

Schriften zum Umweltrecht

Band 158

Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht

**Eine europa-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche
Untersuchung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
am Beispiel des Freistaates Sachsen**

Von

Juliane Albrecht



Duncker & Humblot · Berlin

JULIANE ALBRECHT

Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 158

Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht

Eine europa-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche
Untersuchung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie
am Beispiel des Freistaates Sachsen

Von

Juliane Albrecht



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden
hat diese Arbeit im Jahre 2006 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 978-3-428-12447-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

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

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 2006/2007 von der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden als Dissertation angenommen. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand vom Frühjahr 2006. Die zwischenzeitlich in Kraft getretene Föderalismusreform konnte im Rahmen der Veröffentlichung noch Berücksichtigung finden.

Mein besonders herzlicher Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dieter Wyduckel, der mir an seinem Lehrstuhl bereits im Studium und später als wissenschaftliche Mitarbeiterin eine akademische Heimat bot und mich auf vielfältige Weise förderte. Er hat das Entstehen der Arbeit nicht nur angeregt, sondern bis zu ihrer Fertigstellung und Veröffentlichung intensiv begleitet und unterstützt.

Mein herzlicher Dank gilt weiterhin Herrn Professor Dr. Martin Schulte für die Erstellung des Zweitgutachtens. Ebenso möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Hartmut Bauer bedanken, der das auswärtige Gutachten erstattet hat. Gleichfalls gedankt sei Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Umweltrecht“.

Mein besonderer Dank gilt auch der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, die mir durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums nicht nur die erforderliche finanzielle Unabhängigkeit zur Erstellung der Arbeit, sondern auf ihren Stipendiatenseminaren und Sommerakademien auch die Möglichkeit zum interdisziplinären Erfahrungsaustausch bot.

Bedanken möchte ich mich des Weiteren bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft sowie des Sächsischen Landesamtes für Umwelt und Geologie, die mir für Fragen über die praktische Umsetzung des Gewässerschutzrechts in Sachsen bereitwillig zur Verfügung standen und diesbezügliche Informationen und Dokumente zur Verfügung stellten.

Gern denke ich an die Zeit zurück, die ich gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen an der Dresdner Juristischen Fakultät verbracht habe. Ihnen danke ich für viele interessante Gespräche und Diskussionen. Für regen Gedankenaustausch möchte ich mich auch bei meinen neuen Kolleginnen und Kollegen am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden (IÖR) bedanken, die mir in der Endphase der Promotion zur Seite standen.

Sehr dankbar bin ich für die Unterstützung, die mir aus meinem privaten Umfeld zuteil wurde. Hier möchte ich zunächst meinem Freund Dr. Ansgar Werner danken, der die Arbeit mit Interesse und Zuspruch begleitete und mir in technischen Fragen eine wertvolle Hilfe war. Gedankt sei des Weiteren Herrn Dr. Gottfried Herrmann für seine mühevollen Arbeit des Korrekturlesens. Darüber hinaus gilt mein Dank allen Freunden und Bekannten, die an der Entstehung der Arbeit Anteil nahmen.

Vor allem aber möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken, die mich stets und in jeglicher Hinsicht unterstützt haben, so dass ich mich ganz auf die Dissertation konzentrieren konnte. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Dresden, im Frühjahr 2007

Juliane Albrecht

Inhaltsübersicht

§ 1	Einleitung	25
-----	------------------	----

Erster Teil

	Umweltqualitätsziele: Begriff, Einordnung und Funktion	38
--	---	----

§ 2	Terminologisch-begriffliche Klärung	38
§ 3	Einordnung von Umweltqualitätszielen in die Kategorien von Zielen und Instrumenten zur Erreichung einer angestrebten Umweltqualität	49
§ 4	Umweltqualitätsziele als Gegenstand rechtlicher und politischer Erörterung: Entstehung und Entwicklung	59
§ 5	Umweltqualitätsziele in ihrer Bedeutung für eine nachhaltige und strategische Umweltplanung	76
§ 6	Die Verrechtlichung von Umweltqualitätszielen als Strategie für einen nachhaltigen Gewässerschutz	88
§ 7	Rechtsbegriff und Rechtsnatur von Umweltqualitätszielen	103
§ 8	Europarechtliche Vorgaben	114
§ 9	Verfassungsrechtliche Vorgaben	141

Zweiter Teil

	Umweltqualitätszielorientierung im Gewässerschutzrecht auf Bundes-, Landes- und europäischer Ebene – eine Bestandsaufnahme	162
--	---	-----

§ 10	Das System des bundesdeutschen und sächsischen Gewässerschutzrechts vor Inkrafttreten der WRRL	163
§ 11	Die Berücksichtigung von Umweltqualitätszielen im Rahmen der Gestattung von Gewässereinwirkungen	197
§ 12	Die Funktion des Planungsinstrumentariums des WHG a.F. im Hinblick auf eine Qualitätsorientierung des Gewässerschutzrechts	237
§ 13	Die europarechtlichen Qualitätsziele und ihre Umsetzung vor Inkrafttreten der WRRL	264
§ 14	Sonstige Zielvorgaben und ihre Bedeutung im Verwaltungsvollzug	304

Dritter Teil

Möglichkeiten und Perspektiven des qualitätszielorientierten Regelungsansatzes der europäischen Wasserrahmenrichtlinie und seiner Umsetzung am Beispiel des Freistaates Sachsen		322
§ 15	Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und territorialer Bezugsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie	323
§ 16	Die Umweltziele des Art. 4 WRRL	346
§ 17	Das planungsrechtliche Instrumentarium zur Erreichung der Ziele des Art. 4 WRRL	391
§ 18	Die rechtliche Umsetzung des qualitätsorientierten Regelungsansatzes der Wasserrahmenrichtlinie auf Bundesebene sowie am Beispiel des Freistaates Sachsen	408
§ 19	Die verwaltungsorganisatorische Umsetzung des qualitätsorientierten Regelungsansatzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Freistaat Sachsen	446
§ 20	Die Auswirkungen der qualitätsorientierten Vorgaben der WRRL auf die Gestattung von Gewässerbenutzungen, die Gewässerunterhaltung, den Gewässerausbau und die wasserrechtliche Anlagengenehmigung	461
§ 21	Die Integration der Umweltqualitätsziele des Art. 4 WRRL in andere Regelungsbereiche	478
§ 22	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	508
Literaturverzeichnis		518
Sachwortregister		562

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	25
I. Gegenstand der Arbeit	25
II. Zielsetzung	28
III. Methode	29
1. Interdisziplinärer und integrativer Ansatz	29
2. Konditionale und finale Steuerung	30
3. Emissions- und Immissionsprinzip	30
4. Die Umweltqualitätsziele des Art. 4 WRRL als „neuer System- ansatz“	31
IV. Stand der Forschung	32
V. Gang der Untersuchung	35

Erster Teil

Umweltqualitätsziele: Begriff, Einordnung und Funktion

38

§ 2 Terminologisch-begriffliche Klärung	38
I. Umwelt und Umweltqualität	38
II. Der Begriff des Umweltqualitätsziels	43
1. Sachliche Dimension von Umweltqualitätszielen	43
2. Räumlicher Bezug von Umweltqualitätszielen	45
3. Zeitliche Komponente von Umweltqualitätszielen	46
III. Umweltqualitätsziele und Umweltqualitätsorientierung	47
IV. Umweltqualitätszielkonzepte	48
§ 3 Einordnung von Umweltqualitätszielen in die Kategorien von Zielen und Instrumenten zur Erreichung einer angestrebten Umweltqualität	49
I. Umwelthandlungsziele	50
II. Umweltstandards	52
1. Umweltqualitätsstandards	52
2. Emissionsstandards	53
III. Umweltqualitätskriterien	56
IV. Umweltindikatoren	58
§ 4 Umweltqualitätsziele als Gegenstand rechtlicher und politischer Erörterung: Entstehung und Entwicklung	59
I. Die Anfänge der Umweltzieldebatte in den 70er und 80er Jahren	60

1. Umweltqualitätsziele auf nationaler Ebene.....	60
2. Umweltqualitätsziele auf europäischer Ebene	62
II. Die Intensivierung der Umweltzieldebatte durch die internationale Initiative im „sustainable development“	64
1. Der Weg zu einer deutschen Nachhaltigkeitsstrategie	65
2. Die Strategie nachhaltiger Entwicklung auf europäischer Ebene ..	68
3. Zielorientierung im V. und VI. Umweltaktionsprogramm der EG ..	68
III. Die Entwicklung der Umweltqualitätszieldiskussion in den einzelnen Wissenschaftsdisziplinen.....	70
1. Raumwissenschaften.....	70
2. Umweltwissenschaften	71
3. Wirtschaftswissenschaften.....	73
4. Politikwissenschaften	74
5. Rechtswissenschaften.....	75
§ 5 Umweltqualitätsziele in ihrer Bedeutung für eine nachhaltige und strategische Umweltplanung.....	76
I. Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung.....	77
1. Das Drei-Säulen-Modell radikal-integrativer Nachhaltigkeit	77
2. Das engere, spezifisch umwelt- und ressourcenbezogene Verständnis der Nachhaltigkeit	78
3. Nachhaltigkeit als Leitbild moderner Umweltpolitik.....	81
II. Umweltplanung als Strategie zur Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung	83
III. Die Funktion von Umweltqualitätszielen im Rahmen strategischer Umweltplanung.....	86
§ 6 Die Verrechtlichung von Umweltqualitätszielen als Strategie für einen nachhaltigen Gewässerschutz.....	88
I. Ausdifferenzierung und Operationalisierung von Umweltqualitätszielen.....	88
II. Das Erfordernis rechtlicher Steuerung.....	90
III. Umweltqualitätsziele im Spannungsfeld zwischen Emissions- und Immissionsorientierung	91
1. Umweltqualitätsziele und Emissionsorientierung	91
2. Umweltqualitätsziele und Immissionsorientierung	93
3. Kombinationslösungen.....	95
IV. Umweltqualitätsziele als finaler Regelungsansatz	97
V. Die Outputorientiertheit von Umweltqualitätszielen	101
§ 7 Rechtsbegriff und Rechtsnatur von Umweltqualitätszielen	103
I. Die Verankerung von Umweltqualitätszielen im Rechtssystem.....	103
II. Umweltqualitätsziele als Rechtsbegriff?	105
1. Rechtsbegriffliche Bestandsaufnahme im deutschen Umweltrecht ..	105
2. Der Qualitätszielbegriff im europäischen Umweltrecht.....	106

III. Entwicklungslinien der begrifflichen Verwendung von Umweltqualitätszielen im europäischen Gewässerschutzrecht	107
1. Die Rechtsbegrifflichkeit der Qualitätsrichtlinien der 70er Jahre ..	107
2. „Umweltziele“ und „Umweltqualitätsnormen“ in der WRRL.....	109
3. Zusammenfassung und Bewertung	110
IV. Zur Rechtsnatur von Umweltqualitätszielen am Beispiel des Art. 4 WRRL	111
§ 8 Europarechtliche Vorgaben	114
I. Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gem. Art. 174 I EGV ...	114
II. Handlungsgrundsätze gemeinschaftlicher Umweltpolitik, Art. 174 II EGV	117
1. Rechtsnatur und Justiziabilität	118
2. Ziel eines hohen Schutzniveaus	119
3. Vorsorge- und Vorbeugegrundsatz	120
4. Ursprungsgrundsatz	123
5. Verursacherprinzip	125
III. Der europarechtliche Nachhaltigkeitsgrundsatz	126
IV. Gemeinschaftsrechtliche Grundrechte	127
1. Leben und körperliche Unversehrtheit der Immissionsbetroffenen	129
2. Eigentum der Immissionsbetroffenen.....	131
3. Eigentum und Beruf der Emittenten	132
4. Allgemeiner Gleichheitssatz.....	134
V. Verwirklichung des Binnenmarktes, Art. 14 I EGV	136
VI. Das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 II EGV als Kompetenzerübungsschranke?	137
§ 9 Verfassungsrechtliche Vorgaben	141
I. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG	141
1. Vorsorgeprinzip.....	143
2. Nachhaltigkeitsprinzip.....	146
3. Verursacherprinzip	148
II. Die umweltbezogenen Vorgaben der Art. 1 S. 2 und 10 SächsVerf ..	150
III. Grundrechte des Grundgesetzes und der Sächsischen Verfassung.....	152
1. Leben und körperliche Unversehrtheit der Immissionsbetroffenen, Art. 2 II 1 GG, 16 I 1 SächsVerf.....	152
2. Eigentum der Immissionsbetroffenen, Art. 14 I GG, 31 I SächsVerf	156
3. Eigentums- und Berufsfreiheit der Emittenten, Art. 12 I und 14 I GG, Art. 28 I und 31 I SächsVerf	158
4. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 I GG, 13 I SächsVerf	160

Zweiter Teil

**Umweltqualitätszielorientierung im Gewässerschutzrecht
auf Bundes-, Landes- und europäischer Ebene –
eine Bestandsaufnahme**

162

§ 10 Das System des bundesdeutschen und sächsischen Gewässerschutzrechts vor Inkrafttreten der WRRL	163
I. Das deutsche Gewässerschutzrecht im Spannungsfeld von Bundes- und Landeskompetenzen.	163
II. Der Gewässerbegriff	164
1. Oberirdische Gewässer	165
2. Küstengewässer	167
3. Grundwasser.	168
4. Landesrechtliche Ausnahmen.	169
III. Der Bewirtschaftungsgrundsatz.	169
1. Bewirtschaftungsanforderungen.	170
2. Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung	173
3. Integrative Gewässerbewirtschaftung	174
IV. Das wasserrechtliche Bewirtschaftungsregime als öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung	176
V. Beeinträchtigungen der Gewässerqualität und ihre rechtsinstrumentelle Steuerung durch das WHG und das SächsWG	177
1. Gewässerbenutzungen	178
a) Benutzungstatbestände.	178
aa) Erlaubnis- bzw. bewilligungspflichtige Benutzungstatbestände	178
bb) Genehmigungsfreie Gewässerbenutzungen	181
cc) Sonstige Gewässerbenutzungen	182
b) Die Rechtsinstitute der Erlaubnis und Bewilligung	183
aa) Die wasserrechtliche Erlaubnis.	184
bb) Die wasserrechtliche Bewilligung	185
cc) Benutzungsbedingungen, Auflagen und nachträgliche Anforderungen	188
dd) Widerruf und Rücknahme	190
ee) Ausgleichsverfahren	192
2. Gewässerunterhaltung	192
3. Gewässerausbau.	194
4. Errichtung und Unterhaltung von Anlagen an, in, unter und über oberirdischen Gewässern.	196
§ 11 Die Berücksichtigung von Umweltqualitätszielen im Rahmen der Gestattung von Gewässereinwirkungen	197
I. Der kombinierte Ansatz aus immissions- und emissionsbezogenen Anforderungen an die wasserrechtliche Genehmigung	198

1. Immissions- bzw. qualitätsbezogene Anforderungen.....	198
a) Das „Wohl der Allgemeinheit“ gem. § 6 I WHG als zentrales Einfallstor für die Berücksichtigung qualitätsbezogener Anforderungen.....	199
b) Die Struktur des Wohls der Allgemeinheit	199
aa) Das bewirtschaftungsrechtliche Zwei-Stufen-Modell.....	200
bb) Die Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit als zwingender tatbestandlicher Versagungsgrund.....	203
cc) Das Bewirtschaftungsermessen auf der Rechtsfolgenseite ..	204
c) Zur Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit	205
aa) Das Erfordernis wasserrechtlichen Bezuges.....	205
bb) Abstrakt-generelle Qualitätsstandards	207
cc) Wasserrechtliche Planung.....	208
dd) Raum-, bau- und landschaftsplanerische Vorgaben.....	211
ee) Schutzgebietsfestsetzungen.....	213
d) Gebietsschutz gem. § 6 II WHG	215
e) Mindestwasserführung gem. § 42a SächsWG.....	216
f) Der Besorgnisgrundsatz des § 34 I WHG	218
2. Emissionsbezogene Anforderungen	219
a) Die Entstehungsgeschichte des emissionsorientierten Ansatzes in § 7a WHG	220
aa) Die „Normalanforderungen“ der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser.....	220
bb) Das Konzept der Bundesregierung zur verbindlichen Festschreibung der Gewässergüteklasse II	223
cc) Die Grundsätze für Gewässergüterregelungen des sog. „Mainzer Papiers“.....	224
b) Das Technikniveau des § 7a WHG.....	226
3. Der kombinierte Ansatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	229
II. Qualitätsbezogene Anforderungen an die Gewässerunterhaltung.....	231
III. Die Berücksichtigung von Qualitätszielen beim Gewässerausbau.....	233
IV. Qualitätsorientierung im Rahmen der Errichtung und Unterhaltung von Anlagen in, an, unter und über oberirdischen Gewässern.....	236
§ 12 Die Funktion des Planungsinstrumentariums des WHG a.F. im Hinblick auf eine Qualitätsorientierung des Gewässerschutzrechts	237
I. Wasserrechtliche Planung als Instrument zur Gewässerqualitätsorientierung.....	238
II. Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, § 36 WHG a.F.....	240
1. Inhaltliche Ausgestaltung.....	240
2. Qualitätsorientierung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne.....	241
3. Verwaltungsvollzug	242
III. Bewirtschaftungspläne, § 36b WHG a.F.	243
1. Inhaltliche Ausgestaltung.....	244

2. Bewirtschaftungsplanung und Qualitätsorientierung	247
3. Der Bewirtschaftungsplan im Verwaltungsvollzug	248
4. Informelle Bewirtschaftungsplanung	250
IV. Reinhaltordnungen, § 27 WHG a.F.	251
1. Inhaltliche Ausgestaltung	252
2. Qualitätsorientierung von Reinhaltordnungen	253
3. Die Reinhaltordnungen im Verwaltungsvollzug	254
V. Abwasserbeseitigungspläne, § 18a III WHG a.F.	255
1. Inhaltliche Ausgestaltung	256
2. Qualitätsorientierung von Abwasserbeseitigungsplänen	257
3. Die Abwasserbeseitigungspläne im Verwaltungsvollzug	258
VI. Pläne der öffentlichen Wasserversorgung, § 8 SächsWG a.F.	259
1. Inhaltliche Ausgestaltung	259
2. Qualitätsorientierung der Pläne öffentlicher Wasserversorgung	261
3. Vollzug der Pläne öffentlicher Wasserversorgung	262
§ 13 Die europarechtlichen Qualitätsziele und ihre Umsetzung vor	
Inkrafttreten der WRRL	264
I. Die nutzungsbezogenen Gewässerqualitätsrichtlinien der 70er Jahre:	
Die Rohwasser-, Bade-, Fisch- und Muschelgewässerrichtlinie	264
1. Inhaltliche Ausgestaltung	265
2. Durchführung	267
a) Rechtssetzungsverfahren	268
b) Rechtliche Umsetzung	269
c) Normvollzug	271
II. Die Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG und ihre Tochterricht-	
linien	274
1. Der parallele Ansatz der Gewässerschutzrichtlinie	275
2. Die Tochterrichtlinien gem. Art. 6 I Gewässerschutzrichtlinie	278
3. Die Durchführung der Gewässerschutzrichtlinie	280
III. Die Kommunalabwasser-Richtlinie und die IVU-Richtlinie	284
1. Die Leitlinien des Frankfurter Ministerseminars als konzeptionelle	
Grundlage	284
2. Der Regelungsansatz der Kommunalabwasser-Richtlinie	285
3. Das Verhältnis von Emissionsgrenzwerten und Qualitätszielen in	
der IVU-Richtlinie	288
a) Die Entstehungsgeschichte der IVU-Richtlinie	290
b) Vom parallelen zum kombinierten Ansatz	292
c) Zur Umsetzung des kombinierten Ansatzes in deutsches Recht	
296	
IV. Indirekter Grundwasserschutz durch stoff- und produktbezogene	
Normen	299
1. Grundwasserschutz durch die Nitratrichtlinie	300
2. Qualitätsorientierte Vorgaben der Pflanzenschutzmittelrichtlinie	301
3. Die grundwasserbezogenen Qualitätsziele der Biozid-Richtlinie	303

§ 14 Sonstige Zielvorgaben und ihre Bedeutung im Verwaltungsvollzug ...	304
I. Nationale Zielvorgaben	304
1. Die LAWA-Zielvorgabe der biologischen Gewässergüteklasse II ..	304
2. Das Zielvorgaben-Konzept des Bund-Länder-Arbeitskreises „Qualitätsziele“ zum Schutz vor bestimmten gefährlichen Stoffen	307
3. Gewässergüteanforderungen der Länder.....	310
4. Die Zieldiskussion im Bereich des Grundwasserschutzes	311
a) Das Qualitätsziel des anthropogen nahezu unbelasteten Zustands im vorsorgenden Grundwasserschutz	312
b) Grundwasserqualitätsziele im Rahmen von Sanierungs- entscheidungen	313
II. Internationale Zielvorgaben.....	316
1. Zielvorgaben der IKSR.....	317
2. Zielvorgaben der IKSE.....	318

Dritter Teil

Möglichkeiten und Perspektiven des qualitätszielorientierten Regelungsansatzes der europäischen Wasserrahmenrichtlinie und seiner Umsetzung am Beispiel des Freistaates Sachsen	322
--	------------

§ 15 Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und territorialer Bezugs- rahmen der Wasserrahmenrichtlinie	323
I. Entstehungsprozess der WRRL	323
1. „Flickenteppich“ der bestehenden Richtlinien und Reform- bestrebungen auf dem Gebiet des Gewässerschutzrechts	323
2. Das Rechtssetzungsverfahren bis zum Inkrafttreten der WRRL....	325
II. Anwendungsbereich und Regelungsauftrag, Art. 1 WRRL.....	328
1. Anwendungsbereich der WRRL.....	328
2. Hauptziele des Art. 1 WRRL	330
3. Übergangsbestimmungen	331
III. Die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten gem. Art. 3 WRRL	333
1. Einzugsgebiete und Flussgebietseinheiten	333
2. Die Koordination innerhalb der Flussgebietseinheiten	334
3. Auswirkungen auf die bundesstaatliche Verwaltungsstruktur	335
a) Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 30, 83 GG.....	336
b) Schaffung einer verfassungswidrigen Mischverwaltung?.....	338
c) Zwischenländerkooperation und Demokratieprinzip	340
aa) Art des kooperativ betreuten Gegenstandes	341
bb) Intensität der Bindung	343
4. Vereinbarkeit mit den Kompetenzgrundsätzen des Europarechts ...	345

§ 16 Die Umweltziele des Art. 4 WRRL	346
I. Die Umweltziele für Oberflächengewässer, Art. 4 I a) WRRL	346
1. Das Verschlechterungsverbot	346
2. Das Ziel des guten Gewässerzustands	347
a) Guter ökologischer Zustand	348
b) Gutes ökologisches Potenzial	352
aa) Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper	352
bb) Umweltqualitätsziel eines „guten ökologischen Potenzials“	355
cc) Spielräume bei der Ausweisung erheblich veränderter Gewässer	358
c) Guter chemischer Zustand	361
II. Die Umweltziele für den Schutz des Grundwassers, Art. 4 I b) WRRL	363
1. Verschlechterungsverbot	363
2. Guter Grundwasserzustand	364
a) Guter mengenmäßiger Zustand	365
b) Guter chemischer Zustand	365
3. Trendumkehr	369
III. Die Umweltziele für Schutzgebiete, Art. 4 I c) WRRL	372
IV. Ausnahmeregelungen	373
1. Zeitliche Ausnahmen, Art. 4 IV WRRL	373
2. Ausnahmen aus Machbarkeits- und Kostengründen, Art. 4 V WRRL	375
3. Ausnahmen bei vorübergehenden Verschlechterungen des Gewässerzustands, Art. 4 VI WRRL	376
4. Ausnahmen auf Grund veränderter Umstände, Art. 4 VII WRRL ..	377
5. Allgemeine Grundsätze bei Ausnahmeregelungen, Art. 4 VIII und IX WRRL	377
6. Bewertung der Ausnahmetatbestände	378
V. Zur rechtlichen Tragweite der Umweltziele des Art. 4 WRRL	380
VI. Der kombinierte Ansatz gem. Art. 10 WRRL	382
1. Emissionsorientierte Mindestanforderungen, Art. 10 II WRRL	382
a) Integration der bestehenden Einleitungsregelungen	383
b) Emissionsnormen für prioritäre Stoffe, Art. 16 WRRL	383
c) Emissionsorientierte Anforderungen für weitere Stoffe?	385
2. Die geltenden Umweltqualitätsziele und ihr Verhältnis zu den Emissionsnormen, Art. 10 III WRRL	386
3. Bewertung des kombinierten Ansatzes	387
4. Kombiniertes Ansatz für das Grundwasser?	390
§ 17 Das planungsrechtliche Instrumentarium zur Erreichung der Ziele des Art. 4 WRRL	391
I. Das Maßnahmenprogramm, Art. 11 WRRL	391
1. Grundlegende Maßnahmen	392

a)	Maßnahmen zur Umsetzung europarechtlicher Wasserschutzvorschriften	392
b)	Kostendeckungsprinzip, effiziente und nachhaltige Wassernutzung.....	393
c)	Wassermengenbezogene Maßnahmen.....	394
d)	Maßnahmen gegen Einleitungen aus Punktquellen, diffusen Quellen und sonstige nachteilige Auswirkungen auf den Gewässerzustand	394
e)	Spezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz.....	395
f)	Maßnahmen zur Vorsorge gegen Störfälle.....	395
2.	Ergänzende Maßnahmen	396
3.	Verschlechterungs- und Verlagerungsverbot	397
II.	Der Bewirtschaftungsplan, Art. 13 WRRL	398
1.	Inhalt.....	398
a)	Beschreibung des Ist-Zustands der Gewässer.....	398
b)	Liste der Umweltziele.....	399
c)	Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wasserverbrauchs	400
d)	Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme	401
e)	Zusammenfassung der Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Informationszugang, Liste der zuständigen Behörden ..	402
2.	Detailliertere Programme und Bewirtschaftungspläne	402
3.	Nationale und internationale Bewirtschaftungspläne.....	403
4.	Öffentlichkeitsbeteiligung	404
III.	Funktion und Verhältnis von Maßnahmeprogramm und Bewirtschaftungsplan	406
§ 18	Die rechtliche Umsetzung des qualitätsorientierten Regelungsansatzes der Wasserrahmenrichtlinie auf Bundesebene sowie am Beispiel des Freistaates Sachsen	408
I.	Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen	409
II.	Die Bewirtschaftungsziele, §§ 25a bis 25d, 33a, 32c WHG.....	411
1.	Oberflächengewässer.....	412
a)	Ökologischer Zustand bzw. ökologisches Potenzial	414
b)	Chemischer Zustand	417
2.	Grundwasser	418
3.	Ausnahmeregelungen	420
III.	Kombinierter Ansatz.....	421
IV.	Das neue Planungsinstrumentarium	424
1.	Maßnahmeprogramm, § 36 WHG n. F.	424
2.	Bewirtschaftungsplan, § 36b WHG n. F.....	428
3.	Rechtsnatur	430
a)	Maßnahmenprogramm	432
b)	Bewirtschaftungsplan	436

4. Planungsermessen	437
5. Öffentlichkeitsbeteiligung	439
6. Aufhebung des Planungsinstrumentariums alten Rechts	441
7. Detailliertere Programme und Teilbewirtschaftungspläne	442
V. Der qualitätsorientierte Ansatz im System des deutschen Gewässer- schutzrechts	443
§ 19 Die verwaltungsorganisatorische Umsetzung des qualitäts- orientierten Regelungsansatzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Freistaat Sachsen	446
I. Rechtliche Vorgaben	446
II. Verwaltungsorganisatorische Umsetzung am Beispiel der Fluss- gebietseinheit Elbe	449
1. Internationale Koordinierungsgruppe	449
2. Nationale Koordinierung durch die Flussgebietsgemeinschaft Elbe	450
a) Die Organe der Flussgebietsgemeinschaft Elbe	451
b) Koordinierung innerhalb der Flussgebietseinheit	454
3. Phasen des Koordinierungsprozesses innerhalb der Flussgebiets- einheit	455
a) Durchführung der Bestandsaufnahme	455
b) Erstellung des Monitoringprogramms	457
c) Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und Abstimmung der Maßnahmenprogramme	458
III. Verfassungs- und europarechtliche Bewertung der geschaffenen Ver- waltungsstruktur	459
§ 20 Die Auswirkungen der qualitätsorientierten Vorgaben der WRRL auf die Gestattung von Gewässerbenutzungen, die Gewässer- unterhaltung, den Gewässer Ausbau und die wasserrechtliche Anlagengenehmigung	461
I. Wasserrechtliche Genehmigung	461
1. Auslegung des § 6 I WHG im Rahmen der Genehmigungserteilung	462
a) Konkretisierung des Wohls der Allgemeinheit durch die Bewirtschaftungsziele	462
b) Der Einfluss des Maßnahmenprogramms als weitere Konkretisierungsstufe	463
c) Konsequenzen für das Gestattungsbewirtschaftungsermessen ...	465
d) Auswirkungen auf die wasserrechtliche Genehmigungspraxis ...	467
2. Einschränkung der Gestattungsfreiheit von Gewässerbenutzungen ..	468
3. Konsequenzen für Auflagen, Benutzungsbedingungen und nach- trägliche Revisionsmöglichkeiten	469
II. Gewässerunterhaltung	471
1. Einfluss der Bewirtschaftungsziele	471
2. Bedeutung der Maßnahmenprogramme	473
3. Auswirkungen auf die Unterhaltung von Bundeswasserstraßen ..	474

III. Gewässerausbau	475
1. Einfluss der Bewirtschaftungsziele	475
2. Bedeutung der Maßnahmenprogramme	476
3. Auswirkungen auf den Ausbau von Bundeswasserstraßen	477
IV. Anlagengenehmigung gem. § 91 SächsWG	477
§ 21 Die Integration der Umweltqualitätsziele des Art. 4 WRRL in andere Regelungsbereiche.	478
I. Naturschutz	479
1. Gewässerbezogene Bestimmungen des Naturschutzrechts	480
2. Überschneidungsbereiche von WRRL und Naturschutz	481
a) Biologische Qualitätskomponenten für Oberflächengewässer ..	481
b) Grundwasserabhängige Landökosysteme	482
c) Die Umweltziele in Schutzgebieten	483
3. Die Bedeutung der Umweltziele für den Schutz von Flussauen ...	485
II. Hochwasserschutz	488
1. Rechtliche Regelungen des Hochwasserschutzes	488
2. Überschneidungsbereiche von WRRL und Hochwasserschutz	491
a) Gemeinsame Zielrichtung	491
b) Zielkonflikte	492
III. Landwirtschaft	493
1. Verursacherbeitrag und mögliche Abhilfemaßnahmen	493
2. Instrumente zur Implementierung der Maßnahmen	495
3. Integration der Maßnahmen in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU	498
IV. Raumplanung	501
1. Die Raumordnungsklauseln der §§ 36 I 2 und 36b II 2 WHG n. F.	502
a) Beachtungspflicht für die Ziele der Raumordnung	502
b) Berücksichtigungspflicht für die Grundsätze der Raumordnung	503
c) Sonderstellung der Bewirtschaftungsziele im Rahmen raumplanerischer Zielfestlegung.	504
2. Möglichkeiten und Grenzen der Raumplanung bei der Umsetzung der WRRL	505
§ 22 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	508
Literaturverzeichnis	518
Sachwortregister	562

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angeführten Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
Acta hydrochim. hydrobiol.	Acta hydrochimica et hydrobiologica
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AGA	Allgemeine Güteanforderungen
Alt.	Alternative
ANL	Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BDI	Bund Deutscher Industrie
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BLAK „QZ“	Bund-Länder-Arbeitskreis „Qualitätsziele“
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSeuchG	Bundesseuchengesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Buchst.	Buchstabe
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvL	Beschlussvorlage
dass.	dasselbe

ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebda.	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
et al.	et alii
etc.	et cetera
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUVV	Europäischer Verfassungsvertrag
e.V.	eingetragener Verein
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende
FFH	Fauna Flora Habitat
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
Fn.	Fußnote
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
gem.	gemäß
GewArch.	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	Gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
gwf	Gas- und Wasserfach (Zeitschrift)
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
ICG-WFD	International Coordination Group-Water Framework Directive
i. e. S.	im engeren Sinne
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
IKSEV	Vereinbarung über die IKSE
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
ILM	International Legal Materials

IRWE	Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn
i. S.	im Sinne
i. Ü.	Im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
KA	Korrespondenz Abwasser
KOM	Kommissionsdokument
KritV	Kritische Vierteljahreszeitschrift
LABO	Länderarbeitsgemeinschaft Boden
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LEP	Landesentwicklungsplan
LfUG	Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NNA	Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
RdWWi	Recht der Wasserwirtschaft
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
S.	Seite, Satz
s.	siehe
SächsBadegewV	Sächsische Badegewässerverordnung
SächsFischG	Sächsisches Fischereigesetz
SächsFischGewV	Sächsische Fischgewässerverordnung
SächsGewVVO	Sächsische Gewässerverschmutzungsverringerungsverordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz

SächsSchAVO	Sächsische Schutz- und Ausgleichsverordnung
SächsTWGewV	Sächsische Trinkwassergewinnungsverordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SächsWRRLVO	Sächsische Wasserrahmenrichtlinienverordnung
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH)
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
Spstr.	Spiegelstrich
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StWuStP	Staatswissenschaft und Staatspraxis
s. u.	siehe unten
SUP	Strategische Umweltprüfung
TOP	Tagesordnungspunkt
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-KomE	Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Umwelt- und Technikrecht
u. U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	UVP-Verwaltungsvorschrift
v.	von
v. a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
Verw.	Die Verwaltung (Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VV FGG Elbe	Verwaltungsvereinbarung über die Gründung einer Flussgebietsgemeinschaft für den deutschen Teil des Elbeinzugsgebietes Elbe

WasserZuVO	Wasserzuständigkeitsverordnung
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WFD	Water Framework Directive
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WuA	Wasser und Abfall
WuB	Wasser und Boden
wwt awt	Wasserwirtschaft Wassertechnik mit Abwassertechnik (Zeitschrift)
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z. B.	Zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
z. Z.	zur Zeit
µg/l	Mikrogramm pro Liter

§ 1 Einleitung

I. Gegenstand der Arbeit

Die Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Zielen ist schon seit geraumer Zeit Gegenstand politischer und fachlicher Diskussion. So hat die Bundesregierung bereits im Jahr 1986 in ihren „Leitlinien Umweltvorsorge“ nicht ohne Grund betont, dass die Festlegung von Emissionswerten allein nicht ausreicht, um Mensch und Umwelt wirksam zu schützen, sondern durch konkrete Umweltqualitätsziele ergänzt werden muss¹. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen stellt seit Mitte der 80er Jahre in verschiedenen Umweltgutachten die Notwendigkeit einer stärkeren Orientierung an Umweltqualitätszielen hinsichtlich aller Funktionen der Umwelt heraus². Daraus hat sich eine Umweltqualitätszieldiskussion entwickelt, die im Zusammenhang mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung und qualitätsbezogenen Vorgaben des Europarechts erheblichen Einfluss auf Umweltschutz und Umweltrecht genommen hat. In der Tat lässt sich die zunehmende Diskussion über Umweltqualitätsziele maßgeblich mit den Defiziten des emissions- und störungsquellenorientierten Umweltrechts erklären³. Zwar wurden mit den hiermit verbundenen einzelstoffbezogenen Grenzwertfestlegungen⁴ vor allem im Bereich der sichtbaren Umweltschäden nicht unerhebliche Verbesserungen erzielt, jedoch konnten diese nicht verhindern, dass die Lebensgrundlagen von Natur und Mensch in den letzten Jahrzehnten in wichtigen Bereichen erheblich bedroht worden sind. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass bei dem bisherigen Einsatz von Emissionsgrenzwerten Erfolge für den Zustand der Umwelt eher das Produkt einer Vielzahl lokaler, nicht aufeinander abgestimmter Handlungen und ihrer Wechselwirkungen als das Ergebnis einer vorausschauenden Pla-

¹ *Bundesregierung*, Leitlinien Umweltvorsorge, S. 8.

² *SRU*, Umweltgutachten 1987 (Kurzfassung), Tz. 17; *ders.*, Umweltgutachten 1994, Tz. 137; *ders.*, Umweltgutachten 1998, Tz. 59 ff.

³ *Köck*, in: Barth/Köck (Hrsg.), *Qualitätsorientierung im Umweltrecht*, 1997, S. 120; *ders.*, ZUR 1997, S. 82 f.; *Volkman*, DVBl. 1999, S. 583 f.; *BMU* (Hrsg.), UGB-KomE, 1998, S. 469.

⁴ Diese sind mit einem immer komplexer werdenden, stoffbezogenen gesetzlichen Regelwerk und einer aufwendigen Umwelttechnik verbunden, in der produktbezogene „end of pipe“-Maßnahmen dominieren; *Bunke/Eberle/Grießhammer*, *Umweltziele statt Last-Minute-Umweltschutz*, 1995, S. 9.

nung waren⁵. Zum Problem wird dieser Mangel an Koordination vor allem deshalb, weil sich verschiedene Umweltbelastungen in einem bestimmten Raum so summieren können, dass die Gefahrenschwelle für den Menschen oder andere ökologische Schutzgüter überschritten wird. Ein ausschließlich auf Emissionsgrenzwerten basierendes Konzept vermag in diesem Fall nur dafür zu sorgen, dass sich jeder einzelne Emittent an die vorgegebenen Grenzwerte hält, aber aus sich heraus keine ausreichende Gewähr dafür zu bieten, dass die vielen Einzelbelastungen insgesamt zu einer nicht mehr tragbaren Belastung führen⁶.

Die beschriebenen Defizite des emissionsseitig ausgerichteten Umweltschutzes machen sich in verschiedenen Umweltbereichen, vor allem aber im Gewässerschutz bemerkbar. Wasser stellt eine erneuerbare, zugleich jedoch begrenzte Ressource dar, der bei falschem Verhalten irreversible Schädigungen zugefügt werden können. Wie kein anderer Stoff ist dieses Medium in die vielfachen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und natürlichen Zusammenhänge eingebunden⁷. Vor allem aber ist Wasser Lebensvoraussetzung für alle Lebewesen als einzelne Individuen, ebenso wie es auch die Ökosysteme und Biotope insgesamt prägt. Dabei kommt ihm nicht nur in der natürlichen Umwelt, sondern auch in Bezug auf dessen Nutzung durch den Menschen ein multifunktionaler Charakter zu⁸. Zugleich haben die vielfältigen Nutzungen wie Wasserentnahme, Abwassereinleitungen, Fischerei, Schifffahrt, Energiegewinnung und Badebetrieb die Wasserbeschaffenheit und -struktur an vielen Stellen nachteilig verändert. Wenn auch drastische, offensichtliche Schäden an den Gewässern – wie z.B. das Auftreten von Fischsterben – stark abgenommen haben und die Schadstoffbelastung der meisten Fließgewässer in Deutschland durch die Anwendung des Standes der Technik bei der Abwasserreinigung und -vermeidung deutlich reduziert werden konnte, kann das Ergebnis nicht zufrieden stellen⁹. Denn die Gewässer werden nicht nur über kommunale und industrielle punktförmige Einleitungen, sondern auch über diffuse Einträge, wie z.B. Abschwemmungen aus der Landwirtschaft und atmosphärische Einträge erheblich belastet, bei deren Bekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland noch ein erheblicher Nachholbedarf besteht¹⁰. So waren beispielsweise im Zeitraum von

⁵ *Volkman*, DVBl. 1999, S. 583.

⁶ *BMU* (Hrsg.), UGB-KomE, 1998, S. 469; *Appel*, DVBl. 1995, S. 402 f.

⁷ *Kahlenborn/Kraemer*, Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, 1999, S. 1 f.

⁸ *Kahlenborn/Kraemer*, Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, 1999, S. 2.

⁹ *Claussen et al.*, Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele im Gewässerschutz, 1996, S. 4; *Schudoma*, Umweltqualitätsziele für gefährliche Stoffe in Gewässern, 2000, S. 2.

¹⁰ *Knopp*, in: *Erbguth* (Hrsg.), Änderungsbedarf im Wasserrecht, 2003, S. 31; *Irmer*, ebda., S. 55.

1993 bis 1997 gebietsabhängig zwischen 42 und 85% der Stickstoffeinträge in die Gewässer Deutschlands auf diffuse Stoffeinträge aus agrarischer Landnutzung zurückzuführen¹¹. In Abhängigkeit vom Grad der Industrialisierung und Urbanisierung besteht zudem das Problem einer Addition der Restfrachten von Einleitern mit Einträgen über Produkte und andere diffuse Quellen zu einer erheblichen Gewässerbelastung¹². Auch Stoffeinträge durch grenzüberschreitende Gewässer, die nicht allein national bewertet werden können, sind als Ursache für Gewässerverschmutzungen zu nennen¹³. Schließlich bestehen an vielen Gewässern nachteilige Veränderungen im Bereich der Gewässerstruktur, wogegen der emissionsorientierte Umweltschutz ebenfalls keine Handhabe bietet.

Als ein Ausweg aus dieser Situation wird die Orientierung an verbindlichen Umweltqualitätszielen, d.h. bestimmten vorgegebenen, sachlich, räumlich und ggf. zeitlich definierten Qualitäten von Ressourcen, Potenzialen oder Funktionen der Umwelt gesehen, bei deren drohender Überschreitung weitere Nutzungen verhindert oder vorhandene Nutzungen eingeschränkt werden müssen¹⁴. Allerdings fragt sich, ob und inwieweit die auf ein bestimmtes Niveau der Gewässergüte ausgerichteten Umweltqualitätsziele tatsächlich geeignet sind, den bestehenden Defiziten im Gewässerschutz zu begegnen. Diese Frage ist insofern von großem Gewicht, als Art. 4 der im Jahr 2000 in Kraft getretenen europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹⁵ verbindliche „Umweltziele“ mitsamt dem zur Zielerreichung dienenden bewirtschaftungsrechtlichen Instrumentarium normiert. Gegenstand der vorliegenden Arbeit wird es deshalb sein, das Konzept der Umweltqualitätsziele einschließlich seiner Umsetzung zu analysieren und beispielhaft auf seine Leistungsfähigkeit im Gewässerschutz zu untersuchen.

Den hierbei auftretenden Problemen soll aus europa-, verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht nachgegangen werden. Da sich die Umsetzung der Ziele des Art. 4 WRRL wegen der gem. Art. 75 I Nr. 4 GG a.F. bestehenden Rahmenkompetenz in Deutschland in der Hand zweier verschiedener Hoheitsträger – nämlich der des Bundes und der Länder – befindet, kommt es dabei nicht nur auf die bundes-, sondern auch auf die landes-

¹¹ *Quast et al.*, in: v. Keitz/Schmalholz (Hrsg.), *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, 2002, S. 181.

¹² *Schudoma*, *Umweltqualitätsziele für gefährliche Stoffe in Gewässern*, 2000, S. 2.

¹³ *Claussen et al.*, *Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele im Gewässerschutz*, 1996, S. 9.

¹⁴ *Volkman*, DVBl. 1999, S. 583; *BMU* (Hrsg.), *UGB-KomE*, 1998, S. 469.

¹⁵ 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. 2000, L 327, S. 1 ff.