

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 169

**Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts
in der Europäischen Union:
Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung
in nationales Recht**

**Beiträge zum 3. Speyerer UGB-Forum
vom 15. bis 16. September 2003
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

**Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts
in der Europäischen Union:
Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung
in nationales Recht**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 169

**Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts
in der Europäischen Union:
Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung
in nationales Recht**

Beiträge zum 3. Speyerer UGB-Forum
vom 15. bis 16. September 2003
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11684-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Drei Entwicklungen kennzeichnen in diesem Jahrzehnt das nationale und gemeinschaftliche Wasser- und Umweltrecht.

Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23.10.2000 hat einen neuen umfassenden Ordnungsrahmen für die Bewirtschaftung der Gewässer in Europa eingeführt. Dieser war bis zum 22.12.2003 in nationales Recht umzusetzen. Wegen des umfassenden Regelungsansatzes kann die Wasserrahmenrichtlinie als eine Kodifikation des Wasserrechts gekennzeichnet werden, die bestehende Regelungen zusammenfasst, gleichzeitig aber auch neue inhaltliche Schwerpunkte der Gewässerbewirtschaftung setzt.

Auf nationaler Ebene sind in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Bemühungen im Gange, das weit verzweigte nationale Umweltrecht in einem oder wenigen Gesetzen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Beispiele erfolgreicher Kodifizierungsansätze des Umweltrechts sind aus Frankreich, Schweden, den Niederlanden und Dänemark zu berichten. In Deutschland ist bekanntlich die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs im ersten Anlauf 1999 gescheitert.

Schließlich hat die Europäische Kommission eine Reform der gemeinschaftlichen Rechtsetzung unter der Bezeichnung „Europäisches Regieren/Bessere Rechtsetzung“ eingeleitet, die in einem Weißbuch von 2001 und in mehreren Mitteilungen der Kommission ihren Niederschlag gefunden hat.

Es liegt nahe, die aufgezeigten Entwicklungstendenzen in Beziehung zu setzen und zu untersuchen,

- welche Umsetzungsprobleme die Wasserrahmenrichtlinie aufwirft,
- inwieweit die Wasserrahmenrichtlinie die Kommissionsanforderungen an eine bessere Rechtsetzung erfüllt,
- ob sie ein Vorbild für künftige Kodifikationen des Umweltrechts auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene sein kann, und
- wenn nicht, welche Lehren aus der Wasserrahmenrichtlinie für die Fortentwicklung des Umweltrechts zu ziehen sind.

Diese Fragen waren Gegenstand des 3. Speyerer Forums zum Umweltgesetzbuch, das unter dem Generalthema „Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht“ am 15. und 16. September 2003 an der Deutschen Hochschu-

le für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfand. Die wissenschaftliche Leitung des Forums lag bei Professor Eberhard Bohne, M. A. Die Vorträge sind in aktualisierter Form in diesem Tagungsband zusammengefasst.

Ich danke meinen Mitarbeiterinnen Assessorin Doris Dietze und Karin Schmid für die Vorbereitung des Forums und die Redaktion des Tagungsbandes. Die Herstellung der Druckfassung lag in den bewährten Händen von Karin Schmid.

Speyer, im August 2004

Eberhard Bohne

Inhaltsverzeichnis

Die Wasserrahmenrichtlinie im Spannungsfeld politischer, fachlicher und rechtlicher Interessen Von <i>Konrad Berendes</i>	9
Bewirtschaftung von Flussgebieten: Aufgaben, Instrumente und Probleme Von <i>Günther-Michael Knopp</i>	23
Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen Von <i>Heide Jekel</i>	35
Umweltprüfung bei Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen Von <i>Heinz-Joachim Peters</i>	51
Code de l'environnement und Wasserrahmenrichtlinie: Gemeinsamkeiten, Konflikte und Folgerungen für die Praxis in Frankreich Von <i>Jean-Marie Woehrling</i> und <i>Paul Reichert</i>	61
Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie auf das Wasserrecht und das Umweltmanagementgesetz in den Niederlanden Von <i>Piet Gilhuis</i> und <i>Marleen van Rijswijk</i>	69
Entstehung, Grundzüge und Entwicklungstendenzen des Konzepts „European Governance“ und die Rolle der EU-Mitgliedsstaaten Von <i>Edeltraud Böhm-Amtmann</i>	85
Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung durch die Bundesländer im Lichte der Grundzüge für eine bessere Rechtsetzung nach dem Konzept „European Governance“ Von <i>Frank J. Hennecke</i>	99

Die Kodifikation des Umweltrechts auf nationaler und europäischer Ebene: Chancen und Risiken für eine bessere Rechtsetzung und Umsetzung des EG-Umweltrechts	
Von <i>Hans-Werner Rengeling</i>	121
Die Wasserrahmenrichtlinie aus der Sicht der Kommissionsgrundsätze zum „Europäischen Regieren“ und der Kodifikationsidee im Umweltrecht	
Von <i>Eberhard Bohne</i>	159
Anhang: 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 (EU-Wasserrahmenrichtlinie).....	183
Sachverzeichnis	271
Autorenverzeichnis	275

Die Wasserrahmenrichtlinie im Spannungsfeld politischer, fachlicher und rechtlicher Interessen

Von Konrad Berendes

I. Einleitung

Zunächst einige einleitende Bemerkungen zum Thema des 3. Speyerer Forums zum Umweltgesetzbuch und zur Rolle, die dabei die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹ spielt. Der richtige Ansatz des Forums ist bereits in der Programmankündigung formuliert: Die Wasserrahmenrichtlinie soll die Grundlage für einen kohärenten Gewässerschutz in der Europäischen Union bilden. Man kann auch schon vorweg zustimmen, dass sie den Charakter einer Teilkodifikation besitzt. Dennoch: Eine gewisse Skepsis bleibt. Dies schon deshalb, weil das Wasserrecht – jedenfalls in Deutschland – immer eine für Verallgemeinerungen weniger geeignete Sonderrolle gespielt hat. Wenn man sich außerdem die Fülle an Detailregelungen vor Augen führt, dann fragt man sich, ob ein solches Regelwerk wirklich der Baustein für eine Gesamtkodifikation des Umweltrechts sein kann, sei es auf nationaler, sei es auf europäischer Ebene.

Ziel des Vortrags ist, für das hier veranstaltete Forum die allgemeine Grundlegung zur Wasserrahmenrichtlinie zu schaffen. Das kann nur in Form eines Überblicks geschehen. Hierbei sind wegen des Bezugs zum Gesamtthema „Kodifikation des Umweltrechts“ die politischen, rechtlichen und fachlichen Aspekte hervorzuheben, die gerade in einer grundsätzlicheren Gesetzgebung häufig in einem Spannungsverhältnis stehen, im vorliegenden Fall sogar in einer besonders ausgeprägten Weise. Bei der Analyse möchte ich mich nicht auf die Folgen dieses Spannungsverhältnisses für die Regelungsinhalte der Richtlinie beschränken, sondern auch die Akteure, also die Macher der Wasserrahmenrichtlinie in ihren

¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

unterschiedlichen Rollen beleuchten, einmal auf der europäischen und dann auf der nationalen Rechtsetzungsebene, d.h. beim Erlass der 7. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Denn es sind die Entscheidungsträger, die bestimmen, was in der Gesetzgebung geschieht.

Wie ist der Gang der Darstellung? Zunächst ist über die Genese der Wasserrahmenrichtlinie zu referieren. Dabei soll deutlich werden, wie die politische Führung, das Management der Wasserwirtschaftspolitik und die Wasserjuristen agiert haben. Danach ist auf die wesentlichen Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie einzugehen, soweit sie die neuen Strukturelemente des EG-Wasserrechts prägen. Anschließend ist aufzuzeigen, wie durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auch das deutsche Wasserrecht grundlegend reformiert und so eine neue nationale Wasserrechtsordnung geschaffen worden ist. Zum Schluss möchte ich versuchen, ein kurzes und kompaktes Fazit für das Gesamtthema des Forums zu ziehen.

II. Die Entstehung der Wasserrahmenrichtlinie

1. Stationen auf dem Weg zur Wasserrahmenrichtlinie

Zunächst möchte ich mit den Stationen auf dem Weg zur Entstehung der Wasserrahmenrichtlinie beginnen². Erste Station war das Jahr 1988, in dem das Frankfurter Ministerseminar über die Wasserpolitik der Europäischen Gemeinschaft stattfand. Es endete mit der zentralen Forderung nach gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die ökologische Wasserqualität. Ökologierichtlinie hieß von da an erst einmal das Hauptziel der europäischen Wasserpolitik. Als nächste wichtige Station ist das Haager Ministerseminar von 1991 über Grundwasser zu erwähnen. Diese als Grundwasserseminar veranstaltete Konferenz forderte ein Maßnahmenprogramm zur Vermeidung einer langfristigen Verschlechterung von Güte und Menge nicht nur des Grundwassers, sondern generell des Süßwassers. Im Anschluss daran verlangten die Umweltminister der EG von der Kommission die Vorlage eines Grundwasseraktionsprogramms sowie eine gründliche Revision der alten Grundwasserrichtlinie 80/68/EWG. 1992 sprach sich dann auch der Europäische Rat dafür aus, das EG-Wasserrecht umfassend zu reformieren. Er beauftragte die Kommission, entsprechende Initiativen zu erarbeiten.

² Näher hierzu *Günther-Michael Knopp*, Die künftige Europäische Wasserrahmenrichtlinie – Der deutsche Beitrag zur Entstehung und die deutsche Position zum Inhalt, ZfW 1999, 257-275, 257 ff.

1994 legte die Kommission nach längerer Vorbereitung den Vorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern vor³, ursprünglich ja der vom Frankfurter Ministerseminar übernommene Auftrag. Dieser Vorschlag bereitete gerade Deutschland aus zwei Gründen große Probleme: Einmal passte die Ökologierichtlinie als qualitätsbezogene Richtlinie ganz generell nicht in die von Deutschland bevorzugte Strategie des Emissionsprinzips. Außerdem dominierte im Jahr 1994 in Deutschland schon die Standort- und Kostendämpfungsdiskussion, es ging also vorrangig darum, der Wirtschaft keine zusätzlichen Belastungen aufzubürden. Deshalb initiierte man eine Grundsatzdiskussion darüber, ob nicht das gesamte EG-Wasserrecht einer umfassenden Neuordnung bedürfe. Im Zuge dieser Diskussion legte die Kommission 1996 ihren Bericht „Wasserpolitik der Europäischen Union“ vor, hielt aber immer noch an dem Projekt Ökologierichtlinie fest. Erst das Europäische Parlament hat dann nach Anhörung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten – u. a. Professor Breuer aus Deutschland – die Vorlage eines Vorschlags für eine Wasserrahmenrichtlinie gefordert, nachdem große Einigkeit bestand, dass der „Flickenteppich“ des europäischen Wasserrechts mit seinen weithin inkonsistenten Regelungen einer grundlegenden Reform bedarf.

Am 26.02.1997 legte die Kommission den Vorschlag zur Wasserrahmenrichtlinie vor⁴. Änderungen dieses Vorschlags gab es im November 1997 und im Februar 1998⁵. Bereits am 16./17.06.1998 kam es im Rat zu der politischen Einigung über die Richtlinie. Diese Einigung ist von den Briten, Inhaber der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1998, in kurz aufeinander folgenden Verhandlungen über umfangreiche, komplizierte Dossiers mit hohem politischen Druck durchgesetzt worden. Sie konnten in ihrer Präsidentschaft zwar nicht mehr einen gemeinsamen Standpunkt erreichen, weil das Parlament seine Stellungnahme im ersten Durchgang noch nicht abgegeben hatte. Man wollte aber mit der politischen Einigung nicht mehr rückgängig zu machende Fakten schaffen und dokumentieren, dass der Rat, also die Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten, die Führungsrolle beansprucht. Insofern war die politische Einigung als Weichenstellung zu verstehen.

Am 11.02.1999 gab das Europäische Parlament in erster Lesung seine Stellungnahme ab⁶, einen Monat später konnte der Rat den gemeinsamen Standpunkt beschließen⁷. Schon vor, dann auch nach der ersten Lesung gab es intensive Ver-

³ ABl. C 222 vom 10.08.1994, S. 6.

⁴ ABl. C 184 vom 17.06.1997, S. 20.

⁵ ABl. C 16 vom 20.01.1998, S. 14 und C 108 vom 17.04.1998, S. 94.

⁶ ABl. C 150 vom 28.05.1999, S. 419.

⁷ Förmlich erst am 22.10.1999; vgl. ABl. C 343 vom 30.11.1999, S. 1.