

# Das Wertesystem der Gewässerreinigung in Österreich

F. Oberleitner

## Inhalt:

1. Einleitung
2. Rechtslage vor 1990
3. Praxis vor 1990
4. Rechtslage seit 1990
5. Praxis seit 1990
6. Wertesystem und Praxis in der EU
7. Ausblick

## 1 Einleitung

Die Frage nach Wertesystemen in der Gesellschaft kann einerseits durch Analyse des in Betracht kommenden Normengefüges (Ethik, Moral, Recht), andererseits durch Beobachtung der Verhaltensweisen der Beteiligten beantwortet werden. Eine Zusammenschau wird allerdings in allen Bereichen eine erhebliche Divergenz zwischen theoretischem Anspruch und praktischem Handeln zeigen. Dies gilt auch für den Gewässerschutz.

Schon an der Notwendigkeit der Gewässerreinigung scheiden sich die Geister: die einen wollen - zumindest theoretisch der Umwelt jede vermeidbare Belastung ersparen, die anderen wollen die Umwelt als freies Gut für privaten Profit kostenlos nutzen (und daraus entstehende Schäden anderen überlassen).

Können die Gewässer aber wirklich (weiterhin) nach diesem ex-und-hopp-Prinzip genutzt werden ? Oder sind Gewässer prinzipiell vor allen Folgen menschlichen Handelns zu schützen ? Kann und soll die Benutzung der Wasserressourcen nachhaltig gestaltet werden ?

Das ex-und-hopp-Prinzip stößt zunehmend an natürliche Grenzen der Belastbarkeit der Gewässer. Absoluter Schutz um jeden Preis ist nicht möglich - und wohl auch nicht nötig. Das Prinzip der Nachhaltigkeit wurde aber auch nicht erst in Rio erfunden.

Daß der Gewässerreinigung besondere Bedeutung zukommt, wurde im Laufe der geschichtlichen Entwicklung immer deutlicher. Bestimmungen gegen Brunnenvergiften und das Einwerfen von Kadavern und Unrat in Gewässer, die Absicherung von Quellen sowie von bestimmten Nutzungen der Gewässer sind im Laufe der Jahrhunderte immer mehr in Erscheinung getreten und belegen den schon damals erkannten oder zumindest erahnten Zusammenhang zwischen Schutz und Nutzung der Gewässer.

In Österreich haben das Reichswassergesetz 1869 und darauf aufbauend die Landeswassergesetze - u.a. - die Ableitung von Abwässern in öffentliche Gewässer an die vorherige behördliche Bewilligung gebunden, um einen Ausgleich mit anderen Nutzungsansprüchen wie zb. Wasserentnahmen, Gemeingebrauch, Fischerei usw. zu ermöglichen. Diese Regelungen wurden mit dem Wasserrechtsgesetz 1934 vereinheitlicht. Nach dem 2. Weltkrieg wurden mit dem Wasserbautenförderungsgesetz ein zusätzliches Instrument zur Umsetzung von Reinhalteterfordernissen geschaffen, mit der Wasserrechtsnovelle 1959 die Reinhaltungsbestimmungen verschärft sowie dem Gedanken der allgemeinen Sorgfaltspflicht durch eigene Bestimmungen Rechnung getragen. In der Folge wurden die Vorsorgebestimmungen immer mehr spezifiziert und mit der Novelle 1969 die Lagerung und Leitung wassergefährdender Stoffe explizit dem Regime des WRG unterstellt. Im Jahre 1985 folgten das BVG über den umfassenden Umweltschutz sowie die ausdrückliche Einfügung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer als Schutzziel in das WRG. Die WRG-Nov 1990 hat den Gewässerschutz schließlich noch weiter verfeinert und vertieft.

## 2 Die Rechtslage vor 1990

Inhaltlich legt § 30 WRG als Handlungsmaxime fest, daß alle Gewässer einschließlich des Grundwassers im Rahmen des öffentlichen Interesses und nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen des WRG so reinzuhalten sind, daß die Gesundheit von Mensch und Tier nicht gefährdet, Grund- und Quellwasser als Trinkwasser verwendet, Tagwässer zum Gemeingebrauch sowie zu gewerblichen Zwecken benutzt, Fischwässer erhalten, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und sonstige fühlbare Schädigungen vermieden werden können. Unter Reinhaltung der Gewässer wird dabei die Erhaltung der natürlichen Beschaffenheit des Wassers in physikalischer, chemischer und biologischer Hinsicht (Wassergüte), unter Verunreinigung jede Beeinträchtigung dieser Beschaffenheit und jede Minderung des Selbstreinigungsvermögens verstanden.

Außerdem wird in § 31 eine allgemeine Sorgspflicht für die Reinhaltung normiert. Danach hat jedermann, dessen Anlagen, Maßnahmen oder Unterlassungen eine Einwirkung auf Gewässer herbeiführen können, mit der im Sinne des § 1297, zutreffendenfalls mit der im Sinne des § 1299 des allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches gebotenen Sorgfalt seine Anlagen so herzustellen, instandzuhalten und zu betreiben oder sich so zu verhalten, daß eine Gewässerverunreinigung vermieden wird, die den Bestimmungen des § 30 zuwiderläuft und nicht durch eine wasserrechtliche Bewilligung gedeckt ist. Tritt dennoch die Gefahr einer Gewässerverunreinigung ein, hat der zur Sorgfalt Verpflichtete unverzüglich die zur Vermeidung einer Verunreinigung erforderlichen Maßnahmen zu treffen und die Behörde zu verständigen. Wenn die zur Vermeidung einer Gewässerverunreinigung erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden, so hat die Wasserrechtsbehörde die entsprechenden Maßnahmen dem Verpflichteten aufzutragen oder bei Gefahr im Verzug unmittelbar anzuordnen und gegen Ersatz der Kosten durch den Verpflichteten nötigenfalls unverzüglich durchführen zu lassen. Gefahr im Verzug ist jedenfalls gegeben, wenn eine Wasserversorgung gefährdet ist.

Oberstes Schutzziel ist allgemein die Erhaltung der notwendigen Wasserversorgung. Dies liegt nicht bloß im öffentlichen Interesse (§ 105 lit f), sondern wird durch eine Parteistellung der Gemeinden noch zusätzlich

abgesichert (§ 13 Abs.3 iVm § 102 Abs.1 lit d); darin kommt der Gedanke der örtlichen Selbstversorgung und -vorsorge zum Ausdruck.

Außerdem können im Interesse vor allem der öffentlichen Wasserversorgung regional Nutzungsbeschränkungen (§§ 34 und 35) und besondere Widmungen (§ 54) ausgesprochen sowie Anschlußzwang (§ 36) verfügt werden.

Den wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten in Österreich zufolge stellt das WRG den Schutz der Trinkwasserversorgung in erster Linie auf Quellen und Grundwasser ab; dies schließt aber nicht aus, daß auch Oberflächengewässer der Trinkwasserversorgung gewidmet und unter Schutz gestellt werden (vgl. Wientalwasserwerk in Untertullnerbach).

Der Gewässerreinigung dienen insbesondere auch eine Reihe von Bewilligungsvorbehalten. Diese betreffen sowohl planmäßige bzw. nach dem natürlichen Lauf der Dinge zu erwartende Einwirkungen auf Gewässer wie zB durch Abwassereinleitungen, Ablagerung von Abfällen und wassergefährdenden Stoffen, Naßbaggerungen usw als auch - vorsorglich - die Lagerung und Leitung wassergefährdender Stoffe und Trockenbaggerungen. Im Bewilligungsverfahren, aber auch in wasserpolizeilichen Verfahren, ist im Rahmen des öffentlichen Interesses - u.a. - auf

- den Schutz vor gesundheitsschädlichen Folgen,
- die Vermeidung schädlicher Einflüsse auf den Lauf, die Höhe, das Gefälle oder die Ufer der natürlichen Gewässer,
- den Schutz der Beschaffenheit des Wassers vor nachteiliger Beeinflussung,
- die Vermeidung einer wesentlichen Behinderung des Gemeindegebrauches, einer Gefährdung der notwendigen Wasserversorgung oder der Naturschönheit,
- die Vermeidung von Wasserverschwendung,
- die Abwehr einer wesentlichen Beeinträchtigung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer

zu achten. Außerdem ist auf die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse und auf fremde Rechte einschließlich der Fischerei Rücksicht zu nehmen. Wer zur Einwirkung auf Gewässer berechtigt ist, war schon damals verpflichtet, alle

erforderlichen Reinhaltemaßnahmen zu setzen und sie dem jeweiligen Stand der technischen und wasserwirtschaftlichen Entwicklung anzupassen.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist insbesondere die Sorge um eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung primär dem einzelnen überlassen, wobei das WRG allerdings auch gemeinsame Lösungen ermöglicht, wie etwa in Form genossenschaftlicher Zusammenschlüsse. Die Entscheidung darüber, ob und inwieweit zusammenhängende Siedlungsgebiete kanalisationsmäßig erfaßt und entsorgt werden sollen, blieb Sache der Gemeinden (nur für die Einzugsgebiete von Mur und Donau wurde dies in der Folge als wasserwirtschaftliches Ziel formuliert).

Ergänzt wurde diese wasserrechtliche Regelungsebene um strafrechtliche Vorschriften (Umweltstrafrecht), Förderungsbestimmungen (WBFG), Grundlagenbeschaffung (WBFG und Hydrographiegesetz) usw.

Insgesamt gesehen hatte die Gewässerreinigung rechtlich bereits einen hohen Stellenwert. Das gesetzlich normierte Wertesystem der Gewässerreinigung anerkannte durchaus, daß es keine menschliche Tätigkeit ohne Auswirkungen auf Gewässer gibt, und hat daher zwar einerseits durch Bewilligungsvorbehalte - auch vorsorglicher Natur - Gewässerbeeinträchtigungen vorzubeugen gesucht, andererseits aber geringfügige Maßnahmen zugelassen (Gemeingebrauch, Bagatellfälle gem. § 32 Abs.1). Dabei war ein Eingehen auf örtliche Probleme ebenso möglich wie das Abstellen von bestehenden Mißständen. Während einerseits der Wasserversorgung der gebührende Vorrang und Schutz eingeräumt wurde, galt auf dem Abwassersektor bereits eine durchaus moderne Verknüpfung von Emissions- und Immissionsprinzip, verbunden mit einer Verpflichtung zur laufenden Anpassung an die technische und wasserwirtschaftliche Entwicklung (vgl. §§ 13, 33). Die Regelungen waren zudem flexibel genug, um im Einzelfall sachgerechte Lösungen zu ermöglichen. Damit sollte auch für die Zukunft eine möglichst vielfältige Nutzbarkeit der Gewässer sichergestellt werden.

Die Regelungen bauten damit bereits auf dem Verursacherprinzip und dem Vorsorgeprinzip auf. Jedermann war in seinem Bereich für die Reinhaltung der Gewässer verantwortlich und konnte demgemäß auch hierfür entsprechend herangezogen werden.

Kein Wunder also, daß das WRG sich auch heute noch auf jene Vorschriften stützt, die seit etwa 1950 entwickelt wurden und die mit der WRG-Nov 1990 lediglich ausgebaut zu werden brauchten.

### **3 Die Praxis vor 1990**

Die wasserwirtschaftliche Praxis hat allerdings mit diesen hohen Ansprüchen des WRG 1959 bei weitem nicht Schritt gehalten und sie bis heute nicht erfüllt; das Vollzugsdefizit im Wasserrecht ist seit Jahren bekannt (vgl. - u.a. - die einschlägigen Berichte des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft).

Zwar sollen Erfolge nicht verschwiegen werden, wie sie etwa mit der Seensanierung erreicht werden konnten. Allerdings steckt hinter solchen Erfolgen des öfteren ein ganz anderes Motiv als jenes zur Gewässerreinigung: die Seensanierung sollte die Fremdenverkehrswirtschaft retten, die Abwasserprobleme der Zellstoffindustrie wurden durch marktwirtschaftlich bewirkte Strukturbereinigungen gemildert, und so manche Kooperation zwischen Betrieben und Gemeinden hatte die Inanspruchnahme staatlicher Förderungsmittel, die Begünstigung von Betriebsansiedlungen usw. zum Hauptziel.

Andererseits gelang es Österreich, seine fortschrittliche wenngleich theoretische - Wasserpolitik auf internationaler Ebene bekanntzumachen und zu verankern (siehe hierzu den Ministerratsbeschluß vom 6.12.1983, BMLF-Zl.14.260/05-I4/83).

Es ist vor allem der Hartnäckigkeit der Wasserrechtsbehörden zu verdanken, daß allmählich sowohl auf dem kommunalen Sektor als auch in Gewerbe und Industrie die Anforderungen im Abwasserbereich verschärft und damit den Zielen des WRG 1959 angenähert werden konnten. Allerdings ist bis heute nicht auf allen Ebenen auch eine entsprechende Bewußtseinsbildung erfolgt; Problembereiche wie nicht ordnungsgemäße Kleinabwasseranlagen, Altlasten, flächenhafte Grundwasserbelastungen usw. sind in jener Zeit entstanden.

Dennoch haben in der Folge die Ideen der WRG-Nov 1959 in der Wasserwirtschaftsverwaltung allmählich gegriffen.

In Bewilligungsverfahren konnten die Behörden ihre diesbezüglichen Vorstellungen noch am ehesten durchsetzen, weil die an der raschen Projektsrealisierung interessierten Bewilligungswerber oft doch recht einschneidende Beschränkungen hinnahmen. Geringere Erfolge sind im Rahmen der Wasserpolizei zu erkennen, wo das Interesse der Betroffenen an der Vereitelung oder zumindest Verzögerung behördlicher Maßnahmen besteht, selbst wenn ihre Notwendigkeit eingeräumt wurde. Die personelle Ausstattung der Gewässeraufsicht reichte bei weitem nicht einmal dazu aus, die genehmigten Anlagen zu überwachen, geschweige denn Mißständen nachzugehen. Die gemeldeten Fälle wurden von den mit dringenden Bewilligungsverfahren bereits überlasteten Wasserrechtsbehörden eher zögernd abgehandelt und selbst rechtskräftige behördliche Aufträge nur in wenigen Fällen vollstreckt. Gesetzliche Strafdrohungen blieben angesichts der erschreckend hohen Dunkelziffern wirkungslos. Versuche zur Durchsetzung von Gewässerschutzvorschriften mußten so in der Öffentlichkeit auf geringes Verständnis stoßen.

Auch die wasserwirtschaftliche Planung wurde personell und finanziell knapp gehalten, sodaß von einer hinreichenden Kenntnis der wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Österreich oder gar der Implementierung des differenzierenden Regelungssystems der WRG-Nov 1959 keine Rede sein konnte. Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügungen kamen nur bei entsprechend starken - privaten - Nutzungsinteressen zustande. Kein einziger Landeshauptmann hat von der Möglichkeit des § 33 zur Erlassung von Reinhalteverordnungen Gebrauch gemacht hat. Hätte nicht das BMLF in seinem Zuständigkeitsbereich die Mur-Verordnung (BGBl.Nr.423/1973) und die Donau-Verordnung (BGBl.Nr.210/1977) erlassen, wäre dieser Bereich der wasserwirtschaftlichen Planung völlig ungenützt geblieben.

Der mangelnden Konfliktbereitschaft ist es wohl auch zu verdanken, daß die wesentlich von den Landesverwaltungen getragenen Schutz- und Schongebiete weder inhaltlich noch flächenmäßig adäquaten Schutz gewähren; gerade hier kommt noch das Interesse der entschädigungspflichtigen Wasserversorger dazu, Entschädigungsansprüche möglichst gering zu halten. Daß die Wasserversorger zudem die ihnen gesetzlich gebotenen Möglichkeiten zum Schutz ihrer Wasserspender selbst kaum genützt haben, wird nicht weitere überraschen.

Es ist kein Wunder, daß Rufe nach entsprechender personeller und finanzieller Ausstattung der Wasserwirtschaftsverwaltung ungehört geblieben sind; zu viele Mißstände wären dabei zutage getreten und hätten das Bild von der heilen Welt befleckt, zu viele Konflikte wären evident geworden. Ein Wunder ist vielmehr, daß trotz dieser widrigen Umstände die Verwaltung so viel Tatkraft und Zuversicht aufgebracht hat, die Ziele des WRG hartnäckig und mit Ausdauer und Leidenschaft weiter zu verfolgen und damit doch einiges zu erreichen.

Daß diese Situation auch innerhalb der Wasserwirtschaftsverwaltung als unbefriedigend empfunden wurde, zeigen nicht bloß die zahlreichen Beiträge und Diskussionen bei den verschiedenen Veranstaltungen insbesondere des ÖWWV, sondern auch der Umstand, daß die Ideen des BMLF zu einer umfassenden Wasserrechtsreform (1983) vor allem in den Landesverwaltungen rasch aufgegriffen und unterstützt wurden.

Vor 1990 ist daher in der Praxis kein einheitliches Wertesystem der Gewässerreinigung zu konstatieren; die unterschiedlichen Akteure und Gruppen haben jeweils ihre eigenen, an subjektiven Interessen orientierten Werteskalen entwickelt, die untereinander keineswegs zur Deckung gebracht werden können, insgesamt aber die Verfolgung der Ziele des WRG 1959 ungemein behinderten.

Kommunen und Betriebe zeigten sich zwar in vielen Fällen theoretisch - aufgeschlossen für den Gedanken eines vorsorgenden Gewässerschutzes, machten die Befolgung aber von für sie günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen, zB von der Zuwendung erheblicher öffentlicher Mittel, abhängig. Wo dies fraglich blieb, kam es zu heftigen Widerständen, Verfahrensverzögerungen, Interventionen und Ungehorsam gegenüber gesetzlich oder behördlich auferlegten Verpflichtungen.

Die politische Ebene pflegte zwar den Gewässerschutz in Sonntagsreden zu preisen, in der Alltagspraxis gingen derartige gute Vorsätze aber allzurasch unter. Interventionen zugunsten problematischer Emittenten, Behinderung unterstellter Behörden, Untätigkeit im eigenen Verantwortungsbereich usw. gehörten damals wie heute zur Tagesordnung.

Anzumerken ist allerdings auch, daß - ausgelöst durch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung - zunehmend neue wasserwirtschaftliche Probleme aufgetreten sind, für die das WRG 1959 keine hinreichenden Lösungen zu



bieten vermochte. Dazu gehört der gesamte Bereich diffuser Einträge, nicht bloß aus der Landwirtschaft, sondern auch von Verkehrsflächen und Siedlungen, die Summenwirkungen zahlreicher Bagatellfälle, die Umorientierung im Wasserbau, die wachsende Ablehnung von Großvorhaben usw.; inwieweit dem durch effizienteren Vollzug des WRG 1959 bereits hätte gegengesteuert werden können, sei dahingestellt.

#### **4 Rechtslage nach 1990**

Hier sollte nun die WRG-Nov 1990 Abhilfe bringen, die immerhin rund 8 Jahre intensiv vorbereitet und beraten wurde. Damit war es möglich, weitgehend von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Lösungen zu finden.

Einen Schwerpunkt der WRG-Nov 1990 bilden die Vorschriften betreffend Schutz, Reinhaltung und Sanierung der Gewässer.

Die Gewässer werden nun ausdrücklich als Ökosysteme gesehen und als solche geschützt. Demgemäß sind auch Ufernabereiche und Hochwasserabflußgebiete für 30jährige Hochwässer dem Schutz des Wasserrechtsgesetzes unterstellt und die Berücksichtigung der jeweiligen konkreten wasserwirtschaftlichen Verhältnisse unter Einbeziehung anthropogener Veränderungen sowie die Vorschreibung ökologisch und wasserwirtschaftlich erforderlicher Restwassermengen vorgesehen.

Die Wassergüte in Oberflächengewässern und im Grundwasser soll systematisch und flächendeckend erhoben und ihre Entwicklung beobachtet werden. Für Grundwasserbelastungen werden Schwellenwerte festgelegt, und die erwünschte Wassergüte in Oberflächengewässern soll bundesweit durch Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vorgegeben werden. Damit sollen überall, wo dies nötig ist, Sanierungsmaßnahmen ausgelöst werden.

Für Abwassereinleitungen in Gewässer und in Kanalisationen werden durch Verordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft bundesweit verbindliche, am Stand der Technik orientierte, branchenspezifische Emissionswerte als Mindestanforderung festgelegt; strengere Vorschreibungen sind im Einzelfall nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse möglich. Eine

solche Verordnung löst für bestehende Anlagen generell eine strikte Anpassungsverpflichtung aus.

Darüber hinaus kann bei allen Wasseranlagen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine individuelle Anpassung angeordnet werden (§ 21a).

Dem vorsorglichen Schutz der Gewässer dienen ferner -u.a.-

- die Neuregelung des Rechtes zur Lagerung, zur Leitung und zum Umschlag wassergefährdender Stoffe,
- die Neuregelung für AbfalldPONien,
- die Ausdehnung der Bewilligungspflichten u.a. auf wasserrelevante Arten der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung,
- Neuregelungen für Wasserschongebiete,
- neue Anforderungen an Projekte,
- der Ausbau des Vorprüfungsverfahrens,
- eine neue Störfallvorsorge

Der Anlagenanpassung und -sanierung und der Bekämpfung sonstiger Mißstände dienen insbesondere

- die Anpassungspflichten gem. §§ 21a und 33c,
- die Möglichkeit des Entzuges von Wasserrechten als Sanktion für die Mißachtung behördlicher Vorschriften (§ 27 Abs.4),
- die Möglichkeit von Sicherungsmaßnahmen bei rechtswidrigen Ablagerungen und Bodenverunreinigungen.

Verbunden mit diesen Neuregelungen im Gewässerschutz ist eine Umgewichtung im Bereich der wasserwirtschaftlichen Planung. Eine Verwirklichung der Ziele des WRG bedarf ja einer sorgfältigen und verantwortungsvollen planerischen Vorbereitung unter Abwägung aller relevanten Faktoren, Gesichtspunkte und Interessen. Die Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung wurden daher klar geregelt und verteilt; durch Einbindung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans in andere bundesrechtliche Verfahren wird seine Koordinierungsfunktion gestärkt.

Dieses System von miteinander vielfach verknüpften Regelungen zur Erreichung und Bewahrung geordneter wasserwirtschaftlicher Verhältnisse wurde möglichst passend in das historisch gewachsene System des Wasserrechtes eingefügt.

Die WRG-Novelle 1990 sollte aber nicht bloß der wasserwirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen, sondern zum Teil auch externen Zielsetzungen entsprechen:

Die flexiblen Regelungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 in Verbindung mit entsprechenden Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft boten zwar die Chance für angemessene individuelle Problemlösungen, begünstigten aber andererseits ein Auseinanderdriften der Vollzugspraktiken in den Ländern. Zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaft und um „der Willkür der Behörden“ Einhalt zu gebieten, wurden vor allem die relativ komplizierten Vorschriften der §§ 33b und 33c für den Abwassersektor geschaffen, die zu ihrer Implementierung die Erlassung von über 60 herkunftsspezifischen Abwasseremissionsverordnungen erfordern. Damit sollen gleiche Anforderungen mit sachlich gebotener Differenzierung getroffen werden können. Daß die gleichen Exponenten, die diese komplexe Regelung provoziert haben, dies heute als „unerträgliche Normenflut“ beklagen, läßt doch an der Ernsthaftigkeit so manchen Vorbringens Zweifel entstehen.

Auch das Streben Österreichs nach Teilnahme an der Europäischen Integration warf seine Schatten voraus. Die WRG-Novelle 1990 hat daher versucht, die nach damaligem Wissen bestmögliche EG-Konformität des Wasserrechtsgesetzes zu bewirken.

An der Werteskala des WRG 1959 hat die WRG-Nov 1990 nichts verändert. Nach wie vor genießt die Trinkwasserversorgung höchsten Schutz, nach wie vor gelten Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip usw. Allerdings wurden die Gedanken

- des Ökosystemansatzes
- der Vermeidung von unnötigen Belastungen bereits an der Quelle
- der Beachtung des Standes der Technik
- der Beachtung der Immissionssituation

vertieft und ausgebaut und zum Teil neue Instrumente zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse - dh. zur Reparatur von Versäumnissen - eingeführt.

Die Wasserrechtsreform ist mit der WRG-Novelle 1990 keineswegs abgeschlossen. Offen sind - ohne zeitlichen Horizont zahlreiche Fragen, die damals nicht behandelt werden konnten, wie etwa im Bereich des Genossenschafts- und Verbändewesens.

Kurzfristig zu erwarten ist eine Feinanpassung des Wasserrechtsgesetzes an das EU-(EG-)Recht sowie eine Adaption an die geplante Bundesstaatsreform.

## **5 Die Praxis nach 1990**

Aus heutiger Sicht ist festzustellen, daß die WRG-Novelle 1990 in vielen Punkten ihr Ziel noch nicht erreicht, in manchen Punkten allerdings auch überschießende Regelungen getroffen hat, und daß manche Umsetzungsschwierigkeiten und Widerstände unterschätzt wurden. Dennoch haben die maßgeblichen Bestimmungen bereits gegriffen und der Weiterentwicklung der Wasserwirtschaft wichtige Impulse gegeben.

Auf dem Abwassersektor sind mehr als 60 herkunftsspezifische Abwasseremissionsverordnungen vorgesehen, von denen bislang 36 erlassen wurden, und auch hier gab es - etwa auf dem kommunalen Sektor - bereits erhebliche Widerstände bei der Anpassung von Altanlagen.

Die Erlassung einer Immissionsverordnung für Fließgewässer ist derzeit wegen erheblicher fachlicher und politischer Schwierigkeiten blockiert.

Die Arbeiten an einer Stoff-Verordnung nach § 31a haben gezeigt, daß das System des § 31a mit individueller anlagen- und stoffbezogener Bewilligungspflicht nicht handhabbar ist; § 31a bedarf daher noch fundierterer neuer Überlegungen.

Gewässergüte- und Grundwassergüteüberwachungssysteme sind im Aufbau, erste Ergebnisse liegen vor und bestätigen bisherige Annahmen über Problembereiche.

Als Grundlage für die Grundwassersanierung wurde eine - an Trinkwasserwerten orientierte - Grundwasserschwellenwertverordnung erlassen (BGBl.Nr.502/1991); die weitere Vorgangsweise in Belastungsgebieten ist Gegenstand intensiver Beratungen, erste Verordnungen aus den Ländern liegen vor (zb. Westliches Machland, LGB 1 . 00 . Nr . 2 0 /19 9 6)

Weder im Bereich der Wasservorsorge noch in der wasserwirtschaftlichen Planung sind hingegen bisher besondere Fortschritte zu erkennen. Das ist nicht verwunderlich, wurden doch weder die schon bisher bestehenden personellen, organisatorischen und finanziellen Engpässe beseitigt noch die für die Umsetzung der Novelle erforderlichen zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen bislang zur Verfügung gestellt, und die Fronten im föderalistischen Finanzierungsstreit sind hoffnungslos verhärtet.

Die Anzeigepflicht für Wasserbauvorhaben wird weitgehend ebenso negiert wie die Verpflichtung zur Beiziehung des wasserwirtschaftlichen Planungsorgans durch andere Behörden.

Wesentliche Auswirkungen auf das Wasserrecht hatten allerdings bereits das Altlastensanierungsgesetz, das Abfallwirtschaftsgesetz, das Umweltinformationsgesetz und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz.

Das AWG stellt zufolge der föderalistischen Kompetenzverteilung nur eine unzureichende Rechtsgrundlage für die Abfallwirtschaft dar. In der Praxis wird daher immer wieder das WRG dazu benutzt, Lücken und Mängel des AWG auszugleichen. So soll derzeit die Deponieverordnung mit Hilfe des WRG über den Geltungsbereich des AWG hinaus allgemein anwendbar gemacht und eine Anpassungspflicht für alle bestehenden Deponien normiert werden. Noch schlimmer ist die Situation auf dem Altlastensektor. Da das ALSAG absolut unzureichend ist, werden nach wie vor die - dafür in keiner Weise gedachten - Regelungen des WRG (insbesondere §§ 31 und 138) herangezogen, was keineswegs immer zu sachgerechten Lösungen führt. Jahrelange Bemühungen der Verwaltung um eine effizientere Gestaltung des ALSAG blieben bislang erfolglos.

Mit dem W P-Gesetz wurde der Ressourcenbewirtschaftungsansatz des WRG durch ein emissions- und anlagenorientiertes Umweltschutzgesetz überlagert, dessen Konsequenzen weder bedacht wurden noch absehbar sind.

Mit der Berggesetz-Novelle 1993 wurde der Gewässerschutz weiter durchlöchert, und die Bestrebungen um ein Standortsicherungsgesetz lassen ähnliches befürchten. Im Streit um die Bundesstaatsreform oder um Kompetenzen bleibt der Gewässerschutz weiterhin politisches Kleingeld. Auch die Wasserbautenförderung - ein wesentliches Element für Fortschritte in der Siedlungswasserwirtschaft - folgt immer mehr ökonomischen als wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen.

Insgesamt ist daher festzustellen, daß sich die gesellschaftliche Praxis - durchaus konsequent - nach wie vor wenig an den gesetzlich normierten Wertvorstellungen des Gewässerschutzes orientiert. Diese Zielsetzungen werden zumindest ignoriert, wenn nicht sogar dezidiert bekämpft und abgelehnt. An der Situation vor 1990 hat sich somit in der Praxis wenig geändert.

## **6 Wertsystem und Praxis in der EU**

Mit dem Beitritt zur EU hat sich Österreich den Gewässerschutzregelungen der EU und damit auch dem diesen innewohnenden Wertesystem unterworfen. Ein Vergleich zeigt allerdings in vielen Punkten eine weitgehende Übereinstimmung, wengleich in verschiedenen Details zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen; auch die weitere Entwicklung innerhalb der EU ist nicht abzusehen. Divergenzen gibt es allerdings auch beim Stellenwert mancher Schutzziele und -instrumente.

Österreich hat seine Position dadurch abzusichern geglaubt, daß

- laut EU-Vertrag vielfach national strengere Umweltmaßnahmen zulässig sind,
- Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen gem. Art. 130s Abs.2 E W der Einstimmigkeit im Rat bedürfen,
- laut Beitrittsvertrag die bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzbestimmungen in bestimmten Bereichen im Hinblick auf die Forderung eines hohen Schutzniveaus geprüft werden sollen.

An praktischen Konsequenzen hiezu hat es jedoch bislang gefehlt. Partikuläre Ressortinteressen verhindern eine deutliche Wahrnehmung österreichischer Interessen gegenüber der EU.

In ihrer Tätigkeit hat die EU (vormals EWG bzw. EG) auf dem Gebiet des Gewässerschutzes vorerst primär nutzungsorientierte Immissionsregelungen und stoffbezogene Emissionsbeschränkungen getroffen. Problemorientierte Maßnahmen galten zB. den Anforderungen an Trinkwasser, dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, der Klärschlammproblematik usw.; zu nennen sind auch die Seveso-Richtlinie, die W P-Richtlinie etc.

Grundlage der Gewässerschutzpolitik der EU sind - zumindest in der Theorie

- das Subsidiaritätsprinzip
- das Prinzip geteilter Kompetenzen
- das Verursacherprinzip
- das Vorsorgeprinzip
- das Prinzip des hohen Schutzniveaus
- die Verbindung von Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen.

Die Gewässerschutzpolitik der EU weist bislang kein in sich geschlossenes Wertesystem auf wie zB das österreichische Wasserrecht. Das liegt nicht zuletzt daran, daß die Gemeinschaftsregelungen einerseits lückenhaft sind, andererseits einen Kompromiß zwischen höchst unterschiedlichen Gewässerschutzphilosophien und Interessen darstellen.

In der Praxis ist eine ähnliche Disparität zwischen Anspruch und Realität festzustellen wie im nationalen Bereich. Schon auf Gemeinschaftsebene sind selbst lückenhafte Bestimmungen bei weitem nicht erfüllt (vgl. Stoffe der Richtlinie 76/464/EWG) und bestehende Konflikte - Stichwort Landwirtschaft und Wasserversorgung - ebensowenig gelöst wie im nationalen Bereich. Ökonomische und nationale Interessen dominieren oder blockieren den Umweltschutzgedanken, und noch viel mehr als im nationalen Bereich sind wirtschaftliche Interessen Maßstab für gemeinschaftsrechtliche Umwelanforderungen. In vielen Mitgliedsstaaten haben Umweltbelange nach wie vor keinen besonderen Stellenwert, und auch die schwachen EU-Anforderungen sind vielfach nicht erfüllt. Die Kommission beschränkt sich im wesentlichen auf die Prüfung der formalen Umsetzung von EU-Recht. Die Zuständigkeitskonflikte der EU-Organen sind weniger von Umweltschutzeffizienz als von Machtinteressen beherrscht.

Es ist auch nicht verwunderlich, daß bei dieser Situation eine lückenlose Umsetzung von EU-Recht in Österreich erhebliche Probleme mit sich brächte und in manchen Bereichen kaum vertretbar erscheint. Zu den jedenfalls alsbald umzusetzenden Vorschriften gehört allerdings auch die Kanalisierungspflicht in zusammenhängenden Siedlungsgebieten.

Derzeit laufen in der EU auf verschiedenen Ebenen Bemühungen um eine Neuorientierung der Wasserpolitik der Gemeinschaft. Allerdings haben Kommission, Rat und Parlament - und selbstverständlich auch die verschiedenen Mitgliedsstaaten - höchst unterschiedliche Vorstellungen. Da aber jedenfalls ein Entwicklungsschub zu erwarten sein wird, wäre es höchste Zeit, daß Österreich dabei seine Interessen besser vertritt als dies - dank nationaler Uneinigkeiten - bisher der Fall war.

Nach derzeit vorliegenden Informationen will die EU in der Wasserpolitik in Hinkunft folgende Ziele verfolgen:

- Sicherung der Trinkwasserversorgung
- Sicherung sonstiger Ansprüche an die Wasserressourcen
- Erhaltung eines guten ökologischen Zustandes und der Funktion der aquatischen Umwelt
- Begrenzung von Schäden durch Hochwässer und Dürre.

Dazu sollen alle Formen der Verschmutzung - einschließlich Versauerung und Eutrophierung - durch integrierte Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen bekämpft und Wasserknappheit ausgeglichen werden.

Dabei will die EU von folgenden Grundsätzen ausgehen:

- hohes Schutzniveau
- Vorbeugungsprinzip
- Bekämpfung von Umweltschäden an der Quelle
- Verursacherprinzip
- Einbeziehung des Umweltschutzes in andere politische Maßnahmen
- Berücksichtigung regional unterschiedlicher Umweltbedingungen
- Kosten-Nutzen-Strategie (einschließlich ökonomischer Instrumente)



- sozial und wirtschaftlich ausgewogene Entwicklung
- internationale Zusammenarbeit
- Subsidiaritätsprinzip.

Es scheint, daß die EU an ihrer speziellen Sicht von Emissions- und Immissionsprinzip als möglichen Alternativen festhalten dürfte; ob der Stoffansatz durch einen Branchenansatz ersetzt wird, und ob dies zu einer rascheren Entwicklung des Gewässerschutzes in der Gemeinschaft führt, bleibt abzuwarten. Die Einbindung des Standes der Technik wird wohl unter maximaler Berücksichtigung ökonomischer Interessen erfolgen. Eine Differenzierung zwischen sensiblen und weniger sensiblen Gebieten dürfte weiterhin aufrecht bleiben.

Die EU wird vermutlich versuchen, vermehrt auch in der Wassermengenwirtschaft Fuß zu fassen und eine integrierte, politische Grenzen überschreitende Bewirtschaftung der Wasserressourcen zu erreichen. Daß sie bei ihren Grundsätzen dabei das Subsidiaritätsprinzip als das letzte (geringste ?) Maß für ihr politisches Handeln angibt, gibt zur Sorge Anlaß.

Insgesamt wird die EU wohl unter Beibehaltung ihres in sich bislang wenig schlüssigen Gewässerschutzsystems vermehrt auf Gemeinschaftsregelungen setzen und dabei dem Diktat entsprechend artikulierter Interessen folgen.

Eine klare österreichische Position hierzu wäre dringend vonnöten.

## **7 Ausblick**

Im Bereich des Gewässerschutzes ist daher wie in so vielen anderen Bereichen eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität festzustellen.

Die Entwicklung eines Wertesystems ist notwendig, um ein möglichst in sich konsistentes Regelungssystem aufbauen, Zielhierarchien bestimmen und adäquate Instrumente zur Zielerreichung schaffen zu können. Ein solches Wertesystem muß sich auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen, um wirksam zu sein.

Die Umsetzung dieses Wertsystems - die möglichste Zielerreichung - ist eine Frage der täglichen Praxis. Wert-(bzw. Normen-)systeme sind eine notwendige Orientierungshilfe, ohne die überhaupt nichts erreicht werden könnte. Ein solches Wertsystem im Gewässerschutz muß Handlungsmaxime für alle Akteure in der Wasserwirtschaft sowie bei wasserrelevanten Tätigkeiten sein; auch muß die Mißachtung der Anforderungen des Gewässerschutzes entsprechend geahndet werden (ein schlechtes Gewissen ist zu wenig).

Es muß vor allem die weit verbreitete gedankliche Spaltung zwischen theoretischer Akzeptanz des Gewässerschutzes auch Mißachtung im Handeln des einzelnen beseitigt werden.

Solange maßgebliche gesellschaftliche Kräfte wie Politik und Wirtschaft hier mit schlechtem Beispiel vorgehen, kann die Rechtsstaatlichkeit und die Notwendigkeit der Gewässerreinigung in der Bevölkerung wenig Widerhall finden.

Es ist keineswegs eine Umstellung im Wertsystem des Gewässerschutzes im WRG nötig; vor allem eine Lockerung wäre nicht zu vertreten, eine Verschärfung würde die Diskrepanzen zwischen Gesetz und Realität noch unerträglicher machen.

Es gilt somit vielmehr, an die Stelle von Sonntagsreden echte Taten zu setzen. Es gilt, an der Umsetzung der Ziele der WRG-Novelle 1990 sowie des Wasserrechtsgesetzes überhaupt weiterzuarbeiten, auf externe Tendenzen zum Nachteil der Wasserwirtschaft und des Wasserrechtes zu reagieren und die jeweils sachlich gebotenen Maßnahmen möglichst rechtzeitig vorzubereiten und durchzuführen und - vor allem - die hierzu nötigen Mittel bereitzustellen.

Grundvoraussetzung hierzu ist allerdings, daß die bestehenden Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität nicht weiter verleugnet und die Gründe hierfür offengelegt werden. Dies darf nicht als Aufruf zum Chaos diffamiert werden, sondern ist als Anreiz zu positivem Tun zu verstehen.

## 8 Literatur:

(Auszug)

- Alberti de Poja A., Für die Reform des österr. Wasserrechtes, Manz 1898  
Bauer M., Gewässerschutz in der EG und in Österreich, VAB 1993  
Binder C., Umweltrecht in der EG, Umweltschutz 4/89  
Blöch H., Elemente europäischer Wasser- und Gewässerschutzpolitik,  
gww 50 (1996) 3, 73f  
Bucksch R., Rechtliche und wirtschaftliche Überlegungen zur Frage der  
Gewässerreinigung, ÖAR 2/1973  
Grabmayr P., Die wichtigsten Auswirkungen der Wasserrechtsnovelle 1959 auf die  
Wassergütewirtschaft, Wasser und Abwasser Bd. 1959  
Haigh N., Europäische Gemeinschaft: Die Umwelt als Prüffeld für Subsidiarität, gwf  
Gas-Wasser-Abwasser 135 (1994) 5  
Hefler F., Abwasseremissionsverordnungen - Erfahrungen und Stand der Bearbeitung,  
Wr. Mitteilungen 118, 1994  
Hoffert U., Europarecht und nationale Umweltpolitik, Springer 1993  
Kasper W., Schutz des Trinkwassers und neue gesetzliche Regelungen, ÖBZ 2-4/1991  
Kommission der EU, Die Wasserpolitik der Europäischen Union, Mitteilung der  
Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (96) 59 endg.  
Kranz O., Bewilligungsverfahren einst und jetzt, ÖZE 45 (1992) 9  
Krämer L., Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, 285  
- Umweltrecht der EWG, Nomos 1991  
Mayer H., Wasserkraftwerke im Verwaltungsrecht, Manz 1991  
Michelic P., Rechtliche Durchsetzbarkeit der Erschließung von neuen  
Grundwasservorkommen, gww 49 (1995) 2  
Neuhöfer H., Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung bei einem EG-Beitritt  
Österreichs, gww 44 (1990) 2  
Oberleitner F., Aktuelle Entwicklungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und des  
Wasserrechtes, ÖWW 35 (1983) 3/4  
- Vollzug des Wasserrechtes im Spannungsfeld zwischen verschiedenen  
Nutzungsinteressen, Umweltschutz und allgemeinen Rechtsnormen,  
Agrarwelt 127/1984  
- Der Schutz öffentlicher Interessen im Wasserrecht, ÖWW 39 (1987) 1/2  
- Die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990, Suppl.1 zu ÖWW 42 (1990) 7/8  
- Probleme der Angleichung des österr. Umweltschutzrechtes im Bereich  
Gewässerschutz, in Korinek-Rill (Hsg), Österr. Wirtschaftsrecht und das Recht der  
EG, 1991  
- Das österr. Wasserrecht im Vergleich mit den einschlägigen EG-Normen,  
in Oberndorfer P. (Hsg), Aktuelle Rechtsprobleme der Elektrizitätswirtschaft 1993  
- Drei Jahre Wasserrechtsgesetz - Novelle 1990, bisherige Erfahrungen,  
ÖWW 46 (1994) 5/6  
Pluge W., 35 Jahre europ. Wasserpolitik - im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und  
Ökologie, gww 47 (1993) 3  
Raschauer B., Kommentar zum Wasserrecht, Springer 1993

- Rengeling H.W., (Hsg), Europ. Umweltrecht und europ. Umweltpolitik,  
Heymanns Verlag 1988
- Rossmann H., Die Ausgangslage für die Wasserrechtsgesetznovelle 1990 - Regelungsziel  
und Regelungsanspruch, Wr. Mitteilungen 118, 1994
- Schröer T., Mehr Demokratie statt umweltpolitischer Subsidiarität ? (Anm. zum  
Titandioxid-Urteil), EuR 4-1991
- Schroll H.-V., Die strafrechtliche Verantwortung im Abwasserbereich,  
Wr. Mitteilungen 98, 1991
- Simlinger H., Der staatliche Schutz der Gewässer vor Immissionen, Diss. Uni Wien 1991
- Wöll P., Die Wasserrechtsgesetz-Novelle 1990, Merkblatt für die Gemeinden Tirols 63  
(1990) 8

MR Dr. Franz Oberleitner

Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft  
Stubenring 1  
1010 Wien