

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhalt	IX
A. Ziel und Gang der Untersuchung	I
B. Grundlagen	3
I. Grundbegriffe	3
II. Auswirkungen einer Dürre auf Umwelt und Gesellschaft	11
III. Verminderung von Dürre-Auswirkungen	14
IV. Zusammenfassung	23
C. Vorgaben des Wasserrechts der EU für das Dürre-Management	25
I. Regelungszuständigkeit der EU für das Wasserrecht	25
II. Vorgaben der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL)	25
III. Die EU-Strategie gegen Wasserknappheit und Dürren	38
IV. Bewertung und Ausblick	42
V. Zusammenfassung	45
D. Rechtliches Dürre-Management in Deutschland	47
I. Dürren in Deutschland am Beispiel von Baden-Württemberg	47
II. Strategiepapiere und Handlungsoptionen	51
III. Das Dürre-Management im öffentlichen Wasserrecht	57
IV. Dürre-Vorsorge	65
V. Operatives Dürre-Management	107
VI. Zusammenfassung	127
E. Rechtliches Dürre-Management in Spanien	131
I. Dürren in Spanien	131
II. Grundlagen des öffentlichen Wasserrechts in Spanien	138
III. Das Dürre-Management im öffentlichen Wasserrecht	155
IV. Dürre-Vorsorge	167
V. Operatives Dürre-Management	190
VI. Zusammenfassung	223
F. Perspektiven des Landesgesetzgebers für das weitere Vorgehen	227
I. Regelungslücken	227
II. Modellcharakter der spanischen Regelungen?	229
III. Normvorschläge an den Landesgesetzgeber	235
G. Gesamtzusammenfassung in Thesen	239
Anhang Vom Verfasser ausgewählte und übersetzte Vorschriften des spanischen öffentlichen Wasserrechts	247

Abkürzungen	253
Literatur	257
Sachregister	275

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
A. Ziel und Gang der Untersuchung	1
B. Grundlagen	3
I. <i>Grundbegriffe</i>	3
1. Die Dürre	3
a) Konzeptionelle Dürre-Definitionen	3
b) Operationelle Dürre-Definitionen	7
2. Das Dürre-Management	9
3. Das öffentliche Wasserrecht	10
II. <i>Auswirkungen einer Dürre auf Umwelt und Gesellschaft</i>	11
1. Potenzielle Auswirkungen einer Dürre	12
a) Auswirkungen auf die Ökologie	12
b) Auswirkungen auf die Ökonomie	12
c) Soziale Auswirkungen	13
2. Einfluss menschlichen Verhaltens	13
III. <i>Verminderung von Dürre-Auswirkungen</i>	14
1. Strategien und Konzepte internationaler Organisationen	15
2. Grundprinzipien eines guten Dürre-Managements	16
a) Proaktive Ausrichtung des Dürre-Managements	16
b) Analyse des Dürre-Risikos	18
c) Dürre-Planung	19
d) Information über Dürren	20
3. Instrumente zur Verminderung von Dürre-Auswirkungen	22
a) Dürre-Vorsorge	23
b) Operatives Dürre-Management	23
IV. <i>Zusammenfassung</i>	23
C. Vorgaben des Wasserrechts der EU für das Dürre-Management	25
I. <i>Regelungszuständigkeit der EU für das Wasserrecht</i>	25
II. <i>Vorgaben der Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL)</i>	25
1. Verschlechterungsverbot	27
2. Verbesserungsgebot	30
3. Die Abweichungsregelung des Art. 4 VI WRRL für »lang anhaltende Dürren«	30
a) Der Begriff der »lang anhaltenden Dürre«	32
b) Die Pflichten des Art. 4 VI lit. a)–e) WRRL	33
aa) Schadensbegrenzung	33
bb) Konkretisierung	34

cc) Vorbereitung	35
dd) Dokumentation	36
4. Pflicht zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen	37
a) Bewirtschaftungspläne (Art. 13 WRRL)	37
b) Maßnahmenprogramme (Art. 11 WRRL)	37
<i>III. Die EU-Strategie gegen Wasserknappheit und Dürren</i>	38
1. Die Mitteilung KOM 2007 414 endg.	38
2. Der Dürre Management-Plan-Report	40
3. Die Mitteilung KOM 2012 380 endg.	41
<i>IV. Bewertung und Ausblick</i>	42
<i>V. Zusammenfassung</i>	45
D. Rechtliches Dürre-Management in Deutschland	47
<i>I. Dürren in Deutschland am Beispiel von Baden-Württemberg</i>	47
1. Wasservorkommen und deren Nutzung	47
2. Ausgewählte Dürreereignisse der Vergangenheit	49
3. Mögliche Folgen des Klimawandels	50
<i>II. Strategiepapiere und Handlungsoptionen</i>	51
1. Strategiepapiere	51
2. Handlungsoptionen	52
a) Dürre-Vorsorge	52
aa) Verbesserung und Sicherstellung der Gewässerqualität	52
bb) Sicherstellung einer effizienten Wassernutzung	53
cc) Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche	53
dd) Eigenvorsorge potenziell Betroffener	54
ee) Stärkung der Kooperation unter Wassernutzern	54
ff) Technische Maßnahmen zur Erhöhung der Wasserverfügbarkeit	54
gg) Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen	55
hh) Information potenziell Betroffener	55
b) Operatives Dürre-Management	56
aa) Rückgriff auf zusätzliche Wasservorkommen	56
bb) Beschränkung der Wassernutzung	56
cc) Entschädigungsleistungen	56
<i>III. Das Dürre-Management im öffentlichen Wasserrecht</i>	57
1. Grundlagen des öffentlichen Wasserrechts in Baden-Württemberg	57
a) Rechtsgrundlagen	57
b) Behörden der öffentlichen Wasserverwaltung	58
c) Regulierung der Gewässernutzung	59
2. Das Fehlen von spezifischen rechtlichen Instrumenten für das Dürre-Management	60
3. Handlungspflichten des Staates zur Verminderung von Dürre-Auswirkungen	60
a) Verfassungsrecht	60
aa) Grundrechtliche Schutzpflichten	60
bb) Sicherung menschengerechter Lebensgrundlagen	62
cc) Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)	62
b) Einfachgesetzliche Pflichten	63
c) Exkurs: Die »Grundsätze zur Minderung von Hochwasser- und Dürregefahren« des Bay-WG	64

IV. Dürre-Vorsorge	65
1. Verbesserung und Sicherstellung der Gewässerqualität	65
a) Festlegung von Inhaltsbestimmungen in wasserrechtlichen Gestattungen	65
b) Beschränkung der erlaubnisfreien Gewässernutzung	67
aa) Gemeingebrauch	67
bb) Erlaubnisfreie Grundwasserbenutzung	68
c) Verbot der Unterschreitung einer Mindestwasserführung	69
d) Pflicht zur Herstellung der Durchgängigkeit oberirdischer Gewässer	71
e) Festsetzung von Wasserschutzgebieten	72
f) Pflicht zur Renaturierung von Gewässern	75
g) Pflicht zur Erhaltung und Verbesserung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gewässer	76
h) Die Bewirtschaftungsziele	76
i) Bewertung	76
2. Sicherstellung einer effizienten Wassernutzung	77
a) Allgemeine Pflicht zur sparsamen Verwendung des Wassers	77
b) Pflicht der Gewässerbenutzer zur Zurückleitung von Wasser nach der Nutzung	79
c) Verbot nutzlosen Aufstauens, Ablassen und Verbrauchens von Wasser	79
d) Anordnung einer sparsamen Wasserverwendung	80
e) Pflicht der Träger der öffentlichen Wasserversorgung zur Hinwirkung auf einen sorgsamen Umgang mit Wasser	81
f) Das Wasserentnahmeentgelt	82
g) Bewertung	84
3. Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche	85
a) Pflicht zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Fläche	85
b) Pflicht zur Berücksichtigung der Belange der Grundwasserneubildung bei Veränderungen der Erdoberfläche	85
c) Grundsatz der ortsnahen Versickerung oder Verrieselung von Niederschlags- wasser	86
d) Exkurs: Festlegung von Vorbehalts- und Vorrangebieten zur Sicherung von Wasservorkommen	88
e) Bewertung	90
4. Stärkung der Kooperation von Wassernutzern	90
a) Bildung von Wasser- und Bodenverbänden nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG)	90
b) Kooperation in der öffentlichen Wasserversorgung	92
c) Bewertung	94
5. Technische Maßnahmen zur Erhöhung der Wasserverfügbarkeit	95
a) Stauanlagen zur Niedrigwasseraufhöhung	95
b) Überleitung von Wasser von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes Flusseinzugsgebiet	96
c) Bewertung	97
6. Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen	97
a) Pflicht zur Berücksichtigung der Klimawandelanpassung bei der Gewässerbewirtschaftung	97
b) Berücksichtigung von Dürren in den Bewirtschaftungsplänen	98
c) Berücksichtigung von Dürren in den Maßnahmenprogrammen	100
d) Berücksichtigung in kommunalen Wasserversorgungskonzepten	101
e) Exkurs: Der Alarmplan für den bayerischen staugeregelten Main – Gewässerökologie (AMÖ)	101
f) Bewertung	103

7.	Information potenziell Betroffener	104
	a) Allgemeine Anforderungen an die staatliche Informationstätigkeit bei Dürren	104
	b) Informationstätigkeit der Wasserverwaltung in Bezug auf Dürren	105
	c) Anordnung von Beobachtungsmaßnahmen	105
	d) Bewertung	106
8.	Eigenvorsorge von potenziell betroffenen Wassernutzern	106
<i>V. Operatives Dürre-Management</i>		
1.	Rückgriff auf zusätzliche Wasservorkommen	108
	a) Die allgemeine Zulassungspflicht der Gewässerbenutzung	108
	b) Kurzfristige Erteilung einer neuen wasserrechtlichen Gestattung zur Gewässerbenutzung?	108
	c) Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung »auf Vorrat«?	110
	d) Rückgriff auf gesetzliche Ausnahmen von der allgemeinen behördlichen Gestattungspflicht?	110
	aa) Gemeingebrauch	111
	bb) Erlaubnisfreie Benutzung von Grundwasser	112
	cc) Notfälle (§ 8 II WHG)	113
	dd) Zwischenergebnis	114
	e) Rückgriff auf Anlagen nach dem Wassersicherungsgesetz (WaSiG)	114
	f) Bewertung	115
2.	Beschränkung der Wassernutzung	115
	a) Öffentliche Wasserversorgung	115
	b) Gewässernutzung	117
	aa) Die wasserrechtliche Generalklausel	117
	bb) Einschränkung des Gemeingebrauchs	118
	cc) Einschränkung der erlaubnisfreien Grundwassernutzung	119
	dd) Rückgriff auf das Ausgleichsverfahren nach § 22 WHG?	119
	ee) Rückgriff auf den Widerruf?	120
	c) Die Koordinierung gewässeraufsichtsrechtlicher Maßnahmen – die Niedrigwasser-Rundschreiben des Regierungspräsidiums Stuttgart	120
	d) Allgemeine Sorgfaltspflichten der Gewässerbenutzer	121
	e) Binnenschifffahrt	122
	aa) Ausübung der Schifffahrt auf Bundeswasserstraßen	122
	bb) Ausübung der Schifffahrt auf Landeswasserstraßen	123
	f) Bewertung	124
3.	Rückgriff auf § 31 I WHG?	124
4.	Entschädigungsleistungen	124
<i>VI. Zusammenfassung</i>		
		127
E. Rechtliches Dürre-Management in Spanien		
		131
<i>I. Dürren in Spanien</i>		
		131
1.	Staat und Gesellschaft	131
2.	Hydrologische Rahmenbedingungen	132
3.	Ausgewählte Dürreereignisse der Vergangenheit	134
	a) Die Dürre von 1990 bis 1995	135
	b) Die Dürre von 2005 bis 2008	136
	c) Die Dürre von 2014 bis 2018	136
4.	Mögliche Folgen des Klimawandels	136

<i>II. Grundlagen des öffentlichen Wasserrechts in Spanien</i>	138
1. Die rechtliche Organisation von Staat und Verwaltung in Spanien	138
a) Staatsorganisation	138
b) Verwaltungsorganisation	140
2. Die Verteilung der Regelungs- und Verwaltungszuständigkeiten	141
a) Das System der Zuständigkeitsverteilung in der spanischen Verfassung	141
b) Die Verteilung der Zuständigkeiten im öffentlichen Wasserrecht	142
3. Einfachgesetzliche Grundlagen	144
4. Anforderungen des öffentlichen Wasserrechts an die Gewässernutzung	145
5. Der Aufbau der Wasserverwaltung	148
a) Flussgebiets-Organisationen	148
b) Das Umweltministerium	150
c) Nutzer-Gemeinschaften	150
6. Die partizipative Ausgestaltung der Wasserverwaltung	151
7. Die wasserwirtschaftliche Planung	152
a) Der Bewirtschaftungsplan	152
b) Der Nationale Wasserbewirtschaftungsplan	153
c) Maßnahmenprogramme	154
8. Die Versorgung mit Trinkwasser	154
9. Zusammenfassung	154
<i>III. Das Dürre-Management im öffentlichen Wasserrecht</i>	155
1. Die Entwicklung des Dürre-Managements in Spanien	155
2. Überblick über die rechtlichen Instrumente des Dürre-Managements	156
a) Dürre-Vorsorge	157
aa) Die Pflicht des Umweltministeriums zur Festlegung eines einheitlichen Bewertungssystems für Dürren	157
bb) Aufstellung von Dürre-Plänen	157
cc) Festlegung von ökologischen Restwassermengen	158
b) Operatives Dürre-Management	159
aa) Ausrufung des Dürrezustandes	159
bb) Rückgriff auf administrative Instrumente zur Beschränkung der Wassernutzung	159
cc) Rückgriff auf »Rechtsmärkte für Wassernutzungsrechte«	159
dd) Absenkung von Schutzstandards	159
ee) Rückgriff auf Notstandsbefugnisse	160
3. Der Begriff der »Dürre« im öffentlichen Wasserrecht	160
a) Der Begriff der »außerordentlichen Dürre«	161
b) Die Dürre-Definition in der Anweisung für die wasserwirtschaftliche Planung	162
c) Der Begriff der »lang anhaltenden Dürre«	162
4. Rechtliche Bestimmungen mit besonderer Relevanz für das Dürre-Management	163
a) Die Rangordnung der Nutzungen	163
b) Übergangsbestimmungen für private Grundwassernutzungsrechte	164
c) Anforderungen an die Wasserüberleitung zwischen Flussgebietseinheiten	166
<i>IV. Dürre-Vorsorge</i>	167
1. Die Pflicht des Umweltministeriums zur Festlegung eines einheitlichen Bewertungssystems für Dürren	167
a) Das Bewertungssystem nach dem Leitfaden von 2005	168
b) Das Bewertungssystem nach der Reform von 2018	169
c) Bewertung	172

2.	Aufstellung von Dürreplänen	172
a)	Arten von Plänen	172
b)	Die Sonderpläne	173
aa)	Inhalt	173
(1)	Die Sonderpläne von 2007	174
(2)	Die Sonderpläne von 2018	175
(3)	Wesentliche Änderungen	177
bb)	Verfahren zur Aufstellung	178
cc)	Rechtsnatur	178
dd)	Verhältnis der Sonderpläne zu den Bewirtschaftungsplänen	181
c)	Die Notfallpläne	182
aa)	Inhalt	182
bb)	Rechtsnatur	183
d)	Einordnung in die Systematik der Dürre-Management-Pläne	183
e)	Verhältnis der Dürrepläne zueinander	184
f)	Bewertung	185
3.	Festlegung von ökologischen Restwassermengen	186
a)	Begriff und Funktion	186
b)	Verfahren zur Festlegung der ökologischen Restwassermengen	187
c)	Ausnahmen für die örtliche Wasserversorgung	187
d)	Pflicht zur künstlichen Herstellung der ökologischen Restwassermenge?	188
e)	Bewertung	188
V.	<i>Operatives Dürre-Management</i>	190
1.	Ausrufung des Dürrezustandes	190
a)	Begriff und Funktion	190
b)	Zuständigkeit und materielle Anforderungen	190
c)	Rechtsfolgen	191
aa)	Absenkung der ökologischen Restwassermengen	191
bb)	Aktivierung der Sonderpläne	191
d)	Vorgaben zur Ausrufung des Dürrezustandes	191
2.	Rückgriff auf administrative Befugnisse zur Anpassung der Wassernutzung	192
a)	Festsetzung einer Bewirtschaftungsordnung	192
b)	Zeitweilige Beschränkung der Nutzung des öffentlichen Wassereigentums	193
c)	Modifizierung der Bedingungen einer Einleitungs-Erlaubnis	193
d)	Erteilung einer befristeten Erlaubnis zur Wasserableitung	194
3.	Rückgriff auf »Rechtsmärkte für Wassernutzungsrechte«	194
a)	Das Rechtsinstrument des Rechtsmarktes für Wassernutzungsrechte	194
b)	Der Abtretungsvertrag über Wassernutzungsrechte	195
aa)	Gegenstand des Abtretungsvertrages	195
bb)	Subjektive Anforderungen	195
cc)	Objektive Anforderungen an den Abschluss von Abtretungsverträgen	196
dd)	Genehmigung der Abtretung durch die Flussgebiets-Organisation	197
ee)	Automatische Erteilung der Genehmigung bei Schweigen der Flussgebiets-Organisation	197
ff)	Modifikationen aus Anlass von Dürren	198
(1)	Lockerung der subjektiven Anforderungen	198
(2)	Außerkraftsetzung von Art. 69 I 1 des staatlichen Wassergesetzes	199
gg)	Rückgriff auf wasserwirtschaftliche Anlagen zum Wassertransport	200
(1)	Wassertransport innerhalb der Flussgebietseinheit	200
(2)	Wassertransport zwischen Flussgebietseinheiten	200
c)	Austauschzentren für Wassernutzungsrechte	201

aa)	Subjektive Anforderungen	202
bb)	Funktionsweise des Austauschzentrums	202
cc)	Modifikationen aus Anlass von Dürren	203
d)	Reformbestrebungen: Schaffung einer »Öffentlichen Wasserbank« (»Banco Público del Agua«)	204
e)	Bewertung	204
4.	Absenkung von Schutzstandards	206
a)	Vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustandes	206
aa)	Konkretisierung des Begriffs der »lang anhaltenden Dürre«	206
bb)	Berücksichtigung von Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen	208
cc)	Aufnahme einer zusammenfassenden Darlegung	208
b)	Absenkung von ökologischen Restwassermengen	209
5.	Rückgriff auf Notstandsbefugnisse	209
a)	Die Befugnis der Regierung zum Erlass von Dekret-Gesetzen	210
aa)	Die Rechtsfigur des Dekret-Gesetzes	210
bb)	Bislang erlassene Dekret-Gesetze mit Maßnahmen zur Bewältigung von Dürren	211
cc)	Gemeinsame Merkmale der Dekret-Gesetze	212
(1)	Geltungsbereich	212
(2)	Maßnahmen zur Bewältigung von Dürren	212
(a)	Modifizierung von Gebührenvorschriften/Anordnung öffentlicher Hilfen	212
(b)	Feststellung des »allgemeinen Interesses« von wasserbaulichen Maßnahmen	213
(c)	Modifizierung der gesetzlichen Vorschriften zu den Wassermärkten	213
dd)	Rechtmäßigkeit der aus Anlass von Dürren erlassenen Dekret-Gesetze?	214
b)	Befugnis der Regierung zum Erlass von Dekreten zur Bewältigung »außerordentlicher Dürren« (Art. 58 spanisches Wassergesetz)	215
aa)	Die Rechtsfigur des Dekretes	215
bb)	Tatbestand	215
cc)	Rechtsfolgen	216
dd)	Bislang erlassene Dekrete mit Maßnahmen zur Bewältigung von Dürren	217
ee)	Gemeinsame Merkmale der Dekrete	217
(1)	Geltungsbereich	217
(2)	Zeitliche Befristung	218
(3)	Maßnahmen zur Bewältigung von Dürren	218
(a)	Bildung einer Ständigen Dürre-Kommission (comisión permanente de sequía)	218
(b)	Anordnung des Dringlichkeitsverfahrens	219
(c)	Sonderermächtigung zur Genehmigung von Bohranlagen	219
(d)	Ausrufung des Dürrezustandes	220
ff)	Die Rechtsnatur der Dürre-Dekrete	220
gg)	Recht von Wassernutzern auf Entschädigung bei Einschränkung der Wassernutzung?	221
c)	Bewertung	222
VI.	Zusammenfassung	223
F.	Perspektiven des Landesgesetzgebers für das weitere Vorgehen	227
I.	<i>Regelungslücken</i>	<i>227</i>
1.	Fehlen einer Dürre-Definition	227

2.	Fehlen einer planerischen Koordinierung	227
3.	Unzureichende Berücksichtigung der Eigenvorsorge	228
4.	Informationspflichten	228
<i>II.</i>	<i>Modellcharakter der spanischen Regelungen?</i>	229
1.	Dürre-Vorsorge	229
a)	Pflicht zur Festlegung eines einheitlichen Bewertungssystems für Dürren	229
b)	Pflicht zur Aufstellung von Dürre-Managementplänen	229
c)	Festlegung von ökologischen Restwassermengen	230
2.	Operatives Dürre-Management	231
a)	Ausrufung des Dürrezustandes	231
b)	Administrative Befugnisse zur Beschränkung der Wassernutzung	232
c)	Rechtsmärkte für Wassernutzungsrechte	232
d)	Absenkung von Schutzstandards	233
e)	Notstandsbefugnisse	234
<i>III.</i>	<i>Normvorschläge an den Landesgesetzgeber</i>	235
1.	Einführung einer Begriffsbestimmung »Dürre«	235
2.	Aufstellung von Dürre-Management-Plänen	236
3.	Förderung der Eigenvorsorge	237
4.	Information über Dürren	237
G.	Gesamtzusammenfassung in Thesen	239
Anhang	Vom Verfasser ausgewählte und übersetzte Vorschriften des spanischen öffentlichen Wasserrechts	247
Abkürzungen	253
Literatur	257
Sachregister	275