

## **Können Gesetze das Grundwasser schützen?**

**von Werner Kasper, Wien**

### **Rechtsgrundlagen**

Um auf diese Frage eingehen zu können ist zunächst zu klären, welche materiell-rechtlichen Bestimmungen für einen Grundwasserschutz in Frage kommen. Wasserrecht ist nach Art. 10 Bundesverfassungsgesetz Bundessache.

Die diesbezüglichen Regelungen sind im Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) in der geltenden Fassung enthalten.

Der Vollzug dieses Bundesgesetzes erfolgt in mittelbarer Bundesverwaltung, Wasserrechtsbehörde ist daher die Bezirksverwaltungsbehörde, der Landeshauptmann und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. Die Zuständigkeitsbestimmungen des WRG 1959 regeln, welche dieser Behörden für eine Angelegenheit in erster Instanz zuständig ist. Der ordentliche Instanzenzug ist jeweils zweigliedrig, als außerordentliche Rechtsmittel steht in jedem Fall die Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof offen.

Gewässerrelevante Bestimmungen finden sich über das Wasserrecht hinaus auch in anderen Bundes- oder Landesgesetzen, beispielsweise in der Gewerbeordnung, dem Forstrecht, dem Bergrecht, dem Naturschutzrecht, dem Raumordnungsrecht oder Baurecht. Das Wasserrecht regelte in seiner ursprünglichen Form im wesentlichen Fragen des Schutzes von Rechten am Wasser bzw. des Schutzes des Menschen und seiner Einrichtungen vor dem Wasser. Erst in der Folge, aber immerhin schon in der großen Wasserrechtsnovelle des Jahres 1959, wurde der Schutz des Mediums Wasser an sich Gegenstand rechtlicher Regelungen. Mit der immer mehr wachsenden Erkenntnis, daß der Schutz des Wassers letztlich Grundlage fast jeder Nutzung des Wassers durch den Menschen ist und die Gefahr von Übernutzungen in nahezu allen Bereichen besteht, hat dieser Schutzgedanke auch in die Normen bzw. ihren Vollzug immer mehr Eingang gefunden. Es ist dabei heute selbstverständlich, daß der Schutz sowohl ein quantitativer wie auch ein qualitativer sein muß.

### **Schutzbestimmungen**

Zurückkommend auf das Grundwasser ist festzuhalten, daß nach § 3 Abs. 1 lit. a das in einem Grundstück enthaltene unterirdische Wasser (Grundwasser) und das aus einem Grundstück zutage quellende Wasser, wenn nicht andere erworbene Rechte vorliegen, dem Grundeigentümer gehören.

Nach § 10 WRG 1959 bedarf der Grundeigentümer

zur Benutzung des Grundwassers für den notwendigen Haus- und Wirtschaftsbedarf keiner Bewilligung der Wasserrechtsbehörde, wenn die Förderung nur durch handbetriebene Pump- oder Schöpfwerke erfolgt oder wenn die Entnahme in einem angemessenen Verhältnis zum eigenen Grund steht. In allen anderen Fällen ist zur Erschließung oder Benutzung des Grundwasser die Bewilligung der Wasserrechtsbehörde erforderlich. § 12 Abs. 1 WRG 1959 legt fest, daß Maß und Art der zu bewilligenden Wassernutzung derart zu bestimmen ist, daß öffentliche Interessen nicht beeinträchtigt und bestehende Rechte nicht verletzt werden. Gemäß § 13 Abs. 1 hat sich dieses Maß der Wasserbenutzung nach dem Bedarf des Bewerbers und jenes natürlichen Wasserdargebot zu richten, das beim Grundwasser mit Rücksicht auf seine natürliche Erneuerung jeweils zur Verfügung steht.

Diese Bestimmungen legen der Behörde also sehr weitgehende Prüfungen vor Bewilligung einer Wassernutzung auf – der quantitative Schutz erscheint, sofern der Behörde entsprechende Beurteilungsgrundlagen vorliegen, weitgehend gegeben.

Hinsichtlich des qualitativen Gewässerschutzes lautet die Zielvorgabe in § 30 WRG 1959, daß alle Gewässer einschließlich des Grundwassers im Rahmen des öffentlichen Interesses und nach Maßgabe der folgenden Gesetzesbestimmungen so rein zu halten sind, daß die Gesundheit von Mensch und Tier nicht gefährdet und Grund- und Quellwasser als Trink-

wasser verwendet werden können. Unter Reinhaltung des Gewässers wird dabei die Erhaltung der natürlichen Beschaffenheit des Wassers in physikalischer, chemischer und biologischer Hinsicht, unter Verunreinigung jede Beeinträchtigung dieser Beschaffenheit und jede Minderung des Selbstreinigungsvermögens verstanden. § 31 trifft die sehr wesentliche Festlegung daß jedermann, dessen Anlagen, Maßnahmen oder Unterlassungen eine Einwirkung auf Gewässer herbeiführen können, seine Anlagen so herzustellen, instandzuhalten und zu betreiben oder sich so zu verhalten hat, daß eine Gewässerverunreinigung vermieden wird. Tritt dennoch die Gefahr einer Gewässerverunreinigung ein, so hat der Verpflichtete unverzüglich die zur Vermeidung einer Verunreinigung erforderlichen Maßnahmen zu treffen und die Behörde zu verständigen. Die Behörde hat dann tätig zu werden, wenn die zur Vermeidung einer Gewässerverunreinigung erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden.

Wer, aufgrund einer erteilten wasserrechtlichen Bewilligung oder wenn diese wegen Geringfügigkeit der Einwirkung nicht erforderlich ist, zur Einwirkung auf die Beschaffenheit von Gewässern berechtigt ist, hat nach § 33 WRG 1959 die ihm obliegenden Reinhaltungsverpflichtungen durchzuführen.

Waren die zur Reinhaltung getroffenen Vorkehrungen unzulänglich oder reichen sie im Hinblick auf die technische und wasserwirtschaftliche Entwicklung

nicht mehr aus, so sind sie unbeschadet des verliehenen Rechtes vom Wasserberechtigten in zumutbaren Umfang und gegebenenfalls schrittweise den Erfordernissen anzupassen.

§ 34 WRG 1959 ermöglicht den Behörden zum Schutz von Wasserversorgungsanlagen durch Bescheid Schutzgebiete zu bestimmen und Anordnungen über die Bewirtschaftung oder sonstige Benutzung von Grundstücken oder auch Gewässern zu treffen. Weiters können durch Verordnung Grundwasserschongebiete festgelegt werden in denen Maßnahmen, die sonst nicht einer Beurteilung durch die Wasserrechtsbehörde unterliegen, der Wasserrechtsbehörde anzuzeigen sind oder einer wasserrechtlichen Bewilligung bedürfen. Die sehr wesentliche Bestimmung des § 35 WRG 1959 ermöglicht Schutz- und Schongebiete auch für Wasservorkommen, die zur Sicherung des künftigen Trink- und Naturwasserbedarfes dienen, die Bestimmung geht also über den Schutz bestehender Rechte zur Wassernutzung weit hinaus.

In den angeführten rechtlichen Bestimmungen, die nur eine Auswahl darstellen, scheint also ein reichliches Instrumentarium zum Schutz von Quantität und Qualität des Grundwassers gegeben. Es erhebt sich zwangsläufig die Frage, warum es dann immer wieder dazu kommt, daß die Medien mehr oder minder spektakulär über Fälle der Grundwasser- verunreinigung oder der Grundwasserübernutzung berichten. Es sei dabei dahingestellt, ob es sich

tatsächlich immer um "Skandale" und "Vergiftungen" oder wie die Worte immer lauten, handelt.

Bei der Frage nach den Ursachen sollen hier drei Problemkreise an einzelnen gewählten Beispielen angesprochen werden.

### **Auslegungsprobleme**

Ziel der Gewässerreinigung nach § 30 Abs. 1 WRG 1959 ist u. a. .... daß die Gesundheit von Mensch und Tier nicht gefährdet .... wird. Dies bedeutet sicherlich, daß die Einbringung von akut toxisch wirkenden Stoffen in das Wasser unzulässig ist. Problematisch wird es bereits wenn es sich um Stoffe handelt, die nur synergistisch wirken, insbesondere, wenn die Synergismen nicht durch andere Wasserinhaltsstoffe entstehen. Ähnlich ist es bei Stoffen die nur latent schädlich sind oder deren Schädlichkeit nur vermutet wird, aber nicht nachgewiesen ist. Darüber hinaus ergibt sich die Frage ob, unabhängig von der Wirkung des Stoffes, nur "schädliche" Konzentrationen unzulässig sind oder die grundsätzliche Abwesenheit des Stoffes zu fordern ist.

Diese Überlegungen sind scheinbar theoretischer Art, in der täglichen Verwaltungspraxis ist der Sachverständige und die Behörde jedoch immer wieder damit unmittelbar konfrontiert.

§ 30 WRG 1959 definiert als weiteres Ziel daß .... Grund- und Quellwasser als Trinkwasser verwendet .... werden können. Wann ist Wasser "Trinkwasser"?

Wenn es in der in der Natur vorkommenden Form allen Kriterien entspricht oder wenn es durch technische Maßnahmen dahin gebracht werden kann, daß es zu Trinkwasser wird, d.h. wenn es noch aufbereitbar ist?

Zwei willkürlich herausgegriffene Fälle zeigen die Tragweite der Auslegungsproblematik die in vielen anderen Situationen gegeben ist und durch die rasche Entwicklung von Naturwissenschaft und Technik immer mehr an Bedeutung gewinnt.

### **Regelungsmängel**

Nur nicht eine fortschreitende Beeinträchtigung der Grundwasserqualität sondern auch eine fortschreitende Analysentechnik und neue Erkenntnisse der Hygiene stellen die Eignung von Wässern für die Trinkwassernutzung immer mehr in Frage – Wasserspender können entweder nicht genutzt werden oder das Wasser ist vor seiner Verwendung als Trinkwasser einer Aufbereitung zu unterziehen.

Durch wen sind die entsprechenden Anordnungen zu treffen?

Das Wasserrechtsgesetz regelt die Einflußnahme auf das Gewässer, seine Nutzung, aber nicht die Verwendung des Wassers – es enthält keine Bestimmungen zum Konsumentenschutz.

Die Bauordnung enthält Bestimmung hinsichtlich des baulichen Zustandes der Anlage, ob die Bestimmung, daß jedes Wohnobjekt eine einwandfreie Trinkwasserversorgung haben muß, auch dazu

herangezogen werden kann, Wasserversorgungsanlagen, die kein einwandfreies Trinkwasser liefern zu sperren oder Aufbereitungsanlagen vorzuschreiben ist zumindest umstritten.

Die Bestimmungen der Gewerbeordnung können sehr wohl zum Konsumentenschutz herangezogen werden – aber nur in Gewerbebetrieben, dies sind öffentliche Wasserversorgungsanlagen in der Regel nicht, private Einzelversorgungsanlagen, außerhalb von Gewerbebetrieben, nie.

Nach den Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes können "verdorbene Lebensmittel" aus dem Verkehr gezogen werden, darüber hinaus ist die Verpflichtung einer Anzeige an die Staatsanwaltschaft gegeben. Bestimmungen, nach denen eine Verpflichtung zur Wasseraufbereitung ausgesprochen werden kann, fehlen.

In einen anderen Bereich führen uns die "Erlöschensbestimmungen" des Wasserrechtsgesetzes in § 27 WRG 1959. Wasserrechte erlöschen im wesentlichen durch Verzicht auf das Recht, durch Zeitablauf bei befristeten Rechten oder durch Widerruf durch die Behörde in bestimmten Fällen. Vor dem Erlöschen hat die Behörde einmalige und letztmalige Vorkehrungen dem abtretenden Wasserberechtigten aufzuerlegen, um den Schutz öffentlicher Interessen und privater Rechte sicherzustellen.

Diese Regelung ist dann befriedigend, wenn durch Nichtausübung des Rechtes die Einflußnahme auf das Gewässer endet bzw. dieses Ende durch technische



Maßnahmen unmittelbar herbeigeführt werden kann. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Die Errichtung und der Betrieb von Abfalldeponien etwa ist aufgrund möglicher Einflußnahmen auf die Gewässer bewilligungspflichtig. Erlischt dieses Recht durch Verzicht oder Zeitablauf, so dürfen zwar zusätzliche Ablagerungen nicht mehr getätigt werden, die bereits durchgeführten Ablagerungen stellen jedoch ein Faktum dar, das nicht mehr zu ändern ist. Das Erlöschen des Rechtes entbindet den abtretenden Berechtigten seiner Verantwortung für das abgelagerte Material im Sinne des Verwaltungsrechtes.

Durch die sich in den letzten Jahrzehnten rasch entwickelnde Deponietechnik entsprechen viele Deponien nicht mehr jenen Anforderungen die heute zu stellen sind – es handelt sich um Altlasten. Die wasserwirtschaftlich richtige "letztmalige Vorkehrung" in diesen Fällen wäre der Auftrag zur Räumung der Deponie – dies ist jedoch rechtlich und sachlich unmöglich. Technische Sicherungsmaßnahmen an der Deponie selbst sind, abgesehen von dem hohen damit verbundenen Aufwand, in der Regel nur unvollkommen realisierbar. Auch hinsichtlich ihrer Vorschreibung bestehen Auslegungsprobleme bei den gesetzlichen Bestimmungen – das bestehende Recht nimmt auf alle jene Fälle, in denen nach Beendigung der Nutzung auch Einwirkung nicht wegfällt, keine Rücksicht.

Zunehmend zeigen sich Auswirkungen auf Gewässer, die nicht eigentlich mit Wassernutzungen verbunden

sind. Beispielhaft seien hier der Schadstoffeintrag aus der Luft und der durch bestimmte Formen der Intensivlandwirtschaft genannt. Die Erkenntnis dieser Probleme und ihrer Verknüpfung mit der Wasserwirtschaft sind relativ jung, in den normativen Regelungen haben sie noch keinen ausreichenden Niederschlag gefunden.

Das Wasserrechtsgesetz erhebt grundsätzlich die Forderung nach der Darlegung eines kausalen Zusammenhangs zwischen Ursache (Nutzung) und Wirkung (Einwirkung auf das Gewässer). Die jeweils in Rede stehende Nutzung ist dabei weitestgehend für sich isoliert zu betrachten.

Die Berücksichtigung von Summationswirkungen, von Langzeiteffekten, die Vernetzung unterschiedlichster Einwirkungen auf das Gewässer und synergistische Auswirkungen können dabei nur sehr unvollkommen berücksichtigt werden.

Hemmend wirkt dabei unser in vielen Fällen beschränktes Wissen über Zusammenhänge.

Als Forderung für die Zukunft muß die konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips erhoben werden.

Darunter ist insbesondere zu verstehen

- die Berücksichtigung der Begrenztheit der menschlichen Erkenntnisfähigkeit
- die Umkehr der Beweislast im methodischen Sinn
- die Aufgabe jedes Verdünnungsprinzips und
- die Anwendung der jeweils besten Technologien.

Die Forderung nach Anwendung des Vorsorgeprinzips leitet über zum dritten Problemkreis:

### **Vollzugsdefizite**

In dem Maß, in dem der Gewässerschutz ein Teilaspekt des Umweltschutzes wird, tritt der Nachteil der Regelung des Umweltschutzes als Querschnittsmaterie in den Vordergrund. Koordinationsmängel zwischen den einzelnen Behörden auch in einfachen, organisatorischen Fragen, erschweren eine effiziente Anwendung der Gesetze. Die, vielfach durch das Kompetenzprinzip vorgegebene, lineare Betrachtungsweise, die von den Behörden und ihren Sachverständigen angewendet, manchmal sogar gefordert wird, ist zwangsweise auch kontraproduktiv.

Eine falsch verstandene Bürgernähe der Verwaltung wirkt in gleicher Weise. Das Behördenorgan sieht sich oft als Diener des einzelnen Bürgers und nicht des Staates in seiner Gesamtheit. Hier spielt auch ein gewisser Pragmatismus mit – private Rechte und Interessen werden von den Trägern aus ureigenstem Interesse konsequent vertreten – die öffentlichen Interessen, die Interessen der Allgemeinheit, geraten dabei leicht in den Hintergrund. Hier ist hohes persönliches Engagement, breites Fachwissen und Standfestigkeit der Behörden und ihrer Organe notwendig.

### **Strafrecht und Gewässerschutz**

Abschließend sei auf einen weiteren Rechtsbereich im

Zusammenhang mit dem Gewässerschutz eingegangen – dem Strafrecht. Nach § 180 Strafgesetzbuch ist zu bestrafen, wer ein Gewässer so verunreinigt, daß dadurch eine Gefahr für Leib oder Leben eines anderen oder in großem Ausmaß eine Gefahr für Haustiere anderer oder für Tiere die dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegen, herbeigeführt wird. Ebenso ist zu bestrafen, wer entgegen einer bestehenden Rechtsvorschrift ein Gewässer oder die Luft so verunreinigt, daß dadurch eine der genannten Gefahren herbeigeführt werden kann.

Nach § 84 der Strafprozeßordnung sind alle öffentlichen Behörden und Ämter schuldig strafbare Handlungen sogleich dem Staatsanwalt des zuständigen Gerichtes anzuzeigen.

Der allgemeine gesellschaftliche Trend geht dahin, strafbare Handlung zu entkriminalisieren. Im Bereiche des Umweltschutzes sollte dies nicht der Fall sein. Umweltschutzdelikte sollten viel mehr wesentlich mehr kriminalisiert werden, sie gelten (bedauerlicherweise) bisher noch sehr oft als „Kavaliersdelikte“ – erst in jüngster Zeit ist eine gegenläufige Entwicklung bemerkbar.

### **Ausblick**

Können also Gesetze das Grundwasser schützen? Die Frage ist grundsätzlich mit ja zu beantworten, Voraussetzung allerdings ist daß

- moderne, der naturwissenschaftlichen Entwicklung angepaßte Rechtsnormen vorhanden sind

- ein konsequenter Vollzug dieser Normen personell und fachlich sichergestellt wird und
- insbesondere die Akzeptanz der Ziele und des Inhaltes dieser Normen in breitesten Bevölkerungskreisen sichergestellt ist.

Es ist der Verwaltung nicht möglich die Einhaltung einer Norm zu erzwingen wenn nicht der grundsätzliche Wille besteht sie einzuhalten – eine lückenlose Überwachung ist nicht nur unmöglich sondern würde uns zum Polizeistaat führen.

Grundlegend in diesem Zusammenhang ist, daß jedermann erkennt, daß die Umwelt, das Gewässer, ein Gemeinschaftsgut ist, dessen Nutzung nur im Rahmen bestimmter Regeln möglich ist und kein freies Gut, das jedermann zur Verfügung steht. Daraus folgert, daß der Umweltschutz, der Gewässerschutz einen Preis hat – sowohl im materiellen wie auch im ideellen Sinne.

Die Schutzziele sind nur dann zu erreichen, wenn uns dies bei jeder unserer Handlungen bewußt ist.

(Manuskript erstellt im Juni 1987.)

**Anschrift des Verfassers:**

Dipl. Ing. Werner Kasper  
Amt der Nö Landesregierung  
Abteilung B/9  
Operngasse 21  
1040 Wien