

## Groundwater Dimensions 7

# Rechtliche Fragen im Grundwassermanagement

Gutachterlicher Vermerk zur Umsetzung  
der EU-WRRL angesichts zukünftiger  
Unsicherheiten und sozial-ökologischer  
Wechselwirkungen

Caroline Douhaire, Mathea Schmitt, Fanny Frick-Trzebitzky



## Zu dieser Reihe

**Groundwater Dimensions** ist eine Publikationsreihe der Nachwuchsforschungsgruppe „regulate – Regulation von Grundwasser in telegekoppelten sozial-ökologischen Systemen“. Das Bundesministerium für Bildung, Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) fördert regulate im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) [www.fona.de](http://www.fona.de) im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UU2003A. regulate ist Teil der Fördermaßnahme „Nachwuchsgruppen in der Sozial-ökologischen Forschung“. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen.

Grundwasser ist eine der wichtigsten Trinkwasserquellen weltweit und eine zentrale Ressource zur Nahrungsmittelproduktion. Als Lebensraum für endemische Organismen zeichnet es sich zudem durch eine einzigartige Biodiversität aus. Trotz der wichtigen Bedeutung für Ökosysteme und für den Menschen ist die Ressource Grundwasser durch Klimawandel, Übernutzung und Verschmutzung gefährdet. Eine besondere Rolle spielen dabei Einflussgrößen, die jenseits der Grenzen lokaler sozial-ökologischer Systeme liegen. Ziel dieser Reihe ist es, unterschiedliche Perspektiven auf die Art und Weise, wie Grundwasser in Europa geprägt wird, zusammenzutragen. Dazu zählen z.B. hydrologische, geografische, ethnografische und ökologische Ansätze sowie inter- und transdisziplinäre Herangehensweisen zur Beforschung und Gestaltung von Grundwasser und -management.

Groundwater Dimensions 7

**Rechtliche Fragen im  
Grundwassermanagement**

Gutachterlicher Vermerk zur Umsetzung  
der EU-WRRL angesichts zukünftiger  
Unsicherheiten und naturräumlicher  
Wechselwirkungen

Rechtsanwältin Dr. Caroline Douhaire, LL.M.  
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte, Berlin

Mathea Schmitt LL.M.  
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte, Berlin

Dr. Fanny Frick-Trzebitzky  
Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, 2026

---

## Impressum

### Herausgeber

Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) GmbH  
Hamburger Allee 45  
60486 Frankfurt am Main  
[www.isoe.de](http://www.isoe.de)

Die PDF-Version ist unter [www.isoe.de/forschung-und-lehre/publikationen](http://www.isoe.de/forschung-und-lehre/publikationen) frei verfügbar (Open Access)  
DOI: 10.5281/zenodo.20086186  
CC BY-SA 4.0 international

### Autorinnen

Caroline Douhaire, LL.M. und Mathea Schmitt, LL.M. Kanzlei Geulen & Klinger (Verfasserinnen des Haupttextes)  
Fanny Frick-Trzebitzky, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) (redaktionelle Überarbeitung)

### Zitiervorschlag

Douhaire, Caroline, Mathea Schmitt, Fanny Frick-Trzebitzky (2026): Rechtliche Fragen im Grundwassermanagement. Gutachterlicher Vermerk zur Umsetzung der EU-WRRL angesichts zukünftiger Unsicherheiten und sozial-ökologischer Wechselwirkungen. Groundwater Dimensions 7. Frankfurt am Main: Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE). <https://doi.org/10.5281/zenodo.20086186>

### Förderhinweis

Das Bundesministerium für Bildung, Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) förderte das Projekt regulate im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) [www.fona.de](http://www.fona.de) im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UU2003A. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen.

**Titelbild:** Yuliko – stock.adobe.com

### Kontakt

Dr. Fanny Frick-Trzebitzky  
[fanny.frick@isoe.de](mailto:fanny.frick@isoe.de)  
[www.isoe.de](http://www.isoe.de)  
[www.regulate.de](http://www.regulate.de)

## Zusammenfassung

In dem vorliegenden juristischen Gutachten, das im Rahmen der Nachwuchsforschungsgruppe *regulate* in Auftrag gegeben wurde, werden ausgewählte Rechtsfragen hinsichtlich der Regulation von Grundwasser in telegekoppelten sozial-ökologischen Systemen erörtert. Der Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Prämisse, dass Grundwasser im Anthropozän in neue räumliche und zeitliche Zusammenhänge gestellt wird, die von der bestehenden Wasser- und Naturschutzgesetzgebung der EU nur unzureichend erfasst werden. Ziel der vorliegenden gutachterlichen Untersuchung ist die Identifizierung bestehender Gesetzeslücken sowie die Präsentation von Optionen für weiterentwickelte Rechtsinstrumente des Grundwasserschutzes.

Im Rahmen der Untersuchung werden folgende Aspekte beleuchtet: (1) Die rechtlichen Konsequenzen des voraussichtlichen Nichterreichens der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für den guten mengenmäßigen und chemischen Zustand des Grundwassers bis zum Jahr 2027. (2) Die Handlungsspielräume lokaler Genehmigungsbehörden – am Beispiel des Landkreises Mansfeld-Südharz – bei der Berücksichtigung von Fernwirkungen der Fernwasserversorgung, einschließlich der Sicherung ungenutzter Grundwasserkörper für Notfallversorgung und Ökosystemschutz. (3) Der unionsrechtliche Rahmen für das Grundwasser als Lebensraum. (4) Mögliche Instrumente, insbesondere Schutzgebiete, zum Schutz von Grundwasserökosystemen. (5) Der rechtliche Umgang mit Karstsystemen an der Schnittstelle von Oberflächen- und Grundwasserrecht. (6) Beispiele für die Anwendung des Verursacherprinzips in grenzüberschreitenden Konstellationen.

Die vorliegende Studie identifiziert Defizite des geltenden Rechts und entwickelt Vorschläge zur Fortentwicklung des Wasser- und Naturschutzrechts im Anschluss an die europäische Wasserresilienzstrategie 2025 und die deutsche Nationale Wasserstrategie 2023.

## Abstract

As part of the *regulate* junior research group, a legal study was commissioned that addresses selected legal issues relating to the regulation of groundwater in telecoupled socio-ecological systems. The study is based on the premise that, in the Anthropocene, groundwater is being placed in new spatial and temporal contexts that are not adequately covered by existing EU water and nature conservation legislation. This legal expert study aims to identify existing legal gaps and present options for the further development of legal instruments for groundwater protection.

The study highlights the following aspects: (1) The legal consequences of probable failure to achieve the Water Framework Directive's (WFD) objectives for the good quantitative and chemical status of groundwater by 2027. (2) It also considers the scope for action of local licensing authorities, using the example of the Mansfeld-Südharz district, in relation to the long-term effects of long-distance water supply, including the securing of unused aquifers for emergency supply and ecosystem protection. (3) The EU legal framework for groundwater as a habitat. (4) Possible instruments for protecting groundwater ecosystems, particularly protected areas. (5) The legal treatment of karst systems at the interface between surface water and groundwater law. (6) Examples of the application of the polluter pays principle in cross-border contexts.

This study identifies shortcomings in current legislation and makes proposals for further developing water and nature conservation legislation in line with the European Water Resilience Strategy 2025 and the National Water Strategy 2023.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>1 Vorwort</b>	<b>8</b>
<b>2 Nichterreichen der Ziele für guten Zustand des Grundwassers bis 2027</b>	<b>9</b>
2.1 Problemstellung	9
2.2 Überblick über die Vorgaben der WRRL	10
2.3 2027 als Enddatum der verlängerten Frist	11
2.4 Konsequenz: Fortführung der Bewirtschaftungsplanung nach 2027	12
2.5 Folgen der Nichteinhaltung	13
2.6 Ergebnis	14
<b>3 Fernwirkungen auf Grundwasser regulieren, Grundwasserschutz auf kommunaler Ebene sicherstellen</b>	<b>14</b>
3.1 Problemstellung	14
3.2 Wegfall des Schutzgebietsstatus	15
3.3 Wegfall des Schutzes nach Art. 7 Abs. 2, 3 WRRL	17
3.4 Wegfall der Vorgaben der TrinkWEGV	18
3.5 Fortgeltung allgemeiner Vorgaben zum Grundwasserschutz	18
3.6 Möglichkeiten der Erhaltung des WSG-Status	20
3.6.1 Erforderlich für das Wohl der Allgemeinheit	20
3.6.2 Künftige Wasserversorgung	22
3.6.3 Schutz vor nachteiligen Einwirkungen	23
3.7 Ergebnis	23
<b>4 Rechtsschutz für Grundwasserökosysteme</b>	<b>23</b>
4.1 Problemstellung	24
4.2 Derzeitiges Fehlen expliziter Vorgaben	24
4.2.1 Unionsrecht	24
4.2.2 Nationales Recht	25
4.3 Denkbare Instrumente für einen vermehrten Schutz des Grundwassers als Lebensraum	26
<b>5 Regulierung von Grundwasser im Karst</b>	<b>27</b>
5.1 Problemstellung	27
5.2 Rechtlicher Rahmen zur Abgrenzung von Oberflächengewässern und Grundwasser	28
5.2.1 Unionsrecht	28
5.2.2 Nationales Recht	33
5.3 Ergebnis	35
<b>6 Umsetzung des Verursacherprinzips in grenzübergreifenden Zusammenhängen</b>	<b>36</b>
6.1 Problemstellung	36
6.2 Umsetzung des Verursacherprinzips im Wasserrecht	36
6.3 Ergebnis	39
<b>7 Nachwort</b>	<b>39</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CIS	Common Implementation Strategy
DüV	Düngeverordnung
EuGHVfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
GWRL	Grundwasserrichtlinie
GrwV	Grundwasserverordnung
GVE/ha	Großvieheinheit je Hektar
i.V.m	in Verbindung mit
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
lit.	Buchstabe (in Aufzählungen)
LSA	Landesrecht Sachsen-Anhalt
OGewV	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzmittelgesetz
TrinkwEGV	Trinkwassereinzugsgebieteverordnung
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
VAwS	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdeten Stoffen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet
WSG-VO	Wasserschutzgebietsverordnung

# 1 Vorwort

Grundwasserkörper sind durch Klimawandel, Übernutzung und Verschmutzung gefährdet – vor dem Hintergrund des globalen Wandels sowie des Auslaufens der Frist zur Zielerreichung der EU-Wasser-rahmenrichtlinie (WRRL)<sup>1</sup> ergeben sich umfassende Anpassungsbedarfe und das Potenzial für Konflikte auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene. Die Gründe für die Nichterreichung liegen im Zusammenspiel diverser Faktoren, darunter die regionalen Unterschiede in der Verfügbarkeit des Grundwassers, heterogene hydrogeologische Bedingungen, Auswirkungen des Klimawandels, die Anwendung nicht nachhaltiger Nutzungspraktiken sowie veraltete Nutzungsrechte.<sup>2</sup> Der Bedarf an juristischer Klärung nimmt dabei kontinuierlich zu, da die Fragestellung „Wie kann Grundwasser nachhaltig bewirtschaftet werden?“ auch rechtliche Implikationen aufweist.

In der Nachwuchsforschungsgruppe *regulate* (2020–2025) wurden Herausforderungen in der Regulation von Grundwasser aus einem Mehrebenen-Ansatz heraus betrachtet. In die Untersuchungen wurden sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure sowie die Governancekompetenzen und -kapazitäten auf verschiedenen politischen Ebenen einbezogen. Dabei wurde insbesondere auf Fernwirkungen auf das Grundwasser eingegangen, die bedeutend sind, aber in Forschung und Regulierung wenig Berücksichtigung finden.<sup>3</sup> Lokale Probleme hinsichtlich der Qualität und Verfügbarkeit des Grundwassers sind indes oft auch auf sozioökonomische und politische Verflechtungen in anderen Regionen zurückzuführen.<sup>4</sup> Die Ergebnisse des Berichts der EU-Kommission zum Umsetzungsstand der WRRL 2025 legen nahe, dass durch die Umsetzung der WRRL das Wissen und das Verständnis über den Zustand der europäischen Gewässer sukzessive erweitert worden sind. Die Realisierung der Richtlinie wurde jedoch durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert.<sup>5</sup> Bedarfsspitzen und Infrastrukturen zur Fernwasserversorgung gefährden die lokale Notversorgung und den Schutz von Grundwasserökosystemen, wo diese nicht über die Trinkwasserverordnung geschützt sind.<sup>6</sup> Die Verankerung von Grundwasserökosystemen als Schutzgut ist noch in den Kinderschuhen, auch weil sie noch wenig erfasst sind.

Das vorliegende Gutachten klärt die aktuelle Rechtslage in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie und den Schutz von Grundwasser durch die räumliche Planung (Schutzgebiete). Darüber hinaus stellt es Überlegungen an, wie ein umfassender Schutz von Grundwasserökosystemen rechtlich verankert werden könnte. Das Gutachten ist damit nicht nur für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie relevant, sondern auch für weitere Politiken der europäischen Wasserbewirtschaftung: Im Juni 2025 verabschiedete die EU-Kommission die europäische Wasserresilienzstrategie. Ein zentrales Anliegen dieser Strategie besteht in der Wiederherstellung und dem Schutz des Wasserkreislaufs, wodurch die Grundlage für eine nachhaltige Wasserversorgung erhalten werden soll.<sup>7</sup> Die nationale Wasserstrategie Deutschlands wurde im März 2023 durch das Kabinett verabschiedet und definiert einen Handlungsrahmen für

---

<sup>1</sup> Wasserrahmenrichtlinie: WRRL, Richtlinie (2000/60/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 0001–0073), verfügbar unter: [EUR-Lex - 02000L0060-20141120 - EN - EUR-Lex](https://eur-lex.europa.eu/lexUri.do?uri=CELEX:32000L0060-20141120-EN), zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>2</sup> ISOE: regulate – Nachhaltiges Management von Grundwasser in Europa, verfügbar unter: <https://www.isoe.de/forschung-und-lehre/nachwuchsgruppe-regulate>, zuletzt abgerufen am 25.11.2025.

<sup>3</sup> Rose, Michael, Jens Newig (2023): Umwelt-Governance und Partizipation. In: Marquardt, Jens et al. (Hg.): Ökologie und Ideologie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–16.

<sup>4</sup> Regulate: Telecoupling. Groundwater Regulation, verfügbar unter: <https://regulate-project.eu/telecoupling>, zuletzt abgerufen am 25.11.2025.

<sup>5</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) vom 4. Februar 2025, COM(2025) 2 final. S. 15.

<sup>6</sup> Kuhn, David, Robert Luetkemeier, Fanny Frick-Trzebitzky, Linda Söller, Kristiane Fehrs (2024): Infrastructural lock-ins in the temporal and spatial development of a long-distance water transfer in Germany. *Journal of Hydrology* 634 (131070).

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2025): Europäische Wasserresilienzstrategie, verfügbar unter: <https://circabc.europa.eu/ui/group/1c566741-ee2f-41e7-a915-7bd88bae7c03/library/b560bc22-6a61-4b63-b62b-a7fe890ea177/details>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

ein modernes Wassermanagement sowie für einen systematisch bewussteren Umgang mit der Ressource Wasser.<sup>8</sup> Dieses juristische Gutachten bietet einen Beitrag und Anstoß für weitere Ausarbeitungen zur nachhaltigen Grundwasserbewirtschaftung. Das Gutachten (Textfarbe Schwarz) wurde von der Kanzlei Geulen & Klinger am 25.02.2025 im Auftrag des Instituts für sozial-ökologische Forschung (ISOE) für das Projekt *regulate* erstellt. Ergänzende Textabschnitte (Textfarbe Blau) dienen vor allem der Einbettung der Fragestellungen in die gegenwärtige Situation in der Grundwasserregulierung.

## 2 Nichterreichen der Ziele für guten Zustand des Grundwassers bis 2027

Die in der WRRL formulierten Ziele für den guten mengenmäßigen und den guten chemischen Zustand von Grundwasser bis 2027 werden absehbar nicht flächendeckend in Europa erreicht. 91% der Grundwasserkörper befinden sich derzeit in einem guten quantitativen und 78% in einem guten chemischen Zustand.<sup>9</sup> Hindernisse in der Zielerreichung sind vielfältig und werden in der Literatur vielfach aufgegriffen.<sup>10</sup> Gerade mit Blick auf den Status von Grundwasser ist zu beachten, dass die WRRL in den 1990er Jahren von Vertreter\*innen der damaligen Mitgliedstaaten formuliert und verabschiedet wurde.<sup>11</sup> Seither hat die EU-Erweiterung insbesondere in Südosteuropa stattgefunden, also in Regionen mit hydrogeologischen Naturräumen, die sich deutlich von denen im westlichen Europa unterscheiden (vgl. Abschnitt 5: Regulierung von Grundwasser im Karst).

Europäisierung erfolgt hierbei nicht erst mit der Eingliederung von neuen Mitgliedstaaten. Bereits in der Anwartschaft auf EU-Mitgliedschaft sind die betreffenden Staaten bemüht, EU-Recht und -Richtlinien anzuwenden.<sup>12</sup> Gerade für neuere und zukünftige Mitgliedstaaten stellt das Erreichen der Ziele für den guten mengenmäßigen und chemischen Zustand gemäß der in der Grundwasserrichtlinie (GWRL)<sup>13</sup> anzuwendenden Indikatoren bis 2027 eine Herausforderung dar.

**Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Welche rechtlichen Folgen wird das Nichterreichen der Ziele für den Grundwasserzustand bis 2027 für die Mitgliedstaaten haben?**

### 2.1 Problemstellung

Die Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (im Folgenden „Wasserrahmenrichtlinie“, WRRL) schreibt verbindliche Gewässerschutzziele vor, welche ursprünglich bis 2015 zu erreichen waren, wobei unter bestimmten Bedingungen die Frist bis 2027 ausgedehnt werden konnte. Mit Blick auf das nahende

---

<sup>8</sup> BMUV: Nationale Wasserstrategie. Kabinettsbeschluss vom 15. März 2023. Berlin

<sup>9</sup> WISE Freshwater (2024): Water Framework Directive, verfügbar unter: <https://water.europa.eu/freshwater/europe-freshwater/water-framework-directive>, zuletzt abgerufen am 25.11.2025.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Breuer, Rüdiger (2007): Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. *Natur und Recht* 29, S. 503–513; Rimmert, Marlene, Lucie Baudoin, Benedetta Cotta, Elisa Kochskämper, Jens Newig (2020): Participation in river basin planning under the Water Framework Directive – Has it benefitted good water status? *Water Alternatives* 13 (3), S. 484–512.

<sup>11</sup> Fried, Jean, Philippe Quevauviller, Elisa Vargas Amelin (2018): Groundwater governance in the European Union, its history and its legislation: an enlightening example of groundwater governance. In: Vollholth, Karen G. et al. (Hg.): *Advances in Groundwater Governance*. Leiden: CRC Press/Balkema, S.463–482.

<sup>12</sup> Schimmelfennig, Frank (2010): Europeanisation Beyond the Member States. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy* 8 (3), S. 319–339.

<sup>13</sup> Grundwasserrichtlinie: Richtlinie (2006/118/EG) des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (ABl. L 372/19 vom 27. Dezember 2006), verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32006L0118>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

Ende dieser erweiterten Frist und die weiter bestehenden Schwierigkeiten bei der Zielerreichung soll untersucht werden, wie das Bewirtschaftungsregime der WRRL nach dem Jahr 2027 fortzusetzen ist.

## 2.2 Überblick über die Vorgaben der WRRL

Mit der WRRL wurden europaweit Umweltziele unter anderem für Grundwasserkörper aufgestellt. In Deutschland wurde die WRRL umgesetzt im Wasserhaushaltsgesetz (WHG), in der Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (OGewV), in der Grundwasserverordnung (GrwV) und in den Landeswassergesetzen.<sup>14</sup>

Zu den in Art. 4 WRRL festgesetzten Zielen gehört die Erreichung eines guten Zustands im Grundwasser und in Oberflächengewässern. Für das Grundwasser umfasst dieses sog. Verbesserungsgebot die Erreichung eines guten Zustands. Art. 4 Abs. 1 lit. b ii) WRRL schreibt in dieser Hinsicht vor:

„ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen;“

Der gute Grundwasserzustand ist in Art. 2 Nr. 20 WRRL definiert als der Zustand eines Grundwasserkörpers, der sich in einem zumindest „guten“ mengenmäßigen und chemischen Zustand befindet. Was unter dem guten mengenmäßigen und chemischen Zustand zu verstehen ist, ergibt sich im Einzelnen aus Art. 2 Nr. 25 i.V.m. Tabelle 2.3.2 des Anhangs V, Nr. 26 WRRL.

In zeitlicher Hinsicht sieht die WRRL vor, dass der gute Grundwasserzustand „spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie“ einzuhalten ist. Da die Richtlinie am 22. Dezember 2000 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften<sup>15</sup> veröffentlicht wurde und damit in Kraft getreten ist (Art. 25 WRRL), ist dieses ursprüngliche Zieldatum am 22. Dezember 2015 abgelaufen.

Die Verpflichtung zur Zielerreichung bis zu diesem Datum gilt jedoch „vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß [Art. 4] Absatz 4“. Dieser sieht vor, dass die in Absatz 1 vorgesehenen Fristen unter bestimmten Bedingungen verlängert werden können. Zudem sind in Art. 4 Abs. 5 bis 7 WRRL verschiedene Ausnahmetatbestände vorgesehen, die unter engen Bedingungen eine Zielabsenkung, vorübergehende oder sogar länger andauernde Zielverfehlung rechtfertigen können.

Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Ziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL innerhalb dieses Fristenregimes erreichen, sieht die WRRL zwei Planungsinstrumente vor:

Nach Art. 11 WRRL müssen die Mitgliedstaaten für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm erstellen, um die Ziele gemäß Art. 4 zu verwirklichen. Das erste Maßnahmenprogramm musste bis zum 22. Dezember 2009 aufgestellt sein, die darin vorgesehenen Maßnahmen mussten bis zum 22. Dezember 2012 umgesetzt sein, vgl. Art. 11 Abs. 7 i.V.m. Art. 25 WRRL. Die Maßnahmenprogramme sollten

---

<sup>14</sup> UBA, Wasserrahmenrichtlinie, 12. Oktober 2022, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/wasserrahmenrichtlinie#undefined>, zuletzt abgerufen am 14.02.2025.

<sup>15</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Dezember 2000, 43. Jahrgang, L 327, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:327:FULL>, zuletzt abgerufen am 21.02.2025.

bis spätestens zum 22. Dezember 2015 und „danach alle sechs Jahre überprüft und nötigenfalls aktualisiert“ werden, wobei im Rahmen der Aktualisierung geänderte Maßnahmen innerhalb von drei Jahren in die Praxis umzusetzen sind, vgl. Art. 11 Abs. 8 i.V.m. Art. 25 WRRL.

Neben den Maßnahmenprogrammen sind nach Art. 13 WRRL Bewirtschaftungspläne für die einzelnen Einzugsgebiete zu erstellen, welche die in Anhang VII genannten Informationen enthalten. Zu diesen Informationen zählen u.a. die Ausweisung der verschiedenen Wasserkörper, eine Zusammenfassung der Belastungen und des Maßnahmenprogramms. In den Bewirtschaftungsplänen sind zudem die in Anspruch genommenen Fristverlängerungen oder Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL anzugeben und zu begründen. Die Bewirtschaftungspläne legen somit das konkrete Zielniveau fest, das mithilfe der im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen zu erreichen ist. Hieraus ergibt sich eine enge Verknüpfung zwischen Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan. Die ersten Bewirtschaftungspläne mussten spätestens bis zum 22. Dezember 2009 erstellt werden, vgl. Art. 13 Abs. 6 i.V.m. Art. 25 WRRL. Sie waren spätestens bis zum 22. Dezember 2015 zu aktualisieren und sind „danach alle sechs Jahre“ zu überprüfen und zu aktualisieren, vgl. Art. 13 Abs. 7 i.V.m. Art. 25 WRRL.

Aus den Vorgaben in Art. 11 Abs. 8 und Art. 13 Abs. 7 WRRL ergibt sich somit eine Verpflichtung zur Aktualisierung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen „alle sechs Jahre“, weshalb allgemein von sechsjährigen Bewirtschaftungszyklen auszugehen ist.

### 2.3 2027 als Enddatum der verlängerten Frist

In dem oben beschriebenen Fristenregime kommt dem Jahr 2027 eine besondere Bedeutung zu. Vielfach wird dieses Jahr als letzte, endgültige Frist der Zielerreichung dargestellt. Dies bedarf jedoch einer genaueren Differenzierung.

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass die WRRL das Jahr 2027 oder eine Frist von 17 Jahren ab Inkrafttreten an keiner Stelle explizit vorsieht.

Jedoch sieht Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL eine Begrenzung der Maximaldauer der Fristausdehnung vor, indem er regelt, dass die Verlängerungen der in Absatz 1 vorgesehenen Fristen „nicht über den Zeitraum zweier Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet hinausgehen“ dürfen. Wie oben gesehen, ist der Zeitraum für eine Aktualisierung sechs Jahre, Art. 13 Abs. 7 WRRL. Hieraus ergibt sich, dass der Zeitpunkt der Zielerreichung, der ursprünglich für den 22. Dezember 2015 vorgesehen war, längstens um 12 Jahre, also bis zum 22. Dezember 2027 verschoben werden darf.

Gleichwohl sind auch Fristverlängerungen über dieses Datum hinaus möglich. Denn Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL nimmt von der Maximalbegrenzung der Fristverlängerung die Fälle aus, in denen sich die Ziele „aufgrund der natürlichen Gegebenheiten“ nicht bis zum 22. Dezember 2027 erreichen lassen. Fristverlängerungen über den 22. Dezember 2027 hinaus sind somit nur aus dem in Art. 4 Abs. 4 lit. a iii) WRRL genannten Grund, dass „die natürlichen Gegebenheiten [...] keine rechtzeitige Verbesserung des Zustands der Wasserkörper zu[lassen]“ zulässig. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass die anderen in Art. 4 Abs. 4 lit. a WRRL genannten Fristverlängerungsgründe, also das Entgegenstehen von „Gründen der technischen Durchführbarkeit“ und „unverhältnismäßig hohen Kosten“, keine Zielverfehlung über den 22. Dezember 2027 hinaus rechtfertigen können.

„Natürliche Gegebenheiten“ umfassen nach dem Verständnis der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) alle natürlich in einem Einzugsgebiet ablaufenden Prozesse und Charakteristiken, welche die Geschwindigkeit der natürlichen Wiederherstellung des guten Zustandes oder Potentials von Wasserkörpern bestimmen (z.B. hydrologisch, morphologisch, hydrogeologisch, chemisch, ökologisch

usw.), darunter auch Umstände, unter denen der Wiederherstellungsprozess durch Folgewirkungen früherer menschlicher Aktivitäten – einschließlich künstlich hergestellter Stoffe – verzögert wird (z.B. Bergbau).<sup>16</sup> In der Rechtsprechung wurde klargestellt, dass der Verlängerungstatbestand der natürlichen Gegebenheiten nicht an die Wahl einer bestimmten Maßnahme anknüpft, sondern vielmehr voraussetzt, dass eine ordnungsgemäß gewählte Maßnahme fristgerecht umgesetzt wurde bzw. innerhalb der gesetzlich vorgegebenen dreijährigen Frist der § 84 Abs. 2 WHG, Art. 11 Abs. 7, Abs. 8 WRRL noch umgesetzt wird.<sup>17</sup> Die Regelung trage so dem Grundsatz Rechnung, dass sich nicht rechtswidrig verhält, wer alles ihm Mögliche getan hat („ultra posse nemo obligatur“).<sup>18</sup> Es kommt also auf die objektive Unmöglichkeit der Zielerreichung an. Raum für die Wahl solcher Maßnahmen, die langsamer wirken als andere zur Verfügung stehende Maßnahmen, lässt der Fristverlängerungsgrund der natürlichen Gegebenheiten daher nicht.<sup>19</sup>

Aus diesen strengen Anforderungen an eine nach 2027 allein zulässige Fristverlängerung aufgrund natürlicher Gegebenheiten ergibt sich eine erhebliche Verschärfung des Anforderungsniveaus für den Zeitraum nach 2027. Denn während der Fristverlängerungsgrund der unverhältnismäßigen Kosten es zulässt, auf objektiv verfügbare Maßnahmen zu verzichten und damit die Zielerreichung bewusst zu verzögern, greift der Fristverlängerungsgrund der natürlichen Gegebenheiten nur, wenn zwar alle Maßnahmen zur Zielerreichung umgesetzt wurden, eine frühere Zielerreichung aber aufgrund der natürlichen Gegebenheiten objektiv unmöglich ist.<sup>20</sup>

## 2.4 Konsequenz: Fortführung der Bewirtschaftungsplanung nach 2027

Aus dem oben Gesagten folgt, dass der 22. Dezember 2027 nicht als finale Frist der Bewirtschaftungsplanung zu qualifizieren ist, sondern lediglich den Zeitpunkt benennt, ab dem Fristverlängerungen nur unter verschärften Bedingungen zulässig sind.

Dass die Bewirtschaftungsplanung auch nach dem Jahr 2027 fortzuführen ist, folgt auch eindeutig aus dem Wortlaut der Art. 11 Abs. 8 und Art. 13 Abs. 7 WRRL, die vorsehen, dass die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach der erstmaligen Aktualisierung „alle sechs Jahre“ zu aktualisieren sind. Diese Verpflichtung zur periodischen Aktualisierung der Bewirtschaftungsplanung unterliegt somit keiner zeitlichen Begrenzung, sondern gilt zeitlich unbeschränkt bis zum Zeitpunkt des Außerkrafttretens der Richtlinie. Ein solches Außerkrafttreten ist in der WRRL nicht vorgesehen. Es greifen somit die allgemeinen Grundsätze zum Bestand von Rechtsakten der EU. Hiernach entfalten Rechtsakte der EU, wozu nach Art. 288 AEUV auch Richtlinien zählen, solange Rechtswirkung, bis sie aufgehoben, zurückgenommen, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage für nichtig erklärt oder infolge eines Vorabentscheidungsverfahrens oder einer Rechtswidrigkeitseinrede für ungültig erklärt wurden.<sup>21</sup>

Für das Schicksal der WRRL bedeutet dies, dass die Ziele der WRRL auch nach 2027 rechtsverbindlich bleiben, solange die Richtlinie weder aufgehoben noch zurückgenommen wurde. Die Verpflichtung, im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen, bleibt ebenfalls be-

<sup>16</sup> LAWA, Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 29 und § 47 Absatz 2 WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und abweichenden Bewirtschaftungszielen nach § 30 und § 47 Absatz 3 Satz 2 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL), 28. Februar 2020, S. 4, verfügbar unter: [https://www.lawa.de/documents/LAWA-VV\(2020\)/lawa-handlungsanleitung\\_fristverl\\_1591776362.pdf](https://www.lawa.de/documents/LAWA-VV(2020)/lawa-handlungsanleitung_fristverl_1591776362.pdf), zuletzt abgerufen am 10.03.2025.

<sup>17</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, juris Rn. 191; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 29, Rn. 8; Ginzky, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, WHG, Stand: Juli 2020, § 29, Rn. 4; Reese, in: Schink/Fellenberg, WHG, 2021, § 29, Rn. 5.

<sup>18</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, juris Rn. 191; Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 29, Rn. 8; Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Januar 2023, § 29 WHG, Rn. 15.

<sup>19</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, juris Rn. 191.

<sup>20</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023, 7 KS 8/21, juris, Rn. 194.

<sup>21</sup> EuGH, Urteil vom 15. Juni 1994, C-137/92 P, Rn. 48; Urteil vom 8. Juli 1999, C-200/92 P, Rn. 69; Urteil vom 8. Juli 1999, C-234/92, Rn. 55; Urteil vom 8. Juli 1999, C-235/92, Rn. 96; Urteil vom 8. Juli 1999, C-245/92 P, Rn. 93; Urteil vom 5. Oktober 2004, C-475/01, Rn. 18.

stehen und wird insoweit verschärft, als dass Fristverlängerungen nur noch unter sehr engen Bedingungen in Anspruch genommen werden dürfen. Davon unberührt bleiben die Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 5–7 WRRL, welche aber ebenfalls nur unter strengen Anforderungen zulässig sind.

## 2.5 Folgen der Nichteinhaltung

Werden die Ziele der WRRL verfehlt, ohne dass dies durch eine zulässige Inanspruchnahme einer Fristverlängerungsmöglichkeit (ab 2027 stark eingeschränkt) oder Ausnahmeregelung gedeckt ist, kann diese Nichtumsetzung der Richtlinie auf mehreren Wegen verfolgt werden.

In Betracht käme zunächst ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland nach Art. 258–260 AEUV. Nach Art. 258 AEUV kann die Europäische Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) Klage erheben, mit dem Ziel, feststellen zu lassen, dass von Seiten eines Mitgliedstaates Unionsrecht verletzt wurde.<sup>22</sup> Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens steht jedoch im Ermessen der Kommission.

Zudem können Umweltverbände und unter bestimmten Voraussetzungen auch Individualpersonen bei Nichteinhaltung der Vorgaben der WRRL Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten ersuchen. So hat etwa das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht das Recht eines Umweltverbandes bejaht, eine Verschärfung des Maßnahmenprogramms nach Art. 11 WRRL (bzw. § 82 WHG) und in diesem Zusammenhang auch die Fehlerhaftigkeit der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen vor Gericht geltend zu machen.<sup>23</sup>

Im Rahmen eines vor nationalen Gerichten geführten Verfahrens besteht für mitgliederschaftliche Gerichte die Möglichkeit bzw. für Gerichte der letzten Instanz die Pflicht, dem EuGH eine Frage zur Auslegung und Gültigkeit der WRRL vorzulegen, vgl. Art. 267 AEUV. Das Ziel des Verfahrens ist es, eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts (hier der WRRL) sicherzustellen und divergierende Entscheidungen einzelner Mitgliedstaaten zu verhindern. Damit soll die Einheitlichkeit und Effektivität des Unionsrechts gefördert werden.<sup>24</sup> Der EuGH hatte in der Vergangenheit bereits über mehrere Fragen von nationalen Gerichten zur Auslegung der WRRL zu entscheiden. Zu nennen ist hier u.a. die grundlegende Entscheidung des EuGH, dass die Ziele der WRRL verpflichtend zu prüfende Vorgaben im Rahmen von Vorhabengenehmigungen sind und keine Vorhaben genehmigt werden dürfen, wenn diese die Verschlechterung eines Oberflächengewässers nach sich ziehen oder die Erreichung des guten Zustands gefährden.<sup>25</sup> In einer späteren Entscheidung wurde festgestellt, dass die Einhaltung der Vorgaben der WRRL zwingend vor der Zulassungsentscheidung in nachvollziehbarer Weise zu prüfen und zu dokumentieren seien. Fachbeiträge zur Prüfung der Vereinbarkeit eines Vorhabens mit der WRRL seien deswegen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit auszulegen, um die Einhaltung der Kriterien der WRRL überprüfen zu können.<sup>26</sup> Die Bewertungsmaßstäbe für die Verschlechterung von Oberflächengewässern des Weservertiefungsurteils wurden darüber hinaus auch auf Grundwasserkörper übertragen.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Wolfram/Cremer; in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 1.

<sup>23</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 21. November 2023, 7 KS 8/21.

<sup>24</sup> Wegener; in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 267 AEUV, Rn. 1.

<sup>25</sup> EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13.

<sup>26</sup> EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020, C-535/18.

<sup>27</sup> Ebd.

## 2.6 Ergebnis

Auch über 2027 hinaus bleibt die WRRL mit ihren in Art. 4 WRRL festgelegten Zielen bestehen, solange die Richtlinie nicht aufgehoben oder auf sonstigem Wege für unwirksam erklärt wird. Fristverlängerungen über diesen Zeitpunkt hinaus unterliegen lediglich verschärften Anforderungen.

Werden die Ziele der WRRL bis zum in der WRRL vorgesehenen Fristablauf nicht erreicht, bestehen verschiedene unionsrechtliche und nationale Rechtsschutzmöglichkeiten. Insbesondere Umweltverbände können vor nationalen Gerichten Rechtsschutz suchen, mit der Möglichkeit der Gerichte, Fragen zur allgemeinen Auslegung nach Art. 267 AEUV dem EuGH vorzulegen. Darüber hinaus gibt das Unionsrecht die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland, dessen Einleitung jedoch im Ermessen der Europäischen Kommission steht.

## 3 Fernwirkungen auf Grundwasser regulieren, Grundwasserschutz auf kommunaler Ebene sicherstellen

Grundwasser gerät zunehmend in überregionale und globale Kontexte.<sup>28</sup> Auch hierin begründet sich die oben (Abschnitt 1: Nichterreichen der Ziele für guten Zustand) dargelegte Verzögerung in der Zielerreichung der WRRL und zugehörige GWRL. Denn wo überregionale Prozesse Grundwasserkörper beeinträchtigen, haben die (lokalen) genehmigenden Behörden oftmals begrenzten Einfluss auf die Treiber von Verschlechterungen. Beispiele sind Übernutzung und Verschmutzung durch Tourismus oder die exportorientierte Landwirtschaft.<sup>29</sup> Ein weiteres Beispiel ist der Umstieg auf sowie der Ausbau der Fernwasserversorgung. Denn wo die Wasserversorgung aus entfernten Einzugsgebieten<sup>30</sup> stattfindet, verändern sich hydrologische Systeme im Versorgungsraum ebenso wie deren Regulierung.<sup>31</sup> So zum Beispiel im Landkreis Mansfeld-Südharz, Sachsen-Anhalt.<sup>32</sup>

**Auf welche Rechtsinstrumente können sich die genehmigenden Behörden im Landkreis Mansfeld-Südharz stützen, um in der Vergabe bzw. Beschränkung von Wasser- und Landnutzungsrechten den Effekten von Fernwirkungen (Telekopplungen) Rechnung zu tragen, nämlich der Veränderung des Grundwasserdargebotes durch technische Maßnahmen (Fernwasserversorgung)?**

### 3.1 Problemstellung

Im Landkreis Mansfeld-Südharz wurden bis 2018 Grundwasserleiter vor Ort für die örtliche Trinkwasserversorgung genutzt. Ab 2018 wurde der Landkreis an die Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz angeschlossen.<sup>33</sup> Grundwasser vor Ort wird dadurch nicht mehr regelmäßig für die Trinkwasseraufbe-

<sup>28</sup> Vgl. Luetkemeier, Robert, Fanny Frick-Trzebitzky, Dženeta Hodžić, Anne Jäger, David Kuhn, Linda Söller (2021): Telecoupled Groundwaters: New Ways to Investigate Increasingly De-Localized Resources. *Water* 13 (20), 2906; Lall, Upmanu, Laureline Josset, Tess Russo (2020): A Spansho of the World's Groundwater Challenges, *Annual Review of Environment and Resources* 45, S. 171–194; Gorelick, Steven M., Chunmiao Zheng (2015): Global chance and the groundwater management challenge, *Water Resources Research* 51, S. 3031–3051; Foster, Stephen, John Chilton, Geert-Jan Nijsten, Andrea Richts (2013): Groundwater – a global focus on the 'local resource', *Current Opinion in environmental Sustainability* 5 (6), S. 685–695.

<sup>29</sup> Luetkemeier, Robert, Fanny Frick-Trzebitzky, Dženeta Hodžić, Anne Jäger, David Kuhn, Linda Söller (2021): Telecoupled Groundwaters: New Ways to Investigate Increasingly De-Localized Resources. *Water* 13 (20), 2906.

<sup>30</sup> Frick-Trzebitzky, Fanny, Robert Luetkemeier, Iordanka Guenova Dountcheva-Rables, David Sanz, Dženeta Hodžić, David Kuhn, Amit Kumar Srivastwa, Christina Walter, Linda Söller, Jakob Kramer (2024): Groundwater urgencies: what can geography offer? *Geographica Helvetica* 80, S. 135–144.

<sup>31</sup> Vgl. Kuhn et al., 2024.

<sup>32</sup> Vgl. Regulate, 2024.

<sup>33</sup> Ebd., S. 10.

reitung entnommen, sodass die Trinkwasserbrunnen im Einzugsgebiet ihren Status des „Wasserschutzgebiets“ (WSG) verlieren.<sup>34</sup> Untersucht werden soll, welche Folgen der Wegfall des Schutzgebietsstatus hat und welche Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers ergriffen werden können.

### 3.2 Wegfall des Schutzgebietsstatus

WSG sind Gebiete, in denen zum Schutz von sowohl Grundwasser als auch oberirdischen Gewässern besondere Regeln bzgl. schädlicher Einflüsse gelten, § 51 WHG i.V.m. § 73 WG LSA.<sup>35</sup> In WSG sind demnach bestimmte Handlungen, die sich auf Menge und Güte des Wassers, auf die Abflussverhältnisse und den Bodenabtrag auswirken können, verboten oder zu dulden.<sup>36</sup> Die untere Wasserbehörde kann im Ordnungswege, sofern die Voraussetzungen wegfallen, über die Aufhebung eines WSG entscheiden.<sup>37</sup> Die Aufhebungsbefugnis ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus der Regelung über die Festsetzung von WSG, § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG, denn die

„Ermächtigung, über die Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach normativem Ermessen zu entscheiden, impliziert die Befugnis, als *actus contrarius* eine einmal getroffene Festsetzung im Wege erneuter Ermessensausübung wieder aufzuheben. Diese Befugnis verdichtet sich zu einer Pflicht, wenn die Festsetzungsvoraussetzungen des § 51 Abs. 1 Satz 1 WHG entfallen“.<sup>38</sup>

Mit dem Verlust des Schutzgebietsstatus entfallen zum einen die in den Verordnungen festgelegten Verbote und Beschränkungen. Hierdurch wird eine intensivere Landnutzung ermöglicht. Dadurch können Landnutzungsformen etabliert werden, die eine Beeinträchtigung des Grundwassers im Bereich der Brunneneinzugsgebiete nach sich ziehen, mit der Folge, dass diese Brunnen in Zukunft nicht mehr für die Trinkwasserversorgung genutzt werden können, weil sie die Anforderungen an die Beschaffenheit des Trinkwassers i.S.d §§ 5 ff. Trinkwasserverordnung (TrinkwV)<sup>39</sup> nicht erfüllen.<sup>40</sup> Ein Wegfall lokaler Grundwasserentnahmen kann zum anderen zu einem Anstieg des Grundwasserspiegels und damit zu Vernässung von z.B. Ackerflächen führen. Durch den Anstieg des Grundwasserspiegels kann es dazu kommen, dass nutzbare Flächen und die ungesättigte Bodenzone, die Einträge abpuffert, verloren gehen. Dadurch können im Bereich der Landwirtschaft und Abwasserentsorgung weitere Herausforderungen entstehen.<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Aufhebungen von Wasserschutzgebieten sind einsehbar unter: <https://www.mansfeldsuedharz.de/aktuell/amtsblatt/amtsblaetter-2024>; ausführlicher zu WSG siehe BMUV, Trinkwasserschutzgebiete, 1. Dezember 2012, verfügbar unter: <https://www.bmu.de/themen/wasser-und-binnen-gewaesser/trinkwasser/trinkwasser-trinkwasserschutzgebiete>, zuletzt abgerufen am 03.02.2025.

<sup>36</sup> Hünnekens; in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 11.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 26. November 2015, 7 CN 1/14, juris Rn.20.

<sup>38</sup> Ebd. Rn. 20.

<sup>39</sup> Trinkwasserverordnung (TrinkwV): Zweite Verordnung zur Novellierung der Trinkwasserverordnung vom 23. Juni 2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 159, verfügbar unter: <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/wasser/verordnung/trinkwasserverordnung-2023.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>40</sup> Regulate, Leitbild 2040, Grundwasser, Ziele und Maßnahmen für ein nachhaltiges Grundwassermanagement im Landkreis Mansfeld-Südharz, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main, verfügbar unter: [https://www.isoe.de/fileadmin/Edit/PDF/Pr/regulate/isoe\\_regulate\\_Leitbild-2040-Grundwasser.pdf](https://www.isoe.de/fileadmin/Edit/PDF/Pr/regulate/isoe_regulate_Leitbild-2040-Grundwasser.pdf), zuletzt abgerufen am 03.02.2025, S. 10.

<sup>41</sup> Ebd.

Zum besseren Verständnis darüber, was der Wegfall der WSG im Detail bedeutet, wird im Folgenden näher beleuchtet, welcher Schutz konkret in den WSG in Sachsen-Anhalt gilt. Wasserschutzgebiete sind in drei Zonen aufgeteilt: Zone I Fassungsbereich, Zone II Engere Schutzzone und Zone III Weitere Schutzzone, § 1 Abs. 2 WSG-VO LSA.<sup>42</sup> Grundsätzlich dient die weitere Schutzzone (Zone III) dem Schutz vor weitreichenden Beeinträchtigungen, insbesondere vor chemischen oder radioaktiven Verunreinigungen, während in der engeren Schutzzone (Zone II) darüber hinaus eine bakterielle Verunreinigung verhindert werden soll. Der Fassungsbereich (Zone I) soll zusätzlich vor unmittelbaren Gefahren schützen.<sup>43</sup>

In Zone I sind alle Handlungen verboten, die nicht dem Betreiben, Warten oder Unterhalten der Wassergewinnungsanlage oder der behördlichen Überwachung der öffentlichen Wasserversorgung dient, § 2 Abs. 1 WSG-VO LSA. Zone I darf nach § 2 Abs. 3 Satz 1 WSG-VO LSA nur für Zwecke der Wasserversorgung oder als Wald oder Grünland genutzt werden. Es sind in dem Bereich nur Maßnahmen zulässig, soweit sie der Erhaltung und Pflege der zum Schutz des Gewässers notwendigen Grasnarbe und des Baumbestandes dienen, vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 WSG-VO LSA. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zur Schädlings- oder Aufwuchsbekämpfung sowie zur Wachstumsregulierung und jegliche Düngung sind verboten, vgl. § 2 Abs. 3 Satz 3 WSG-VO LSA.

Bezüglich der Verbote und Beschränkungen in den Zonen II und III verweist § 3 Abs. 1 WSG-VO LSA auf die Anlage der VO. Die Anlage ist gegliedert nach verschiedenen Handlungen bzw. Nutzungen.<sup>44</sup> Danach ist beispielsweise im Sachgebiet Land- und Forstwirtschaft sowie Erwerbsgartenbau das Ausbringen von mineralischen Düngemitteln durch Agrarflugzeuge in Zone II verboten, aber in Zone III erlaubt (Anhang, Nr. 5.8).<sup>45</sup> Das Lagern und Anwenden von Pflanzenschutzmitteln ist in Zone II verboten. In Zone III gilt das Verbot mit Ausnahme von Pflanzenschutzmitteln ohne W-Auflage und Anlagen, die nach der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (VAWS LSA) errichtet wurden (Anhang, Nr. 5.9).<sup>46</sup> Beweidung ist in Zone II ab einer Besatzstärke von einer Großvieheinheit je Hektar (GVE/ha), in Zone III/IIIA ab einer Besatzstärke von 2 GVE/ha und in Zone III B ab einer Besatzstärke ab 2,5 GVE/ha jeweils unter der Bedingung der Nachweisführung eines Weidetagebuches (Anhang, Nr. 5.19)<sup>47</sup> verboten. Im Sachgebiet Gewässerunterhaltung und Hydromelioration ist unter anderem geregelt, dass die Gewässerunterhaltung mit chemischen Mitteln insgesamt verboten ist (Anhang, Nr. 6.1).<sup>48</sup> Weiter kann nach § 3 Abs. 2 WSG-VO LSA die untere Wasserbehörde die Einhaltung eines näher zu bestimmenden Stickstoff (N)-Zielsaldos für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen anordnen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch die landwirtschaftliche Bodennutzung Gewässerbelastungen hervorgerufen werden, die die Trinkwassergewinnung gefährden können.

Mit dem Verlust des Schutzgebietsstatus entfallen demnach die in den Verordnungen festgelegten Verbote und Beschränkungen.

---

<sup>42</sup> Siehe Muster WSG VO des Landesamts für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, verfügbar unter: <https://lau.sachsen-anhalt.de/boden-wasser-abfall/trinkwasser/wasserversorgung-downloads/muster-wsg-vo>, zuletzt abgerufen am 10.02.2025.

<sup>43</sup> BMUV, Trinkwasserschutzgebiete, verfügbar unter: <https://www.bmu.de/themen/wasser-und-binnengewasser/trinkwasser/trinkwasser-trinkwasserschutzgebiete>, zuletzt abgerufen am 10.02.2025.

<sup>44</sup> Sachgebiet Bergbau, Erdaufschlüsse und unterirdische Lager; Sachgebiet Kommunalwirtschaft, Industrie und Gewerbe; Umgang mit wassergefährdenden Stoffen; Sachgebiet Abwasser und Abwasseranlagen; Sachgebiet Land- und Forstwirtschaft sowie Erwerbsgartenbau; Sachgebiet Gewässerunterhaltung und Hydromelioration; Sachgebiet Verkehrswesen; Sonstige Sachgebiete.

<sup>45</sup> Siehe Anhang Muster WSG VO des Landesamts für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, verfügbar unter: [https://lau.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLU/LAU/Wasser/Wassertechnik\\_downloads/Dateien/Anhang\\_Muster-WSG\\_VO\\_29.10.2013.pdf](https://lau.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LAU/Wasser/Wassertechnik_downloads/Dateien/Anhang_Muster-WSG_VO_29.10.2013.pdf), zuletzt abgerufen am 09.12.2025.

<sup>46</sup> Ebd.

<sup>47</sup> Ebd.

<sup>48</sup> Ebd.

### 3.3 Wegfall des Schutzes nach Art. 7 Abs. 2, 3 WRRL

Gewässer, die aktuell oder künftig zur Entnahme von Trinkwasser genutzt werden, unterliegen auch unter der WRRL einem besonderen Schutz. Sie sind nach Art. 7 Abs. 1 WRRL zu ermitteln und zu überwachen und unterliegen den weitergehenden Schutzbestimmungen des Art. 7 Abs. 2 und 3 WRRL. Auch diese qualifizierten Schutzanforderungen entfallen, wenn das Gewässer nicht mehr als zur aktuellen/künftigen Nutzung zur Trinkwassergewinnung eingestuft ist.

Nach Art. 7 Abs. 2 WRRL stellen die Mitgliedstaaten u.a. sicher, dass das gewonnene Wasser unter Berücksichtigung des angewandten Wasseraufbereitungsverfahrens und gemäß dem Gemeinschaftsrecht auch die Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie erfüllt. Die Bestimmung geht insofern über die materiellen Ziele des Art. 4 WRRL hinaus, als dass sie erfordert, dass das entnommene und aufbereitete Wasser auch den materiellen Anforderungen des europäischen Trinkwasserrechts entsprechen muss.<sup>49</sup>

Art. 7 Abs. 3 WRRL sieht darüber hinaus vor, dass die Mitgliedstaaten für den erforderlichen Schutz der ermittelten Wasserkörper sorgen, um eine Verschlechterung ihrer Qualität zu verhindern und so den für die Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern. Die Mitgliedstaaten können Schutzgebiete für diese Wasserkörper festlegen. Dieser Bestimmung in Art. 7 Abs. 3 WRRL hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ein besonderes Verschlechterungsverbot entnommen:

„Dieses allgemeine Verschlechterungsverbot, das die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b i der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, S. 1) – Wasserrahmenrichtlinie – umsetzt, wird ergänzt durch die Bestimmung des Art. 7 Wasserrahmenrichtlinie, der besondere Vorschriften für die Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser enthält, um Verschlechterungen der Gewässerqualität zu verhindern“<sup>50</sup>

Die Entscheidung des EuGH versprach eine Klärung zahlreicher Rechtsfragen zu Art. 7 WRRL. Allerdings hat das Verwaltungsgericht (VG) die Klage wegen Klagerücknahme für erledigt erklärt und das Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 100 Abs. 1 EuGHVfO zurückgenommen, da die erforderliche Entscheidungserheblichkeit dadurch entfallen ist.<sup>51</sup> Die Inbezugnahme der (alten) TrinkW-Richtlinie in Art. 7 Abs. 2 letzter Halbsatz WRRL könnte dafür sprechen, dass der relevante Bezugspunkt für die Erhöhung des Aufbereitungsumfangs und damit für das Verschlechterungsverbot des Art. 7 Abs. 3 Wasserrahmenrichtlinie in den Grenzwerten der TrinkW-Richtlinie zu sehen ist. Denn die Zunahme einer Stoffkonzentration im Rohwasser oberhalb der Trinkwassergrenzwerte führt zwangsläufig zu einer Steigerung des Umfangs der Aufbereitung.<sup>52</sup> Auch der Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 WRRL spricht dafür, dass das Verschlechterungsverbot nicht absolut, sondern tatbestandlich mit dem Ziel der Verringerung des Aufbereitungsaufwandes verbunden ist, da die Merkmale in einem unmittelbaren Finalzusammenhang zueinander zu verstehen sind.<sup>53</sup> Die Finalität kommt beispielsweise in der englischen Fassung durch den Wortlaut „in order to“ deutlicher zum Ausdruck. Im Ergebnis greift das Verschlechterungsverbot dann nicht, wenn zwar eine objektive Qualitätsminderung vorliegt, diese jedoch keine nachteiligen Auswirkungen auf den Prozess der Aufbereitung hat.<sup>54</sup> Auch diese Schutzvorgaben entfallen, wenn das

<sup>49</sup> Reinhardt, Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot nach Art. 7 Abs. 3 Wasserrahmenrichtlinie, UPR 2023, Heft 8, S. 288. Die dort noch enthaltenen Bezugnahmen auf die mittlerweile aufgehobenen Trinkwasserrichtlinien 80/778/EG und 98/83/EG werden dabei durch die Verweisungsfiktion des Art. 26 Abs. 1 Satz 2 TrinkwRL aktualisiert und behalten so uneingeschränkten Bestand, vgl. ebd.

<sup>50</sup> BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 – 7 CN 1/14, juris Rn. 34.

<sup>51</sup> Beschl. der 2. Kammer des EuGH vom 16. März 2023, C-723/21, unter Hinweis auf Art. 100.

<sup>52</sup> So wohl auch Reese, ZUR 2020, 645 (648).

<sup>53</sup> Reinhardt, UPR 2023, 288.

<sup>54</sup> Ebd.

Grundwasser nicht mehr aufgrund aktueller oder künftiger Nutzung zu Zwecken der Trinkwassergewinnung unter Art. 7 WRRL fällt.

### 3.4 Wegfall der Vorgaben der TrinkwEGV

Sofern Grundwasservorkommen nicht mehr zur Trinkwassergewinnung genutzt werden, entfallen auch die Verpflichtungen, welche die Verordnung über Einzugsgebiete von Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung (Trinkwassereinzugsgebieteverordnung (TrinkwEGV))<sup>55</sup> für die Einzugsgebiete vorsieht.

Ein Trinkwassereinzugsgebiet ist nach § 2 Nr. 1 TrinkwEGV ein Gebiet, aus dem Grundwasser oder Oberflächenwasser zu der Entnahmestelle oder den Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung gelangt. Für Trinkwassereinzugsgebiete ist ein risikobasierter Ansatz durchzuführen, vgl. § 3 TrinkwEGV. Im Rahmen dieses Ansatzes hat der Betreiber einer Wassergewinnungsanlage (Betreiber) nach Maßgabe von Absatz 2 und Abschnitt 2 das Trinkwassereinzugsgebiet zu bewerten. Auf der Grundlage der Bewertung nach Satz 2 legt die zuständige Behörde, soweit erforderlich, nach Maßgabe von Absatz 2 und Abschnitt 3 Risikomanagementmaßnahmen fest. Der risikobasierte Ansatz umfasst u.a. eine Risikobewertung und ein Risikomanagement der Einzugsgebiete von Entnahmestellen für Wasser für den menschlichen Gebrauch, vgl. Erwägungsgrund 17 der TrinkW-Richtlinie.

### 3.5 Fortgeltung allgemeiner Vorgaben zum Grundwasserschutz

Auch wenn der Wegfall des Schutzgebietsstatus durch den Wegfall der besonderen Schutznormen einer Abschwächung des Schutzniveaus zur Folge hat, bedeutet dies nicht, dass der Grundwasserkörper vollständig ungeschützt ist. Denn die allgemeinen, nicht trinkwassergebietsbezogenen Vorgaben zum Grundwasserschutz bleiben unberührt. Hierzu zählen u.a. die allgemeinen Anforderungen an Gewässerbenutzungen in §§ 8 ff., 48 WHG. Vom Wegfall des WSG-Status unberührt bleibt auch die Verpflichtung zur Erreichung der in Art. 4 Abs. 1 lit. b WRRL vorgegebenen Bewirtschaftungsziele, die auf nationaler Ebene in § 47 WHG und § 13 GrwV verankert sind. Neben dem oben bereits beschriebenen Verbesserungsgebot zählen hierzu u.a. das Gebot der Trendumkehr, das Verbot der Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser und das Verschlechterungsverbot. Insbesondere dem Verschlechterungsverbot kommt hinsichtlich der Frage, wie der Grundwasserkörper vor zusätzlichen Einträgen und Entnahmen geschützt werden kann, eine besondere Bedeutung zu. Hiernach ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung des mengenmäßigen und chemischen Zustandes vermieden wird, § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG.

In Bezug auf den chemischen Zustand des Grundwassers hat der EuGH unter Bezugnahme der in Anhang V Abschnitt 2.3.2 WRRL festgelegten Kriterien festgestellt, dass eine Verschlechterung sowohl dann vorliegt,

„wenn mindestens eine der Qualitätsnormen oder einer der Schwellenwerte im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung überschritten wird, als auch dann, wenn sich die Konzentration eines Schadstoffs, dessen Schwellenwert bereits überschritten ist, voraussichtlich erhöhen wird“<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Trinkwassereinzugsgebieteverordnung (TrinkwEGV): Verordnung über Einzugsgebiete von Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung (Trinkwassereinzugsgebieteverordnung – TrinkwEGV) vom 4. Dezember 2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 346, verfügbar unter: <https://www.recht.bund.de/bgb/1/2023/346/VO.html>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>56</sup> EuGH: Urteil vom 28. Mai 2020, C-535/18, juris Rn. 119.

Dabei sind die an jeder Überwachungsstelle gemessenen Werte individuell zu berücksichtigen.

Maßstab der Verschlechterung sind nach der Rechtsprechung des EuGHs die gesetzlich geregelten Umweltqualitätsnormen. Daneben wendet der EuGH keine Geringfügigkeitsschwellen an. Der EuGH hat sich ausdrücklich gegen das Vorbringen gestellt, dass lediglich eine „erhebliche Beeinträchtigung“ eine Verschlechterung darstellen würde:

„Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine im Wesentlichen auf eine Abwägung der negativen Auswirkungen auf die Gewässer gegen die wasserwirtschaftlichen Interessen gestützte Auslegung, wonach lediglich ‚erhebliche Beeinträchtigungen‘ eine Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers darstellen, nicht aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 ableiten. Zudem ist festzustellen, dass eine solche Auslegung, wie der Kläger des Ausgangsverfahrens ausführt, die in dieser Richtlinie getroffene Unterscheidung zwischen der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers und den in ihrem Art. 4 Abs. 7 vorgesehenen Gründen für eine Ausnahme außer Acht lässt, da nur Letztere Elemente für eine Interessenabwägung enthalten.“<sup>57</sup>

In seinem Urteil vom 5. Mai 2022 hat der EuGH zudem klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die Verpflichtung treffen, selbst vorübergehende Verschlechterungen von kurzer Dauer im Rahmen des Art. 4 lit. a i) Wasserrahmenrichtlinie zu verhindern:

„Sowohl diese Ziele und Grundsätze als auch das Endziel der Richtlinie 2000/60, das darin besteht, einen zumindest ‚guten Zustand‘ aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen und diesen Zustand zu bewahren, wie im 26. Erwägungsgrund dieser Richtlinie dargelegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 37), bestätigen jeweils die Auslegung, wonach vorbehaltlich der Anwendung von Art. 4 Abs. 6 und 7 der Richtlinie und unbeschadet von Art. 4 Abs. 8 jede Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers, auch wenn sie vorübergehend und von kurzer Dauer ist, angesichts negativer Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit, die sie verursachen kann, vermieden werden muss.“<sup>58</sup>

Neben diese Vorgaben des allgemeinen Wasserrechts treten fachgesetzliche Vorgaben des Düngere- und Pflanzenschutzrechts. Im Pflanzenschutzrecht ist u.a. die Vorgabe in § 13 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 Pflanzenschutzmittelgesetz (PflSchG) zu beachten, wonach Pflanzenschutzmittel nicht angewandt werden dürfen, soweit der Anwender damit rechnen muss, dass die Anwendung im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf das Grundwasser hat. Zudem werden auf der Ebene der Pflanzenschutzmittelzulassung teilweise besondere Anwendungsbestimmungen zum Grundwasserschutz festgelegt, die vom Anwender zwingend einzuhalten sind, § 12 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG. Im Düngerecht ist auf die Vorgaben der Düngeverordnung (DüV) zu verweisen, welche zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie) verschiedene Düngereinsparungen zur Vermeidung von Nährstoffüberschüssen und damit Nährstoffeinträgen in das Grundwasser enthalten. Für die nach § 13a DüV ausgewiesenen Gebiete, in denen eine besondere Nitratbelastung des Grundwassers besteht, gelten dabei qualifizierte Anforderungen.

<sup>57</sup> EuGH: Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 68.

<sup>58</sup> EuGH: Urteil vom 5. Mai 2022, C-525/20, Rn. 39; die Entscheidung bezieht sich explizit nur auf Oberflächengewässer, es ist aber davon auszugehen, dass die Grundsätze auch für das Grundwasser gelten, da nach der Rechtsprechung des EuGH die Ziele der WRRL sowohl für Oberflächengewässer als auch für Grundwasser sowie die aus Art. 4 Abs. 1 WRRL für diese Gewässerarten folgenden Pflichten weitgehend identisch sind, vgl. EuGH, Urteil vom 28. Mai 2020, C 535/18, juris Rn. 95.

### 3.6 Möglichkeiten der Erhaltung des WSG-Status

Wie oben aufgezeigt wurde, sind Grundwasserkörper auch dann, wenn der Status als Wasserschutzgebiet entfällt, nicht vollkommen schutzlos gestellt. Aufgrund der flexiblen Möglichkeiten der Länder, in Wasserschutzgebieten für einen gezielten zusätzlichen Schutz zu sorgen, stellt sich dennoch die Frage, inwiefern der Status als Wasserschutzgebiet zum vorbeugenden Schutz der Grundwasservorkommen aufrechterhalten werden kann. Es ist deshalb zu prüfen, ob ein WSG auch zur zukünftigen Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser festgesetzt werden kann.

Nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung Wasserschutzgebiete festsetzen,

„Soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert,

1. Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen“

(Unterstreichung durch die Verfasserin)

Demnach könnte das bestehende WSG auch für künftige öffentliche Wasserversorgung als solches festgesetzt werden. Dazu müssen die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG vorliegen.

#### 3.6.1 Erforderlich für das Wohl der Allgemeinheit

Die Festsetzung muss für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich sein. „Wohl der Allgemeinheit“ stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der der vollständigen gerichtlichen Kontrolle unterliegt.<sup>59</sup> Das OVG Schleswig-Holstein hat hierzu festgestellt:

„Die in dem Begriff der wasserrechtlichen Erforderlichkeit nachgezeichneten verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine solche Inhalts- und Schrankenbestimmung sind jedoch in materiell-rechtlicher Hinsicht gewahrt. Die Feststellung, ob das Wohl der Allgemeinheit die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes erfordert, ist nach Gegenüberstellung und Abwägung der für die Maßnahme sprechenden öffentlichen Interessen und der durch sie beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belange anhand des Maßstabes des verfassungsrechtlich verankerten Übermaßverbotes zu treffen. Es gilt in diesem Zusammenhang somit festzustellen, ob der unter Schutz gestellte Grundwasserkörper schutzbedürftig ist, ob also ohne die Schutzvorkehrungen eine Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß das zur Versorgung benötigte Grundwasser hygienisch oder geschmacklich in seiner Eignung für Trinkwasserzwecke beeinträchtigt wird, und ob das Wasservorkommen schutzwürdig und ohne unverhältnismäßige Beschränkung der Rechte anderer schutzfähig ist.“<sup>60</sup>

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass das öffentliche Interesse an der Trinkwasserversorgung gegenüber anderen Interessen grundsätzlich als vorrangig anzusehen ist.<sup>61</sup> Ausnahmsweise kann die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets scheitern, wenn sie beispielsweise in unzumutbarer Weise in die Planungshoheit der Gemeinde eingreifen würde.<sup>62</sup> Eine solche Situation ist im vorliegenden Fall wohl bereits deshalb auszuschließen, weil das Gebiet bereits als WSG festgesetzt wurde und die Abwägung in der Vergangenheit bereits zugunsten des Trinkwasserschutzes getroffen wurde.

<sup>59</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 13 f.

<sup>60</sup> OVG Schleswig-Holstein: Urteil vom 4. Oktober 1995, 2 K 2/94 juris Rn. 41.

<sup>61</sup> Siehe z.B. OVG Lüneburg, Beschluss vom 8. November 1990, 3 K 2/89, juris Rn. 9; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 4. Oktober 1995, 2 K 2/94 juris Rn. 50; Bayerischer VGH, Urteil vom 4. Juli 2024, 22 A 23.40049, juris Rn. 95.

<sup>62</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 15.

Im Rahmen der Erforderlichkeit ist darüber hinaus zu prüfen, ob die Festsetzung vernünftigerweise geboten ist.<sup>63</sup> Dazu kommt es auf die Schutzbedürftigkeit, die Schutzwürdigkeit und die Schutzfähigkeit des in Rede stehenden Grundwasserkörpers an.<sup>64</sup>

### 3.6.1.1 Schutzbedürftigkeit

Im Rahmen der Schutzbedürftigkeit muss wahrscheinlich sein, dass das in Anspruch genommene Wasser ohne Festsetzung in seiner Eignung als Trinkwasser hygienisch und geschmacklich beeinträchtigt wird, wobei eine abstrakte Gefährdung ausreichend ist.<sup>65</sup> Es soll bestimmten typischerweise gefährlichen Situationen begegnet werden.<sup>66</sup> Das BVerwG stellte hierzu fest:

„Eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften ist immer schon dann zu besorgen, wenn die Möglichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts nach den gegebenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkreten Feststellungen beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist. Freilich ist, wenn [...] über den Einzelfall zu entscheiden ist, von einer konkreten Betrachtungsweise auszugehen.“<sup>67</sup>

Durch mögliche Landnutzungen könnte eine abstrakte Gefährdung vorliegen. Es ist jedoch ratsam, vor einer möglichen Festsetzung genauer darauf einzugehen, welche Art Landnutzungen sich ohne die Festsetzung als WSG etablieren könnten und welche Auswirkungen diese auf den Grundwasserkörper haben.

### 3.6.1.2 Schutzwürdigkeit

Zur Bejahung der Schutzwürdigkeit ist es ausreichend, dass das Wasservorkommen aus qualitativen Gründen für die Trinkwasserversorgung überhaupt brauchbar ist.<sup>68</sup> Eine Festsetzung ist dann nicht erforderlich, wenn die für die Wassergewinnung erforderliche Erlaubnis oder Bewilligung nicht erteilt werden dürfte, beispielsweise in Bezug auf Gründe des Natur- und Landschaftsschutzes, und so die Festsetzung ihren Zweck nicht erfüllen könnte.<sup>69</sup> Eine über dem Grenzwert liegende Nitratbelastung steht der Schutzwürdigkeit nicht per se entgegen, wenn darüber hinaus keine trinkwassergefährdenden Mängel vorliegen und die Einhaltung des Grenzwertes absehbar und nachhaltig gesichert werden kann.<sup>70</sup>

Für die Schutzwürdigkeit im vorliegenden Fall spricht, dass die Brunnen dieses Grundwasserkörpers in der Vergangenheit Teil der öffentlichen Wasserversorgung waren und Wasser geliefert haben, das nach seiner Menge und Qualität für die öffentliche Trinkwasserversorgung geeignet ist. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine mittlerweile festgestellte Überschreitung der Schwellenwerte für den Urangelhalt dieser Annahme entgegensteht, sofern die Qualität für die Trinkwasserversorgung durch technische Maßnahmen zur Aufbereitung hergestellt werden kann.

---

<sup>63</sup> st.Rspr., z.B. OVG Lüneburg Urteil vom. 14. November.2018, 13 KN 249/16 , juris Rn. 64; VGH München, Urteil vom. 9. Juli .2010, 22 N 06.1741, juris Rn. 26.

<sup>64</sup> OVG Lüneburg, aaO, juris Rn. 61, m.w.N.

<sup>65</sup> OVG Lüneburg, aaO, juris Rn. 64.

<sup>66</sup> BVerwG, Urteil vom 12. September 1980, IV C 89.77, juris Rn. 14.

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> OVG Lüneburg, aaO, juris Rn. 62; BVerwG, Beschluss vom 28. September 2008, 7 BN 4.08.

<sup>69</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 22.

<sup>70</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 26. November 2009 – 3 S 140/07, juris Rn. 59.

### 3.6.1.3 Schutzzfähigkeit

Schutzzfähig ist der Grundwasserkörper dann, wenn die Festsetzung ohne unverhältnismäßige Beschränkungen von Rechten Dritter einhergeht.<sup>71</sup> Konkrete Nutzungskonflikte sind vorliegend nicht anzunehmen, wenn es bereits zu einer Festsetzung als WSG genommen ist.

## 3.6.2 Künftige Wasserversorgung

Nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG kann auch die künftige Wasserversorgung Grund der Festsetzung eines WSG sein. Die Wasserversorgung muss dabei noch nicht konkret geplant sein. Ausreichend ist es, dass aufgrund eines allgemeinen Plans (etwa eines Rahmen- oder Bewirtschaftungsplans) oder eines Programms ein bestimmtes Wasservorkommen für Zwecke der künftigen Wasserversorgung sichergestellt werden soll.<sup>72</sup> Darüber hinaus sieht Art. 6 Abs. 1, 2 WRRL vor, dass die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis aller Gebiete erstellen, das alle nach Art. 7 WRRL ermittelten Wasserkörper für die Entnahme von Trinkwasser und unter Anhang IV fallenden Schutzgebiete enthält.

Es muss eine erhebliche Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass das betreffende Wasservorkommen in absehbarer Zeit für die öffentliche Wasserversorgung benötigt wird. Eine Beeinträchtigung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse muss in einem Zeitraum zu erwarten sein, der für eine vernünftige Vorausplanung maßgebend ist.<sup>73</sup> Eine Unterschutzstellung als Reserve für die künftige öffentliche Wasserversorgung ist danach etwa dann möglich, wenn feststeht, dass sich in dem fraglichen Gebiet das Trinkwasserdargebot künftig verknappen wird, sodass die Bedeutung des für die öffentliche Wasserversorgung geeigneten Wasservorkommens zunehmen wird.<sup>74</sup> In einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) München stellte dieser fest:

„Unterfranken ist unstrittig ein Gebiet mit erheblichem Wassermangel (so erneut die Vertreter des Landesamts für Wasserwirtschaft in der mündlichen Verhandlung vom 11. Juli 1996). Die Reservierung liegt auch nicht jenseits vernünftiger Wasserbewirtschaftung, die am Maßstab des Schutzauftrags des Wasserhaushaltsgesetzes zu messen ist, wobei Gesichtspunkte wie eine gezielte künftige Steuerung des Wasserbedarfs hinsichtlich der Verbrauchsgewohnheiten von Bevölkerung und Wirtschaft außer Betracht zu bleiben haben (vgl. Sieder/Zeitler, WHG, § 19 RdNr. 5). Der Zweckverband erfüllt seine Aufgabe derzeit durch eine Wasserförderung aus den Brunnengalerien E[...] und R[...], die aber nicht ausreicht, um die vom Zweckverband vertraglich vereinbarten Tageshöchstmengen zu liefern, sowie durch einen bis zum Jahr 2010 befristeten Wasserlieferungsvertrag mit dem Zweckverband Fernwasserversorgung F[...], dessen Verlängerung nicht zu erwarten ist. Darüber hinaus liegen dem Zweckverband Anträge zum Anschluß neuer Siedlungseinheiten vor. Neben dem Erkundungsgebiet H[...]–[...], für das bereits ein Wasserschutzgebiet festgesetzt ist und bezüglich dessen im Jahr 1997 ein Antrag auf Grundwasserentnahme gestellt werden soll, obwohl es in seiner Ergiebigkeit hinter den Erwartungen zurückblieb (Stellungnahme des Geschäftsführers des Zweckverbands in der mündlichen Verhandlung vom 11. Juli 1996), und dem Erkundungsgebiet H[...]–[...] sind nach einem Gutachten der T[...] GmbH K[...] vom Dezember 1988 im Verbandsgebiet keine weiteren Möglichkeiten für neue Grundwassererschließungen vorhanden. Das hier in Rede stehende Vorkommen stellt für nordbayerische, insbesondere unterfränkische Verhältnisse ein bedeutendes Grundwasserdargebot dar.“<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 23.

<sup>72</sup> Ebd., Rn. 34.

<sup>73</sup> Ebd., Rn. 18.

<sup>74</sup> VGH München, Urteil vom 6. Dezember 1996, 22 N 94.1658, juris Rn. 12.

<sup>75</sup> Ebd.

Eine Unterschutzstellung, die lediglich die Vorratshaltung zum Ziel hat, ist dagegen nicht zulässig.<sup>76</sup> Für eine Festsetzung muss im vorliegenden Fall dargelegt werden, dass es sich beispielsweise um ein Gebiet mit erheblichem Wassermangel handelt, welches es erfordert, das Wasservorkommen zu sichern.<sup>77</sup>

### 3.6.3 Schutz vor nachteiligen Einwirkungen

Zuletzt muss die Festsetzung dem Schutz vor nachteiligen Einwirkungen dienen, § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Einwirkungen sind alle Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Menge oder Beschaffenheit des Wassers auswirken.<sup>78</sup> Nachteilig sind Einwirkungen, die die natürlich vorhandene Beschaffenheit des Wassers in chemischer, physikalischer, biologischer, hygienischer oder geschmacklicher Hinsicht berühren.<sup>79</sup>

Es handelt sich um weit zu verstehende Begriffe. Die Voraussetzungen dürften für den Fall, dass eine Landnutzung konkret dargelegt werden kann, die sich negativ auf die Beschaffenheit des Wasservorkommens auswirkt, wohl erfüllt sein.

## 3.7 Ergebnis

Wenn ein Gebiet den Status als Wasserschutzgebiet verliert, gelten die besonderen Vorschriften zum Schutz von Trinkwasser nach der WSG-VO (LSA) nicht mehr. Darüber hinaus entfällt der Schutz nach Art. 7 Abs. 2 und 3 WRRL und nach der TrinkwEGV. Dennoch bleiben die allgemeinen Schutzvorschriften bestehen. Dies gilt insbesondere für die Bewirtschaftungsziele des Art. 4 WRRL und dem darin enthaltenen Verbesserungsgebot, dem Gebot der Trendumkehr, dem Verbot der Einleitung von Schadstoffen und dem Verschlechterungsverbot. Darüber hinaus bleibt auch der allgemeine fachrechtliche Schutz aus dem Pflanzenschutzrecht und dem Düngerecht bestehen. Zuletzt besteht die Möglichkeit, das Gebiet aus Wasserschutzgebiet festzusetzen, wenn es der künftigen Wasserversorgung dienen soll und die Voraussetzungen des Art. 51 WHG vorliegen.

## 4 Rechtsschutz für Grundwasserökosysteme

Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die Grundwasserfauna (Stygofauna: Tiere, die das Grundwasser bevölkern) und ihre Rolle zu der Bereitstellung von Ökosystemleistungen durch Stressoren wie Temperaturveränderung und stoffliche Einträge gefährdet sind.<sup>80</sup> Für den guten ökologischen Zustand von Grundwasser macht die WRRL jedoch gegenwärtig keine Zielvorgabe. Daher stellt sich die Frage:

**Welcher gesetzliche Rahmen besteht derzeit auf EU-Ebene für den Schutz von Lebewesen im Grundwasser bzw. von Grundwasser als Lebensraum – sowohl in für Trinkwasserentnahmen genutzten Grundwasserkörpern als auch jenseits hiervon? Mit welchen Instrumenten kann der Schutz von Grundwasser als Lebensraum umgesetzt werden, beispielsweise durch Ausweisung von Grundwasserschutzgebieten?**

---

<sup>76</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 23, m.w.N.

<sup>77</sup> So bspw. der Sachverhalt, der der Entscheidung des VGH München zugrunde lag: VGH München, Urteil vom 6. Dezember 1996, 22 N 94.1658, juris Rn. 12.

<sup>78</sup> Hünnekens in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 51 WHG, Rn. 37.

<sup>79</sup> Ebd.

<sup>80</sup> Vgl. Meyer, Astrid, Maria Avramov, Lucas Fillingner, Katrin hug, Cornelia Spengler, Hans Jürgen Hahn, Christian Griebler (2020): Das Grundwasser unter die Lupe nehmen: Lebensgemeinschaft als Anzeiger der Grundwasserqualität, ANLiegen Natur 42 (1), S. 173–182; Englisch Constanze, Carina Zित्रa, Christian Griebler (2024): Biodiversity decline in aquatic ecosystems – is groundwater fauna at particular risk, Acta Zoo Bot Austria 160, S. 77–97.

## 4.1 Problemstellung

Das Grundwasser stellt für viele Mikroorganismen einen Lebensraum dar. So wurden beispielsweise in Deutschland bisher 500 verschiedene Tierarten im Grundwasser gefunden. 178 dieser Arten kommen ausschließlich im Grundwasser vor.<sup>81</sup> Diese Mikroorganismen ernähren sich von organischen Verbindungen, die von der Oberfläche und aus der Humusschicht eingetragen werden und reinigen damit das versickernde Wasser.

Grundwasserlebensräume werden durch verschiedene Einflüsse bedroht. Einer davon ist der mit dem Klimawandel verbundene Temperaturanstieg. Mit steigenden Temperaturen des Grundwassers

„erhöht sich der Stoffumsatz. Dabei wird von den Mikroorganismen mehr gelöster Sauerstoff verbraucht. Gleichzeitig sinkt mit steigender Wassertemperatur die Menge des gelösten Sauerstoffs. Beide Effekte zusammen können bis zur Bildung sauerstofffreier Gebiete im Grundwasser führen [...]. In solchen Gebieten kippt die Zusammensetzung der Mikroorganismen im Grundwasser und statt der erwünschten Prozesse zur Reinigung des Wassers können Fäulnis- und Gärungsprozesse die Oberhand gewinnen.“<sup>82</sup>

Die Grundwasserqualität wird dadurch erheblich beeinträchtigt.<sup>83</sup>

Darüber hinaus sind Grundwasserlebensräume durch Grundwasserabsenkungen und stoffliche Einträge bedroht.<sup>84</sup> Grundwasserabsenkungen führen in erster Linie dazu, dass Oberflächenwasser in Grundwasserkörper eindringt. Mit dem Eintrag gelangt die entsprechende Fauna in das Grundwasser und verdrängt Grundwasserarten.<sup>85</sup> Auch durch stoffliche Einträge, beispielsweise aus der Landwirtschaft, wird die Grundwasserfauna verdrängt. Hahn/Schweer/Griebler (2018) stellen deswegen fest:

„Naturschutzfachlich ist das Grundwasser wegen der hohen Zahl endemischer Arten und Reliktförmigkeiten sowie der Seltenheit vieler seiner Arten ein schützenswerter Lebensraum. Für den Ressourcen-, insbesondere den Trinkwasserschutz, ist die Selbstreinigungskraft durch seine Lebensgemeinschaften essentiell. Fachlich ist nicht zu begründen, warum der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund den Lebensraum Grundwasser nicht in ähnlicher Weise behandelt, wie die Oberflächengewässer.“<sup>86</sup>

## 4.2 Derzeitiges Fehlen expliziter Vorgaben

### 4.2.1 Unionsrecht

Das Unionsrecht schützt einerseits das Grundwasser durch die WRRL und andererseits die Artenvielfalt durch die Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, FFH-RL).<sup>87</sup>

<sup>81</sup> BUND: Grundwasser im Klimawandel, verfügbar unter: <https://traunstein.bund-naturschutz.de/grundwasser-als-lebensraum>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>82</sup> BUND: Grundwasser im Klimawandel, <https://traunstein.bund-naturschutz.de/grundwasser-als-lebensraum>.

<sup>83</sup> Im Detail hierzu: BUND: Grundwasser im Klimawandel, <https://traunstein.bund-naturschutz.de/grundwasser-als-lebensraum>, mwN.

<sup>84</sup> Hahn, Hans Jürgen (2006): Da „unten“ ist noch was – Das Ökosystem Grundwasser, in BUND Hintergrund, Grundwasser, S. 6, verfügbar unter: [https://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/migrated/content/uploads/BUND\\_Hintergrundinfo\\_Grundwasser.pdf](https://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/migrated/content/uploads/BUND_Hintergrundinfo_Grundwasser.pdf), zuletzt abgerufen am 06.02.2025.

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Hahn/Schweer/Griebler (2018): Grundwasserökosysteme im Recht? Eine kritische Betrachtung zur rechtlichen Stellung von Grundwasserökosystemen, in: Grundwasser – Zeitschrift der Fachsektion Hydrogeologie, 214.

<sup>87</sup> FFH-Richtlinie: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Richtlinie (92/43/EWG) des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, 1992, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20250714>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

Auf europäischer Ebene trat darüber hinaus am 16. Januar 2007 die Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (GWRL)<sup>88</sup> in Kraft. Wesentliches Element ist die Unterscheidung von einem qualitativ guten und schlechten Grundwasserzustand anhand von Grenzwerten.<sup>89</sup> Zwar wird in der GWRL in Erwägungsgrund 20 Grundwasser als Ökosystem benannt, in der Umsetzung zum Schutz des Grundwassers spielt jedoch die Einstufung als Ökosystem kaum eine Rolle.<sup>90</sup> Die Richtlinie wurde mit der Grundwasserverordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513) inhaltsgleich in deutsches Recht umgesetzt und trat am 16. November 2010 in Kraft.

Die FFH-RL hat nach Art. 2 zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen beizutragen. Sie führt jedoch weder Grundwasserarten (Anhang 2) noch Grundwasserlebensräume (Anhang 1) auf.<sup>91</sup>

## 4.2.2 Nationales Recht

Der § 2 des WHG definiert Grundwasser als Gewässer, sodass die allgemeinen Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung gelten, vgl. § 6 WHG. Danach sind Gewässer nachhaltig zu bewirtschaften mit dem Ziel:

„1. ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten und zu verbessern, insbesondere durch Schutz vor nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften“  
(Unterstreichung durch die Verfasserin)

Abschnitt 4 des WHG regelt in Umsetzung der WRRL die Bewirtschaftung des Grundwassers. Bewirtschaftungsziele sind u.a. die Vermeidung der Verschlechterung des mengenmäßigen und chemischen Zustandes sowie der Erhalt eines guten mengenmäßigen und chemischen Zustandes des Grundwassers. Der Lebensraumcharakter, wie er in § 6 Abs. 1 Nr. 1 WHG beschrieben wird, findet in dem Abschnitt jedoch keine Beachtung.<sup>92</sup>

Die bestehende Rechtslage zeigt, dass Grundwasser anhand von mengenmäßigem und chemischem Zustand kategorisiert wird. Das Grundwasser wird in erster Linie zur Sicherstellung einer langfristigen Trink- und Brauchwasserversorgung geschützt.<sup>93</sup> Eine Bewertung des Grundwassers anhand ökologischer Kriterien für den Lebensraum Grundwasser erfolgt bislang – anders als bei Oberflächengewässer – nicht bzw. anhand unzureichender Parameter.<sup>94</sup> Dabei ist dies für ein nachhaltiges Grundwassermanagement und für die langfristige Sicherung der Trinkwasserversorgung aufgrund der wichtigen Funktion von Organismen zur Sicherung der Qualität essenziell.<sup>95</sup>

---

<sup>88</sup> Richtlinie (2006/118/EG).

<sup>89</sup> Siehe BMUKN, verfügbar unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/wasser-und-binnengewasser/grundwasser/die-wasserrahmenrichtlinie-und-das-grundwasser>, zuletzt abgerufen am 8.6.2026.

<sup>90</sup> Hahn/Schweer/Griebler, 2018, 211.

<sup>91</sup> Vgl. FFH-Richtlinie, 1992.

<sup>92</sup> Ebd., S. 213.

<sup>93</sup> Ebd., S. 211.

<sup>94</sup> BUND, Grundwasser im Klimawandel, verfügbar unter: <https://traunstein.bund-naturschutz.de/grundwasser-als-lebensraum>, zuletzt abgerufen am 03.02.2025; regulate, S. 14; Hahn/Schweer/Griebler, Grundwasserökosysteme im Recht, 211.

<sup>95</sup> Regulate. 2024, S. 14.

### 4.3 Denkbare Instrumente für einen vermehrten Schutz des Grundwassers als Lebensraum

Da der Schutz des Grundwassers als Lebensraum noch nicht gezielt geregelt wurde, stellt sich die Frage, welche rechtlichen Instrumente in dieser Hinsicht eingeführt bzw. aktiviert werden können. In der Literatur wurden bereits folgende Vorschläge für einen umfassenden Schutz des Grundwassers als Lebensraum unterbreitet: Hahn/Schweer/Griebler (2018) schlagen die folgenden Maßnahmen vor:<sup>96</sup>

#### Vorschläge für einen umfassenden Schutz des Grundwassers als Lebensraum

- Explizite und konsequente Aufnahme des Begriffs der „Grundwasserökosysteme“ in das nationale und europäische Wasserrecht durch
  - die Einführung des Begriffs des „guten ökologische Zustandes“ von Grundwasserökosystemen in die WRRL analog den Oberflächengewässern, zumindest jedoch entsprechende Anpassungen der EG-GWRL, des WHG und der GrwV;
  - die Aufnahme des Begriffs „Grundwasserökosystem“ in das WHG.
- Explizite Aufnahme des Lebensraums Grundwassers und seiner Ökosysteme und Arten in das nationale und europäische Naturschutzrecht durch
  - die Aufnahme des Grundwassers als Lebensraum(typ) in das BNatSchG und, bei deren nächster Novellierung, in die FFH-Richtlinie.
- Berücksichtigung von Grundwasserorganismen in der BArtSchV und, bei deren nächster Novellierung, in der FFH-Richtlinie.
- Ausdehnung der Eingriffsregelung auf den Lebensraum Grundwasser im BNatSchG einschließlich der Anpassung der Ausführungsbestimmungen zur FFH-Verträglichkeitsprüfung.
- Konsequente Aufnahme des Begriffs der „Wärme“ als Verschmutzung in das nationale und europäische Wasserrecht:
  - Überarbeitung des Erwägungsgrundsatzes 1 der EG-GWRL: Teilsatz „[...] vor chemischer Verschmutzung geschützt werden sollte“ durch „[...] vor Verschmutzung geschützt werden soll“ ersetzen;
  - Berücksichtigung der Wärme bei der Beschreibung der Grundwasserkörper, den Indikatoren, Parametern, Schwellenwerten und Maßnahmen (EG-WRRL; EG GWRL, GrwV);
  - Ergänzung des WHG um den Begriff der „Wärme“;
  - Anpassung der Leitlinien der Länder und des VDI zur Geothermie an grundwasserökologische Erfordernisse und Definition fachlich begründeter Schwellenwerte für thermische Veränderungen.

Darüber hinaus ist zu untersuchen, welche weiteren, ggf. bereits verfügbaren Rechtsinstrumente handhabbar gemacht werden können. Vordringlich ist dabei die Frage, inwiefern zum Schutz des Grundwassers als Lebensraum ein Wasserschutzgebiet durch die Länder festgesetzt werden kann.

Der § 51 Abs. 1 des WHG bestimmt:

„Soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert,

1. Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen,
2. das Grundwasser anzureichern oder
3. das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln in Gewässer zu vermeiden,

<sup>96</sup> Vgl. Hahn/Schweer/Griebler, 2018; ebd., S. 218.

kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung Wasserschutzgebiete festsetzen. In der Rechtsverordnung ist die begünstigte Person zu benennen. Die Landesregierung kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.“

Diese in Nr. 1–3 normierten Zwecke sind als nicht abschließend zu verstehen.<sup>97</sup> Die Landeswassergesetze können daher weitere Zwecke festlegen, für die die Festsetzung von WSG zulässig ist.<sup>98</sup> So wurde beispielsweise in den Landeswassergesetzen die Festsetzung von Heilquellenschutzgebieten geregelt, bevor § 53 WHG den Heilquellenschutz auf Bundesebene regelte.<sup>99</sup> Diesem vorherigen Schutz durch die Landeswassergesetze lag die Ermächtigung des § 51 WHG zugrunde.

Auch wenn der Heilquellenschutz zeigt, dass eine Erweiterung über den Katalog des § 51 Abs. 1 Nr. 1–3 WHG möglich ist, muss die Voraussetzung, dass der Schutz von Grundwasser als Lebensraum dem Wohl der Allgemeinheit dient, erfüllt werden. Abstrakt erfordert die Feststellung, ob die Festsetzung dem Wohl der Allgemein dient, eine Gegenüberstellung und Abwägung der für die Maßnahme sprechenden öffentlichen Interessen und der durch sie beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belange anhand des Maßstabes des verfassungsrechtlich verankerten Übermaßverbotes.<sup>100</sup> In einem ersten Schritt ist dementsprechend herzuleiten, inwieweit der Schutz von Grundwasserlebensräumen der Allgemeinheit grundsätzlich dient. Insoweit kann auf die oben bereits angesprochenen Filterfunktionen des Grundwassers durch die darin lebenden Lebewesen verwiesen werden. In einem zweiten Schritt ist eine Interessenabwägung bezogen auf den konkreten Fall vorzunehmen. Demensprechend lässt sich an dieser Stelle keine allgemeine Aussage über die Erfolgsaussichten einer solchen Festsetzung treffen.

## 5 Regulierung von Grundwasser im Karst

Große Teile Europas, insbesondere im südöstlichen Europa, sind von Karstlandschaften geprägt. In diesen ist die Interaktion von Gestein und Wasser, von Grund- und Oberflächengewässern besonders intensiv und schwer voneinander abgrenzbar. Die Umsetzung der WRRL erfordert eine sorgfältige Abgrenzung von Gewässerkörpern, um Parameter für den guten Zustand festlegen und für Monitoring und Berichtslegung einheitlich erfassen zu können. Dabei entstehen besondere Herausforderungen, denn die hydrogeologische Beschaffenheit von Karst ist inkompatibel mit der in WRRL und WHG geforderten Abgrenzung von Oberflächen- und Grundwasserkörpern.<sup>101</sup> Daraus ergibt sich folgende Fragestellung:

**Nach welchen allgemeinen Kriterien bestimmt sich, ob Wasser in Karstgebieten als Grundwasser oder als Oberflächengewässer zu behandeln ist? Welchen Spielraum haben die Mitgliedstaaten, um die Definition von Oberflächen- und Grundwasserkörpern und entsprechende Berichtslegung an hydrogeologische Bedingungen anzupassen?**

### 5.1 Problemstellung

Die Abgrenzung von Grund- und Oberflächengewässern ist in Karstgebieten teilweise schwierig. Karst entsteht durch Lösungsvorgänge an Gestein. Karstgrundwasserleiter sind verkarstete Gesteinskörper,

---

<sup>97</sup> Gößl: in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, Stand: August 2024, § 51 WHG, Rn. 41.

<sup>98</sup> Ebd.

<sup>99</sup> Breuer/Gärditz: Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Auflage 2017, Kapitel 4, Rn. 1131.

<sup>100</sup> Tünnesen-Harmes: BeckOK Umweltrecht, Stand 1. Oktober 2024, § 51 WHG, Rn. 24, m.w.N.

<sup>101</sup> Vgl. Söller, Linda, Dženeta Hodžić, Robert Luetkemeier (2024): Water Futures on Krk Island. Guiding Principles for achieving a Sustainable Water-Tourism-Nexus. Groundwater Dimensions 1. Frankfurt am Main: Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE). DOI: 10.5281/zenodo.10907296, zuletzt geprüft am 02.12.2025.; Stevanović, Zoran, Aleksandra Maran Stevanović (2021): Monitoring as the Key factor for Sustainable use and Protection of Groundwater in karst Environments – An Overview, Sustainability 13 (10), 5468, verfügbar unter: <https://doi.org/10.3390/su13105468>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

deren Durchlässigkeitseigenschaften wesentlich von Hohlräumen bestimmt werden. Demnach zeichnen sich Karstgebiete dadurch aus, dass Wasser in einer Höhle oder Flussschwinde versickern, sich unterirdisch fortsetzen und als Karstquelle an anderer Stelle wieder in die Oberfläche gelangen kann,<sup>102</sup> was zu den oben genannten Abgrenzungsschwierigkeiten führt. Die Rahmenrichtlinien WRRL und GWRL machen jedoch diese Unterscheidung und die Umsetzung erfordert entsprechende Berichtslegung. Untersucht werden soll daher, welche Vorgaben zur Einordnung bestehen.

## 5.2 Rechtlicher Rahmen zur Abgrenzung von Oberflächengewässern und Grundwasser

### 5.2.1 Unionsrecht

#### 5.2.1.1 Rechtliche Vorgaben

Nach Art. 2 Nr. 1 WRRL sind Oberflächengewässer definiert als:

„die Binnengewässer mit Ausnahme des Grundwassers sowie die Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer eingeschlossen sind“

Grundwasser ist nach Art. 2 Nr. 2 WRRL:

„alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“

Binnengewässer sind nach Art. 2 Nr. 3 WRRL:

„alle an der Erdoberfläche stehenden oder fließenden Gewässer sowie alles Grundwasser auf der landwärtigen Seite der Basislinie, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird“

Nach Art. 5 WRRL sind die Mitgliedstaaten zu einer Bestandsaufnahme und in diesem Zusammenhang auch zur Abgrenzung der Gewässerkörper verpflichtet.

Die Ziele aus Art. 4 WRRL differenzieren zwischen den verschiedenen Begriffen: Das Verschlechterungsverbot aus Art. 4 Abs. 1 lit. b) i) WRRL, das Verbesserungsgebot nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) ii) und die Erreichung eines „guten Zustands“ beziehen sich konkret auf „Grundwasserkörper“. Die Ziele der Trendumkehr und der Verhinderung des Schadstoffeintrags aus Art. 4 Abs. 1 lit. b) iii) gelten für Grundwasser insgesamt. Eine genauere Betrachtung der Begriffe ist demnach erforderlich. Die Vorgaben zur Analyse der Flussgebietseinheiten finden sich in Anhang II und III der WRRL.

Nach Anhang II Nr 1.1 WRRL ermitteln die Mitgliedstaaten die Lage und den Grenzverlauf von Oberflächenwasserkörpern und nehmen eine erstmalige Beschreibung all dieser Wasserkörper vor. Die Oberflächenwasserkörper werden innerhalb einer Flussgebietseinheit in die Kategorien Flüsse, Seen, Übergangsgewässer und Küstengewässer eingeordnet (Anhang II, Nr. 1.1 lit i) WRRL)<sup>103</sup>. Innerhalb der jeweiligen Kategorie ist wiederum nach Typen zu unterscheiden, wobei nach System A oder B vorgegangen werden kann. Wird System A angewendet, so sind die Oberflächenwasserkörper innerhalb der

---

<sup>102</sup> Spektrum, Lexikon der Geowissenschaften, Beitrag zum Thema „Karst“, verfügbar unter: <https://www.spektrum.de/lexikon/geowissenschaften/karst/8099>, zuletzt abgerufen am 21.02.2025.

<sup>103</sup> WRRL, 2000, S.37.

Flussgebietseinheit zunächst nach den entsprechenden Ökoregionen in Einklang mit den in Abschnitt 1.2<sup>104</sup> angegebenen und in der betreffenden Karte in Anhang XI<sup>105</sup> dargestellten geographischen Gebieten zu unterscheiden. Die Wasserkörper innerhalb jeder Ökoregion sind dann nach Arten von Oberflächenwasserkörpern entsprechend den in den Tabellen des Systems A angegebenen Deskriptoren zu unterscheiden.

Weiter sind nach Anhang II Nr. 1.3 lit. i) WRRL<sup>106</sup> für jeden Wasserkörper typspezifische hydromorphologische und physikalisch-chemische Bedingungen festzulegen, die denjenigen Qualitätskomponenten entsprechen, die in Anhang V Nr. 1.1 für diesen Typ von Oberflächenwasserkörper für den sehr guten ökologischen Zustand gemäß der entsprechenden Tabelle in Anhang V Randnummer 1.2<sup>107</sup> angegeben sind.

In Bezug auf Grundwasser nehmen die Mitgliedstaaten eine erstmalige Beschreibung aller Grundwasserkörper vor, um zu beurteilen, inwieweit sie genutzt werden und wie hoch das Risiko ist, dass sie die Ziele aus Art. 4 WRRL nicht erfüllen (Anhang II Nr. 2.1 WRRL).<sup>108</sup> Die Beschreibung muss die Lage und Grenzen der einzelnen Grundwasserkörper, die Belastungen, die allgemeinen Charakteristika der darüber liegenden Schichten des Einzugsgebiets, aus dem der Grundwasserkörper angereichert wird, enthalten. Im Rahmen einer weitergehenden Beschreibung (bzgl. derjenigen Grundwasserkörper, bei denen die Zielerreichung wahrscheinlich nicht gegeben ist) sind einschlägige Informationen über die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten und, soweit erforderlich, unter anderem Informationen zu geologischen und hydrogeologischen Merkmalen zu erheben.

Die Kriterien dienen der Beurteilung bereits voneinander abgegrenzter Wasserkörper. Die Abgrenzung kann aber in einer Art vorgenommen werden, die die Analyse der Flussgebietseinheiten in sinnvolle Abschnitte einteilt, wie der *Common Implementation Strategy* (CIS)-Leitfaden zeigt. Auch hierbei kommt es maßgeblich auf die Zielerreichung der WRRL an, was sich beispielsweise daran zeigt, dass eine genauere Beschreibung von Grundwasserkörpern (Erfassung der mittleren jährlichen Entnahme, der chemischen Zusammensetzung des entnommenen Wassers/der Einleitungen etc.) insbesondere für solche Grundwasserkörper vorzunehmen ist, die die Ziele für Wasserkörper nach Artikel 4 möglicherweise nicht erfüllen.<sup>109</sup>

### 5.2.1.2 Auslegung der Begriffe mithilfe des CIS-Leitfadens

Da die WRRL zwar in Art. 2 WRRL einzelne Begriffe definiert, darüber hinaus jedoch keine ausdrücklichen Leitlinien zur Abgrenzung von Wasserkörpern zur Verfügung stellt, wurde im Rahmen der CIS ein Leitfaden erstellt, den die Mitgliedstaaten und zuständigen Behörden bei der Identifizierung und Abgrenzung von Wasserkörpern zu Rate ziehen können.<sup>110</sup>

Der Leitfaden betont durchgehend die Bedeutung der Ziele der WRRL für die Auslegung der einzelnen Begriffe. So ist es für die Abgrenzung der verschiedenen Wasserkörper vor allem wichtig, dass so vorgegangen wird, dass es für die Zielerreichung förderlich ist. Da die Begriffsdefinitionen entsprechend

---

<sup>104</sup> Ebd., S. 37–41.

<sup>105</sup> Ebd., S. 91.

<sup>106</sup> Ebd., S. 41.

<sup>107</sup> Ebd., S. 52 ff.

<sup>108</sup> Ebd., S. 43.

<sup>109</sup> Ebd., S. 30.

<sup>110</sup> EU-Kommission: Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no. 2, Identification of Water Bodies, 2003, verfügbar unter: [https://www.grueneliga.de/images/Wasser/WRRL-Info/Guidance\\_cis\\_prozesse\\_9.pdf](https://www.grueneliga.de/images/Wasser/WRRL-Info/Guidance_cis_prozesse_9.pdf), zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

abstrakt sind, mag die Aufteilung in der Praxis, wie es bei Karstgebieten der Fall ist, teilweise zu willkürlichen Ergebnissen führen. Im Folgenden sollen die Definitionen deshalb unter Zuhilfenahme des Leitfadens genauer betrachtet werden:

Bei der Beurteilung von Grundwasserleitern nach Art. 2 Nr. 11 WRRL sind insbesondere die Begriffe des „signifikanten Grundwasserflusses“ und der Entnahme einer „signifikanten Grundwassermenge“ von Bedeutung.

Ein signifikanter Grundwasserfluss ist ein Grundwasserfluss, der, wenn er in einen verbundenen Oberflächenwasserkörper oder ein direkt abhängiges terrestrisches Ökosystem gelangt, zu einer signifikanten Verschlechterung der ökologischen oder chemischen Qualität dieses Oberflächenwasserkörpers oder zu einer signifikanten Schädigung der direkt abhängigen terrestrischen Ökosysteme führen würde.<sup>111</sup> Der Begriff ist vor dem Hintergrund der Ziele der WRRL auszulegen. Ein Ziel der WRRL ist, eine Verschlechterung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme zu verhindern, Art. 1 lit. a) WRRL. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass „signifikanter Grundwasserfluss“ alle geologischen Schichten umfasst, die für aquatische und terrestrische Ökosysteme wichtig sind und einen solchen Fluss ermöglichen.<sup>112</sup>

Eine signifikante Grundwassermenge ist im Lichte von Art. 7 WRRL auszulegen. Danach sind alle Wasserkörper zu ermitteln, die für die Entnahme von Wasser für den menschlichen Verbrauch genutzt werden und die durchschnittlich mehr als 10 m<sup>3</sup> täglich liefern. Diese Menge ist als signifikante Grundwassermenge zu betrachten, sodass geologische Schichten, die eine Entnahme in der Größenordnung ermöglichen, als Grundwasserleiter gelten.<sup>113</sup>

Zur Einordnung als Grundwasserleiter muss eines der beiden genannten Kriterien erfüllt sein. Ein Grundwasserkörper ist nach Art. 2 Nr. 12 WRRL ein abgegrenzter Teil innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter. Es ist zu beachten, dass sich ein Grundwasserkörper innerhalb eines Grundwasserleiters befinden muss, jedoch muss nicht jedes Grundwasservorkommen notwendigerweise in einem Grundwasserleiter sein.<sup>114</sup> Auch für diese Definition ist vorrangig zu gewährleisten, dass sie die Zielerreichung der WRRL sichert, sodass bei der Abgrenzung im Vordergrund steht, dass eine angemessene Beschreibung des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers möglich ist.<sup>115</sup> Vor diesem Hintergrund wird eine Abgrenzung von Grundwasserkörpern in einer Weise empfohlen, die die Beurteilung des mengenmäßigen Zustands erleichtert. Dies kann beispielsweise bedeuten, in der Abgrenzung zu berücksichtigen, dass ein Grundwasserfluss von einem Grundwasserkörper zu einem anderen, der so gering ist, dass er bei den Wasserbilanzberechnungen vernachlässigt werden kann, nicht gesondert abgegrenzt wird.<sup>116</sup> Die Mitgliedstaaten sind angehalten, in der Abgrenzung der Grundwasserkörper die besonderen Merkmale ihrer Grundwasserleiter zu berücksichtigen. So sind beispielsweise die Fließigenschaften einiger geologischer Schichten, wie insbesondere Karst, viel komplexer und schwieriger vorherzusagen als andere. Es kann auch sein, dass zwischen Schichten mit sehr unterschiedlichen Eigenschaften (z.B. Karst und Sandstein) ein erheblicher Fluss besteht. Die Eigenschaften dieser verschiedenen Schichten können bedeuten, dass sie sehr unterschiedliche Bewirtschaftungskonzepte erfordern, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. In solchen Fällen haben die Mitgliedstaaten

---

<sup>111</sup> Ebd., S. 15.

<sup>112</sup> Ebd., S. 16.

<sup>113</sup> Ebd., S. 16.

<sup>114</sup> Ebd., S. 15.

<sup>115</sup> Ebd. S. 17.

<sup>116</sup> Ebd.

die Möglichkeit, Wasserkörpergrenzen festzulegen, die mit den Grenzen zwischen den Schichten übereinstimmen. Dabei sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Fähigkeit zur angemessenen Bewertung des quantitativen Zustands nicht beeinträchtigt wird.<sup>117</sup>

Die Abgrenzung von Wasserkörpern sollte daher als ein iterativer Prozess betrachtet werden, der im Laufe der Zeit in dem Maße verfeinert und, soweit erforderlich, angepasst wird, um eine angemessene Bewertung und Bewältigung der Risiken für die Erreichung der Ziele der Richtlinie zu erreichen.<sup>118</sup> Von dieser Möglichkeit der Anpassung der Abgrenzung zur besseren Zielerreichung hat beispielsweise Spanien Gebrauch gemacht. In einem gegen das Königreich Spanien geführten Vertragsverletzungsverfahren stellte der EuGH bezüglich der Aufteilung eines Grundwasserleiters in fünf verschiedene Wasserkörper fest:

„Aus diesem Grund wurde der Grundwasserleiter Almonte-Marismas im Rahmen des Hydrologischen Plans des Guadalquivir 2015–2021 in fünf verschiedene Wasserkörper aufgeteilt, um Probleme auf territorialer Ebene leichter lokalisieren zu können, die Gebiete, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Ziele der Richtlinie nicht erreichen, genauer zu bestimmen und so eine effizientere und angemessenere Antwort zu erarbeiten, die im Wesentlichen in der Verringerung der Grundwasserentnahme besteht.“<sup>119</sup>

Ausgangspunkt der Abgrenzung von Grundwasserkörpern sollten vor diesem Hintergrund die geologischen Fließgrenzen sein, es sei denn, eine Unterteilung in kleinere Grundwasserkörper ist für die Zielerreichung der WRRL von Vorteil.<sup>120</sup> Sollte eine Abgrenzung eines Grundwasserleiters anhand geologischer Grenzen nicht möglich sein, kann die Abgrenzung auf Grundlage von Grundwasserhochständen oder, soweit erforderlich, auf der Grundlage von Grundwasserströmungslinien erfolgen.

Wichtig ist bei der Abgrenzung vor allem die Förderung der Ziele der WRRL. Da die Maßnahmen zur Zielerreichung vom Zustand der jeweiligen Grundwasserkörper abhängen, ist eine Abgrenzung sinnvoll, die Einheiten mit einem bestimmten chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand umfasst. Veränderungen des Zustands sind bei der Abgrenzung zu berücksichtigen, wie Abbildung 1 beispielhaft illustriert.

Insgesamt ist zwischen dem Erfordernis einer angemessenen Beschreibung des Zustands des Grundwassers und der Notwendigkeit abzuwägen, eine Zersplitterung der Grundwasserleiter in eine unüberschaubare Anzahl von Wasserkörpern zu vermeiden.<sup>121</sup> Wenn ein Zustand konsistent ist, haben Mitgliedstaaten also die Möglichkeit, große Grundwasserkörper abzugrenzen. Wenn sich Unterschiede im Zustand herausstellen, können Mitgliedstaaten darauf reagieren, indem sie für einen neuen Planungszeitraum die Wasserkörper neu festlegen,<sup>122</sup> wie das oben genannte Beispiel Spaniens zeigt. Die Einteilung in sehr kleinteilige Grundwasserkörper ist demnach zwar möglich, sie ist jedoch mit einem höheren logistischen Aufwand verbunden. Darüber hinaus bietet sich in Karstgebieten ohnehin nicht an, eine kleinteilige Abgrenzung vorzunehmen.

Für die Problembewältigung innerhalb von Karstgebieten ist entsprechend vorzugehen. Eine sehr kleinteilige Abgrenzung bietet sich grundsätzlich nicht an, da die Wasserkörper sehr stark vernetzt und deswegen schwierig voneinander abzugrenzen sind. Sollte sich die initiale Abgrenzung einzelner Wasserkörper als nicht förderlich für die Zielerreichung herausstellen, kann eine Anpassung der Abgrenzung

---

<sup>117</sup> Ebd., S. 17.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> EuGH, Urteil vom 24. Juni 2021 – C-559/19, Rn. 60.

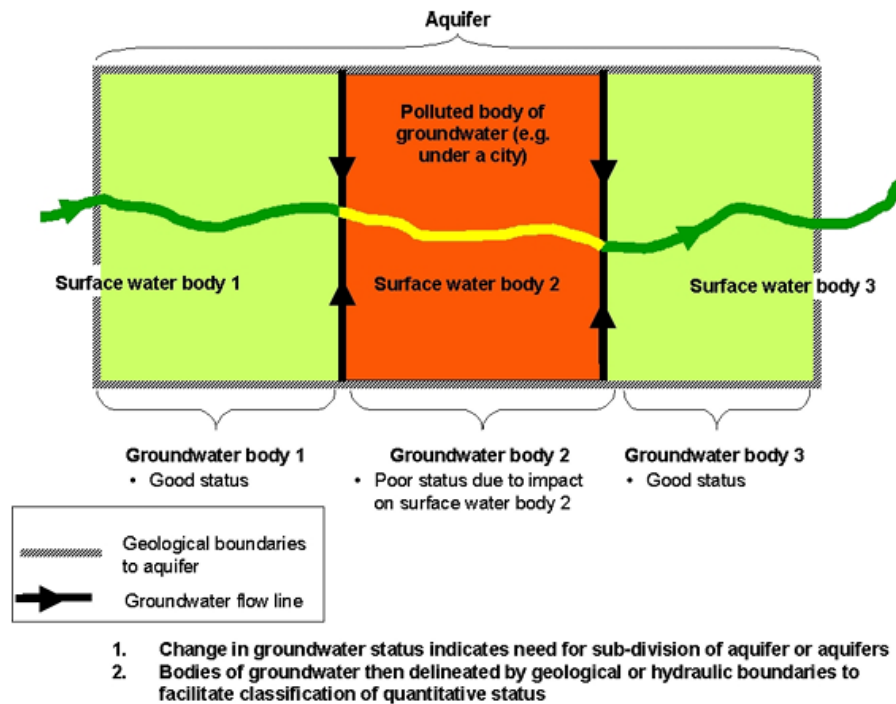
<sup>120</sup> EU-Kommission 2003, S. 17.

<sup>121</sup> Ebd., S. 18.

<sup>122</sup> Ebd.

im nächsten Planungszyklus vorgenommen werden. Durch die abstrakten Definitionen, die die WRRL bietet, mag die Einteilung teilweise zu willkürlichen Ergebnissen führen. Dieser Umstand sorgt aber gleichzeitig für ausreichende Flexibilität, die Abgrenzung derart vorzunehmen, wie sie für die Zielerreichung förderlich ist.

**Abbildung 1: Unterteilung von Grundwasserleitern in Grundwasserkörpern anhand hydraulischer Grenzen**



Quelle: EU-Kommission: *Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, Guidance document no. 2, Identification of Water Bodies, 2003, S. 18

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ermessensausübung abwägen müssen, welche Einteilung vor dem Hintergrund der Zielerreichung am besten geeignet ist. Aufgrund der geforderten Eignung zur Zielerreichung darf die Nutzung des Ermessensspielraums nicht zu einer Abgrenzung führen, die eine geschönte Situation bei der Darstellung des Zustands der Gewässer, eine Nichtanwendung einschlägiger Qualitätsziele oder einen Verzicht von Gewässerschutzmaßnahmen zur Folge hat. So erscheint es beispielsweise problematisch, wenn bei einer Einstufung als Oberflächengewässerkörper bestimmte, für das Grundwasser geltende Qualitätsziele (guter mengenmäßiger Zustand, die Grundwasserqualitätsnorm des Anhangs I Grundwasserrichtlinie für Pflanzenschutzmittel und relevante Metaboliten) nicht angewendet werden, die bei einer ebenso möglichen Einstufung als Grundwasserkörper hätten angewendet werden müssen. Genauso erscheint es problematisch, wenn spezifisch für Oberflächengewässer geltende Qualitätsvorgaben, die über die grundwasserbezogenen Qualitätsziele hinausgehen, bei einer Einstufung als Grundwasserkörper nicht zur Anwendung kommen. Eine solche beliebige Steuerung des Anforderungsniveaus über die Gewässereinstufung wäre mit den Zielen der WRRL nicht vereinbar. Um solche Zielkonflikte zu vermeiden, erscheint es denkbar, dass solche Wasserkörper, bei denen eine Einstufung sowohl als Grundwasserkörper als auch als Oberflächengewässer in Betracht kommt, die jeweils strengeren Qualitätsanforderungen des Schutzregimes für Oberflächengewässer bzw. für das Grundwasser erfüllen müssen.

## 5.2.2 Nationales Recht

Auch die Vorgaben im nationalen Recht sind abstrakt gehalten. Das WHG enthält in § 3 Nr. 3 WHG die mit der Grundwasserdefinition der WRRL identische Definition von Grundwasser als „unterirdisches Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“. Entscheidend für die Definition ist nicht die Tiefe oder Herkunft des unterirdischen Wassers und auch nicht, ob es fließt oder gestaut ist, sondern dass es unterirdisch und in der Sättigungszone ist.<sup>123</sup> Wasser, das dauerhaft und vollständig künstlich gefasst wird oder dauerhaft zu Tage tritt, ist demnach kein Grundwasser.<sup>124</sup> In der Sättigungszone meint, dass das Wasser dort, wo sich Hohlräume (in Poren-, Kluft- und Karstgrundwasser) befinden, diese vollständig, also zu 100% ausgefüllt.<sup>125</sup> Sickerwasser zwischen gesättigter und ungesättigter Zone ist (noch) kein Grundwasser.<sup>126</sup> Letzteres ist in jedoch in der Vergangenheit in der Rechtsprechung anders beurteilt worden.

So hat der VGH München in einem Urteil vom 11. April 2001 (Az. 5 UE 2176/00) die Frage, ob Uferfiltrat unter die Grundwasserdefinition fällt mit der Folge, dass das geförderte Wasser abgabepflichtig ist, bejaht:

„Geht aber das Wasserhaushaltsgesetz allein von der Möglichkeit oberirdischen Gewässers oder Grundwassers aus, so ergibt sich daraus, dass mit dem Verlassen eines oberirdischen Gewässers und dem Eintritt in das Erdreich Wasser zu Grundwasser im Sinne dieses Gesetzes wird, da es etwas Drittes im Sinne eines Zwischenstadiums nicht vorsieht. Eine Differenzierung zwischen in das Erdreich von oben eingedrungenem Wasser und so genanntem ‚echten‘ Grundwasser kann es deshalb nach dem Wasserhaushaltsgesetz nicht geben. Das bedeutet aber, dass somit auch das so genannte Uferfiltrat, d.h. Wasser aus einem fließenden Oberflächengewässer, das in das Erdreich unterhalb der Gewässersohle abgesickert ist, Grundwasser im Sinne von § 1 I Nr. 3 WHG darstellt.“<sup>127</sup>

Die Entscheidung wird in der Literatur kritisiert mit dem Argument, dass diese Ansicht dem Wortlaut der Norm widerspricht, wonach sich das Wasser in der Sättigungszone befinden muss.<sup>128</sup>

Folgt man der Literatur, unterfällt das Wasser im Übergangsbereich primär dem Schutzregime des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG), welches in seinem § 7 Satz 6 festlegt, dass sich die Vorsorge für das Grundwasser nach den wasserrechtlichen Vorschriften richtet.<sup>129</sup>

Im Übrigen wird nach § 3 Nr. 1 WHG oberirdisches Gewässer definiert als

„das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild fließende Wasser“

Das Unionsrecht kennt den Begriff des oberirdischen Gewässers nicht und verwendet stattdessen den Begriff „Oberflächengewässer“, dessen Definition weiter reicht (vgl. oben).<sup>130</sup>

---

<sup>123</sup> Faßbender; in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 3 WHG, Rn. 45 f.

<sup>124</sup> Ebd.

<sup>125</sup> Ebd., Rn. 47, m.w.N.

<sup>126</sup> Ebd., m.w.N.

<sup>127</sup> VGH München, Urteil vom 11. April 2001, 5 UE 2176/00, NVwZ-RR 2002, 376 (377).

<sup>128</sup> Vgl. hierzu: Faßbender; in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 3 WHG, Rn. 47.

<sup>129</sup> Ebd.

<sup>130</sup> Der begriffliche Unterschied ist aus unionsrechtlicher Perspektive unproblematisch, da nur die materiellen Vorgaben der WRRL explizit in nationales Recht umgesetzt werden müssen (näher dazu Faßbender, NVwZ 2001, 241 (242 ff.)) und es im Übrigen gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ausreicht, wenn das nationale Recht sicherstellt, dass die Ziele der Richtlinie erreicht werden. Diese Voraussetzungen sind gegeben; Faßbender; in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 3 WHG, Rn. 5.

Das WHG unterscheidet bei oberirdischen Gewässern zwischen zwei Gruppen: das in Betten gefasste Wasser und das aus Quellen „wild“, also ohne Bett, abfließende Wasser.<sup>131</sup> Daraus folgt, dass im Übrigen Wasser, das nicht aus Quellen, sondern aus Niederschlägen, Überschwemmungen oder durch Schneeschmelze „wild“ abfließt, erst nach dessen Übergang in ein gefasstes oberirdisches Gewässer, in ein Küstengewässer oder in das Grundwasser vollständig unter die wasserwirtschaftsrechtliche Benutzungsordnung fällt.<sup>132</sup>

Zu in Betten gefassten Gewässern zählen Ströme, Flüsse, Bäche, Gräben, aber auch Seen, Teiche oder Weiher.<sup>133</sup> Liegt ein solches Gewässer vor, also handelt es sich um ein Gewässer mit „äußerlich erkennbarer natürlicher oder künstlicher Begrenzung des Wassers in einer Eintiefung an der Erdoberfläche,<sup>134</sup> dann bleiben selbst unterirdische Teilstrecken eines oberirdischen Gewässers grundsätzlich Bestandteil des oberirdischen Gewässers, in deren Verlauf sie fallen. Das hat das BVerwG in einem Urteil vom 31. Oktober 1975 befunden:

„Das Vorhandensein eines offenen Gewässerbettes wird vom gesetzlichen Tatbestand nicht in dem Sinne absolut gefordert, daß ein oberirdisches Gewässer diese seine Eigenschaft allein schon deshalb verlieren würde, weil und soweit es an einzelnen Stellen, etwa in Felsdurchlässen oder -höhlungen, in Rohren, Tunneln oder Dükern, unterirdisch verläuft. In der Regel sind solche unterirdischen Teilstrecken oberirdischer Gewässer weder zum Grundwasser im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 WHG zu rechnen (vgl. BT-Drucks. 2/ 2072) noch für sich allein geeignet, den (Teilverlust) Verlust der im übrigen gegebenen Gewässereigenschaft zu bewirken; sie bleiben vielmehr grundsätzlich Bestandteile derjenigen oberirdischen Gewässer, in deren Verlauf sie fallen.“<sup>135</sup>

Die Frage, die sich in Bezug auf Karstgebiete stellt, ist, ob es sich dabei um Gewässer in einem Gewässerbett handelt, mit der Folge, dass das Gewässer dem oberirdischen Gewässer nach § 3 Nr. 1 WHG zuzuordnen ist. Wenn das der Fall wäre, würde auch die teilweise unterirdische Führung des Gewässers nicht dazu führen, dass sich am Status als oberirdisches Gewässer etwas ändert. Karstgebiete zeichnen sich jedoch gerade durch eine äußerlich klar erkennbare Begrenzung des Wasservorkommens aus, wie sich bereits aus der Problemstellung ergibt.

Das WHG definiert in § 3 Nr. 6 Wasserkörper als

„einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers (Oberflächenwasserkörper) sowie abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Grundwasserkörper)“

und fasst damit die in der WRRL definierten Begriffe des Oberflächenwasserkörpers (Art. 2 Nr. 10 WRRL) und Grundwasserkörpers (Art. 2 Nr. 12 WRRL) zusammen. Mit dem Begriff „einheitlich“ ist der hydrologische und geologische Zusammenhang der in einem Wasserkörper zusammengefassten Gewässerteile gemeint, während „bedeutend“ den Versuch darstellt, einer allzu kleinteiligen Aufgliederung der Bewirtschaftung entgegenzuwirken.<sup>136</sup> Bei Grundwasserkörpern reicht es aus, wenn es sich um ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrere Grundwasserleiter handelt.

<sup>131</sup> BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1975, 4 C 43/73, VerwRSpr 1976, 780 (784).

<sup>132</sup> Faßbender (2024) in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 3 WHG, Rn. 7; anders jedoch verschieden Landeswassergesetze, die das „nicht aus Quellen wild abfließende Wasser“ mit in den Geltungsbereich aufgenommen haben, vgl. Art. 1 Abs. 1 BayWG, § 1 Abs. 1 HbgWaG, § 1 Abs. 1 SaarWG und § 1 Abs. 1 Nr. 2 SächsWG.

<sup>133</sup> Ebd., Rn. 9.

<sup>134</sup> BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1975, IV C 43.73.

<sup>135</sup> BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1975, IV C 43.73, juris Rn. 26.

<sup>136</sup> Vgl. Faßbender, 2024.

In der Grundwasserverordnung<sup>137</sup> finden sich in § 2 Abs. 1 Regelungen zur Bestimmung und Beschreibung der Grundwasserkörper. Es heißt dort:

„Zum 22. Dezember 2013 und danach alle sechs Jahre überprüft und aktualisiert die zuständige Behörde

1. die Festlegung von Lage und Grenzen der Grundwasserkörper im Sinne des § 3 Nummer 6 des Wasserhaushaltsgesetzes insbesondere unter Berücksichtigung von Daten zur Hydrologie, Hydrogeologie, Geologie und Landnutzung und
2. die Beschreibung der Grundwasserkörper nach Maßgabe der Anlage 1 Nummer 1“

Erneut wird hier vorausgesetzt, dass Grundwasserkörper bereits bestimmt worden sind. Nach welchen Kriterien dies zu erfolgend hat, bestimmt die GrwV nicht. Gleiches gilt auch in Bezug auf oberirdische Gewässer im Rahmen der Verordnung zum Schutz von Oberflächengewässern (vgl. dort § 3 und Anlage 1 zu § 3 Satz 1).

### 5.3 Ergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Abgrenzung von Oberflächengewässern und Grundwasserkörpern in Karstgebieten kein Problem ist, wofür die WRRL oder die nationalen Umsetzungsbestimmungen eine gezielte Lösung bieten. Probleme von Karstgebieten werden auch im Kommissionsbericht zur Umsetzung der WRRL nicht erwähnt.<sup>138</sup> Auch der Umstand, dass im Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Abänderung des Kommissionsvorschlags zur Anpassung der WRRL und der GWRL eine Verbesserung des Schutzes von Karstgebieten vorgeschlagen wird,<sup>139</sup> bestätigt, dass die WRRL und die GWRL derzeit kein auf Karstgebiete zugeschnittenes Ausweisungs- und Schutzregime bieten.

Für die Ausweisung von Wasserkörpern in Karstgebieten gelten daher die allgemeinen Grundsätze zur Identifikation von Wasserkörpern. In dem CIS *Guidance* Dokument zur Identifikation von Wasserkörpern heißt es diesbezüglich:

„The Directive only requires sub-divisions of surface water and groundwater that are necessary for the clear, consistent and effective application of its objectives. Sub-divisions of surface water and groundwater into smaller and smaller water bodies that do not support this purpose should be avoided.“<sup>140</sup>

Ziel der WRRL ist es also nicht, so kleinteilig und genau wie möglich alle Wasserkörper zu identifizieren, sondern nur insoweit, wie es für die Zielerreichung förderlich ist. Der Fokus muss demnach auf einer Abgrenzung liegen, die der Zielerreichung der WRRL dient. Dies schließt eine Ausweisung, die auf eine beschönigende Darstellung des Zustands oder auf die Umgehung bestimmter Qualitätsnormen gerichtet ist, aus.

---

<sup>137</sup> Grundwasserverordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 12. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist, verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/grwv\\_2010/GrwV.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/grwv_2010/GrwV.pdf), zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>138</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) vom 4. Februar 2025, COM(2025) 2 final.

<sup>139</sup> Legislativentschließung (Celex-Nr. 52023AP0302) vom 12.9.2023, C/2024/1777, ABl. EU C, 22.3.2024. Vorgeschlagen wird ein Erwägungsgrund 20a zur WRRL: „Um angemessene Schutzstandards für Gebiete von großem ökologischem Wert, mit hoher Anfälligkeit oder mit starker Verschmutzung, wie Höhlen und Karstgebiete, mit Ökosystemen, die mit die größten Anfälligkeiten gegenüber Verschmutzungen aufweisen und eine wichtige Trinkwasserquelle darstellen, sowie für ehemalige Industriestandorte und andere Gebiete mit bekannter historischer Kontamination zu gewährleisten, sollte die Kommission eine Bewertung des chemischen Zustands dieser Gebiete veröffentlichen und gegebenenfalls einen Legislativvorschlag zur entsprechenden Überarbeitung der Richtlinie 2006/118/EG vorlegen“ sowie ein Art. 6ab zur GWRL: „Die Kommission veröffentlicht ... [spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie] eine Bewertung des chemischen Zustands von Gebieten mit hohem ökologischem Wert oder hoher ökologischer Anfälligkeit oder Verschmutzung wie Höhlen und Karstgebieten, ehemaligen Industriestandorten und anderen Gebieten mit bekannter historischer Kontamination, gegebenenfalls zusammen mit einem Legislativvorschlag zur Überarbeitung dieser Richtlinie.“

<sup>140</sup> EU-Kommission, 2003, S. 3.

## 6 Umsetzung des Verursacherprinzips in grenzübergreifenden Zusammenhängen

Welche Beispiele für Instrumente im Wasserrecht gibt es, die das Verursacherprinzip in grenzübergreifenden Zusammenhängen anwenden?

### 6.1 Problemstellung

In vielen Bereichen, unter anderem der Landwirtschaft, entstehen durch Handel mit Produkten Verteilungsfragen in Bezug auf das Grundwasser. Beispielsweise dann, wenn der Verkauf von Tomaten in Deutschland durch deren exzessiven Anbau in Spanien dort zur Wasserknappheit führt. Allein Deutschland importierte im Jahr 2013 etwa 180.000 Tonnen Tomaten im Wert von ca. 250 Mio. Euro aus Spanien.<sup>141</sup> Dabei benötigen die Tomaten pro kg rund 180 l Wasser.<sup>142</sup> Zur Bewässerung wird in Spanien regelmäßig auf Grundwasservorkommen zurückgegriffen, die dadurch oftmals (illegal) übernutzt werden.<sup>143</sup>

### 6.2 Umsetzung des Verursacherprinzips im Wasserrecht

Das Verursacherprinzip ist neben dem Vorsorgeprinzip, dem Vorbeugeprinzip und dem Ursprungsprinzip eines von vier Grundprinzipien im europäischen Umweltrecht. So heißt es in Art. 191 Abs. 2 AEUV:

„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“

Nach dem Verursacherprinzip sind dann, wenn Schäden eingetreten sind, die Verursacher verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Behebung der Schäden zu ergreifen und die Kosten zu tragen. Die Umsetzung erfolgt durch die Umwelthaftungsrichtlinie, mit der Umweltschädigungen geschützter Arten, natürlicher Lebensräume, von Gewässern und von Böden verhindert oder behoben werden sollen.<sup>144</sup> Durch die Anwendung dieses Prinzips erhalten die Verursacher einen Anreiz, Umweltschäden zu vermeiden, und werden für die von ihnen verursachte Verschmutzung zur Verantwortung gezogen. Auch die Sanierungskosten werden vom Verursacher und nicht vom Steuerzahler getragen.<sup>145</sup>

Im Wasserrecht wird der Aspekt einer verursachergerechten Kostenverteilung insbesondere durch Art. 9 WRRL aufgegriffen. Art. 9 Abs. 1 WRRL sieht vor:

<sup>141</sup> WWF: Wasserrisiko Deutschland, S. 1, verfügbar unter: [https://www.wwf.de/fileadmin/user\\_upload/004Wasserrisiko\\_Fallbeispiel\\_Tomaten\\_aus\\_Spanien.pdf](https://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/004Wasserrisiko_Fallbeispiel_Tomaten_aus_Spanien.pdf), zuletzt abgerufen am 11.02.2025.

<sup>142</sup> Geo: <https://www.geo.de/natur/nachhaltigkeit/fleisch--deutschland-30128446-30166644.html>, zuletzt besucht am 11. Februar 2025.

<sup>143</sup> WWF: Wasserrisiko Deutschland, S. 1, verfügbar unter: [https://www.wwf.de/fileadmin/user\\_upload/004Wasserrisiko\\_Fallbeispiel\\_Tomaten\\_aus\\_Spanien.pdf](https://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/004Wasserrisiko_Fallbeispiel_Tomaten_aus_Spanien.pdf), zuletzt abgerufen am 11.02.2025.

<sup>144</sup> Zu den Grundprinzipien siehe: Europäisches Parlament, Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen>, zuletzt besucht am 3. Februar 2025; kritisch zum Verursacherprinzip und dessen Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten: Ruhwedel, Umweltverschmutzung: Steuerzahler werden trotz Verursacherprinzip stark belastet, 3. August 2021, verfügbar unter: [Umweltverschmutzung: Steuerzahler werden trotz Verursacherprinzip stark belastet - gwf-wasser.de](https://www.gwf-wasser.de), zuletzt abgerufen am 03.02.2025.

<sup>145</sup> Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht 12/2021, Das Verursacherprinzip: uneinheitliche Anwendung im Rahmen der umweltpolitischen Strategien und Maßnahmen der EU, 2021, S. 4, 7, verfügbar unter: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_12/SR\\_polluter\\_pays\\_principle\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_DE.pdf), zuletzt abgerufen am 14.02.2025.

„Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

- dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;
- dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.“

Wasserdienstleistungen werden in Art. 2 Nr. 38 WRRL definiert als:

„alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art folgendes zur Verfügung stellen:

- a) Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser;
- b) Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten“.

Wassernutzungen sind nach Art. 2 Nr. 39:

„die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Artikel 5 und Anhang II mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand. Diese Definition gilt für die Zwecke des Artikels 1 und der wirtschaftlichen Analyse gemäß Artikel 5 und Anhang III Buchstabe b“.

Wasserdienstleistungen sind „Vermittler“ zwischen natürlicher Umwelt und der Wassernutzung selbst, bei denen Schlüsselcharakteristika natürlichen Wassers verändert werden.<sup>146</sup> Mit anderen Worten besteht die Dienstleistung in der Veränderung des Wassers in Bezug auf die räumliche Verteilung, den Wasserstand, der chemischen Zusammensetzung oder der Temperatur.<sup>147</sup>

Die Wasserentnahme zum Zwecke der (landwirtschaftlichen) Bewässerung fällt unter die Definition der „Wasserdienstleistung“, da hierbei Veränderungen der Wassercharakteristika entstehen, etwa durch eine Verschlechterung des Bodens durch Versalzung oder durch den Verlust von Feuchtgebieten im Zuge der Entwässerung.<sup>148</sup> Dabei entstehen auch Umweltkosten, die definiert werden als Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch für Umwelt, Ökosysteme und die Personen mit sich bringt, die die Umwelt nutzen.<sup>149</sup> Hinzu kommen Ressourcenkosten, also Kosten für entgangene Möglichkeiten, unter denen andere Nutzungszwecke infolge einer Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- oder Erholungsfähigkeit hinaus leiden, beispielsweise in Verbindung mit einer übermäßigen Grundwasserentnahme.<sup>150</sup> Hierzu ist zu ergänzen, dass Umwelt- und Ressourcenkosten insbesondere dann relevant werden, wenn die Umweltziele aus Art. 4 WRRL aufgrund von ökonomischen Aktivitäten

---

<sup>146</sup> WATECO, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No. 1, Annex B3, S. 73.

<sup>147</sup> Unnerstall, Verursachergerechte Kostendeckung für Wasserdienstleistungen – Die Anforderungen des Art. 9 WRRL und ihre Umsetzung, UFZ Discussion Paper No. 6/2005, S. 13.

<sup>148</sup> Ebd.

<sup>149</sup> Ebd, dort zitiert: EU-KOM 2000a, S. 10.

<sup>150</sup> Ebd, dort zitiert: WATECO 2002, Annex IV.1.17.

(Wasserdienstleistungen) verfehlt werden. Wird das Ziel „guter Zustand“ erreicht, dann werden die verbleibenden ökonomischen Aktivitäten kaum noch Umwelt- und Ressourcenkosten verursachen.<sup>151</sup>

Im Rahmen des oben dargestellten Problems ist deshalb zu untersuchen, ob die Art der Bewirtschaftung der Tomaten zur Verfehlung der Ziele der WRRL führt. Hierbei dürfte insbesondere der gute mengenmäßige Zustand des Grundwassers von Relevanz sein. Die Frage stellt sich jedoch ebenso in Bezug auf stoffliche Einträge hinsichtlich des chemischen Zustands.

Im Kontext des chemischen Zustands des Grundwassers können der Landwirtschaft diejenigen Zusatzkosten auferlegt werden, die durch den übermäßigen Düngemiteleinsatz bei der Aufbereitung von Rohwasser für die Trinkwasserversorgung entstehen, da Art. 9 Abs. 1 UA 1, 2. Spiegelstrich WRRL verlangt, dass auch die Wassernutzungen, die nicht Wasserdienstleistungen sind, einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Bereitstellung der Wasserdienstleistung übernehmen, wenn sie einen Teil der Kosten verursacht haben.<sup>152</sup>

Im Ergebnis fallen landwirtschaftliche Wassernutzungen unter den Art. 9 WRRL. Diese Bestimmung kann daher dazu beitragen, dass die Kosten, die im Rahmen der übermäßigen Wassernutzung in der Landwirtschaft anfallen, auf den Konsumenten umgelegt werden:

„When the costs of pollution are charged to the polluter, the price of goods and services increases to include these costs. Consumer preference for lower prices will thus be an incentive for producers to market less polluting products“<sup>153</sup>

Art. 9 WRRL ist daher ein wichtiges – und aufgrund seiner Geltung in allen EU-Mitgliedstaaten – auch grenzüberschreitend wirkendes Instrument für eine verursachergerechte Verteilung der Kosten für Grundwasserbelastungen.

Derzeit wird Art. 9 WRRL in zahlreichen Mitgliedstaaten jedoch nur unzureichend umgesetzt, wie die EU-Kommission in ihrem jüngsten Umsetzungsbericht<sup>154</sup> festgestellt hat. Hierbei kritisiert die Kommission gerade auch die unzureichende Berichterstattung im Rahmen des Art. 9 WRRL. Im Detail geht es dabei um die Bewertung, ob die bestehende Wassergebührenpolitik „angemessene Anreize“ für eine effizientere Wassernutzung bietet, die Bewertung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten und ihre Einbeziehung in die Kostendeckungsregelungen sowie die Bewertung, ob die Wassernutzung und die wichtigsten Bereiche, die Wasser nutzen (einschließlich Landwirtschaft, Industrie und Haushalte), einen „angemessenen Beitrag“ zu den Kosten der Bereitstellung von Wasserdienstleistungen im Einklang mit dem Verursacherprinzip leisten. Bei den gemeldeten Daten fehlten häufig Einzelheiten zu den umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten sowie zu den Wassernutzungen, die den größten Kostendruck auf die wichtigsten Wasserdienstleistungen (d. h. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) ausüben.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Ebd., S. 16.

<sup>152</sup> Ebd., dort zitiert: neuerdings mit ausdrücklicher Bezugnahme auf WATECO 2002 abweichend DG ECO2 2004, S. 2; kritisch dazu Görlach et al. 2004, S. 9 und 13 f.

<sup>153</sup> Sanchez Trancon/Leflaive: OECD Environment Working Papers No. 238, The implementation of the Polluter Pays principle in the context of the Water Framework Directive, 23. Mai 2024, S. 11.

<sup>154</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG), COM(2025) 2 final, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0002>, zuletzt abgerufen am 02.12.2025.

<sup>155</sup> Ebd., S. 39.

## 6.3 Ergebnis

Grundsätzlich enthält die WRRL mit ihrem Art. 9 ein Instrument, um auch in grenzüberschreitenden Sachverhalten Kosten nach dem Verursacherprinzip zuzuordnen. Bei der Umsetzung des Art. 9 WRRL besteht jedoch Verbesserungsbedarf, wie die Kommission zuletzt festgestellt hat.

## 7 Nachwort

Die hier formulierten Problemstellungen und Erläuterungen der Rechtslage verdeutlichen die Dringlichkeit, einen klaren Handlungsrahmen im Grundwasserschutz / der Grundwasserbewirtschaftung in Deutschland und in Europa zu schaffen, da dieser in Teilen den Anforderungen einer naturräumlich angepassten Bewirtschaftung nur unzureichend gerecht wird. Zusammenfassend sind folgende Aspekte hervorzuheben:

1. Sollten, wie derzeit absehbar ist, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bis zum Jahr 2027 nicht erreicht werden, verschärfen sich die rechtlichen Anforderungen an die Begründung weiterer Fristverlängerungen erheblich. Die bislang bestehenden Spielräume für eine Rechtfertigung der Zielverfehlung werden sich deutlich verengen. In der Folge ist – bei entsprechender Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben und Einleitung entsprechender Verfahren – mit einer Zunahme von Vertragsverletzungsverfahren sowie potenziell erheblichen Strafzahlungen zu rechnen. Ob dieses Instrumentarium in der Praxis tatsächlich verstärkt zur Anwendung kommt, bleibt abzuwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere Umweltverbände die Möglichkeit haben, vor nationalen Gerichten Rechtsschutz zu suchen und so mittelbar Druck auf die Umsetzung der WRRL auszuüben. Die Entscheidung über die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens liegt jedoch weiterhin im Ermessen der Europäischen Kommission.
2. Die eigenständige Bedeutung von Grundwasserökosystemen geht über ihre Funktion als Lieferanten essenzieller Ökosystemleistungen hinaus. Diese Systeme sind auch aufgrund des Vorkommens einzigartiger, teils noch unzureichend erforschter Arten von hohem Eigenwert. Die bereits feststellbaren, teils erheblichen Veränderungen der Lebensbedingungen im Grundwasser – unter anderem infolge des Klimawandels – verdeutlichen die Dringlichkeit eines verbesserten Schutzes dieses Lebensraums. Einer verbindlichen rechtlichen Festsetzung entsprechender Schutzanforderungen steht bislang jedoch eine uneinheitliche und insgesamt unzureichende Datenlage entgegen.
3. Ein besonders umfänglicher Grundwasserschutz ist in den Konstellationen zu beobachten, in denen der Rechtsschutz neben der WRRL zusätzlich durch die Trinkwasserverordnung abgesichert wird. Zugleich zeigt sich, dass die Aufbereitung von Grundwasser an solchen Standorten obsolet wird, an denen weder eine Nutzung noch eine aktive Vorhaltung des Grundwassers für die Trinkwasserversorgung erfolgt und folglich keine Gewinnungsanlagen betrieben werden – z.B. im Zuge einer Bereitstellung von Trinkwasser aus Fernversorgungssystemen. Die Ausweisung spezifischer „Grundwasserschutzgebiete“ stellt grundsätzlich eine mögliche Maßnahme dar, setzt jedoch ein klar konturiertes und rechtssicheres Instrumentarium voraus, das bislang nur unzureichend entwickelt ist.
4. Besondere Herausforderungen ergeben sich bei der Umsetzung der WRRL in Karstgebieten. Die von der Richtlinie geforderte Abgrenzung zwischen Oberflächengewässern und Grundwasser ist hier aufgrund der wechselnden unter- und oberirdischen Fließwege des Wassers nur eingeschränkt intuitiv vorzunehmen. Aus rechtlicher Sicht ist dies jedoch kein Widerspruch, sofern die gewählten Abgrenzungen in sich konsistent sind und erkennbar auf die Erreichung des bestmöglichen Zustands der Gewässer abzielen.

5. Die Forschung in *regulate* macht deutlich, dass die Erreichung des guten Zustands des Grundwassers nicht nur in Fernwassersystemen, sondern auch in grenzübergreifenden Zusammenhängen von Einflussfaktoren abhängt, die lokal – am Ort des jeweiligen Grundwasserkörpers – kaum steuerbar sind. Dies betrifft insbesondere indirekte Belastungen, die etwa durch den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten entstehen. Die WRRL sieht für solche Konstellationen die Berechnung von Umweltkosten vor, um das Verursacherprinzip auch grenzüberschreitend zur Anwendung zu bringen. In der Praxis wird dieses Instrument jedoch bislang nur in sehr geringem Umfang genutzt. Vor diesem Hintergrund ist auch die nationale Wasserstrategie einzuordnen, die eine umfassende nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Grundwasser in Deutschland anstrebt.

Das vorliegende Rechtsgutachten zeigt auf, in welchen regulatorischen Fragen weiterer Klärungsbedarf besteht, um eine erfolgreiche Umsetzung dieser Zielsetzung zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere den Schutz des Grundwassers als Lebensraum sowie mögliche Wechselwirkungen mit Resilienzstrategien, etwa dem Ausbau von Fernwasserversorgungsnetzen. Zugleich verdeutlicht das Gutachten, dass die Zielerreichung im Gewässerschutz maßgeblich von der tatsächlichen Inanspruchnahme und konsequenten Umsetzung von Rechtsschutzinstrumenten abhängt. In der Vergangenheit erfolgte dies nicht durchgängig im Einklang mit dem Verursacherprinzip. Entscheidend wird daher sein, wie sich Umwelt- und Wasserverbände künftig positionieren und wie Behörden sowie Gerichte den aktuellen Stand der Rechtsprechung auslegen und fortentwickeln. Schließlich ist die im Jahr 2025 neben die WRRL getretene Europäische Wasserresilienzstrategie zu berücksichtigen, die auf eine langfristig tragfähige Bewirtschaftung von Wasser und Gewässern abzielt. Die Europäische Kommission verfolgt hierbei das Ziel einer stärkeren Koordination von Wirtschaftsförderung, Wasserversorgung und Ressourcenschutz und setzt dabei auch auf nicht-ordnungsrechtliche Instrumente. Auch in diesem Kontext bleibt zu beobachten, in welcher Weise das Verursacherprinzip und der Schutz des Grundwassers als Lebensraum tatsächlich zur Anwendung kommen und ob sie sich in komplexen Interessensabwägungen behaupten können.

#### **Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main**

Das ISOE gehört zu den führenden unabhängigen Instituten der Nachhaltigkeitsforschung. Es entwickelt wissenschaftliche Grundlagen und zukunftsweisende Konzepte für sozial-ökologische Transformationen. Hierfür forscht das ISOE transdisziplinär zu globalen Problemen wie Wasserknappheit, Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Landdegradation und findet tragfähige Lösungen, die ökologische, gesellschaftliche und ökonomische Bedingungen berücksichtigen.

[www.isoe.de](http://www.isoe.de)

#### **Folgen Sie uns:**

[linkedin.com/company/isoe-institut-fuer-sozial-oekologische-forschung](https://www.linkedin.com/company/isoe-institut-fuer-sozial-oekologische-forschung)  
[instagram.com/isoe\\_institut](https://www.instagram.com/isoe_institut)  
[facebook.com/ISOE.Forschungsinstitut](https://www.facebook.com/ISOE.Forschungsinstitut)

ISOE-Newsletter: Anmelden oder lesen unter  
[www.isoe.de/newsletter](http://www.isoe.de/newsletter)