultiert eine Prüfpflicht, wenn, wie z. B. durch eine gezielte und wiederholte oder gar systematische Ausbringung von Schadstoffen eine Gefahr für den Grundwasserschutz entstehen kann (z. B. durch das Ablassen von Kerosin bei Start- und Landevorgängen von Flugzeugen, infolge der Zulassung von Windkraftanlagen in Schutzgebietszonen von Wasserschutzgebieten wegen der Gefahr des Ausbringens von Löschwasser im Brandfall, infolge hochwasserbedingter Gewässerverschlechterungen und aufgrund der Freisetzung von Arsen, Schwefeldioxid, Blei, Cadmium und anderen Schadstoffen bei Sprengungen anlässlich der Gewinnung von Rohstoffen im Bergbau, insbesondere bei dem Gesteinsabbau).

Es ist nach dem EU-Recht systemkohärent, dass für den an der Nachhaltigkeit ausgelegten Schutz der Trinkwasser-, Mineral- und Heilwasservorkommen sowohl ein ausgebauter subjektiver als auch bei Vorliegen bestimmter rechtlich geregelter Voraussetzungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes objektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht, der gewährleistet, dass dem Interesse an der Erhaltung und der Vorsorge im Bereich des Schutzes des lebenswichtigen Rechtsguts Wasser Rechnung getragen werden kann.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

40) Dazu eingehender Spannowsky, Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot im Umweltrecht, Festschrift für Louis, erscheint demnächst.