Steffen Müller (Autor)

Integriertes Wasserressourcenmanagement

Rechtlich-administrativer Rahmen in Deutschland und Europa vor dem Hintergrund internationaler Vorgaben

https://cuvillier.de/de/shop/publications/8336

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: https://cuvillier.de

Einleitung

A. Konzeptioneller Hintergrund

Integriertes Wasserressourcenmanagement (IWRM) gilt heute weltweit als der Maßstab, wenn es um den Schutz, die Bewirtschaftung und Beplanung der natürlichen Ressource Wasser geht. Auch wenn eine verallgemeinernde Definition dieses Management-Ansatzes nicht existieren kann und folgerichtig mehrheitlich abgelehnt wird[1], lassen sich Merkmale des Konzepts abstrakt identifizieren. Im Zentrum des *IWRM* steht die administrative Einrichtung von *Flusseinzugsgebieten* und Körperschaften für deren Verwaltungen (meist *Kommissionen* genannt). Diese bilden die Grundlage für ein integratives Managementkonzept im Wassersektor. Integrative Konzepte zeichnen sich dadurch aus, dass alle für den Wassersektor relevanten Einflussfaktoren bei der Bewirtschaftung der Ressource einbezogen werden. Mit dem Ansatz wird es möglich, ein Konzept zu etablieren, das alle verfügbaren Ressourcen erfasst und eine Verteilung unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenschutzbelangen vornimmt.

Inhaltlich wie historisch weist dieser Ansatz des *IWRM* eine große Nähe zu dem *Leitbild der Nachhaltigkeit* auf. Das *Nachhaltigkeits-Leitbild*, wie es durch die *Agenda 21* auf internationaler Ebene maßgeblich geprägt wurde, geht von einem integrativen Verständnis von Politik aus. Gleichzeitig fordert es die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen zukünftiger Generationen. Dies hat Konsequenzen für das *IWRM-Konzept*. So steht auf ökologischer Seite des *IWRM* die langfristige Sicherung ausreichender Mengen sauberen Wassers für den Erhalt der natürlichen Kreisläufe der Lebenserhaltungssysteme der Erde. Diesen prioritären Schutzgedanken gilt es mit wirtschaftlichen und sozialen Interessen verschiedenster Wassernutzer abzuwägen. Auch die sozialen beziehungsweise ökonomischen Interessen sollen untereinander abgewogen werden. Doch macht es die *Langfristigkeitskomponente* des *Nachhaltigkeits-Leitbildes* erforderlich, die für den Erhalt der natürlichen Lebenserhaltungssysteme der Erde notwendigen Wassermengen prioritär zu behandeln. Dem *IWRM* liegt somit eine ökozentristische Ausrichtung zugrunde.

---

[1] So beispielsweise: *GWP* (Global Water Partnership), Integrated Water Resources Management, Technical Advisory Committee (TAC), No 4, Stockholm, 2000, S. 22; *Grambow, Martin,* Wassermanagement. Integriertes Wasserressourcenmanagement von der Theorie zur Umsetzung, Wiesbaden 2008, S. 30 f.

Aus hydrologischer Sicht bietet das *IWRM-Konzept* ideale Voraussetzungen für integrative Bewirtschaftungsansätze, denn es ermöglicht für eine natürliche Einheit, das *Flusseinzugsgebiet*, die zur Verfügung stehende Ressourcenmenge zu ermitteln und auf dieser validen Datenbasis und im Rahmen von *Bewirtschaftungsplänen* die größtmögliche umweltverträgliche Wassermenge auf die verschiedenen Nutzungsinteressen zu verteilen. Dabei sollen auch sozioökonomische Interessen Berücksichtigung finden. Um das Ziel einer fairen und *nachhaltigkeitsbasierten* Wasserverteilung zu erreichen, sind für den rechtlich-administrativen wie auch den politischen Rahmen des *IWRM* einige Charakteristika unabdingbar. Insbesondere partizipative Elemente spielen zur Ermittlung von Nutzungsinteressen eine wesentliche Rolle. Nimmt man diesen kurzen Überblick zum Ausgangspunkt einer Betrachtung des *IWRM-Konzepts*, wird dessen Vielschichtigkeit und Abhängigkeit von staatlich-demokratischen Strukturen deutlich.

Ziel dieser Untersuchung ist herauszufinden, ob wesentliche *Eckpunkte* eines *nachhaltigkeitsorientierten IWRM-Konzepts* im europäischen und deutschen Wasserrecht Berücksichtigung gefunden haben. Aufgrund der rechtlichen und administrativen Realitäten scheint es angebracht, das holistische Konzept des *IWRM* in einen Komplex zum Gewässerschutz und in einen Komplex zur Untersuchung der Wasserver- beziehungsweise Abwasserentsorgung aufzuteilen.

Für den Bereich des Gewässerschutzes bietet der Ablauf der Umsetzungsfrist der *Europäischen Wasserrahmenrichtlinie*[2] am 01. Januar 2015 einen guten Anlass, den Umsetzungsstand auf seine *Nachhaltigkeits*-Ausrichtung hin zu beleuchten. Mit dieser im Oktober 2000 in Kraft getretenen Vorschrift wird das ehrgeizige Ziel eines *guten Gewässerzustandes* aller europäischen Flüsse, Seen, Küstengewässer und Grundwasserkörper angestrebt. Mit Umsetzung der Richtlinie soll es erstmals gelingen, ein europaweit kohärentes und integratives Konzept zur Stärkung des Gewässerschutzes zu implementieren. Dabei bedeutet die Richtlinie für den europäischen Gewässerschutz einen inhaltlich wie verwaltungsorganisatorisch tiefgreifenden Einschnitt. Der integrative Charakter der Richtlinie verfolgt die Einrichtung von *Flussgebietseinheiten*. Diese sollen es ermöglichen, alle in einem Gebiet befindlichen oberirdischen wie unterirdischen Gewässer zu erfassen,

---

[2] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

nach morphologischen und biologischen Gesichtspunkten zu klassifizieren und entsprechend der *Bewirtschaftungspläne* und *Maßnahmenprogramme* kontinuierlich qualitativ zu verbessern. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu maximieren, soll ein kontinuierlicher Analyse- und Anpassungsprozess die Umsetzungsphase begleiten. Auch die Etablierung partizipativer Elemente durch die Wasserrahmenrichtlinie stellt eine Neuerung in der Gewässerschutzpolitik dar.

Die Bereiche der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind ebenfalls von dem Konzept des *IWRM* betroffen. Gewässerschutz und öffentliche Wasserdienstleistungen sind eng miteinander verbunden, auch wenn die rechtlichen Vorgaben und administrativen Zuständigkeiten auseinanderfallen. Was den rechtlichen Rahmen in Deutschland betrifft, ist zu hinterfragen, inwieweit die kommunal und kleinteilig geprägte Struktur öffentlicher Daseinsvorsorge den Vorgaben des *IWRM* gerecht wird. Aktuell wird für den Wassersektor besonders kontrovers diskutiert, ob Privatisierungen einer *nachhaltigen* Gewässerbewirtschaftung im Wege stehen. Dabei stellt sich aus juristischer Sicht die Frage, inwieweit die Kompetenzen und Verfahren des Regelungssystems in Deutschland den Vorgaben des *IWRM* gerecht werden. Können die ambitionierten und äußerst komplexen Zielvorgaben des *IWRM* mit den bestehenden Gesetzen und der aktuellen Verwaltungspraxis erreicht werden?

Aus juristischer Sicht stellen sich mit der Etablierung des *IWRM* einige konzeptionelle Fragen. Gerade die Betonung partizipativer Elemente verlangt nach Voraussetzungen, die die verfassungsrechtlichen Grundlagen eines Staates betreffen. So gilt es zu beleuchten, ob die ehrgeizigen Ziele des auf partizipativen und kooperativen Strukturen gründenden Ansatzes mit den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zu bewältigen sind. Diese Frage stellt sich auch, wenn es darum geht, das *Konzept des IWRM* durch entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Staaten mit geringeren bürokratischen oder demokratischen Kapazitäten *zu exportieren*. Die administrativen Kapazitäten sind von der Etablierung des *IWRM* insofern tangiert, als dass mit Einzug einer weiteren administrativen Ebene, den *Flussgebietseinheiten*, der Koordinationsbedarf weiter erhöht wird. In modernen öffentlichen Verwaltungen mit *Multi-level-Strukturen* ist der Koordinierungsaufwand bereits ohne diese zusätzliche Ebene enorm. Das gilt für einen stark föderalen Nationalstaat wie die Bundesrepublik im Besonderen. Es entsteht die Gefahr der mangelnden Steuerbarkeit derartig komplexer Strukturen, wie sie sich etwa aus der Systemtheorie

ergeben.[3] Für die komplexen Strukturen stellt sich die Frage der Beeinflussung der einzelnen Ebenen untereinander. Um diese Interdependenzen zu beleuchten, liefert das *IWRM-Konzept* anschauliche Strukturen. Es wird zu zeigen sein, dass es neben der rein normativen Beeinflussung durch das materielle Recht auch eine Ebene der rein faktisch-politischen Beeinflussung existiert. Die Herausforderungen bei der Umsetzung der administrativen, politischen und rechtlichen Strukturen eines *IWRM-Konzepts* und der ehrgeizigen materiellen Ziele werden durch den zunehmenden Autonomie- und Legitimationsverlust durch den fortschreitenden europäischen Einigungsprozess erhöht. Gleiches gilt für die internationale Ebene, auf der sich das aktuelle Rechtsregime mit den globalen Herausforderungen überfordert zeigt. Es gilt dabei, alternative Modelle zu erarbeiten, mit deren Hilfe die aktuellen Defizite überwunden werden können. Der Wassersektor in Deutschland mit seiner aktuellen Struktur könnte gute Voraussetzungen zur Etablierung moderner Kooperationsstrukturen bieten. So könnten die aktuellen Defizite zumindest teilweise kompensiert und dabei die internationalen Vorgaben des *IWRM-Konzepts* umgesetzt werden.

B. Problematik und Relevanz

Die *globale Wasserkrise* umfasst zahlreiche Dimensionen. Diese sind äußerst heterogen und lassen sich regional wie inhaltlich ausdifferenzieren. So lebten im Jahre 2012 annä-

---

[3] *Niklas Luhmann* begreift mit seiner soziologischen Systemtheorie die Gesellschaft als „umfassendes soziales System, das alle anderen sozialen Systeme in sich einschließt“. Dabei geht Luhmann von einer sehr abstrakten Ebene aus und überträgt seine Annahmen auf unterschiedlichste biologische und soziale Realitäten. Für die politisch-administrative Mehrebenen-Systeme ist die Systemtheorie von Bedeutung, da sich aus ihr Fragen der Steuerungsfähigkeiten ergeben. So geht *Luhmann* davon aus, dass innerhalb und zwischen den einzelnen Systemen Fliehkräfte und unvorhersehbare Interdependen ergeben, die aus sozialen Beziehungen entstehen. Diese führten zu Kontrollverlust und machten so komplexe Systeme kaum steuerbar, vgl. *Luhmann, Niklas*, Systemtheorie, Evolutionstheorie und Kommunikationstheorie. In: Soziologische Gids. 22, Nr. 3, 1975, S. 154–168. *Luhmann, Niklas*, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1984, neue Auflage 2001); unter besonderer Bezugnahme zu politisch-administrativen Systemen: *Luhmann, Niklas*, Der Staat des politischen Systems, in: *Beck, Ulrich* (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, S. 345-380, Frankfurt am Main 1998.

hernd eine Milliarde Menschen weltweit ohne Zugang zu qualitativ unbedenklichem Trinkwasser[4], davon alleine 300 Millionen in Afrika.[5] Ohne Zugang zu Sanitäreinrichtungen sind aktuell rund 2,4 Milliarden Menschen.[6] „Schon heute (Jahr 2000) muss ein Drittel der Weltbevölkerung unter Bedingungen leben, die durch mittleren bis starken Wasserstress gekennzeichnet sind. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Anteil bis 2025 auf zwei Drittel ausweiten wird"[7], so die Prognose der *Global Water Partnership (GWP)*. Allerdings muss diese Aussage regionalisiert werden. Die natürlichen klimatischen Bedingungen spielen die entscheidende Rolle bei der Verteilung der Trinkwasserressourcen. Während der Großteil der Nationen der Nordhalbkugel kaum oder gar nicht von ökonomischer[8] oder gar physikalischer[9] Wasserknappheit betroffen sein wird, werden insbesondere die großen Entwicklungsregionen in Asien, der gesamte afrikanische sowie der lateinamerikanische Kontinent verstärkt Wasserknappheit erfahren.

Es ist zu bedenken, dass sich die Situation durch den Klimawandel auch in Teilen Europas verschärfen wird. Schon heute ist die Trinkwassersituation in einigen Gegenden Europas dramatisch. Auch im Nord-Osten Deutschlands kam es bereits zu Wassermangel. Hier zeichnen sich die Folgen des Klimawandels bereits ab, was darauf hindeutet, dass

---

4 *Partzsch, Lena*, Global Governance in Partnerschaft. Die EU-Initiative „Water for Life", Baden-Baden 2007, S. 25; *Lozán, José/Graßl, Hartmut/Hupfer, Peter/Menzel,* Lucas, Warnsignal Klima: Genug Wasser für alle? in: *Schönwiese, Christian D.*, (Hrsg.), Wissenschaftliche Auswertungen, Hamburg 2005, S. 222 f.

5 *Winkler, Inga*, The Human Right to Water. Signifacance, Legal Status and Implications for Water Allocation, Oxford 2012., S. 1; *Rudolf, Beate*, Menschenrecht Wasser – Herleitung, Inhalt, Bedeutung, Probleme, in: *Rudolf, Beate* (Hrsg.), Menschenrecht Wasser, Frankfurt am Main 2007, S.7.

6 *Koenigs, Tom*, Foreword, in: *Riedel, Eibe/Rothen, Peter* (Hrsg.), The Human Right to Water, S. 9-13, Berlin 2006, S. 9*; Herbst, Susanne/Kistemann, Thomas,* Wasser und Gesundheit, in: Rudolf, Beate (Hrsg.), Menschenrecht Wasser? S. 69-82, Frankfurt am Main 2007, S. 73; *Partzsch* (Anm. 4), S. 25; *UNESCO*, Water a shared responsibility. The UN World Water Development Report 2, World Water Assessment Programme, New York 2006, S. 222 f.

7 *GWP* (Anm. 1), S. 9.

8 Unter ökonomischer Wasserknappheit versteht man, dass die verfügbare Wassermenge zu negativen ökonomischen Folgen führen wird (Definition: *Mauser, Wolfram/Wiegenadt, Klaus* (Hrsg.), Wie lange reicht die Ressource Wasser? Vom Umgang mit dem blauen Gold, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2010, S.26).

9 Physikalische Wasserknappheit heißt, dass objektiv zu wenig Wasser für Mensch und Natur vorhanden sein wird (Definition: *Mauser, Wolfram/Wiegenadt, Klaus* (Hrsg.), Wie lange reicht die Ressource Wasser? Vom Umgang mit dem blauen Gold, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2010, S.26f.).

Gebiete, die bereits heute unter Wassermangel leiden, noch weniger zur Verfügung haben werden, während die ohnehin schon wasserreichen Gegenden zukünftig verstärkt Überschwemmungen zu bewältigen haben werden.[10]

In vielen Industriestaaten sind aktuell Debatten im Bereich der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung im Gange. Hier haben insbesondere Kontroversen um qualitativ hochwertiges Trinkwasser zu bezahlbaren Preisen im Rahmen von Privatisierungsbestrebungen zu Verunsicherungen geführt. Wettbewerbsrechtliche Positionierungen der Europäischen Union und im Rahmen des internationalen Wirtschaftsrechts haben, gerade in Deutschland, zu intensiven Debatten geführt.

Eine weitere Dimension der *globalen Wasserkrise* ist das wachsende Problem der Wasserverschmutzung. Zwar wird Wasser, anders als andere Ressourcen, nicht verbraucht, sondern lediglich benutzt, und kann grundsätzlich unendlich oft wiederverwendet werden, doch lässt eine immer stärkere qualitative Belastung der Wasserressourcen die verfügbare Menge an unbedenklichem Trinkwasser immer geringer werden. Unzureichende Umweltstandards und Kontrollen in vielen wirtschaftlich aufstrebenden Schwellenländern haben zu einer massiven Verschlechterung der Wasserqualität geführt. An vielen Orten weltweit ist das Trinkwasser nach international anerkannten Qualitätsstandards durch die Einwirkungen industrieller Schadstoffe ungenießbar. Ähnliches gilt für die Belastung von Trinkwasser durch die Folgen einer intensiven Landwirtschaft. Häufig belasten Pestizide und andere Chemikalien die Gewässer erheblich. Das gilt auch für Europa und Deutschland. Alle diese Verschmutzungen führen zu einer qualitativen Belastung der Wasserressourcen und verringern die Menge an verfügbarem unbedenklichem Wasser. Es zeigt sich der enge Zusammenhang zwischen Gewässerschutz und der Sicherung der Trinkwasserversorgung. So trägt die Wasserverschmutzung erheblich zur Verschärfung der *globalen Wasserkrise* bei und zeigt, dass auch Weltregionen betroffen sind, die eigentlich über ausreichend große Wasserreserven verfügen.

Bei diesen negativen Prognosen kann verwundern, wenn davon ausgegangen wird, dass in allen Regionen der Welt objektiv genügend natürliche Wasserressourcen in qualitativ

---

[10] *Lienkamp, Andreas,* Die Ungerechtigkeit des Klimawandels, Ethische Überlegungen zu einem globalen Ressourcenkonflikt, in: *Schneckener, Ulrich/von Scheliha, Arnulf/Lienkamp, Andreas/Klagge, Britta* (Hrsg.), Wettstreit um Ressourcen. Konflikte um Klima, Wasser und Boden, S. 95-122, München 2014, S. 111.

ausreichendem Zustand vorhanden sind, um allen Menschen das von der *UN-Gesundheitsbehörde (WHO)* angesetzte Minimum an Wasser zur Verfügung zu stellen.[11] Diese für ein menschenwürdiges Leben notwendige Mindestmenge wird allgemein bei knapp 4000 Liter pro Person und Tag angesetzt, addiert man die Mindestmengen, die als Trinkwasser sowie für Sanitäreinrichtungen und für eine ausgewogene Ernährung notwendig sind.[12] So sei der häusliche Gebrauch durch den Menschen nicht der Auslöser der *globalen Wasserkrise*. Die natürlichen Lebenserhaltungssysteme verkrafteten problemlos die Wassernutzung für den alltäglichen menschlichen Gebrauch.[13] Vielmehr seien das Betreiben von Landwirtschaft in ariden oder semi-ariden Regionen der Erde und die Verschmutzung von Wasser durch Landwirtschaft, Bergbau und Industrie, was das Wasser für den menschlichen Verzehr durch Unteranlieger ungenießbar mache, wesentlicher Verursacher von Wasserstress, weil Mehrfachnutzungen des Wassers unmöglich würden, argumentiert *Mauser*.[14] So sind die Art und der Ort der Lebensmittelproduktion sowie eine Verschmutzung durch die Industrie und die Landwirtschaft wesentliche Hemmnisse für eine *nachhaltige* Wassernutzung und wesentlicher Auslöser der *globalen Wasserkrise*.

---

[11] *Mauser/Wiegandt* (Anm. 8), S. 179; *Gleick, Peter H.,* The World's Water 2000-2001: The Biennial Report on Freshwater Resources. Island Press, Washington D.C., 2000, S. 91.

[12] *Mauser/Wiegandt* (Anm. 8), S. 163, 178; Um bei dieser Zahl Verwirrungen zu vermeiden, muss zwischen „blauem" und „grünem" Wasser unterschieden werden. Die Mindestmenge an „blauem" Wasser beschreibt die Menge an Wasser, welche für den direkten menschlichen Konsum benötigt wird. Dazu gehört der Konsum als Trinkwasser, zur Hygiene und zum Kochen. Diese Menge muss zwingend dort vorhanden sein wo die Menschen leben, da es sich um den direkten Konsum handelt. Die Menge wird mit 20 bis 40 Liter pro Person und Tag angesetzt (*Falkenmark, M./Rockström, J.,* Blancing Water for Humans and Nature, London 2004). Davon zu unterscheiden ist das benötigte „grüne" Wasser. Diese Größe beschreibt die Menge an Wasser, welche für den Anbau bzw. die Haltung von Lebensmitteln benötigt wird, die für eine ausgewogene menschliche Ernährung gebraucht wird. Auf Basis von Daten der Weltgesundheitsorganisationen zur gesunden ausgewogenen menschlichen Ernährung wurde errechnet, welche Menge für den Anbau bzw. die Haltung einer entsprechenden Menge an Lebensmitteln benötigt wird. Dies ist die weitaus größere Menge. In Abhängigkeit von den Anbau- bzw. Haltungsbedingungen liegt sie, im globalen Durchschnitt, bei ca. 3600 Litern pro Person und Tag. Bei dieser Menge an „grünem" Wasser ist zu bedenken, dass sie nicht unbedingt dort vorhanden sind muss, wo die Menschen leben, da Lebensmittel durchaus transportiert werden können. Somit ist der Bedarf an „grünem" Wasser weniger ortsgebunden als der an „blauem".

[13] *Mauser/Wiegandt* (Anm. 8), S. 162, 179.

[14] *Mauser* (Anm. 8), S. 173, 180.

Das *IWRM-Konzept* versucht individuelle Lösungswege bei der Bewältigung der angesprochenen Dimension der globalen Wasserkrise zu liefern. Alle aktuellen Herausforderungen im Wassersektor betreffen die Ausgestaltung der administrativ-staatlichen Strukturen, die es zu überdenken und an die aktuellen Herausforderungen anzupassen gilt. So gilt die Managementleistung im Wassersektor als ein wesentlicher Baustein zur Überwindung der *globalen Wasserkrise*.[15]

C. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Zwei Fragen stehen im Mittelpunkt dieser Ausarbeitung:

1. Orientiert sich der deutsche und europäische Wassersektor mit seinem Verständnis von IWRM an den wesentlichen Eckpunkten von Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 21?
2. Inwieweit können die internationalen Vorgaben zum IWRM-Konzept mit den aktuellen öffentlich-rechtlichen Strukturen in Deutschland und Europa bewältigt werden?

Mit dieser Arbeit soll die Auffassung vertreten werden, dass die staatliche Exekutive bestimmte Mindestanforderungen erfüllen muss, um dem *IWRM-Konzept*, wie es durch internationale Vorgaben geprägt wurde, gerecht werden zu können. Es wird beleuchtet, inwieweit die aktuellen Rechts- und Verwaltungsstrukturen und das Verständnis von partizipativen Elementen in Deutschland kompatibel zu den ambitionierten internationalen Vorgaben einer *nachhaltigen* Gewässerbewirtschaftung sind. Das *IWRM-Konzept* ist Ausdruck einer solchen *nachhaltigen* Gewässerbewirtschaftung. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stellt sich dabei die Frage, ob und wie es gelingen kann, die Ziele in den Bereichen der Beteiligungsrechte, der administrativen Kooperation und des Umwelt- und Ressourcenschutzes, wie sie durch das *Nachhaltigkeits-Leitbild* im Sinne der *Agenda 21,* aber auch durch das *IWRM-Konzept,* vorgegeben sind, umgesetzt werden können.

---

[15] *Brand, Ulrich/*Brunnengräber*, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter,* Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung, Münster 2000, S. 131; *Messner, Dirk/Nuscheler, Franz,* Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, INEF-Report, Duisburg 2003, S. 26.

Um den komplexen Herausforderungen des *IWRM* in unterschiedlichen Kontexten gerecht werden zu können, ist eine universelle Definition des Konzepts abzulehnen. Es soll für eine individuelle Konzeptentwicklung, unter Berücksichtigung der vorgefundenen rechtlichen und administrativen Kapazitäten und anderer regionaler beziehungsweise nationaler Gegebenheiten, plädiert werden. Ohne eine entsprechende Berücksichtigung droht der Begriff des *IWRM* zu einem inhaltsleeren Schlagwort zu verkommen. Zu diesen Gegebenheiten gehören neben den geologischen, klimatischen und sozioökonomischen Voraussetzungen gerade auch die politisch-administrativen Rahmenbedingungen. Dabei spielen Aspekte der demokratischen Verfasstheit von Staaten, wie verfassungsrechtliche Vorgaben, die Werte- und Normenhierarchie, die Rechtsstaatlichkeit, das Selbstverständnis der Verwaltung oder die Zivilgesellschaft zentrale Rollen.

Insofern stellt diese Arbeit einen kritischen Beitrag zu dem globalen und widerspruchslosen Festhalten am *IWRM* als die maßgebliche Praxis im Gewässermanagement aus Sicht der Rechtswissenschaft und der Governance-Forschung dar. Es muss klargestellt werden, dass dieser Beitrag keinesfalls den Ansatz des *IWRM* in Frage stellen soll – dafür scheinen die ökologischen Vorteile dieses Managementansatzes maßgeblich. Es scheint aber angebracht, auf die Schwierigkeiten, die dieses Konzept aus rechts- beziehungsweise verwaltungswissenschaftlicher Sicht in der Praxis mit sich bringt, hinzuweisen. Auf diese Weise ist es möglich, vorhandene Defizite aufzuzeigen und nachzubessern. Dies ist letztlich im Interesse einer verbesserten Wasserversorgung insgesamt. Hier soll die Auffassung vertreten werden, dass eine Stärkung der Verwaltungskapazität und die Etablierung von partizipativen Elementen ganz wesentlich zur Lösung der *globalen Wasserkrise* beitragen kann.

Für die Untersuchungen soll die Arbeit methodisch in zwei Komplexe aufgeteilt werden. Mit dem ersten Teil sollen die Grundlagen des *IWRM* im Sinne von historischen Entwicklungslinien und den abstrakten Inhalten dargestellt werden. Diese speisen sich primär aus internationalen Vorgaben und sind eng mit der Entwicklung des *Nachhaltigkeits-Leitbildes* verwoben. Auch haben die internationalen Bemühungen zur Etablierung eines *Menschenrechts auf Wasser* wesentlichen Einfluss auf die Konkretisierung des *IWRM*. Diese Entwicklungslinien sollen dargestellt werden. Auf dieser Basis ist es das Ziel des ersten Teils, die fundamentalen Inhalte und zentralen Anliegen in Form von abstrakten

Eckpunkten des *IWRM-Konzepts* zu entwickeln. Dabei wird auf die Bedeutung individueller Konzeptentwicklung hingewiesen. Dennoch werden die *Eckpunkte des IWRM* allgemein gehalten sein, so dass sie einen universellen Geltungsanspruch für ein idealtypisches *IWRM-Konzept* erheben können. Für die materiellen Vorgaben werden die *Agenda 21* sowie der *General Comments No. 15* Berücksichtigung finden. Diese beiden Dokumente werden zum Maßstab eines *nachhaltigen* und menschenrechtskonformen *IWRM-Konzepts* erhoben.

Im Rahmen des zweiten Teils werden die abstrakt herausgearbeiteten *Eckpunkte* eines *nachhaltigkeitsorientierten* und menschenrechtskonformen *IWRM-Konzepts* auf ihre Berücksichtigung im deutschen und europäischen Wassersektor hin überprüft. Aus pragmatischen Gesichtspunkten erfolgt dazu, gemäß den unterschiedlichen normativen Grundlagen, eine Aufteilung von Wasserver- und Abwasserentsorgung einerseits und dem Gewässerschutz andererseits. *IWRM* vereint beide Aspekte in einem integrativen Konzept. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtslagen werden jedoch die beiden Felder nacheinander bearbeitet, ohne dass eine strikte Trennung erfolgen kann.

Für beide Teilbereiche des *IWRM* wird anhand eines konkreten Beispiels die Umsetzung eines *nachhaltigkeitsorientierten* und menschenrechtskonformen Konzepts in die Praxis nachvollzogen. Damit wird es möglich, bei der Implementierung des *IWRM-Konzepts* von der abstrakten Entstehungsgeschichte des *IWRM* auf internationaler Ebene bis hin zu Praxisbeispielen auf kommunaler Ebene, den gesamten Umsetzungs- und Konkretisierungsprozess abzudecken und zu untersuchen. Hierfür ist eine Berücksichtigung der landesrechtlichen Regelungen in Hessen vorgesehen. Doch zunächst solle der Einstieg über die Darstellung der einzelnen Dimensionen der *globalen Wasserkrise* erfolgen.