

Entwicklungslinien und Perspektiven des Wasserrechts

Notwendigkeit und Grundzüge eines wasserrechtlichen Reserveregimes nach dem 22. Dezember 2015

Professor Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.)

April 2015

- 1** Nach gegenwärtiger Einschätzung der EU-Kommission wird das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, bis zum 22. Dezember 2015 einen guten Zustand aller Gewässer in der Europäischen Union zu erreichen, in der Bundesrepublik Deutschland zu etwa 80% verfehlt werden. Damit steht die Kodifikation selbst grundsätzlich in Frage.
- 2** Die zunehmend zu beobachtende Praxis, angesichts dieses Befunds schlicht das Jahr 2027 als Zielerreichungstermin auszuweisen und einstweilen die ökologischen Erfolge der europäischen Gewässerschutzpolitik zu preisen, negiert fahrlässig oder vorsätzlich die strukturellen und inhaltlichen Defizite der Richtlinie und vertagt verfehlt die jetzt notwendige Diskussion um ein funktionsfähiges Wasserrecht in Europa.
- 3** Symptomatisch erscheint die unbefriedigende Kontroverse um das Verschlechterungsverbot, in der sich als Pole die nutzungsfeindliche Status-Quo-Theorie und die wortlautunverträgliche Zustandsklassentheorie gegenüberstehen. Bundesgesetzgeber und Bundesverwaltungsgericht haben sich hierzu einer Entscheidung verweigert, so daß die verbindliche Klärung nun dem Europäischen Gerichtshof obliegt (Rs. C-461/13). Im bereits publizierten Schlußantrag des Generalanwalts wird es als angemessen betrachtet, Gewässerbenutzungen künftig allein nach Maßgabe der Ausnahmeklausel des Art. 4 Abs. 7 WRRL zu behandeln.
- 4** Schaltet das europäische Gewässerschutzrecht nach dem 22. Dezember 2015 breitflächig in den normativen Ausnahmemodus, wird der tendenziell anthropophobe Regelungsansatz der Richtlinie weiter verstärkt. Der Regelfall der berechtigten Gewässernutzung durch den Menschen wird dann durch das Inkrafttreten des richtlinienrechtlichen Regimes der Fristverlängerungen, Zielabweichungen und Dispensierungen systematisch unzutraglich an Hand grundsätzlich eng auszulegender Ausnahmevorschriften zu beurteilen sein.
- 5** Die bekanntlich kritische Frage, wer über den Ausnahmezustand entscheidet, provoziert nachgerade zwangsläufig einen Machtkampf, in dem bereits jetzt erste Angriffs- und Rückzugsbewegungen identifiziert werden können.
- 6** Die Legislative wird auf der Europäischen Ebene von einer Revision der Wasserrahmenrichtlinie durch die initiativberechtigte Kommission mit der Argumentation zurückgehalten, die konstatierten Defizite seien vollzugsbedingt, nicht aber Folge unzureichender Rechtssetzung. Der deutsche Ge-

setzgeber hat sich hingegen in der Behaglichkeit der 1:1-Umsetzung des europäischen Rechts eingerichtet und zeigt derzeit keinerlei Ambitionen eigengestalterischer Initiative.

- 7 Auf der exekutiven Ebene sucht sich die EU-Kommission mit der Ausweitung des CIS-Prozesses zu weitgehender inhaltlicher Gestaltung zu ermächtigen. Inwieweit sich die Mitgliedstaaten durch Schärfung der wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente, die in der ersten Planungsphase 2009 bis 2015 die von ihnen erwartete inhaltliche Vollzugssteuerung vielfach schuldig geblieben sind, in der zweiten Phase 2015 bis 2021 inhaltlich zu emanzipieren vermögen, bleibt abzuwarten.
- 8 Unter rechtsmethodisch problematischem Hinweis auf die 1:1-Umsetzung als Wille des deutschen Gesetzgebers hat das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren zur Weservertiefung den eigenen judikativen Gestaltungsanspruch zu Gunsten des Europäischen Gerichtshofs zurückgestellt. Es dürfte mithin zu erwarten sein, daß dem Luxemburger Gericht künftig eine verstärkte Bedeutung bei Auslegung und Anwendung des Wasserrechts in Europa zuwächst.
- 9 Solange nicht eine Revision der Wasserrahmenrichtlinie den ebenso praktisch wie theoretisch unbefriedigenden Zustand der weitestgehenden rechtlichen Bewältigung des Regelfalls mit Hilfe von Ausnahmenvorschriften bereinigt, ist *de lege lata* gegenzusteuern, um die berechtigten Belange der Gewässernutzung und des Gewässerschutzes in angemessener Weise miteinander zu vereinbaren. Dabei kommt auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Rs. C-525/12) den Mitgliedstaaten ein substantieller eigener Spielraum für die Ausgestaltung des europarechtlich vorgegebenen Rahmens zu.
- 10 Hierzu ist mit Blick auf den Befund überwiegender Zielverfehlung der Wasserrahmenrichtlinie zunächst der methodische Grundsatz zu relativieren, daß Ausnahmebestimmungen möglichst eng auszulegen sind. Sodann ist vermehrt auf das Instrument der Festlegung abweichender Umweltziele nach Art. 4 Abs. 5 WRRL (§ 30 WHG) zu rekurrieren, das zu angesichts der abweichenden wasserwirtschaftlichen Bedürfnisse in den Regionen notwendigen Differenzierungen berechtigt und so flächendeckend eine angemessene Gewässerbewirtschaftung ermöglicht. Die dilatorische Vertagung der Problematik auf das Jahr 2027 (Art. 4 Abs. 4 WRRL, § 29 WHG) erscheint dagegen als bloße Anlehnung an die sprichwörtliche Praxis australischer Vogelarten nicht hilfreich.