<https://doi.org/10.1007/s10357-021-3840-4>

Anpassung an Trockenheit und Dürre – welche wasserrechtlichen Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Tagungsbericht zum 367. wasserrechtlichen Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn (IRWE) am 13. November 2020 als virtuelle Webex-Konferenz

Lena Wertmann

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

Vielfältige Untersuchungen zum Klimawandel zeigen auf, dass zukünftig mit einem Anstieg von Trockenheitsphasen zu rechnen ist. Der Dürresommer des Jahres 2018 hat die hohe Relevanz eines Dürre-Managements auch für Deutschland anschaulich gemacht. Indes enthalten bislang weder das Wasserhaushaltsgesetz noch die Wassergesetze der Länder explizite Vorgaben zu einem Umgang mit Dürreereignissen. Aus diesem Anlass hat das 367. wasserrechtliche Kolloquium die Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit Trockenheit und Dürre zum Inhalt.

Als Referent konnte Herr Dr. Peter Zoth¹ gewonnen werden, der sich in einem höchst anschaulichen Vortrag insbesondere der Frage widmete, welche Anknüpfungspunkte das geltende öffentliche Wasserrecht zur Bewältigung von Dürreereignissen bietet und ob diese zukünftig einen ausreichenden Schutz vor Dürrefolgen bereithalten. Ein Land, das aufgrund seiner geografischen Lage über vielfältige Erfahrungen im Dürre-Management sowie auch spezifische rechtliche Instrumentarien verfügt, ist Spanien. Vor diesem Hintergrund steht zur Diskussion, ob das spanische öffentliche Wasserrecht Impulse für die Weiterentwicklung des deutschen öffentlichen Wasserrechtes geben kann.

1. Grundlegung: Dürre-Management

Einleitend vermittelte Zoth den Teilnehmern ein grundsätzliches Verständnis hinsichtlich des Themenbereichs des Dürre-Managements. Unter dem Begriff der „Dürre“, für welchen bislang keine allgemein anerkannte Definition existent sei, versteht der Referent ein natürliches Ereignis, das zu einem zeitweiligen Rückgang des durchschnittlich verfügbaren Wasserdargebots führt.

Als Handlungsinstrumente seien die Dürre-Vorsorge sowie das operative Dürre-Management zu trennen. Während die präventiven Instrumente der Dürre-Vorsorge darauf abzielten, die Auswirkungen einer Dürre bereits im Vorfeld zu minimieren, ergreife das operative Dürre-Management bei Eintritt des Dürre-Ereignisses kurzfristige Maßnahmen, um schädliche Auswirkungen zu reduzieren.

Auf europäischer Ebene gebe es bislang keine spezifische Richtlinie zur Handhabung von Dürreereignissen. Gleichwohl habe der europäische Gesetzgeber die Relevanz der Dürre erkannt und in Gestalt der Wasserrahmenrichtlinie berücksichtigt, aus welcher sich europäische Eckpfeiler für das Dürre-Management ableiten ließen. Denn nach Art. 4 Abs. 6 WRRL verstoße eine vorübergehende Verschlechterung des Wasserzustands nicht gegen die Umweltziele der Richtlinie, sofern sie aus natürlichen Ursachen herrührt

oder durch höhere Gewalt bedingt werde, wie insbesondere *langanhaltende Dürren*. Zulässig sei aber lediglich eine vorübergehende Unterschreitung der Umweltziele, welche es zu einem späteren Zeitpunkt wieder zu beseitigen gelte.

2. Dürre-Management im deutschen Wasserrecht

Im Wasserhaushaltsgesetz sowie den Wassergesetzen der Länder bleibe eine ausdrückliche Behandlung von Dürreereignissen bislang überwiegend aus. Lediglich das bayerische Landeswassergesetz hält Staat und Gemeinden dazu an, zur Minderung von Dürregefahren auf den Erhalt oder Wiederherstellung der Versickerungsfähigkeit der Böden und die dezentrale Versickerung von Niederschlagswasser hinzuwirken sowie Maßnahmen zur natürlichen Wasserrückhaltung und zur Wasserspeicherung zu ergreifen, Art. 44 BayWG.

In Ermangelung einer expliziten Behandlung des Dürre-Managements im Bundesrecht, seien die geeigneten allgemeinen Instrumentarien und Handlungspflichten des Wasserhaushaltsgesetzes heranzuziehen. De lege lata gehen bereits vielfältige Handlungsmöglichkeiten aus dem öffentlichen Wasserrecht hervor, die sich für das Dürre-Management eignen, so Zoth.

So könne für den Bereich der Dürre-Vorsorge zunächst auf Inhalts- und Nebenbestimmungen wie etwa Meldepflichten für gewisse Mindestwasserführungen zurückgegriffen werden, § 13 WHG. Zudem stehe es der Wasserbehörde offen, dem Gewässernutzer eine „sparsame Verwendung“ aufzuerlegen, § 5 Abs. 1 Ziff. 2 WHG. Darüber hinaus sei auch die Bildung von Wasser- und Bodenverbänden nach dem Wasserverbandsgesetz von erheblicher Bedeutung für die Dürre-Vorsorge: Maßnahmen zur Eigenvorsorge, wie etwa der Bau von Zisternen korrelieren regelmäßig mit einer großen Kostenlast welche durch die Gründung von Verbänden auf eine Mehrzahl von Köpfen verteilt werden könne. Zudem thematisiert Zoth eine planerische Vorsorge, die in Gestalt von Maßnahmenprogrammen, Bewirtschaftungsplänen und Verwaltungsvorschriften zu realisieren sei. Als erfolgreiches Beispiel der planerischen Dürre-Vorsorge sei der Alarmplan Main zu nennen, der etwa die Meldewege bei Niedrigwasserereignissen im Main-Gebiet deutlich vereinfacht habe.

Auch hinsichtlich des operativen Dürre-Managements seien bereits einschlägige Handlungsmöglichkeiten innerhalb des WHG vorhanden. Unter anderem könne die Wasserbehörde etwa während einer Dürre-Periode zur Beschränkung der Gewässernutzung von der wasserpoli-

Lena Wertmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Rahmen des Kompetenznetzwerks Umweltrecht (KomUR) bei Prof. Dr. Dr. Durner, LL.M., Universität Bonn, Bonn, Deutschland

¹ Herr Dr. Peter Zoth hat im Jahr 2019 an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg zum Thema „Rechtliche Instrumente für das Dürre-Management“ promoviert und ist seit 2018 als Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von Baden-Württemberg tätig.

zeilichen Generalklausel nach § 100 Abs. 1 S. 2 WHG sowie der Nebenbestimmung des § 13 Abs. 2 Ziff. 2 lit. b WHG Gebrauch machen. Auch der Rückgriff auf zusätzliche Wasservorkommen nach § 8 Abs. 2 WHG führte der Referent für extreme Dürre-Auswirkungen ins Feld.

3. Dürre-Management im spanischen Wasserrecht

Im Gegensatz hierzu gebe das spanische Recht den zuständigen Flussgebietsorganisationen bereits konkrete Instrumente zur Bewältigung von Dürre-Ereignissen an die Hand.

Im Bereich der Dürre-Vorsorge kenne das spanische Recht die Sonderpläne der Flussgebietsorganisationen sowie Notfallpläne der zentralen Gebietskörperschaften, Art. 27 Abs. 2, 3 des Gesetzes über den Nationalen Wasserbewirtschaftungsplan. Während der Sonderplan ein harmonisiertes Bewertungssystem zur Feststellung einer Dürre etabliere, knüpfe der Notfallplan spezifische Maßnahmen zur Dürrebekämpfung an konkrete Voraussetzungen und lege die Zuständigkeiten fest. Darüber hinaus verfüge das spanische Recht auch über informatorische Mechanismen, wie etwa die amtliche Feststellung des Dürre-Zustands.

Hinsichtlich des operativen Dürre-Managements führt *Zoth* in die spanischen Rechtsmärkte für Wassernutzungsrechte ein. Dieses ökonomische Instrument beinhalte ein Austauschzentrum für Wassernutzungsrechte und eröffne zudem die Möglichkeit, Abtretungsverträge über bestehende Konzessionen zu schließen. Hierdurch werde eine Umverteilung und Flexibilisierung der Wassernutzungsrechte ermöglicht, welche in Spanien für äußerst lange Laufzeiten von bis zu 75 Jahren erteilt würden. Zudem sei die Regelung der Wasserrahmenrichtlinie als Ausnahmebestand für „langanhaltende Dürren“ in das spanische Recht transformiert worden. Zuletzt verfügt die Regierung über Notstandsbefugnisse, wie den Erlass von Dürre-Dekreten sowie Dekret-Gesetzen.

4. Handlungsperspektiven nach dem Vorbild des spanischen Rechts?

Zoth sieht insbesondere Handlungsbedarf in der Tatsache, dass das deutsche Recht bislang noch keine einheitliche Definition des Dürre-Zustands bereithält. Die Festlegung des Dürre-Begriffs in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen sei dringend erforderlich, um ihn für die Wasserbehörden handhabbar zu machen und die Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Dürre-Management. Auch die Aufstellung von Dürre-Managements-Plänen nach spanischem Vorbild verspreche Erfolg und könne an die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne gekoppelt werden. Da sich die Zuständigkeitsverteilung für die Gewässerbewirtschaftung in Spanien durch einen zentralstaatlichen Charakter

auszeichne, müsse das Konzept allerdings im Wege der Koordinierung an die föderale Struktur der Bundesrepublik angepasst werden. *Zoth* empfiehlt darüber hinaus, die Belange des Umweltschutzes in das Dürre-Management zu integrieren, was in Spanien bislang ausbleibe. Zudem legt er nahe, sowohl eine Förderung der Dürre-Eigenvorsorge als auch eine Verpflichtung zur Information über Dürre zu etablieren.

5. Diskussion

In den Mittelpunkt der anschließenden Diskussion rückte unter anderem die Frage, ob auch der Ausgleich zwischen konkurrierenden Gewässernutzungen nach § 22 WHG als Instrumentarium für das Dürre-Management beansprucht werden könne. Das Plenum fasste allerdings den Konsens, dass der Anwendungsbereich des § 22 WHG lediglich dauerhafte Ereignisse betreffe und insofern im Falle der vorübergehenden Dürre ausscheide. Zur Realisierung eines effektiven Dürre-Managements wies Ministerialrätin *Heide Jekel*, BMU Bonn zudem auf die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hin. Rein nationale Lösungskonzepte seien in Anbetracht der globalen Ausbreitung von Dürreereignissen nicht ausreichend.

Zoth ist es im Rahmen seines äußerst informativen Vortrags gelungen, den deutschen Regelungsbedarf im Hinblick auf Dürreereignisse anschaulich zu machen. Spanien geht mit gutem Beispiel voran. Ein Blick in die Zukunft wird zeigen, wie sich die konkrete Ausgestaltung des deutschen Dürre-Managements darstellen wird. Mit herzlichen Danksagungen an den Referenten sowie die Teilnehmer schloss PD Dr. *Armin von Weschpfennig*, Akademischer Oberrat a. Z. am Lehrstuhl Prof Dr. Dr. Durner LL.M das Kolloquium.

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.