

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 21 213  
UBA-FB 000280



**Überprüfung internationaler  
wasserwirtschaftlicher  
Übereinkommen im Hinblick  
auf die Implementierung der  
Wasserrahmenrichtlinie**

von

**Prof. Dr. iur. Astrid Epiney**

**Lic. Iur. Andreas Felder**

Institut für Europarecht

Universität Freiburg, Freiburg i. Ue. (Schweiz)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in dem Gutachten geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 33 00 22  
14191 Berlin  
Tel.: 030/8903-0  
Telex: 183 756  
Telefax: 030/8903 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet II 3.1  
Dr. Jörg Rechenberg

Berlin, Mai 2002

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 000280	2.	3.
4. Titel des Berichts Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n)  Prof. Dr. iur. Epiney, Astrid lic. iur. Felder, Andreas		8. Abschlussdatum  15. Februar 2002
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift)  Institut für Europarecht Universität Freiburg Avenue de Beauregard 11-13 CH-1700 Freiburg i. Ue.(Schweiz)		9. Veröffentlichungsdatum
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift)  Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin		10. UFOPLAN-Nr. 201 21 213
		11. Seitenzahl  163
		12. Literaturangaben 71
		13. Tabellen und Diagramme
		14. Abbildungen
15. Zusätzliche Angaben		
16. Zusammenfassung Das Gutachten untersucht, inwiefern sich die internationalen Flussgebietskommissionen (IKSR, IKSE, IKSO, IKSD) zur Umsetzung der aus der EG-WRRL resultierenden Verpflichtungen eignen. Durch einen Vergleich der Bestimmungen der WRRL und der jeweiligen Gründungsverträge und sonstigen Statuten der Kommissionen kommt es zu folgendem Ergebnis: Die einzugsgebietsbezogenen Ansätze der einschlägigen Abkommen werden mit Bezug auf die IKSE, die IKSO und die IKSD den Anforderungen der WRRL gerecht. Nur der <i>Anwendungsbereich</i> des Übereinkommens zum Schutz des Rheins erfasst nicht das gesamte Einzugsgebiet des Rheins, so dass dieses Abkommen entsprechend geändert werden müsste. Die internationalen Flusskommissionen IKSR, IKSE, IKSO und IKSD können im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für folgende Pflichten als zuständige Behörden bezeichnet werden, ohne dass dies eine Änderung der Abkommen selbst notwendig machte: <i>Analyse- und Überwachungspflichten</i> aus Art. 6, 7 I, 8 WRRL, Erstellung der <i>Bewirtschaftungspläne</i> (Art. 13 WRRL) und <i>Koordinierungspflichten</i> (Art. 3 IV, V WRRL). Allerdings könnte es sich aufdrängen, bei der IKSR, der IKSE und der IKSO aus Gründen der Rechtsklarheit eine Entscheidung der Vertragsparteien herbeizuführen, die Kommissionen auch für die Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL zu betrauen. Eine Abkommensänderung ist hierfür aber nicht erforderlich. Hingegen bedingte die Durchführung der <i>Öffentlichkeitsbeteiligung</i> (Art. 14 WRRL) durch die Kommissionen eine entsprechende Ergänzung der Abkommen selbst, in das die Grundzüge eingefügt werden müssten, während die Modalitäten in den Geschäftsordnungen verankert werden könnten. Es ist aber auch denkbar, dass die eigentliche Durchführung der Mitwirkung der Öffentlichkeit mitgliedstaatlichen Stellen überantwortet wird, die dann ihrerseits hierfür mit den Flussgebietskommissionen kooperieren. Hierfür wäre keine Abkommensänderung notwendig.		
17. Schlagwörter Gemeinschaftsrecht, Umweltrecht, Wasserrecht, grenzüberschreitende Gewässer, Gewässerschutz, EG-Wasserrahmenrichtlinie, Flussgebietskommissionen		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 000280	2.	3.
4. Report Title  Examination of international water management agreements with regard to the implementation of the Water Framework Directive		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s)  Prof. Dr. iur. Epiney, Astrid lic. iur. Felder, Andreas		8. Report Date 15 <sup>th</sup> of february 2002
6. Performing Organisation (Name, Address)  Institute of European Law University of Fribourg Avenue de Beauregard 11-13 CH-1700 Fribourg (Switzerland)		9. Publication Date
		10. UFOPLAN-Ref. No. 201 21 213
7. Funding Agency (Name, Address)  Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 33 00 22, 14191 Berlin		11. No. of Pages 163
		12. No. of Reference 71
		13. No. of Tables, Diagrams
		14. No. of Figures
15. Supplementary Notes		
16. Abstract The report examines to what extent the International Commissions for the Protection of Rivers (ICPR, ICPE, ICPO, ICPD) are suitable to implement the duties resulting from the EC Water Framework Directive (WFD). Comparing the regulations of the WFD and the treaties and supplementary regulations on the Commissions the report comes to the following conclusions: The river basin-related approach of the relevant agreements concerning the ICPE, ICPO and the ICPD meets the requirements of the WFD. However, the <i>field of application</i> of the Rhine Protection Convention does not cover the whole river basin of the Rhine, so that it would have to be modified in order for the ICPR to comply with the obligations mentioned by the WFD. The international river commissions ICPR, ICPE, ICPO and ICPD can – in the scope of the implementation of the WFD – be denominated as competent authorities, respectively they are enabled to carry out the following tasks without necessity to change the agreements as such: <i>duties to analyse and monitore</i> under Art. 6, 7 I, 8 WFD, establishment of <i>management plans</i> (Art. 13 WFD) and <i>coordination</i> duties (Art. 3 IV, V WFD). Even if there is no need for a modification of the agreements, a decision by the Contracting Parties to the ICPR, ICPE and ICPO to charge the commissions with the establishment of the registers under Art. 6, 7 I WFD should be suggested for reasons of clarity of law. However, if the <i>public participation</i> shall be carried out by the commissions on their own, a modification of the agreements would be necessary: they would need to be completed by principles whereas the modalities could be fixed in the rules of procedure. On the other hand, it is possible to charge Member States' authorities of the actual implementation of public participation, these authorities would then cooperate with the river commissions. In order to achieve this task, there is no need to modify the agreements.		
17. Keywords community/european law, environmental law, water law, transboundary waters, water protection, EC-Waterframework Directive, International River Commissions		
18. Price	19.	20.

## VORWORT

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes im Rahmen des Umweltforschungsplanes – Förderungskennzeichen 201 21 213 – erstellt und teilweise mit Bundesmitteln finanziert. Die Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt erwies sich als sehr konstruktiv und fruchtbar, wofür wir uns herzlich bedanken möchten, dies insbesondere bei Herrn Dr. *Jörg Rechenberg*. Aber auch die Kontakte mit dem Bundesministerium für Umwelt waren sehr hilfreich, wofür wir insbesondere Frau Dipl.-Ing. *Hannelore Berg* und Herrn *Knut Beyer* danken möchten. In inhaltlicher Hinsicht gibt die Untersuchung allein die Ansicht der AutorInnen wieder.

Das Manuskript wurde im Januar 2002 abgeschlossen; Literatur und Rechtsprechung sind auf diesem Stand.

Bei der Erstellung der Studie – insbesondere für die Darstellung der internationalen wasserrechtlichen Abkommen – waren wir für den Zugang zu gewissen Dokumenten und einigen praktischen Informationen auf die Mithilfe verschiedener Kontaktpersonen insbesondere in den internationalen Flussgebietskommissionen angewiesen, denen wir hier herzlich danken möchten. Zu erwähnen sind namentlich Herr Dr. *Uwe Matthias* (IGKB), Herr Dr.-Ing. *Peter Lischke* (IKSE) und Herr *Harm Oterdoom* (IKSR).

Dank gebührt auch Frau lic. iur. *Dominique Gross*, die das Manuskript Korrektur gelesen hat.

Fribourg, im Januar 2002

*Astrid Epiney*

*Andreas Felder*



## INHALT

Vorwort	5
A. Problemstellung	13
B. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an Form und Inhalt der Umsetzung von Richtlinien	15
I. Form der Umsetzung	15
II. Inhalt der Umsetzung	19
C. Zur rechtlichen Tragweite der Wasserrahmenrichtlinie	23
I. Zielsetzungen, Geltungsbereich und Konzeption	23
II. Zu den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie	25
1. Festlegung von Einzugsgebieten und Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit	26
2. Analyse und Überwachung der Gewässer	28
3. Verwirklichung der "Umweltziele"	29
a) Grundsätze	30
aa) Verschlechterungsverbot	30
bb) Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage gleichwertigen Schutzstandards	32
cc) Guter Zustand der Gewässer	32
dd) Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand für künstliche Oberflächengewässer	33
ee) Zur Frage der Festlegung und Geltung von Emissions- und Immissionsgrenzwerten	34
b) Ausnahmen	35
aa) Fristverlängerungen	36
bb) Abweichungen von den Umweltzielen	37
(1) Festlegung weniger strenger Umweltziele (Art. 4 V WRRL)	37
(2) Vorübergehende Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern (Art. 4 VI WRRL)	38
(3) Allgemeine Ausnahmen aufgrund veränderter	

Umstände (Art. 4 VII WRRL)	39
cc) Bewertung	40
c) Zur rechtlichen Tragweite der allgemeinen Umweltziele	40
d) Form der Umsetzung	42
4. Maßnahmenprogramme	43
a) Grundlegende Maßnahmen	44
aa) Beachtung geltender gemeinschaftlicher Gewässerschutzvorschriften	44
bb) Bewirtschaftungsbezogene Maßnahmen	46
cc) Maßnahmen zum Schutz der Wasserquantität	47
dd) Regelungen von Einleitungen über Punktquellen oder diffuse Quellen	47
ee) Spezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz	47
ff) Sonstige Maßnahmen	48
b) Ergänzende Maßnahmen	48
c) Verschlechterungsverbot	49
d) Fristen	50
e) Verbindlichkeit der Maßnahmenprogramme und Umsetzung	50
5. Bewirtschaftungspläne	51
6. Mitwirkung der Öffentlichkeit	53
7. Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen	54
a) "Geeignete Verwaltungsvereinbarungen", einschließlich der Bestimmung der "geeigneten zuständigen Behörde"	56
b) Koordinationspflichten	59
c) Form der Umsetzung	60
III. Zusammenfassung der Anforderungen an die Umsetzung und Bewertung	61
1. Zusammenfassung	61
2. Bewertung	63
D. Die bestehenden völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Süßwasserschutzes – Überblick über die institutionellen Strukturen	69
I. Internationale Übereinkommen zur Einrichtung von Kommissionen zum Schutz grenzüberschreitender Flüsse	70
1. Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)	70
a) Geltungsbereich	71

b)	Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise	71
c)	Kompetenzen und Aufgaben der IKSR sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten	74
2.	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)	76
a)	Geltungsbereich	77
b)	Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise	78
c)	Kompetenzen und Aufgaben der IKSE sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten	80
3.	Internationale Kommission zum Schutz der Oder (IKSO)	82
a)	Geltungsbereich	83
b)	Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise	83
c)	Kompetenzen und Aufgaben der IKSO sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten	86
4.	Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)	87
a)	Geltungsbereich	90
b)	Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise	90
c)	Kompetenzen und Aufgaben der IKSD sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten	94
II.	Grenzwässerübereinkommen	97
1.	Deutsch-polnische Grenzwässerkommission	98
2.	Deutsch-tschechische Grenzwässerkommission	99
3.	Deutsch-niederländische Grenzwässerkommission	100
III.	Teileinzugsgebiete	102
1.	Internationale Kommissionen zum Schutz der Mosel und Saar (IKSMS)	102
a)	Geltungsbereich	103
b)	Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise	103
c)	Kompetenzen und Aufgaben der Kommissionen	104
2.	Bodensee	105
a)	Organisatorische Strukturen der Kommission	105
b)	Zielsetzungen des Übereinkommens und Aufgaben der Kommission	107
IV.	Zusammenfassung	108

E.	Synthese: Zum Rückgriff auf die internationalen wasserrechtlichen Abkommen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und zum verbleibenden Handlungsbedarf	111
I.	Ausgangspunkte	111
1.	Zur Relevanz der verschiedenen Abkommen	111
2.	Zu den einschlägigen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie	113
II.	Eignung der bestehenden Strukturen und Handlungsbedarf	118
1.	Allgemeine Fragen	119
a)	Räumlicher Geltungsbereich	119
b)	Beteiligte Staaten	123
c)	Organisatorische Struktur der Abkommen	124
d)	Zur Frage der Konfliktlösung	125
2.	Analyse und Überwachung	127
3.	Bewirtschaftungspläne und Berichtspflichten an die Europäische Kommission	130
4.	Mitwirkung der Öffentlichkeit	134
a)	Primäre Zuständigkeit der Flussgebietskommissionen	135
b)	Primäre Zuständigkeit mitgliedstaatlicher Behörden	137
5.	Koordinierungspflichten	138
6.	Zusammenfassende Bewertung	139
F.	Zusammenfassung / Summary	141
I.	Zusammenfassung	141
1.	Rechtliche Tragweite der Wasserrahmenrichtlinie	141
2.	Zu den völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Süßwasserschutzes	143
3.	Zum Rückgriff auf die internationalen wasserrechtlichen Abkommen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und zum verbleibenden Handlungsbedarf	145
II.	Summary	147
1.	Legal scope of the Water Framework Directive (WFD)	147
2.	International agreements concerning fresh water protection	149
3.	Recourse to the international water protection agreements for the implementation of the Water Framework Directive and the remaining need for action	151

Anhang: Tabellarische Zusammenstellung der Ergebnisse	153
Annex: Tabulary Summary of the results	154
Literatur	155
Abkürzungen	161



## A. PROBLEMSTELLUNG

Im Jahr 2000 verabschiedete die EG nach langen Vorarbeiten die sog. "*Wasserrahmenrichtlinie*" (WRRL)<sup>1</sup>, die am 22.12.2000 in Kraft getreten ist und bis zum 22.12.2003 umzusetzen ist (Art. 23 I WRRL). Die Wasserrahmenrichtlinie soll die bisherige Gewässerschutzpolitik<sup>2</sup> der Gemeinschaft auf eine *neue Grundlage* stellen und auch inhaltlich in verschiedener Hinsicht reformieren, dies auch und gerade vor dem Hintergrund der Defizite – insbesondere in Bezug auf die Implementation – der bis dahin vorherrschenden Ansätze<sup>3</sup>.

Die neue Richtlinie schlägt nicht nur in materieller Hinsicht durch das *planerische und wasserwirtschaftlich geprägte Instrumentarium* neue Wege ein, sondern ihr sind auch eine Reihe, insbesondere aus (staats-) organisatorischer Sicht bedeutsame *Planungs- und Koordinationspflichten* zu entnehmen. Beide Aspekte stehen insofern in engem Zusammenhang, als die Planungs- und Koordinationspflichten in die Erarbeitung von Plänen, Programmen und sonstigen Maßnahmen, die bestimmten Anforderungen zu genügen haben, münden sollen. Die Bezugspunkte dieser "institutionellen" Pflichten sind häufig nach wasserwirtschaftlichen Kriterien festgelegte Gebiete, sog. Einzugsgebiete und Flussgebietseinheiten<sup>4</sup>, deren geographische Grenzen nicht notwendigerweise mit den politischen Länder- oder Staatsgrenzen übereinstimmen. Aufgeworfen wird damit die Frage nach der *Umsetzung* dieser Verpflichtungen der Richtlinie. Diese Problematik stellt sich insbesondere<sup>5</sup> im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten, seien sie nun EU-Mitgliedstaaten oder nicht.

Der schon vor Erlass der Wasserrahmenrichtlinie erkannten Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Kooperation im Gewässerschutzrecht wird bereits durch eine Reihe *völkerrechtlicher Verträge* Rechnung getragen, die die wichtigsten durch Deutschland fließenden (Grenz-) Flüsse (Oder, Elbe, Rhein und Donau) betreffen. Darüber hinaus hat Deutschland mit fast allen Nachbarstaaten sog. Grenzgewässerübereinkommen abgeschlossen. Diese Verträge sehen nun ihrerseits organisatorische Strukturen der Zusammenarbeit auch und gerade

---

<sup>1</sup> RL 2000/60 vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000 L 327, 1 (vom 22.12.2000).

<sup>2</sup> Hierzu den Überblick m.w.N. bei *Epiney*, Umweltrecht, 219 ff.

<sup>3</sup> Hierauf kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu bereits die Bemerkungen bei *Epiney*, Umweltrecht, 233 ff.; s. sodann die ausführlichen Untersuchungen von *Delwing*, Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts, passim; *Ziehm*, Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht, passim; *Seidel*, Gewässerschutz, passim.

<sup>4</sup> Hierzu noch im Einzelnen unten C.II.1. (26 f.).

<sup>5</sup> Aber nicht nur: Probleme können sich natürlich auch innerhalb eines föderal aufgebauten Staates im Hinblick auf die Wahrnehmung der Kompetenzen der Gliedstaaten stellen.

auf zwischenstaatlicher Ebene (je nach Vertragsparteien sowohl mit anderen EU-Staaten als auch mit Drittstaaten) vor.

Vor diesem Hintergrund – "institutionelle" Pflichten aus der Wasserrahmenrichtlinie einerseits, bestehende völkerrechtliche Kooperationsformen andererseits – geht die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung dahin, *ob und inwieweit die erwähnten völkerrechtlichen Regelungswerke für die Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland fruchtbar gemacht werden können*. Auf der Grundlage der Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien (B.) sind hierzu in einem ersten Schritt (C.) die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu eruieren, wobei sowohl auf die verfahrensbezogenen als auch auf die materiellen Pflichten einzugehen ist, wird doch die Tragweite der verfahrensrechtlichen Bestimmungen teilweise auch durch die materiellen Vorgaben determiniert. Daran anschließend sind die bestehenden völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Süßwasserschutzes, die im Zusammenhang mit der hier untersuchten Fragestellung relevant sein können, darzustellen, wobei der Akzent auf den organisatorischen Strukturen liegt (D.). Auf dieser Grundlage kann daran anschließend das Potenzial eines Rückgriffs auf die internationalen wasserrechtlichen Abkommen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eruiert und der verbleibende Handlungsbedarf aufgezeigt werden (E.), wobei eine Beschränkung auf rechtliche Aspekte erfolgt. Die Untersuchung schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (F.).

Deutlich wird damit auch, worum es im Folgenden nicht geht: Es wird nicht der Anspruch erhoben, alle Umsetzungsprobleme im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie zu erörtern; ausgespart wird insbesondere die Problematik der Umsetzung unter Beachtung der bestehenden bundestaatlichen Strukturen und Kompetenzverteilung in Deutschland. Ebenfalls nicht erörtert werden aber auch sonstige Aspekte der Umsetzung auf nationaler Ebene, so etwa die Frage, auf welche Weise aus rechtstechnischer Sicht die internationalen Flusskommissionen als zuständige Behörden bezeichnet werden sollen.

## **B. ZU DEN GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN ANFORDERUNGEN AN FORM UND INHALT DER UMSETZUNG VON RICHTLINIEN**

Die Frage nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf Form und Inhalt der Umsetzung wird durch Art. 249 EGV – dem die grundsätzliche Pflicht zur Umsetzung zu entnehmen ist – nicht beantwortet. So vermag es denn auch nicht zu verwundern, dass diese Thematik immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen in Rechtsprechung und – häufig daran anschließend – der Literatur waren und sind<sup>1</sup>. Es kann im vorliegenden Rahmen nicht darum gehen, die Thematik (nochmals) umfassend aufzuarbeiten; vielmehr soll unter Zugrundelegung der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH eine Systematisierung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unternommen werden, die es dann erlaubt, diese Grundsätze auf die sich im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie stellenden Fragen anzuwenden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Anforderungen an die Form (I.) und den Inhalt (II.) der Umsetzung.

### **I. Form der Umsetzung**

Zwar bezieht sich die "Wahlfreiheit" der Mitgliedstaaten auch auf die Form der Umsetzung; dies ändert aber nichts daran, dass die Umsetzung jedenfalls so zu erfolgen hat, dass die Mitgliedstaaten

"diejenigen Formen und Mittel (...) wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien am besten geeignet sind"<sup>2</sup>.

Daraus kann jedenfalls abgeleitet werden, dass bloße Verwaltungspraktiken für eine Umsetzung nicht ausreichend sind<sup>3</sup>. Unter Bezugnahme auf die Erfordernisse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit hält der EuGH aber verschiedentlich auch fest, dass mitgliedstaatliche Rundschreiben und rein verwaltungsinterne Weisungen nicht als Umsetzung genügen<sup>4</sup>, eben-

---

<sup>1</sup> Vgl. insbesondere *Pernice*, EuR 1994, 325 ff.; *Everling*, NVwZ 1993, 209 (212 ff.); *Gellermann*, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts, 22 ff.; *Kahl*, Umweltprinzip, 125 ff.; umfassend jüngst *Faßbender*, Umsetzung von Umweltstandards, passim.

<sup>2</sup> EuGH, Rs. 48/75 (Royer), Slg. 1976, 497, Ls. 6.

<sup>3</sup> Ausdrücklich denn auch EuGH, Rs. 98/81 (Kommission/Niederlande), Slg. 1982, 1791, Ls. 2; EuGH, Rs. C-315/98 (Kommission/Italien), Slg. 1999, I-8001, Rz. 10.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. 239/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1986, 3645, Rz. 7; EuGH, Rs. 168/85 (Kommission/Italien), Slg. 1986, 2945, Rz. 15.

sowenig wie Verwaltungsvorschriften<sup>5</sup>, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, die Umsetzung so zu gestalten, dass eine so bestimmte und klare Regelung geschaffen wird, dass die Einzelnen von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese geltend machen können<sup>6</sup>. Ganz allgemein betont der EuGH darüber hinaus, dass die nationalen Vorschriften den Anforderungen an *Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Kontrollierbarkeit* genügen müssen<sup>7</sup>. Angewandt hat der Gerichtshof diese Grundsätze u.a. auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einhaltung der Beachtung rechtlicher Vorgaben sowie gewisse Umweltauswirkungen zu überwachen; hier verlangt er,

"dass die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, (...) um dem Erfordernis der Rechtssicherheit in vollem Umfang zu genügen"<sup>8</sup>.

Andererseits stellte der EuGH aber auch klar, dass bei nicht "eigenständigen Verpflichtungen" – als eine solche wurde die sich aus Art. 2 RL 75/440 (Rohwasserrichtlinie)<sup>9</sup> ergebende Pflicht der Mitgliedstaaten, die Gewässer in drei näher umschriebene Kategorien einzuteilen (dies im Hinblick auf die Erfüllung der sich ansonsten aus der Richtlinie ergebenden Pflichten) angesehen – keine Umsetzung in einem förmlichen Akt erfolgen müsse<sup>10</sup>. Auch Art. 6 RL 76/160 (Badegewässerrichtlinie)<sup>11</sup> – dem gewisse konkrete Überwachungsanforderungen für die Gewässer zu entnehmen sind – dürfte eine solche nicht eigenständige Verpflichtung darstellen, geht es hier doch nur um vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherstellung der Einhaltung der in der Richtlinie statuierten Qualitätsanforderungen<sup>12</sup>.

Konzeptionell spielen in der Rechtsprechung des EuGH also die Erfordernisse der *Rechtssicherheit, der Rechtsklarheit und der effektiven und einheitlichen Anwendung* der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – hinzufügen könnte man wohl noch die Möglichkeit der Kontrolle der Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – eine entscheidende Rolle. In dieses Bild passt es durchaus, wenn der Gerichtshof bei den *nicht "eigenständigen Verpflichtungen"*

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Rz. 61.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Rz. 36 ff.

<sup>7</sup> EuGH, Rs. 291/84 (Kommission/Niederlande), Slg. 1987, 3483; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983; EuGH, Rs. C-221/94 (Kommission/Luxemburg), Slg. 1996, I-55669, Rz. 22; EuGH, Rs. C-417/99 (Kommission/Spainien), Urteil vom 13.9.2001, noch nicht in der amtlichen Sammlung, Rz. 38 ff.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Ziff. 61.

<sup>9</sup> RL 75/440 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwasserversorgung in den Mitgliedstaaten, ABl. 1975 L 194, 26.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983.

<sup>11</sup> RL 76/160 über die Qualität der Badegewässer, ABl. 1976 L 31, 1.

<sup>12</sup> Auch das Urteil EuGH, Rs. C-198/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-3257, dürfte in diese Richtung auszulegen sein: Hier wurde der Umstand, dass die sich aus Art. 6 Badegewässerrichtlinie ergebenden Überwachungspflichten von den Ländern durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt wurden, weder von der Kommission noch vom EuGH beanstandet.

tungen" keine rechtsförmliche Umsetzung verlangt, sind doch hier die angeführten Aspekte gerade nicht tangiert.

Verallgemeinert man vor diesem Hintergrund die notwendigerweise einzelfallbezogenen Aussagen des EuGH, so ist eine korrekte Umsetzung grundsätzlich – abgesehen von den "nicht eigenständigen Verpflichtungen" – nur dann gegeben, wenn sie durch den Erlass<sup>13</sup> solcher Instrumente erfolgt, die mit einer eindeutigen Bindungswirkung ausgestattet sind und deren Publizität garantiert ist. Falls Rechte Einzelner zu gewähren sind, ist dem das Erfordernis der Außenwirkung hinzuzufügen. Es mag sein, dass diese Anforderungen nicht in allen Staaten den Erlass eines Gesetzes erfordern. Wendet man sich nun aber der Situation in Deutschland zu, so dürfte die Umsetzung von Richtlinien – auf der Grundlage der in der Literatur umstrittenen<sup>14</sup> Annahme des EuGH, dass Verwaltungsvorschriften, auch normkonkretisierender Art, keine hinreichende Bindungswirkung aufweisen – tatsächlich *im Regelfall den Erlass eines Rechtssatzes (Gesetz im materiellen Sinn)* erfordern. Denn letztlich vermag nur ein Gesetz im materiellen Sinn den Anliegen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit Rechnung zu tragen, dies auch vor dem Hintergrund einer gewissen Transparenz und Publizitätsfunktion des Gemeinschaftsrechts. Hingegen zeichnen sich *interne Verwaltungsanweisungen bzw. -vorschriften* in der Regel durch eine fehlende Publizität und eine große "Flexibilität" in Bezug auf Modifikationen aus, so dass sie insbesondere den Kriterien der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit *nicht genügen*.

Zur Klarstellung sei allerdings darauf hingewiesen, dass auch dieser Grundsatz eine Prüfung im Einzelfall der jeweils umzusetzenden Richtlinienbestimmung nicht ersetzt, kann doch nur durch eine solche einzelfallbezogene Erörterung tatsächlich eruiert werden, ob die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine Umsetzung in einem nach außen wirksamen Rechtsakt verlangt.

Im Grundsatz können vor diesem Hintergrund für die verschiedenen "Kategorien" von Richtlinienbestimmungen – wobei hier kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird – folgende, auf die Rechtslage in Deutschland bezogene Prinzipien festgehalten werden:

- Soweit aufgrund der Richtlinienbestimmung (auch) *Rechte oder Pflichten Einzelner* zu begründen sind<sup>15</sup>, ist jedenfalls – insoweit ist die Rechtsprechung denn auch eindeutig – eine Umsetzung in einem nach außen wirksamen Gesetz notwendig.

---

<sup>13</sup> Der Erlass einer neuen Vorschrift ist natürlich dann nicht notwendig, wenn es bereits ein Gesetz gibt, das den Anforderungen der umzusetzenden Richtlinie Rechnung trägt.

<sup>14</sup> Vgl. nur m.w.N. *Faßbender*, Umsetzung von Umweltstandards, 106 ff., 207 ff.

<sup>15</sup> Auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies genau der Fall sein soll, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu umfassend *Wegener*, Rechte der Einzelnen, passim; *Winter*, NVwZ 1999, 467 ff.; *Schoch*, NVwZ 1999, 457 ff.; *Epiney*, VVDStRL 61, 362 (386 ff.).

- Unabhängig davon, wie man die Frage beantwortet, ob die vorgeschriebene Pflicht zur Durchführung bestimmter Verfahren – z.B. einer Umweltverträglichkeitsprüfung – entsprechende Rechte Einzelner begründet, ist jedenfalls dann eine normative Umsetzung erforderlich, wenn die *Verfahren zwingend* vorzusehen sind<sup>16</sup>; gleiches muss für *zwingend einzuhaltende Ge- oder Verbote* gelten<sup>17</sup>. Gemeinsam ist dieser Kategorie von Bestimmungen auch und gerade eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit, die entsprechend in dem nationalen Umsetzungsakt vorzusehen ist.
- Aber auch bei sonstigen von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen – also z.B. *Programmen, Plänen oder Behördenbezeichnungen*, deren materieller Gehalt sich noch nicht abschließend oder annähernd bestimmt aus der einschlägigen Richtlinienbestimmung ergibt – wird den Erwägungen des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit in der Regel nur durch eine Verankerung jedenfalls der entsprechenden Pflicht zum Erlass oder zu Erarbeitung eines solchen Programms in einem Gesetz Rechnung getragen, dies jedenfalls, soweit das Programm oder der Maßnahmenplan in der Folge dann auch tatsächlich Maßstab staatlicher Aktionen sein soll bzw. muss<sup>18</sup>. Gerade im Bereich des Umweltschutzes kommt nämlich der Beachtung von Verfahren, der Aufstellung von Maßnahmenplänen, der Kontrolle der Wirkungen der getroffenen Maßnahmen o.ä. eine große Bedeutung für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des jeweiligen Bereichs zu, so dass die Anliegen der Rechtssicherheit und -klarheit hier auch für eine Verankerung in Gesetzen sprechen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nur auf diese Weise ein Mindestmaß an Transparenz sichergestellt werden kann und die Bürger auch über Aspekte informiert werden, die zwar nicht direkt ihre Rechte betreffen, mit diesen aber in engem Zusammenhang stehen.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass damit noch keine Aussage darüber getroffen ist, was genau in dem Umsetzungsakt normativ zu regeln ist; dies hängt von der konkreten inhaltlichen Tragweite der jeweiligen Richtlinienbestimmung ab und wird unter B.II. allgemein und unter C. für die Wasserrahmenrichtlinie im Besonderen noch näher betrachtet.

<sup>16</sup> Dies dürfte wohl auch und gerade aus EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, folgen.

<sup>17</sup> Ähnlich ausdrücklich auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (244), der hier von "zwingenden Schutzerfordernissen" spricht.

<sup>18</sup> A.A. aber offenbar *Pernice*, EuR 1994, 325 (338), der ganz allgemein bei der Aufstellung und Durchführung von Programmen davon ausgeht, dass keine rechtsförmliche Umsetzung notwendig sei. I. Erg. wie hier aber offenbar *Everling*, NVwZ 1993, 209 (214), der allgemein wie folgt formuliert: "Flexibilität gehört (...) zum Wesen der (...) Verwaltungsvorschriften, aber gerade sie darf es bei der Umsetzung von Richtlinien der Gemeinschaft nicht geben, denn diese müssen bindend in das nationale Recht eingefügt werden." *Everling* weist aber auch (zutreffend) darauf hin, dass die Begründung des EuGH nicht die fehlende verbindliche Innen- sondern die Außenwirkung betreffe. Wie hier auch *Albin*, Vollzugskontrolle, 77 ff.; *Seidel*, Gewässerschutz, 195 f.; *Scheuing*, GK-BImSchG, § 48a, Rdnr. 24; zweifelnd *Jarass*, Grundfragen, 53 f.; unentschieden *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (244).

- Anders dürfte die Situation jedoch bei *Berichtspflichten der Mitgliedstaaten* gegenüber der Kommission gelagert sein, geht es hier doch gerade nicht um auf nationaler Ebene zu ergreifende Maßnahmen, die eine gewisse Bedeutung für die Regelung des jeweiligen Bereichs entfalten. Die Gesichtspunkte des *effet utile* sowie der Rechtssicherheit und -klarheit spielen hier insofern eine eher untergeordnete Rolle, als es ja nur um das Verhältnis zwischen Behörden geht und der effektiven Anwendung solcher Vorgaben auch durch verwaltungsinterne und insoweit verbindliche Weisungen Rechnung getragen werden kann. Ähnliche Überlegungen können grundsätzlich in Bezug auf bestimmte, rein interne *Vorschriften der Verwaltungsorganisation* angestellt werden.
- Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass in den Fällen, in denen eine Richtlinienbestimmung den Mitgliedstaaten *keine "eigenständige" Verpflichtung* auferlegt, sondern lediglich Vorbereitungsmaßnahmen unterschiedlicher Art regelt, keine rechtsförmliche Umsetzung notwendig ist.

## II. Inhalt der Umsetzung

Auch in Bezug auf den Inhalt der Umsetzung ist der Gedanke des *effet utile* von großer Bedeutung: So erfordert – auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH<sup>19</sup> – die Umsetzung zwar *nicht in jedem Fall eine wörtliche Übernahme* der Bestimmungen der Richtlinie, sondern kann auch innerhalb eines allgemeinen rechtlichen Rahmens erfolgen, dies unter der Voraussetzung, dass die vollständige Anwendung der einschlägigen Regelungen gewährleistet ist<sup>20</sup>.

Welchen Anforderungen ein Umsetzungsakt nun genau genügen muss, kann selbstverständlich nur für jeden Einzelfall bestimmt werden. Die Rechtsprechung ist hier in der Regel recht streng: So reiche es nicht aus, wenn ein in einer Richtlinie statuiertes ausdrückliches Verbot der Einleitung bestimmter Stoffe im nationalen Recht nur durch ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zum Ausdruck komme<sup>21</sup>. Auch die "Übersetzung" der in der einschlägigen Richtlinienbestimmung vorgesehenen Möglichkeit der Abweichung von den Qualitätsstandards für Trinkwasser in "Notfällen" durch eine Ausnahme für "Einzelfälle" sei nicht vereinbar mit der

<sup>19</sup> Für ein teilweise abweichendes Konzept mit beachtlichen Argumenten *Reinhardt*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 199 (208 ff.).

<sup>20</sup> EuGH, Rs. 29/84 (Kommission/Deutschland), Slg. 1985, 1661.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825.

Richtlinie, da beiden Begriffen eine andere Bedeutung zukomme<sup>22</sup>. Von besonderer Bedeutung dürfte das jüngst ergangene Urteil des EuGH zur Tragweite der sich aus Art. 7 RL 76/464<sup>23</sup> ergebenden Anforderungen sein<sup>24</sup>. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zur Verringerung der Gewässerverschmutzung durch bestimmte Stoffe Programme aufzustellen haben. Der EuGH präzisierte in Bezug auf die inhaltliche Tragweite dieser Verpflichtung, dass diesen *Programmen ein spezifischer Charakter zukommen müsse*, so dass gerade die mit der Richtlinie angestrebten Zielsetzungen erreicht werden könnten. Insbesondere müssten diese Programme *ein in sich stimmiges Gesamtkonzept* darstellen, dem eine kohärente und gegliederte Planung für das gesamte (nationale) Hoheitsgebiet zu entnehmen ist, so dass auf diese Weise die Verringerung der Verschmutzung durch die in der entsprechenden Liste der Richtlinie genannten Stoffe möglich ist. Vor diesem Hintergrund genügten allgemeine Sanierungsprogramme oder ein Komplex punktueller Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinie nicht. Diese Anforderungen dürften entsprechend auf die in zahlreichen umweltrechtlichen Richtlinien enthaltene Verpflichtung zur Erstellung von "Plänen" zu übertragen sein.

Am Rande sei hier erwähnt, dass der vom EuGH angelegte relativ strenge Maßstab nicht nur Auswirkungen auf der "inhaltlichen Ebene" der Richtlinienumsetzung entfaltet, sondern ggf. auch im Rahmen der *Kompetenzverteilung im Bundesstaat* zu berücksichtigen ist: Wenn nämlich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – ggf. im Gefolge der Umsetzung – die Länder für die Erstellung solcher "Pläne" zuständig sind, haben sie sich auch mit den übrigen Ländern abzustimmen, dies jedenfalls dann, wenn es – was die Regel darstellen dürfte – auch um die Entwicklung eines gewissen "stimmigen Gesamtkonzepts" für das gesamte Hoheitsgebiet oder mehrere Länder umfassende Gebiete geht. Damit können dem Gemeinschaftsrecht implizit – vor dem Hintergrund gewisser Gegebenheiten im nationalen Recht – im Ergebnis auch Verpflichtungen zu einem "*kooperativen Föderalismus*" entnommen werden. Die verlangte "Gesamtplanung" dürfte nämlich nicht nur – im Gefolge einer entsprechenden Kompetenz – auf der Ebene des Zentralstaates, sondern auch über eine geeignete Zusammenarbeit der Gliedstaaten erreicht werden können. Die durch den Gerichtshof formulierten Vorgaben beschränken sich nämlich darauf, im Ergebnis ein den skizzierten Anforderungen entsprechendes "Produkt" herzustellen; auf welche Weise dies geschieht, ist dann wiederum Sache der Mitgliedstaaten, so dass derartige Anforderungen nicht per se mit der föderalistischen Struktur in Konflikt geraten.

Die erwähnte relativ strenge Rechtsprechung des EuGH ist in der Literatur auf teilweise heftige *Kritik* gestoßen<sup>25</sup>. Dabei ist einzelnen Kritikern durchaus insoweit recht zu geben, als tatsächlich das eine oder andere Urteil des EuGH im Ergebnis und der jeweiligen Begründung

---

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-273/90 (Kommission/Deutschland), Slg. 1992, I-5973.

<sup>23</sup> RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976 L 129, 23.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-184/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-7837. S. auch die parallelen Urteile gegen andere Mitgliedstaaten: EuGH, verb. Rs. C-232/95, C-233/95 (Kommission/Griechenland), Slg. 1998, I-3343; EuGH, Rs. C-206/96 (Kommission/Luxemburg), Slg. 1998, I-3401; EuGH, Rs. C-207/97 (Kommission/Belgien), Slg. 1999, I-275. Sehr kritisch zu diesem Urteil *Reinhardt*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 199 (207 ff.), der in diesem Zusammenhang gar von einem "Taschenspielertrick" des EuGH spricht.

<sup>25</sup> Vgl. die Zusammenfassung des Diskussionsstandes m.w.N. bei *Epiney*, Umweltrecht, 128 ff.

nicht überzeugend ist. Allerdings kann der Grundtendenz des Gerichtshofs, bei der Umsetzung sehr strenge Maßstäbe anzulegen, durchaus zugestimmt werden: Denn im Hinblick auf eine einheitliche Auslegung und Anwendung sowie eine effektive Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und angesichts der teilweise erheblichen Unterschiede in den mitgliedstaatlichen Rechtstraditionen erscheint eine relativ strikte Auffassung der materiellen Vorgaben an die inhaltliche Ausgestaltung der Umsetzungsakte und damit eine starke Ausrichtung an Inhalt und Zielsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte ebenso sinnvoll wie notwendig<sup>26</sup>.

Die Ausführungen haben aber auch deutlich gemacht, dass eben tatsächlich nur durch eine *Auslegung jeder einzelnen Richtlinienbestimmung* die Anforderungen an den materiellen Inhalt des Umsetzungsaktes ermittelt werden können. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH kann hierfür zwar Anhaltspunkte geben; sie bleibt aber notwendigerweise einzelfallbezogen, so dass es immer wieder neue und offene Problemstellungen geben wird. Ein gerade für diese Untersuchung bedeutsames Beispiel ist die Frage nach dem Gegenstand der Umsetzungspflicht im Falle der *Pflicht zur Aufstellung von Programmen*<sup>27</sup>: Denkbar ist hier einerseits, dass (nur) die behördliche Pflicht zur Erstellung eines Planes umzusetzen ist; andererseits kann aber auch argumentiert werden, die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs selbst sei der Umsetzungsakt. Auch hier verbietet sich wohl jede generalisierende Betrachtung, gibt es doch unterschiedliche Arten von Plänen, so dass letztlich über eine Auslegung der einschlägigen Verpflichtung der genaue Inhalt bzw. Gegenstand der Umsetzungsverpflichtung ermittelt werden muss.

---

<sup>26</sup> Vgl. etwa auch die in die gleiche Richtung gehenden Bemerkungen von *Zuleeg*, NJW 1993, 31 (35 f.); *Everling*, NVwZ 1993, 209 (212 ff.). S. aber auch die Ausführungen von *Breuer*, NuR 2000, 541 (547 ff.), der die Rechtsprechung des EuGH offenbar eher als Bedrohung empfindet und ihr im Ergebnis vorwirft, relativ unsensibel für die mitgliedstaatlichen Eigenarten (zumindest die deutschen) zu sein.

<sup>27</sup> Vgl. die Schilderung der Problemstellung bei *Rengeling/Gellermann*, UTR 1996, 1 (10 ff.).



## C. ZUR RECHTLICHEN TRAGWEITE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE

Die genaue rechtliche Tragweite der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie bildet notwendigerweise die Grundlage für die Erörterung der Frage, ob und inwieweit aufgrund völkerrechtlicher Verträge bestehende organisatorische Einrichtungen für die Umsetzung der Richtlinie fruchtbar gemacht werden können. Nach einem Überblick über Zielsetzungen, Konzeption und Geltungsbereich der Richtlinie (I.) ist im Einzelnen auf die rechtlichen Vorgaben einzugehen (II.), wobei der Schwerpunkt auf den in unserem Zusammenhang relevanten Aspekten liegt. Schließlich werden die Anforderungen an die Umsetzung in einer thesenartigen Zusammenfassung rekapituliert und die Richtlinie einer kurzen Bewertung unterzogen (III.).

### I. Zielsetzungen, Geltungsbereich und Konzeption

Hintergrund des Erlasses der Wasserrahmenrichtlinie<sup>1</sup> war das Bestreben, eine *Gesamtkonzeption für den Gewässerschutz* zu definieren und zu verwirklichen, dies im Hinblick auf einen wirksameren Gewässerschutz in der Europäischen Union.

Bislang war das gemeinschaftliche Gewässerschutzrecht nämlich durch eine gewisse Zersplitterung gekennzeichnet: Neben diversen emissionsorientierten Vorgaben existierten auch verbindliche Qualitätsnormen für bestimmte Gewässer, die je nach der Nutzungsart der Gewässer variierten<sup>2</sup>. Zudem wurde bei der erstgenannten Kategorie der emissionsorientierte Ansatz auch nicht immer konsequent verwirklicht, sieht doch gerade die RL 76/464 in Art. 6 III unter bestimmten Voraussetzungen (die sich im Wesentlichen auf die Immissionsbelastung der Gewässer beziehen) Durchbrechungsmöglichkeiten vor<sup>3</sup>. Eine gewisse Rolle bei dem Ruf nach einer Neuorientierung des gemeinschaftlichen Gewässerschutzrechts im Hinblick auf ein Gesamtkonzept<sup>4</sup> dürften aber auch der nicht bzw. nur punktuell erfolgte Erlass von

---

<sup>1</sup> Im Folgenden soll nicht (nochmals) die Entstehungsgeschichte und der Verhandlungsverlauf bis zum Erlass der Wasserrahmenrichtlinie nachgezeichnet werden. Vgl. hierzu *Breuer*, in: Europäisierung des nationalen Umweltrechts, 87 ff.; *Seidel*, Gewässerschutz, 159 ff.; *Meinken*, Emissions- versus Immissionsorientierung, 155 ff.; *Grimeaud*, EELR 2001, 41 (43 f.); unter ausführlicher Berücksichtigung des Verhandlungsverlaufs *Lell/Rechenberg*, ZUR 2001, 120 (121 ff.).

<sup>2</sup> Vgl. zum gemeinschaftlichen Gewässerschutzrecht vor Erlass der Wasserrahmenrichtlinie die Überblicke bei *Epiney*, Umweltrecht, 233 ff.; *Frenz*, Umweltrecht, 76 ff.; im Zusammenhang mit dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie *Caspar*, DÖV 2001, 529 f.

<sup>3</sup> Hierzu *Epiney*, in: Qualitätsorientierung im Umweltrecht, 77 (90 f.).

<sup>4</sup> Vgl. etwa die in diese Richtung gehenden Stellungnahmen des EP aus dem Jahr 1994, ABl. 1994 C 128, 467; s. auch die Stellungnahmen von Rat und Umweltausschuss des EP in KOM (96) 59 endg., 1, sowie die Forderungen des Rates aus dem Jahr 1995 nach einer Rahmenrichtlinie, die die Grundprinzipien für eine nachhaltige Gewässerschutzpolitik in der Europäischen Union festlegt, Agence Europe vom 20.12.1995. Schließlich ist auf die Mitteilung der Kommission über die Wasserpolitik hinzuweisen, in der diese Ziele für eine nachhaltige Wasserpolitik in Europa entwickelt, vgl. KOM (96) 59 endg. S. im Übrigen auch die Nachweise verschiedener Stellungnahmen der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten in Erw. 2 ff. der Präambel der WRRL.

Durchführungsrichtlinien<sup>5</sup> zu den zentralen gemeinschaftlichen RL 76/464<sup>6</sup> und 86/68<sup>7</sup> sowie das Umsetzungs- und Vollzugsdefizit auf mitgliedstaatlicher Ebene<sup>8</sup> gespielt haben.

In diesem Zusammenhang ist denn auch das zentrale Anliegen der WRRL zu sehen: Art. 1 WRRL<sup>9</sup> hält fest, dass die Richtlinie einen (einheitlichen) *Ordnungsrahmen für den Schutz der Gewässer insgesamt* schaffen soll, und dies im Hinblick auf die Verwirklichung einer ganzen Reihe von Zielsetzungen, die dahingehend zusammengefasst werden können, dass die Ressource Wasser – inklusive der entsprechenden Ökosysteme – erhalten bzw. ihr Zustand verbessert werden soll<sup>10</sup>. Der Ansatz der Richtlinie berücksichtigt dabei – wie schon seit langer Zeit grundsätzlich gefordert<sup>11</sup> – sowohl *quantitative* als auch *qualitative* Aspekte: Es geht nämlich einerseits um den Schutz der Gewässer vor weiterer Verschmutzung und um die Verbesserung ihres qualitativen Zustands (Art. 1 Ziff. a), c), d), e) WRRL)<sup>12</sup>, andererseits um den Schutz der vorhandenen Wasserressourcen in quantitativer Hinsicht (Art. 1 Ziff. b), e) WRRL). Angestrebt wird damit ein langfristiger nachhaltiger Gewässerschutz, der eine gewisse Wasserquantität und -qualität garantiert und insbesondere die Eliminierung gewisser *prioritärer gefährlicher Stoffe* sowie die *Erhaltung der Wasserressourcen* insgesamt mit sich bringen soll<sup>13</sup>.

Entsprechend diesem umfassenden Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie erstreckt sich ihr *Anwendungsbereich* auf die "Binnenoberflächengewässer, die Übergangsgewässer, die Küstengewässer und das Grundwasser" (Art. 1 WRRL)<sup>14</sup>.

Konzeptionell geht die Richtlinie davon aus, dass die erwähnten Zielsetzungen über die Formulierung *allgemeiner Grundsätze* und die Definition eines gewissen *Handlungsrahmens*, innerhalb dessen sich die mitgliedstaatlichen Maßnahmen zu bewegen haben, erreicht werden sollen; dieser Ansatz soll offenbar eine bessere Koordination des bestehenden Gewässer-

<sup>5</sup> Es wurden nur für 18 von 132 ausgewählten Stoffen Tochterrichtlinien erlassen. Vgl. nur *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (53); *Karstens*, ZUR 2001, 113.

<sup>6</sup> RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976 L 129, 23.

<sup>7</sup> RL 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980 L 20, 43.

<sup>8</sup> Hierzu nur *Delwing*, Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts, 35 ff.; *Sach*, EUDUR I, § 44, Rdnr. 1 ff.; *Albin*, Vollzugskontrolle, 73 ff., m.w.N.

<sup>9</sup> S. auch Erw. 18 f. WRRL.

<sup>10</sup> Vgl. zu den Zielsetzungen der WRRL nur *Seidel*, Gewässerschutz, 161 ff.

<sup>11</sup> Vgl. etwa Entschließung des EP, ABl. 1996 C 347, 80 (82).

<sup>12</sup> Bei der Bewertung der Gewässerqualität wird auf die Gewässerchemie, die Gewässerbiologie und die Gewässerstruktur abgestellt, vgl. Anhang V WRRL.

<sup>13</sup> Vgl. Erw. 23 ff. WRRL. Zu dem damit zugrundegelegten integrierten Konzept im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie *Krämer*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 41 ff.

<sup>14</sup> Die Meeresgewässer außerhalb der Küstengewässer (also jenseits von einer Seemeile, vgl. Art. 2 Ziff. 7 WRRL) bzw. außerhalb der Hoheitsgewässer für den chemischen Zustand (vgl. Art. 2 Ziff. 1 WRRL) sind also von der Richtlinie nicht erfasst. Hierzu und zu den Hintergründen *Seidel*, Gewässerschutz, 162 f.

schutzrechts und der zukünftigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sicherstellen. Im Hinblick auf diese "umfassende" Zielsetzung und die Koordinationsfunktion der Richtlinie ist denn auch die Aufhebung einer Reihe bestehender wasserrechtlicher Instrumente vorgesehen<sup>15</sup>.

Im Hinblick auf den sich für die Mitgliedstaaten ergebenden Handlungsbedarf kann damit zwischen vier verschiedenen Arten von Vorgaben bzw. Maßnahmen unterschieden werden<sup>16</sup>:

- Die Wasserrahmenrichtlinie selbst *legt grundlegende Anforderungen an Qualität und Erhaltung der Gewässer* und damit an einen "guten" Wasserzustand fest.
- Die *Mitgliedstaaten* haben sodann die zur Verwirklichung dieser Ziele *notwendigen Maßnahmen* zu treffen, was auch eine Bestandsaufnahme des aktuellen Zustands der Gewässer einschließt.
- Im Übrigen obliegt den Mitgliedstaaten die Aufstellung verschiedener *Programme* und (*Maßnahmen-*) *Pläne*, deren Inhalt durch die Wasserrahmenrichtlinie grundsätzlich vorgegeben ist, wobei die Präzision dieser Vorgaben allerdings variiert.
- Schließlich kommt – wie bei allen neueren umweltrechtlichen Gemeinschaftsrechtsakten – der *Mitwirkung der Öffentlichkeit* eine wichtige Rolle zu.

Präzise normative Qualitätsziele oder Emissionsgrenzwerte enthält die Richtlinie selbst hingegen nicht<sup>17</sup>.

## II. Zu den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie

Auf der Grundlage der erfolgten konzeptionellen Gesamtschau der Wasserrahmenrichtlinie geht es im Folgenden nun darum, die rechtliche Tragweite der der Richtlinie zu entnehmenden Vorgaben im Einzelnen zu eruieren. Dabei werden neben den verfahrensrechtlichen und organisatorischen Aspekten auch die materiellen Bestimmungen berücksichtigt, erschließen sich doch die an die verfahrenstechnische und organisatorische Umsetzung der Richtlinie zu stellenden Anforderungen zum großen Teil erst auf der Grundlage der von den einzurichtenden oder zu bezeichnenden Behörden oder Gremien wahrzunehmenden Aufgaben und der ihnen einzuräumenden Kompetenzen.

Ausgangspunkt der sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen ist die Einteilung des Territoriums in sog. "Einzugsgebiete" und deren Zuordnung zu sog. "Flussge-

---

<sup>15</sup> Vgl. Art. 22 WRRL. Hierzu noch unten C.III.2. S. auch die Zusammenfassung der Regelungen bei *Ruchay*, ZUR 2001, 115 (119 f.).

<sup>16</sup> Die dann im Einzelnen noch erläutert werden. S.u. C.II. (25 ff.).

<sup>17</sup> Zur Frage der Geltung von Grenzwerten anderer Richtlinien unten C.II.3.a)ee) (34 f.).

bietseinheiten" (1.). Letztere bilden den Bezugspunkt der weiteren, sich aus der Richtlinie auf der Grundlage der Analyse und Überwachung der Gewässer (2.) und der Verpflichtung zur Festlegung sog. "Umweltziele" (3.) ergebenden Verpflichtungen zur Erstellung und Umsetzung von Maßnahmenprogrammen (4.) und Bewirtschaftungsplänen (5.). Zur effektiven Erarbeitung all dieser Vorgaben ist im Übrigen eine angemessene Mitwirkung der Öffentlichkeit sicherzustellen (6.), und es sind bestimmte verwaltungsorganisatorische Maßnahmen zu treffen (7.).

### 1. Festlegung von Einzugsgebieten und Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit

Zunächst haben die Mitgliedstaaten sog. *Einzugsgebiete* festzulegen und sie einer (grundsätzlich) größeren Einheit, der *Flussgebietseinheit*, zuzuordnen (Art. 3 I WRRL). Diese Flussgebietseinheiten bilden dann den Bezugspunkt für eine Reihe weiterer Pflichten (so die Überprüfung der Umweltauswirkungen, Art. 5, die Ausweisung von Schutzgebieten, Art. 6, die Bezeichnung der Trinkwasserquellen, Art. 7)<sup>18</sup>.

Die Tragweite dieser Verpflichtung und die den Mitgliedstaaten hier noch zukommenden Handlungsspielräume erschließen sich im Zusammenhang mit den diesbezüglichen Begriffsdefinitionen.

Unter "Einzugsgebiet" ist "ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt" zu verstehen (Art. 2 Ziff. 13 WRRL). Eine "Flussgebietseinheit" ist "ein gemäß Artikel 3 Absatz 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht" (Art. 2 Ziff. 15 WRRL).

Ein Einzugsgebiet ist damit zwingend schon durch die *geographischen Gegebenheiten* bestimmt: Es geht um die Ermittlung der "Wasserherkunft" des ins Meer fließenden Wassers; jedem Delta bzw. jeder Flussmündung ist die Gesamtheit der "Wasserzubringer" zuzuordnen, die dann eben das "Einzugsgebiet" bilden. Insofern kommt der in Art. 3 I WRRL erwähnten "Bestimmung" der Einzugsgebiete nur deklaratorische Bedeutung zu. Etwas anderes gilt jedoch für die "Flussgebietseinheiten": Diese sind tatsächlich von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung einer ganzen Reihe weiterer Verpflichtungen<sup>19</sup> zu bestimmen, wobei den Mitgliedstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt. Dieser ist allerdings inso

---

<sup>18</sup> Hierzu noch im Einzelnen unten C.II.2. (28 f.).

<sup>19</sup> Hierzu unten C.II.2., 4., 5. (28 f., 43 ff.).

weit begrenzt, als eine Flussgebietseinheit immer mindestens ein Einzugsgebiet umfassen muss, so dass sich der Handlungsspielraum darin erschöpft, ggf. mehrere Einzugsgebiete zu einer einzigen Flussgebietseinheit zusammenzufassen<sup>20</sup>.

Für Deutschland sind die Flussgebietseinheiten bereits festgelegt: Donau, Maas, Rhein, Ems, Weser, Elbe, Oder, Eider, Schlei/Trave und Warnow/Peene<sup>21</sup>.

Insoweit sind also die *hydrologischen Bedingungen* zwingend für die Gewässerbewirtschaftung maßgeblich, dies unabhängig von bestehenden Staats- bzw. Verwaltungsgrenzen<sup>22</sup>.

Damit geht die Richtlinie davon aus, dass in Zukunft eine Gewässerbewirtschaftung nach Einzugsgebieten zu erfolgen hat<sup>23</sup>. Dies ist aus ökologischer Sicht insofern sinnvoll, als diese Art der Bewirtschaftung eine umfassende Berücksichtigung des Zustandes der Gewässer und ihrer Nutzungsarten im gesamten Flussablauf ermöglicht<sup>24</sup>. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass damit ein hoher Koordinationsaufwand zwischen verschiedenen betroffenen Verwaltungseinheiten, die auch verschiedenen Staaten angehören können, notwendig wird, der nicht nur rechtliche Probleme aufwirft, sondern auch zu Reibungs- und damit Effizienzverlusten führen dürfte<sup>25</sup>.

Im Hinblick auf die Form der Umsetzung der Verpflichtung zur Bestimmung der Einzugsgebiete und zur Festlegung der Flussgebietseinheiten dürfte auf der Grundlage der oben ausgeführten allgemeinen Grundsätze<sup>26</sup> eine *Umsetzung* in einem nach außen wirksamen Gesetz nicht notwendig sein: Denn es handelt sich hier nicht um eine eigenständige Verpflichtung der Mitgliedstaaten, da die Bestimmung dieser geographischen Einheiten nur dazu dient, die Bezugspunkte der dann zu erstellenden Pläne, Programme und sonstigen Maßnahmen festzulegen; insofern geht es hier also um eine Art Vorstufe, die durchlaufen werden muss, um dann die sich darauf beziehenden Verpflichtungen der Richtlinie erfüllen zu können<sup>27</sup>. Damit kann die Bestimmung der Einzugsgebiete und die Festlegung von Flussgebietseinheiten auch durch verwaltungsinterne Vorschriften sichergestellt werden.

---

<sup>20</sup> Im Übrigen sind teilweise noch Festlegungen bezüglich Grundwasser und Küstengewässer notwendig; diese sind der am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit zuzuordnen, Art. 3 I WRRL. Ein Einzugsgebiet, das auf dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaaten liegt, ist einer "internationalen Flussgebietseinheit" zuzuordnen, Art. 3 III Uabs. 2 WRRL.

<sup>21</sup> [www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/ow\\_s1.htm](http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/ow_s1.htm). Auf dieser homepage findet sich auch eine kartographische Darstellung der Flussgebietseinheiten.

<sup>22</sup> Zu damit aufgeworfenen Fragen für die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten unten C.II.7. (54 ff.).

<sup>23</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Seidel*, Gewässerschutz, 164, der auf die ebenfalls in diese Richtung gehenden Konzeptionen in Großbritannien und Frankreich hinweist.

<sup>24</sup> Vgl. *Seidel*, Gewässerschutz, 164.

<sup>25</sup> Und dies unabhängig von der Frage, ob man in dieser Strategie eine unzulässige "Einmischung" in die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten sieht. Vgl. in diese Richtung *Breuer*, NuR 2000, 541 (545 f.); in die gleiche Richtung *Reinhardt*, DVBl. 2001, 145 ff. (insbesondere 153). A.A. *Epiney*, in: Umweltföderalismus (im Erscheinen).

<sup>26</sup> Vgl. hierzu die allgemeinen Ausführungen oben B.I. (15 ff.).

<sup>27</sup> I.Erg. ebenso *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (244).

## 2. Analyse und Überwachung der Gewässer

Grundlage für eine sinnvolle Bewirtschaftung der Gewässer und ihren effektiven Schutz in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist die Kenntnis über ihren Zustand und Nutzung. Vor diesem Hintergrund sehen Art. 5-8 WRRL umfangreiche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur *Analyse und Überwachung der Gewässer* vor. Im Einzelnen können folgende Verpflichtungen unterschieden werden:

- Nach Art. 5 I WRRL haben die Mitgliedstaaten innerhalb von vier Jahren<sup>28</sup> dafür zu sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit<sup>29</sup> eine Analyse ihrer *Merkmale*, eine Überprüfung der *Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten* auf den Zustand der Gewässer sowie eine *wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung* erfolgt. Die technischen Spezifikationen für diese Überprüfungen und Analysen sind in den Anhängen II und III WRRL aufgeführt.

Die wirtschaftliche Analyse soll die Einführung kostendeckender Preise für Wasserdienstleistungen ermöglichen<sup>30</sup>. Nach Art. 9 I WRRL haben die Mitgliedstaaten nämlich unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen unter Einschluss umwelt- und ressourcenbezogener Kosten "zu berücksichtigen". So soll denn auch die Wassergebührenpolitik "angemessene Anreize" für eine effiziente Wassernutzung geben, und die verschiedenen Wassernutzungen sollen einen "angemessenen Beitrag" zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen leisten. Angesichts der sehr offenen Formulierungen dieser Verpflichtungen der Mitgliedstaaten dürfte diesen ein sehr großer Gestaltungsspielraum bei der Verwirklichung des Verursacherprinzips in der Wassernutzung zukommen, so dass ein Verstoß gegen diese Grundsätze allenfalls in Ausnahmefällen denkbar ist.

- Art. 6 WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten für jede Flussgebietseinheit zur Aufstellung von *Verzeichnissen*, die bestimmte, in Anhang IV näher bezeichnete *Schutzgebiete* ausweisen<sup>31</sup>.
- Nach Art. 7 WRRL haben die Mitgliedstaaten in jeder Flussgebietseinheit alle Gewässer bzw. "Wasserkörper"<sup>32</sup> zu bestimmen, aus denen *Wasser für den menschlichen Ge-*

---

<sup>28</sup> Wobei die Analysen und Überprüfungen spätestens 13 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL und danach alle sechs Jahre überprüft und ggf. aktualisiert werden, Art. 5 II WRRL.

<sup>29</sup> Oder für den Teil einer internationalen Flussgebietseinheit, die in den Hoheitsbereich des jeweiligen Mitgliedstaates fällt.

<sup>30</sup> Vgl. zu diesem Grundsatz in der Wasserrahmenrichtlinie *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (87 ff.), der die in Art. 9 WRRL verwandten "weichen" Formulierungen kritisiert. Ausführlich zur Rolle von Preisen für den Gewässerschutz *Hansjürgens/Hosch*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 223 ff.; spezifisch zu Art. 9 WRRL auch *Grimeaud*, EELR 2001, 125 (133 f.).

<sup>31</sup> Im Einzelnen sind hier folgende Schutzgebiete auszuweisen: Gebiete, die für die Entnahme von Trinkwasser bestimmt sind, Gebiete, die zum Schutz wirtschaftlich bedeutender aquatischer Arten ausgewiesen wurden, Gewässer, die Erholungszwecken dienen (einschließlich der Badegewässer), nährstoffensible und empfindliche Gebiete aufgrund der Ausweisung in den einschlägigen Richtlinien, Schutzgebiete auf der Grundlage der RL 92/43 (Habitatrichtlinie, ABl. 1992 L 206, 7) und 79/409 (Vogelschutzrichtlinie, ABl. 1979 L 103, 1).

<sup>32</sup> Vgl. die Definitionen in Art. 2 Ziff. 8 ff. WRRL.

*brauch* gewonnen wird, und im Falle einer Lieferung von mehr als 100 m<sup>3</sup> täglich deren Überwachung nach den Vorgaben des Anhangs V sicherzustellen.

- Schließlich müssen nach Art. 8 I WRRL *spezifische Programme* aufgestellt werden, damit die *Überwachung des Zustandes der Gewässer* sichergestellt und ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer in jeder Flussgebietseinheit gewonnen werden kann. Dabei sind gewisse Anforderungen zu beachten (Art. 8 I, II, Anhang V WRRL).

Insgesamt sind die durch die WRRL vorgesehenen Analysen und Überwachungen vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Ziele der Richtlinie zu sehen und insofern durchaus sinnvoll. Angesichts des sich insbesondere aus den Anhängen ergebenden Umfangs dieser Verpflichtungen ist jedoch zu befürchten, dass diese Maßnahmen erhebliche Kräfte und Ressourcen in den nationalen Verwaltungen binden, ohne dass damit schon ein Fortschritt im Gewässerschutz erreicht wäre<sup>33</sup>.

Die erwähnten Verpflichtungen müssen nicht durch außenwirksame gesetzliche Vorschriften *umgesetzt* werden. Denn auch hier geht es letztlich nicht um "eigenständige Verpflichtungen" im Sinne der Rechtsprechung des EuGH<sup>34</sup>, sondern um Vorbereitungsmaßnahmen zur Erfüllung weiterer Pflichten; die Analyse und Überprüfungsspflichten sollen nämlich nur – aber immerhin – die sachlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die sonstigen materiellen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten überhaupt erfüllbar sind. Insofern müssen also weder die grundsätzliche Verpflichtung zur Erstellung bzw. Durchführung der Pläne bzw. Maßnahmen noch diese selbst gesetzlich verankert werden. Für diesen Ansatz spricht auch – jedenfalls bezüglich der Verpflichtungen aus Art. 5 und 8 WRRL –, dass die Mitgliedstaaten über die Analysen nach Art. 5 und die Überwachungsprogramme gemäß Art. 8 nur "zusammenfassende Berichte" zu unterbreiten haben (Art. 15 II WRRL)<sup>35</sup>.

### 3. *Verwirklichung der "Umweltziele"*

Kernelement der Wasserrahmenrichtlinie ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die in Art. 4 WRRL in Verbindung mit den einschlägigen Anhängen (insbesondere Anhang V WRRL)

---

<sup>33</sup> Vgl. *Lell/Rechenberg*, UTA 1998, 272 ff. S. auch die eher harsche diesbezügliche Kritik bei *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (71).

<sup>34</sup> Oben B.I. (15 ff.).

<sup>35</sup> Vgl. *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (245).

festgelegten sog. "Umweltziele"<sup>36</sup> zu verwirklichen. Der insgesamt neun Absätze umfassende Artikel stellt einerseits Prinzipien auf (a), wobei bestimmte Abweichungen unter gewissen Voraussetzungen möglich sind (b). Schließlich ist bereichsübergreifend auf die Fragen der Reichweite der rechtlichen Verbindlichkeit der allgemeinen Umweltziele einzugehen (c) und auf die Umsetzungsform (d) hinzuweisen.

#### a) Grundsätze

Art. 4 I WRRL unterscheidet bezüglich der zu erreichenden Ziele zwischen drei verschiedenen Kategorien von Gewässern: Oberflächengewässer, Grundwasser und Schutzgebiete. Während in Bezug auf die *Schutzgebiete* (nur) eine *allgemeine Verpflichtung* formuliert wird, innerhalb von 15 Jahren alle Normen und Ziele zu erreichen (Art. 4 I c) WRRL)<sup>37</sup>, können für die Oberflächengewässer und das Grundwasser verschiedene Arten von Verpflichtungen und zu erreichende Schutzziele unterschieden werden.

#### aa) Verschlechterungsverbot

Die Mitgliedstaaten haben zunächst ein *Verschlechterungsverbot* in dem Sinn zu beachten, dass eine *Verschlechterung* des Zustands der Gewässer bzw. ihrer Verschmutzung zu vermeiden ist, die für die Oberflächengewässer und das Grundwasser leicht abweichend formuliert ist.

So spricht Art. 4 I a)i) WRRL in Bezug auf Oberflächengewässer davon, dass "eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern" ist, während nach Art. 4 I b)i) WRRL beim Grundwasser "die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern" ist.

Diese Verpflichtung fällt allerdings insofern etwas vage aus, als nicht ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Verschlechterung der Gewässerqualität gesprochen werden kann, was insbesondere im Falle von Belastungsverschiebungen relevant wird. Jedenfalls sind als Grundlage für diese Beurteilung die nach Art. 5 ff. WRRL durchzuführen

---

<sup>36</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 34 WRRL.

<sup>37</sup> Diese ergeben sich – wie aus Anhang IV Ziff. 2 WRRL zu schließen ist – aus allen einschlägigen gemeinschaftlichen oder nationalen Rechtsvorschriften, wobei den gemeinschaftlichen Vorgaben (selbstverständlich) Vorrang zukommt. Vgl. zu dieser Verpflichtung *Grimeaud*, EELR 2001, 88 (91 f.).

den Analysen und Bestandsaufnahmen heranzuziehen.

In Anbetracht des Umstandes, dass in Art. 4 I a)i) WRRL – im Gegensatz zu den anderen Aspekten der Umweltziele – keine Frist gesetzt ist, ist das Verschlechterungsverbot sofort – d.h. jedenfalls nach Ablauf der Umsetzungsfrist – durchzusetzen, so dass ab diesem Zeitpunkt alle Maßnahmen zu treffen und durchzuführen sind, die im Hinblick auf die Verhinderung einer Verschlechterung des Gewässerzustands notwendig sind. Insofern obliegt den Mitgliedstaaten also eine "Ergebnisverpflichtung"; die Frage nach der Reichweite der rechtlichen Verbindlichkeit der Umweltziele<sup>38</sup>, stellt sich hier nicht in derselben Form wie bei den anderen Aspekten des Art. 4 I WRRL, wird das Verschlechterungsverbot doch von vornherein "absolut" formuliert.

In zeitlicher Hinsicht dürfte der "Referenzzeitpunkt" – also der Zeitpunkt, auf den sich das Verschlechterungsverbot bezieht – durch das Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie, nicht hingegen den Ablauf der Umsetzungsfrist, bestimmt werden. Dies ergibt sich u.E. zwingend aus Sinn und Zweck der Bestimmung: Wenn durch diese tatsächlich zumindest der status quo erhalten werden soll und sie jedenfalls insgesamt eine Verschlechterung des Gewässerzustands verhindern möchte, erscheint nur eine Anknüpfung an das Inkrafttreten sinnvoll, da ansonsten die Substanz dieser Verpflichtung durch zusätzliche Einleitungen letztlich ausgehöhlt werden könnte. Im Übrigen könnten die Mitgliedstaaten im Falle der Maßgeblichkeit des Endes der Umsetzungsfrist die tatsächliche Tragweite dieses Verbots relativieren, indem sie einfach eine weitere, ggf. sehr starke Verschmutzung zulassen bzw. nicht verhindern. Die Mitgliedstaaten haben also bis zum Ende der Umsetzungsfrist sicherzustellen, dass sich der Gewässerzustand im Vergleich zu der Situation zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie nicht weiter verschlechtert (hat). Insofern entfaltet das Verschlechterungsverbot eine gewisse "Vorwirkung", impliziert diese Pflicht doch ggf. auch Maßnahmen während der Umsetzungsfrist, da ansonsten das angesprochene Ziel nicht erreicht werden kann<sup>39</sup>.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die tatsächliche Verwirklichung des Verschlechterungsverbots insofern auf praktische Schwierigkeiten stoßen kann, als die maßgebliche Gewässerqualität zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie nicht hinreichend bekannt ist bzw. sein kann. Dieser Umstand aber dürfte jedenfalls nicht gegen die Wasserrahmenrichtlinie verstoßen, haben die Mitgliedstaaten doch die Umsetzungsfrist zur Verfügung, um die durch die Richtlinie geforderten diesbezüglichen Mess- und Überprüfungsmaßnahmen zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund dürfte in der Praxis ein Verstoß gegen

---

<sup>38</sup> Hierzu unten C.II.3.c) (40 ff.). Zur Frage der Form der Umsetzung unten C.II.3.d) (42 f.).

<sup>39</sup> Dass Richtlinien grundsätzlich gewisse Vorwirkungen in dem Sinn entfalten können, dass ein bestimmtes mitgliedstaatliches Verhalten auch während der Umsetzungsfrist geboten sein kann, ergibt sich aus EuGH, Rs. C-129/96 (Kommission/Belgien), Slg. 1997, I-7411, Rz. 41 ff., wo der EuGH festhielt, dass die Mitgliedstaaten während der Umsetzungsfrist alle Maßnahmen zu unterlassen hätten, die geeignet sind, das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich in Frage zu stellen.

das Verschlechterungsverbot nur – aber immerhin – dann zum Tragen kommen, wenn eine krasse Verminderung der Wasserqualität und ggf. auch -quantität festgestellt werden kann. Die Umsetzung des Verschlechterungsgebots muss durch ein nach außen wirksames Gesetz erfolgen, geht es hier doch um eine eigenständige materielle Verpflichtung<sup>40</sup>.

bb) Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage gleichwertigen Schutzstandards

Art. 4 XI WRRL sieht sodann in sehr allgemeiner Form vor, dass die Anwendung der "neuen Bestimmungen" insgesamt – also auch im Falle der Einschlägigkeit von Ausnahmen<sup>41</sup> – jedenfalls das *gleiche Schutzniveau* sicherstellen soll wie die *"bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften"*. Sichtlich soll also vermieden werden, dass die Wasserrahmenrichtlinie mit einer Absenkung des gemeinschaftlichen Schutzstandards einhergeht. Da die Wasserrahmenrichtlinie jedoch einen konzeptionell neuen Ansatz verfolgt und als Vergleichsmaßstab auf die Gesamtheit der bestehenden rechtlichen Vorschriften Bezug genommen wird, bleibt diese Vorgabe so allgemein, dass allenfalls in Ausnahmefällen ein Verstoß hiergegen nachgewiesen werden kann.

cc) Guter Zustand der Gewässer

Sodann soll sowohl für *Oberflächengewässer* als auch für *Grundwasser* grundsätzlich ein *"guter Zustand"* erreicht werden; die Mitgliedstaaten haben im Hinblick auf die Verwirklichung dieses Ziels – dessen Erreichung innerhalb von 15 Jahren anzustreben ist<sup>42</sup> – die Gewässer zu schützen, zu verbessern und zu sanieren sowie beim Grundwasser ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung herzustellen (Art. 4 I a)ii), b)ii) WRRL). Die Parameter für die Einstufung der Gewässerqualität als "gut" sind in Anhang V Ziff. 1.2 WRRL präzisiert<sup>43</sup>.

Die hierbei zu berücksichtigenden Qualitätskomponenten sind im Anhang jeweils im Einzelnen aufgeführt und die Maßstäbe des "sehr guten", "guten" und "mäßigen" Zustands<sup>44</sup> werden in der Regel in Abhängigkeit von den Bedingungen "in Abwesenheit störender Einflüsse" bestimmt. Beim Grundwasser spielt im Übrigen der Grundwasserspiegel noch eine wichtige Rolle. Es ist hier nicht der Ort, um im Einzelnen auf diese naturwissenschaftlich bestimmten Kriterien einzugehen. Immerhin kann aber festgehal-

<sup>40</sup> Vgl. zur Form der Umsetzung der Umweltziele allgemein noch im Einzelnen unten C.II.3.d) (42 f.).

<sup>41</sup> Hierzu noch unten C.II.3.b) (35 ff.).

<sup>42</sup> Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Umweltziele noch unten C.II.3.c) (40 ff.).

<sup>43</sup> Vgl. zu diesem finalen und qualitätsorientierten Ansatz *Appel*, ZUR 2001, 129 ff.; zu den Anforderungen aus naturwissenschaftlicher und technischer Sicht *Barth*, in: *Gewässerschutz*, 7/1 ff.

<sup>44</sup> Gewässer, deren Zustand schlechter als "mäßig" ist, sind als unbefriedigend oder schlecht einzustufen.

ten werden, dass die in Anhang V WRRL aufgeführten Kriterien eine gewisse Präzision erreichen, die doch die auf den ersten Blick sehr vagen Begriffe des guten oder befriedigenden Zustands der Gewässer zu konkretisieren vermögen. Allerdings werden keine genauen Grenzwerte genannt, so dass eine gewisse Unschärfe nach wie vor bestehen bleibt. Auch dürfte das Abstellen auf die "normalen" ökologischen Bedingungen die Gefahr mit sich bringen, dass diese Kriterien "flexibel" gehandhabt werden und die Einstufung nicht immer dem tatsächlichen Zustand der Gewässer entspricht, ganz abgesehen von dem damit einhergehenden Risiko einer unterschiedlichen Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Jedenfalls wird sich die Praktikabilität der in Anhang V WRRL genannten Kriterien erst noch in der konkreten Anwendung bewähren müssen. Nicht zu verkennen ist im Übrigen, dass dieser Aspekt von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der Wasserrahmenrichtlinie überhaupt ist, denn die Anwendung dieser Kriterien ist ausschlaggebend für die Inhalte der Maßnahmenpläne und damit der zum Schutz der Gewässer zu ergreifenden Maßnahmen.

dd) Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand für künstliche Oberflächengewässer

Ein *abgeschwächter Maßstab* gilt für *künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper*.

Hierunter sind von "Menschenhand geschaffene Oberflächenwasserkörper" bzw. "durch physikalische Veränderungen durch den Menschen in seinem Wesen erheblich veränderte" Oberflächenwasserkörper, die durch die Mitgliedstaaten nach Anhang II WRRL ausgewiesen werden müssen, zu verstehen (Art. 2 Ziff. 8, 9 WRRL). Art. 4 III WRRL formuliert die Voraussetzungen, unter denen ein Oberflächenwasserkörper als künstlich oder verändert eingestuft werden kann<sup>45</sup>. Diese sehr allgemein und wenig präzise formulierten Kriterien – die zudem innerhalb des Art. 4 III a) WRRL<sup>46</sup> alternativ zu verstehen sind – dürften den Mitgliedstaaten in dieser Frage einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumen, so dass diese in zahlreichen Fällen durch die Einstufung eines Gewässers als "künstlich" oder "erheblich verändert" den strengeren Anforderungen an die Umweltziele ausweichen können<sup>47</sup>.

Allerdings dürfte der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten insofern etwas eingeschränkt sein, als er eine Ausnahme zu dem "Normalfall" darstellt. Hierfür spricht zunächst schon der systematische Aufbau des Art. 4 WRRL, legt es doch die Reihenfolge der verschiedenen Absätze der Bestimmung nahe, dass am Anfang (in Absatz 1) der Grundsatz festgelegt wird, während in den Absätzen 3 ff. die hiervon zugelassenen, allerdings unterschiedlich normierten Ausnahmen figurieren. Zudem wäre es kaum mit Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar, nahezu alle Gewässer als erheblich verändert einzustufen, denn auf diese Weise könnten die nach Art. 4 I WRRL grundsätzlich maßgeblichen eher strengen Umweltziele aufgrund der im Anwendungsbereich des Art. 4 III WRRL geltenden abgeschwächten Maßstäbe letztlich unterlaufen bzw. umgangen werden. Mangels näherer tatbestandlicher Anhaltspunkte zur Einstufung der einzelnen Wasserkörper im Text der Wasserrahmenrichtlinie selbst dürften hieraus aber kaum Grenzen für die einzelne Einstufung selbst resultieren; vielmehr dürfte der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten erst dann überschritten sein, wenn die Summe aller als erheblich veränderter oder künstlich eingestufte Wasserkörper dazu führt, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt wird – wobei auch hier gewisse Unschärfen bestehen bleiben.

Für diese Gewässer ist nur ein "*gutes ökologisches Potenzial*" und ein "*guter chemischer Zustand*"<sup>48</sup> zu erreichen. Diese Qualitätsziele bleiben – wie sich aus der Tabelle 1.2.5 des Anhangs V WRRL ersehen lässt – beträchtlich hinter dem Ziel eines guten (ökologischen) Zu-

<sup>45</sup> Ausführlich hierzu *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (76 ff.).

<sup>46</sup> Hingegen müssen Art. 4 III a), b) WRRL kumulativ vorliegen.

<sup>47</sup> S. die in die gleiche Richtung gehende Einschätzung bei *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (78 f.), der insbesondere auch die wichtige Rolle sozioökonomischer Faktoren in diesem Zusammenhang kritisiert. In dieselbe Richtung auch *Grimeaud*, EELR 2001, 41 (48 ff.).

<sup>48</sup> Zu diesem Begriff *Grimeaud*, EELR 2001, 88 (89).

stands zurück, und die Vorgaben im Anhang sind hier weniger präzise formuliert<sup>49</sup>. Auch hier beträgt der Zeitraum, innerhalb dessen diese Ziele erreicht werden sollen, 15 Jahre.

ee) Zur Frage der Festlegung und Geltung von Emissions- und Immissionsgrenzwerten

Wie bereits erwähnt, enthält die Wasserrahmenrichtlinie selbst *keine präzisen Emissions- oder Immissionsgrenzwerte*. Allerdings nehmen verschiedene Bestimmungen der Richtlinie Bezug auf die Einhaltung von Emissionsgrenzwerten.

Art. 4 I a)iv) WRRL hält fest, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 I, VIII WRRL die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen haben, um die Verschmutzung durch "prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Einleitungen, Emissionen und Verluste prioritärer Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen". In Bezug auf das Grundwasser sind "alle signifikanten Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeit umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers schrittweise zu reduzieren", wobei die entsprechenden Maßnahmen nach Art. 17 II, IV, V WRRL zu ergreifen sind (Art. 4 I b)iii) WRRL). Zudem ist auf Art. 22 WRRL hinzuweisen, der die verschiedenen nach Inkrafttreten der Richtlinie innerhalb eines gewissen Zeitraums aufzuhebenden Rechtsakte auflistet, aber auch auf die (weiterhin) fortgeltenden Standards hinweist<sup>50</sup>.

Stellt man die verschiedenen hier relevanten Bestimmungen der Richtlinie in einen Gesamtzusammenhang, so ergibt sich für die hier aufgeworfene Frage, ob und inwieweit (präzise) Emissions- oder Immissionsgrenzwerte zu beachten sind, folgendes Bild:

- Grundsätzlich – d.h. vorbehaltlich des noch zu erwähnenden Verweises auf andere gemeinschaftliche Rechtsakte<sup>51</sup> – enthalten die Umweltziele *keine* solchen *Emissions- oder Immissionsgrenzwerte*. Auch Anhang V WRRL sind solche nicht zu entnehmen.
- Allerdings können bzw. sollen gemäß *Art. 16 I, VIII WRRL* solche Normen *vorgeschlagen und erlassen* werden; dies gilt insbesondere für die sog. "*prioritären Stoffe*", deren Liste von der Kommission ausgearbeitet und durch das EP und den Rat verabschiedet wurde<sup>52</sup> und nunmehr als Anhang X der Wasserrahmenrichtlinie figuriert (vgl. für Einzelheiten Art. 16 II-VII, XI WRRL)<sup>53</sup>. Damit ist der Wasserrahmenrichtlinie also selbst nur der Grundsatz der Festlegung von Grenzwerten und ggf. sonstigen Maßnahmen sowie einige hierbei zu beachtende Leitlinien<sup>54</sup> zu entnehmen, während die eigentlichen

<sup>49</sup> Vgl. im Einzelnen *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (80 f.).

<sup>50</sup> Hierzu im Einzelnen *Ruchay*, ZUR 2001, 115 (119 f.).

<sup>51</sup> Vgl. sogleich im Text.

<sup>52</sup> Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des EP und des Rates vom 20.11.2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der RL 2000/60/EG, ABl. 2001 L 331, 1 ff.

<sup>53</sup> Hierzu *Grimeaud*, EELR 2001, 125 (130 ff.), der auch auf den augenblicklichen Stand eingeht.

<sup>54</sup> Wozu aber nicht die Beachtung des Standards der besten verfügbaren Technik gehört. Hierzu noch unten C.III.2. (63 ff.).

materiellen Vorgaben erst in einem weiteren Schritt auf dem "normalen" Rechtsetzungsweg festgelegt werden, wobei Fristen vorgesehen sind (Art. 16 VIII WRRL). Diese Systematik impliziert dann auch, dass den Hinweisen auf die Beachtung dieser noch festzulegenden Grenzwerte in Art. 4 I a)iv), b)iii) WRRL kein eigenständiger Verpflichtungscharakter zukommt, ist sie doch vom Erlass der Tochterrichtlinien abhängig<sup>55</sup>. Immerhin aber bedeutet die Richtlinie auf der anderen Seite auch keine Abkehr vom Prinzip, (auch) Emissions- und Immissionsgrenzwerte auf gemeinschaftlicher Ebene festzulegen.

- Sodann ist Art. 22 VI WRRL zu entnehmen, dass die zur Durchführung der RL 76/464<sup>56</sup> erforderlichen *Qualitätsnormen* jedenfalls als Mindeststandard zu beachten sind. Allerdings wurden im Gefolge des Erlasses der RL 76/464 bekanntlich nicht sehr viele Tochterrichtlinien erlassen und die geregelten Werte sind eher "schwach" ausgestaltet<sup>57</sup>, so dass die konkrete Tragweite dieser Bestimmung beschränkt bleibt.
- Schließlich ist der Klarheit halber darauf hinzuweisen, dass in *anderen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen* enthaltene Grenzwerte selbstverständlich einzuhalten sind, was auch Art. 10 II WRRL ausdrücklich erwähnt.

## b) Ausnahmen

Art. 4 IV-VIII WRRL sehen Ausnahmebestimmungen unterschiedlichen Charakters von den Vorgaben des Art. 4 I WRRL vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, entweder dauerhaft oder zeitlich begrenzt weniger strenge Umweltziele anzustreben bzw. einzuhalten. Dabei kann zwischen Fristverlängerungen (aa) und Ausnahmen in Bezug auf Umweltziele selbst (bb) unterschieden werden<sup>58</sup>.

Bei allen Ausnahmebestimmungen sowie bei der schon erwähnten Bezeichnung von Oberflächenwasserkörpern als künstlich oder erheblich verändert<sup>59</sup> haben die Mitgliedstaaten dafür

---

<sup>55</sup> S. in diesem Zusammenhang auch noch Art. 16 VIII WRRL, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die prioritären Stoffe selbst Umweltqualitätsnormen und Begrenzungsmaßnahmen für die Hauptquellen der Einleitungen festzulegen, falls auf Gemeinschaftsebene keine Einigung über zu ergreifende Maßnahmen erzielt werden kann.

<sup>56</sup> RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976 L 129, 23.

<sup>57</sup> Vgl. oben C.I. (23 f.).

<sup>58</sup> Vgl. auch die Darstellung der Ausnahmen bei *Grimeaud*, EELR 2001, 88 (92 ff.), der allerdings – anders als hier – nach den zeitlichen Maßstäben differenziert.

<sup>59</sup> Oben C.II.3.a)dd) (33 f.).

Sorge zu tragen, dass die *Verwirklichung der Ziele der Richtlinie* in anderen Wasserkörpern innerhalb derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet wird; im Übrigen sind die (sonstigen) gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften zu beachten (Art. 4 VIII WRRL).

aa) Fristverlängerungen

Art. 4 IV WRRL ermöglicht es den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen die in Art. 4 I WRRL vorgesehenen *Fristen* (15 Jahre<sup>60</sup>) für *bestimmte "Wasserkörper"*<sup>61</sup> zu verlängern. Diese Verlängerung und die Gründe hierfür sind in den nach Art. 13 WRRL zu erstellenden Bewirtschaftungsplan<sup>62</sup> aufzunehmen. Da dieser der Kommission lediglich *mitgeteilt* werden muss (Art. 15 WRRL), wird den Mitgliedstaaten hier die Möglichkeit zugestanden, sich selbst einseitig – d.h. ohne ein irgendwie geartetes Genehmigungsverfahren – die Frist für die Verwirklichung der Umweltziele zu verlängern. Dies ändert aber auf der anderen Seite nichts daran, dass die in Art. 4 IV WRRL formulierten Voraussetzungen zwingender Natur sind und ihre Nichtbeachtung ggf. in einem Verfahren vor dem EuGH geltend gemacht und von diesem überprüft werden kann.

In materieller Hinsicht stellt Art. 4 IV WRRL folgende kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen für die Möglichkeit einer Fristverlängerung auf:

- Der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers darf sich nicht weiter *verschlechtern*.
- Nach "vernünftiger Einschätzung" lassen sich nicht alle erforderlichen Verbesserungen des Zustands des Wasserkörpers in der *vorgesehenen Frist* erreichen. Dies muss entweder auf der *fehlenden technischen Durchführbarkeit* (im Gefolge des Umfangs der notwendigen Verbesserungen), der *unverhältnismäßig hohen Kosten* oder den "*natürlichen Gegebenheiten*" beruhen<sup>63</sup>.
- Die Frist kann höchstens in derselben zeitlichen Frist wie *zwei weitere Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans* verlängert werden (also um 12 Jahre<sup>64</sup>, so dass die Frist zur Erreichung der Umweltziele insgesamt 27 Jahre beträgt), es sei denn eine Verwirkli-

---

<sup>60</sup> S.o. C.II.3.a) (30).

<sup>61</sup> Also sowohl Oberflächenwasserkörper als auch Grundwasserkörper, vgl. die Definitionen in Art. 2 Ziff. 10, 12 WRRL.

<sup>62</sup> Hierzu unten C.III.5. (51 ff.).

<sup>63</sup> Diese Begriffe sind normativ sehr vage, so dass sie den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen, der nur begrenzt gerichtlich überprüfbar sein dürfte, s. auch unten C.II.3.b)cc) (40).

<sup>64</sup> S. Art. 13 VII WRRL.

chung der Umweltziele ist aufgrund natürlicher Gegebenheiten auch innerhalb dieses Zeitraums nicht möglich.

Im Bewirtschaftungsplan sind die Maßnahmen zusammenzufassen, die für die Erreichung der Qualitätsziele in der vorgesehenen Frist als erforderlich angesehen werden; etwaige Verzögerungen und zusätzliche Maßnahmen sind dort ebenfalls aufzuführen.

## bb) Abweichungen von den Umweltzielen

### (1) Festlegung weniger strenger Umweltziele (Art. 4 V WRRL)

Nach Art. 4 V WRRL können die Mitgliedstaaten unter folgenden, kumulativ zu verstehenden Voraussetzungen für *bestimmte Wasserkörper weniger strenge Umweltziele* als die in Art. 4 I WRRL geforderten zugrunde legen:

- Das Erreichen der Umweltziele nach Art. 4 I WRRL wäre in der Praxis *nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer*, wobei dies entweder auf einer entsprechend *weitgehenden Beeinträchtigung des betreffenden Wasserkörpers durch menschliche Tätigkeit*<sup>65</sup> oder auf die *natürlichen Gegebenheiten* zurückzuführen sein muss.
- Es ist nicht möglich, die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen die jeweiligen menschlichen Tätigkeiten dienen, durch *andere Mittel* zu erreichen, die eine *wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption* darstellen.

Angesichts des Ausnahmecharakters dieser Bestimmung und ihres Sinns und Zwecks liegt es nahe, diese Voraussetzung so zu verstehen, dass *alle vernünftigerweise in Betracht kommenden*<sup>66</sup> Alternativen zur Erreichung der jeweiligen ökologischen bzw. sozioökonomischen Erfordernisse – nicht nur solche am Gewässer selbst – zu prüfen sind. Denn ausschlaggebend muss doch sein, dass eine bestimmte Zielsetzung erreicht werden kann; dann aber muss jedes alternative Mittel zur Erreichung dieses Ziels geprüft werden. Nur diese Sicht berücksichtigt auch, dass eine Abweichung von den Umweltzielen nach Art. 4 I WRRL eben die Ausnahme darstellen und nur dann ins Auge gefasst werden soll, wenn sie in Anbetracht übergeordneter Zielsetzungen unvermeidlich ist.

---

<sup>65</sup> Dabei wird auf die nach Art. 5 I WRRL durchzuführende Analyse Bezug genommen, in deren Rahmen u.a. eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Gewässer durchzuführen ist. Vgl. zu diesen Pflichten oben C.II.2. (28 f.).

<sup>66</sup> Ob und inwieweit eine Alternative vernünftigerweise in Betracht kommt, ist aufgrund der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, wobei die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit eine Rolle spielen können. In der Sache geht es hier darum, dass nicht – sozusagen global – alle auf der ganzen Erde möglicherweise in Betracht kommenden Alternativen einzubeziehen sind, sondern eben nur solche, die sich in Anbetracht von Art und Weise der verfolgten Ziele und des einzubeziehenden geographischen, politischen und sozialen Rahmens anbieten könnten.

- Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass bei *Oberflächengewässern* der *bestmögliche ökologische und chemische Zustand* erreicht wird und beim Grundwasser die *geringstmöglichen Veränderungen des guten Grundwasserzustands* erfolgen, dies unter Berücksichtigung der Auswirkungen, die nach vernünftigem Ermessen nicht hätten vermieden werden können.
- Jedenfalls erfolgt keine weitere *Verschlechterung* des Zustands des betreffenden Wasserkörpers.

Die auf dieser Grundlage gesetzten Ziele und die hierfür maßgeblichen Gründe sind im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen darzulegen.

## (2) Vorübergehende Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern (Art. 4 VI WRRL)

Führen *natürliche Ereignisse*, durch *höhere Gewalt* bedingte außergewöhnliche bzw. nicht vorhersehbare Umstände<sup>67</sup> oder unvorhersehbare Unfälle zu einer Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern, so ist dies nicht als ein Verstoß gegen die Vorgaben der Richtlinie anzusehen, sofern folgende materielle *Voraussetzungen kumulativ* erfüllt sind:

- Es handelt sich um eine "*vorübergehende*" *Verschlechterung*.
- Es werden alle *praktikablen Vorkehrungen* getroffen, um eine weitere *Verschlechterung* des Zustands des betreffenden Wasserkörpers zu verhindern und um die *Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie in anderen Wasserkörpern* nicht zu gefährden.
- In den *Bewirtschaftungsplänen* für das jeweilige Einzugsgebiet sind die Voraussetzungen für das Vorliegen solcher Umstände festzulegen und die hierfür maßgeblichen Indikatoren zu benennen.
- Die bei solchen außergewöhnlichen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen sind im *Maßnahmenprogramm* aufzuführen und dürfen nicht die *Wiederherstellung des Zustands des Wasserkörpers* nach dem Ende dieser Umstände gefährden.
- Sodann erfolgt eine jährliche *Überprüfung* der als außergewöhnlich oder unvorhersehbar einzuschätzenden Umstände, und es werden alle praktikablen Maßnahmen ergriffen, um den Zustand des Wasserkörpers so bald wie möglich wiederherzustellen.

Im Übrigen hat in dem jeweils nächsten aktualisierten Bewirtschaftungsplan eine zusammenfassende Darlegung der Auswirkungen der Umstände und der getroffenen bzw. noch zu tref

---

<sup>67</sup> Als Beispiele werden genannt: starke Überschwemmungen und lang anhaltende Dürren.

fenden Maßnahmen zu erfolgen.

### (3) Allgemeine Ausnahmen aufgrund veränderter Umstände (Art. 4 VII WRRL)

Die Ausnahmebestimmung des Art. 4 VII WRRL trägt dem Umstand Rechnung, dass gewisse *Änderungen der Umstände* eine Verschlechterung des Zustandes von Gewässern zur Folge haben können, ohne dass dies vernünftigerweise zu verhindern oder ökologisch notwendigerweise negativ zu bewerten ist. Allerdings erlaubt Art. 4 VII WRRL nicht allgemein eine Abweichung von den Umweltzielen bei veränderten Umständen, sondern stellt eine Reihe eingrenzender und kumulativ zu verstehender *Voraussetzungen* auf:

- Nur *bestimmte veränderte Umstände* erlauben jeweils bestimmte Abweichungen von den Umweltzielen, wobei zwei Gruppen zu unterscheiden sind:
  - Eine Verschlechterung des Zustandes von Oberflächen- oder Grundwasserkörpern sowie das Nichterreichen eines guten ökologischen Zustands bzw. ökologischen Potentials steht dann mit den Zielen der Richtlinie in Einklang, wenn die Ursachen in *Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers* oder in *Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern* zu suchen sind.
  - Hingegen können *neue "nachhaltige Entwicklungstätigkeiten"* des Menschen nur das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers rechtfertigen.
- Es sind alle *praktikablen Vorkehrungen* zu treffen, um die *negativen Auswirkungen* auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern.
- Die Gründe für die erwähnten Änderungen der Oberflächenwasserkörper oder des Grundwasserpegels sind von *übergeordnetem öffentlichen Interesse* bzw. der Nutzen, den die Verwirklichung der an sich maßgebenden Umweltziele für Umwelt und Gesellschaft hätte, wird durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen.
- Die Ziele, denen die Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können nicht durch *andere Mittel*, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden, dies aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder im Gefolge unverhältnismäßiger Kosten.

Auch bei diesem Ausnahmegrund sind die maßgeblichen Umstände im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen darzulegen.

cc) Bewertung

Abgesehen von der sich aufdrängenden Regelung für unvorhergesehene Umstände (Art. 4 VI WRRL) – die letztlich eine Art Notstandsklausel darstellt und in der Sache kaum zu vermeiden ist – stoßen die in der Richtlinie vorgesehenen übrigen Ausnahmebestimmungen auf erhebliche *Bedenken*. Diese beruhen in erster Linie darauf, dass die Voraussetzungen für das Eingreifen dieser "Sonderlösungen" zwar in den einschlägigen Bestimmungen abschließend formuliert sind, aber weitgehend sehr offen und *wenig präzise formuliert* sind und daher eine *sehr geringe normative Dichte* aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Formulierungen in Art. 4 VII WRRL ("nachhaltige Entwicklungstätigkeiten", Vorliegen eines "übergeordneten öffentlichen Interesses")<sup>68</sup>. Vor diesem Hintergrund dürfte den Mitgliedstaaten bei allen erörterten Ausnahmebestimmungen ein *weiter Gestaltungsspielraum* zustehen, dessen mögliche Gefahren – Unterlaufen der Verwirklichung des an sich grundsätzlich maßgeblichen Ziels eines guten Zustands der Gewässer – auch nicht durch ein Genehmigungsverfahren abgeschwächt werden. In der Sache werden den Mitgliedstaaten hier letztlich eine ganze Reihe von Optionen geboten, um – zumindest für bestimmte Wasserkörper – die an sich maßgeblichen Umweltziele dann doch nicht einzuhalten, dies zumindest vorübergehend. Insgesamt ist daher die Befürchtung nicht ganz von der Hand zu weisen, die Richtlinie ermögliche letztlich das Bilden einer Art "Flickenteppich"<sup>69</sup> in Bezug auf die Einhaltung der in Art. 4 I WRRL grundsätzlich vorgesehenen Umweltziele.

c) Zur rechtlichen Tragweite der allgemeinen Umweltziele

Die in Art. 4 I WRRL formulierten Umweltziele sind grundsätzlich *rechtlich verbindlich*. Dies folgt schon aus Art. 249 EGV, wonach die Richtlinien hinsichtlich der mit ihnen verfolgten Zielsetzungen für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Fraglich könnte jedoch sein,

---

<sup>68</sup> S. in diesem Zusammenhang auch *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (83 f.), der hier gar den Ausdruck "kaba-rettistisch" verwendet. Auf den hier sehr weiten und wohl nur begrenzt justiziablen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten weist auch *Meinken*, Emissions- versus Immissionsorientierung, 165, hin.

<sup>69</sup> Vgl. den Ausdruck in diesem Zusammenhang bei *Seidel*, Gewässerschutz, 172, in Bezug auf die Fristen.

wie weit diese rechtliche Verbindlichkeit inhaltlich geht, m.a.W., *welche Aspekte des Art. 4 I WRRL* nun genau als solche rechtlich verbindlich sind. In Betracht kommen zunächst zwei (entgegengesetzte) Ansätze<sup>70</sup>:

- Einerseits könnte den Umweltzielen selbst insofern eine rechtsverbindliche Wirkung zukommen, als die Mitgliedstaaten in jedem Fall – abgesehen von den ausdrücklich in Art. 4 IV-VII WRRL vorgesehenen Ausnahmen – die *Verwirklichung der Umweltziele* sicherzustellen haben<sup>71</sup>. Für diese – übrigens offenbar vom Parlament vertretene<sup>72</sup> – Sicht könnte sprechen, dass die Umweltziele das materielle "Herzstück" der Wasser-Rahmenrichtlinie darstellen und es die Effektivität dieses Rechtsaktes erfordere, dass die in Art. 4 I WRRL formulierten Zielsetzungen jedenfalls zu verwirklichen seien. Auch könnten im Falle der fehlenden Verbindlichkeit der zu erreichenden "Endziele" die Umweltziele nicht effektiv verwirklicht werden und die rechtliche Tragweite ihrer Fest-schreibung erschöpfte sich letztlich in einer Art Absichtserklärung, dass man gedenke, auf die Verwirklichung dieser Zielsetzungen hinzuarbeiten. Schließlich könnte noch auf die Ausnahmetatbestände hingewiesen werden, die aus systematischer Sicht an sich nur Sinn machten, wenn schon die Verwirklichung der Umweltziele verbindlich ist, wäre es doch ansonsten nicht notwendig gewesen, diesbezügliche Ausnahmen ausdrücklich vor-zusehen.
- Andererseits könnte auch an den Wortlaut des Art. 4 I WRRL angeknüpft werden<sup>73</sup>. In den verschiedenen Absätzen wird nämlich jeweils parallel formuliert, dass die Mitglied-staaten die Wasserkörper schützen, verbessern und sanieren, mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie den jeweils maßgeblichen Zustand der Gewässer zu erreichen. Diese Formulierung könnte nun dahingehend ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten sich nur zu *bemühen* hätten, die in dieser Bestimmung formulierten

---

<sup>70</sup> Nicht zu überzeugen vermag aber jedenfalls der Ansatz von *Seidel*, Gewässerschutz, 174: Er hält die Verpflichtung zur Verwirklichung der Umweltziele als solche für zwingend, verneint aber ihre Justiziabi-lität mit dem Argument, wenn die Mitgliedstaaten nur auf die Ziele "hinwirken" sollen, könne jedenfalls das Ergebnis nicht gerichtlich nachgeprüft werden. Nicht zu überzeugen vermag hier schon der grund-sätzliche Ansatz der Trennung von Verbindlichkeit und Justiziabilität: Wenn eine gemeinschaftsrechtli-che Bestimmung bindend ist, muss sie auch justizabel sein, ist der EuGH doch zur Wahrung und An-wendung des Rechts verpflichtet (Art. 219 EGV). Der Umstand, dass Organen oder Mitgliedstaaten ggf. Gestaltungsspielräume zuzugestehen sind, ändert hieran nichts.

<sup>71</sup> So i.Erg. wohl *Appel*, ZUR 2001, 129 (133), der davon spricht, dass es sich bei den Umweltzielen "nicht um bloße Richt- oder Orientierungswerte, sondern um rechtlich verbindliche Vorgaben, die zwingend einzuhalten sind", handle. In diese Richtung wohl auch *Caspar*, DÖV 2001, 529 (532).

<sup>72</sup> Vgl. DNR, EU-Rundschreiben 5/2001, 11.

<sup>73</sup> Wobei sich offenbar der Rat diese Argumentation zu Eigen gemacht hat, vgl. DNR, EU-Rundschreiben 5/2001, 11. Zweifelnd in Bezug auf die rechtliche Verbindlichkeit der Umweltziele auch *Grimeaud*, EELR 2001, 41 (46, 50 f.), der dies aber wohl bedauert.

Zielsetzungen zu verwirklichen. Gelingt ihnen dies jedoch nicht, wäre nach dieser Sichtweise kein Verstoß gegen die Vorgaben der Richtlinie anzunehmen.

Der zuletzt genannte Ansatz überzeugt insoweit, als es tatsächlich schwierig erscheint, die Mitgliedstaaten in quasi absoluter Form auf das Erreichen eines Ziels zu verpflichten, und auch das Wortlautargument ist durchaus einsichtig. Allerdings werden dadurch nicht die für die Verbindlichkeit der Umweltziele angeführten Argumente entkräftet: Vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck des Art. 4 I WRRL und dem systematischen Zusammenhang mit den Ausnahmebestimmungen ist es tatsächlich wohl kaum vertretbar, die Umweltziele nur als eine Art Absichtserklärung aufzufassen. Damit liegt es nahe, die aufgeworfene Frage durch einen vermittelnden Ansatz zu lösen: Zwar ist die sich aus Art. 4 I WRRL ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten nicht insofern ergebnisbezogen, als auf jeden Fall das Umweltziel selbst erreicht werden muss, so dass es also *nicht* um eine Art "*Erfolgs- oder Ergebnisverpflichtung*" geht; die grundsätzliche Verbindlichkeit der Zielsetzungen als solche legt es aber nahe, dass die Umweltziele insofern *verbindlich* sind, als die Mitgliedstaaten *alle Maßnahmen* zu ergreifen haben, die auf der Grundlage einer normalen, vernünftigerweise zu erwartenden Entwicklung *notwendig sind, um die Umweltziele zu verwirklichen*. M.a.W.: Die mitgliedstaatlichen Schutz-, Verbesserungs- und Sanierungsmaßnahmen sind so auszugestalten, dass bei normalem Lauf der Dinge die Umweltziele erreicht werden. Diese Auslegung trägt auch dem schon erwähnten Zusammenhang mit den Ausnahmeklauseln Rechnung: Art. 4 V WRRL stellt nämlich darauf ab, dass das Erreichen der Umweltziele "in der Praxis nicht möglich ist", und Art. 4 VII WRRL nimmt auf das "Nichterreichen" des jeweils geforderten Zustands aufgrund bestimmter veränderter Umstände Bezug. Diese Regelungen dürften damit in der Sache davon ausgehen, dass ansonsten eben diejenigen Maßnahmen zu ergreifen sind, die das Erreichen der Umweltziele gerade (normalerweise) sicherzustellen vermögen.

Der hier vertretene Ansatz trägt damit der Systematik des Art. 4 WRRL Rechnung und steht mit dem Wortlaut des Art. 4 I WRRL in Einklang: Die Formulierung "mit dem Ziel, einen bestimmten Zustand zu erreichen" kann nämlich durchaus auch so ausgelegt werden, dass gerade die Maßnahmen zu treffen sind, die die relevanten Zielsetzungen grundsätzlich zu verwirklichen vermögen. Ausnahmen betreffen dann die Bereiche, bei denen schon von vornherein die Zielverwirklichung aussichtslos oder aufgrund geänderter Umstände nicht (mehr) sinnvoll erscheint.

#### d) Form der Umsetzung

Angesichts des zwingenden Charakters der Umweltziele im aufgezeigten Sinn müssen diese in einem nach außen wirksamen Rechtsakt, also einem Gesetz im formellen oder materiellen

Sinn, umgesetzt werden. Gleiches gilt für die in Anhang V enthaltenen Angaben, da dieser die Zielvorgaben des Art. 4 I WRRL in rechtsverbindlicher Weise konkretisiert<sup>74</sup>. Für eine rechtsförmliche Umsetzung spricht auch der Umstand, dass die Umweltziele zumindest teilweise auch klagefähige Rechtspositionen Einzelner zu begründen vermögen bzw. solche im Rahmen der Umsetzung zu gewähren sind, da die Erhaltung der Gewässerqualität häufig auch im Interesse Einzelner, die hiervon auch betroffen sein können, liegt. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist nämlich gerichtlicher Zugang immer schon dann zu gewähren, wenn die Zielsetzung der fraglichen Bestimmung insofern personal ausgerichtet ist, als sie auch den Schutz personenbezogener Rechtsgüter zum Ziel und Gegenstand hat bzw. haben muss, so dass in der Sache von einer "normativen Interessentenklage" auszugehen ist<sup>75</sup>.

Hiergegen kann auch nicht geltend gemacht werden, die Umweltziele seien als solche nicht hinreichend bestimmt und ihnen komme nur ein "programmatischer Charakter" zu<sup>76</sup>. Denn ausschlaggebend ist ja nicht, ob bereits die Richtlinienbestimmung hinreichend bestimmt ist; dieser Gesichtspunkt spielt nur für die Frage der unmittelbaren Wirksamkeit eine Rolle<sup>77</sup>. Dass aber im Rahmen der Umsetzung die Umweltziele hinreichend genau festzulegen sind, ergibt sich schon daraus, dass sie ja den Ausgangspunkt für die Bestimmung der konkret zu ihrer Verwirklichung zu ergreifenden Maßnahmen – die in den sogenannten Maßnahmenprogrammen festzulegen sind<sup>78</sup> – bilden.

#### 4. Maßnahmenprogramme

Art. 11 WRRL ist die Verpflichtung zu entnehmen, zur *Verwirklichung der in Art. 4 WRRL aufgeführten Ziele* für jede Flussgebietseinheit bzw. für den in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit sog. *Maßnahmenprogramme* aufzustellen.

Bezugspunkte der Maßnahmenprogramme sind also grundsätzlich die *Flussgebietseinheiten*,

---

<sup>74</sup> Ebenso *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (245).

<sup>75</sup> M.a.W. muss die jeweilige Bestimmung also zumindest auch Interessen Einzelner schützen wollen. Dies ist etwa schon dann der Fall, wenn eine Bestimmung in allgemeiner Form den Gesundheitsschutz der Bevölkerung bezweckt. Auf Einzelheiten der sehr komplexen Problematik, ob und unter welchen Voraussetzungen aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben gerichtlich durchsetzbare Rechte Einzelner zu begründen sind, kann hier jedoch nicht eingegangen werden. Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-298/95 (Kommission/Deutschland), Slg. 1996, I-6747. Ausführlich zur Problematik m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung *Epiney*, VVDStRL 61, 362 (386 ff.).

<sup>76</sup> So aber offenbar *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (246), unter Berufung auf EuGH, Rs C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della Cava/Regione Lombardia), Slg. 1994, I-483, der aber gleichwohl aus anderen Gründen (Art. 4 I WRRL enthalte eben zwingende Zielvorgaben) für eine rechtssatzförmliche Umsetzung des Art. 4 WRRL eintritt.

<sup>77</sup> Deshalb kann auch aus EuGH, Rs C-236/92 (Comitato di coordinamento per la difesa della Cava/Regione Lombardia), Slg. 1994, I-483, für die hier zentrale Fragestellung nichts abgeleitet werden.

<sup>78</sup> Unten C.II.4. (43 ff.).

unabhängig von den Grenzziehungen der politischen Einheiten, wie z.B. Departemente oder Länder. Allerdings können die Mitgliedstaaten in den Maßnahmenprogrammen auf nationale Rechtsvorschriften – deren Geltungsbereich das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats umfasst – verweisen oder Maßnahmen ergreifen bzw. vorsehen, die für alle in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Flussgebietseinheiten gelten (sollen). Hieraus ergibt sich im Übrigen – wie auch Art. 11 I WRRL ausdrücklich festhält –, dass die Mitgliedstaaten im Falle internationaler Flussgebietseinheiten nur für den in ihr Hoheitsgebiet fallenden Teil der Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm aufzustellen haben. Insofern wird also für internationale Flussgebietseinheiten die ansonsten notwendige Anknüpfung an die Flussgebietseinheiten relativiert<sup>79</sup>.

In materieller Hinsicht müssen die Maßnahmenprogramme einen gewissen Mindestinhalt ("grundlegende Maßnahmen") aufweisen, der in Art. 11 III WRRL umschrieben wird (a). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten ggf. auch sog. "ergänzende Maßnahmen" zu treffen (b). Ganz allgemein ist ein "Verschlechterungsverbot" zugrunde zu legen (c), und es sind bestimmte Fristen zu beachten (d). Schließlich ist – auch im Zusammenhang mit der (Form der) Umsetzung – nach der (vorzusehenden) Verbindlichkeit der in den Plänen zu treffenden Maßnahmen zu fragen (e).

#### a) Grundlegende Maßnahmen

Art. 11 III WRRL zählt im Einzelnen diejenigen Maßnahmen auf, die jedenfalls als Mindestanforderungen in die Maßnahmenprogramme aufzunehmen und zu beachten sind. Dabei kann zwischen sechs Kategorien unterschieden werden.

##### aa) Beachtung geltender gemeinschaftlicher Gewässerschutzvorschriften

Die Maßnahmenprogramme sollen auch dazu dienen, die Umsetzung und tatsächliche Beachtung *geltender gemeinschaftsrechtlicher Anforderungen* sicherzustellen.

So haben die Mitgliedstaaten nach Art. 11 III a) WRRL zunächst diejenigen Maßnahmen vorzusehen, die für die Einhaltung *geltender gemeinschaftlicher Gewässerschutzvorschriften* notwendig sind. Diese Bestimmung ist daher im Zusammenhang mit Art. 10 und Anhang VI

---

<sup>79</sup> S. noch in Bezug auf die Kooperationspflichten bei internationalen Flussgebietseinheiten u. C.II.7. (59 f.).

Teil A WRRL zu sehen. Im Einzelnen ist in erster Linie auf folgende Anforderungen bzw. gemeinschaftliche Rechtsakte hinzuweisen:

- Nach Art. 10 WRRL ist ein sog. *"kombinierter Ansatz"* zugrunde zu legen. D.h., die gemäß bzw. in den einschlägigen Rechtsakten (RL 96/61<sup>80</sup>, RL 91/271<sup>81</sup>, RL 91/676<sup>82</sup>, die in Anhang IX genannten Richtlinien<sup>83</sup>, ggf. die nach Art. 16 WRRL erlassenen Richtlinien sowie alle sonstigen einschlägigen Richtlinien) definierten oder zu definierenden Emissionsgrenzwerte – wobei diese Richtlinien, insbesondere die IVU-Richtlinie, nicht alle selbst Emissionsgrenzwerte, sondern teilweise nur Vorgaben zu ihrer Bestimmung enthalten – sind festzulegen bzw. durchzuführen. Können auf dieser Grundlage aber die in den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben<sup>84</sup> festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht erreicht werden, sind zusätzliche Emissionsbegrenzungen vorzusehen, so dass die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können (Art. 10 II, III WRRL). Damit werden also – im Gegensatz zur RL 76/464 – *Emissions- und Immissionsgrenzwerte kombiniert*; beide Arten von Grenzwerten sind einzuhalten<sup>85</sup>.
- Anhang VI Teil A zählt eine Reihe von Richtlinien<sup>86</sup> auf, deren *Anforderungen in die Maßnahmenprogramme einzubeziehen* sind, deren Einhaltung also durch die Maßnahmenprogramme sicherzustellen ist. M.a.W. sollen die für die Umsetzung der in den be-

---

<sup>80</sup> RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), ABl. 1996 L 257, 26.

<sup>81</sup> RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (Kommunalabwasserrichtlinie), ABl. 1991 L 135, 40.

<sup>82</sup> RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991 L 375, 1.

<sup>83</sup> Hier geht es um die in den Tochterrichtlinien der RL 76/464 festgelegten Emissions- und Immissionsgrenzwerte. Im Einzelnen werden im Anhang IX folgende Richtlinien aufgeführt: RL 82/176 über Quecksilberableitungen, ABl. 1982 L 81, 29; RL 83/513 über Cadmiumableitungen, ABl. 1983 L 291, 1; Quecksilberrichtlinie, RL 84/156, ABl. 1984 L 74, 49; RL 84/491 über Ableitungen von Hexachlorcyclohexan, ABl. 1984 L 274, 11; RL 86/280 über die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe, ABl. 1986 L 181, 16.

<sup>84</sup> Die in Anhang IX WRRL genannten Richtlinien oder andere einschlägige gemeinschaftliche Richtlinien.  
<sup>85</sup> Deshalb auch *"kombinierter Ansatz"*. Vgl. hierzu und zu anderen möglichen Ansätzen *Epiney*, in: *Qualitätsorientierung*, 77 (86 ff.). Allerdings führt dies aufgrund der Begrenzung der materiellen Bezugspunkte nicht dazu, dass die Mitgliedstaaten ausnahmslos ein solches Modell zugrundelegen müssen. Vgl. im Einzelnen *Meinken*, *Emissions- versus Immissionsorientierung*, 157 ff.

<sup>86</sup> Es handelt sich um folgende Richtlinien: RL 76/160 über die Qualität der Badegewässer, ABl. 1976 L 31, 1; RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie), ABl. 1979 L 103, 1; RL 80/778 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie), ABl. 1980 L 229, 11; RL 96/82 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Sevesorichtlinie II), ABl. 1997 L 10, 13; RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ABl. 1985 L 175, 40; RL 86/287 über Klärschlamm, ABl. 1986 L 181, 6; RL 91/271 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. 1991 L 135, 40; RL 91/414 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. 1992 L 170, 40; RL 91/676 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie), ABl. 1991 L 375, 1; RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Habitatrichtlinie), ABl. 1992 L 206, 7; RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), ABl. 1996 L 257, 26.

treffenden Richtlinien aufgestellten Vorgaben notwendigen Maßnahmen in die Programme nach Art. 11 WRRL aufgenommen werden.

Die Wasserrahmenrichtlinie geht damit davon aus, dass die Gesamtheit der auf den Gewässerschutz bezogenen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auch insofern Eingang in die Maßnahmenprogramme finden muss, als die dort vorgesehenen Maßnahmen die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen sicherzustellen haben. Allerdings ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass in den Maßnahmenprogrammen auch auf nationale Rechtsvorschriften Bezug genommen werden kann, deren Anwendungsbereich sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates erstreckt (Art. 11 I WRRL). Damit ist es also möglich, dass im Maßnahmenprogramm auf bereits bestehende Rechtsvorschriften verwiesen wird, jedoch nur soweit nationale Bestimmungen betroffen sind.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang noch auf Art. 22 WRRL hingewiesen: Diese Bestimmung zählt die nach Ablauf einer gewissen Zeit nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie außer Kraft tretenden Rechtsakte auf. Neben einigen bestimmte Qualitätsanforderungen an gewisse Gewässer in Abhängigkeit von ihrer Nutzung betreffenden Rechtsakten handelt es sich hier vor allem um die RL 76/464 und 80/68, deren Ansätze durch die Wasserrahmenrichtlinie überholt sind. Dabei sind gerade in Bezug auf die RL 76/464 einige Übergangsbestimmungen zu beachten (Art. 22 III, VI WRRL).

Zu erwähnen ist sodann Art. 11 III d) WRRL, der auf die Verpflichtungen im Hinblick auf zur *Trinkwassergewinnung bestimmte Gewässer* (Art. 7 WRRL) Bezug nimmt. Im Ergebnis werden die Mitgliedstaaten hier verpflichtet, die Einhaltung der Anforderungen der RL 80/778<sup>87</sup> sicherzustellen bzw. auf diesbezügliche Maßnahmen zu verweisen und eine Qualitätsverschlechterung der zur Gewinnung von Trinkwasser bestimmten Gewässer zu verhindern.

#### bb) Bewirtschaftungsbezogene Maßnahmen

Art. 11 III b), c) WRRL nehmen auf *Maßnahmen zur Förderung einer effizienten und nachhaltigen Wassernutzung*, auch im Hinblick auf die Verfolgung der in Art. 9 WRRL formulierten Zielsetzungen (Deckung der Kosten für Wasserdienstleistungen) Bezug, wobei die materiellen Anforderungen an die in das Programm aufzunehmenden Maßnahmen allerdings nicht näher spezifiziert werden.

---

<sup>87</sup> RL 80/778 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie), ABl. 1980 L 229, 11, in der durch die RL 98/83 (ABl. 1998 L 330, 32) geänderten Fassung.

cc) Maßnahmen zum Schutz der Wasserquantität

Nach Art. 11 III e), f) WRRL haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur *Begrenzung der Entnahme von Oberflächenwasser und Grundwasser*, der *Aufstauung* von Oberflächenwasser, aber auch von künstlichen Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern vorzusehen, die insbesondere entsprechende vorherige *Genehmigungspflichten* umfassen müssen. Ansonsten sind auch hier die zu ergreifenden Maßnahmen nicht näher spezifiziert.

dd) Regelung von Einleitungen über Punktquellen oder diffuse Quellen

Nach Art. 11 III g), h) WRRL haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen vorzusehen, um bei möglicherweise Verschmutzungen verursachenden *Punktquellen* oder *diffusen Quellen Einleitungen* zu *verhindern* bzw. zu *regeln*. Diesen Bestimmungen können jedoch *keine präzisen Vorgaben* über die genau nun zu treffenden bzw. in das Programm aufzunehmenden Maßnahmen entnommen werden. Es wird nur der Grundsatz irgendwie gearteter Emissionsbegrenzungen stipuliert: Bei Punktquellen sind "vorherige Regelungen" (z.B., aber nicht zwingend, Genehmigungserfordernisse oder Registrierungen der Schadstoffeinleitung) einzuführen, und bei diffusen Quellen wird nur allgemein auf "Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen" Bezug genommen; "vorherige Regelungen" sind nur als Möglichkeit erwähnt.

Damit wird weder genau bestimmt, auf welche Weise Emissionen zu verhindern oder zu begrenzen sind, noch materiell festgelegt, nach welchem Standard (z.B. "beste verfügbare Technik") dies zu geschehen hat.

ee) Spezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz

Direkte Einleitungen von Schadstoffen in das Grundwasser sind grundsätzlich zu verbieten, wobei aber gewisse, abschließend aufgeführte Ausnahmen zu beachten sind (Art. 11 III j) WRRL). Die Einleitungen dürfen jedenfalls die Erreichung der Umweltziele nicht gefährden.

Diese relativ präzise umschriebenen Ausnahmen sind wohl in erster Linie vor dem Hintergrund praktischer Erwägungen zu sehen und betreffen bestimmte begrenzte Einleitungen bei spezifischen Nutzungs-

arten, wie z.B. Bergbau oder Erdgas, sowie bei Hoch- und Tiefbauarbeiten. Im Übrigen fällt die Parallelität dieser Bestimmungen mit den entsprechenden Vorschriften der RL 80/68<sup>88</sup> auf.

#### ff) Sonstige Maßnahmen

In eher allgemeiner Form werden sodann noch weitere Maßnahmen erwähnt:

- Gemäß Art. 11 III k) WRRL sind Maßnahmen zur Beseitigung der *Verschmutzung* von Oberflächenwasser durch sog. "*prioritäre Stoffe*"<sup>89</sup> zu treffen, dies im Einklang mit ggf. nach Art. 16 WRRL beschlossenen gemeinschaftlichen Rechtsakten. Sodann ist auch gegen die Verschmutzung durch andere Stoffe vorzugehen, die die Erreichung der nach Art. 4 WRRL festgelegten Umweltziele "verhindern würde"; bei einer "Gefährdung" sind offenbar nicht zwingend Maßnahmen zu ergreifen.
- Sodann sind alle "erforderlichen Maßnahmen" zu treffen, um Freisetzungen von signifikanten Mengen an Schadstoffen aus *technischen Anlagen* zu verhindern und den Folgen *unerwarteter Ereignisse* (z.B. Überschwemmungen) vorzubeugen bzw. begegnen zu können (Art. 11 III l) WRRL).
- Art. 11 III i) WRRL enthält darüber hinaus noch eine "*Auffangvorschrift*" in dem Sinn, dass bei allen, von den übrigen Ziffern des Art. 11 III WRRL nicht erfassten sonstigen signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserzustand (die nach Art. 5 i.V.m. Anhang II WRRL ermittelt wurden) geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, insbesondere solche, die sicherstellen, dass die hydromorphologischen Bedingungen der Wasserkörper so beschaffen sind, dass die anzustrebenden Zustände erreicht werden können. In Betracht zu ziehen sind hier insbesondere Registrierungs- und/oder Genehmigungserfordernisse.

#### b) Ergänzende Maßnahmen

Können die angeführten "grundlegenden Maßnahmen" die Erreichung der nach Art. 4 WRRL festgelegten *Umweltziele nicht gewährleisten*, können bzw. müssen zusätzliche (eben "ergänzende") Maßnahmen ergriffen werden; darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten frei, er-

---

<sup>88</sup> RL 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980 L 20, 43.

<sup>89</sup> Vgl. Art. 16 II WRRL.

gänzende Maßnahmen ganz allgemein zur Verbesserung des Zustands der Gewässer zu ergreifen (Art. 11 IV WRRL).

Anhang VI Teil B WRRL ist eine nicht abschließende Liste von allgemein umschriebenen Maßnahmen zu entnehmen, die ergriffen werden können.

Art. 11 IV WRRL sind keine weiteren Elemente für die Voraussetzungen zu entnehmen, unter denen die Mitgliedstaaten zur Ergreifung solcher, und ggf. welcher, "ergänzender Maßnahmen" verpflichtet sind.

c) Verschlechterungsverbot

Das schon in Art. 4 WRRL erwähnte *Verschlechterungsverbot*<sup>90</sup> wird in Art. 11 VI WRRL nochmals aufgegriffen und teilweise im Anwendungsbereich erweitert: Danach haben die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der in den Programmen vorgesehenen grundlegenden Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Meeresgewässer nicht zusätzlich und die Oberflächengewässer "unter keinen Umständen" direkt oder indirekt zusätzlich verschmutzt werden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Umsetzung dieser Anforderung zu einer stärkeren Verschmutzung der "Umwelt insgesamt" führte. Der Begriff der "Umwelt insgesamt" und die Voraussetzungen, unter denen eine Verschlechterung des Gewässerzustandes anzunehmen ist, werden allerdings nicht näher umschrieben, so dass die genaue Tragweite dieser Verpflichtung relativ vage bleibt. Immerhin kommt gerade durch die Bezugnahme auf die Meeresgewässer zum Ausdruck, dass die Einhaltung der sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen nicht zum Schaden der Qualität des Meerwassers reichen soll, etwa indem bislang in das Süßwasser erfolgte Einleitungen in Meeresgewässer "umgeleitet" werden oder indem das Meer als "Senke" für besonders persistente oder akkumulative Stoffe "genutzt" wird, so dass zwar die Qualitätsziele in Fließgewässern eingehalten werden, aber in Meeresgewässern ökologische Schäden in Kauf genommen werden.

---

<sup>90</sup> S.o. C.II.3.a)aa) (30 ff.).

#### d) Fristen

Die Maßnahmenprogramme sind gemäß Art. 11 VII WRRL spätestens *neun Jahre* nach Inkrafttreten der Richtlinie aufzustellen, und die Gesamtheit der vorgesehenen Maßnahmen muss spätestens *zwölf Jahre* nach Inkrafttreten der Richtlinie umgesetzt sein.

Fraglich bleibt, ob auf diese Weise die Umweltziele tatsächlich innerhalb der vorgesehenen Frist von 15 Jahren verwirklicht werden können, wenn die hierzu erforderlichen Maßnahmen erst drei Jahre vorher greifen werden<sup>91</sup>.

#### e) Verbindlichkeit der Maßnahmenprogramme und Umsetzung

Die Maßnahmenprogramme sind nach Art. 11 I WRRL durch die hierfür zuständigen Organe "festzulegen", und Art. 11 WRRL bestimmt – wie dargestellt – den Mindestinhalt der Maßnahmenprogramme, die im Übrigen die Verwirklichung der Umweltziele des Art. 4 WRRL sicherstellen sollen. Aus diesem Gesamtzusammenhang und dem damit zum Ausdruck kommenden Sinn und Zweck der Maßnahmenprogramme folgt, dass die Verpflichtung zu ihrer Festlegung gemäß den Anforderungen des Art. 11 WRRL unbedingt ist und das "Ob" und "Wie" ihrer Festlegung gerichtlich überprüft werden kann. Eine unzureichende Erstellung oder Anwendung der Programme stellt damit eine Vertragsverletzung dar.

Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, welcher Grad an Verbindlichkeit den Maßnahmen selbst zukommen muss und wie die Verpflichtung zur Erstellung der Programme in innerstaatliches Recht umzusetzen ist. Die *Maßnahmenprogramme* selbst müssen *nicht in der Form eines Rechtssatzes* angenommen werden<sup>92</sup>. Dies ergibt sich zunächst schon aus Art. 11 I 2 WRRL, der die Möglichkeit des Verweizens auf Rechtsvorschriften vorsieht, so dass offenbar die Maßnahmenprogramme selbst nicht zwingend Rechtssätze darstellen müssen. Dieser Ansatz wird aber auch durch einen Blick auf Inhalt, Sinn und Zweck der Maßnahmenprogramme bestätigt: Es geht hier offenbar um eine gesamthafte Darstellung und damit auch Koordination innerhalb der Flussgebietseinheiten derjenigen Maßnahmen, die zur Erreichung der Umweltziele des Art. 4 WRRL notwendig sind. Damit stellen die Maßnahmenprogramme

---

<sup>91</sup> S. auch die diesbezüglichen Zweifel bei *Seidel*, Gewässerschutz, 182.

<sup>92</sup> A.A. aber offenbar *Appel*, ZUR 2001, 129 (136), der aber u.E. nicht hinreichend zwischen dem Grundsatz des Erlasses des Planes, seiner Ausarbeitung selbst und den Maßnahmen, die im Plan aufzuführen sind und auf die verwiesen werden kann, differenziert. Gegen eine Pflicht, auch das Maßnahmenprogramm

also in erster Linie planerische Instrumente dar, deren einzelne Elemente gemeinsam die Verwirklichung der gesetzten Ziele sicherstellen sollen. Wenn dies aber so ist, dann bedarf das Programm selbst nicht zwingend des Erlasses in Form eines Rechtssatzes; insofern können die Maßnahmenprogramme auch als vorbereitende oder zusammenfassende Instrumente betrachtet werden, deren Erstellung zwar eine eigenständige Verpflichtung darstellt, deren Inhalt sich jedoch letztlich auf die Zusammenfassung anderweitig geregelter Maßnahmen beschränkt bzw. beschränken kann und insofern keine eigenständige Natur aufweist.

Hiervon zu unterscheiden sind jedoch die *einzelnen Maßnahmen, auf die im Programm Bezug* genommen wird: Diese müssen größtenteils sehr wohl in *Gesetzesform* umgesetzt werden, da sie teilweise Rechte und Pflichten Einzelner begründen können, teilweise aber auch zwingende materiell-rechtliche Grundsätze zu statuieren sind, bei denen die Rechtsklarheit und -sicherheit eine rechtsförmliche Umsetzung nahelegen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Inhalte der Maßnahmenprogramme, die auf die Einhaltung von Emissions- oder Immissionsgrenzwerten Bezug nehmen (Art. 11 III a), d), k) WRRL), aber auch für solche, nach denen eigenständige Verpflichtungen zu begründen sind, wie etwa Einleitungsbegrenzungen (Art. 11 e)-j) WRRL).

Schließlich ist die *Pflicht* und die *Zuständigkeit zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme selbst* durch einen *Rechtssatz* umzusetzen<sup>93</sup>. Denn angesichts der zentralen Rolle des Maßnahmenprogrammes für die Sicherstellung der Verwirklichung der Umweltziele des Art. 4 WRRL geht es hier um eine eigenständige Verpflichtung im Zusammenhang mit der Durchsetzung der ihrerseits verbindlichen Umweltziele, die schon aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit rechtssatzförmlich umzusetzen ist.

## 5. Bewirtschaftungspläne

Nach Art. 13 WRRL haben die Mitgliedstaaten für die Erstellung sog. Bewirtschaftungspläne zu sorgen. Diese sind grundsätzlich<sup>94</sup> für jedes *Einzugsgebiet* zu erstellen, wobei aber eine Zusammenfassung nach den Flussgebietseinheiten zu erfolgen hat (Art. 13 I WRRL).

Der jedenfalls in diese Pläne aufzunehmende *Inhalt* ergibt sich aus Anhang VII (Art. 13 IV WRRL). Hervorzuheben sind folgende Aspekte:

---

selbst als Rechtssatz zu formulieren, *Spillecke*, in: *Gewässerschutz*, 5/1 (5/7); *Caspar*, DÖV 2001, 529 (536 f.).

<sup>93</sup> I.Erg. ebenso *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248).

<sup>94</sup> Zu den Koordinierungspflichten der Art. 13 II, III WRRL noch sogleich unten im Text.

- Die *Merkmale der Flussgebietseinheit* sind gemäß Art. 5 und Anhang II zu *beschreiben*, unter Einschluss von "Kartierungen".
- Die "*signifikanten*" *Belastungen* und *anthropogenen Einwirkungen* auf den Zustand von Oberflächengewässer und Grundwasser sind zusammenzufassen.
- Die nach Art. 4 WRRL definierten *Umweltziele* sind aufzulisten.
- Die Maßnahmenprogramme sind zusammenzufassen.
- Die zur *Information* und *Anhörung der Öffentlichkeit* getroffenen Maßnahmen, die Ergebnisse der Beteiligung sowie die daraufhin vorgenommenen Änderungen des Plans sind zusammenfassend aufzuführen.
- Die *zuständigen Behörden* sind aufzulisten.

Die Mitgliedstaaten haben für die Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne eine Frist von *neun Jahren* zu beachten (Art. 13 VI WRRL).

Im Bewirtschaftungsplan werden also in der Sache die wesentlichen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergriffenen Maßnahmen zusammengestellt, dies wohl auch und gerade zum Zweck der Übermittlung an die Kommission (Art. 15 WRRL)<sup>95</sup>. Daraus ergibt sich, dass der *Bewirtschaftungsplan selbst nicht in Form eines Rechtssatzes* zu fassen ist, geht es doch nicht um selbständige Verpflichtungen, sondern um eine Art nachträgliche Zusammenstellung getroffener oder geplanter Maßnahmen<sup>96</sup>, die ihrerseits teilweise rechtsförmlich umzusetzen waren. Hingegen folgt schon aus der Mitwirkung der Öffentlichkeit – die sich auf den Bewirtschaftungsplan bezieht – die Notwendigkeit, die (grundsätzliche) *Pflicht und Zuständigkeit zur Aufstellung des Plans in einem Rechtssatz* zu regeln. Insofern ist die Situation also vergleichbar mit derjenigen in Bezug auf die Maßnahmenpläne<sup>97</sup>.

Bewirtschaftungspläne sind – wie erwähnt – für die verschiedenen Einzugsgebiete zu erstellen. In Art. 13 II, III WRRL ist nun das Vorgehen für die Fälle geregelt, bei denen *internationale Flussgebietseinheiten* betroffen sind:

- Liegen diese internationalen Flussgebietseinheiten vollständig im *Gemeinschaftsgebiet*, so haben die Mitgliedstaaten für eine *Koordination* zu sorgen, die es grundsätzlich ermöglicht, einen *einzigsten internationalen Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete* zu erstellen. Allerdings kann dem hier einschlägigen Art. 13 II WRRL offenbar keine ("gesamtschuldnerische") unbedingte (Ergebnis-) Pflicht zur Abfassung eines solchen gemeinsamen und einzigen Plans entnommen werden, da für den Fall des Nichterstel-

<sup>95</sup> Ähnlich auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248).

<sup>96</sup> So wohl auch *Grimeaud*, EELR 2001, 125 (129).

<sup>97</sup> Oben C.II.4.e) (50 f.).

lens eines solchen internationalen Bewirtschaftungsplans die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zumindest für den in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet befindlichen Teil der Flussgebietseinheit einen Bewirtschaftungsplan zu erstellen. Immerhin wird man Art. 13 II WRRL entnehmen können, dass grundsätzlich ein solcher internationaler Bewirtschaftungsplan zu erstellen ist, und den Mitgliedstaaten die Pflicht obliegt, sich hierfür entsprechend zu verwenden.

- Liegt ein Teilgebiet einer internationalen Flussgebietseinheit auch *außerhalb des Gemeinschaftsgebiets*, so "*bemühen*" sich die Mitgliedstaaten um die Erstellung eines *einzigsten Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete*. Diese "Bemühungspflicht" dürfte in ihrer Intensität weniger weit gehen, als die Koordinationspflicht mit anderen Mitgliedstaaten. Auch hier sind die Mitgliedstaaten im Falle des Fehlschlagens der "Bemühungen" verpflichtet, zumindest für den in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Teil der internationalen Flussgebietseinheit einen Bewirtschaftungsplan zu verfassen.

In jedem Fall stellt sich die Frage, wer bei internationalen Flussgebietseinheiten die Bewirtschaftungspläne zu erstellen hat. In Betracht kommen internationale Stellen oder nationale Behörden, ggf. in Zusammenarbeit mit Behörden anderer Mitgliedstaaten.

## 6. *Mitwirkung der Öffentlichkeit*

Art. 14 WRRL regelt die *Information und Anhörung der Öffentlichkeit*. Diese bezieht sich auf die *Bewirtschaftungspläne*.

Da die Bewirtschaftungspläne nur eine Art Zusammenfassung sonstiger Maßnahmen darstellen, mutet dieser Bezugspunkt der Mitwirkung der Öffentlichkeit eher merkwürdig an: Entscheidend sind doch die Maßnahmenprogramme, so dass sich die Information und Anhörung der Öffentlichkeit sinnigerweise hierauf beziehen müsste<sup>98</sup>; immerhin dürften im Gefolge von Reaktionen auf Bewirtschaftungspläne grundsätzlich auch Änderungen der Maßnahmenprogramme möglich sein, wenn auch hier gewisse Schwierigkeiten im Falle der Notwendigkeit der Koordination mit anderen Mitgliedstaaten oder Nichtmitgliedstaaten auftreten können.

Im Einzelnen sieht Art. 14 WRRL folgende Vorgaben für die Modalitäten der Mitwirkung der Öffentlichkeit vor:

- Die Beteiligung ist für die "*Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung*" der *Bewirtschaftungspläne* sicherzustellen.
- Im *Vorfeld* der definitiven Fertigstellung des Planes sind innerhalb im Einzelnen fest

---

<sup>98</sup> So auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248).

gelegter Fristen *verschiedene Angaben* zu veröffentlichen: ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans (einschließlich die Angabe über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen), ein (vorläufiger) Überblick über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen des Einzugsgebiets und Entwürfe des Bewirtschaftungsplans.

- Auf Antrag ist auch *Zugang zu sonstigen relevanten Dokumenten* und Informationen zu gewähren, die bei der Erstellung des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans herangezogen wurden.
- *Schriftliche Eingaben der Öffentlichkeit* sind möglich, und hierfür ist eine Frist von mindestens *sechs Monaten* zu gewähren.
- Die Informationen und Anhörungen beziehen sich auf "*jede Flussgebietseinheit*", ohne dass Sonderregelungen für internationale Flussgebietseinheiten vorgesehen sind. Schließen kann man daraus, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass in jedem Fall die erwähnten relevanten Informationen über die gesamte Flussgebietseinheit veröffentlicht werden. Dies kann auf verschiedene Art und Weise geschehen: Vorstellbar ist, dass die Öffentlichkeit gemeinsam (etwa durch eine internationale Stelle) in gleicher Weise beidseits der Grenze informiert wird; möglich ist aber auch, dass sich die zuständigen nationalen Stellen die Informationen über die sich nicht in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Teile der Flussgebietseinheit beschaffen und dann veröffentlichen.

Zudem wird man aus der Gesamtheit dieser Bestimmungen ableiten können, dass die Information und Anhörung der Öffentlichkeit jedenfalls so ausgestaltet sein muss, dass eine *Berücksichtigung der Eingaben* grundsätzlich möglich ist, wobei aber keine irgendwie geartete materielle Berücksichtigungspflicht nachweisbar ist.

Da diese Bestimmungen Einzelnen entsprechende (Beteiligungs-) Rechte einräumen, sind sie durch *Rechtssatz* umzusetzen<sup>99</sup>.

## 7. *Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen*

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich im Wesentlichen auf die materiell-rechtlichen Aspekte der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen. Diese implizieren aber natürlich auch *verwaltungsorganisatorische Maßnahmen*, die sicherstellen, dass den sich aus der

---

<sup>99</sup> So auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248).

Richtlinie ergebenden Verpflichtungen auch entsprochen werden kann. Grundsätzlich obliegt es den Mitgliedstaaten, über Verwaltungsorganisation und -verfahren bei der Umsetzung von Richtlinien zu entscheiden; die einschlägigen Rechtsakte können aber – wie gerade die Wasserrahmenrichtlinie – diesbezügliche Vorgaben enthalten, die den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten dann entsprechend einschränken<sup>100</sup>.

Diese Pflicht zum Ergreifen gewisser verwaltungsorganisatorischer Maßnahmen steht im Fall der Wasserrahmenrichtlinie insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Umstand, dass die zentralen Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie an Flussgebietseinheiten, die ihrerseits wiederum in Abhängigkeit von Einzugsgebieten festzulegen sind<sup>101</sup>, anknüpfen. Damit wird dann insbesondere die Frage aufgeworfen, auf welche Weise diesen Verpflichtungen in den Fällen Rechnung getragen werden kann, in denen die Einzugsgebiete auf den Hoheitsgebieten mehrerer Mitgliedstaaten liegen oder gar (auch) auf denjenigen von Nichtmitgliedstaaten. Dieser Aspekt ist auch und gerade deshalb von zentraler Bedeutung, weil eine Verbesserung des Gewässerzustandes eines gesamten Einzugsgebiets eben nur unter der Voraussetzung der Beteiligung aller Anliegerstaaten in Angriff genommen werden kann und auch Aussicht auf Verwirklichung hat. Dass diese Problematik zudem nicht nur theoretischer Natur ist, zeigt ein Blick auf die Landkarte: Die Einzugsgebiete aller größeren Flüsse in Deutschland (genannt seien hier Rhein, Elbe, Donau, Oder) sind auch auf den Hoheitsgebieten anderer Staaten (Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten) angesiedelt.

Vor diesem Hintergrund beziehen sich verschiedene Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie auf verwaltungsorganisatorische Maßnahmen, die zur Erreichung der Zielsetzungen der Richtlinie für notwendig erachtet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Verpflichtung, für "geeignete Verwaltungsvereinbarungen", einschließlich der Bestimmung der "geeigneten zuständigen Behörden", zu sorgen (Art. 3 II, III Uabs. 2, VI WRRL), wobei auch die verschiedenen Koordinationspflichten (Art. 3 IV, V WRRL) zu berücksichtigen sind.

---

<sup>100</sup> Vgl. zu diesen Grundsätzen, unter Berücksichtigung der Grenzen der gemeinschaftlichen Regelungsbefugnisse, *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten, 346 ff., m.w.N.

<sup>101</sup> Oben C.II.1. (26 ff.).

- a) "Geeignete Verwaltungsvereinbarungen", einschließlich der Bestimmung der "geeigneten zuständigen Behörde"

Art. 3 II, III Uabs. 2 WRRL verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, für "*geeignete Verwaltungsvereinbarungen*" zu sorgen, die auch die "*Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde*" beinhalten müssen; die zuständigen Behörden sind innerhalb der sich aus Art. 24 WRRL ergebenden Umsetzungsfrist zu bestimmen, also bis zum 22.12.2003 (Art. 3 VII WRRL). Dabei kann es sich um eine oder mehrere zuständige Behörden handeln (Art. 2 Ziff. 16 WRRL), und es kann auch auf bereits bestehende nationale oder internationale Stellen "zurückgegriffen" werden (Art. 3 VI WRRL).

Aus dem Umstand, dass Art. 3 II, III Uabs. 2 WRRL auch die Bezeichnung mehrerer zuständiger Behörden vorsehen und ansonsten auf "geeignete Verwaltungsvereinbarungen" verweisen, dürfte zu folgen sein, dass für die Umsetzung eine Bezeichnung der jeweils territorial zuständigen Behörden möglich ist, die dann aber in materieller Hinsicht die Koordination sicherzustellen haben, was durch geeignete Verwaltungsvereinbarungen – die aber wohl nicht in einem Rechtssatz umzusetzen sind – sichergestellt werden soll. M.a.W. müssen die getroffenen Vorkehrungen – Verwaltungsvereinbarungen inkl. Behördenbezeichnung – so beschaffen sein, dass im Ergebnis den Koordinierungspflichten der Richtlinie – insbesondere im Gefolge der Maßgeblichkeit der Flussgebietseinheit für zahlreiche Pflichten – Rechnung getragen werden kann<sup>102</sup>.

Etwas anderes könnte sich aber (quasi de facto) aus den von diesen Behörden wahrzunehmenden Aufgaben bzw. ihren Funktionen ergeben: Nach Art. 3 II, III Uabs. 2 WRRL muss es sich um eine "geeignete" Behörde handeln, wobei diese "Geeignetheit" (selbstverständlich) nach den Vorgaben der Richtlinie bestimmt werden muss, so dass etwa bestimmte Landesbehörden nicht automatisch aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung schon in dieser Eigenschaft als "geeignet" im Sinne der Richtlinie anzusehen sind. Der Richtlinie nun ist zu entnehmen, dass die "Behördenbenennung" sicherstellen soll, dass die Wasserrahmenrichtlinie "innerhalb jeder Flussgebietseinheit" in den Mitgliedstaaten angewandt werden kann. Die

---

<sup>102</sup> Insoweit anders aber *Reinhardt*, ZUR 2001, 124 (127 f.), der sehr formalistisch auf die notwendigerweise durch Gesetz erfolgende Umsetzung verweist, dies allgemein versteht, und hieraus die Notwendigkeit der Schaffung einer Behörde, der länderübergreifende Befugnisse zukommen, ableitet. Überzeugend ist dieser Ansatz schon deshalb nicht, weil er die zielbezogene Komponente in Art. 3 II WRRL und den einzelnen flussgebietseinheitsbezogenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in dem Sinn verabsolutiert, dass nur eine mögliche Organisationsform diesen Zielsetzungen gerecht werden könnte. Vgl. auch noch die Bemerkungen sogleich im Text.

Flussgebietseinheiten<sup>103</sup> wiederum stellen die Hauptbezugspunkte zahlreicher Verpflichtungen der Richtlinie dar, die im Einzelnen schon erörtert wurden<sup>104</sup>, so insbesondere Überprüfung der Eigenschaften bzw. des Zustandes der Flussgebietseinheiten (Art. 5 WRRL), Aufstellung eines Verzeichnisses von Schutzgebieten (Art. 6 WRRL), Ermittlung der für die Entnahme von Trinkwasser vorgesehenen Gewässer (Art. 7 WRRL), Überwachung des Zustands der Gewässer (Art. 8 WRRL), Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen (Art. 13 WRRL) sowie die Information der Öffentlichkeit (Art. 14 WRRL)<sup>105</sup>. Diese Verpflichtungen implizieren alle letztlich planerische Maßnahmen und Festlegungen, die sich auf möglicherweise mehrere Länder oder auch Mitgliedstaaten umfassende Gebiete beziehen. Hinzuweisen ist aber auch auf den Umstand, dass sich die eigentlichen materiellen Kerngehalte der Wasserrahmenrichtlinie – die Einhaltung bzw. Verwirklichung der Umweltziele (Art. 4 WRRL) und die Erstellung der Maßnahmenprogramme (Art. 11 WRRL) – auf die sich den jeweiligen Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten befindlichen Gebiete beziehen und ihnen daher individuell durch jeden einzelnen Mitgliedstaat nachzukommen ist. Auch dies ändert aber nichts daran, dass die Flussgebietseinheiten ansonsten – d.h. insbesondere bei der Vorbereitung der erwähnten Maßnahmen – die eigentlich maßgeblichen Größen darstellen und den Mitgliedstaaten Koordinationspflichten obliegen (Art. 3 IV WRRL)<sup>106</sup>.

Die entscheidende Frage geht also in unserem Zusammenhang dahin, ob die nach der Richtlinie für die Flussgebietseinheiten vorzunehmenden Planungen und zu treffenden Maßnahmen notwendigerweise von einer einzigen Verwaltungseinheit getroffen werden müssen. Dies aber ist zu bezweifeln: Es ist nicht ersichtlich, warum hier nicht über eine Koordination der Länderbehörden oder von Behörden mehrerer Staaten untereinander, was wohl den Abschluss entsprechender (öffentlich-rechtlicher) Verträge implizierte, vorgegangen werden könnte. Der Wasserrahmenrichtlinie sind nämlich gerade keine formalen Vorgaben für die Behördenstruktur zu entnehmen, sondern verlangt wird (im Ergebnis) eine Koordination der behördlichen Tätigkeiten in materieller Hinsicht. Weiterhin müssen die von den Mitgliedstaaten aufzustellenden Pläne bzw. Programme zwar – auf der Grundlage der Rechtsprechung des

---

<sup>103</sup> Zum Begriff oben C.II.1. (26 ff.).

<sup>104</sup> Vgl. die vorigen Abschnitte unter C.II. (28 ff.)

<sup>105</sup> Hingegen sind die Anforderungen des Art. 9 WRRL (Deckung der Kosten von Wasserdienstleistungen) nicht einheitlich für eine gesamte Flussgebietseinheit zu verwirklichen. Insofern missverständlich *Breuer*, in: *Europäisierung*, 87 (101).

<sup>106</sup> S. noch unten C.II.7.b) (59 f.).

EuGH<sup>107</sup> – eine gewisse Kohärenz aufweisen; diese kann aber durchaus auch dann gewährleistet sein, wenn verschiedene Behörden zuständig sind<sup>108</sup>.

Im Übrigen impliziert Art. 3 II WRRL wohl nicht, dass in derselben "Verwaltungsvereinbarung" (so die Terminologie der Richtlinie) die Verfahren und die zuständigen Behörden festzulegen sind<sup>109</sup>; diese Bestimmung ist vielmehr – worauf auch der Plural "Verwaltungsvereinbarungen" hindeutet – so zu verstehen, dass im Ergebnis eben durch die nach mitgliedstaatlichem Recht heranzuziehenden rechtlichen Instrumente sichergestellt werden muss, dass sowohl die Verwaltungsverfahren in geeigneter Weise geregelt als auch die Behörden bezeichnet werden. Dabei kann es sich aber um jeweils rechtlich verschiedene Instrumente handeln.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Richtlinie weder zu entnehmen ist, dass neue Behörden für die Flussgebietseinheiten geschaffen werden<sup>110</sup> noch dass es wirklich (nur) eine "allein verantwortliche Flussgebietsbehörde"<sup>111</sup> gibt. Vielmehr ist eine *prozedurale Koordination* im Ergebnis ausreichend, und die Wasserrahmenrichtlinie verlangt in organisatorischer Hinsicht nur (aber immerhin), dass Behörden bezeichnet werden, die materiell grundsätzlich in der Lage sind, die sich aus den verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen einzulösen. Hierfür ist es auch nicht notwendig, dass – insbesondere im Falle der Implikation verschiedener (Mitglied-) Staaten oder auch verschiedener Gliedstaaten in föderal organisierten Mitgliedstaaten – der bezeichneten Behörde Hoheitsbefugnisse über die Gesamtheit der der Flussgebietseinheit zuzuordnenden Gebiete zukommen muss. Die Gegenansicht<sup>112</sup> überzeugt – abgesehen von den schon angeführten Argumenten – insofern nicht, als es widersprüchlich wäre, auf der einen Seite ausdrücklich mehrere "zuständige Behörden" als mögliche Alternative ins Auge zu fassen, auf der anderen Seite aber dann allgemein aus dem materiellen Regelungsgehalt der Richtlinie nur die Bezeichnung einer einzigen Behörde als richtlinienkonform anzusehen. Die Koordinierungspflichten in der Wasserrahmenrichtlinie sind eben *ziel- und ergebnisbezogen*, so dass ihnen ein materieller Charakter zukommt und es vor diesem Hintergrund auf der Grundlage der angestellten Überlegungen gerade nicht notwendig ist, auch organisatorisch eine einzige Behörde vorzusehen<sup>113</sup>.

Schließlich spricht für den hier vertretenen Ansatz auch noch der Wortlaut des Art. 3 III Uabs. 2 WRRL, der ausdrücklich erwähnt, dass ein Mitgliedstaat im Falle von internationalen Flussgebietseinheiten durch

---

<sup>107</sup> S.o. B.II. (19 ff.).

<sup>108</sup> A.A. offenbar *Breuer*, NuR 2000, 541 (547).

<sup>109</sup> So aber offenbar *Reinhardt*, DVBl. 2001, 145 (153).

<sup>110</sup> Dies im Gegensatz zu dem ursprünglichen Entwurf, vgl. hierzu m.w.N. *Breuer*, NuR 2000, 541 (545).

<sup>111</sup> So *Breuer*, NVwZ 1998, 1001 (1009); in der Beurteilung ähnlich *Reinhardt*, ZUR 2001, 124 ff.; *Reinhardt*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 199 (218 ff.).

<sup>112</sup> *Reinhardt*, ZUR 2001, 124 (128), unter Berufung auf *Breuer*, NuR 2000, 541 (546).

<sup>113</sup> I. Erg. wie hier *Appel*, ZUR 2001, 129 (135); *Caspar*, DÖV 2001, 529 (531 f.); wohl auch *Spillecke*, in: Gewässerschutz, 5/1 (5/9); *Bruha/Maaß*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 69 (104), die davon sprechen, dass "die Herausbildung („nur“) kooperativer Verwaltungsstrukturen zur Implementation der WRRL jedenfalls nicht grundsätzlich ungeeignet" sei.

die geeigneten Verwaltungsvereinbarungen (nur) sicherstellen muss, dass die Anwendung der Richtlinie "innerhalb des in sein Hoheitsgebiet fallenden Teils einer internationalen Flussgebietseinheit" erfolgt.

## b) Koordinationspflichten

Aus den bislang angestellten Überlegungen ergibt sich damit, dass Art. 3 III, IV WRRL in Verbindung mit den übrigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie nur – aber immerhin – eine *materielle Koordination* verlangen, deren Umfang sich aus Art. 3 IV WRRL in Verbindung mit den übrigen einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ergibt und sich inhaltlich im Wesentlichen neben den in Art. 5, 6, 7, 8 WRRL geregelten Pflichten auf die Erstellung der Maßnahmenprogramme bezieht. Art. 3 IV 2 WRRL erwähnt sogar ausdrücklich die Möglichkeit, für diese Koordinierung bestehende Strukturen, die auf internationale Übereinkommen zurückgehen, zu nutzen.

Die den Mitgliedstaaten obliegenden Koordinationspflichten gehen inhaltlich unterschiedlich weit, je nachdem, ob nur Mitgliedstaaten oder auch Nichtmitgliedstaaten an einer internationalen Flussgebietseinheit beteiligt sind:

- Sind nur *Mitgliedstaaten* involviert, kann Art. 3 IV WRRL eine unbedingte Koordinationspflicht in dem Sinn entnommen werden, dass insbesondere die Maßnahmenprogramme der verschiedenen Mitgliedstaaten, aber auch sonstige, zur Verwirklichung der Umweltziele zu ergreifende Maßnahmen tatsächlich koordiniert werden. Insofern besteht also eine Art "*Pflicht zur Koordination*", deren Ergebnis sich dann auch in den jeweils ergriffenen Maßnahmen niederschlagen muss, so dass es sich nicht um eine rein formale Koordination, sondern um eine solche materieller Natur handelt. Allerdings dürfte es im Falle des Misslingens der Koordination schwierig sein, einem bestimmten Mitgliedstaat eine Vertragsverletzung vorzuwerfen bzw. nachzuweisen. In Betracht käme allenfalls eine Art "Gesamtschuldnerschaft", wonach alle Mitgliedstaaten gemeinsam für die Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben verantwortlich wären. Bislang ist es allerdings noch nicht zu einer Verurteilung von Mitgliedstaaten durch den EuGH gekommen, weil sie "gemeinsam" einer vertraglichen Verpflichtung nicht nachgekommen wären.

*Art und Umfang der Koordinationspflicht* in inhaltlicher Hinsicht ergeben sich aus den einschlägigen *materiellen Bestimmungen* der Richtlinie. Diese lassen allerdings nur begrenzt einen Schluss auf inhaltliche Anforderungen einer solchen Koordination und die diesbezüglichen Pflichten der einzelnen Staaten zu; vielmehr wird man Art. 3 IV

WRRL nur – aber immerhin – entnehmen können, dass eine gegenseitige Information über die zu ergreifenden Maßnahmen sowie den Inhalt des Maßnahmenplans selbst zu erfolgen hat und die verschiedenen Staaten bei der endgültigen Festlegung ihrer Maßnahmen den in anderen Staaten vorgesehenen Maßnahmen gebührend Rechnung tragen, auch in materieller Hinsicht. Auch wird im Rahmen der Koordinierungspflicht eine gewisse Bereitschaft zu Kompromissen vorausgesetzt, wenn man auch kaum jemals einen Verstoß gegen diese normativ sehr unbestimmte Pflicht nachweisen können wird.

- Umfasst eine Flussgebietseinheit auch das Hoheitsgebiet von *Nichtmitgliedstaaten*, so ist Art. 3 V WRRL nur – aber immerhin – eine Pflicht zu entnehmen, sich um Koordination mit den Nichtmitgliedstaaten zu "*bemühen*", dies im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie. Dieser Bestimmung lässt sich damit nur die Pflicht entnehmen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten ernsthafte Anstrengungen unternehmen müssen, um die Koordination tatsächlich zu erreichen. Insofern geht es also auch hier um eine echte Rechtspflicht (im Gegensatz zu einer bloßen Empfehlung), wenn es auch ggf. schwierig sein dürfte, einem Mitgliedstaat "nicht ausreichende Bemühungen" nachzuweisen<sup>114</sup>. Die konkret zu ergreifenden Maßnahmen hängen von den Umständen ab, und ihre Bezugspunkte bestimmen sich auch hier in Abhängigkeit von den materiellen Pflichten.

Aus Sinn und Zweck sowie dem Bezugspunkt dieser "Bemühungspflicht" – die ja offenbar sicherstellen soll, dass in materieller Hinsicht (eben im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie) wenn möglich eine Koordination erfolgt – dürfte zu schließen sein, dass sich die "Bemühungen" (nur, aber immerhin) auf die Art und Weise der materiellen, inhaltlichen Zusammenarbeit beziehen; hingegen dürfte es zu weit gehen, aus dieser Bestimmung umfassende Unterstützungsmaßnahmen auch finanzieller Art zugunsten von Nichtmitgliedstaaten abzuleiten. Z.B. ist daher Art. 3 V WRRL wohl eine Pflicht zu entnehmen, Vertretungen von Nichtmitgliedstaaten zu entsprechenden Sitzungen einzuladen, während diese Bestimmung aber auf der anderen Seite nicht verlangen dürfte, auch die Kosten, die den Vertretungen der Nichtmitgliedstaaten in diesem Zusammenhang entstehen, zu übernehmen.

### c) Form der Umsetzung

Geht man davon aus, dass die "geeigneten zuständigen Behörden" in erster Linie die verschiedenen Programme und Pläne – insbesondere die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne – erstellen sollen<sup>115</sup>, so drängt es sich auf, diese *Behörden* auch – ebenso wie

---

<sup>114</sup> Immerhin sei darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie schwerlich weitergehen konnte, da der Gemeinschaft ja keine Befugnis zukommt, Nichtmitgliedstaaten zu verpflichten.

<sup>115</sup> Die "geeigneten zuständigen Behörden" müssen aber auch die Umsetzung der übrigen Verpflichtungen der Richtlinie sicherstellen.

die grundsätzliche Pflicht zur Erstellung von Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplänen – in einem *Rechtssatz* zu bezeichnen: Denn mit der Regelung der grundsätzlichen Pflicht zur Erstellung der Pläne steht die Bestimmung der hierfür zuständigen Behörde in untrennbarem Zusammenhang, so dass die Pflicht zur Umsetzung ersterer<sup>116</sup> in einem nach außen wirksamen Gesetz auch Konsequenzen für die Bestimmung der hierfür zuständigen Stelle entfalten muss, dies obwohl die Bezeichnung einer Behörde grundsätzlich keine eigenständige Verpflichtung darstellt<sup>117</sup>.

Hingegen müssen die "*geeigneten Verwaltungsvereinbarungen*" ansonsten nicht zwingend in einem nach außen wirksamen Rechtsakt umgesetzt werden, da es sich hier letztlich um die Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen im Hinblick auf die Ermöglichung einer Koordination in dem vorgegebenen Umfang handelt, wie auch die Formulierung in Art. 3 IV WRRL verdeutlicht. Damit ist also die Koordination das zu erreichende Ergebnis, so dass den Verwaltungsvereinbarungen *kein eigenständiger Charakter* zukommt, der eine Umsetzung in einem nach außen wirksamen Rechtsakt erforderlich machte.

### III. Zusammenfassung der Anforderungen an die Umsetzung und Bewertung

#### 1. Zusammenfassung

Die sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Umsetzungserfordernisse können thesenartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Mitgliedstaaten haben die *Einzugsgebiete* festzulegen und die *Flussgebietseinheiten* zu bezeichnen. Dies muss nicht zwingend durch eine gesetzliche Bestimmung erfolgen<sup>118</sup>.
- Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für jede Flussgebietseinheit eine *Bestandsaufnahme* durchzuführen (Art. 5 WRRL), *Verzeichnisse* über die Ausweisung von Schutzgebieten aufzustellen (Art. 6 WRRL), diejenigen Wasserkörper zu bestimmen, die für die *Trinkwassernutzung* gebraucht werden (Art. 7 I WRRL) und spezifische *Überwachungsprogramme* aufzustellen (Art. 8 WRRL). Auch hier ist keine Umsetzung in einem Rechtssatz notwendig<sup>119</sup>.
- Die in Art. 4 I WRRL formulierten *Umweltziele* sind festzuschreiben und die *Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung* – für die grundsätzlich eine Frist von *15 Jahren* gilt – sind

---

<sup>116</sup> S.o. C.II.4.e), 5. (50 ff.).

<sup>117</sup> A.A. *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (244), der auf den "uneigenständigen" Charakter der Bezeichnung von Behörden abstellt.

<sup>118</sup> C.II.1. (26 ff.).

<sup>119</sup> C.II.2. (28 f.).

zu treffen. Art. 4 IV-VIII WRRL sehen einige *Abweichungsmöglichkeiten* vor. Die Umweltziele sind insofern verbindlicher Natur, als Maßnahmen zu ergreifen sind, die ihre Verwirklichung grundsätzlich sicherstellen können. Es ist eine rechtssatzmäßige Umsetzung notwendig<sup>120</sup>.

- Die Mitgliedstaaten haben für jede Flussgebietseinheit bzw. für die in ihr Hoheitsgebiet fallenden Teile internationaler Flussgebietseinheiten *Maßnahmenprogramme* nach den Vorgaben des Art. 11 WRRL aufzustellen. Es gilt eine Frist von *neun Jahren* für die Aufstellung der Programme und von *12 Jahren* für die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen. Die Pflicht zur Aufstellung der Programme ist in einem Rechtssatz zu formulieren, während die Programme selbst nicht in der Form eines Rechtssatzes erlassen werden müssen; allerdings sind zahlreiche der in den Programmen vorgesehenen Maßnahmen durch Rechtssätze umzusetzen<sup>121</sup>.
- Für die Flussgebietseinheiten ist nach Einzugsgebieten innerhalb von *neun Jahren* ein *Bewirtschaftungsplan* zu erstellen (Art. 13 WRRL). Der Plan muss selbst nicht in die Form eines Rechtssatzes gekleidet werden, wohl aber die Pflicht zu seiner Abfassung<sup>122</sup>.
- Die *Mitwirkung der Öffentlichkeit* ist im Vorfeld der Erstellung der Bewirtschaftungspläne nach den Vorgaben des Art. 14 WRRL zu gewährleisten<sup>123</sup>.
- Die Pflicht, für "*geeignete Verwaltungsvereinbarungen*" zu sorgen und "*geeignete zuständige Behörden*" zu benennen, impliziert nicht eine Pflicht zur Bezeichnung einer einzigen "Flussgebietsbehörde". Vielmehr können für eine einzelne Flussgebietseinheit *mehrere Behörden* zuständig sein, wobei aber sicherzustellen ist, dass den Verpflichtungen der Richtlinie entsprochen werden kann, etwa durch entsprechende Absprachen und Kooperationen. Damit wird nur eine *materielle Koordination* gefordert, deren Umfang sich aus Art. 3 IV, V WRRL in Verbindung mit den übrigen einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ergibt und sich inhaltlich im Wesentlichen neben den in Art. 5, 6, 7, 8 WRRL geregelten Pflichten auf die Erstellung der Maßnahmenprogramme bezieht. Die Bezeichnung der Behörden sollte durch Rechtssatz erfolgen<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> C.II.3. (29 ff.).

<sup>121</sup> C.II.4. (43 ff.).

<sup>122</sup> C.II.5. (51 ff.).

<sup>123</sup> C.II.6. (53 f.).

<sup>124</sup> C.II.7. (54 ff.).

## 2. Bewertung

Versucht man eine – notwendigerweise zum jetzigen Zeitpunkt vorläufige – Bewertung der Wasserrahmenrichtlinie, so dürfte es u.E. einigen Zweifeln unterliegen, ob die Wasserrahmenrichtlinie ihr Ziel, einen effektiven Gewässerschutz in quantitativer und qualitativer Hinsicht sicherzustellen, wirklich zu erreichen vermag.

Nicht mehr weiter eingegangen werden soll im Folgenden auf den schon angesprochenen<sup>125</sup> Aspekt der nach Ansicht einiger (die daher massive Kritik an der Wasserrahmenrichtlinie üben) zu weitgehenden organisationsrechtlichen Bestimmungen, die letztlich in einem Bundesstaat kaum ohne tiefgreifende und ggf. gar systemverändernde Modifikationen umsetzbar seien<sup>126</sup>, woraus bisweilen auch auf die Primärrechtswidrigkeit der Wasserrahmenrichtlinie geschlossen wird<sup>127</sup>. U.E. kann man dieser Sicht zunächst schon die zugrundeliegende Auslegung der einschlägigen Richtlinienbestimmungen entgegenhalten<sup>128</sup>; sodann ist auf die aus ökologischer Sicht durchaus sinnvolle gesamthafte Sichtweise der Einzugsgebiete hinzuweisen<sup>129</sup>.

Von Bedeutung ist hier zunächst die doch sehr starke *Relativierung eines emissionsorientierten Ansatzes*<sup>130</sup> schon auf gemeinschaftlicher Ebene: Die Wasserrahmenrichtlinie selbst legt keine Emissionsgrenzwerte oder präzise Immissionsgrenzwerte fest. Vielmehr verweist sie zunächst auf die (anderen) gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die zwar Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele enthalten. Zudem sieht Art. 16 WRRL für die festzulegenden "prioritären Stoffe" den Erlass gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte und Qualitätsnormen vor, und nach Art. 10 WRRL ist ein sog. "kombinierter Ansatz" zu verfolgen<sup>131</sup>. Allerdings sind diese teilweise durchaus zu begrüßenden Ansätze<sup>132</sup> in verschiedener Hinsicht zu relativieren: Emissionsbegrenzungen sind derzeit – abgesehen von den nicht sonderlich zahlreichen Tochterrichtlinien der RL 76/464 und 80/68 – im Wesentlichen nur im Rahmen der IVU-Richtlinie für größere Anlagen vorgesehen, so dass für nicht unter diese Richtlinie fallende Betriebe auf Gemeinschaftsebene keine (abstrakt-generellen oder individuell-konkreten) Emissionsbegrenzungen gelten, woraus ein gewisses Defizit in Bezug auf einen effektiven Gewässerschutz

---

<sup>125</sup> Oben C.II.7.a) (56 ff.). Hinzuweisen ist zudem auf die Kritik, die Wasserrahmenrichtlinie bedeute einen Strukturwandel für das deutsche Umweltrecht, da keine konditionale, sondern eine finale Regelungsstruktur vorherrsche, hierzu (vorwiegend kritisch) *Breuer*, in: *Europäisierung*, 87 (96, 104 f.); s. aber auch mit anderer Akzentsetzung *Appel*, *ZUR* 2001, 129 ff.

<sup>126</sup> Vgl. insbesondere *Breuer*, *NuR* 2000, 541 ff.; *Breuer*, in: *Europäisierung*, 87 ff.

<sup>127</sup> Ausdrücklich *Reinhardt*, *ZUR* 2001, 124 (127).

<sup>128</sup> Oben C.II.7.a) (56 ff.).

<sup>129</sup> Hierzu etwa *Seidel*, *Gewässerschutz*, 164.

<sup>130</sup> Nicht ganz klar hier *Karstens*, *ZUR* 2001, 113 (114), der allein darauf abstellt, dass ein "kombinierter Ansatz" verfolgt werde; wie noch zu zeigen sein wird, ändert dieser aber wenig an der Relativierung eines emissionsorientierten Ansatzes auf Gemeinschaftsebene.

<sup>131</sup> Vgl. oben C.II.4.a)aa) (44 ff.).

<sup>132</sup> Vgl. noch die Bemerkungen sogleich im Kleintext.

resultieren dürfte<sup>133</sup>. Immerhin sollen in Zukunft für die sog. prioritären Stoffe solche Grenzwerte noch festgelegt werden; ob und wann dies der Fall sein wird, bleibt aber abzuwarten<sup>134</sup>. Im Übrigen fehlen Vorgaben, nach denen Emissionsgrenzwerte zu formulieren sind; der in Art. 10 II a) WRRL enthaltene Maßstab der besten verfügbaren Technologie ist nur dann zu beachten, wenn die in diesem Absatz genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ihn auch verankern<sup>135</sup>; ob dies bei den nach Art. 16 WRRL zu erlassenden Vorschriften der Fall sein wird, bleibt abzuwarten; Art. 16 WRRL selbst sind jedenfalls keine diesbezüglichen Vorgaben zu entnehmen<sup>136</sup>. Damit ist der Wasserrahmenrichtlinie für zahlreiche Emissionen – d.h. für die nicht durch bestehende gemeinschaftliche Bestimmungen erfassten und für die noch keine Richtlinien nach Art. 16 WRRL erlassen worden sind – lediglich ein Grundsatz der Emissionsbegrenzung zu entnehmen, der zwar national umzusetzen ist, wobei aber keine präzisen Vorgaben auf welche Art und Weise und nach welchen Kriterien dies zu erfolgen hat, formuliert werden (Art. 11 III g), h) WRRL). Auch das Verschlechterungsverbot dürfte – angesichts des Umstandes, dass es sehr unbestimmt ist, unter welchen Voraussetzungen von einer Verschlechterung des Gewässerzustandes gesprochen werden kann (z.B. bei mehreren Schadstoffen) – im Ergebnis wenig operationel sein<sup>137</sup>. Gleiches gilt für die Verpflichtung zur "Trendumkehr" im Grundwasserschutz (Art. 4 I b)iii) WRRL); diese Verpflichtung mag bei besonders "extremen" Verschmutzungen durchaus greifen, ist aber ansonsten normativ nicht sehr präzise formuliert<sup>138</sup> und vermag im Übrigen allenfalls ansatzweise dem Problem der Verschmutzung aus diffusen Quellen zu begegnen<sup>139</sup>.

Dabei ist diese Bewertung im Hinblick auf das Ziel eines effektiven Gewässerschutzes zu sehen, während keine Beziehung zum geltenden Gewässerschutzrecht hergestellt wird: Hier ist nämlich daran zu erinnern,

---

<sup>133</sup> Vgl. ähnlich auch *Seidel*, Gewässerschutz, 177.

<sup>134</sup> Immerhin enthält die Wasserrahmenrichtlinie aber – insoweit im Unterschied zur RL 76/464 – konkrete Fristen (nur) für die Kommission, innerhalb derer sie Vorschläge für Grenzwerte vorlegen muss, vgl. Art. 16 VI ff. WRRL.

<sup>135</sup> Insoweit ungenau *Ruchay*, ZUR 2001, 115 (118).

<sup>136</sup> So ist in Art. 16 WRRL von "bester verfügbarer Technik" keine Rede; man muss lediglich "alle technischen Möglichkeiten" in Erwägung ziehen (Art. 16 VIII WRRL).

<sup>137</sup> Zudem dürfte es bei einigen der in der Richtlinie verwandten Begriffen zu Auslegungsschwierigkeiten kommen. Hinzuweisen ist auf den wohl nicht genügend weitgehenden Schutz vor Einleitungen aus diffusen Quellen, hierzu *Hansjürgens/Hosch*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 223 (228 f.). S. auch *Knopp*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 245 (253 ff.). Es bleibt sehr zweifelhaft, ob der allgemeine Qualitätszielansatz der Richtlinie und die damit verbundene "Trendumkehr" beim Grundwasserschutz hier wirklich greifbare Ergebnisse zeigen werden.

<sup>138</sup> Wird hier doch auf alle "signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten" Bezug genommen, und die Mitgliedstaaten werden zur schrittweisen Reduktion der Verschmutzung des Grundwassers verpflichtet.

<sup>139</sup> In Bezug auf Emissionen aus Direkteinleitungen in das Grundwasser s. aber Art. 11 I j) WRRL, wonach Direkteinleitungen in das Grundwasser grundsätzlich nicht erlaubt sind.

dass dieses einmal sehr dem berühmten "Flickenteppich"<sup>140</sup> ähnelt(e)<sup>141</sup>, und dass sodann Art. 6 III RL 76/464 im Ergebnis eben die alternative Geltung von Emissions- oder Immissionsgrenzwerten vorsah, so dass insofern der "kombinierte Ansatz" des Art. 10 WRRL durchaus einen gewissen Fortschritt bedeutet, dessen Tragweite allerdings aufgrund der angeführten Erwägungen nicht überschätzt werden sollte.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der das "Alternativkonzept" enthaltende Art. 6 III RL 76/464 bereits mit Inkrafttreten der WRRL außer Kraft treten wird (Art. 22 II WRRL).

Aber auch der Umstand, dass erst noch Tochterrichtlinien erlassen werden müssen (Art. 16 WRRL), erinnert natürlich an die bestehende Rechtslage, unter der ja ebenfalls der Erlass von Tochterrichtlinien notwendig ist, wobei die Gemeinschaftsorgane aber nicht gerade eine überbordende Aktivität gezeigt haben<sup>142</sup>. Es bleibt abzuwarten, ob die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Fristen hier eine weitergehende Aktivität der Gemeinschaftsorgane bewirken werden.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass – vor dem Hintergrund des Anspruchs der Wasserrahmenrichtlinie, ein Gesamtkonzept im Gewässerschutz der Gemeinschaft zu verwirklichen – sieben bzw. dreizehn Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie (also Ende 2007) eine ganze Reihe von Richtlinien aufgehoben werden (Art. 22 WRRL)<sup>143</sup>. Von besonderer Bedeutung ist dabei die vorgesehene Aufhebung der RL 76/464 (Gewässerschutzrichtlinie)<sup>144</sup> und der RL 80/68 (Grundwasserrichtlinie)<sup>145</sup>: Diese beiden Richtlinien sehen insbesondere *Genehmigungspflichten* für die Einleitung bestimmter Schadstoffe der jeweiligen Anhanglisten in die Gewässer vor, die dann eben als solche entfallen und durch das Instrumentarium der Wasserrahmenrichtlinie ersetzt werden sollen<sup>146</sup>. Damit bleiben in Zukunft nur noch die anlagenbezogenen Genehmigungserfordernisse, so wie sie sich insbesondere aus der RL 96/61 (IVU-Richtlinie)<sup>147</sup> und der RL 85/337 (UVP-Richtlinie)<sup>148</sup> ergeben, bestehen. Diese Genehmigungserfordernisse knüpfen jedoch nicht an die emittierten Schadstoffe, sondern an Art und Größe der Anlage an. Ansonsten sind nach Art. 11 III g) WRRL aber in Zukunft nur noch irgendwelche "vorherigen Regelungen", also nicht zwingend Genehmigungserfordernisse, die

---

<sup>140</sup> S. *Breuer*, DVBl. 1997, 1211; *Breuer*, NuR 2000, 541; vgl. zu der Lückenhaftigkeit und der teilweise fehlenden Homogenität der bislang bestehenden wasserrechtlichen Regelungswerke etwa *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 f.

<sup>141</sup> So war bzw. ist denn auch die emissionsbezogene Steuerung durch die RL 76/464 nicht sonderlich hoch, auch deshalb, weil wenig Tochterrichtlinien erlassen worden waren. Vgl. nur *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat im Umweltrecht, 43 (53).

<sup>142</sup> S.o. C.I. (23 f.).

<sup>143</sup> Vgl. zu den aufgehobenen Richtlinien sowie zu den weiterhin fortgeltenden und in den Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie integrierten Rechtsakten schon oben C.II.3., 4. (29 ff., 43 ff.) sowie *Ruchay*, ZUR 2001, 115 (119 f.).

<sup>144</sup> RL 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. 1976 L 129, 23.

<sup>145</sup> RL 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980 L 20, 43.

<sup>146</sup> Wobei insbesondere die Maßnahmenprogramme von Bedeutung sind, die aber – wie gezeigt, oben C.II.4.a)dd) (47) – nicht zwingend Genehmigungserfordernisse für (bestimmte) Einleitungen aus Punktquellen umfassen müssen.

<sup>147</sup> RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

<sup>148</sup> RL 85/377 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985 L 175, 40.

sich allerdings auch auf mehr Stoffe beziehen<sup>149</sup>, zu treffen. Im Zusammenhang mit der schon erwähnten Relativierung des Konzepts der Festlegung von Emissionsstandards nach dem Stand der besten verfügbaren Technik<sup>150</sup> erscheint es daher durchaus gerechtfertigt, in diesem Zusammenhang – d.h. in Bezug auf die Festlegung von Emissionsstandards nach bestimmten Maßstäben und die Geltung von Genehmigungserfordernissen<sup>151</sup> – von einer gewissen Abschwächung der maßgeblichen materiellen Standards – jedenfalls soweit die Emissionsseite betroffen ist – zu sprechen<sup>152</sup>.

Insgesamt zeichnet sich die Wasserrahmenrichtlinie damit durch ihre Immissionsorientierung aus; sie ist in erster Linie auf die Erreichung bestimmter Gewässerzustände ausgerichtet<sup>153</sup>. Damit liegt der Schwerpunkt gemeinschaftlicher Rechtsetzung nicht (mehr) auf einer möglichst weitgehenden Rechtsangleichung, sondern verlagert sich hin zu der Formulierung von Zielsetzungen, die die Erreichung konkreter Güteziele vorschreiben; letztere sind denn auch grundsätzlich für eine nachhaltige Wasserwirtschaft von großer Bedeutung.

So erscheinen auch die Bewirtschaftung nach Einzugsgebieten, die Gesamtbetrachtung von Gewässerqualität und -quantität, die integrierte Bewertung der Gewässerqualität sowie die Einführung eines kombinierten Konzepts und der Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Preise für die Wassernutzung durchaus im Hinblick auf die ökologischen Anforderungen sinnvoll zu sein<sup>154</sup>.

Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten konzentrieren sich vor diesem Hintergrund darauf nachzuweisen, ob und inwieweit und aus welchen Gründen von diesen Zielen abgewichen wird, was einen "*Qualitätszielansatz*", m.a.W. eine gewisse "*Output-Orientiertheit*"<sup>155</sup>, impliziert, die an sich durchaus positiv bewertet werden mag.

Gleichwohl verbleiben die Zweifel daran, ob die gesteckten ehrgeizigen Zielsetzungen tatsächlich verwirklicht werden können: Denn regelungstechnisch wird in der Wasserrahmenrichtlinie weniger mit präzisen Vorgaben, denn mit (Qualitäts-) Zielen gearbeitet, die zwar in Anhang V WRRL gewisse, teilweise<sup>156</sup> durchaus recht präzise Konkretisierungen (insbesondere in Bezug auf den anzustrebenden Gewässerzustand) erfahren. Den Mitgliedstaaten verbleiben aber – auch und gerade im Gefolge der diversen Ausnahmebestimmungen, die teil-

---

<sup>149</sup> Hierzu *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (52 f.).

<sup>150</sup> Zuvor im Text.

<sup>151</sup> Davon zu unterscheiden sind die sehr weitgehenden und in die Einzelheiten gehenden "planerischen Verpflichtungen" der Mitgliedstaaten.

<sup>152</sup> *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (51 ff.) spricht in diesem Zusammenhang gar von "Deregulierung".

<sup>153</sup> Vgl. *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (54).

<sup>154</sup> Vgl. auch *Seidel*, Gewässerschutz, 193.

<sup>155</sup> So *Faßbender*, NVWZ 2001, 241 (249). Es soll also auf das Ergebnis – hier die letztlich erreichte Gewässerqualität, ankommen.

<sup>156</sup> Eher skeptisch in Bezug auf die Präzision der Vorgaben des Anhangs V aber wohl *Grimeaud*, EELR 2001, 41 (45 f.).

weise sehr offen und normativ wenig bestimmt formuliert sind<sup>157</sup> – doch einige Spielräume, so dass der Akzent der Richtlinie im Hinblick auf die Regelungsdichte auf den verschiedenen prozeduralen Vorgaben liegt: Abgestellt wird auf die (in der Regel auch durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Vorgaben der Richtlinie erfolgende) Definition bzw. Erstellung von Umweltqualitätszielen, Maßnahmenprogrammen, Bewirtschaftungsplänen und Erfolgskontrollen. M.a.W. geht es nicht darum, quantitativ vorgegebene materiellrechtliche Standards europaweit einheitlich zu konkretisieren, sondern es wird eher ein Konzept dezentraler, von der europäischen Ebene aus nur informatorisch oder prozedural angeleitete Konkretisierung in den bzw. durch die Mitgliedstaaten verfolgt<sup>158</sup>. Damit stellt die Wasserrahmerichtlinie sehr detaillierte verfahrensrechtliche Anforderungen an Planung, Monitoring und Berichterstattung; dieser "Detailverliebtheit" im verfahrensrechtlichen Bereich stehen eher ungenau definierte Anforderungen an die materiellen Maßnahmen zum Schutz der Gewässer gegenüber<sup>159</sup>. Ob diese Strategie wirklich zum Erfolg führt, mag immerhin bezweifelt werden: Jedenfalls nach den bisherigen Erfahrungen sind die Mitgliedstaaten weder in der Aufstellung noch der Realisierung von Plänen besonders einsatzfreudig.

Auch mit dem Verzicht auf Genehmigungserfordernisse und technikbasierte Standards wurden letztlich effektive Mittel der Umweltpolitik außen vorgelassen, die gerade in der EU, wo die Mitgliedstaaten ja nicht gerade durch ihre Vollzugsfreudigkeit auffallen und wo die Diversität der Situation in den Mitgliedstaaten auch zu höchst unterschiedlichem Vollzug führt, durchaus grundsätzlich von Bedeutung sind. Hiergegen können auch nicht Effizienzargumente angeführt werden, da diese letztlich die Ferntransport-, Akkumulations- und Langzeitprobleme ausblenden<sup>160</sup>. Insoweit wurde denn auch die u.E. durchaus begründete These aufgestellt, es ginge letztlich um in materieller Hinsicht weniger anspruchsvolle Regelungen, wofür weder Effizienz- noch Subsidiaritätsgesichtspunkte zu sprechen vermögen<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> S. insbesondere oben C.II.3.b) (35 ff.). *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (70), spricht in diesem Zusammenhang davon, dass "die Richtlinie in weiten – und gerade entscheidenden – Teilen so löchrig ist wie ein Schweizer Käse und den Mitgliedstaaten umfassende Möglichkeiten einräumt, nahezu nach Belieben von den strengen Vorgaben der Richtlinie abzuweichen". S. auch *Grimeaud*, EELR 2001, 41 (48 ff.); *Grimeaud*, EELR 2001, 88 (91), der insgesamt von einer gewissen Unbestimmtheit der Umweltziele ausgeht.

<sup>158</sup> *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (56).

<sup>159</sup> Vgl. auch die Einschätzung bei *Lell/Rechenberg*, ZUR 2001, 120 (121).

<sup>160</sup> Ausführlich hierzu *Meinken*, Emissions- versus Immissionsorientierung, passim; *Meinken*, in: Effizientes Umweltordnungsrecht, 35 ff.

<sup>161</sup> Vgl. *Lübbe-Wolff*, in: Staat und Privat, 43 (57).



## D. DIE BESTEHENDEN VÖLKERRECHTLICHEN ABKOMMEN IM BEREICH DES SÜSSWASSERSCHUTZES – ÜBERBLICK ÜBER DIE INSTITUTIONELLEN STRUKTUREN

Der Gewässerschutz ist – wie eingangs erwähnt<sup>1</sup> – nicht nur Gegenstand der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, sondern auch zahlreicher völkerrechtlicher Abkommen, die auch gewisse organisatorische Strukturen vorsehen. Im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit auf diese zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zurückgegriffen werden kann, sollen im Folgenden die für Deutschland relevanten Abkommen sowie ihre organisatorischen Strukturen dargestellt werden. Der Schwerpunkt wird dabei auf denjenigen Aspekten liegen, die für die hier zu erörternde Problemstellung von Bedeutung sind.

Die verschiedenen hier in Betracht kommenden Abkommen können in drei Gruppen eingeteilt werden: die Abkommen zur Einrichtung von Kommissionen zum Schutz grenzüberschreitender Flüsse (I.), die Grenzgewässerübereinkommen (II.) und die Teileinzugsgebiete regelnden Abkommen (III.). Der Akzent der Darstellung wird dabei auf der ersten Gruppe liegen, stehen die in deren Rahmen bestehenden organisatorischen Strukturen doch für die hier zu erörternde Fragestellung im Mittelpunkt. Der besseren Übersichtlichkeit halber sowie angesichts des Umstandes, dass die verschiedenen hier zu erörternden Abkommen teilweise sehr weitgehende strukturelle Übereinstimmungen aufweisen, soll bei ihrer Erörterung jeweils auf einen parallelen Aufbau zurückgegriffen werden: Geltungsbereich der Abkommen, organisatorische Strukturen und Arbeitsweise sowie Kompetenzen und Aufgaben.

Nicht weiter ist hingegen auf das am 17. März 1992 unterzeichnete UN/ECE-Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen<sup>2</sup> einzugehen<sup>3</sup>. Denn das Übereinkommen sieht selbst keine organisatorischen Strukturen vor, die sich für die Umsetzung der sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen aufdrängen könnten. Vielmehr gibt es den Vertragsparteien auf, Abkommen abzuschließen oder ggf. anzupassen, die gemeinsame Gremien einrichten, in denen Beratungen zur Zusammenarbeit der Anrainerstaaten durchgeführt werden (Art. 9 II, 10 des Abkommens). Immerhin dürften die in diesem grundlegenden und bedeutenden Abkommen niedergelegten Pflichten insofern eine gewisse "Ausstrahlungswirkung" auf regionale Abkommen wie die im Folgenden zu erörternden entfalten, als im Zweifel anzunehmen ist, dass diese mit den Vorgaben des umfassenderen UN/ECE-Abkommens vereinbar sein sollen und sich daher ggf. – wenn möglich – eine entsprechende Auslegung aufdrängt.

---

<sup>1</sup> Oben A. (13 ff.).

<sup>2</sup> BGBl. 1994 II, 2334, ILM 31 (1992), 1312. Zum Übereinkommen s. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 202 ff.; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rz. 185 ff.; *Reimann*, Die nicht-navigatorische Nutzung, 99 ff.; umfassend *Demeter*, Schutz und Nutzung internationaler Binnengewässer, passim.

<sup>3</sup> Vertragsparteien sind zur Zeit (Stand: 9. Februar 2001) 32 europäische Staaten und die Europäische Gemeinschaft.

## I. Internationale Übereinkommen zur Einrichtung von Kommissionen zum Schutz grenzüberschreitender Flüsse

### 1. Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)

Am 12. April 1999 wurde das (neue) *Übereinkommen zum Schutz des Rheins* (ÜSR) in Bern unterzeichnet<sup>4</sup>. Dieses Abkommen soll die bisherigen Regelwerke zum Schutz des Rheins (die Vereinbarung über die IKSR von 1963, die Zusatzvereinbarung aus dem Jahre 1976 sowie das Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung) ablösen<sup>5</sup>.

Die Bemühungen in der jüngeren Vergangenheit<sup>6</sup>, zum Schutz des Rheins völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen abzuschließen, gehen auf den 11. Juli 1950 zurück, an dem (auf Initiative der Niederlande) die "Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung" gegründet wurde<sup>7</sup>. Beteiligt waren die Rheinanliegerstaaten Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und Niederlande. Die völkerrechtliche Institutionalisierung der Kommission erfolgte erst am 29. April 1963 mit dem Abschluss der "Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung"<sup>8</sup> in Bern (Inkrafttreten am 1. Mai 1965). Mit der Zusatzvereinbarung vom 3. Dezember 1976<sup>9</sup> wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ebenfalls Vertragspartei der Vereinbarung (Inkrafttreten am 1. Februar 1979). Gleichentags wurden zwei Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung<sup>10</sup> und gegen Verunreinigung durch Chloride<sup>11</sup> abgeschlossen. Letzteres wurde am 25. September 1991 durch ein Zusatzprotokoll<sup>12</sup> ergänzt.

Im Dezember 1994 kamen die für den Rheinschutz zuständigen Ministerinnen und Minister überein, ein neues Übereinkommen zum Rheinschutz auszuarbeiten<sup>13</sup>, das insbesondere – im Vergleich zu den bisherigen Bemühungen – einer ökologisch gesamtheitlichen Betrachtung des Rheins verpflichtet ist<sup>14</sup> und in diesem Bestreben auch auf anerkannte Grundsätze des Umweltvölkerrechts (Vorsorgeprinzip, Ursprungsprinzip und Verursacherprinzip) zurückgreift<sup>15</sup>. Der Entwurf wurde an der Rhein-Ministerkonferenz vom 22. Januar 1998 beraten und genehmigt, jedoch erst – weil man das weitere Fortschreiten der Beratungen zur Wasserrahmenrichtlinie abwarten wollte, um den Inhalt des neuen Abkommens mit diesem Regelungsinstrument abstimmen zu können<sup>16</sup> – am 12. April 1999 in Bern unterzeichnet.

<sup>4</sup> Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 12. April 1999, BGBl. 2001 II, 849; BBl 2000 318 ff.

<sup>5</sup> Art. 19 I ÜSR.

<sup>6</sup> Zu Vorläufern m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 206 f.

<sup>7</sup> Vgl. den kurzen geschichtlichen Abriss in <http://www.iksr.org/1ge.htm> und in der Botschaft des Bundesrates betreffend das Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 3. November 1999, BBl 2000 312 ff., (313). Ausführlicher mit der IKSR und deren Geschichte beschäftigen sich *Schulte-Wülwer-Leidig/Wieriks*, in: *Wasser – Konfrontation oder Kooperation*, 298 ff.; *Schulz*, ZfW 1999, 318 ff.; *Schütte*, *Wattenmeer*, 111 ff. Zum alten und zu anderen Rhein-relevanten Abkommen *Zils*, UPR 1992, 413 ff.; *Nollkaemper*, RECIEL 1996, 152 ff.; *Beyerlin*, HdUR, Bd. II, Sp. 1724 ff., *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rz. 204 ff.; *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 408 ff.

<sup>8</sup> BGBl. 1965 II, 1432; SR 0.814.284.

<sup>9</sup> Zusatzvereinbarung zu der in Bern am 29. April 1963 unterzeichneten Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, BGBl. 1979 II, 86; SR 0.814.284.1.

<sup>10</sup> BGBl. 1978 II, 369; SR 0.814.284.5.

<sup>11</sup> BGBl. 1987 II, 1065; SR 0.814.284.6.

<sup>12</sup> BGBl. 1994 II, 1302; SR 0.814.284.62.

<sup>13</sup> Zu den Gründen für ein neues Übereinkommen *Schulz*, ZfW 1999, 318 (319).

<sup>14</sup> 1. Erwägung der Präambel des Übereinkommens.

<sup>15</sup> Vgl. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 212 f.

<sup>16</sup> Vgl. *Schulz*, ZfW 1999, 318 (319 f.).

Bereits vor der Unterzeichnung des Übereinkommens wurde auf der Grundlage seines Art. 7 IV eine Geschäfts- und Finanzordnung für die IKSR erlassen<sup>17</sup>, die am 8. Juli 1998, mit Ausnahme weniger Artikel, in Kraft trat. Das neue Übereinkommen selbst ist allerdings noch nicht in Kraft getreten; hierzu bedarf es noch der Ratifizierung Deutschlands und Frankreichs. Gleichwohl beschränken sich die folgenden Ausführungen auf dieses Regelungswerk – wird es doch wohl in absehbarer Zeit in Kraft treten – sowie auf die neue Geschäfts- und Finanzordnung.

#### a) Geltungsbereich

Gemäß Art. 2 ÜSR gilt das Übereinkommen für den *Rhein* (lit. a), das *Grundwasser*, das in Wechselwirkung mit dem Rhein steht (lit. b), die *aquatischen und terrestrischen Ökosysteme*, die in Wechselwirkung mit dem Rhein stehen oder deren Wechselwirkung mit dem Rhein wiederhergestellt werden könnte (lit. c), sowie das *Einzugsgebiet des Rheins*, soweit dessen stoffliche Belastung nachteilige Auswirkungen auf den Rhein hat (lit. d) oder soweit es für die Hochwasservorsorge und den Hochwasserschutz am Rhein von Bedeutung ist (lit. e). Als Rhein wird der Fluss ab Ausfluss des Untersees und in den Niederlanden verschiedene Arme und Kanäle, der Nieuwe Waterweg bis zur Basislinie sowie das Ketel- und IJsselmeer verstanden (Art. 1 ÜSR).

#### b) Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise

Zur Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Rheins wird den Vertragsparteien aufgegeben, (weiterhin) in der *Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)* zusammenzuarbeiten<sup>18</sup>.

Die IKSR setzt sich aus je einer Delegation der Vertragsparteien Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft zusammen. Die Vertragsparteien benennen die Mitglieder ihrer Delegation (Art. 7 I ÜSR), wobei es sich in der Praxis um hochrangige Ministerialbeamte handelt<sup>19</sup>, von denen einer Delegationsleiter ist (Art. 7 I ÜSR). Der *Vorsitz* der Kommission wird jeweils für drei Jahre abwechselnd von jeder Delegation wahrgenommen, welche jeweils auch den

<sup>17</sup> Abgedruckt im Handbuch der IKSR, August 1999, 4 ff.

<sup>18</sup> So dass das Abkommen also insofern an die bereits seit 1963 bestehende IKSR anknüpft. Der Kommission kommt im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien Rechtspersönlichkeit zu; insbesondere besitzt sie Rechts- und Geschäftsfähigkeit wie juristische Personen im innerstaatlichen Recht (Art. 6 ÜSR).

<sup>19</sup> *Schulte-Wülwer-Leidig/Wieriks*, in: *Wasser – Konfrontation oder Kooperation*, 298 (310).

Präsidenten der IKSR benennt (Art. 7 III ÜSR). Er ist der Kommission jährlich rechenschaftspflichtig (Art. 3 V GFO). Der Präsident vertritt die Kommission nach außen.

Die IKSR stellt das *oberste Organ* des Abkommens dar. Sie tritt grundsätzlich *einmal jährlich* nach Einberufung durch den Präsidenten zu einer (ordentlichen) Plenarsitzung zusammen. Auf Initiative des Präsidenten oder auf Verlangen von mindestens zwei Delegationen können außerordentliche Plenarsitzungen abgehalten werden. In beiden Fällen können die Delegationen zur vorgeschlagenen Tagesordnung Stellung nehmen und weitere Punkte darauf setzen lassen (Art. 9 ÜSR, Art. 1 GFO).

Die Beschlüsse der Kommission werden *einstimmig* gefasst (Art. 10 ÜSR), wobei jeder Delegation eine Stimme zukommt. Von dieser Regel wird nur abgewichen, wenn es Maßnahmen zu beschließen gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EG fallen. Diesfalls stimmt die EG mit so vielen Stimmen, wie sie Mitgliedstaaten hat, die Vertragspartei des ÜSR sind, d.h. mit vier Stimmen (D, F, L, NL). Zudem übt die EG ihr Stimmrecht nur aus, wenn ihre Mitgliedstaaten ihr jeweiliges Stimmrecht nicht ausüben und umgekehrt (Art. 10 III ÜSR). Um Einstimmigkeit zu erreichen, darf sich höchstens eine Delegation der Stimme enthalten (mit Ausnahme der EG-Delegation), wobei Abwesenheit als Enthaltung gilt (Art. 10 IV ÜSR). Die Geschäfts- und Finanzordnung sieht – gestützt auf Art. 10 V ÜSR – in Art. 2 ein schriftliches Beschlussverfahren vor. Dabei kann der Antrag vom Präsidenten oder von einer Delegation ausgehen. Wird der an alle Delegationen versandte Entwurf nicht innerhalb von zwei Monaten einstimmig gebilligt, so gilt er als nicht angenommen. Der Entwurf muss dann aber auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung gesetzt werden.

Die Beschlüsse der Plenarsitzung werden von der aus den Delegationen zusammengesetzten<sup>20</sup> sog. *Koordinationsgruppe* vorbereitet (Art. 4 I GFO), deren Vorsitz ebenfalls der Präsident innehat. Der Sitzungsrythmus der Koordinationsgruppe richtet sich nach den anstehenden Aufgaben und kann daher vom Präsidenten festgelegt werden. In der Regel tagt die Koordinationsgruppe drei- bis fünfmal jährlich<sup>21</sup>. Die Beschlussentwürfe der Koordinationsgruppe werden auf der Grundlage der Informationen verfasst, die ihr von den *Arbeits- und Projektgruppen* regelmäßig vorgelegt werden müssen, wobei die Projekt- und Arbeitsgruppen auch der Kommission selbst im Rahmen der Plenarsitzungen jährlich berichtspflichtig sind (Art. 5 II GFO).

Die (befristeten) Projektgruppen<sup>22</sup> werden von der Koordinationsgruppe eingesetzt, die auch über Mandat und Fristen entscheidet (Art. 4 f. GFO). Die (ständigen) Arbeitsgruppen<sup>23</sup> hingegen werden von der Plenarsitzung eingesetzt (Art. 1 III GFO). Nach Möglichkeit sollten die Vorsitzenden der Projekt- und Arbeitsgruppen Mitglieder einer der Delegationen sein (Art. 1 III, Art. 4 II GFO); ansonsten setzen sich die Gruppen insbesondere aus Experten und nationalen hochrangigen Beamten zusammen<sup>24</sup>, wobei jede Ver-

---

<sup>20</sup> Die Vertragsparteien bestimmen die Zusammensetzung ihrer Delegationen, wobei in der Praxis in der Regel der Delegationsleiter, unterstützt von ein bis zwei Mitarbeitern, an den Sitzungen teilnimmt.

<sup>21</sup> Gemäß schriftlicher Auskunft des Geschäftsführers der IKSR, Harm Oterdoom, vom 12.12.2001.

<sup>22</sup> Derzeit sind zwei Projektgruppen eingesetzt: Projektgruppe "Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins" und Projektgruppe "Hochwasser"; <http://www.org/sge.htm>.

<sup>23</sup> Die drei ständigen Arbeitsgruppen und deren Untergruppen befassen sich mit den Bereichen Gewässerqualität (A), Ökologie (B) und Emissionen (C); <http://www.org/sge.htm>.

<sup>24</sup> [Http://www.iksr.org/3ge.htm](http://www.iksr.org/3ge.htm).

tragspartei mit ein bis drei Personen in jeder Gruppe vertreten ist<sup>25</sup>. Spezifische Aufgaben können von einem Expertenkreis mit einem befristeten Mandat erledigt werden (Art. 5 III GFO).

Die Plenar-, Koordinations-, Projekt- und Arbeitsgruppensitzungen sind nicht öffentlich, ebenso wenig wie der Schriftenwechsel sowie die Dokumente der IKSR, es sei denn, die Kommission entscheide anders (Art. 11 GFO).

Der IKSR und ihren Gruppen ist ein *ständiges Sekretariat* zur Seite gestellt, das sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Das Sekretariat wird von einem Geschäftsführer geleitet, der von der Kommission benannt wird (Art. 12 ÜSR, Art. 7 GFO). Es wird vom Präsidenten für die Kommission beaufsichtigt (Art. 3 IV GFO). Die Aufgaben des Sekretariats sind vor allem administrativer Natur: Vorbereitung von und Einladung zu Plenarsitzungen, Erstellen von Beschlussprotokollen in den verschiedenen Gruppen, Abwicklung des Schriftverkehrs zwischen den Delegationen und der Kommission. Weitere Aufgaben können ihm von der Kommission übertragen werden.

Der Geschäftsführer erstellt den jährlichen Haushaltsentwurf, der von der Plenarversammlung verabschiedet wird (Art. 7 VI, Art. 10 II GFO). Die Kosten des jährlichen Haushalts werden nach einem in der Geschäfts- und Finanzordnung (Art. 9) festgelegten Schlüssel aufgeteilt: Die EG zahlt einen Beitrag von mindestens 2,5 % und maximal 10 %, die Schweiz einen Beitrag von 12 %. Der Rest wird in folgendem Verhältnis beglichen: Deutschland, Frankreich und die Niederlande je 32,5 % und Luxemburg 2,5 %. Die Kosten der Vertretung in der Kommission und in den Gruppen trägt jede Vertragspartei selbst (Art. 13 ÜSR).

Ein gewisser Einbezug der Öffentlichkeit geschieht über die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGO), die sich bei Einhaltung gewisser Zulassungsbedingungen<sup>26</sup> um den Beobachterstatus bei der Kommission bewerben können. Die Kommission arbeitet im Rahmen ihrer Beschlussfassung mit den interessierten NGOs<sup>27</sup> zusammen, indem sie diese zu Stellungnahmen einlädt, wenn Beschlüsse gefasst werden sollen, die für diese Organisation von erheblicher Bedeutung sein können; nach der Beschlussfassung werden diese NGOs informiert (Art. 14 III ÜSR).

Zudem können die NGOs der Kommission relevante Informationsdokumente vorlegen und Vorschläge einreichen, die im Ermessen der Sitzungsteilnehmer besprochen werden (Art. 8 IV GFO). Sachverständige Vertreter der Beobachter oder andere externe Experten können beigezogen und zu Sitzungen der Kommission oder der Arbeits- und Projektgruppen eingeladen werden (Art. 14 V ÜSR, Art. 8 V GFO).

---

<sup>25</sup> Vgl. *Schulte-Wülwer-Leidig/Wieriks*, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 298 (311).

<sup>26</sup> Anerkennung der Ziele und Prinzipien des ÜSR; Vorhandensein spezifischer Kompetenzen und einer strukturierten Verwaltung; Vertretungsbefugnis (Art. 8 I GFO).

<sup>27</sup> Zu denken ist hier in erster Linie wohl an Umweltschutz- und betroffene Industrieverbände sowie an Organisationen der Wasser- und Abwasserbeseitigung, so z.B. Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR), Europäischer Verband der Wasserversorger und Abwasserbetriebe (EUREAU), Europäischer Verband der Chemischen Industrie (CEFIC) und World Wide Fund for Nature (WWF), vgl. *Schulz*, ZfW 1999, 318 (325), Fn. 43, mit Verweis auf Rhein-aktuell, September 1998, Nr. 16, 1.

Weiterhin kann die IKS *R Beobachter aus Drittstaaten* oder (inter-) nationalen Organisationen zu den Tagungen einladen (Art. 14 II ÜSR).

Die IKS informiert die *Öffentlichkeit* über den Zustand des Rheins und die Ergebnisse ihrer Arbeit. Sie kann Berichte erstellen und veröffentlichen (Art. 8 IV ÜSR).

c) Kompetenzen und Aufgaben der IKS sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Die der IKS durch das Abkommen eingeräumten Kompetenzen und ihr übertragenen Aufgaben sind vor dem Hintergrund der Verwirklichung der Zielsetzung des Art. 3 ÜSR zu sehen<sup>28</sup>.

Von Bedeutung sind in unserem Zusammenhang<sup>29</sup> insbesondere die umfassende Zielsetzung der "nachhaltigen Entwicklung des Ökosystems Rhein", die qualitative und quantitative Aspekte einschließt, die Sicherung der Nutzung von Rheinwasser zur Trinkwassergewinnung, die ganzheitliche Hochwasservorsorge und Hochwasserschutz sowie die Entlastung der Nordsee.

Die *Aufgaben der Kommission* im Einzelnen sind in Art. 8 I ÜSR umschrieben:

- Nach Art. 8 I lit. a ÜSR bereitet die Kommission "*internationale Messprogramme und Untersuchungen des Ökosystems Rhein vor und wertet deren Ergebnisse aus (...)*".
- Gemäß Art. 8 I lit. b ÜSR sind "*Vorschläge für einzelne Maßnahmen und Maßnahmenprogramme*" auszuarbeiten.

Derzeit aktuell ist das im Rahmen der Rhein-Ministerkonferenz<sup>30</sup> vom 29. Januar 2001 in Straßburg verabschiedete *Programm "Rhein 2020 – Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins"*<sup>31</sup>, das sich an das Aktionsprogramm Rhein (1987-2000)<sup>32</sup> anschließt. Schwerpunkte der Rheinschutzpolitik sind weiterhin die Verbesserung des *Ökosystems Rhein*, Anstrengungen im Bereich der *Hochwasservorsorge* und des Hochwasserschutzes sowie des *Grundwasserschutzes* und der *Wasserqualität*. Für jeden dieser Bereiche zeigt das Programm die gewünschte Vorgehensweise auf und macht *Maßnahmenvorschläge* zur Verwirklichung der Ziele.

Zur Verbesserung der Wasserqualität soll die "Reduzierung der Einleitungen, Emissionen und Verluste von Rhein-relevanten Stoffen unter Anwendung des Standes der Technik und der besten Umweltpraxis"

<sup>28</sup> S. auch IKS, Rhein 2020 – Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins, 6 (s. sogleich unten im Text).

<sup>29</sup> Weil einen Bezug zur Wasserrahmenrichtlinie aufweisend.

<sup>30</sup> Sie setzt sich aus den Ministern und Ministerinnen der Vertragsstaaten der IKS (D, F, L, NL, CH) und der EU-Kommissarin für Umwelt zusammen. Das Communiqué der Konferenz findet sich unter [http://www.iksr.org/pdf/kommunique\\_iksr\\_d.pdf](http://www.iksr.org/pdf/kommunique_iksr_d.pdf). Am selben Tag kamen auch die für den Schutz der Gewässer im Rheineinzugsgebiet zuständigen Ministerinnen und Minister (d.h. zu den soeben genannten gesellten sich noch die MinisterInnen von Wallonien, Italien, Liechtenstein und Österreich dazu) sowie die EU-Umwelt-Kommissarin zusammen. Das Communiqué dieser Konferenz ist zu lesen unter [http://www.iksr.org/pdf/kommunique\\_wrrl\\_d.pdf](http://www.iksr.org/pdf/kommunique_wrrl_d.pdf).

Die Rhein-Ministerkonferenz findet regelmäßig seit 1972 statt; damals kam man zur Einsicht, dass angesichts des schlechten Zustandes des Rheins die Problematik (auch) auf die politische Ebene verlagert werden müsse, vgl. *Gurtner-Zimmermann*, IEA 1998, 241 (242).

<sup>31</sup> Zu finden ist das Programm unter [http://www.iksr.org/pdf/rhein\\_2020\\_d.pdf](http://www.iksr.org/pdf/rhein_2020_d.pdf).

<sup>32</sup> Zum Aktionsprogramm Rhein *Gurtner-Zimmermann*, IEA 1998, 241 ff.

fortgesetzt werden. Zu diesem Zweck sollen die diesbezüglich getroffenen *IKSR-Beschlüsse* sowie die weitergehenden "Maßnahmen für die Erreichung der für die prioritär und prioritär gefährlichen Stoffe formulierten Ziele" durchgeführt werden<sup>33</sup>. Eine Konkretisierung für die erste Umsetzungsphase des Programms liefert der *Arbeitsplan bis 2005*<sup>34</sup>, der auf Aufforderung der Ministerkonferenz von der IKSR verabschiedet werden soll. Auf der Grundlage dieses Arbeitsplans soll ein *Strategiepapier* zur weiteren Vorgehensweise bei der Verbesserung der Wasserqualität erarbeitet werden<sup>35</sup>. Darin sollen u.a. *neue oder aktualisierte Zielvorgaben* für für den Rhein relevante Stoffe (welche im Arbeitsplan aufgeführt sind) definiert sowie *Maßnahmenprogramme* für die Erreichung dieser Qualitätsziele ausgearbeitet werden.

- Art. 8 I lit. c ÜSR betraut die IKSR mit der Koordinierung der *Warn- und Alarmpläne* der Vertragsparteien für den Rhein.
- Gemäß Art. 8 I lit. d ÜSR *bewertet* die Kommission die "*Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen* insbesondere auf der Grundlage der Berichte der Vertragsparteien (...)".
- Schließlich erlaubt Art. 8 I lit. e ÜSR die *Übertragung weiterer Aufgaben* durch die Vertragsparteien, so dass die Kompetenzen der Kommission erweitert werden können, ohne dass dies eine Modifikation des Abkommens selbst bedingte.

Im Übrigen erstattet die Kommission den Vertragsparteien jährlich einen Tätigkeitsbericht (Art. 8 III ÜSR).

Den Beschlüssen der IKSR kommt ein unterschiedlicher Verbindlichkeitsgrad zu, je nachdem, um welchen Bereich es sich handelt:

- Die Beschlüsse über *Maßnahmen* (Art. 8 I lit. b ÜSR) kann die Kommission lediglich als *Empfehlung* an die Vertragsparteien richten, d.h. sie haben *keine direkte Rechtswirkung*, sondern müssen nach dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien umgesetzt werden (Art. 11 I ÜSR). Immerhin kann die IKSR diesbezüglich einen Zeitplan und eine koordinierte Durchführung beschließen, wonach die Vertragsstaaten vorgehen "sollen" (Art. 11 II ÜSR), also offenbar nicht unbedingt müssen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 5 V ÜSR, wonach die Vertragsparteien die für ihr Hoheitsgebiet erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Beschlüsse der Kommission durchzuführen. Diese Bestimmung verweist nämlich ausdrücklich auf die nach Art. 11 ÜSR getroffenen Beschlüsse, so dass sich aus ihr keine weitergehende Bindungswirkung ergeben kann.

Im Übrigen bedeutete eine "echte" Verbindlichkeit der Maßnahmen nach Art. 8, 11 ÜSR letztlich eine Kompetenz zu einer Art supranationaler Gesetzgebung nach dem Muster der Befugnisse der EG, die aus dem Rheinschutzübereinkommen wohl kaum abgeleitet werden kann.

- Aus Art. 11 I ÜSR e contrario kann aber geschlossen werden, dass die *übrigen Beschlüsse* der IKSR für die Vertragsparteien als solche *verbindlich* sind<sup>36</sup>. Allerdings gehen ihre Befugnisse in materieller Hinsicht nicht sehr weit, sondern beschränken sich im

<sup>33</sup> IKSR, Rhein 2020 – Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins, 11 f.

<sup>34</sup> Zu finden unter [http://www.iksr.org/pdf/arbeitsplan\\_bis\\_2005\\_d.pdf](http://www.iksr.org/pdf/arbeitsplan_bis_2005_d.pdf).

<sup>35</sup> IKSR, Arbeitsplan bis 2005, 38 ff.

<sup>36</sup> Nicht ganz klar insoweit *Schulz*, ZfW 1999, 318 (324).

Wesentlichen auf Beschlüsse in Bezug auf die Durchführung von Messungen und Untersuchungen des Zustands des Rheins sowie auf die Koordinierung der Warn- und Alarmpläne.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die *Vertragsparteien* verpflichtet sind, der Kommission regelmäßig über die getroffenen gesetzgeberischen, verordnungsrechtlichen oder sonstigen Maßnahmen, über die Ergebnisse der Maßnahmen und über Probleme der Durchführung zu *berichten* (Art. 11 III ÜSR)<sup>37</sup>.

Bekundet eine Partei Mühe bei der Durchführung, so teilt sie dies der Kommission mit, worauf jede Delegation Konsultationen beantragen kann. Auf der Grundlage der Berichte oder der Konsultationen kann die Kommission Maßnahmen beschließen, um die Durchführung der Beschlüsse zu fördern (Art. 11 IV ÜSR). Doch auch diese Beschlüsse (wie schon die ursprünglichen) können nur den Charakter einer Empfehlung beanspruchen<sup>38</sup>.

Kommt es zwischen den Vertragsparteien zu einer *Streitigkeit* über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens, so soll auf dem Weg von Verhandlungen oder durch ein anderes von den Streitparteien annehmbares Verfahren eine Lösung gesucht werden (Art. 16 I ÜSR). Kann keine Einigung erzielt werden, so entscheidet ein *Schiedsgericht* nach den Regeln des Völkerrechts und nach den Vorschriften des Übereinkommens. Das Schiedsverfahren ist im Anhang zum Übereinkommen, der Bestandteil des Übereinkommens ist, geregelt (Art. 16 II ÜSR).

## 2. *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)*

Die IKSE<sup>39</sup> wurde durch die *Vereinbarung* vom 8. Oktober 1990 über die *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSEV)*<sup>40</sup> gegründet.

Die Verhandlungen über den Abschluss dieser Vereinbarung wurden erst nach den politischen Umwälzungen in der ehemaligen DDR möglich<sup>41</sup>; unterzeichnet wurde das Abkommen gar erst nach der Wiedervereinigung Deutschlands. Es stellt den ersten internationalen Vertrag des vereinten Deutschlands dar<sup>42</sup>.

Vorangegangen war den Verhandlungen eine jahrelange Weigerung der DDR, auf die Frage der Sanierung der Elbe einzutreten (unter Berufung auf strittige Grenzfragen). Die Vereinbarung zwischen der BRD und der DDR vom 8. September 1987 über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes<sup>43</sup> hat ab November 1988 erste deutsch-deutsche Gespräche über den Schutz der Elbe ermöglicht.

---

<sup>37</sup> Auf diese Weise soll wohl der Druck auf die innerstaatliche Umsetzung erhöht werden.

<sup>38</sup> Botschaft des (schweizerischen) Bundesrates, BBl 2000 312 ff. (314).

<sup>39</sup> Informationen zur IKSE sind zu finden unter <http://www.ikse.de>.

<sup>40</sup> BGBl. 1992 II, 943 ff.

<sup>41</sup> Hingegen existierten schon einige Abkommen zwischen der DDR und der CSSR, s. *Hannsmann*, HdUR, Bd. I, Sp. 481 f.

<sup>42</sup> Dazu und zum Folgenden s. *Schulz*, NuR 1993, 481 ff.; *Hannsmann*, HdUR, Bd. I, Sp. 476 ff.; *Schütte*, Wattenmeer, 113 ff.

<sup>43</sup> BGBl. 1987 II, 598 ff.

Mit der Vereinbarung über die IKSE verfolgen die Vertragsparteien das *Ziel*, eine *weitere Verunreinigung der Elbe* zu verhindern und ihren *derzeitigen Zustand zu verbessern*, sowie die *Belastung der Nordsee* durch die Elbe nachhaltig zu verringern<sup>44</sup>.

Im Einzelnen nennt Art. 1 II IKSEV folgende Ziele: Die Vertragsparteien "werden (...) insbesondere anstreben, a) Nutzungen, vor allem die Gewinnung von Trinkwasser (...) und die landwirtschaftliche Verwendung des Wassers (...), zu ermöglichen, b) ein möglichst naturnahes Ökosystem mit einer gesunden Artenvielfalt zu erreichen, c) die Belastung der Nordsee aus dem Elbegebiet nachhaltig zu verringern." Zu diesem Zweck sollen die Vertragsparteien im Rahmen der Kommission Arbeitsprogramme mit Zeitplänen beschließen (Art. 1 III IKSEV).

Die Gründer der IKSE orientierten sich ausdrücklich an der Internationalen Kommission für den Schutz des Rheins<sup>45</sup>.

Die Vereinbarung ist am 30. Oktober 1992 in Kraft getreten. Ursprüngliche Vertragsparteien waren die Bundesrepublik Deutschland, die Tschechische und Slowakische Föderative Republik (CSFR) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Mit dem Tag der Auflösung der Tschechoslowakei am 1. Januar 1993 wurden ihre beiden Rechtsnachfolger, d.h. die Tschechische und die Slowakische Republik, Vertragsparteien der IKSE<sup>46</sup>. Am 11. März 1994 hat die Slowakische Republik ihren Rücktritt von der Vereinbarung erklärt<sup>47</sup>, da ihr Staatsgebiet nicht vom Einzugsgebiet der Elbe betroffen ist.

Auf der Grundlage des Art. 15 IKSEV wurde am 22. September 1992 die Geschäftsordnung der IKSE angenommen, die im November 1994 modifiziert wurde.

#### a) Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich der Vereinbarung in Art. 3 IKSEV ist sehr weit gefasst. Die Vereinbarung gilt im gesamten Geltungsbereich des EG-Vertrages<sup>48</sup> sowie auf dem Gebiet der Tschechischen Republik.

Sachlich wird der *Geltungsbereich* aber in der Zielformulierung des Art. 1 I IKSEV auf das "*Gebiet des Gewässerschutzes für die Elbe und ihr Einzugsgebiet*" eingeschränkt. Im Vergleich mit dem Übereinkommen zum Schutz des Rheins<sup>49</sup> fehlt in der Elbe-Vereinbarung die explizite Erwähnung des Einbezugs des Grundwassers. Soweit ersichtlich behandelt auch

---

<sup>44</sup> Präambel der Vereinbarung über die IKSE.

<sup>45</sup> Womit noch die Vereinbarung aus dem Jahre 1963 gemeint ist. *Schulz*, NuR 1993, 481, Fn. 5, verweist auf den Arbeitsbericht der IKSE 1990, 3.

<sup>46</sup> Gemäß den Bekanntmachungen des Auswärtigen Amtes vom 24. März 1993 über die Fortgeltung der deutsch-tschechoslowakischen Verträge im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik bzw. zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Slowakischen Republik, BGBl. 1993 II, 762.

<sup>47</sup> Bekanntmachung des Auswärtigen Amtes vom 14. August 1995 über das Inkrafttreten der Vereinbarung über die IKSE und das Protokoll zu dieser Vereinbarung, BGBl. 1995 II, 768.

<sup>48</sup> Zum Geltungsbereich des EGV siehe Art. 299 EGV.

<sup>49</sup> S.o. D.I.1.a) (71).

keine der von der IKSE eingesetzten Arbeitsgruppen diese Thematik. Allerdings ist, ähnlich wie beim Rhein, das gesamte Ökosystem mit eingeschlossen, soll doch ein "möglichst naturnahes Ökosystem mit einer gesunden Artenvielfalt"<sup>50</sup> erreicht werden. Sofern das Grundwasser in einer Wechselwirkung mit dem Ökosystem Elbe steht, dürfte das Grundwasser daher vom Schutzbereich der Vereinbarung erfasst werden.

## b) Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise

Jede der Vertragsparteien ist mit einer *Delegation* von höchstens fünf Personen, darunter der Delegationsleiter und sein Stellvertreter, in der Kommission vertreten (Art. 5 I IKSEV). Die Delegationen können für die Behandlung bestimmter Fragen Sachverständige hinzuziehen (Art. 5 II IKSEV). Der *Vorsitz* der Kommission wird abwechselnd von jeder Delegation für die Dauer von drei Jahren wahrgenommen; diese Delegation benennt eines ihrer Mitglieder als *Präsidenten* der IKSE und darf für die Dauer der Präsidentschaft einen zusätzlichen Delegierten ernennen (Art. 6 IKSEV, Art. 2, 3 GO IKSE).

Der Präsident vertritt die Kommission nach außen; für Geschäfte der laufenden Verwaltung kann er dem Geschäftsführer die Vollmacht erteilen (Art. 3 IV GO). Der Präsident kann sich jederzeit über den Stand der Arbeiten zur Verwirklichung der in der Vereinbarung genannten Zielsetzungen durch die Delegationen berichten lassen (Art. 3 V GO)<sup>51</sup>.

Die Kommission tritt mindestens einmal jährlich auf Einladung des Präsidenten zur *ordentlichen Tagung* zusammen. Auf Verlangen einer Delegation muss der Präsident eine *außerordentliche Tagung* einberufen. In beiden Fällen haben die Delegationen das Recht, (zusätzliche) Punkte auf die vom Präsidenten vorbereitete Tagesordnung setzen zu lassen und Sachverständige an die Tagungen einzuladen (Art 7 IKSEV, Art. 8, 9 GO).

An den (ordentlichen und außerordentlichen) Tagungen werden die Entscheidungen und Vorschläge der Kommission *einstimmig* gefasst (Art. 8 III IKSEV). Jede Delegation hat eine Stimme; jedoch üben die BRD bzw. die EG ihr Stimmrecht nur aus, wenn der Entscheid im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit liegt (Art. 8 II IKSEV). Nur bei Anwesenheit aller drei Vertragsparteien steht die Stimmenthaltung der Einstimmigkeit nicht entgegen (Art. 8 IV IKSEV).

Artikel 11 GO sieht ein *schriftliches Verfahren* vor, das außerhalb der Tagungen zur Anwendung kommt. Der Antrag zum schriftlichen Verfahren kann vom Präsidenten oder von einer Delegation ausgehen. Wird der versandte Beschluss-Entwurf nicht innerhalb von drei Monaten von einer Delegation abgelehnt, gilt er

<sup>50</sup> Art. 1 II lit. b IKSEV. S. schon oben D.I.2. (76 f.), zu den Zielsetzungen der Vereinbarung. Zu diesem Zweck wurde eigens eine Arbeitsgruppe "Ökologie" eingesetzt, die u.a. Vorschläge für ökologische Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für aquatische und terrestrische Lebensgemeinschaften des Gewässersystems Elbe erarbeitet (vgl. dazu <http://elise.bafg.de/servlet/is/3070/>).

<sup>51</sup> Die Kommission besitzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben Rechts- und Geschäftsfähigkeit nach dem am Sitz ihres Sekretariats (Magdeburg, Art. 10 IKSE-V) geltenden Recht, vgl. Art. 1 des Protokolls zur IKSEV vom 9. Dezember 1991, BGBl. 1993 II, 828.

als angenommen; andernfalls ist der Punkt auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Tagung der IKSE zu setzen.

Zwischen den Tagungen der Kommission können *Beratungen der Delegationsleiter* stattfinden (Art. 7 III ISKEV). Daran nehmen der Präsident der Kommission, der Geschäftsführer, die Delegationsleiter und maximal zwei weitere Mitglieder jeder Delegation teil. Diesem Gremium obliegt die Koordination der Aufgaben zur Verwirklichung der in der Vereinbarung genannten Ziele und ggf. die Festlegung der Rangfolge der Arbeiten. Des Weiteren liegt die Vorbereitung der ordentlichen und außerordentlichen Tagungen im Zuständigkeitsbereich dieses Organs. Die Delegationsleiter genießen im Rahmen dieser Beratungen ein Auskunftsrecht gegenüber dem Präsidenten über die Tätigkeiten der Kommission und der Arbeitsgruppen (Art. 12 GO).

Für die Erledigung bestimmter Aufgaben kann die Kommission *Arbeitsgruppen*<sup>52</sup> einsetzen, die sich aus den von jeder Delegation bezeichneten Delegierten oder Sachverständigen zusammensetzen. Über das Mandat, die Mitgliederzahl und die Vorsitzenden<sup>53</sup> der Arbeitsgruppen entscheidet die Kommission. Die einzelnen Arbeitsgruppen können ihrerseits wiederum *Unterarbeitsgruppen* einsetzen (Art. 9 IKSEV, Art. 6, 13 GO).

Die Arbeitsgruppen sind dem Präsidenten über den Fortgang der Arbeiten berichtspflichtig (Art. 3 V GO); die Berichte der Vorsitzenden anlässlich der ordentlichen Tagungen dienen der Kommission unter anderem als Grundlage für ihre Beschlüsse (Art. 6 IV GO).

Im Übrigen kann die Kommission zur Behandlung von Sonderfragen auf externe Experten ("besonders geeignete [...] Persönlichkeiten oder Einrichtungen") zurückgreifen (Art. 11 IKSEV).

Der Kommission ist ein *Sekretariat* zugeordnet, das die IKSE, die Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen in ihrer Arbeit unterstützt. Es bereitet die Tagungen und Beratungen vor, erstellt Beschlussprotokolle und wickelt den Schriftverkehr zwischen den Delegationen und der Kommission ab (Art. 10 IKSEV, Art. 7 GO). Das Sekretariat ist dem Präsidenten unterstellt; die innerdienstliche Aufsicht wird aber von einem *Geschäftsführer* wahrgenommen, der vom Präsidenten (im Einvernehmen mit den Delegationen) ernannt und entlassen wird (Art. 7 II GO).

Der Geschäftsführer erstellt den jährlichen *Haushaltsentwurf* (Art. 7 VI GO, Art. 14 GO), der von der Kommission einstimmig verabschiedet wird (Art. 14 II GO). Jede Delegation trägt die *Kosten* ihrer Delegation in der Kommission und in den Arbeitsgruppen selbst. Die übrigen Kosten der Kommission und die Kosten des Sekretariats werden unter den Vertragsparteien nach dem in Art. 14 II IKSEV festgelegten Schlüssel aufgeteilt: Deutschland 65 %, EG 2,5 % und Tschechien 32,5 %.

<sup>52</sup> Momentan sind sieben Arbeitsgruppen konstituiert mit folgenden Themen: Unfallbedingte Gewässerbelastung, Aktionsprogramme, Elbemonographie, Hydrologie, Messprogramme, Recht, Ökologie. Siehe dazu <http://elise.bafg.de/servlet/is/2932/> mit weiteren Links.

<sup>53</sup> Sofern Sachverständige den Vorsitz einer Arbeitsgruppe innehaben, werden sie als ständige Gäste der Kommissionstagungen eingeladen (Art. 4 II GO); es sollen jedoch möglichst Delegierte mit dem Vorsitz betraut werden (Art. 6 III GO).

Die *Zusammenarbeit* mit nationalen oder internationalen Organisationen im Bereich des Gewässerschutzes ist in der Vereinbarung nur knapp geregelt (Art. 12 IKSEV). Die Kommission kann einstimmig beschließen, *Beobachter aus Drittstaaten* oder (inter-) nationalen Organisationen zu den Tagungen einzuladen, wobei die Teilnahme auf einzelne Tagesordnungspunkte beschränkt werden kann. Ebenso kann die Kommission Beobachter an Tagungen anderer Organisationen entsenden (Art. 10 GO). Seit Beginn nehmen Vertreter von Polen und Österreich (beide Länder haben einen minimalen Anteil am Einzugsgebiet der Elbe: 0,16 % bzw. 0,62 %) sowie der IKSR als Beobachter an den Tagungen teil<sup>54</sup>.

Bemerkenswert ist, dass die IKSE-Vereinbarung *keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Mitwirkung der Öffentlichkeit* enthält.

In der Praxis werden aber NGOs (Umweltverbände) einmal jährlich vom Präsidenten der IKSE zu einer Informationsveranstaltung eingeladen. Die Durchführung dieser Veranstaltung wurde an der 1. Tagung der IKSE im Jahre 1990 beschlossen. Das Treffen wird vom Sekretariat organisatorisch vorbereitet. Neben dem Präsidenten nehmen die Vorsitzenden der dem Thema entsprechenden Arbeitsgruppen bzw. die Sprecher der nationalen Delegationen in den Arbeitsgruppen teil. Außerdem pflegt die IKSE zu einer Reihe von Umweltverbänden informelle Kontakte<sup>55</sup>.

#### c) Kompetenzen und Aufgaben der IKSE sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Im Zentrum der Aufgaben der IKSE steht die Erarbeitung *gemeinsamer Arbeitsprogramme* der Vertragsparteien zur Verwirklichung der in Art. 1 II IKSEV genannten Ziele<sup>56</sup>. Diese Programme sollen nicht nur Zeitpläne für ihre Realisierung, sondern ausdrücklich auch Vorschläge für Maßnahmen zur Verringerung von Emissionen nach dem Stand der Technik und zur Reduzierung von Belastungen aus diffusen Quellen enthalten (Art. 1 III IKSEV).

Der Inhalt dieser Programme erfährt eine Konkretisierung durch den recht umfassenden und spezifischeren *Aufgabenkatalog* in Art. 2 IKSEV. Dabei können die verschiedenen Aufgaben der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe in insgesamt vier Kategorien eingeteilt werden:

Die in Art. 2 I IKSEV aufgeführten Aufgaben sind *nicht abschließend* ("insbesondere"), und der Kommission können jedenfalls weitere Aufgaben von den Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen übertragen werden (Art. 2 II IKSEV).

- Eine erste Gruppe von Aufgaben betrifft diverse Aspekte der *Analyse und Überwa-*

<sup>54</sup> Vgl. *Schulz*, NuR 1993, 481 (482), Fn. 22, m.w.N.

<sup>55</sup> Information schriftlich erhalten vom Sekretariat der IKSE am 4.10.2001.

<sup>56</sup> Oben D.I.2. (76 f.), am Anfang.

*chung des Gewässerzustandes* und der für diesen maßgeblichen Faktoren. So soll die Kommission sog. Einleiterkataster (Art. 2 I lit. a IKSEV) erstellen, Vorschläge für gemeinsame *Mess- und Untersuchungsprogramme* unterbreiten, deren Durchführung koordinieren und die Ergebnisse bewerten (Art. 2 I lit. d IKSEV), einheitliche *Klassifizierungsmethoden* der Wasserbeschaffenheit ausarbeiten (Art. 2 I lit. e IKSEV), die *hydrologischen Verhältnisse im Elbegebiet* (Art. 2 I lit. i IKSEV) und die *gewässerökologische Bedeutung der verschiedenen Biotop-elemente* (Art. 2 I lit. j IKSEV) darstellen und dokumentieren.

- Eine zweite Gruppe von Aufgaben bezieht sich auf die im Hinblick auf die Verbesserung der Gewässerqualität zu ergreifenden Maßnahmen. So soll die Kommission *Grenzwerte* in Bezug auf die Einleitung von Abwässern sowie Qualitätsziele<sup>57</sup> (Art. 2 I lit. b, c IKSEV) und konkrete *Aktionsprogramme* zur Schadstofffrachtenreduzierung (Art. 2 I lit. f IKSEV) vorschlagen.
- Eine dritte Gruppe von Aufgaben bezieht sich auf bei besonderen Situationen zu ergreifende Maßnahmen: Die Kommission soll insbesondere Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung *unfallbedingter Gewässerbelastungen* (Art. 2 I lit. g IKSEV) und ein einheitliches *Alarm- und Warnverfahren* (Art. 2 I lit. h IKSEV) vorschlagen.
- In der vierten und letzten Gruppe schließlich geht es um Aufgaben, die mit der gegenseitigen Information und Konsultation zusammenhängen. So sind Gewässernutzungen zu beraten, die wesentliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben könnten (Wasserbauten, Gewässerregulierung), Art. 2 I lit. k IKSEV, und die Zusammenarbeit bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben sowie der Informationsaustausch sind zu fördern (Art. 2 I lit. l IKSEV). Ganz allgemein sollen Grundlagen für Regelungen zwischen den Vertragsparteien über den Schutz der Elbe und ihres Einzugsgebietes vorbereitet werden.

Im Übrigen erstattet die IKSE mindestens alle zwei Jahre (oder nach Bedarf) ihren Vertragsparteien einen Tätigkeitsbericht (Art. 13 IKSEV).

Zusammenfassend konzentrieren sich die Aufgaben der Kommission auf das Erarbeiten von Bestandsaufnahmen und das *Vorschlagen von Programmen und Maßnahmen*<sup>58</sup>. Diese Vor-

---

<sup>57</sup> Aus der Formulierung geht nicht hervor, ob es sich um nationale Qualitätsziele oder um solche für das gesamte Elbeeinzugsgebiet handeln soll, so dass wohl beide Varianten in Betracht kommen.

<sup>58</sup> Zu den Aktionsprogrammen vgl. <http://elise.bafg.de/servlet/is/3031/> mit weiteren Links auf die einzelnen Aktionsprogramme. Das "Aktionsprogramm Elbe" (1996-2010) beinhaltet Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Wasserqualität im Einzugsgebiet der Elbe und zur ökologischen Gesundung der Elbe und ihren Auen. Es umfasst den gesamten Aufgabenbereich der IKSE.

schläge sind als solche für die Vertragsstaaten *nicht rechtlich verbindlich*, sondern müssen in innerstaatliches Recht übernommen werden. Dies kann auf zwei Arten geschehen:

- Die Vertragsparteien integrieren (sozusagen auf freiwilliger Basis) die Vorschläge der Kommission in ihr internes Recht.
- Die Vertragsparteien können sich aber auch durch den Abschluss (weiterer) völkerrechtlicher Verträge verpflichten, bestimmte von der Kommission vorgeschlagene Programme und Maßnahmen umzusetzen.

Diese Möglichkeit dürfte gerade in Art. 2 I lit. m IKSEV angesprochen sein, wonach die Kommission die Grundlagen vorbereiten soll, um neue Regelungen zum Schutz der Elbe und ihres Einzugsgebietes zu erarbeiten<sup>59</sup>. Anhaltspunkte über den möglichen Inhalt dieser neuen Verträge finden sich ebenfalls in Art. 2 I lit. b, c IKSEV, die – wie erwähnt – Emissions- und Immissionsgrenzwerte ansprechen<sup>60</sup>.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, der Kommission alle Informationen zu liefern, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Ebenso werden der IKSE die getroffenen Maßnahmen und deren Kosten mitgeteilt. Dazu kann die Kommission den Vertragsparteien Vorschläge zur Verbesserung unterbreiten (Art. 4 IKSEV).

### 3. *Internationale Kommission zum Schutz der Oder (IKSO)*

Die IKSO<sup>61</sup> wurde durch den Vertrag vom 11. April 1996<sup>62</sup> über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung<sup>63</sup> gegründet. Gestützt auf Art. 5 III IKSOV wurde am 1. September 1999 von der Kommission eine Geschäftsordnung beschlossen. Vertragsparteien der IKSO sind Deutschland, Polen, Tschechien und die Europäische Gemeinschaft. Inhaltlich ist das Abkommen weitgehend der IKSE-Vereinbarung nachgebildet. Mit der Vereinbarung verfolgen die Vertragsparteien das Ziel, eine *weitere Verunreinigung der*

---

<sup>59</sup> Dazu s. *Schulz*, NuR 1993, 481 (483 f.).

<sup>60</sup> S. soeben die Ausführungen vorher im Text. Damit wird auch deutlich, dass die IKSE einen kombinierten (emissions- und immissionsbezogenen) Ansatz verfolgt.

<sup>61</sup> Die Oder markiert auf 162 km die Grenze zwischen Deutschland und Polen. Zur Oder und zum Abkommen zur Oder s. *Jänkel*, HdUR, Bd. II, Sp. 1481 ff.

<sup>62</sup> Noch zu Zeiten der DDR waren einige Verträge in Kraft, die Bestimmungen zur Oder enthielten, größtenteils zur Schifffahrt, aber auch zum Umweltschutz; diese Abkommen sind aufgeführt in *Jänkel*, HdUR, Bd. II, Sp. 1484. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten fand der Oderschutz seine erste Erwähnung im Vertrag vom 17. Juni 1991 zwischen Polen und Deutschland über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, BGBl. 1991 II, 1315.

<sup>63</sup> BGBl. 1997 II, 1708.

*Oder* zu verhindern und ihren *derzeitigen Zustand zu verbessern*, sowie die *Belastung der Ostsee* durch die *Oder* nachhaltig zu verringern<sup>64</sup>.

Die Ziele des IKSO-Vertrages werden im Einzelnen in Art. 1 II IKSOV aufgeführt: Wie schon in der Präambel angesprochen, soll der Belastung der *Oder* sowie der *Ostsee* mit Schadstoffen vorgebeugt und die Belastung nachhaltig verringert werden (Art. 1 II lit. a IKSOV). Zudem sollen möglichst naturnahe aquatische und damit zusammenhängende terrestrische Ökosysteme mit einer entsprechenden Artenvielfalt erreicht werden (Art. 1 II lit. b IKSOV). Und schließlich soll die Nutzung der *Oder* vor allem zur Gewinnung von Trinkwasser aus Uferfiltrat und die landwirtschaftliche Nutzung des Wassers und der Sedimente ermöglicht werden (Art. 1 II lit. c IKSOV).

#### a) Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich des Vertrages ist weit gefasst (Art. 3 IKSOV): Die Vereinbarung gilt im gesamten Geltungsbereich des EG-Vertrages sowie auf dem Hoheitsgebiet Tschechiens und Polens.

Sachlich findet der Vertrag Anwendung für die *Oder* und das *Stettiner Haff* einschließlich ihrer *Einzugsgebiete*<sup>65</sup>. Anders als beim Übereinkommen zum Schutz des Rheins<sup>66</sup> – aber parallel zur Regelung in der IKSE-Vereinbarung<sup>67</sup> – fehlt im IKSO-Vertrag der explizite Einbezug des *Grundwassers*. Demgegenüber ist, ähnlich wie beim Rhein und wie in der IKSE-Vereinbarung, das gesamte Ökosystem mit eingeschlossen, sollen doch "möglichst naturnahe aquatische und damit zusammenhängende terrestrische Ökosysteme mit einer entsprechenden Artenvielfalt" (Art. 1 II lit. b IKSOV) erreicht werden. Damit dürfte auch im Rahmen dieses Abkommens der Einbezug des Grundwassers in den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrages insoweit gegeben sein, als das Grundwasser in einer Wechselwirkung mit dem Ökosystem *Oder* steht<sup>68</sup>.

#### b) Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise

Jede der Vertragsparteien ist mit einer *Delegation* von höchstens fünf Delegierten, darunter der Delegationsleiter und sein Stellvertreter, in der Kommission vertreten (Art. 5 I IKSOV). Die Delegationen können für die Behandlung bestimmter Fragen Sachverständige hinzuzie-

---

<sup>64</sup> Präambel IKSO-V.

<sup>65</sup> Im Folgenden wird zusammengefasst nur noch von der *Oder* die Rede sein.

<sup>66</sup> S.o. D.I.1.a) (71).

<sup>67</sup> S.o. D.I.2.a) (77 f.).

<sup>68</sup> S. die parallele Erwägung in Bezug auf die *Elbe* oben D.I.2.a) (77 f.).

hen (Art. 5 II IKSOV, Art. 5 GO). Der *Vorsitz* der Kommission wird abwechselnd von jeder Delegation für die Dauer von drei Jahren wahrgenommen; diese Delegation benennt eines ihrer Mitglieder als *Präsidenten* der IKSO und darf für die Dauer der Präsidentschaft einen zusätzlichen Delegierten ernennen (Art. 6 IKSOV, Art. 2, 3 GO).

Der Präsident vertritt die Kommission nach außen; für Geschäfte der laufenden Verwaltung kann er dem Geschäftsführer die Vollmacht erteilen (Art. 10 IKSOV, Art. 3 IV GO). Er hat das Recht, sich jederzeit über den Stand der Arbeiten zur Verwirklichung der im Vertrag genannten Zielsetzungen durch die Delegationen informieren zu lassen (Art. 3 V GO).

Die Kommission besitzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben Rechts- und Geschäftsfähigkeit nach dem am Sitz ihres Sekretariats (Breslau/Wroclaw, Polen, Art. 10, 11 IKSOV) geltenden Rechts.

Mindestens einmal jährlich tritt die Kommission auf Einladung des Präsidenten zur *ordentlichen Tagung* zusammen. Auf Verlangen einer Delegation muss der Präsident eine *außerordentliche Tagung* einberufen.

In beiden Fällen haben die Delegationen das Recht, weitere Punkte auf die vom Präsidenten vorbereitete Tagesordnung setzen zu lassen (Art. 7 IKSOV, Art. 6, 7 GO). Es liegt an den Delegationsleitern, die Einladung an die sonstigen Teilnehmer an der Tagung, z.B. an Sachverständige, weiterzuleiten (Art. 6 II GO).

Die Beschlüsse, Vorschläge und Empfehlungen der Kommission werden *einstimmig* gefasst (Art. 8 III IKSOV). Jede Delegation hat eine Stimme (Art. 8 I IKSOV); jedoch üben die BRD bzw. die EG ihr Stimmrecht nur aus, wenn die Entscheidung im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit liegt (Art. 8 II IKSOV). Nur bei Anwesenheit aller vier Vertragsparteien steht die Stimmhaltung der Einstimmigkeit nicht entgegen (Art. 8 IV IKSOV).

Art. 8 III IKSOV, Art. 9 GO sehen ein *schriftliches Verfahren* vor, das außerhalb der Tagungen zur Anwendung kommt. Der Antrag zum schriftlichen Verfahren kann vom Präsidenten oder von einer Delegation ausgehen. Wird der versandte Beschluss-Entwurf nicht innerhalb von drei Monaten von einer Delegation abgelehnt, gilt er als angenommen; andernfalls ist der Punkt auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Tagung der IKSO zu setzen.

Zwischen den Tagungen der Kommission können *Beratungen der Delegationsleiter* stattfinden (Art. 7 III IKSOV). Daran nehmen der Präsident der Kommission, der Geschäftsführer, die Delegationsleiter und maximal zwei weitere Mitglieder jeder Delegation teil. Diesem Gremium obliegt die Koordination der Aufgaben zur Verwirklichung der im Vertrag genannten Ziele und ggf. die Festlegung der Rangfolge der Arbeiten. Des Weiteren bereitet es die ordentlichen und außerordentlichen Tagungen vor. Die Delegationsleiter genießen im Rahmen dieser Beratungen ein Auskunftsrecht gegenüber dem Präsidenten über die Tätigkeiten der Kommission und der Arbeitsgruppen (Art. 10 GO).

Für die Erledigung bestimmter Aufgaben kann die Kommission *Arbeitsgruppen* (und *Unterarbeitsgruppen*) einsetzen, die sich aus den von jeder Delegation bezeichneten Sachverständigen<sup>69</sup> zusammensetzen. Über das Mandat, die Mitgliederzahl und den Vorsitz der Arbeits-

---

<sup>69</sup> Gemäß Art. 9 II IKSOV setzen sich die Arbeitsgruppen der IKSO im Gegensatz zu den anderen Kommissionen nur aus Sachverständigen zusammen, nicht aber aus Delegierten. Dabei soll es sich aber wohl um Sachverständige handeln, die Mitglied einer Delegation sind (Art. 5 II 2 IKSOV), denn zu Vorsitzenden

gruppen entscheidet die Kommission (Art. 9 IKSOV, Art. 11 f. GO)<sup>70</sup>. Gegenüber der Kommission besteht anlässlich der jährlichen Tagung eine Berichtspflicht der Vorsitzenden der Arbeitsgruppen über den Fortgang der Arbeiten in den (Unter-) Gruppen.

Zur Bearbeitung von Sonderfragen kann die Kommission externe *Experten* (Persönlichkeiten oder Einrichtungen) heranziehen (Art. 12 IKSOV).

Der Kommission ist ein *Sekretariat* zugeordnet, das die IKSO, die Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen in ihrer Arbeit unterstützt. Es bereitet die Tagungen vor, erstellt Protokolle und wickelt den Schriftverkehr zwischen den Delegationen und der Kommission ab (Art. 11 IKSOV, Art. 13 GO). Das Sekretariat ist dem Präsidenten unterstellt; die innerdienstliche Aufsicht wird aber von einem *Geschäftsführer* wahrgenommen, der vom Präsidenten (im Einvernehmen mit den Delegationen) ernannt und entlassen wird (Art. 13 GO).

Der Geschäftsführer erstellt den jährlichen *Haushaltsentwurf* (Art. 13 VI, 14 GO), der von der Kommission einstimmig verabschiedet wird (Art. 14 II GO). Jede Delegation trägt die *Kosten* ihrer Delegation in der Kommission und in den Arbeitsgruppen selbst. Die übrigen Kosten der Kommission und die Kosten des Sekretariats werden unter den Vertragsparteien nach dem in Art. 15 II IKSOV festgelegten Schlüssel aufgeteilt: Deutschland und Polen je 38,75 %, Tschechien 20 % und die EG 2,5 %. Zusätzlich zu den Beiträgen der Vertragsparteien wird der Haushalt auch aus Spenden, Subventionen, Zinsen und Mitteln aus andern Quellen finanziert (Art 15 IV IKSOV).

Die *Zusammenarbeit* mit nationalen oder internationalen *Organisationen* im Bereich des Gewässerschutzes ist in Art. 13 IKSOV und Art. 8 GO geregelt. Danach kann die Kommission *Beobachter aus Drittstaaten* und nationalen oder internationalen Organisationen, deren Tätigkeit mit dem Gewässerschutz in Verbindung steht, zu ihren Tagungen einladen; ggf. kann die Teilnahme auf einzelne Tagesordnungspunkte beschränkt werden. Auf der anderen Seite kann die Kommission auch beschließen, eigene Beobachter in Drittstaaten oder andere Organisationen zu entsenden.

Die *Öffentlichkeit* ist von der Kommission über Arbeitsergebnisse, Programme und Maßnahmen zu informieren (Art. 13 II IKSOV).

---

der Arbeitsgruppen sollen möglichst Delegierte ernannt werden (Art. 11 III GO). Im Falle, dass der Vorsitzende einer Arbeitsgruppe nicht Mitglied einer Delegation ist, so wird er als ständiger Gast zu den Kommissionstagungen eingeladen (Art. 4 II GO).

<sup>70</sup> Derzeit gibt es fünf auf vorläufiger Basis arbeitende Arbeitsgruppen: "Aktionsprogramme", "außergewöhnliche Verunreinigungen", "Rechts- und Organisationsfragen", "Hochwasserschutz", "Ökologie". Vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/stoffhaushalt/ikso.htm>.

c) Kompetenzen und Aufgaben der IKSO sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Im Zentrum der Aufgaben der IKSO steht die Erarbeitung *gemeinsamer Aktionsprogramme* der Vertragsparteien zur Verwirklichung der in Art. 1 II IKSOV genannten Ziele<sup>71</sup>. Die Aktionsprogramme sollen Zeitpläne für ihre Realisierung enthalten und können nach Bedarf ergänzt werden (Art. 1 III IKSOV).

Der Inhalt dieser Maßnahmenprogramme erfährt eine Konkretisierung durch den spezifischeren *Aufgabenkatalog* in Art. 2 IKSOV, der demjenigen der IKSE-Vereinbarung<sup>72</sup> ähnelt. Auch hier können die *nicht abschließend* ("insbesondere"<sup>73</sup>) genannten Aufgaben der Kommission in vier verschiedene Kategorien eingeteilt werden:

- Eine erste Gruppe von Aufgaben umfasst verschiedene Aspekte der *Analyse und Überwachung des Gewässerzustandes* und der für diesen maßgeblichen Faktoren. So soll die Kommission Übersichten über die Verunreinigung aus punktförmigen und diffusen Quellen erstellen (Art. 2 I lit. a IKSOV), Vorschläge für gemeinsame *Mess- und Untersuchungsprogramme* unterbreiten, deren Durchführung koordinieren und die Ergebnisse bewerten (Art. 2 I lit. d IKSOV), einheitliche Klassifizierungsmethoden der Wasserbeschaffenheit vorschlagen (Art. 2 I lit. e IKSOV), die gewässerökologische Bedeutung der verschiedenen Biotopenelemente darstellen und dokumentieren (Art. 2 I lit. i IKSOV) sowie ganz allgemein gesammelte Daten und Informationen analysieren (Art. 2 I lit. f IKSOV).
- Die zweite Gruppe von Aufgaben bezieht sich auf die im Hinblick auf die Verbesserung der Gewässerqualität zu ergreifenden Maßnahmen. Die Kommission soll insbesondere *Grenzwerte* in Bezug auf die Einleitung von Abwässern und Qualitätsziele<sup>74</sup> (Art. 2 I lit. b, c IKSOV) und konkrete *Aktionsprogramme* zur Reduzierung der Verunreinigung (Art. 2 I lit. g IKSOV) vorschlagen.
- Ein weiterer Aufgabenbereich betrifft die bei besonderen Situationen zu ergreifenden Maßnahmen: So soll die Kommission Maßnahmen gegen außergewöhnliche Gewässerbelastungen und ein einheitliches *Alarm- und Warnverfahren* vorschlagen (Art. 2 I lit. h IKSOV).

---

<sup>71</sup> Oben D.I.3. am Anfang (82 f.).

<sup>72</sup> S.o. D.I.2.c) (80 ff.).

<sup>73</sup> Die Kommission kann darüber hinaus im Einvernehmen der Vertragsparteien mit weiteren Aufgaben betraut werden, Art. 2 III IKSOV.

<sup>74</sup> Aus der Formulierung geht nicht hervor, ob es sich um nationale Qualitätsziele oder um solche für das gesamte Einzugsgebiet handeln soll, so dass wohl beide Varianten in Betracht kommen.

- In der vierten und letzten Gruppe schließlich geht es um Aufgaben, die mit der gegenseitigen Information und Konsultation zusammenhängen. So sind Gewässernutzungen zu beraten, die wesentliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben könnten (Art. 2 I lit. j IKSOV), und die Zusammenarbeit bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben sowie der Informationsaustausch sind zu fördern (Art. 2 I lit. k IKSOV).

Im Übrigen erstattet die IKSO mindestens alle zwei Jahre (oder nach Bedarf) ihren Vertragsparteien einen Tätigkeitsbericht (Art. 14 IKSOV).

Zusammenfassend konzentrieren sich die Aufgaben der Kommission auf das Erarbeiten von Bestandsaufnahmen und das *Vorschlagen und Empfehlen von Programmen und Maßnahmen* (Art. 4 II IKSOV).

Diesen Vorschlägen kommt als solchen *keine rechtliche Verbindlichkeit* zu; sie müssen erst noch in innerstaatliches Recht *übernommen* werden. Wie, ob und wann dies geschieht, liegt – völkerrechtliche Verpflichtungen vorbehalten – im Ermessen der Vertragsparteien.

Ein gewisser politischer Druck zur Umsetzung lastet dennoch auf den Staaten, insbesondere durch die mit den Aktionsprogrammen zusammen verabschiedeten Zeitplänen (Art. 1 III IKSOV) und der Berichtspflicht der Vertragsparteien gegenüber der Kommission (Art. 4 V IKSOV): Innerhalb bestimmter Fristen muss die Kommission über die Bedingungen und Mittel, die zur Erreichung der Zielsetzungen erforderlich sind, sowie über entsprechende Maßnahmen und deren Ergebnisse unterrichtet werden.

#### 4. *Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)*

Rechtsgrundlage für den Schutz der Donau ist das am 29. Juni 1994 in Sofia von neun Staaten (Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldavien, Österreich, Rumänien, Slowakei, Ukraine, Ungarn) sowie der EG unterzeichnete *Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen, DSÜ)*<sup>75</sup>. Slowenien und Tschechien sind dem Übereinkommen nachträglich beigetreten. Es trat am 22. Oktober 1998 in Kraft<sup>76</sup>.

Die Donau<sup>77</sup> war schon Mitte des 19. Jahrhunderts Gegenstand völkerrechtlicher Regelungen. Sowohl im *Pariser Friedensvertrag* von 1856, in der *Pariser Donaukonvention* von 1921 als auch in der *Belgrader Donaukonvention* von 1948 wurden aber nur Fragen der Schifffahrt geregelt; in diesen Dokumenten fin-

<sup>75</sup> BGBl. 1996 II, 875.

<sup>76</sup> Die Unterzeichnerstaaten kamen aber überein, das Übereinkommen schon vor seinem Inkrafttreten interimistisch anzuwenden, und dass die vorgesehene IKSD ihre Tätigkeit auf vorläufiger Basis aufnehmen sollte; s. dazu Schlussakte, BGBl. II 1996, 902.

<sup>77</sup> Zur Entstehung und Entwicklung der Donauübereinkommen *Knopp/Pfündl*, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 316 ff.; *Bruhács*, in: Les Hommes et l'environnement, 541 ff.; *Beyerlin*, HdUR, Bd. I, Sp. 401 ff.; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rz. 192 ff.; *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, 412 f.

den sich keine Bestimmungen zum Umwelt- und Gewässerschutz. Ein erstes gewässerschutzrelevantes Instrument wurde mit der *Bukarester Deklaration* vom 13.12.1985 erlassen. Die "Deklaration über die Zusammenarbeit der Donaustaaten in Fragen der Wasserwirtschaft der Donau, insbesondere zum Schutz des Donauwassers gegen Verschmutzung" wurde von der UdSSR, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Ungarn, der CSFR, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, blieb jedoch völkerrechtlich unverbindlich. Ende der achtziger Jahre wurde mit den politischen Umwälzungen in Osteuropa ein günstigeres Klima geschaffen, um die unverbindliche Bukarester Deklaration durch eine bindende Konvention zu ersetzen. Österreich ergriff die Initiative und verfasste einen ersten Entwurf einer Donauschutzkonvention. Die diesbezüglichen Regierungsverhandlungen dauerten anderthalb Jahre und mündeten nach ihrem Abschluss Ende 1993 in das Donauschutzübereinkommen.

In seiner Präambel nimmt das Donauschutzübereinkommen explizit Bezug auf das *Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen*<sup>78</sup>, das im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) ausgearbeitet wurde. Sowohl inhaltlich als auch formal lehnt sich das DSÜ stark an das ECE-Übereinkommen an, dies aus verschiedenen Gründen: Einige Staaten hatten das ECE-Übereinkommen schon unterzeichnet, als das Donauschutzübereinkommen verhandelt wurde. Zudem wurden beide Abkommen unter demselben österreichischen Vorsitz erarbeitet. Und schließlich wurde das Donauschutzübereinkommen als Konkretisierung des ECE-Rahmenübereinkommens<sup>79</sup> betrachtet<sup>80</sup>.

Parallel zu dieser Entwicklung wurde der Schutz der Donau auf einer anderen Ebene initiiert und gefördert: Die europäischen Umweltminister beschlossen im Jahre 1991, ein *Umweltprogramm für den Donaoraum* zu entwickeln<sup>81</sup>. Am 26./27. September trafen sich Vertreter der Donaustaaten, von internationalen Institutionen, Finanzorganisationen, der G-24-Länder und NGOs in Sofia zur Konkretisierung und Koordinierung dieses regionalen Umweltprogrammes. Als Donatoren haben sich das UNDP, das UNEP, die Weltbank, die EU, die GEF und andere internationale Banken zur Verfügung gestellt. Das Programm dient in erster Linie der Sicherung einer nachhaltigen Nutzung und Entwicklung der natürlichen Ressourcen im Donaoraum (entsprechend wurde die Erarbeitung des Donauschutzübereinkommens tatkräftig unterstützt), dem Aufbau eines integrierten und strategischen Umweltmanagements im Donaubecken sowie der Festlegung sog. "hot-spots". Zur Umsetzung des Programms mittels eines *Strategischen Aktionsplans (SAP)* wurde eine *Task Force* eingesetzt (die später in der "Programme Management Task Force" des DSÜ aufgegangen ist); zudem wurde eine Programm-Koordinierungsstelle (*Programm Coordination Unit, PCU*) gegründet, die eng mit dem Interims-Sekretariat des Donauschutzübereinkommens zusammenarbeiten sollte mit dem Ziel, die Aufgaben der PCU Schritt für Schritt auf das IKSD-Sekretariat übergehen zu lassen (was Ende Oktober 2000 zur Aufhebung der PCU führte). Der Strategische Aktionsplan<sup>82</sup> enthält gewisse Vorgaben und gibt den Rahmen vor, in dem die im DSÜ vorgegebenen Ziele des regionalen integrierten Wassermanagements und des Flussumweltmanagements erreicht werden sollen. Der SAP gilt für die Periode 1995-2005 und enthält kurz-, mittel- und langfristige Ziele<sup>83</sup> und de-

<sup>78</sup> BGBl. 1994 II, 2334; ILM 31 (1992), 1312. Kurz zu diesem Übereinkommen einleitend unter D. (69).

<sup>79</sup> Dessen Art. 9 sieht vor, dass Anrainerstaaten von grenzüberschreitenden Wasserläufen bi- oder multilaterale Abkommen eingehen (oder bestehende Abkommen anpassen), um ihre gegenseitigen Beziehungen und ihr Verhalten in Bezug auf die Vermeidung, Kontrolle und Verringerung grenzüberschreitender Beeinträchtigungen festzulegen.

<sup>80</sup> *Knopp/Pfündl*, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 316 (322); *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, 412.

<sup>81</sup> S. dazu *Knopp/Pfündl*, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 316 (325 ff.); *Beyerlin*, HdUR; Bd. I, Sp. 405 f.; [http://www.icpdr.org/pub/dpcu/epdrb\\_det.html](http://www.icpdr.org/pub/dpcu/epdrb_det.html).

<sup>82</sup> Zum Strategischen Aktionsplan s. <http://www.icpdr.org/pub/dpcu/sap.html>.

<sup>83</sup> Der SAP gibt folgende vier gleichwertige Ziele vor: Reduktion der negativen Auswirkungen von Tätigkeiten auf das Donaugebiet, das gesamte Ökosystem des Flusses und das Schwarze Meer; Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität; Kontrolle der Gefahr von unfallbedingten Verschmutzungen und Ent-

finiert die Aufgaben, um diese zu erreichen. Zur Umsetzung des SAP erließ die Task Force eigens ein Umsetzungsprogramm (Strategic Action Plan Implementation Programm, SIP<sup>84</sup>).

Das Donauschutzübereinkommen setzt die im Folgenden im Vordergrund stehende *Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)* ein und enthält eine Reihe weiterer, teilweise auch materieller Bestimmungen. Im Einzelnen gliedert sich das Abkommen in vier Teile (Allgemeine Bestimmungen, multilaterale Zusammenarbeit, Internationale Kommission und Verfahrens- und Schlussbestimmungen), und es wurden ihm fünf Anlagen beigelegt.

Anlage I betrifft Definitionen von Stand der Technik und Beste Umweltpraxis, Anlage II enthält eine Liste von industriellen Branchen und gefährlichen Stoffen, Anlage III definiert generelle Leitlinien für Gewässergüteziele und -kriterien, Anlage IV enthält das Statut der Internationalen Kommission für den Schutz der Donau, und Anlage V betrifft das Schiedsverfahren.

Gestützt auf das DSÜ wurden am 29. Oktober 1998 von der Kommission (Plenarversammlung) sowohl eine *Finanz- als auch eine Geschäftsordnung* erlassen (FO bzw. GO).

In Art. 21 DSÜ wird festgehalten, dass zwischen den Vertragsparteien zwei- oder mehrseitige Abkommen als Ergänzung zum Donauschutzübereinkommen abgeschlossen werden können, und dass bestehende Abkommen angepasst werden sollen. In diese Kategorie fällt auch der *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Donau*<sup>85</sup> vom 1. Dezember 1987<sup>86</sup>. Bis zum Beitritt Österreichs zur EU am 1. Januar 1995 war auch die EG Vertragspartei. Der Vertrag trat am 1. März 1991 in Kraft. Er statuiert unter anderem eine engere Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten (Art. 1) und eine Pflicht, die andere Partei über bedeutsame Vorhaben, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, zu informieren, um so den ordnungsgemäßen Wasserhaushalt auf dem Gebiet des jeweils anderen Staates zu erhalten (Art. 2). Um eine effektive Zusammenarbeit zu gewährleisten, wurde eine Ständige Gewässerkommission eingerichtet<sup>87</sup>. Sie kann an die Vertragsparteien einvernehmlich beschlossene Empfehlungen richten (Art. 7).

Die Zielsetzungen des Donauschutzübereinkommens ergeben sich in erster Linie aus Art. 2 I DSÜ: Es geht im Wesentlichen um eine verträgliche und gerechte Wasserwirtschaft, einschließlich der Erhaltung, Verbesserung und rationellen Nutzung der Oberflächengewässer und des Grundwassers im Einzugsgebiet der Donau. Darüber hinaus sollen die aus Störfällen mit wassergefährdenden Stoffen, Hochwasser und Eisgefahren entstehenden Gefahren bekämpft werden. Es soll ebenfalls ein Beitrag geleistet werden zur Verminderung der Belastung des Schwarzen Meeres, die aus Aktivitäten aus dem Donaauraum herrührt.

---

wicklung einer regionalen Zusammenarbeit im Wassermanagement (<http://www.icpdr.org/pub/dpcu/sap.html>).

<sup>84</sup> Dazu <http://www.icpdr.org/pub/dpcu/sip.html>.

<sup>85</sup> BGBl. 1990 II, 791.

<sup>86</sup> Zu diesem Vertrag *Knopp/Pfindl*, in: *Wasser – Konfrontation oder Kooperation*, 316 (327 f.); *Beyerlin*, HdUR I, Sp. 404.

<sup>87</sup> Das Statut der Kommission findet sich im Anhang 1 zum Vertrag.

## a) Geltungsbereich

Das Donauschutzübereinkommen gilt gemäß Art. 3 DSÜ für das *Einzugsgebiet* der Donau. Darunter wird das *ganze hydrologische Flussgebiet* (Art. 1 lit. b DSÜ) verstanden, soweit die Vertragsparteien daran mindestens einen Anteil von 2000 km<sup>2</sup> haben (Art. 1 lit. a DSÜ)<sup>88</sup>.

Außer den Vertragsparteien erfüllen auch Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien dieses Kriterium; die beiden Staaten waren an den Vertragsverhandlungen nicht dabei, können dem Abkommen aber später noch beitreten (Art. 28 DSÜ)<sup>89</sup>.

Mit der Bezugnahme auf das hydrologische Flussgebiet dürfte auch das *Grundwasser* erfasst sein, was sich auch und gerade aus der Zielbestimmung des Art. 2 I DSÜ ergibt, der ausdrücklich das Grundwasser nennt.

Soweit Fragen des Gewässerschutzes betroffen sind, ist das Abkommen auch auf Fragen der Fischereiwirtschaft und der Binnenschifffahrt anwendbar (Art. 3 III DSÜ).

Gegenstand des Abkommens in sachlicher Hinsicht sind eine ganze Reihe von Vorhaben, die in einer nicht abschließenden Liste in Art. 3 II DSÜ genannt werden und auf die sich die verschiedenen Pflichten des Abkommens und die Kompetenzen der durch das Abkommen eingesetzten Organe beziehen.

Genannt werden insbesondere die Einleitung von Abwässern, Nährstoffen, gefährlichen Stoffen und Wärme, wasserbauliche Arbeiten, andere Gewässernutzungen, der Betrieb von wasserbautechnischen Anlagen, Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltauswirkungen und zum Schutz der Ökosysteme, der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und die Vorsorge zur Vermeidung von Störfällen (Art. 2 II DSÜ).

## b) Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise

Jede Vertragspartei ist mit einer *Delegation* in der IKSD vertreten, wobei eine Delegation aus höchstens fünf Personen besteht, Delegationsleiter und sein Stellvertreter mit eingeschlossen. Experten können für die Behandlung spezifischer Fragen beigezogen werden (Art. 1 Statut IKSD<sup>90</sup>). Der *Vorsitz* der Kommission wird jeweils für ein Jahr abwechselnd von jeder Delegation wahrgenommen, die auch den *Präsidenten* der IKSD stellt (Art. 2 I Statut IKSD). Der amtierende Präsident wird von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger in seiner Tätigkeit

---

<sup>88</sup> Weil ihr Anteil am Donau-Einzugsgebiet diese Fläche nicht erreicht, sind die Schweiz, Italien und Polen nicht Donaustaaten im Sinne des Übereinkommens.

<sup>89</sup> Knopp/Pfündl, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 316 (320).

<sup>90</sup> Das Statut bildet – wie eingangs bereits erwähnt – die Anlage IV des DSÜ.

unterstützt (Art. 3 IV GO).

Der Präsident vertritt die Kommission nach außen; ihr kommt die für die Verwirklichung der Ziele und die Ausübung ihrer Funktionen erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit zu<sup>91</sup> (Art. 10 Statut IKSD).

Mindestens einmal jährlich trifft die Kommission auf Einladung des Präsidenten zur *ordentlichen Tagung* in der *Plenarversammlung* zusammen. Auf Verlangen von mindestens drei Delegationen muss der Präsident eine *außerordentliche Tagung* einberufen.

Der Präsident schlägt die Tagesordnung vor, doch haben die Delegationen das Recht, jene Punkte vorzuschlagen, die sie an der Tagung behandelt sehen wollen (Art. 3 Statut IKSD, Art. 4 GO).

Beschlüsse und Empfehlungen der *Kommission* werden grundsätzlich im *Konsens* gefasst (Art. 5 I Statut IKSD). Jede Delegation hat eine Stimme (Art. 4 I Statut IKSD). Davon abweichend hat die EG in den Bereichen ihrer Zuständigkeit jedoch so viele Stimmen, wie sie Mitgliedstaaten hat, die Vertragsparteien des Donauschutzübereinkommens sind. Sie übt ihr Stimmrecht in jenen Fällen nicht aus, in denen ihre Mitgliedstaaten das ihre ausüben, und umgekehrt (Art. 4 II Statut IKSD). Die Kommission ist beschlussfähig, wenn die Delegationen von mindestens zwei Dritteln der Vertragsparteien anwesend sind (Art. 4 III Statut IKSD).

Kommt ein *Konsens nicht zustande*, so kann die Kommission mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen Beschlüsse oder Empfehlungen annehmen (Art. 5 I Statut IKSD). Der *Beschluss*<sup>92</sup> wird nach einer bestimmten Frist für alle Vertragsparteien *verbindlich*, die für ihn gestimmt haben und dem Exekutivsekretär nichts Gegenteiliges mitgeteilt haben. Andere Vertragsparteien können einem Beschluss nachträglich durch Notifikation an den Exekutivsekretär "beitreten" (Art. 5 II Statut IKSD). *Empfehlungen* der Kommission können keine rechtliche Verbindlichkeit erlangen; auf den Vertragsparteien lastet aber ein gewisser politischer Druck (u.a. durch die Berichtspflicht an die Kommission und die Veröffentlichung der Fortschrittsberichte), auch diesen Empfehlungen nachzukommen<sup>93</sup>.

Art. 4 IV Statut IKSD, Art. 6 GO sehen vor, dass in dringenden Fällen ein *schriftliches Verfahren* für die Beschlussfassung durchgeführt werden kann. Der Antrag dazu kann vom Präsidenten oder von einer Delegation gestellt werden. Wird der versandte Beschluss-Entwurf nicht innerhalb von zwei Monaten von einer Delegation abgelehnt, so gilt er als einstimmig angenommen; andernfalls ist der Punkt auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung der Plenarversammlung oder der Steuerungsgruppe zu setzen.

Auf Empfehlung der Kommission treten die Vertragsparteien zu einer *Konferenz der Vertragsparteien* zusammen (Art. 22 DSÜ). Diese prüft auf der Grundlage der Berichte der Kommission politische Grundsatzfragen betreffend die Umsetzung des Übereinkommens und nimmt geeignete Empfehlungen oder Beschlüsse an (Art. 22 II DSÜ).

Um beschlussfähig zu sein, müssen mindestens drei Viertel aller Vertragsparteien anwesend sein. Grundsätzlich entscheidet die Konferenz mit *Konsens*. Ist ein solcher nicht erreichbar, so kann eine Empfehlung oder ein Beschluss nur mit einer Vierfünftelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien angenommen werden (Art. 22 IV DSÜ). Falls die Empfehlung oder der Beschluss jedoch finanzielle Folgewirkungen haben sollte, so können sie nur mit *Konsens* angenommen werden (Art. 22 VI DSÜ). Betreffend die Verbindlichkeit der Beschlüsse (Art. 22 V DSÜ) gilt das gleiche Vorgehen wie bei den Beschlüssen der Kommission<sup>94</sup>.

Kommt es zu *Streitigkeiten* zwischen zwei oder mehreren Vertragsparteien über die Auslegung oder die Anwendung des Übereinkommens, so suchen die Parteien auf dem Verhandlungswege, ggf. mit der Unterstützung der IKSD, eine Lösung (Art. 24 DSÜ). Wird innerhalb von 12 Monaten keine Lösung gefun-

<sup>91</sup> Gemäß dem am Sitz des Sekretariats geltenden, d.h. österreichischem Recht.

<sup>92</sup> Z.B. über eine Anpassung oder Aktualisierung der Anlagen I bis III (Art. 23 VI DSÜ).

<sup>93</sup> Vgl. hierzu auch noch unten D.I.4.c) (94 ff.).

<sup>94</sup> S. soeben oben im Text.

den, soll die Streitigkeit zu bindender Entscheidung dem Internationalen Gerichtshof oder einem Schiedsgericht gemäß Anlage V des Übereinkommens vorgelegt werden.

Zwischen den Tagungen der Kommission können *Beratungen der Delegationsleiter* stattfinden (Art. 3 III Statut IKSD). Dieses Gremium ("*steering group*") setzt sich aus den Delegationsleitern, dem Präsidenten, dem Vorsitzenden der "Project Management Task Force"<sup>95</sup> und dem Exekutivsekretär zusammen. Zusätzliche Experten aus den Vertragsparteien und Mitglieder des Sekretariats können an diesen Beratungen teilnehmen, falls dies im Hinblick auf zu diskutierende Punkte angebracht erscheint (Art. 1 II GO).

Sodann gibt es für einzelne Arbeitsgebiete und spezielle Fragen ständige oder ad hoc eingesetzte *Expertengruppen*. Sie setzen sich aus den von den Delegationen bezeichneten Delegierten und Sachverständigen zusammen (Art. 6 Statut IKSD, Art. 8 GO). Die Expertengruppen sind in die Verfahren und Aktivitäten der Kommission einzubinden, um so eine bestmögliche Implementierung des Übereinkommens zu erreichen. So soll die IKSD ihre Steuerungsrolle in enger Zusammenarbeit und Koordination mit den Expertengruppen wahrnehmen; diese sollen der Kommission über ihr Arbeitsprogramm Bericht erstatten und Empfehlungen und Vorschläge bzgl. desselben zur Genehmigung unterbreiten (Art. 8 II GO). Das Mandat (d.h. Ziele, Aufgaben, Kompetenzen, Zusammensetzung) der Expertenkommissionen wird von der Kommission in sog. Terms of Reference festgelegt<sup>96</sup>. In der Sache bereiten die Expertengruppen also – in Übereinstimmung mit ihren Mandaten – die Arbeit und Sitzungen der Kommission vor.

Derzeit sind sechs Expertengruppen eingesetzt<sup>97</sup>, wovon in unserem Zusammenhang in erster Linie zwei von Bedeutung sind: Die "*Strategic Expert Group*" unterstützt die Plenarversammlung der Kommission und die "*Steering Group*" in ihren Vorbereitungsarbeiten politischer, strategischer, rechtlicher und administrativer Natur. Die Gruppe besteht auf einer ad hoc-Basis und setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Exekutivsekretär und aus von allen Vertragsparteien vorgeschlagenen Experten<sup>98</sup>. Die "*River Basin Management Expert Group*" steht der Kommission bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie zur Seite. Sie besteht aus Vertretern der Vertragsparteien; zusätzlich können Experten an den Sitzungen teilnehmen, sofern ihr Spezialwissen benötigt wird<sup>99</sup>.

Mit dem Donauschutzübereinkommen wurde auch ein *ständiges Sekretariat* eingerichtet, das

---

<sup>95</sup> Die Project Management Task Force ist ein Spezialorgan, das die IKSD in ihrer Entwicklungsarbeit unterstützt, insbesondere in finanziellen Belangen. Sie besteht aus Internationalen Organisationen und/oder internationalen Finanzinstitutionen und/oder NGOs (Art. 1 V GO). Sie ist aus der Task Force des Umweltprogramms für den Donauraum entstanden, s.o. einleitend unter D.I.4. (87 ff.).

<sup>96</sup> Zur Wahl des Vorsitzes, der Delegationen in den Expertengruppen und deren Tagungen vgl. Art. 8 III, IV GO.

<sup>97</sup> Emission Issues; Monitoring, Laboratory and Information Management; Accidental Emergency Prevention and Warning System; Strategic Expert Group; River Basin Management Expert Group; Ad hoc Ecological Expert Group.

<sup>98</sup> Terms of Reference for the Strategic Expert Group vom 29. Oktober 1998.

<sup>99</sup> Terms of Reference for the River Basin Management Expert Group vom 27. November 2000.

seinen Sitz in Wien hat (Art. 7 DSÜ). Die Leitung des Sekretariats wird vom *Exekutivsekretär* wahrgenommen, der zusätzlich technisches, administratives und Hilfspersonal einstellen kann.

Der Exekutivsekretär ist verantwortlich für die Verwaltung des Sekretariats, für den Budgetentwurf und die Jahresabrechnung; zudem unterstützt das Sekretariat die Kommission und die Expertengruppen in der Bewältigung ihrer Arbeit (Art. 8 I GO). Ebenso wickelt das Sekretariat den Schriftverkehr ab und kümmert sich um die Übersetzung von Dokumenten jeglicher Art (Art. 7 VI, VII GO).

Der *Budgetentwurf* des Exekutivsekretärs muss von der Kommission genehmigt werden<sup>100</sup>. Der Gesamtbetrag des Budgets wird von den Vertragsparteien, mit Ausnahme der EG<sup>101</sup>, zu gleichen Teilen getragen, sofern die Kommission nicht einvernehmlich etwas anderes beschließt (Art. 11 III Statut IKSD). Die *Kosten* der eigenen Vertreter, Experten und Berater in der Kommission bezahlt jede Vertragspartei selbst, ebenso die Kosten der laufenden Untersuchungen, Überwachungen und Bestandsaufnahmen, die in ihrem Hoheitsgebiet vorgenommen werden (Art. 11 V, VI Statut IKSD).

Die *Zusammenarbeit* mit nationalen oder internationalen *Organisationen* oder anderen juristischen Personen findet in Art. 18 VI DSÜ ihre Grundlage. Sie ist darauf gerichtet, die Koordination im Gewässerschutz und in der Wasserwirtschaft zu verstärken und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Kommission kann Drittstaaten, internationalen Regierungsorganisationen oder (inter-) nationalen NGOs den *Beobachterstatus* an ihren Plenar- oder Expertengruppenversammlungen gewähren (Art. 4 VIII GO).

Gemäß den Richtlinien zur Gewährung des Beobachterstatus<sup>102</sup> müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Anerkennung der Ziele und Grundsätze des Donauschutzübereinkommens;
- Vorhandensein spezialisierter technischer oder wissenschaftlicher Kompetenzen in Bezug auf die Ziele des Übereinkommens;
- Vorhandensein einer strukturierten dauernden Verwaltung;
- Befugnis, als akkreditierter Vertreter zu sprechen.

Zusätzliche Kriterien für Partner innerhalb des Donau-Einzugsgebiets sind, dass sie im Donauschutz oder in der Wasserwirtschaft interessiert oder gar involviert sind. Partner außerhalb des Einzugsgebiets sollen mit den Aufgaben großer Flusskommissionen zumindest vertraut sein<sup>103</sup>.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission im Rahmen ihrer Untersuchungen, der Auswertung der erzielten Ergebnisse und zur Überprüfung von Sonderfragen besonders geeignete Persönlichkeiten, wissenschaftliche Institutionen oder andere Einrichtungen beauftragen kann (Art. 8 Statut IKSD).

Weiter hat die *Öffentlichkeit* das Recht, von den zuständigen Behörden in den Vertragsstaaten *Informationen* betreffend den Zustand oder die Qualität der Fließgewässerumwelt im Donau-

---

<sup>100</sup> Gestützt auf Art. 11 I Statut hat die IKSD am 29. Oktober 1998 eine *Finanzordnung* (FO) erlassen.

<sup>101</sup> Die EG trägt höchstens 2,5 % der Verwaltungskosten zum Budget bei (Art. 11 IV Statut IKRD, Art. 5 II FO).

<sup>102</sup> Detailed Guiding Criteria for granting Observer Status, genehmigt von der Steering Group am 10./11. Juni 1999.

<sup>103</sup> Momentan (Stand 23. August 2001) sind folgende Organisationen als Beobachter zugelassen: Black Sea Protection Commission, Danube Commission, Danube Environmental Forum, Internationale Arbeitsgemeinschaft Donauforschung, Ramsar Convention on Wetlands, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, World Wide Fund for Nature (Angaben von der Homepage <http://www.icpdr.org/DANUBIS/DANUBIS.navigato>).

becken zu erhalten<sup>104</sup>. Diese Informationen werden gegen ein angemessenes Entgelt auf Antrag jeder natürlichen oder juristischen Person zur Verfügung gestellt, ohne dass diese Person ihr Interesse begründen müsste (Art. 14 I DSÜ). Jedoch besteht ein Katalog mit Gründen, die die Vertragsparteien berechtigen, einen Antrag abzulehnen<sup>105</sup>. Eine Ablehnung ist schriftlich zu begründen (Art. 14 IV DSÜ). Art. 9 IV DSÜ sieht sodann eine Veröffentlichung der Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen<sup>106</sup> vor.

Ansonsten finden sich weder im Donauschutzübereinkommen selbst noch im Statut der IKSD Bestimmungen über eine *Mitwirkung der Öffentlichkeit*. Allerdings sieht Art. 9 GO vor, dass alle endgültig von der Kommission verabschiedeten Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

#### c) Kompetenzen und Aufgaben der IKSD sowie Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Art. 2 DSÜ legt neben den Zielen des Abkommens<sup>107</sup> auch die *Grundsätze der Zusammenarbeit* der Vertragsparteien in der Internationalen Kommission sowie die Umriss der Verpflichtungen der Vertragsstaaten fest<sup>108</sup>, die aber relativ allgemein formuliert sind.

Um den gegenwärtigen Zustand der Donau und der Gewässer in ihrem Einzugsgebiet zumindest zu erhalten und zu verbessern, ergreifen die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Zusammenarbeit alle *geeigneten rechtlichen, administrativen und technischen Maßnahmen* (Art. 2 II DSÜ). Die laufenden und geplanten Maßnahmen sollen verstärkt, harmonisiert und koordiniert werden, dies sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Insbesondere soll die verträgliche Nutzung der Wasserressourcen für kommunale, industrielle und landwirtschaftliche Zwecke sowie die Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen sichergestellt werden (Art. 2 III DSÜ). Alle Schutzmaßnahmen gründen auf dem Verursacher- und Vorsorgeprinzip (Art. 2 IV DSÜ)<sup>109</sup>. Jedenfalls gibt das Übereinkommen lediglich Minimalanforderungen vor, d.h. den Vertragsparteien wird das Recht zugestanden, strengere Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen, als jene, die sich aus den Vertragsbestimmungen ergeben (Art. 2 VII DSÜ).

Grundsätzlich soll die Zusammenarbeit der Vertragsparteien auf zwei Ebenen stattfinden (Art. 4 DSÜ):

- Einerseits sollen *Beratungen* im Rahmen der Internationalen Kommission geführt und gemeinsame Aktivitäten geplant werden.

---

<sup>104</sup> Insofern besteht eine gewisse Parallelität mit den Vorgaben der RL 90/313. Hierzu *Epiney/Pfenninger/Gruber*, Europäisches Umweltrecht, 76 ff.

<sup>105</sup> Insbesondere werden hier Gründe der Vertraulichkeit, Landesverteidigung, öffentlichen Sicherheit und der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse angeführt (Art. 14 III DSÜ).

<sup>106</sup> S.u. D.I.4.c) (94 ff.).

<sup>107</sup> Hierzu eingangs oben D.I.4. (87 ff.).

<sup>108</sup> S. dazu *Beylerlin*, Umweltvölkerrecht, Rz. 193 ff.

<sup>109</sup> Zu diesen Prinzipien *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 84 ff.; *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 89 ff., 103 ff., 152 ff.

- Andererseits ist ein *Informationsaustausch* insbesondere über bi- und multilaterale Übereinkommen, gesetzliche Regelungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft vorgesehen.

In Teil II des Übereinkommens (Art. 5-17) werden die *multilaterale Zusammenarbeit* der Vertragsparteien sowie deren Verpflichtungen konkreter umschrieben<sup>110</sup>, wobei in erster Linie folgende Aspekte von Bedeutung sind:

- Zunächst widmen sich einige Bestimmungen der *Überwachung und Analyse des Gewässerzustandes*. So sind die Vertragsparteien jede einzeln oder gemeinsam gehalten, den Zustand der natürlichen Wasserressourcen zu erfassen (Art. 5 II lit. a DSÜ). Ganz allgemein erstellen die Vertragsparteien periodische *Inventare* über die Verschmutzungsquellen im Einzugsgebiet der Donau sowie Listen über laufende oder zu ergreifende Vermeidungs- und Bekämpfungsmaßnahmen und deren Wirksamkeit (Art. 8 I DSÜ). Spezifische Überwachungspflichten bestehen in Bezug auf den Schutz von Wasserressourcen (Art. 6 lit. c, e DSÜ). Auf dem Gebiet der Untersuchung, Bewertung und Überwachung sollen die Vertragsparteien ganz allgemein zusammen arbeiten. Art. 9 DSÜ präzisiert die hier aufzustellenden gemeinsamen Programme, durchzuführenden Untersuchungen und zu erstellenden Berichte.
- Zudem sind die Vertragsparteien zu einem *umfassenden Informationsaustausch* und zu Konsultationen über Vorhaben, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können, verpflichtet (Art. 11 f. DSÜ). Auch gewähren sich die Vertragsparteien auf Wunsch anderer Parteien, insbesondere bei kritischem Zustand der Gewässergüte, gegenseitige Hilfeleistung (Art 17 DSÜ).
- Diese Erhebungen dienen als Grundlage für die Entwicklung gemeinsamer *Aktionsprogramme*, die Maßnahmen sowie Zeitpläne und Kostenschätzungen enthalten. Daran anschließend werden über die erreichten Fortschritte Erfolgsberichte verfasst (Art. 8 II, III, IV DSÜ).
- Sodann sollen die Vertragsparteien (jede für sich oder gemeinsam) *Rechtsvorschriften* in Bezug auf die Regelung verschiedener Fragen erlassen:
  - Die für Abwassereinleitungen einzuhaltenden Anforderungen sind zu definieren (Art. 5 II lit. b DSÜ). Darüber hinaus haben die Vertragsparteien Emissionsbegrenzungen festzulegen, die auf individuelle industrielle Branchen oder Betriebe

---

<sup>110</sup> Knopp/Pfündl, in: Wasser – Konfrontation oder Kooperation, 316 (323), bezeichnen Teil II als Kern des Übereinkommens, und die Art. 5-9 als dessen zentrale Vorschriften.

anwendbar sind und die bestimmten Anforderungen (bei gefährlichen Stoffen der Stand der Technik) genügen müssen (Art. 7 I DSÜ).

- Der Eintrag von Nährstoffen und gefährlichen Stoffen aus diffusen Quellen ist einer Regelung zuzuführen (Art. 5 II lit. d DSÜ). Hierbei ist die beste Umweltpraxis zu "berücksichtigen" (Art. 7 II DSÜ).
- Der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen ist zu regeln (Art. 5 II lit. c DSÜ).
- "Soweit dies angebracht ist", legen die Vertragsparteien darüber hinaus Gewässergüteziele gemeinsam fest und wenden Gewässergütekriterien an (Art. 7 IV DSÜ)<sup>111</sup>.
- Für Abwassereinleitungen muss eine *vorherige Genehmigungspflicht* eingeführt bzw. beibehalten werden (Art. 7 V lit. b DSÜ).
- Darüber hinaus bestehen diverse *Abstimmungs- und Berücksichtigungspflichten*: Innerstaatliche Regelungen zur Emissionsbegrenzung sind gemäß dem Übereinkommen zu harmonisieren (Art. 5 II lit. e, 7 V lit. a DSÜ). Die von der Kommission vorgelegten Ergebnisse und Vorschläge sind zu berücksichtigen (Art. 5 II lit. e, Art. 7 I DSÜ).
- Zum Schutz von Wasserressourcen haben die Vertragsparteien sodann insbesondere für die *Ausweisung* von langfristig zu schützenden Grundwasserressourcen und von Schutzzonen zum Zwecke der Trinkwasserversorgung zu sorgen (Art. 6 lit. a DSÜ).
- Das Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien in Art. 10, die Kommission über die Grundlagen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind, zu *unterrichten*.
- In materieller Hinsicht ist schließlich von Bedeutung, dass das Abkommen sowohl eine *Liste von industriellen Branchen und Betrieben* als auch eine Liste von *gefährlichen Stoffen und Stoffgruppen* enthält (Anlage II DSÜ), auf die sich die Pflichten zur Emissionsbegrenzung beziehen. Auch werden der Stand der Technik und die beste Umweltpraxis in den Anhängen umrissen (Anlage I DSÜ). Wenn auch diese Standards teilweise nicht sehr präzise gefasst sind und manchmal nur eine "Orientierung" an ihnen geboten ist (s. z.B. Art. 7 V lit. c DSÜ), werden damit doch im Vergleich zu anderen Abkommen relativ präzise Kriterien bereits im Abkommen selbst definiert.

Zur Erreichung all dieser Ziele und zur Erfüllung dieses umfassenden Aufgabenkataloges arbeiten die Vertragsparteien im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau zusammen. Zentral ist dabei die Aufgabe der Kommission, an die Vertragsparteien

---

<sup>111</sup> In Anlage III des Übereinkommens sind generelle Leitlinien für Gewässergüteziele und -kriterien festgehalten. Diese werden von den Vertragsparteien sowohl innerstaatlich als auch gemeinsam angewendet und spezifiziert (Art. 7 IV DSÜ).

gerichtete *Vorschläge und Empfehlungen* auszuarbeiten, auf deren Grundlage die Vertragsparteien ihre Verpflichtung umsetzen sollen (Art. 18 I DSÜ). Darüber hinaus unterbreitet die Kommission den Vertragsparteien auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen Vorschläge zur Änderung oder Ergänzung des Übereinkommens oder erarbeitet die Grundlage für die Schaffung weiterer Wasserwirtschafts- oder Gewässerschutzregelungen (Art. 18 V DSÜ).

Im Übrigen erstattet die IKSD jährlich oder nach Bedarf den Vertragsparteien einen *Tätigkeitsbericht*, insbesondere mit den Ergebnissen ihrer Untersuchungen und Bewertungen (Art. 9 Statut IKSD). Neben den Angelegenheiten, für die die Kommission ausdrücklich gemäß Übereinkommen und Statut zuständig ist, kann sie von den Vertragsparteien mittels eines Mandats auch mit anderen Aufgaben betraut werden (Art. 18 III DSÜ).

Fasst man zusammen, so ergeben sich für die Vertragsparteien aus dem Donauschutzübereinkommen eine Reihe von relativ präzise formulierten grundsätzlichen Pflichten. Die Kompetenzen der Kommission beschränken sich im Wesentlichen auf die Ausarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen zu Handen der Vertragsparteien; ihr kommt keine Befugnis zu, gegen den Willen einer Vertragspartei rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen. Zu erinnern<sup>112</sup> ist aber an das Entscheidungsverfahren, wonach mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen gefasste Beschlüsse für alle Mitglieder, die zugestimmt haben, verbindlich werden, es sei denn, sie manifestieren ihren gegenteiligen Willen. Im Übrigen ist auf die Befugnis zur Anpassung der (technischen) Anlagen I, II und III hinzuweisen, die die den Vertragsparteien obliegenden Pflichten teilweise präzisieren und insofern verbindlich sind. Durch die *Berichtspflicht* der Vertragsparteien an die Kommission lastet schließlich auch ganz allgemein ein gewisser *Umsetzungsdruck* auf den Vertragsparteien: Sie sind verpflichtet, der Kommission innerhalb einer bestimmten Frist mitzuteilen, in welcher Weise, in welchem zeitlichen Rahmen und mit welchem Finanzaufwand die Beschlüsse der Kommission (Empfehlungen, Programme, Maßnahmen) auf der innerstaatlichen Ebene aktionsorientiert durchgeführt werden oder worden sind (Art. 10 lit. d DSÜ).

## II. Grenzgewässerübereinkommen

Die Grenzgewässerübereinkommen bezwecken regelmäßig die Förderung der Zusammenarbeit in Bezug auf spezifische Grenzprobleme, die aber im Zusammenhang mit Fragen des Gewässerschutzes stehen. Da die durch sie geschaffenen organisatorischen Strukturen durch-

---

<sup>112</sup> Oben D.I.4.b) (90 ff.).

aus im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine gewisse Bedeutung entfalten können, sollen sie im Folgenden überblickartig dargestellt werden.

### 1. *Deutsch-polnische Grenzgewässerkommission*

Am 19. Mai 1992 unterzeichneten Polen und Deutschland den Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern<sup>113</sup>. Mit dessen Art. 10 wird eine deutsch-polnische Grenzgewässerkommission eingesetzt; deren Statut findet sich im Anhang zum Vertrag. Am 18. Mai 1995 hat die Kommission ihre Geschäftsordnung<sup>114</sup> erlassen. Der Vertrag sieht eine *Zusammenarbeit* auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern<sup>115</sup> vor (Art. 1). Sie erstreckt sich auf wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Bereiche<sup>116</sup> (Art. 2). Es wird eine sinnvolle Bewirtschaftung der Grenzgewässer und deren Schutz angestrebt; die Beschaffenheit der Gewässer soll verbessert und der Schutz und soweit erforderlich die Wiederherstellung von Ökosystemen sichergestellt werden (Präambel des Vertrages). Konkret sollen gemeinsame Pläne und Projekte, Alarm-, Einsatz- und Meldepläne ausgearbeitet und durchgeführt sowie Experten und Informationen ausgetauscht werden (Art. 3 II). Im Bereich der Wasserwirtschaft wird eine Informations- und Konsultationspflicht eingeführt (Art. 7).

Die Zusammenarbeit soll in der *deutsch-polnischen Grenzgewässerkommission*, aber auch durch direkte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Einrichtungen erfolgen (Art. 3). Die Aufgabe der Kommission besteht insbesondere darin, den Vertragsparteien *Vorschläge* zu unterbreiten (Art. 10 I), damit die Zielsetzungen des Vertrages erreicht werden können.

Die Kommission setzt sich aus einer deutschen und einer polnischen *Delegation* mit je fünf Mitgliedern zusammen (Art. 1 Statut). Für die Durchführung bestimmter Aufgaben können Sachverständige hinzugezogen (Art. 3 Statut) oder Arbeitsgruppen<sup>117</sup> mit genau umschriebe-

---

<sup>113</sup> BGBl. 1994 II, 60, in Kraft getreten am 26. September 1996 (BGBl. 1997 II, 1687).

<sup>114</sup> Anlage Nr. 3 zum Protokoll der 3. Sitzung der Kommission, Frankfurt/Oder, 16.-18. Mai 1995.

<sup>115</sup> Als Grenzgewässer werden verstanden: Abschnitte der fließenden Oberflächengewässer, über die die Staatsgrenze verläuft; andere Oberflächengewässer und Grundwässer an den Stellen, wo die Grenze sie schneidet. Entsprechende Anwendung findet der Vertrag auch auf Überschwemmungsgebiete und Wasserbewirtschaftungsanlagen (Art. 4 Vertrag).

<sup>116</sup> Folgende Bereiche sind u.a. erfasst: Untersuchung und Beobachtung der Gewässer, Schadstofflisten, Trink- und Brauchwasserversorgung, Schutz vor Verunreinigung und übermäßiger Wasserentnahme, Schutz gegen Hoch- und Niedrigwasser, Empfehlungen für Maßnahmen.

<sup>117</sup> Durch die Geschäftsordnung von 1995 wurden folgende Arbeitsgruppen eingesetzt: Hydrologie und Hydrogeologie; Schutz der Grenzgewässer; außergewöhnliche Verunreinigung der Grenzgewässer; Unterhaltung der Grenzgewässer; Planungen an den Grenzgewässern (Art. 3 GO).

nen Mandaten eingesetzt werden (Art. 6). Die Kommission trifft mindestens einmal jährlich oder nach Bedarf zu einer Sitzung zusammen (Art. 2 Statut). Dazu können Vertreter zwei- oder mehrseitiger Kommissionen oder anderer internationaler Organisationen als *Beobachter* eingeladen werden (Art. 5 II GO).

Entscheidungen und Vorschläge der Kommission werden einstimmig gefasst (Art. 7 IV Statut); in Fällen besonderer Eile können die Delegationsleiter Entscheidungen im gegenseitigen Einvernehmen treffen (Art. 8 GO).

## 2. *Deutsch-tschechische Grenzgewässerkommission*

Am 12. Dezember 1995 schlossen Deutschland und die Tschechische Republik den Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern<sup>118</sup>. Gestützt auf Art. 4 wurde die deutsch-tschechische Grenzgewässerkommission gegründet; deren Statut findet sich im Anhang zum Vertrag.

Der Vertrag verpflichtet die Parteien zur *Zusammenarbeit* auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern<sup>119</sup> (Art. 1). Die Zusammenarbeit erstreckt sich auf verschiedene Bereiche der *Wasserwirtschaft*, so etwa Veränderungen des Wasserhaushalts, Wasserbauwerke, Schutz vor Hochwasser, Eisgefahr und Verschmutzung, Wasserenergie; Wasserentnahme und -einleitung, Untersuchungen und Beobachtungen (Art. 3 Vertrag).

Der Kommission obliegt es, an die Vertragsparteien gerichtete *Grundsätze* zur Erfüllung ihrer Aufgaben *festzulegen*, sowie *Empfehlungen* an die Vertragsparteien zu beschließen, insbesondere *Vorschläge* für Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserbeschaffenheit, der Abflussverhältnisse und der aquatischen und litoralen Biotope. Die Zusammenarbeit soll auch direkt zwischen den zuständigen Behörden und Dienststellen stattfinden, gemäß den Grundsätzen der Kommission (Art. 5 Vertrag).

Soweit sachlich geboten, soll die Kommission mit der IKSE, der IKSO und mit anderen bi- oder multilateralen Kommissionen im Bereich der Wasserwirtschaft zusammenarbeiten (Art. 13 Vertrag).

---

<sup>118</sup> BGBl. 1997 II, 925.

<sup>119</sup> Als Grenzgewässer in diesem Abkommen gelten die Abschnitte der Wasserläufe oder Hauptarme, deren Mittellinie die Staatsgrenze bildet; die Wasserläufe, die von der Grenze gekreuzt werden (in einem Bereich von beiderseits 15 Metern); die Abschnitte von Elbe und Eger, durch die die Grenze verläuft sowie sonstige oberirdische Gewässer und das Grundwasser an der Stelle, an der sie von der Staatsgrenze gekreuzt werden (Art. 2 I Vertrag).

Die Kommission setzt sich aus einer tschechischen und einer deutschen *Delegation* zusammen, die je aus bis zu neun Mitgliedern bestehen<sup>120</sup>. Jede Delegation hat eine Stimme; beide müssen einem Beschluss zustimmen (Art. 1 Statut). Mit einzelnen Aufgaben können *Sachverständige* oder Sachverständigengruppen betraut werden (Art. 4, 6 Statut). Die Kommission tritt mindestens einmal jährlich oder bei Dringlichkeit zu einer *Sitzung* zusammen; die jährlichen Sitzungen der Ständigen Ausschüsse finden rechtzeitig vor jener der Kommission statt (Art. 2 Statut).

### 3. *Deutsch-niederländische Grenzgewässerkommission*

Am 22. August 1996 vereinbarten die Niederlande und Deutschland ein *ergänzendes Protokoll*<sup>121</sup> zum im Jahre 1960 unterzeichneten *Ems-Dollart-Vertrag*<sup>122</sup>. Das Protokoll regelt die *Zusammenarbeit* der beiden Staaten im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes in der Emsmündung (Art. 1). Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung sollen insbesondere folgende Ziele angestrebt werden: Bewahrung und Verbesserung der Gewässergüte, Verbesserung der Sedimentqualität, Bewahrung, Wiederherstellung und Verbesserung der ökologischen Funktionen in der Emsmündung sowie Schutz und Pflege der Vegetation im litoralen Bereich (Art. 4 Protokoll).

Diese Zusammenarbeit findet im Rahmen der *Ständigen deutsch-niederländischen Grenzgewässerkommission* (Art. 2 Protokoll), die mit dem *Grenzvertrag* zwischen den Niederlanden und Deutschland<sup>123</sup> ins Leben gerufen wurde, statt.

Unter *Grenzgewässern* sind oberirdische Gewässer, einschließlich der Ufer, die die deutsch-niederländische Grenze überschreiten oder mit Teilen bilden, zu verstehen (Art. 56 I Grenzvertrag). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Interessen des Nachbarstaates an den Grenzgewässern gebührend zu berücksichtigen und sich regelmäßig über wasserwirtschaftliche Fragen zu beraten; diese Beratungen sollen eben in der Ständigen *Grenzgewässerkommission* abgehalten werden (Art. 57 f. Grenzvertrag). Insbeson-

---

<sup>120</sup> Zudem hat die Kommission zwei ständige Ausschüsse eingesetzt ("Ständiger Ausschuss Bayern" und "Ständiger Ausschuss Sachsen"), die ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite stehen sollen (Art. 4 II Vertrag).

<sup>121</sup> Ergänzendes Protokoll zu dem am 8. April 1960 unterzeichneten Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) zur Regelung der Zusammenarbeit zum Gewässer- und Naturschutz in der Emsmündung (Ems-Dollart-Umweltprotokoll), BGBl. 1997 II, 1703. Das Protokoll ist am 24. September 1997 in Kraft getreten (BGBl. 1997 II, 1702). S. dazu *Schütte*, Wattenmeer, 115 f.

<sup>122</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 8. April 1960, BGBl. 1963 II, 602.

<sup>123</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über den Verlauf der gemeinsamen Landgrenze, die Grenzgewässer, den grenznahen Grundbesitz, den grenzübergreifenden Binnenverkehr und andere Grenzfragen (Grenzvertrag) vom 8. April 1960, BGBl. 1963 II, 463.

dere sollen von den Vertragsparteien Maßnahmen ergriffen werden für einen ordnungsgemäßen Wasserabfluss, zur Vermeidung von Überschwemmungen, gegen eine Entziehung von Wasser sowie zur *Vermeidung* einer übermäßigen *Verunreinigung der Grenzgewässer*.

Zu den *Aufgaben* der Kommission (Art. 5 I-III Protokoll) gehört es, zu anderen nationalen und internationalen Organisationen und Institutionen einen engen Kontakt herzustellen und zu pflegen sowie den Vertragsstaaten Empfehlungen oder Gutachten über die Zusammenarbeit zu geben. Zudem orientiert die Kommission die Öffentlichkeit über Arbeitsergebnisse.

Die Zusammenarbeit im Bereich des Gewässerschutzes in der Emsmündung umfasst insbesondere die in Art. 5 IV des Protokolls genannten *Maßnahmen*, die von der Kommission zu treffen sind. Es handelt sich u.a. um die Beobachtung der Gewässergüte, Ausarbeitung gemeinsamer Messprogramme und -methoden, Entwicklung gemeinsamer Gewässerschutzziele sowie gemeinsamer Qualitätsziele und die Erstellung von einem Kataster der Direkteinleiter. Präventiv soll eine gemeinsame Störfallvorsorge und Unfallbekämpfung geplant werden.

Konkret soll die Kommission *gemeinsame Aktionsprogramme* im Gewässerschutz (und Naturschutz), inklusive Zeitplanung und Kostenschätzung, erarbeiten und weitere Aktionsprogramme abstimmen (Art. 5 VI Protokoll).

Darüber hinaus erwähnt auch der deutsch-niederländische *Grenzvertrag* Aufgaben der Kommission: Sie soll eine Plattform für gemeinsame Beratungen bilden und eine gegenseitige Information ermöglichen, so dass die Zielsetzungen des Grenzvertrages erreicht werden (Art. 66 I Grenzvertrag). Die Kommission kann Empfehlungen zur Änderung bestehender oder zum Abschluss neuer Abkommen aussprechen sowie generell (nur, aber immerhin) *Empfehlungen* an die Regierungen und entsprechenden Körperschaften richten (Art. 66 IV, VII Grenzvertrag).

Die Kommission setzt sich aus je drei sachverständigen Mitgliedern aus den beiden Vertragsstaaten zusammen; zu den Sitzungen können weitere Sachverständige beigezogen werden (Art. 65 Grenzvertrag). Für einzelne Grenzgewässer kann die Kommission die Einsetzung von Unterausschüssen beschließen (Art. 68 Grenzvertrag). Die Kommission tritt in der Regel zweimal jährlich oder jeweils auf Antrag einer der beiden Delegationen zu einer Sitzung zusammen (Art. 1 Geschäftsordnung<sup>124</sup>). Daneben können Beschlüsse der Kommission auch auf schriftlichem Wege gefasst werden (Art. 10 GO).

---

<sup>124</sup> Geschäftsordnung der Ständigen deutsch-niederländischen Grenzgewässerkommission vom 14. Oktober 1964.

### III. Teileinzugsgebiete

Neben den erörterten Kommissionen für die ins Meer mündenden Flüsse Rhein, Elbe, Oder und Donau gibt es noch organisatorische Strukturen für sog. Teileinzugsgebiete, also für einen bestimmten Ausschnitt des Einzugsgebiet einer der genannten Flüsse. Da auch diese im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie allenfalls von – wenn auch im Vergleich untergeordneter – Bedeutung sein können, seien sie im Folgenden kurz dargestellt.

#### 1. Internationale Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar (IKSMS)

Für Saar und Mosel<sup>125</sup> wurde durch jeweils ein Protokoll eine Internationale Kommission eingerichtet: Am 20. Dezember 1961 wurde durch Frankreich, Luxemburg und Deutschland das Protokoll über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der *Mosel* gegen Verunreinigung<sup>126</sup> und durch Frankreich und Deutschland ein entsprechendes Protokoll über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der *Saar* gegen Verunreinigung<sup>127</sup> unterzeichnet.

Die Vereinbarung des erstgenannten Protokolls ist im Zusammenhang mit einem im Jahre 1956 zwischen *Frankreich, Luxemburg und Deutschland* abgeschlossenen Vertrag über die Schiffbarmachung der *Mosel*<sup>128</sup> zu sehen. Dessen Art. 55 widmete sich dem Gewässerschutz: Er verpflichtet die Vertragsstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Reinhaltung der Mosel und ihrer Nebenflüsse zu treffen. Die Staaten sollen eine zweckdienliche Zusammenarbeit ihrer zuständigen Behörden organisieren. Auf der Grundlage dieser Bestimmung wurde dann das Protokoll über die Errichtung der Kommission abgeschlossen.

Das Protokoll über die Errichtung der IKSS steht im Zusammenhang mit dem Vertrag vom 27. Oktober 1956 zwischen Frankreich und Deutschland zur Regelung der Saar-Frage<sup>129</sup>. In Art. 8 der Anlage 8 dieses Vertrages hatten sich die beiden Staaten darauf geeinigt, für ihren jeweiligen Bereich die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Sauberkeit und Reinhaltung der Saar und ihrer Nebenflüsse zu treffen.

Die beiden Protokolle sind inhaltlich praktisch identisch. Auch wurde für beide Kommissionen am 22. März 1990 durch ein *ergänzendes Protokoll*<sup>130</sup> ein *gemeinsames Sekretariat* ein-

---

<sup>125</sup> Die Saar ist der größte Nebenfluss der Mosel, welche wiederum der größte linksseitige Nebenfluss des Rheins darstellt. Daher handelt es sich bei diesen beiden Flüssen um Teileinzugsgebiete des Rheins; sie sind Teil der Flussgebietseinheit Rhein. Zur Saar, ihren Abkommen und ihrer Kommission *Beyerlin*, HdUR, Bd. II, Sp. 1757 f.; zur Mosel, ihren Abkommen und ihrer Kommission *Beyerlin*, HdUR, Bd. I, Sp. 1408 ff.; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rz. 200 f.

<sup>126</sup> BGBl. 1962 II, 1102, in Kraft getreten am 1. Juli 1962.

<sup>127</sup> BGBl. 1962 II, 1106, in Kraft getreten ebenfalls am 1. Juli 1962.

<sup>128</sup> BGBl. 1956 II, 1838.

<sup>129</sup> BGBl. 1986 II, 1587.

<sup>130</sup> BGBl. 1993 II, 1899, in Kraft getreten am 1. Januar 1993. Die Bestimmungen des ergänzenden Protokolls wurden aber schon ab der Unterzeichnung provisorisch angewandt: Art. 6 I.

gerichtet. Durch das *Zusatzprotokoll Nr. 2*<sup>131</sup> wurden am 13. November 1992 einige wenige Änderungen am ergänzenden Protokoll vorgenommen. Am 6. Dezember 1996 trat für die IKSM und für IKSS je eine im Wortlaut identische Geschäftsordnung in Kraft<sup>132</sup>.

Aufgrund dieser Parallelität werden beide Kommissionen im Folgenden gemeinsam erörtert.

#### a) Geltungsbereich

Explizite Angaben zum Geltungsbereich der beiden Protokolle fehlen. Aus den Mandaten für einzelne Arbeitsgruppen<sup>133</sup> ist aber ersichtlich, dass die Aufgaben und Tätigkeiten der jeweiligen Arbeitsgruppen das ganze *Einzugsgebiet*<sup>134</sup> der Mosel und der Saar betreffen.

#### b) Organisatorische Strukturen und Arbeitsweise

Jede der Vertragsparteien ist mit einer Delegation von höchstens vier Mitgliedern, darunter der Delegationsleiter, in den Kommissionen vertreten. Die Regierungen können auch Sachverständige bestimmen (Art. 3 Protokolle M/S). Der Vorsitz/die Präsidentschaft wird abwechselnd von jedem Delegationsleiter für die Dauer von zwei Jahren wahrgenommen (Art. 4).

Der Präsident vertritt die Kommissionen nach außen.

Die Kommissionen besitzen Rechts- und Geschäftsfähigkeit nach dem am Sitz ihres Sekretariats geltenden Recht (Art. 3 Zusatzprotokoll Nr. 2)<sup>135</sup>.

Einmal jährlich treffen die Delegationen zu einer *ordentlichen Sitzung* zusammen. Auf Vorschlag einer Regierung muss der Vorsitzende eine *außerordentliche Sitzung* einberufen (Art. 5 Protokolle M/S, § 1 III GO). Die enge Zusammenarbeit der Kommissionen kommt darin zum Ausdruck, dass sie *gemeinsam* tagen (Art. 1 ergänzendes Protokoll).

Die Kommissionen fassen ihre Beschlüsse einstimmig (Art. 7 Protokolle M/S). Der Einstimmigkeit steht nicht entgegen, wenn sich eine Delegation der Stimme enthält (§ 5 GO).

---

<sup>131</sup> BGBl. 1994 II, 579, in Kraft getreten am 13. August 1994.

<sup>132</sup> Die beiden Geschäftsordnungen sind abgedruckt im Handbuch der IKSMS, August 2000, 29 ff.

<sup>133</sup> Die Mandate der Arbeitsgruppen sind im Handbuch der IKSMS, August 2000, 61 ff., abgedruckt. Zu den Arbeitsgruppen s.u. D.III.1.b) (103 f.).

<sup>134</sup> So z.B. Mandat Arbeitsgruppe B "Emissionen", Punkt 1.2; Mandat Arbeitsgruppe C "Ökologie", Punkt 2 d).

<sup>135</sup> Die Kommissionen haben ihren Sitz in Trier (D).

Die Kommissionen können zur Behandlung bestimmter Probleme *Arbeitsgruppen* einsetzen, bestehend aus Delegierten und Sachverständigen (Art. 8 Protokolle M/S). Eine Arbeitsgruppe soll nicht mehr als acht Mitglieder zählen. Das genau umschriebene Mandat für die Arbeitsgruppen<sup>136</sup> wird von den Kommissionen einstimmig festgelegt, ebenso die Termine für die Berichterstattung an die Kommission (§ 7 GO).

Wie eingangs<sup>137</sup> bereits erwähnt, wurde für die beiden Kommissionen mit dem ergänzenden Protokoll ein *gemeinsames Sekretariat* errichtet, das die Kommissionen und deren Arbeitsgruppen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen soll; zudem führt es die Verwaltungsgeschäfte und bereitet die Sitzungen vor (Art. 2 ergänzendes Protokoll, § 1 IV GO). Das Sekretariat erhält seine fachlichen Anweisungen vom Präsidenten, untersteht innerdienstlich jedoch dem Geschäftsführer (§ 3 GO).

Der Geschäftsführer verwaltet die den Kommissionen zur Verfügung stehenden Mittel; ebenso erstellt das gemeinsame Sekretariat jährlich einen Haushaltsentwurf (§ 9 GO). Die gemeinsamen Kosten werden nach dem in Art. 4 des ergänzenden Protokolls festgehaltenen Schlüssel aufgeteilt: Deutschland und Frankreich je 47,5 %, Luxemburg 5 %.

Die Kommissionen arbeiten eng mit anderen Gewässerschutzkommissionen zusammen, u.a. mit jenen für den Rhein und die Maas (§ 8 IV GO).

### c) Kompetenzen und Aufgaben der Kommissionen

Die beiden Kommissionen haben die *Aufgabe*, eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der unterzeichneten Staaten herbeizuführen, um die Mosel bzw. die Saar gegen Verunreinigung zu schützen (Art. 2 Protokolle M/S). Zu diesem Zweck können die Kommissionen alle notwendigen *Untersuchungen* zur Ermittlung von Art, Ausmaß und Ursprung der Verunreinigungen vorbereiten, sie durchführen lassen sowie die Ergebnisse auswerten. Zudem können sie den beteiligten Regierungen alle geeigneten *Maßnahmen* zum Schutz der beiden Wasserläufe gegen Verunreinigung *vorschlagen* (Art. 2 Protokolle M/S).

Im Rahmen des Aktionsprogramms Rhein<sup>138</sup>, das auch Auswirkungen auf die Mosel und die Saar hatte, wurde von den beiden Kommissionen ein Aktionsprogramm Mosel und Saar<sup>139</sup> verabschiedet. Eine der

---

<sup>136</sup> Momentan (Stand Oktober 2001) sind vier Arbeitsgruppen eingesetzt: Wasserqualität (A); Emissionen (B); Ökologie (C); Aktionsplan Hochwasser (P). Die Mandate der einzelnen Arbeitsgruppen sind zu finden im Handbuch der IKSMS, August 2000, 57 ff. oder auf der Homepage der IKSMS <http://www.iksms-cipms.org/>.

<sup>137</sup> D.III.1., am Anfang (102 f.).

<sup>138</sup> Dazu s. oben D.I.1.c) (74 ff.).

<sup>139</sup> Zum Aktionsprogramm Mosel und Saar s. <http://www.iksms-cipms.org/>.

Zielsetzungen war, dass auch das Mosel- und Saarwasser die Anforderungen, die an den Rhein gestellt wurden, erfüllen sollten. Dazu waren u.a. immissionsbezogene *Qualitätsziele* und Maßnahmen zur *Emissionsreduktion* vorgesehen.

## 2. Bodensee

In den fünfziger Jahren konnte eine starke Eutrophierung des Bodensees festgestellt werden, was dazu führte, dass die Anliegerstaaten zunächst einzeln versuchten, die Abwässer zu regeln und Kläranlagen zu bauen. Es zeigte sich aber bald die Notwendigkeit einer Koordination und Zusammenarbeit mit den anderen Bodenseestaaten. Aus diesem Bedürfnis heraus wurde am 5./6. November 1959 die *Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee* (IGKB) gegründet<sup>140</sup>.

Ihre völkerrechtliche Grundlage findet die IGKB im am 27. Oktober 1960 abgeschlossenen *Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung*<sup>141</sup>. Unterzeichnet wurde das Übereinkommen vom Land Baden-Württemberg, dem Freistaat Bayern, der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>142</sup>. Auf der Grundlage des Art. 5 III des Übereinkommens erließ die IGKB eine *Geschäftsordnung*<sup>143</sup>.

Der Geltungsbereich des Übereinkommens erstreckt sich sowohl auf den Ober- als auch auf den Untersee (Art. 2 Übereinkommen).

### a) Organisatorische Strukturen der Kommission

Die Anliegerstaaten sind durch je eine *Delegation* in der Kommission vertreten (Art. 3 II Übereinkommen). Die Delegationen von Baden-Württemberg, Bayern und Österreich<sup>144</sup> delegieren je drei Personen, die Schweiz deren sechs<sup>145</sup>. Ein Delegierter ist jeweils Leiter seiner Delegation; für jeden Delegierten können Stellvertreter ernannt werden (Art. 1 I GO). Der *Vorsitz* wechselt alle zwei Jahre unter den verschiedenen Delegationsleitern. Der Vorsitzende

---

<sup>140</sup> Hierzu *Zils*, UPR 1992, 413 (414); *Orbig*, HdUR, Bd. I, Sp. 327 f.

<sup>141</sup> Der Text des Übereinkommens findet sich u.a. im Gesetzblatt für Baden-Württemberg vom 31. Januar 1962, Nr. 1, S. 1 ff., oder in SR 0.814.283; das Übereinkommen trat am 10. November 1961 in Kraft.

<sup>142</sup> In der Schweiz waren ursprünglich nur die Kantone St. Gallen und Thurgau sowie die Bundesverwaltung impliziert, inzwischen arbeitet auch der Kanton Graubünden in der Kommission mit. Ebenso entsendet das Fürstentum Liechtenstein Vertreter in die Kommission (*Orbig*, HdUR, Bd. I, Sp. 328).

<sup>143</sup> Sie trat am 15. Mai 1996 in Kraft und löste jene vom 16. November 1961 ab.

<sup>144</sup> Einer der österreichischen Vertreter muss aus dem Land Vorarlberg stammen (Art. 1 II GO).

<sup>145</sup> Die Schweiz delegiert Vertreter des Bundes und der Kantone St. Gallen, Thurgau und Graubünden (Art. 1 II GO).

führt die Geschäfte der Kommission, bereitet ihre Tagungen vor und leitet die Verhandlungen; jedoch können die *Delegationsleiter* schon unter sich Teilprobleme koordinieren und Entscheidungen der Kommission vorbereiten (Art. 3 III GO). Der Vorsitzende erstellt alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu Händen der Kommission (Art. 6 III GO). Mindestens einmal jährlich tritt die Kommission zu einer *Tagung* zusammen. Der Vorsitzende stellt die Tagesordnung auch den Vertretern Liechtensteins und den Beobachtern Deutschlands<sup>146</sup> zu (Art. 4 GO).

Jede Delegation ist berechtigt, Sachverständige beizuziehen; ebenso kann die Kommission solche mit der Durchführung einzelner, genau bezeichneter Aufgaben beauftragen (Art. 3 IV, V Übereinkommen). Diese arbeiten im sog. *Sachverständigenkreis* zusammen, der seinerseits wiederum ermächtigt ist, zeitlich befristete *Projektgruppen* für besondere, abschließend definierte Aufgaben einzusetzen oder Aufträge an *Externe* zu erteilen (Art. 2 V GO). Der Sachverständigenkreis führt die Aufträge der Kommission durch, bewertet und koordiniert die Facharbeit und bereitet Berichte und Anträge an die Kommission vor (Art. 2 III GO). Im Auftrag des Sachverständigenkreises erledigen drei *Arbeitsgruppen* ihre Aufgaben innerhalb ihres Fachbereiches<sup>147</sup> (Art. 2 IV GO). Schließlich erstattet der Sachverständigenkreis der Kommission Bericht über seine Arbeiten (Art. 5 VI GO).

Die *Kosten* werden von jedem Anliegerstaat für seine Delegation und seine Sachverständigen selbst getragen. Die Kosten für Sachverständige, die von der Kommission eingesetzt wurden, werden nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt (Art. 7 Übereinkommen).

Die Kommission arbeitet auf ihrem Aufgabengebiet mit internationalen Einrichtungen für die Schifffahrt und die Fischerei und mit der IKS (Art. 8 II Übereinkommen) sowie mit der Internationalen Bodenseekonferenz IBK<sup>148</sup> (Art. 1 V und Art. 7 I GO) zusammen. Wie schon erwähnt, wirken an den Arbeiten der Kommission auch Vertreter Liechtensteins mit, und seit Anbeginn werden zu den Tagungen von Deutschland benannte *Beobachter* eingeladen (Art. 3 III Übereinkommen)<sup>149</sup>.

Beschlüsse über Empfehlungen werden an den Kommissionstagungen oder im Umlaufverfahren zwischen den Delegationsleitern gefasst (Art. 2 I GO). Jeder Delegation kommt eine Stimme zu (Art. 3 II Übereinkommen). Die Beschlüsse werden *einstimmig* und ohne Enthaltungen gefasst. Bei Angelegenheiten jedoch, die einen Anliegerstaat nicht betreffen, steht

---

<sup>146</sup> Zu den Vertretern Liechtensteins s. sogleich im Text.

<sup>147</sup> Es handelt sich um die Arbeitsgruppen "See", "Einzugsgebiet" und "Schadensabwehr".

<sup>148</sup> Die Internationale Bodenseekonferenz (IBK) ist ein kooperativer Zusammenschluss der an den Bodensee angrenzenden und mit ihm verbundenen Länder und Kantone Baden-Württemberg, Schaffhausen, Zürich, Thurgau, St. Gallen, Appenzell AR, Appenzell AU, Fürstentum Liechtenstein, Vorarlberg und Bayern. Die IBK hat sich zum Ziel gesetzt, die "Regio Bodensee" als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken. Durch gemeinsam erarbeitete Politikbereiche und Projekte soll ein nachhaltiger Beitrag zur Überwindung der Grenzen in der Region geleistet werden (<http://www.regio-bodensee.net/>).

<sup>149</sup> *Orbig*, HdUR, Bd. I, Sp. 328.

seine Enthaltung der Einstimmigkeit nicht entgegen. Beschlüsse, die nur den Untersee betreffen, bedürfen nur der Stimmen der Schweiz und Baden-Württembergs (Art. 5 Übereinkommen).

#### b) Zielsetzungen des Übereinkommens und Aufgaben der Kommission

Mit dem Übereinkommen verpflichten sich die Anliegerstaaten zur *Zusammenarbeit* auf dem Gebiet des Gewässerschutzes für den Bodensee. Der Bodensee soll vor weiterer Verunreinigung geschützt und seine Wasserbeschaffenheit nach Möglichkeit verbessert werden. Zu diesem Zweck sollen die geltenden nationalen Gewässerschutzvorschriften mit Nachdruck vollzogen werden (Art. 1 I, II Übereinkommen). In Art. 1 III wird eine Informations- und Konsultationspflicht bzgl. geplanter Wassernutzungsvorhaben begründet.

Dieser Zusammenarbeit soll die IGKB dienen. Ihr werden in Art. 4 insbesondere folgende Aufgaben zugewiesen:

- den Zustand des Bodensees und die Ursachen seiner Verunreinigung feststellen (lit. a);
- Beobachtung der Wasserbeschaffenheit (lit. b);
- den Anliegerstaaten *Maßnahmen empfehlen* (lit. c).

Die Kommission hat also "lediglich untersuchende, beratende und empfehlende Funktionen"<sup>150</sup>. Die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen entfalten keine Bindungswirkung für die Anliegerstaaten: Sie sind bloß verpflichtet, die *Empfehlungen sorgfältig zu erwägen* und sie nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts nach besten Kräften durchzusetzen (Art. 6 I Übereinkommen). Die Empfehlungen können von den Anliegerstaaten jedoch "fakultativ als verbindlich betrachtet werden"<sup>151</sup>, d.h. die Anliegerstaaten können im Einzelfall eine Empfehlung als für sich verbindlich anerkennen und eine entsprechende Erklärung durch ihre Delegation abgeben (Art. 6 II Übereinkommen).

Die Kommission hat an ihrer 33. Tagung am 27. Mai 1987 eine Neufassung der *Richtlinien* für die Reinhaltung des Bodensees<sup>152</sup> verabschiedet und den Anliegerstaaten zur Anwendung empfohlen<sup>153</sup>. Die Richtlinien verfolgen das Ziel eines ganzheitlichen Gewässerschutzes: Neben abwassertechnischen Maß-

---

<sup>150</sup> Zils, UPR 1992, 413 (414).

<sup>151</sup> Zils, UPR 1992, 413 (414).

<sup>152</sup> Der Text der Richtlinien mit Kommentierungen findet sich z.B. im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg (GABl.) 1990, 171 ff. oder auf der Homepage der IGKB: <http://www.igkb.de/pdf/amtsblatt.pdf>.

<sup>153</sup> Das Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg beispielsweise hat in einer Verwaltungsvorschrift verschiedene Behörden und Ämter angewiesen, die Richtlinien im Rahmen des geltenden Rechts anzuwenden (GABl. 1990, 169).

nahmen werden den Anliegerstaaten auch Regelungen zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Bodensees vorgeschlagen<sup>154</sup>.

#### IV. Zusammenfassung

Trotz teilweise bestehender Unterschiede weisen die untersuchten Abkommen – insbesondere die unter I. behandelten – doch in weiten Teilen große parallele inhaltliche und organisatorische Strukturen auf, deren wesentliche Charakteristika im Folgenden im Hinblick auf die Auslotung des Handlungsbedarfs bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zusammengefasst werden sollen:

- Die *Geltungsbereiche* der Abkommen beziehen sich jeweils im Ergebnis auf die Einzugsgebiete der erfassten Flüsse bzw. Teileinzugsgebiete. Damit wird auch – ausdrücklich oder implizit – das Grundwasser erfasst.

Etwas anderes gilt – aus der Natur der Sache – für die Grenzgewässerübereinkommen.

- Im Hinblick auf die *organisatorische Struktur und Arbeitsweise* sind die Kommissionen jeweils aus Vertretungen bzw. Delegationen der Vertragsparteien zusammengesetzt. Eine Unterstützung wird durch ständige Sekretariate sichergestellt. Möglich ist regelmäßig die Beiziehung von nicht stimmberechtigten Beobachtern oder Sachverständigen aus anderen Organisationen oder Drittstaaten.

Die ordentlichen Plenumsitzungen der Kommissionen finden mindestens einmal im Jahr statt; außerordentliche Sitzungen sind möglich. Vorbereitet werden die Plenumsitzungen von Arbeitsgruppen, deren Struktur, Zusammensetzung und Bezeichnung zwischen den Abkommen leicht variiert.

Die Beschlussfassung in den Kommissionen erfolgt grundsätzlich unter Wahrung des Einstimmigkeitsprinzips, wobei die genauen Modalitäten (etwa in Bezug auf Enthaltungen) hier teilweise variieren. Jedenfalls kann kein Staat ohne seine Zustimmung gebunden sein.

Besonderheiten sind sodann teilweise in Bezug auf die Abstimmung der EG und ihrer Mitgliedstaaten vorgesehen.

---

<sup>154</sup> Die Richtlinien widmen sich folgenden Bereichen: Abwasser, wassergefährdende Stoffe, Dünge- und Schadstoffeinträge aus Land- und Forstwirtschaft, Fischzuchtanlagen, Nutzung des Bodensees zu Heiz- und Kühlzwecken, Schifffahrt und Wassersport, bauliche Eingriffe, Veränderung der Zu- und Abflussverhältnisse.

- Die *Kompetenzen* der Kommissionen erstrecken sich regelmäßig auf folgende Kategorien von Aufgaben, die in den verschiedenen Abkommen unterschiedlich formuliert sind und auch mehr oder weniger weitgehend präzisiert werden:
  - Analyse und Überwachung der Gewässer sowie Überprüfung der Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen;
  - Erarbeitung von (Maßnahmen-) Programmen, in deren Rahmen dann auch Vorschläge für Emissions- und Immissionsgrenzwerte (die sich ggf. an bestimmten Standards wie Stand der Technik orientieren sollen) unterbreitet werden können;
  - Koordination bei Notfällen und außergewöhnlichen Situationen;
  - allgemeiner Informationsaustausch.

Die Aufgaben der Kommissionen sind sodann regelmäßig nicht abschließend gefasst; vielmehr können die Vertragsparteien ihnen weitere Aufgaben übertragen, ohne dass damit zwingend eine Modifikation der Abkommen verbunden wäre.

Den Beschlüssen der Kommissionen kommt in der Regel nur ein Empfehlungscharakter zu; es dürfte aber ein nicht zu vernachlässigender Druck für die Vertragsstaaten bestehen, sich an die Beschlüsse der Kommissionen zu halten.

Besonderheiten gelten hier im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz des Rheins: Außerhalb der Maßnahmenprogramme kann die Kommission hier verbindliche Beschlüsse fassen.

- Die *Mitwirkung der Öffentlichkeit* wird in den Abkommen nur rudimentär geregelt und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Pflicht, bestimmte Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Einige Abkommen – so das Übereinkommen zum Schutz des Rheins – sehen aber den Einbezug von NGOs, die dann auch Stellungnahmen abgeben können, vor.

Teilweise wird den Vertragsstaaten auch aufgegeben dafür zu sorgen, dass die innerstaatlichen Stellen Zugang zu Dokumenten gewähren, was aber im Verhältnis zu den Vorgaben der RL 90/313 keine weitergehenden Rechte der Öffentlichkeit mit sich bringt, so dass diese Verpflichtung nur für Nichtmitgliedstaaten der EU von Bedeutung ist.

Weiterhin ist daran zu erinnern, dass die Grenzgewässerkommissionen und die Kommissionen für Teileinzugsgebiete sehr eng mit den jeweiligen "übergeordneten" Kommissionen, also der IKSR, der IKSE, der IKSO und der IKSD, zusammenarbeiten.



## **E. SYNTHESE: ZUM RÜCKGRIFF AUF DIE INTERNATIONALEN WASSERRECHTLICHEN ABKOMMEN ZUR UMSETZUNG DER WASSERRAHMENRICHTLINIE UND ZUM VERBLEIBENDEN HANDLUNGSBEDARF**

Ausgehend von den bislang erfolgten Untersuchungen – Analyse der rechtlichen Tragweite der Wasserrahmenrichtlinie<sup>1</sup> und Erörterung der möglicherweise einschlägigen internationalen wasserrechtlichen Übereinkommen<sup>2</sup> – soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit die behandelten wasserrechtlichen Abkommen für die Umsetzung der sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Vorgaben fruchtbar gemacht werden können. Hierzu sind in einem ersten Schritt (I.) die Ausgangspunkte der Untersuchung zu umreißen, um darauf aufbauend die Eignung der verschiedenen zu berücksichtigenden Abkommen zur Umsetzung der einzelnen in Betracht kommenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu eruieren und vor diesem Hintergrund die notwendigen Anpassungen der Abkommen vorzustellen (II.).

### **I. Ausgangspunkte**

Die Ausgangspunkte der Untersuchung der Eignung der internationalen wasserwirtschaftlichen Abkommen zur Umsetzung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie – die dann auch und gerade den Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen begrenzen – siedeln sich auf zwei Ebenen an: die zu berücksichtigenden internationalen Abkommen einerseits (1.) und die für eine Fruchtbarmachung der internationalen Abkommen in Betracht kommenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie andererseits (2.).

#### *1. Zur Relevanz der verschiedenen Abkommen*

Die Darstellung der wichtigsten bestehenden völkerrechtlichen Abkommen Deutschlands im Bereich des Süßwasserschutzes konnte auch und gerade aufzeigen, dass es in Bezug auf den Geltungsbereich sehr unterschiedliche Abkommen gibt: Den auf die Einzugsgebiete der "gro

---

<sup>1</sup> Oben C. (23 ff.).  
<sup>2</sup> Oben D. (69 ff.).

ßen" Grenzflüsse ausgerichteten Abkommen, die eben auch die verschiedenen Kommissionen einsetzen (IKSR, IKSE, IKSO, IKSD), stehen die Abkommen eher lokalen Charakters gegenüber, deren Anwendungsbereiche sich auf Grenzgewässer oder Teileinzugsgebiete beschränken.

Im Hinblick auf die mögliche Relevanz nun der verschiedenen Abkommen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dürfte diesem Aspekt der unterschiedlichen Geltungsbereiche der Abkommen eine entscheidende Bedeutung zukommen: Da sich die einschlägigen Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie<sup>3</sup> auf Einzugsgebiete bzw. Flussgebiets-einheiten beziehen<sup>4</sup>, können die Strukturen derjenigen Abkommen, die nur einen auf Teileinzugsgebiete oder Grenzgewässer begrenzten Anwendungsbereich haben, zumindest isoliert von vornherein nicht oder jedenfalls nicht allein für die Umsetzung der relevanten Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie fruchtbar gemacht werden. Insbesondere scheiden die durch diese Abkommen eingesetzten oder mit ihnen in Zusammenhang stehenden Behörden als "zuständige Behörden" im Sinne des Art. 3 II, VI WRRL aus.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass den Abkommen über Teileinzugsgebiete und Grenzgewässer überhaupt keine Bedeutung zukäme: Vielmehr haben die Ausführungen zu diesen Abkommen<sup>5</sup> gezeigt, dass die jeweiligen Kommissionen einen engen Kontakt zu den "großen" Flussgebietskommissionen pflegen. In diesem Sinn erscheint denn auch ihre Einbeziehung in die Arbeiten der Kommissionen als Beobachter jedenfalls sinnvoll, wenn auch nicht in jedem Fall zwingend notwendig<sup>6</sup>.

Im Übrigen können die Grenzgewässerkommissionen eine Plattform für die Lösung rein bilateraler Probleme zu Verfügung stellen. Derartige Aufgaben sind aber außerhalb der sich im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie stellenden Probleme anzusiedeln, so dass auf diesen Aspekt hier nicht weiter eingegangen werden soll.

Vor diesem Hintergrund beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die vier Kommissionen, die in Bezug auf Einzugsgebiete der jeweiligen *"großen grenzüberschreitenden" Flüsse (Rhein, Elbe, Oder, Donau)* tätig werden.

---

<sup>3</sup> Und die im Zusammenhang mit dem Rückgriff auf die internationalen wasserrechtlichen Abkommen von Bedeutung sein könnten.

<sup>4</sup> Oben C.II.1. (26 ff.) unten E.I.2. (113 ff.).

<sup>5</sup> D.II., III. (97 ff., 102 ff.).

<sup>6</sup> Vgl. noch unten E.II.1.a) (119 ff.).

## 2. Zu den einschlägigen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie

Im Anschluss an die Bezeichnung derjenigen Abkommen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Vordergrund stehen, drängt es sich – sozusagen "umgekehrt" – auf, diejenigen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie, für die ein Rückgriff auf Strukturen der internationalen wasserrechtlichen Abkommen in Frage kommt, zu benennen und die Vorgaben für die vorzusehenden institutionellen Strukturen – unter Rückgriff auf die bereits angestellten Untersuchungen<sup>7</sup> – in Erinnerung zu rufen.

Es erscheint nämlich nicht sinnvoll, die internationalen wasserrechtlichen Abkommen für die Umsetzung aller sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen fruchtbar zu machen; vielmehr stehen hier notwendigerweise diejenigen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie im Vordergrund, bei denen *zwingend* in der einen oder anderen Form an das *Einzugsgebiet* bzw. die *Flussgebietseinheit* als Ganze angeknüpft wird und/oder die sich auf Einzugsgebiete beziehen oder beziehen sollen. Bei denjenigen Pflichten hingegen, denen (auch) nur jeweils für das Territorium eines Staates nachgekommen werden kann<sup>8</sup>, drängt sich ein Rückgriff auf die Abkommen nicht auf. Eine Sonderstellung nehmen die im Rahmen der Richtlinie bedeutsamen Koordinationspflichten ein.

Zur Klarstellung ist allerdings daran zu erinnern, dass die gesamte Konzeption der Wasserrahmenrichtlinie von der Maßgeblichkeit der Einzugsgebiete der verschiedenen Gewässer ausgeht. Insofern bestehen also immer – d.h. auch bei denjenigen Pflichten, denen die Mitgliedstaaten "individuell" nachkommen können – gewisse "Brücken" oder Verbindungen zwischen beiden genannten Kategorien von in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen Verpflichtungen. Diese finden ihren Niederschlag etwa in Koordinationspflichten<sup>9</sup>.

Im Übrigen stellt sich auch für diejenigen Pflichten, die durch jeden Mitgliedstaat zu erfüllen sind, die Frage nach den Lösungen, die innerhalb föderal organisierter Staaten angesichts der häufig gliedstaatenübergreifenden Einzugsgebiete zu treffen sind; diesem Problembereich kann hier aber nicht nachgegangen werden<sup>10</sup>.

Weiterhin sollten die Kommissionen nicht für solche Aufgaben zuständig sein, die selbst den Erlass eines nach außen wirksamen Rechtssatzes<sup>11</sup> erfordern, da den Kommissionen ansonsten eine echte Gesetzgebungskompetenz eingeräumt werden müsste, was sich kaum mit ihren grundsätzlichen Strukturen – die eben kooperativer und koordinierender Natur sind – vereinbaren ließe<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Oben C.II. (25 ff.).

<sup>8</sup> In der Wasserrahmenrichtlinie kommt dies jeweils so zum Ausdruck, dass jeder Mitgliedstaat die jeweilige Pflicht entweder für jede Flussgebietseinheit oder "für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit" zu erfüllen hat. Vgl. z.B. Art. 5 I, 11 I WRRL.

<sup>9</sup> S.o. C.II.7. (54 ff.) sowie sogleich im Text.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu mit jeweils unterschiedlicher Akzentsetzung und m.w.N. *Epiney*, in: Umweltföderalismus (im Erscheinen); *Breuer*, NuR 2000, 541 ff.; *Reinhardt*, DVBl. 2001, 145 ff.

<sup>11</sup> Wobei dies von der Pflicht zur Umsetzung durch Rechtssatz zu unterscheiden ist. Vgl. bereits oben C.II.4.e), 5. (50 ff.) bezüglich der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.

<sup>12</sup> So dass allenfalls auftretenden Problemen auch durch Abkommens- oder Statutenänderungen kaum begegnet werden könnte.

Relevant wird die angesprochene Unterscheidung bei der Bezeichnung der "*geeigneten zuständigen Behörde*" (Art. 3 II, IV WRRL): Möglich ist hier grundsätzlich – wie aufgezeigt<sup>13</sup> – auch die Bezeichnung mehrerer verschiedener Behörden; dabei kann es nicht nur innerhalb eines Einzugsgebiets bzw. einer Flussgebietseinheit verschiedene zuständige Behörden geben, sondern auch für die Erfüllung der einzelnen, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten können verschiedene Behörden bezeichnet werden. Als materielle Voraussetzung verlangt die Wasserrahmenrichtlinie nur, aber immerhin, dass die Behörden grundsätzlich – insbesondere aufgrund ihrer Struktur, Organisation und ihrer Befugnisse – in der Lage sind, den jeweiligen, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten, für die sie zuständig sind bzw. sein sollen, nachzukommen. Damit wird – wie bereits angedeutet – auch deutlich, dass die Bezeichnung der zuständigen Behörde keine isolierte Pflicht darstellt, sondern in untrennbarem Zusammenhang mit den der Behörde zukommenden Aufgaben / Kompetenzen steht. Vor diesem Hintergrund kann die hier zu erörternde Problemstellung präzisiert werden: Es geht darum, für welche, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten die internationalen Flusskommissionen als geeignete zuständige Behörden bezeichnet werden können, so dass nicht die Frage, *ob* die internationalen Flusskommissionen zuständige Behörden sein können, sondern diejenige, *für was* sie zuständige Behörden sein können, von Bedeutung ist.

Dass die internationalen Flusskommissionen geeignete zuständige Behörden im Sinne der Art. 3 II, IV WRRL sein können, ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie selbst (Art. 3 VI WRRL) sowie aus dem Umstand, dass an die Behörden – neben der erwähnten grundsätzlichen Eignung zur Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben / Kompetenzen – keine weiteren Anforderungen gestellt werden, so dass es sich gerade nicht um nationale Behörden handeln muss.

Neben der Bezeichnung der internationalen Flusskommissionen als zuständige Behörden kommt aber auch in Betracht, zwar formell nationale Behörden als solche zu bezeichnen, materiell aber die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben bei den internationalen Flussgebietskommissionen anzusiedeln. Da diese Variante aber aus grundsätzlicher Sicht parallele Probleme aufwirft wie die Bezeichnung der Kommissionen als zuständige Behörden (geht es doch in jedem Fall darum, ob diese die in Frage stehenden Aufgaben wahrnehmen können), wird sie im Folgenden nicht jeweils noch eigens erwähnt.

Daran anknüpfend und auf der Grundlage der oben angestellten Untersuchungen<sup>14</sup> kommen damit für die Fruchtbarmachung der internationalen wasserrechtlichen Abkommen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – bzw. genauer für die Zuständigkeiten der internationalen Flussgebietskommissionen – im Wesentlichen vier Kategorien von in der Richtlinie verankerten Verpflichtungen in Betracht:

---

<sup>13</sup> C.II.7.a) (56 ff.).

<sup>14</sup> C.II., III.1. (25 ff., 61 ff.).

- *Analyse und Überwachung der Gewässer:* Zunächst sind die in Art. 6, 7 I, 8 WRRL formulierten Verpflichtungen zu nennen.

Art. 6 WRRL betrifft die Erstellung der Verzeichnisse der Schutzgebiete, Art. 7 I WRRL die Bezeichnung bzw. Ermittlung der Wasserkörper, die für die Entnahme von Trinkwasser bestimmt sind, und nach Art. 8 WRRL sind Programme zur Überwachung des Zustandes der Gewässer aufzustellen<sup>15</sup>.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Bestandsaufnahme nach Art. 5 WRRL (auch) für die in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten fallenden Teile erfolgen kann. Hintergrund dürfte wohl sein, dass hier umfassend auch die Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung zu erfolgen hat, die Informationen hierüber aber eher bei den nationalen Behörden vorhanden sind, so dass sich insofern eine Anknüpfung an die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten aufdrängt. Dies ändert aber nichts daran, dass die nach Art. 5 WRRL gesammelten Informationen auch im Rahmen der übrigen Verpflichtungen der Wasserrahmenrichtlinie von Bedeutung sind. So haben die Mitgliedstaaten insbesondere im Hinblick auf die Erstellung der Bewirtschaftungspläne den Kommissionen die notwendigen Informationen zu übermitteln, die eben auch nach Art. 5 WRRL gesammelte umfassen (können).

- Diese Pflichten weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie sich jeweils auf die gesamte Flussgebietseinheit beziehen. M.a.W. müssen die Verzeichnisse und Programme von den Mitgliedstaaten nicht nur *für* den in ihre Hoheitsgebiete fallenden Teile der Flussgebietseinheiten, sondern für die gesamte Flussgebietseinheit aufgestellt werden. Dies ändert zwar nichts an der Tatsache, dass es möglich wäre, eine (oder gar mehrere) Behörden je Mitgliedstaat zu bezeichnen, die dann im Einvernehmen – etwa durch den Abschluss von Verträgen – die genannten Verzeichnisse und Programme erarbeiten. Angesichts des Umstandes aber, dass es bei diesen Pflichten letztlich um eine gegenwärtige und zukünftige Bestandsaufnahme geht, drängt es sich vor dem Hintergrund des zwingend vorgesehenen Bezugspunktes der Flussgebietseinheit gerade hier auf, die Wahrnehmung dieser Aufgaben den internationalen Flussgebietskommissionen ( ggf. als zuständige Behörden) zu übertragen. Da Art. 5 WRRL eine Anknüpfung an die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten erlaubt, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass den sich aus dieser Bestimmung ergebenden Verpflichtungen nicht unter Einbezug der internationalen Flussgebietskommissionen entsprochen wird.
- *Bewirtschaftungspläne:* Art. 13 WRRL sieht die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen vor, die sich auf die Flussgebietseinheiten beziehen.

Im Falle einer internationalen Flussgebietseinheit, die ganz im Gebiet der Gemeinschaft liegt, ist grundsätzlich ein einziger solcher Plan zu erstellen; im Falle der Erstreckung des Einzugsgebiets über die Grenzen der Gemeinschaft hinaus sind entsprechende Bemühungen zu unternehmen<sup>16</sup>.

- Angesichts dieser grundsätzlich vorgesehenen Anknüpfung an die Flussgebietseinheiten erscheint es sinnvoll, die internationalen Flussgebietskommissionen mit der Erstellung

<sup>15</sup> Im Einzelnen hierzu oben C.II.2. (28 f.).

<sup>16</sup> S. im Einzelnen oben C.II.5. (51 ff.).

dieser Pläne zu betrauen. Da die Übermittlungspflichten an die Kommission (Art. 15 WRRL) in engem Zusammenhang mit der Koordinierung der Bewirtschaftungspläne stehen, erscheint es zudem sinnvoll, den Kommissionen auch diese Aufgabe zu übertragen.

- *Information und Anhörung der Öffentlichkeit:* In engem Zusammenhang mit der Erstellung der Bewirtschaftungspläne steht die Mitwirkung der Öffentlichkeit nach Art. 14 WRRL<sup>17</sup>, die gerade im Rahmen der Erarbeitung dieser Pläne zu erfolgen hat. Die in diesem Zusammenhang der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellenden Dokumente bzw. Informationen beziehen sich jeweils auf die gesamte Flussgebietseinheit, und Gegenstand der Beteiligung sind gerade die ebenfalls flussgebietseinheitsbezogenen Bewirtschaftungspläne. Daher drängt es sich auf, die internationalen Flussgebietskommissionen in die Durchführung der Öffentlichkeitsmitwirkung einzubeziehen. Für diesen Einbezug kommen zwei grundsätzliche Varianten in Betracht:

- Erstens ist es denkbar, die internationalen Flussgebietskommissionen selbst als federführende Behörden für die Durchführung von Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu bezeichnen. Ihnen obläge damit die Durchführung der Öffentlichkeitsmitwirkung nach Art. 14 WRRL. Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Mitgliedstaaten entsprechend einzubeziehen bzw. zu verpflichten sind<sup>18</sup>.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass diese Aufgabe für die Flussgebietskommissionen gewisse, je nach Kommission nicht zu unterschätzende Probleme mit sich bringen könnte, die insbesondere auf der Ebene der praktischen Durchführung der Öffentlichkeitsmitwirkung anzusiedeln sind. So müssten die Kommissionen etwa sicherstellen, dass Übersetzungen der einschlägigen Dokumente gewährleistet werden oder dafür sorgen, dass auch tatsächlich Anlaufstellen für die eingehenden Bemerkungen eingerichtet werden.

- Zweitens ist es aber auch denkbar, dass die Flussgebietskommissionen nur eine koordinierende bzw. unterstützende Tätigkeit in dem Sinn übernehmen, dass sie die entsprechenden Dokumente zusammenstellen und den zuständigen und betroffenen mitgliedstaatlichen Behörden übermitteln. Die eigentliche Durchführung von Information und Anhörung der Öffentlichkeit obläge dann bei dieser Variante den mitgliedstaatlichen Behörden; diese führten die Mitwirkung der Öffentlichkeit nach den einschlägigen Vorgaben des Art. 14 WRRL durch.

Diese Variante hätte den Vorteil, dass dann auch die Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit zur Situation in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates direkt bei den mitgliedstaatlichen Behörden eingehen, die ihnen dann Rechnung tragen könnte. Beziehen sich Stellungnahmen auf die Situa-

---

<sup>17</sup> Zu den Anforderungen an die Mitwirkung der Öffentlichkeit im Einzelnen oben C.II.6. (53 ff.).

<sup>18</sup> Hierauf ist noch einzugehen. S.u. E.II.4. (134 ff.).

tion in anderen Mitgliedstaaten oder in Nichtmitgliedstaaten, müssten diese dann entsprechend übermittelt werden.

- *Koordinierungspflichten*: Schließlich sind noch die verschiedenen Koordinierungspflichten zu erwähnen. Diese beziehen sich ganz allgemein auf die "zur Erreichung der Umweltziele" ergriffenen Maßnahmen<sup>19</sup>. Im Vordergrund stehen dabei die Maßnahmenprogramme. In der Sache geht es hier um eine materielle Koordination, wobei bei Mitgliedstaaten untereinander eine echte "Pflicht zur Koordination" anzunehmen ist, während im Falle der Implikation von Nichtmitgliedstaaten lediglich eine "Bemühungspflicht" statuiert wird (Art. 3 IV, V WRRL)<sup>20</sup>. Da die Koordinierungspflichten im Wesentlichen im Rahmen der Flussgebietseinheiten von Bedeutung sind, drängt es sich hier auf, die bestehenden, einzugsgebietsbezogenen Flussgebietskommissionen als "Plattformen" für diese Koordination fruchtbar zu machen.

Deutlich wird damit auch, was die internationalen Flusskommissionen gerade nicht übernehmen sollen: Sie sollen insbesondere nicht die Umweltziele nach den Vorgaben des Art. 4 WRRL definieren und keine Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL erstellen. Beiden Verpflichtungen ist nämlich "für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein<sup>21</sup> Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit" nachzukommen, so dass die Richtlinie offenbar davon ausgeht, dass diesen Vorgaben durch jeden Staat zu entsprechen ist, was allerdings nichts an den diesbezüglich bestehenden Koordinierungspflichten ändert. Diese Konzeption der Richtlinie erscheint auch insofern sinnvoll, als die Festlegung zahlreicher Aspekte der Umweltziele und einer Reihe von nach den Maßnahmenprogrammen vorzunehmenden Schritte eine gesetzgeberische Tätigkeit erfordern<sup>22</sup> und im Übrigen mit den sonstigen gesetzlichen Vorgaben in den einzelnen Staaten abzustimmen ist, so dass hier eine ggf. zwingend Staatengrenzen überschreitende Regelung große, auch rechtliche Probleme mit sich gebracht hätte.

---

<sup>19</sup> So dürfte wohl Art. 3 IV WRRL auszulegen sein. Die Bestimmung besticht nämlich nicht durch ihre redaktionelle Klarheit, gibt sie den Mitgliedstaaten doch auf, "die Anforderungen dieser Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele nach Artikel 4" zu koordinieren. Da Richtlinienanforderungen als solche wohl kaum koordiniert werden können, dürfte sich diese Koordinierungspflicht – angesichts des Zusammenhangs (Art. 3 IV WRRL erwähnt als Beispiel ausdrücklich die Maßnahmenprogramme) und des Sinns und Zwecks der Richtlinie, eine Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten sicherzustellen, auf die Umsetzungsnormsetzung und Anwendung der in Umsetzung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie erlassenen Bestimmungen beziehen.

<sup>20</sup> Oben C.II.7.b) (59 f.).

<sup>21</sup> D.h. des jeweiligen Mitgliedstaates. Anm. der Verf.

<sup>22</sup> Oben C.II.3.d), 4.e) (42 f., 50 f.).

## II. Eignung der bestehenden Strukturen und Handlungsbedarf

Auf der Grundlage der bislang angestellten Untersuchungen soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit sich die bestehenden Strukturen für die Umsetzung der erwähnten, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten eignen, m.a.W. ob und für welche Aufgaben die internationalen Flussgebietskommissionen als zuständige Behörden im Sinne der Art. 3 II, VI WRRL bezeichnet werden bzw. welche Aufgaben sie wahrnehmen können. Dabei soll – nach der Erörterung einiger allgemeiner Probleme (1.) – an die entwickelten Kategorien von Verpflichtungen<sup>23</sup> (2., 3., 4., 5.) angeknüpft werden und innerhalb dieser Gruppen werden sodann die einzelnen Abkommen bzw. Kommissionen im Hinblick auf die Umsetzung dieser Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie behandelt bzw. überprüft. Diese Prüfung umfasst zum einen eine Analyse der "Eignung" der internationalen Flusskommissionen für die Übernahme der neuen Aufgaben, also m.a.W. die Frage, ob die Flussgebietskommissionen ausgehend von den derzeit geltenden rechtlichen Grundlagen die erwähnten<sup>24</sup> neuen Aufgaben im Gefolge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie übernehmen können. Zum anderen – und daran anschließend – geht es aber auch um eine "Defizitanalyse" in dem Sinn, dass danach gefragt wird, welcher Anpassungsbedarf in den Abkommen besteht, um die neuen Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen. Hierbei ist zwischen zwingend sich aufdrängenden Modifikationen und solchen, die (nur) opportun sind, zu unterscheiden.

Zusammengefasst können damit – auf der Grundlage der bereits angestellten Überlegungen – die Ansatz- bzw. *Ausgangspunkte* dieser Analyse in *methodischer Sicht* wie folgt umschrieben werden:

- Es geht nur um die *Umsetzung der unter E.I.2. erwähnten Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie*. Diese Aufgaben sollen gerade – so die positiv formulierte Hypothese der nachfolgenden Analyse – durch die internationalen Flussgebietskommissionen (soweit es um internationale Flussgebietseinheiten geht) wahrgenommen werden, dies unbeschadet des Umstandes, dass auch andere Formen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Betracht kämen.
- Weiterhin soll ausschließlich die Fruchtbarmachung der *IKSR, IKSE, IKSO* und *IKSD* für die Umsetzung dieser Verpflichtungen im Sinne der Bezeichnung dieser Kommissionen als hierfür zuständige Behörden geprüft werden.

---

<sup>23</sup> E.I.2. (113 ff.).

<sup>24</sup> E.I.2. (113 ff.).

- Bei der Untersuchung der diesbezüglichen "Eignung" der Flussgebietskommissionen ist darauf abzustellen, ob eine Übernahme der neuen Aufgaben grundsätzlich möglich ist, die Kommissionen also m.a.W. als "geeignete Behörden" in Frage kommen. Es geht also nicht darum, ob die Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen und Arbeitsweise der Kommissionen das "Idealbild" einer solcher zuständigen Behörde sind bzw. wären<sup>25</sup>.
- Daran anknüpfend geht es auch bei der Darstellung der ggf. notwendigen Modifikationen in erster Linie darum, welche Änderungen für die Übernahme der neuen, unter E.I.2. erwähnten Aufgaben notwendig sind. Nur opportune Modifikationen sollen allenfalls am Rand und keinesfalls umfassend erörtert werden.

### 1. *Allgemeine Fragen*

Einige Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie sind für alle nach dem hier zugrundegelegten Ansatz durch die internationalen Flussgebietskommissionen zu übernehmenden Pflichten<sup>26</sup> relevant, so dass sie im Vorfeld der Erörterung der spezifischen Aufgaben gemeinsam behandelt werden sollen. Im Einzelnen geht es um den räumlichen Geltungsbereich der einschlägigen Abkommen (a), die beteiligten Staaten (b), die organisatorischen Strukturen (c) – die auch und gerade für die Einhaltung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Fristen von Bedeutung sind – sowie um die Problematik, ob und inwieweit die Kommissionen ggf. zur Konfliktlösung geeignet sind bzw. sein müssen (d).

#### a) *Räumlicher Geltungsbereich*

Eine Grundvoraussetzung für den Rückgriff auf die internationalen Flusskommissionen zur Umsetzung gewisser Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie ist die Übereinstimmung des *räumlichen Geltungsbereichs*: Da sich die relevanten Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie auf an Einzugsgebiete anknüpfende Flussgebietseinheiten beziehen, müssen auch die Kommissionen jeweils für die gesamten Einzugsgebiete der hier relevanten großen Flüsse kompetent sein bzw. die Anwendungsbereiche der jeweils einschlägigen Abkommen müssen die Einzugsgebiete umfassen.

---

<sup>25</sup> Ganz abgesehen davon, dass es schwierig sein dürfte zu bestimmen, was "ideal" ist.

<sup>26</sup> Oben E.I.2. (113 ff.).

Von Bedeutung ist hier zunächst, dass die Anwendungsbereiche der einschlägigen Abkommen (Übereinkommen zum Schutz des Rheins, Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder und Donauschutzübereinkommen) durchwegs – entweder ausdrücklich oder implizit – eher weit gehalten sind, so dass jeweils grundsätzlich auch die *Einzugsgebiete* der genannten Flüsse sowie das *Grundwasser* erfasst werden (können)<sup>27</sup>.

So erfassen denn auch die Anwendungsbereiche der für die IKSO und die IKSE einschlägigen Abkommen das gesamte Einzugsgebiet der beiden Flüsse und das Grundwasser.

Problematisch könnten aber zwei Aspekte sein, die einerseits das Übereinkommen zum Schutz des Rheins, andererseits das Donauschutzübereinkommen betreffen:

- Der Anwendungsbereich des *Übereinkommens zum Schutz des Rheins* erfasst das Einzugsgebiet des Rheins nur, soweit dessen stoffliche Belastung nachteilige Auswirkungen auf den Rhein hat (Art. 2 lit. d ÜSR) oder soweit es für die Hochwasservorsorge und den Hochwasserschutz am Rhein von Bedeutung ist (Art. 2 lit. e ÜSR). Entgegen Art. 2 Ziff. 13 WRRL wird also nicht allgemein das gesamte Einzugsgebiet erfasst. Zwar könnte man in diesem Zusammenhang argumentieren, dass eine stoffliche Belastung des Einzugsgebiets an sich immer Auswirkungen auf den Rhein entfaltet oder entfalten kann, so dass im Ergebnis eine Anwendung des Übereinkommens zum Schutz des Rheins auf das gesamte Einzugsgebiet möglich sein sollte. Diesem Ansatz stehen aber systematische Argumente entgegen: Wenn Art. 2 ÜSR schon im Einzelnen die verschiedenen Konstellationen, bei denen ein Einbezug des Einzugsgebiets des Rheins in den Anwendungsbereich des Abkommens in Betracht kommt, aufführt, erscheint es widersinnig, eine dieser Varianten so auszulegen, dass das Einzugsgebiet insgesamt erfasst wird. Denn wenn diese Auslegung stimmte, wäre es ja unnötig gewesen, noch die anderen Konstellationen zu nennen. Vor diesem Hintergrund dürfte kein Weg an dem Schluss vorbeiführen, dass der Anwendungsbereich des Übereinkommens zum Schutz des Rheins so auszulegen ist, dass das Einzugsgebiet eben gerade nicht umfassend, sondern nur bei bestimmten Konstellationen – bestehende stoffliche Belastung mit nachteiligen Auswirkungen auf den Rhein und Hochwasserproblematik – erfasst wird.

Hierfür spricht im Übrigen auch der Umstand, dass das Gebiet unterhalb des Bodensees grundsätzlich nicht erfasst ist, ist doch unter "Rhein" im Sinne des Abkommens nur der Fluss ab Ausfluss des Untersees zu verstehen (Art. 1 ÜSR).

---

<sup>27</sup> S.o. D.I.1.a), 2.a), 3.a), 4.a) (71, 77 f., 83, 90).

Damit ist es auf der Grundlage des bestehenden Abkommenstexts nicht möglich, dass die IKSР nach der Wasserrahmenrichtlinie wahrzunehmende Aufgaben übernimmt, da diese eben auf das gesamte Einzugsgebiet bezogen sind und ihnen insbesondere unabhängig von einer bestehenden stofflichen Belastung oder eines "Hochwasserzusammenhangs" für das gesamte Einzugsgebiet nachzukommen ist. Auf der Grundlage des geltenden Abkommens sind der IKSР aufgrund des begrenzten räumlichen Anwendungsbereichs aber solche Aktivitäten jedenfalls nicht umfassend möglich.

Dieser Begrenzung kann auch – im Gegensatz zum Donauschutzübereinkommen, das die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Drittstaaten recht weitgehend vorsieht und auch institutionalisiert, so dass sich der Schluss aufdrängt, die IKSD können auch allgemein Probleme des Gewässerschutzes an der Donau erörtern<sup>28</sup> – nicht durch einen Einbezug von Drittstaaten oder anderen Gremien in die Arbeit der IKSР begegnet werden. Deutlich zeigt sich dies insbesondere darin, dass für wichtige Teileinzugsgebiete – wie insbesondere Saar und Mosel sowie Bodensee – eigene Kommissionen bestehen, die wohl kaum einfach in der IKSР "aufgehen" können.

Soll die IKSР gleichwohl die erwähnten, nach der Wasserrahmenrichtlinie wahrzunehmenden Aufgaben übernehmen, wäre eine entsprechende Änderung des Abkommens unabdinglich. Allerdings käme es auch in Frage, dass die IKSР mit anderen Gremien – nämlich denjenigen, die für die Teileinzugsgebiete des Rheins zuständig sind, wie insbesondere die IKSMS und die Bodenseekommission – sowie ggf. mit weiteren Stellen (so dass das gesamte Einzugsgebiet des Rheins abgedeckt wird) eine gemeinsame Plattform bildet, in deren Rahmen dann die Wahrnehmung der entsprechenden, in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen Aufgaben erfolgen kann. Die IKSР sowie die anderen Gremien könnten die Arbeit dieser Plattform dann ggf. vorbereiten. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass die Arbeitsabläufe dadurch erschwert würden, so dass rein aus Effizienzgründen eine alleinige Zuständigkeit der IKSР wohl sinnvoller wäre. Fraglich ist aber, ob eine Abkommensänderung im Rahmen der Fristen möglich wäre.

- Das *Donauschutzübereinkommen* versteht unter "Donaustaaten" nur solche Staaten, deren Teil am hydrologischen Einzugsgebiet der Donau 2000 km<sup>2</sup> übersteigt, und Art. 3 I DSÜ bezieht sich bei der Definition des Anwendungsbereichs zwar auf das Einzugsgebiet der Donau insgesamt, allerdings nur insoweit, wie die Vertragsparteien daran Anteil haben. Daher ist das im Hoheitsgebiet von Nichtvertragsstaaten<sup>29</sup> liegende Einzugsgebiet nicht vom Anwendungsbereich des Abkommens erfasst. Angesichts des Umstandes aber, dass das Einzugsgebiet als solches in den Anwendungsbereich des

---

<sup>28</sup> S. sogleich im Text.

<sup>29</sup> Italien, Schweiz, Albanien, Makedonien, Polen.

Abkommens fällt bzw. fallen kann<sup>30</sup> und dass die Kommission über die Zusammenarbeit mit internationalen oder nationalen Organisationen oder auch mit Drittstaaten beschließen kann, diese zu ihren Sitzungen einladen kann und in diesem Rahmen auch offenbar ganz allgemeine Probleme des Gewässerschutzes an der Donau erörtern kann, dürfte diese Begrenzung des Anwendungsbereichs des Donauschutzübereinkommens nicht einer gewissen Koordinierung und einem gewissen Austausch von Informationen entgegen stehen.

Für die Aufgabenwahrnehmung der Kommission dürfte es nämlich nicht erforderlich sein, dass jeder Anliegerstaat als Vollmitglied an den Arbeiten der Kommission beteiligt ist; vielmehr genügt nach den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie<sup>31</sup> eine materielle Organisation in dem Sinn, dass die entsprechenden Bereiche in inhaltlicher Hinsicht erörtert und koordinierte Maßnahmen ergriffen bzw. vorgeschlagen werden (können).

Damit ist auf der Grundlage des Donauschutzübereinkommens im Ergebnis eine Übernahme der entsprechenden in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Aufgaben durch die IKSD möglich; ein ausdrücklicher Einbezug des gesamten Einzugsgebiets der Donau in den Anwendungsbereich des Abkommens könnte aber aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit opportun sein. Dies implizierte eine entsprechende Abkommensänderung.

Insgesamt vermögen die einzugsgebietsbezogenen Ansätze der Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, des Vertrages über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder sowie des Donauschutzübereinkommens den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie gerecht zu werden. Allerdings ist die Definition des räumlichen Anwendungsbereichs des Übereinkommens zum Schutz des Rheins zu eng gefasst, so dass die IKSR – im Gegensatz zu den übrigen betrachteten Kommissionen – die entsprechenden sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Aufgaben nicht übernehmen könnte, sondern hierfür eine Abkommensänderung notwendig wäre<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Was nicht zusätzlichen, einschränkenden Voraussetzungen unterworfen ist – die erkennen lassen, dass das Einzugsgebiet eben gerade nicht grundsätzlich umfassend erfasst werden soll – wie im Falle des Übereinkommens zum Schutz des Rheins.

<sup>31</sup> Vgl. oben C.II.7.b) (59 f.). S. auch noch sogleich unten b).

<sup>32</sup> Insofern nicht ganz klar *Bruha/Maaß*, in: Integrierte Gewässerpolitik, 69 (101), die insgesamt davon ausgehen, dass die internationalen Flussgebietskommissionen die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Aufgaben übernehmen könnten.

## b) Beteiligte Staaten

Eng mit dem soeben erörterten Problem verbunden ist die Frage, ob und inwieweit auch solche Staaten an den Arbeiten der Kommissionen beteiligt werden können, die *nicht Vertragsparteien der einschlägigen Abkommen* sind, auf deren Hoheitsgebiet aber gleichwohl ein Teil des Einzugsgebiets des jeweiligen Flusses liegt<sup>33</sup>. Im Hinblick auf die Umsetzung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie ist deren Beteiligung ebenso sinnvoll wie notwendig, müssen sich die einschlägigen (Koordinierungs-) Maßnahmen doch auf die Flussgebietseinheiten insgesamt beziehen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei allen vier Kommissionen der *Beizug nicht stimmberechtigter VertreterInnen interessierter Drittstaaten oder Organisationen* möglich ist. Insofern können also die an den Einzugsgebieten im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie "beteiligten" Staaten regelmäßig an den Sitzungen der Kommissionen teilnehmen, so dass jedenfalls eine Koordination und Abstimmung getroffener oder zu treffender Maßnahmen möglich ist.

Diese Zusammenarbeit kann ganz unterschiedliche Formen annehmen und sich in sachlicher Hinsicht jedenfalls auf die den Kommissionen übertragenen Aufgaben beziehen. Materiell wird es dabei in der Sache darum gehen, die im Rahmen der Flussgebietskommissionen für die Vertragsstaaten vereinbarten Maßnahmen mit den entsprechenden Maßnahmen von Nichtvertragsstaaten abzustimmen.

Hiermit dürfte den Pflichten aus Art. 3 IV, V WRRL Rechnung getragen werden können. Der Umstand, dass einige Staaten "nur" Nichtvertragsparteien sind, ändert hieran nichts, da die Wasserrahmenrichtlinie gerade nicht impliziert, dass "echte Flussgebietsverwaltungsbehörden" geschaffen werden, die hoheitlich für die gesamte Flussgebietseinheit tätig werden können; vielmehr sind eine materielle Koordination in dem Sinn, dass die entsprechenden Maßnahmen in inhaltlicher Hinsicht abgestimmt werden, bzw. – im Falle von Nichtmitgliedstaaten – entsprechende Bemühungen ausreichend<sup>34</sup>.

Damit wird aber nicht ausgeschlossen, dass darüber hinaus auch durch vertragliche Bindungen zwischen den beteiligten Staaten eine formalisiertere Zusammenarbeit angestrebt wird.

---

<sup>33</sup> Dieses Problem stellt sich bei allen Abkommen. S.o. D.I. (69 ff.).

<sup>34</sup> S.o. C.II.7. (54 ff.).

### c) Organisatorische Struktur der Abkommen

Die organisatorischen Strukturen der Abkommen sind daraufhin zu betrachten, ob sie in ihrer derzeitigen Ausgestaltung grundsätzlich geeignet sind, die sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten zu erfüllen. Dies wird insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Fristen relevant.

Die Fristen sind allerdings insgesamt recht großzügig ausgestaltet: Die Verzeichnisse nach Art. 6 WRRL müssen innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie erstellt werden, und es ist eine regelmäßige Überarbeitung vorzusehen (Art. 6 I WRRL). Für die Erstellung der Überwachungsprogramme nach Art. 8 WRRL gilt eine Frist von grundsätzlich sechs Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie (Art. 8 II 1 WRRL). Die Bewirtschaftungspläne (Art. 13 WRRL) sind neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu veröffentlichen, und 15 Jahre nach Inkrafttreten und dann alle sechs Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren (Art. 13 VI, VII). Für die Erreichung der Umweltziele ist grundsätzlich<sup>35</sup> eine Frist von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie vorgesehen (Art. 4 I WRRL), und die Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL sind neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie aufzustellen; die vorgesehenen Maßnahmen müssen 12 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie umgesetzt sein (Art. 11 VII WRRL).

Die Arbeitsweise in den internationalen Flusskommissionen ist in ihren Grundzügen parallel ausgestaltet<sup>36</sup>: Die Kommission selbst trifft sich im Regelfall einmal im Jahr zu einer Plenumsitzung, die durch Arbeitsgruppen – die in den Abkommen verschieden ausgestaltet sind – vorbereitet werden. Sollte es sich als notwendig erweisen, können auch außerordentliche Plenumsitzungen einberufen werden. Insgesamt sind die organisatorischen Strukturen und die Arbeitsweise der Kommissionen also hinreichend *flexibel* ausgestaltet, um auch den neuen, im Gefolge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf sie zukommenden Aufgaben gerecht werden zu können, dies insbesondere auch aufgrund der doch recht großzügig bemessenen Fristen in der Wasserrahmenrichtlinie.

Dies gilt jedenfalls für die reglementarischen Grundlagen. Eine andere Frage ist, ob die personellen und finanziellen Ressourcen der Kommissionen ausreichen, was durch diese selbst in Anbetracht der zur Verfügung stehenden Mittel, der derzeitigen Auslastung und der in Zukunft neu zu übernehmenden Aufgaben analysiert werden muss und im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden kann.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen sind, die ihrerseits eine ganze Reihe von Aufgaben zu bewältigen haben, deren Erfüllung teilweise für die Kommissionen notwendig ist. So können z.B. die Bewirtschaftungspläne nur unter der Voraussetzung erstellt werden, dass die Mitgliedstaaten die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen.

---

<sup>35</sup> Abgesehen von den Ausnahmen. Hierzu oben C.II.3.b) (35 ff.).

<sup>36</sup> S. im Einzelnen oben D.I.1.b), 2.b), 3.b), 4.b) (71 ff., 78 ff., 83 ff., 90 ff.).

#### d) Zur Frage der Konfliktlösung

Sollen die Flussgebietskommissionen die erwähnten, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Aufgaben übernehmen (also die in Art. 6, 7 I, 8, 13, 14, 15 WRRL enthaltenen Pflichten) und die Plattform der in Art. 3 IV, V WRRL formulierten Koordinierungsaufgaben bilden, stellt sich die Frage, inwieweit im Rahmen der Kommissionen im Falle von Meinungsverschiedenheiten eine *Konfliktlösung* möglich ist, die ggf. eine Voraussetzung für eine Entscheidungsfindung darstellt.

Da die Kommissionen alle im Grundsatz eine  *einstimmige bzw. einvernehmliche Beschlussfassung* vorsehen<sup>37</sup>, könnte auf den ersten Blick die Annahme naheliegen, es sei nicht gewährleistet, dass den sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten entsprochen werden kann, da ja jeweils schon eine Vertragspartei eine Beschlussfassung verhindern kann bzw. könnte.

Ein in diese Richtung gehender Ansatz implizierte aber letztlich, dass die Mitgliedstaaten für eine Art "*Verfahrensgarantie*" im Hinblick auf die Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben sorgen müssten. Gerade dies lässt sich aber aus dem Gemeinschaftsrecht nicht ableiten: Die einschlägigen, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten geben den Mitgliedstaaten – wie dargelegt<sup>38</sup> – auf, die entsprechenden Maßnahmen im Ergebnis zu ergreifen, also dafür zu sorgen, dass Verzeichnisse über die Ausweisung von Schutzgebieten erstellt werden (Art. 6 WRRL), diejenigen Wasserkörper bestimmt werden, die für die Trinkwassergewinnung genutzt werden (Art. 7 I WRRL), und spezifische Überwachungsprogramme aufgestellt werden (Art. 8 WRRL). Auch sind die Bewirtschaftungspläne gemäß den Vorgaben des Art. 13 WRRL zu erstellen. Die rechtliche Tragweite dieser Verpflichtungen bezieht sich aber – letztlich ähnlich wie im Rahmen der Koordinationspflichten<sup>39</sup> – nur auf das *Ergebnis*, m.a.W.: Es wird lediglich postuliert, dass im Ergebnis die entsprechenden und notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, während sich aus den in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben nicht ableiten lässt, dass den Mitgliedstaaten eine Art "Garantieverpflichtung" obliegt, so dass sie bestimmte Verfahren oder "institutionelle Sicherungen" einzurichten hätten, die in jedem Fall die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen gewährleisten könnten. Gefordert wird in den einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie also letztlich nur, dass die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen sind. Auf welche Weise die Mitglied-

---

<sup>37</sup> Oben D.I.1.b), 2.b), 3.b), 4.b) (71 ff., 78 ff., 83 ff., 90 ff.).

<sup>38</sup> C.II.2., 5., III.1., E.I.2. (28 f., 61 ff., 113 ff.).

<sup>39</sup> Oben C.II.7.b) (59 f.).

staaten hierbei vorgehen, bleibt ihnen überlassen, so dass eine Verletzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben eben nur dann angenommen werden kann, wenn die Mitgliedstaaten im Ergebnis den erwähnten Anforderungen nicht nachkommen<sup>40</sup>. Unbeschadet bleibt aber die Verpflichtung, die Verfahren so auszugestalten, dass grundsätzlich den Anforderungen der Richtlinie entsprochen werden kann, m.a.W., die durch die Mitgliedstaaten gewählte Verwaltungs- und Verfahrensorganisation darf die Erfüllung der gemeinschaftlichen Pflichten nicht von vornherein ausschließen.

Dieser zuletzt genannten Mindestanforderung werden die verfahrensrechtlichen Bestimmungen der internationalen Kommissionen aber gerecht, denn auch die Notwendigkeit, Maßnahmen im Konsens zu beschließen, impliziert *keine grundsätzliche Unmöglichkeit einer Entscheidungsfindung*; vielmehr dürfte in der Regel eine Verständigung bei entsprechenden "Bemühungen" möglich sein. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie als solcher mit seinen diversen Koordinationsverpflichtungen davon ausgeht, dass sich die Mitgliedstaaten eben im Ergebnis verständigen müssen.

Nicht zu verkennen ist aber, dass im Falle der Bezeichnung der internationalen Flussgebietskommissionen als zuständige Behörden für die genannten Pflichten diese zu einem Ergebnis kommen müssen; gelingt dies nicht, sind die Mitgliedstaaten hierfür verantwortlich<sup>41</sup>, parallel letztlich der Rechtslage in Bezug auf die Koordinationspflichten<sup>42</sup>. Die Vertragsverletzung wäre hier aber in der (materiellen) Nichterfüllung der durch die Richtlinie aufgegebenen Pflichten zu sehen, nicht hingegen in der fehlenden "institutionellen Absicherung".

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass im Rahmen der Funktionsweise der Kommissionen teilweise Verfahren zur Streitbeilegung vorgesehen sind (Art. 16 ÜSR, Art. 24 DSÜ), und teilweise auf ein erleichtertes Beschlussverfahren – wenn dieses auch nichts daran ändert, dass die Vertragsstaaten nicht gegen ihren Willen gebunden werden können – zurückgegriffen werden kann (Art. 5 Statut IKSD). Allerdings besteht die Gefahr, dass im Falle des Rückgriffs auf die Streitbeilegungsverfahren die in der Wasserrahmenrichtlinie fixierten Fristen überschritten werden.

Zusammengefasst bleibt festzuhalten, dass es zwar nicht auszuschließen ist, dass im Falle der Bezeichnung der internationalen Kommissionen als zuständige Behörden für die genannten Pflichten diese wegen Uneinigkeit die erforderlichen Maßnahmen nicht beschließen bzw. die anstehenden Entscheidungen nicht treffen können; dies ist aber aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht vor dem Hintergrund nicht grundsätzlich problematisch, als auch das Erfordernis der

---

<sup>40</sup> Vgl. grundsätzlich zur Problematik *Epiney*, in: Umweltföderalismus (im Erscheinen).

<sup>41</sup> Wobei allerdings ungeklärt ist, wie die Zurechenbarkeit ausgestaltet ist, liegt der haftungsbegründende Tatbestand doch gerade darin, dass sich mehrere Mitgliedstaaten nicht einigen können, so dass die Frage aufgeworfen wird, ob es hier um eine Art Gesamtschuldnerhaft geht oder ob in jedem Einzelfall zu eruieren ist, wer genau verantwortlich ist.

<sup>42</sup> Oben C.II.7.b) (59 f.).

Einstimmigkeit nichts daran ändert, dass die Kommissionen unter einem verfahrensrechtlichen Gesichtspunkt prinzipiell in der Lage sind, die hier relevanten Aufgaben wahrzunehmen.

## 2. *Analyse und Überwachung*

Die Art. 6, 7 I, 8 WRRL zu entnehmenden Pflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf Analyse und Überwachung der Gewässer implizieren einerseits die Aufstellung verschiedener *Verzeichnisse* (Art. 6, 7 I WRRL), andererseits die Entwicklung von *Programmen* zur Beobachtung der Entwicklung des Zustands der Gewässer, deren Inhalte sich im Einzelnen aus Anhang V ergeben (Art. 8 WRRL). Von Bedeutung ist dabei in unserem Zusammenhang, dass diese Verpflichtungen nicht zwingend eine eigene Datenerhebung, -aufbereitung und -bewertung implizieren. Vielmehr beschränkt sich die Reichweite der sich insbesondere aus Art. 8 WRRL ergebenden Pflicht zur Aufstellung von Überwachungsprogrammen auf die zusammenfassende Darstellung der zu treffenden Überwachungsmaßnahmen. Deren Durchführung kann aber durchaus von mitgliedstaatlichen Behörden sichergestellt werden.

Dies dürfte im Übrigen auch insofern ebenso sinnvoll wie notwendig sein, als kaum vorstellbar ist, dass eine einzige Kommission die tatsächliche Durchführung der Überwachungsprogramme für das Einzugsgebiet eines großen Flusses übernimmt, ganz abgesehen davon, dass die Maßnahmen auf den Hoheitsgebieten verschiedener Staaten durchzuführen wären<sup>43</sup>.

Damit handelt es sich bei den hier wahrzunehmenden Pflichten im Wesentlichen um solche *"zusammenfassender Natur"*: Es geht darum, in einem Dokument (dem "Überwachungsprogramm") pro Flussgebietseinheit die vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen zusammenzustellen. Dies impliziert natürlich auch eine gewisse inhaltliche Abstimmung der Maßnahmen in dem Sinn, dass die Gesamtheit der vorgesehenen Maßnahmen eine den Anforderungen der Richtlinie entsprechende Überwachung sicherstellen muss.

Fraglich könnte sein, welcher *Rechtscharakter* diesen Überwachungsprogrammen zukommen muss: Müssen sie insofern rechtsverbindlich sein, als sie für die Mitgliedstaaten echte Rechtspflichten begründen, an die diese sich zu halten haben oder aber genügt eine Aufstellung der zu ergreifenden Maßnahmen verbunden mit einer Art Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen? Diese Frage ist auch und gerade vor dem Hintergrund von Bedeutung, als den Flussgebietskommissionen in der Regel – eine ge-

---

<sup>43</sup> Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass punktuell auch von den Kommissionen Überwachungsmaßnahmen initiiert und auch durchgeführt werden, wie z.B. an der Donau. Mündliche Auskunft von *Bernd Mehlhorn*, UBA.

wisse Ausnahme stellt die IKSR dar – nur die Befugnis zur Unterbreitung von Vorschlägen oder Empfehlungen zukommt bzw. – wie im Falle der IKSD – jedenfalls keine Entscheidung gegen den Willen eines Vertragsstaates für diesen Verbindlichkeit erlangen kann<sup>44</sup>.

Im Ergebnis müssen diese Programme aber *nicht* zwingend so ausgestaltet sein, dass ihnen selbst ein *rechtsverbindlicher Charakter* zukommt: Denn wenn es bei diesen Pflichten nicht um "eigenständige Verpflichtungen" im Sinne der Rechtsprechung des EuGH, die durch Rechtssatz umzusetzen wären, geht<sup>45</sup>, sondern letztlich um eine Art vorbereitender Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherstellung der Verwirklichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie insgesamt, muss es doch auf die tatsächliche Aufstellung und Durchführung der Programme ankommen. Daher müssen diese keine Rechtswirkungen in dem Sinn entfalten, dass sie für die Vertragsstaaten tatsächlich rechtsverbindlich sind. Vielmehr genügt es für die Zwecke der Wasserrahmenrichtlinie, dass die Programme tatsächlich nach den Vorgaben der Richtlinie erstellt und dann auch entsprechend durchgeführt werden. Für diese Sicht spricht auch, dass den durchzuführenden Maßnahmen lediglich "dokumentierender" Charakter im Sinne einer Bestandsaufnahme des Zustandes der Gewässer und der diesbezüglichen Entwicklung zukommt.

Vor diesem Hintergrund kann nun die Eignung der Flussgebietskommissionen zur Aufstellung dieser Pläne untersucht werden:

- *Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)*: Der IKSR kommt u.a. die Kompetenz zu, "internationale Messprogramme und Untersuchungen des Ökosystems Rhein" vorzubereiten (Art. 8 I lit. a ÜSR). Hierunter dürften die Programme im Sinne des Art. 8 WRRL subsumiert werden können; insbesondere ist es wohl möglich, dass die Kommission diese Programme gemäß den Vorgaben des Art. 8 WRRL ausgestaltet. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann – in materieller Hinsicht – auch eine Angleichung von Monitoring-, Mess- und Überwachungsverfahren erfolgen.

Fraglich könnte hingegen sein, ob auch die Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL als "Messprogramm" oder als sonstige Maßnahme angesehen werden kann, ist doch eine solche Erstellung von Verzeichnissen in Art. 8 ÜSR nicht ausdrücklich erwähnt. Da Art. 8 ÜSR allerdings Bezug auf den umfassenden Zielkatalog des Art. 3 ÜSR nimmt, der auch und gerade das Anliegen einer ausreichenden Trinkwasserversorgung erwähnt und auf die Erhaltung natürlicher Lebensräume hinweist, dürfte auch die Erstellung solcher Verzeichnisse in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen.

---

<sup>44</sup> S. im Einzelnen oben D.I.1.b), 2.b), 3.b), 4.b) (71 ff., 78 ff., 83 ff., 90 ff.).

<sup>45</sup> Oben B.I. (15 ff.).

Hierfür spricht auch, dass diese Kompetenz in der Sache doch erheblich weniger weit geht, als die anderen ausdrücklich in Art. 8 II ÜSR erwähnten Aufgaben. Nichtsdestotrotz ist es wohl aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit angebracht, wenn die Vertragsparteien gemäß Art. 8 I lit. e ÜSR beschließen, der Kommission auch ausdrücklich diese Kompetenzen zuzuweisen; eine Modifikation des Abkommens wäre hierfür nicht notwendig.

- *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)*: Auch die IKSE hat die Kompetenz, Mess- und Untersuchungsprogramme zu unterbreiten (Art. 2 I lit. d IKSEV), so dass die Ausarbeitung von Programmen im Sinne des Art. 8 WRRL in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fiele. In Anbetracht des Umstandes, dass Art. 2 IKSEV die Aufgaben der Kommission ausdrücklich als nicht abschließend umschreibt ("insbesondere"), könnten aber auch die in Art. 6, 7 I WRRL erwähnten Aufgaben als von den Aufgaben der Kommission erfasst angesehen werden; eingeschlossen ist auch hier die Möglichkeit der Harmonisierung von Mess-, Monitoring- und Überwachungsmaßnahmen. Dieser Ansatz drängt sich auch vor dem Hintergrund auf, dass es sich bei den in Art. 6, 7 I WRRL enthaltenen Pflichten im Ergebnis um eine Art Bestandsaufnahme handelt, dessen Charakter letztlich wohl den sonstigen, in Art. 2 IKSEV vorgesehenen Aufgaben ähnelt. Damit wäre eine ausdrückliche Ergänzung des Aufgabenkatalogs durch Beschluss der Vertragsparteien nicht notwendig. Eine solche könnte aber aus Gründen der Rechtsklarheit opportun sein; eine Abkommensänderung ist hierfür nicht notwendig.
- *Internationale Kommission zum Schutz der Oder (IKSO)*: Die Aufgaben der IKSO sind – wie erwähnt<sup>46</sup> – weitgehend parallel zu denjenigen der IKSE ausgestaltet; insbesondere sind die hier einschlägigen Kompetenzen der Kommission parallel formuliert, so dass sowohl die Kompetenz der Kommission zur Aufstellung von Überwachungsprogrammen nach Art. 8 WRRL als auch diejenige zur Erstellung der Verzeichnisse der Art. 6, 7 I WRRL im Ergebnis zu bejahen sind. In Bezug auf die zuletzt genannten Pflichten könnte sich auch hier aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit eine ausdrückliche Ergänzung des Aufgabenkatalogs (Art. 2 IKSOV) durch Beschluss der Vertragsparteien aufdrängen.
- *Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)*: Die IKSD kann ganz allgemein zur Erreichung der Ziele des Donauschutzübereinkommens und im Hinblick auf

---

<sup>46</sup> S.o. D.I.3., zu Beginn (82 f.).

die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen an die Vertragsparteien gerichtete Vorschläge und Empfehlungen ausarbeiten (Art. 18 I DSÜ). Art. 9 DSÜ erwähnt nun auch eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Untersuchung und Überwachung der Gewässerqualität, worunter auch und gerade Programme wie die in Art. 8 WRRL angesprochenen fallen dürften. Im Übrigen sieht das Donauschutzübereinkommen die Ausweisung von langfristig zu schützenden Grundwasserressourcen und von Schutzzonen, die für die Trinkwasserversorgung von Bedeutung sind, vor (Art. 6 lit. a DSÜ). Auch wenn damit nicht ausdrücklich die Gesamtheit der nach Art. 6, 7 I WRRL auszuweisenden Gebiete erwähnt ist, ergibt sich schon aus dem nicht abschließenden Charakter der in Art. 6 DSÜ vorgesehenen Maßnahmen sowie aus der allgemeinen Formulierung des Art. 18 I DSÜ – der vorsieht, dass die IKSD "zur Umsetzung der Verpflichtungen der Vertragsparteien aus den Artikeln 1 bis 18" Vorschläge zu erarbeiten hat –, dass die Ausweisung bestimmter Schutzzonen auch allgemein in die Zuständigkeit der Kommission fällt. Angesichts dieser Rechtslage drängt sich eine ausdrückliche Zuweisung der zusätzlich zu übernehmenden Aufgaben nicht auf.

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass alle vier Flussgebietskommissionen die Kompetenz hätten, Überwachungsprogramme nach Art. 8 WRRL zu erarbeiten sowie die Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL zu erstellen. Eingeschlossen ist damit auch die Befugnis, Harmonisierungsvorschläge in Bezug auf Monitoring-, Mess- und Überwachungsverfahren zu unterbreiten. Aufdrängen könnte sich allenfalls bei der IKSR, der IKSE und der IKSO eine ausdrückliche Ergänzung des Aufgabenkatalogs. Eine Vertragsänderung wäre hierfür nicht erforderlich; vielmehr reichte ein entsprechender einvernehmlicher Beschluss der Vertragsparteien aus.

### *3. Bewirtschaftungspläne und Berichtspflichten an die Europäische Kommission*

Die Bewirtschaftungspläne nach Art. 13 WRRL dienen im Wesentlichen dazu, die wichtigsten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergriffenen Maßnahmen zusammenzustellen; der Inhalt ergibt sich im Einzelnen aus Anhang VII WRRL. Eine Reihe der danach aufzunehmenden Informationen bezieht sich im Übrigen auf von den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen, so insbesondere die Maßnahmenprogramme, aber auch die nach Art. 4 WRRL definierten Umweltziele. Bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne geht es also nicht um eine selbständige Verpflichtung, sondern um eine Darstellung bereits anderweitig

getroffener oder geplanter Maßnahmen<sup>47</sup>. Insofern impliziert diese Pflicht zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne keine Kompetenz des sie erstellenden Organs zur eigenständigen Aufstellung von Plänen mit möglicherweise gar rechtsverbindlicher Wirkung für die beteiligten Staaten, sondern nur eine solche zur Sammlung von Informationen, ihrer Aufbereitung und Darstellung.

Damit kann die Eignung der Flussgebietskommissionen zur Erstellung dieser Pläne eruiert werden:

- *Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR)*: Der IKSR kommt u.a. die Kompetenz zu, "Vorschläge für einzelne Maßnahmen und Maßnahmenprogramme" auszuarbeiten (Art. 8 I lit. b ÜSR). Fraglich könnte nun sein, ob die Bewirtschaftungspläne des Art. 13 WRRL als solche Maßnahmenprogramme angesehen werden können. Hiergegen kann jedenfalls nicht der Wortlaut des Art. 8 I lit. b ÜSR ins Feld geführt werden, der eben von "Maßnahmenprogrammen" – was dem in Art. 11 WRRL verwandten Ausdruck entspreche – und nicht von "Bewirtschaftungsplänen" im Sinne des Art. 13 WRRL spreche. Denn es ist nicht anzunehmen, dass die Ausdrücke in internationalen Abkommen – obwohl zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Übereinkommens zum Schutz des Rheins auch die Wasserrahmenrichtlinie gerade verhandelt wurde<sup>48</sup> – auch im technischen Sinn in jeder Beziehung parallel zu den Begriffen in einem gemeinschaftlichen Rechtsakt verstanden werden sollen. Der Begriff der Maßnahmenprogramme im Sinne des Art. 8 I lit. b ÜSR muss daher vor dem Hintergrund des systematischen Zusammenhangs seiner Verwendung und des Sinns und Zwecks der Bestimmung ausgelegt werden<sup>49</sup>. Der systematische Zusammenhang des Art. 8 I lit. b ÜSR legt nun eher eine weite Auslegung des Begriffs der "Maßnahmenprogramme" nahe: Denn die übrigen Aufgaben der Kommission betreffen jeweils andere Sachbereiche (Mess- und Untersuchungsprogramme, Warn- und Alarmpläne, Kontrolle der Wirksamkeit beschlossener Maßnahmen, Art. 8 I lit. a, c, d ÜSR), so dass die Annahme nahe liegt, unter Maßnahmenprogrammen seien eben alle planerischen Instrumente zu verstehen, die in der einen oder anderen Form dazu dienen, die zum Schutz des Ökosystems Rhein zu treffenden Vorkehrungen darzustellen. Zudem ist anzuführen, dass die Bewirtschaftungspläne im Sinne des Art. 13 WRRL – wie dargelegt – an sich nur eine Zusammenstellung bereits beschlossener Maßnahmen und durchgeführter Untersuchungen

---

<sup>47</sup> Vgl. schon oben C.II.5. (51 ff.).

<sup>48</sup> S.o. C.II.1., am Anfang (26 ff.).

<sup>49</sup> Vgl. Art. 31-33 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen am 23. Mai 1969 (Vertragsrechtskonvention, VRK).

sind, so dass sie gegenüber "echten" neuen Vorschlägen ein "Minus" sind, was ebenfalls für ihre Einbeziehung in Art. 8 I lit. b ÜSR spricht. Schließlich lässt sich für diese Sicht auch Sinn und Zweck der Aufgabe der Kommission, "Maßnahmenprogramme" zu erstellen, anführen: Letztlich geht es doch offenbar darum, dass auf der Ebene der Kommission die zum Schutz des Rheins zu ergreifenden Maßnahmen abgestimmt werden und für die zukünftige Entwicklung eine gewisse Planung sichergestellt wird. Dieses Anliegen legt es aber nahe, das hierfür nach dem Wortlaut des Art. 8 I lit. b ÜSR zur Verfügung stehende Instrument der "Maßnahmenprogramme" eher weit auszulegen, um möglichst umfassend auf alle sich als sinnvoll erweisenden Planungsinstrumente zurückgreifen zu können. Damit ist also davon auszugehen, dass die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen – die im Übrigen als solche nicht in der Form eines Rechtssatzes erlassen werden müssen<sup>50</sup> – in den Aufgabenbereich der IKSR fallen kann. Die Erstellung der Bewirtschaftungspläne impliziert im Übrigen nicht, dass die Kommission selbst Daten erhebt oder bewertet, sondern vor dem Hintergrund des vorgeschriebenen Inhalts der Bewirtschaftungspläne (Art. 13 IV i.V.m. Anhang VII WRRL) kann auf die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Untersuchungen zurückgegriffen werden. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind nach Art. 11 III ÜSR verpflichtet, die IKSR regelmäßig – dieser Begriff ist wohl so auszulegen, als er auf die Sachdienlichkeit und Notwendigkeit der Informationen im Hinblick auf die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kommission Bezug nimmt – zu informieren, so dass die IKSR auf der Grundlage der einschlägigen Regelungen in dem Übereinkommen zum Schutz des Rheins grundsätzlich in der Lage ist, solche Bewirtschaftungspläne zu erstellen.

- *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)*: Im Gegensatz zum Übereinkommen zum Schutz des Rheins enthält die IKSE-Vereinbarung keine allgemeine Kompetenz, "Maßnahmen" oder "Maßnahmenprogramme" anzunehmen. Vielmehr werden die Aufgaben der IKSE in Art. 2 IKSEV weiter aufgefächert und differenziert. Eine Reihe der in dieser Bestimmung der IKSE zugewiesenen Aufgaben deckt sich aber mit den in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmenden Informationen: So soll die IKSE insbesondere die Schadstoffeinleitungen aus Punktquellen und die Gewässerbelastung aus diffusen Quellen zusammenfassen, Grenzwerte für die Einleitung von Abwässern, Qualitätsziele, Aktionsprogramme zur Reduzierung der Schadstofffrachten sowie ganz allgemein Grundlagen für etwaige Regelungen zum Schutz der Elbe und ihres Einzugsgebiets vorbereiten (Art. 2 I lit. a, c, f, m IKSEV). Darüber hinaus ist daran zu erinnern,

---

<sup>50</sup> C.II.5. (51 ff.).

dass die Aufgaben der IKSE nicht abschließend umschrieben werden<sup>51</sup>. Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen nach den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie in den Aufgabenbereich der IKSE fallen kann: Denn einerseits sind einige der auch in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmenden Aspekte explizit im Aufgabenkatalog des Art. 2 I IKSEV enthalten, und andererseits stehen auch die in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnten Inhalte der Bewirtschaftungspläne jedenfalls in einem so engen Zusammenhang mit den Aufgaben der Kommission, dass es vor dem Hintergrund des Gesamtzusammenhangs der in Art. 2 I IKSEV genannten Aufgaben und seines nicht abschließenden Charakters naheliegt, dass die IKSE die Erstellung eines Bewirtschaftungsplans übernehmen kann. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass den Vertragsstaaten nach Art. 4 IKSEV die Pflicht obliegt, der Kommission alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, so dass die Kommission auch über die zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans benötigten tatsächlichen Grundlagen verfügen sollte.

- *Internationale Kommission zum Schutz der Oder (IKSO)*: Da die Aufgaben der IKSO – wie erwähnt<sup>52</sup> – weitgehend parallel zu denjenigen der IKSE ausgestaltet und insbesondere die hier einschlägigen Kompetenzen der Kommission parallel formuliert sind, kann auf der Grundlage der eben in Bezug auf die IKSE angestellten Überlegungen davon ausgegangen werden, dass auch die IKSO die Aufgabe der Erstellung der Bewirtschaftungspläne übernehmen kann.
- *Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD)*: Wie bereits im Zusammenhang mit der Durchführung von Analysen und Untersuchungen erwähnt, kann die IKSD ganz allgemein zur Erreichung der Ziele des Donauschutzübereinkommens und im Hinblick auf die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen an die Vertragsparteien gerichtete Vorschläge und Empfehlungen ausarbeiten, und die Zusammenarbeit der Vertragsparteien in der IKSD steht ausdrücklich umfassend im Zeichen der Verwirklichung der Ziele und Bestimmungen des Abkommens (Art. 18 I DSÜ). Damit werden die Kompetenzen der IKSD also letztlich nicht sachbereichsbezogen beschrieben, sondern sie sind final in dem Sinn ausgerichtet, als die IKSD diejenigen nicht rechtsverbindlichen Maßnahmen ("Vorschläge und Empfehlungen") treffen kann, die zur Erreichung der Ziele des Abkommens sinnvoll erscheinen. Anhaltspunkte, was damit materiell in

---

<sup>51</sup> S.o. D.I.2.c) (80 ff.).

<sup>52</sup> D.I.3., am Anfang (82 f.).

den Aufgabenbereich der IKSD fällt, geben die Art. 1-18 DSÜ. Aus sachlich-gegenständlicher Sicht erfassen diese Bestimmungen eine breite Palette von Tätigkeiten, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere Art. 6 DSÜ (Maßnahmen zum Schutz der Wasserressourcen), Art. 7 DSÜ (Emissions- und Immissionsbegrenzung), und die in Art. 8 DSÜ vorgesehene Erstellung von Aktionsprogrammen von Bedeutung sind. Damit dürfte die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen in den Aufgabenbereich des IKSD fallen. Der in Art. 12 DSÜ vorgesehene umfassende Informationsaustausch vermag im Übrigen grundsätzlich zu gewährleisten, dass die IKSD auch Zugang zu den zur Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans notwendigen Informationen hat.

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass alle vier Flussgebietskommissionen die Kompetenz hätten, Bewirtschaftungspläne nach Art. 13 WRRL zu erstellen, dies jedenfalls soweit der materielle Inhalt betroffen ist. Auf spezifische Fragen der Mitwirkung der Öffentlichkeit ist sogleich einzugehen.

Dieser Schluss impliziert auch, dass die Flussgebietskommissionen diese Pläne der Kommission übermitteln können (vgl. Art. 15 WRRL), ist doch kein Grund ersichtlich, warum die Flussgebietskommissionen nicht von ihnen selbst erarbeitete Dokumente anderen Verwaltungsstellen übermitteln können sollen. Jedenfalls wäre für diese Weitergabe keine Änderung der Abkommen notwendig. Aufdrängen könnte sich hier allenfalls eine Erwähnung dieser Übermittlungspflicht in den Geschäftsordnungen, würde doch damit eine gewisse Transparenz in Bezug auf die Verantwortlichkeiten geschaffen.

#### *4. Mitwirkung der Öffentlichkeit*

Derzeit beschränkt sich die Mitwirkung der Öffentlichkeit im Rahmen der Arbeit der hier zu erörternden internationalen Flussgebietskommissionen im Wesentlichen auf die Verpflichtung, bestimmte Informationen zu veröffentlichen. Teilweise wird darüber hinaus ein gewisser Einbezug der Öffentlichkeit über die (Möglichkeit der) Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen gewährleistet.

Zu erinnern<sup>53</sup> ist an Art. 8 IV ÜSR und Art. 13 II IKSOV<sup>54</sup>, die eine Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Kommissionsarbeiten vorsehen. Nach Art. 9 IV DSÜ sollen die Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen durch die Kommission veröffentlicht werden, und Art. 14 I DSÜ verpflichtet die

---

<sup>53</sup> S. im Einzelnen oben D.I.1.b), 2.b), 3.b), 4.b) (71 ff., 78 ff., 83 ff., 90 ff.).

<sup>54</sup> Die IKSE-Vereinbarung sieht nicht ausdrücklich eine Veröffentlichung von Ergebnissen der Kommissionsarbeit vor.

Vertragsstaaten, allen interessierten Personen Zugang zu den bei ihren zuständigen Behörden vorhandenen Informationen betreffend den Zustand oder die Qualität der Fließgewässerumwelt im Donaubecken zu gewähren.

Die Möglichkeit der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Arbeit der Kommissionen sehen Art. 14 III ÜSR, Art. 12 IKSEV, Art. 13 I IKSOV, Art. 18 VI DSÜ i.V.m. Art. 4 VIII GO vor.

Hingegen fehlen in allen Abkommen *spezifische Bestimmungen über die Mitwirkung der Öffentlichkeit*, die den Anforderungen des Art. 14 WRRL entsprechen würden. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des Umstandes, dass für die Durchführung der Öffentlichkeitsmitwirkung zwei Varianten in Frage kommen – eigene volle Verantwortung der Flussgebietskommissionen oder aber Hauptverantwortung der Mitgliedstaaten und Übermittlung der Informationen durch die Flussgebietskommissionen<sup>55</sup> – ist je nach Variante zu unterscheiden:

a) Primäre Zuständigkeit der Flussgebietskommissionen

Sollen die Flussgebietskommissionen selbst die Öffentlichkeitsmitwirkung durchführen, sind entsprechende *Modifikationen der Abkommen* notwendig. Eine allgemeine Informationspflicht genügt den Anforderungen des Art. 14 WRRL nämlich nicht; vielmehr sind bei der Umsetzung der Pflicht zur Mitwirkung der Öffentlichkeit die im Einzelnen in Art. 14 WRRL aufgeführten Vorgaben zu beachten und auch ausdrücklich umzusetzen<sup>56</sup>. Da sich diese Problematik bei den vier Abkommen letztlich parallel stellt, soll der Handlungsbedarf übergreifend für alle Abkommen erörtert werden. Zu unterscheiden sind im Wesentlichen zwei Fragen: Einerseits ist zu eruieren, was inhaltlich genau geregelt werden muss; andererseits fragt es sich, auf welcher Ebene die entsprechenden Regelungen getroffen werden sollen.

Der Regelungsbedarf für die Mitwirkung der Öffentlichkeit ergibt sich aus den in Art. 14 WRRL formulierten Anforderungen, die bereits dargestellt wurden<sup>57</sup>, so dass im Folgenden eine Beschränkung auf die Struktur der zu treffenden Regelung erfolgen kann und daran anschließend die Frage der Regelungsebene angesprochen wird:

- Die in Art. 14 I WRRL erwähnten Angaben sind unter Wahrung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Fristen zu veröffentlichen. Art. 14 I WRRL spezifiziert nicht, in welcher Form diese Veröffentlichung zu geschehen hat. Jedenfalls muss sie so ausgestaltet werden, dass die Öffentlichkeit – insbesondere die in der Flussgebietseinheit wohnhaften Personen – effektiv Kenntnis von den Informationen nehmen kann.

---

<sup>55</sup> S.o.E.I.2. (113 ff.).

<sup>56</sup> Zu den Anforderungen an die Umsetzung im Einzelnen oben B. (15 ff.).

<sup>57</sup> S. bereits oben C.II.6. (53 f.).

- Auf Antrag ist weiterhin ein Zugangsrecht zu "Hintergrunddokumenten und -informationen" zu gewähren.
- Der Öffentlichkeit – also allen interessierten Personen, wobei kein Nachweis eines in irgendeiner Form qualifizierten Interesses verlangt werden darf, so dass es sich hier um ein "Jedermannsrecht" handelt – ist eine Frist von mindestens sechs Monaten einzuräumen, innerhalb derselben die interessierten Personen oder Organisationen eine schriftliche Stellungnahme einreichen können.
- Vor dem Hintergrund, dass die eingegangenen Stellungnahmen grundsätzlich auch Berücksichtigung finden können müssen<sup>58</sup>, müssen die Kommissionen diejenigen Stellungnahmen, die sich auf Aspekte des Bewirtschaftungsplans beziehen, die durch die Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden (z.B. Maßnahmenpläne, Definition der Umweltziele), den betroffenen Mitgliedstaaten zur Kenntnisnahme und Berücksichtigung übermitteln. Dabei müssen die Abläufe so ausgestaltet werden, dass die Mitgliedstaaten dann ihrerseits noch Modifikationen vornehmen können, die dann auch noch Eingang in den endgültigen Bewirtschaftungsplan finden können müssen.

Der Grundsatz und der Umfang der Information der Öffentlichkeit sowie das Recht zur Stellungnahme ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht durch einen Rechtssatz umzusetzen, da Rechte Einzelner einzuräumen sind, die nach einer eindeutigen Umsetzung durch einen Rechtssatz verlangen<sup>59</sup>. Fraglich könnte hier sein, ob hierfür eine entsprechende Modifikation der Abkommenstexte selbst notwendig ist oder ob ein diesbezüglicher Beschluss der Vertragsparteien – durch den diese auf der Grundlage der einschlägigen, in allen Abkommen enthaltenen Befugnis<sup>60</sup> beschließen, den Kommissionen die Durchführung von Information und Anhörung der Öffentlichkeit aufzutragen – ausreichend ist. Die Antwort auf diese Frage hängt auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH<sup>61</sup> davon ab, ob einem entsprechenden Beschluss der Vertragsparteien eine echte *rechtsverbindliche Wirkung* zukommt, so dass Einzelne hieraus Rechte ableiten können und diese auch ggf. gerichtlich durchsetzen können. Gerade dies aber ist zu bezweifeln: Denn die genauen Rechtswirkungen solcher Beschlüsse der Vertragsparteien nach außen sind in den Abkommen nicht geregelt, so dass – abgesehen von der daraus resultierenden Rechtsunsicherheit – ihnen in den verschiedenen Vertragsstaaten eine recht unterschiedliche Rechtswirkung – wenn ihnen überhaupt eine Rechtswirkung zukommt – beigemessen werden dürfte. Damit sind aber die Voraussetzungen

---

<sup>58</sup> Oben C.II.6. (53 f.).

<sup>59</sup> S. bereits oben B.I., C.II.6. (15 ff., 53 f.).

<sup>60</sup> Art. 8 I lit. e ÜSR, Art. 2 II IKSEV, Art. 2 III IKSOV, Art. 18 III DSÜ.

<sup>61</sup> S.o. B.I. (15 ff.).

einer klaren, den Anforderungen der Rechtssicherheit genügenden Umsetzung<sup>62</sup> gerade nicht gegeben. Daher sind die dargelegten Grundsätze der Mitwirkung der Öffentlichkeit auf der Grundlage des Art. 14 WRRL in die Abkommen selbst einzufügen, so dass diese entsprechend modifiziert werden müssten. Den Anforderungen an eine rechtssatzförmliche Umsetzung genügt nämlich auch ein völkerrechtlicher Vertrag, jedenfalls unter der Voraussetzung, dass die nationale Umsetzungsgesetzgebung auf diesen verweist<sup>63</sup>.

In den Abkommenstexten müssen jedoch nur der *Grundsatz* und die *Grundzüge der Mitwirkung der Öffentlichkeit* geregelt werden; hingegen können die diesbezüglichen Einzelheiten – z.B. die Form der Veröffentlichung oder die Art und Weise der Information der Vertragsstaaten über die Ergebnisse der Mitwirkung der Öffentlichkeit – in den Geschäftsordnungen geregelt werden.

#### b) Primäre Zuständigkeit mitgliedstaatlicher Behörden

Anders stellt sich die Situation dar, wenn man davon ausgeht, dass die primäre Zuständigkeit der eigentlichen Durchführung der Mitwirkung der Öffentlichkeit durch mitgliedstaatliche Behörden sichergestellt wird. Bei dieser Variante müssten dann die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden – auf der Grundlage der in Umsetzung des Art. 14 WRRL erlassenen einschlägigen gesetzlichen Regelungen – die Mitwirkung der Öffentlichkeit sicherstellen. Allerdings benötigten sie hierfür – da sich die Beteiligung auf die gesamten Einzugsgebiete bezieht – ggf. Informationen, die bei den Flussgebietskommissionen vorhanden sind. M.a.W. müssten die Flussgebietskommissionen den zuständigen nationalen Behörden die einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen. Hierfür wäre aber jedenfalls keine Änderung der Abkommen selbst notwendig, umfasst die Zuständigkeit der Kommissionen zur Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne doch auch notwendigerweise die Übermittlung der letztlich fertig gestellten Dokumente an die von diesen Entscheidungen ja direkt betroffenen Vertragsstaaten bzw. deren Behörden. Im Übrigen geht es hier ja um Entscheidungen der Kommissionen, die den Vertragsstaaten sowieso übermittelt werden müssen. Angesichts dieses Zusammenhangs drängt es sich auch nicht auf, entsprechende Klauseln in andere Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Kommissionen – insbesondere die Geschäftsordnungen – einzufügen.

---

<sup>62</sup> Oben B.I. 15 ff.).

<sup>63</sup> Dieser Aspekt dürfte ggf. für die Frage des gerichtlichen Zugangs von Bedeutung sein.

## 5. Koordinierungspflichten

Die in Art. 3 IV WRRL niedergelegten Koordinierungspflichten beziehen sich – wie erwähnt – im Wesentlichen auf die Erstellung der Maßnahmenprogramme<sup>64</sup>, aber auch auf sonstige Aspekte, die zur Erreichung der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie – insbesondere der Verwirklichung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL – von Bedeutung sein könnten. Im Wesentlichen wird damit eine *materielle Koordination* der zu erstellenden Programme und zu ergreifenden Maßnahmen verlangt, was insbesondere eine gegenseitige Information, Konsultation und Berücksichtigungspflicht der Staaten, auf deren Hoheitsgebiet Teile der jeweiligen Flussgebietseinheit liegen, impliziert.

Dieser materielle Charakter der Koordinationspflichten entfaltet auch Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung der schon erwähnten Bewirtschaftungspläne<sup>65</sup>: Diese können sich nicht auf ein formales Zusammenfügen der Kurzfassungen der Maßnahmenprogramme der beteiligten Staaten beschränken, sondern die Maßnahmenprogramme selbst müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt werden, was aber durchaus auf der Ebene der internationalen Kommissionen erfolgen kann.

Für diese Zwecke sind die internationalen Flussgebietskommissionen durchwegs alle geeignet<sup>66</sup>, sehen die einschlägigen Rechtsgrundlagen doch alle in der einen oder anderen Form vor, dass ein gegenseitiger Informationsaustausch erfolgt sowie Vorschläge für spezifische Maßnahmen (auch zum Schutz der Wasserquantität), Maßnahmen- oder Aktionsprogramme, Qualitätsziele oder Emissionsbegrenzungen oder auch sonstige Maßnahmen unterbreitet werden können.

Zu erinnern ist an folgende Bestimmungen<sup>67</sup>:

- Art. 8 I lit. b ÜSR sieht vor, dass die IKSR "Vorschläge für einzelne Maßnahmen und Maßnahmenprogramme" ausarbeitet.
- Die IKSE soll Grenzwerte für die Einleitung von Abwässern und Qualitätsziele vorschlagen sowie konkrete Aktionsprogramme entwickeln (Art. 2 I lit. b, c, f IKSEV). Parallel sind die Kompetenzen der IKSO formuliert (Art. 2 I lit. b, c, g IKSOV).
- Art. 8 III DSÜ sieht die Entwicklung gemeinsamer Aktionsprogramme vor, und auf der Grundlage von Art. 5 II lit. b, c, d, Art. 7 I, IV, V DSÜ soll die IKSD Vorschläge zur Festlegung einer Reihe von Maßnahmen (insbesondere Regelung von Abwassereinleitungen, Emissionsbegrenzungen, Eintrag von gefährlichen Stoffen aus diffusen Quellen, Festlegung von Gewässergütezielen) unterbreiten.

Auf dieser Grundlage dürfte es im Ergebnis möglich sein, im Rahmen der internationalen Flussgebietskommissionen bereits die Vorschläge für Maßnahmenprogramme und zu erreichende Umweltziele zu beraten, materiell zu koordinieren und den Vertragsstaaten auf dieser

<sup>64</sup> Oben C.II.7.b), E.I.2. (50 ff., 113 ff.).

<sup>65</sup> Oben E.II.3. (130 ff.).

<sup>66</sup> Zu den Fragen der Beteiligung und des räumlichen Geltungsbereichs schon oben E.II.1. (119 ff.).

<sup>67</sup> Vgl. bereits oben D.I.1.c), 2.c), 3.c), 4.c) (74 ff., 80 ff., 86 f., 94 ff.).

Grundlage bestimmte Vorschläge zur genauen Ausgestaltung der Maßnahmenprogramme oder sonstiger zu treffender Maßnahmen zu unterbreiten. Eingeschlossen sind damit auch solche Maßnahmen, die für die Vertragsstaaten mit finanziellen Belastungen verbunden sind. Eine Modifikation oder Ergänzung der Abkommen ist hierfür also nicht erforderlich.

## 6. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt haben die Ausführungen deutlich gemacht, dass ein Rückgriff auf die internationalen Flussgebietskommissionen im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ohne größere Schwierigkeiten bzw. ohne dass damit ein größerer Anpassungsbedarf der Abkommen einherginge, ins Auge gefasst werden kann.

Die größten Probleme könnte der begrenzte Anwendungsbereich des Übereinkommens zum Schutz des Rheins mit sich bringen, wenn auch hier zuzugegeben ist, dass die notwendige Abkommensänderung an sich nicht von großer Bedeutung wäre.

Dies erscheint auch insofern sinnvoll, als damit auf bestehende, bereits eingespielte Strukturen zurückgegriffen und auf diese Weise auch die bereits gesammelten Erfahrungen fruchtbar gemacht werden können. Der Umstand, dass es sich bei diesen Kommissionen letztlich um *"kooperativ-koordinierende Verwaltungsstrukturen"*<sup>68</sup> ohne (wesentliche) Entscheidungskompetenzen handelt, dürfte als solcher – wie auch die insgesamt doch eher positiven Erfahrungen zeigen<sup>69</sup> – einer wirksamen Arbeit der Kommissionen nicht entgegenstehen und ist auch mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar. Im Übrigen erlauben die organisatorischen Strukturen der Kommissionen grundsätzlich die Übernahme neuer Aufgaben im Gefolge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Allerdings vermögen die Kommissionen diese neuen Aufgaben nur wahrzunehmen, wenn die Vertragsstaaten kooperationsbereit sind und insbesondere ihren sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen nachkommen, den Kommissionen die notwendigen Informationen rechtzeitig zur Verfügung stellen sowie bereit sind, effektiv die verschiedenen auf nationaler Ebene ins Auge gefassten Maßnahmen mit denjenigen der anderen Staaten abzustimmen. Insofern wird die effektive Anwendung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen der internationalen Flussgebietskommissionen in erster Linie von der *Kooperationsbereitschaft der Vertragsstaaten* abhängen; die institutionellen Voraussetzungen hingegen sind weitgehend gegeben.

<sup>68</sup> So Bruha/Maaß, in: Integrierte Gewässerpolitik, 69 (104).

<sup>69</sup> Vgl. Caspar, DÖV 2001, 529 (537); Bruha/Maaß, in: Integrierte Gewässerpolitik, 69 (103 f.).

Im Einzelnen können die Ergebnisse der Ausführungen wie folgt festgehalten werden:

- In *materieller Hinsicht* könnten die internationalen Flusskommissionen IKSR, IKSE, IKSO und IKSD im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für folgende Pflichten als zuständige Behörden bezeichnet werden, ohne dass dies eine Änderung der entsprechenden Zuständigkeitsbestimmungen in den Abkommen selbst notwendig mache: Analyse- und Überwachungspflichten aus Art. 6, 7 I, 8 WRRL, Erstellung der Bewirtschaftungspläne und die diesbezüglichen Berichtspflichten (Art. 13, 15 WRRL) und Koordinierungspflichten (Art. 3 IV, V WRRL). Allerdings könnte es sich aufdrängen, bei der IKSR, der IKSE und der IKSO aus Gründen der Rechtsklarheit eine Entscheidung der Vertragsparteien herbeizuführen, die Kommissionen ausdrücklich (auch) mit der Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL zu betrauen. Eine Abkommensänderung ist hierfür aber nicht erforderlich.
- Die IKSO und die IKSE könnten die genannten Aufgaben auch in *räumlicher Hinsicht* für das gesamte Einzugsgebiet wahrnehmen. Gleiches gilt im Ergebnis auch für die IKSD; ein ausdrücklicher Einbezug des gesamten Einzugsgebiets der Donau in den Anwendungsbereich des Abkommens könnte aber opportun sein. Dies implizierte eine entsprechende Abkommensänderung.  
Hingegen könnte die IKSR die genannten Aufgaben nur unter der Voraussetzung wahrnehmen, dass das Übereinkommen zum Schutz des Rheins so geändert wird, dass das gesamte Einzugsgebiets des Rheins von seinem Anwendungsbereich erfasst wird.
- Soll die *Mitwirkung der Öffentlichkeit* (Art. 14 WRRL) durch die Kommissionen selbst durchgeführt werden, ist eine entsprechende Ergänzung aller Abkommen selbst notwendig, in die die Grundzüge eingefügt werden müssten, während die Modalitäten in den Geschäftsordnungen verankert werden könnten. Es ist aber auch denkbar, dass die eigentliche Durchführung von Information und Anhörung der Öffentlichkeit mitgliedstaatlichen Stellen überantwortet wird, die dann ihrerseits hierfür mit den Flussgebietskommissionen kooperieren. Hierfür wären keine Abkommensänderungen notwendig.

## F. ZUSAMMENFASSUNG / SUMMARY

Im Folgenden sollen die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung thesenartig zusammengefasst werden<sup>1</sup>.

### I. Zusammenfassung

#### 1. Rechtliche Tragweite der Wasserrahmenrichtlinie

- a) Die Mitgliedstaaten haben sog. *Einzugsgebiete* festzulegen und sie (grundsätzlich) größeren Einheiten, den *Flussgebietseinheiten*, zuzuordnen (Art. 3 I WRRL). Für die Bestimmung der Einzugsgebiete sind die hydrologischen Bedingungen maßgeblich.
- b) Art. 5-8 WRRL sehen umfangreiche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur *Analyse und Überwachung der Gewässer* vor.

Nach Art. 5 I WRRL haben die Mitgliedstaaten innerhalb von vier Jahren eine Analyse der Merkmale für jede Flussgebietseinheit, der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung vorzunehmen. Art. 6 WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufstellung bestimmter Verzeichnisse, und Art. 7 I WRRL sieht die Bezeichnung derjenigen Wasserkörper vor, aus denen Trinkwasser gewonnen werden soll. Nach Art. 8 WRRL schließlich sind spezifische Programme zur Überwachung des Zustandes der Gewässer aufzustellen.

- c) Kernelement der Richtlinie in materieller Hinsicht ist die Verpflichtung, gemäß den Vorgaben des Art. 4 WRRL sog. *Umweltziele* im Einzelnen festzulegen und zu verwirklichen. Allgemein obliegt den Mitgliedstaaten hier ein "Verschlechterungsverbot", und sie sind zur Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage entsprechenden Schutzstandards verpflichtet. Darüber hinaus soll für Oberflächengewässer und Grundwasser grundsätzlich ein "guter" Zustand erreicht werden, wobei dieser Standard in Anhang V präzisiert wird.

Im Übrigen können die Mitgliedstaaten für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper einen abgeschwächten Maßstab ("gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand") vorsehen, und auch darüber hinaus sehen Art. 4 IV-VII WRRL weitere Ausnahmebestimmungen unterschiedlichen Charakters von den Vorgaben des Art. 4 I WRRL vor, die es den Mitgliedstaaten erlauben, entweder dauerhaft oder zeitlich begrenzt weniger strenge Umweltziele anzustreben bzw. einzuhalten. Die Wasserrahmenrichtlinie selbst enthält keine Emissions- oder Immissionsgrenzwerte, wobei dies aber nichts daran ändert, dass die in anderen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen enthaltenen Grenzwerte einzuhalten sind.

---

<sup>1</sup> Wobei teilweise auf die Zusammenfassungen in den jeweiligen Einzelabschnitten der Untersuchung zurückgegriffen wird.

Den Umweltzielen kommt insofern eine rechtliche Verbindlichkeit zu, als die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu ergreifen haben, die auf der Grundlage einer normalen, vernünftigerweise zu erwartenden Entwicklung notwendig sind, um die Umweltziele zu verwirklichen. Angesichts des insofern zwingenden Charakters der Umweltziele sind sie durch einen nach außen wirksamen Rechtsakt umzusetzen.

- d) Art. 11 WRRL ist die Verpflichtung zu entnehmen, zur Verwirklichung der in Art. 4 WRRL aufgeführten Ziele für jede Flussgebietseinheit bzw. für den in dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates liegenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit sog. *Maßnahmenprogramme* aufzustellen. In materieller Hinsicht müssen die Maßnahmenprogramme einen gewissen Mindestinhalt ("grundlegende Maßnahmen") aufweisen, der in Art. 11 III WRRL im Grundsatz relativ genau umschrieben wird.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten ggf. auch sog. "ergänzende Maßnahmen" zu treffen. Ganz allgemein ist ein "Verschlechterungsverbot" zugrunde zu legen, und es sind bestimmte Fristen zu beachten: Die Maßnahmenprogramme sind gemäß Art. 11 VII WRRL spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie aufzustellen, und die Gesamtheit der vorgesehenen Maßnahmen muss spätestens zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie umgesetzt sein. Die Maßnahmenprogramme selbst müssen nicht in der Form eines Rechtsaktes angenommen werden; allerdings müssen einzelne Maßnahmen – auf die in den Programmen verwiesen wird – in die Form einer Rechtsnorm gekleidet werden.

- e) Nach Art. 13 WRRL haben die Mitgliedstaaten für die Erstellung sog. *Bewirtschaftungspläne* zu sorgen. Diese sind grundsätzlich für jedes Einzugsgebiet zu erstellen, wobei aber eine Zusammenfassung nach den Flussgebietseinheiten zu erfolgen hat (Art. 13 I WRRL). Der jedenfalls in diese Pläne aufzunehmende Inhalt ergibt sich aus Anhang VII (Art. 13 IV WRRL). In der Sache sollen in diesen Bewirtschaftungsplänen die wesentlichen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu ergreifenden Maßnahmen zusammengestellt werden. Der Bewirtschaftungsplan ist daher nicht in der Form einer Rechtsnorm zu erstellen. Allerdings sollte die grundsätzliche Pflicht und die Zuständigkeit zur Aufstellung des Plans rechtssatzförmlich geregelt werden.
- f) Art. 14 WRRL regelt – unter Präzisierung der zu beachtenden Vorgaben – die *Mitwirkung der Öffentlichkeit*. Diese bezieht sich auf die Bewirtschaftungspläne. Da diese Bestimmungen Einzelnen entsprechende (Beteiligungs-) Rechte einräumen, sind sie durch Rechtssatz umzusetzen.
- g) In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht haben die Mitgliedstaaten für "*geeignete Verwaltungsvereinbarungen*", einschließlich der Bestimmung der "*geeigneten zuständigen Behörde*", zu sorgen. Diese Verpflichtung impliziert nicht eine Pflicht zur Bezeichnung einer einzigen "Flussgebietsbehörde". Vielmehr können für eine einzelne Flussgebietseinheit mehrere Behörden zuständig sein, wobei aber sicherzustellen ist, dass den Ver-

pflichtungen der Richtlinie entsprochen werden kann, etwa durch entsprechende Absprachen und Kooperationen. Damit wird nur eine *materielle Koordination* gefordert, deren Umfang sich aus Art. 3 IV, V WRRL in Verbindung mit den übrigen einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ergibt und sich inhaltlich im Wesentlichen neben den in Art. 5, 6, 7, 8 WRRL geregelten Pflichten auf die Erstellung der Maßnahmenprogramme bezieht. Die Bezeichnung der Behörden sollte durch Rechtssatz erfolgen.

- h) Insgesamt ist es einigen Zweifeln unterworfen, ob die Wasserrahmenrichtlinie ihr Ziel, einen effektiven Gewässerschutz in quantitativer und qualitativer Hinsicht sicherzustellen, wirklich zu erreichen vermag. Diese Zweifel gründen sich in erster Linie darauf, dass Emissionsbegrenzungen in Zukunft offenbar nur eine eher untergeordnete Rolle spielen sollen und insbesondere für deren durchaus möglichen Erlass auf gemeinschaftlicher Ebene konkrete Maßstäbe fehlen. Von Bedeutung ist sodann, dass der Schwerpunkt der Regelungen der Richtlinie auf der Erreichung gewisser, teilweise nicht sehr präzise formulierter Güteziele liegt, die die Mitgliedstaaten durch die Aufstellung von Programmen erreichen sollen. Ob diese Strategie wirklich zum Erfolg führt, vermag immerhin bezweifelt werden: Jedenfalls nach den bisherigen Erfahrungen sind die Mitgliedstaaten weder in der Aufstellung noch der Realisierung von Plänen besonders einsatzfreudig.

## 2. *Zu den völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Süßwasserschutzes*

- a) Es können drei Kategorien völkerrechtlicher Abkommen im Bereich des Süßwasserschutzes unterschieden werden: die internationalen Übereinkommen, die (auch) Flussgebietskommissionen zum Schutz grenzüberschreitender Flüsse einrichten, Grenzgewässerübereinkommen und Abkommen, die sich auf Teileinzugsgebiete beziehen.

Trotz teilweise bestehender Unterschiede weisen die untersuchten Abkommen – insbesondere die zuerst genannte Kategorie – in weiten Teilen parallele inhaltliche und organisatorische Strukturen auf, deren wesentliche Charakteristika in den folgenden Punkten zusammengefasst werden können.

- b) Die *Geltungsbereiche* der Abkommen beziehen sich jeweils im Ergebnis auf die Einzugsgebiete der erfassten Flüsse bzw. Teileinzugsgebiete, wobei die gesamten Einzugs-

gebiets aber teilweise nur unter bestimmten Voraussetzungen einbezogen werden. Damit wird auch – ausdrücklich oder implizit – das Grundwasser erfasst<sup>2</sup>.

- c) Im Hinblick auf die *organisatorische Struktur und Arbeitsweise* sind die Kommissionen jeweils aus Vertretungen bzw. Delegationen der Vertragsparteien zusammengesetzt. Eine Unterstützung wird durch ständige Sekretariate sichergestellt. Möglich ist regelmäßig die Beiziehung von nicht stimmberechtigten Beobachtern oder Sachverständigen aus anderen Organisationen oder Drittstaaten.

Die ordentlichen Plenumsitzungen der Kommissionen finden mindestens einmal im Jahr statt; außerordentliche Sitzungen sind möglich. Vorbereitet werden die Plenumsitzungen von Arbeitsgruppen, deren Struktur, Zusammensetzung und Bezeichnung zwischen den Abkommen leicht variiert.

Die Beschlussfassung in den Kommissionen erfolgt grundsätzlich unter Wahrung des Einstimmigkeitsprinzips, wobei die genauen Modalitäten (etwa in Bezug auf Enthaltungen) hier teilweise variieren. Jedenfalls kann kein Staat ohne seine Zustimmung gebunden werden.

- d) Die *Kompetenzen* der Kommissionen erstrecken sich regelmäßig auf folgende Kategorien von Aufgaben, die in den verschiedenen Abkommen unterschiedlich formuliert sind und auch mehr oder weniger weitgehend präzisiert werden:

- Analyse und Überwachung der Gewässer sowie Überprüfung der Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen;
- Erarbeitung von (Maßnahmen-) Programmen, in deren Rahmen dann auch Vorschläge für Emissions- und Immissionsgrenzwerte (die sich ggf. an bestimmten Standards wie Stand der Technik orientieren sollen) unterbreitet werden können;
- Koordination bei Notfällen und außergewöhnlichen Situationen;
- allgemeiner Informationsaustausch.

Die Aufgaben der Kommissionen sind sodann regelmäßig nicht abschließend gefasst; vielmehr können die Vertragsparteien ihnen weitere Aufgaben übertragen, ohne dass damit zwingend eine Modifikation der Abkommen verbunden wäre.

Den Beschlüssen der Kommissionen kommt in der Regel nur ein Empfehlungscharakter zu; es dürfte aber ein nicht zu vernachlässigender Druck für die Vertragsstaaten bestehen, sich an die Beschlüsse der Kommission zu halten.

---

<sup>2</sup> Etwas anderes gilt – aus der Natur der Sache – für die Grenzgewässerübereinkommen.

- e) Die *Mitwirkung der Öffentlichkeit* wird in den Abkommen nur rudimentär geregelt und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Pflicht, der Öffentlichkeit bestimmte Informationen zur Verfügung zu stellen.

Einige Abkommen – so das Übereinkommen zum Schutz des Rheins – sehen aber den Einbezug von NGOs, die dann auch Stellungnahmen abgeben können, vor.

### 3. *Zum Rückgriff auf die internationalen wasserrechtlichen Abkommen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und zum verbleibenden Handlungsbedarf*

- a) Da sich die einschlägigen Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie auf Einzugsgebiete bzw. Flussgebietseinheiten beziehen, können die Strukturen derjenigen Abkommen, die nur einen auf Teileinzugsgebiete oder Grenzgewässer begrenzten Anwendungsbereich haben, zumindest isoliert von vornherein nicht oder jedenfalls nicht allein für die Umsetzung der relevanten Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie fruchtbar gemacht werden. Daher kommt im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Ergebnis nur ein Rückgriff auf die internationalen Kommissionen zum Schutz des Rheins, der Elbe, der Oder und der Donau (IKSR, IKSE, IKSO, IKSD) in Betracht.
- b) Die internationalen wasserrechtlichen Abkommen können bzw. sollten nicht für die Umsetzung aller sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Verpflichtungen fruchtbar gemacht werden; vielmehr stehen hier notwendigerweise diejenigen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie im Vordergrund, bei denen zwingend in der einen oder anderen Form an das Einzugsgebiet bzw. die Flussgebietseinheit als Ganze angeknüpft wird und/oder die sich auf Einzugsgebiete beziehen oder beziehen sollen. Hinzukommen die Koordinierungspflichten. Damit können die Flussgebietskommissionen im Wesentlichen für die Umsetzung folgender Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie herangezogen werden:
- Pflichten in Bezug auf *Analyse und Überwachung* der Gewässer (Art. 6, 7 I, 8 WRRL);
  - Erstellung der *Bewirtschaftungspläne* (Art. 13 WRRL) und die diesbezüglichen *Berichtspflichten* an die Kommission (Art. 15 WRRL);
  - *Information und Anhörung der Öffentlichkeit* (Art. 14 WRRL);
  - *Koordinierungspflichten* (Art. 3 IV, V WRRL).

- c) Insgesamt – vorbehalten der Problematik des begrenzten Einzugsbereichs des Übereinkommens zum Schutz des Rheins – kann ein Rückgriff auf die internationalen Flussgebietskommissionen im Rahmen der Umsetzung der erwähnten, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten ohne größere Schwierigkeiten bzw. ohne dass damit ein größerer Anpassungsbedarf der Abkommen einherginge, ins Auge gefasst werden.

Im Einzelnen ist auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Die *einzugsgebietsbezogenen Ansätze* der einschlägigen Abkommen werden mit Bezug auf die IKSE, die IKSO und die IKSD den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie gerecht. Nur der Anwendungsbereich des Übereinkommens zum Schutz des Rheins erfasst nicht das gesamte Einzugsgebiet des Rheins, so dass dieses Abkommen entsprechend geändert werden müsste, soll die IKSR die erwähnten, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Pflichten übernehmen. Hingegen ist auf der Grundlage des Donauschutzübereinkommens im Ergebnis eine Übernahme der entsprechenden in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Aufgaben durch die IKSD möglich; ein ausdrücklicher Einbezug des gesamten Einzugsgebiets der Donau in den Anwendungsbereich des Abkommens könnte aber opportun sein. Dies implizierte eine entsprechende Abkommensänderung.
- Bei allen relevanten Kommissionen ist der *Beizug interessierter Staaten* zu den Arbeiten möglich, wodurch eine gewisse Koordination sichergestellt werden kann.
- Die organisatorische Struktur der Abkommen ist hinreichend flexibel, damit die in der Untersuchung ins Auge gefassten neuen Pflichten übernommen werden können.

Möglicherweise müsste hier aber eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen ins Auge gefasst werden.

- Die Art und Weise der *Entscheidungsfindung in den Kommissionen* -insbesondere das Einstimmigkeitsprinzip – steht einer Übernahme der erwähnten, in der Wasserrahmenrichtlinie formulierten Aufgaben nicht entgegen.
- Die internationalen Flusskommissionen IKSR, IKSE, IKSO und IKSD können im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für folgende Pflichten als zuständige Behörden bezeichnet werden bzw. die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen, ohne dass dies eine Änderung der Abkommen selbst notwendig machte:

*Analyse- und Überwachungspflichten* aus Art. 6, 7 I, 8 WRRL, Erstellung der *Bewirtschaftungspläne* und diesbezügliche Berichtspflichten (Art. 13, 15 WRRL) und *Koordinierungspflichten* (Art. 3 IV, V WRRL). Allerdings könnte es sich aufdrängen, bei der IKSR, der IKSE und der IKSO aus Gründen der Rechtsklarheit eine Entscheidung der Vertragsparteien herbeizuführen, die Kommissionen auch für die Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL zu betrauen. Eine Abkommensänderung ist hierfür aber nicht erforderlich.

- Soll die *Mitwirkung der Öffentlichkeit* (Art. 14 WRRL) durch die Kommissionen selbst durchgeführt werden, ist eine entsprechende Ergänzung aller Abkommen selbst notwendig, in die die Grundzüge eingefügt werden müssten, während die Modalitäten in den Geschäftsordnungen verankert werden könnten. Es ist aber auch denkbar, dass die eigentliche Durchführung der Mitwirkung der Öffentlichkeit mitgliedstaatlichen Stellen überantwortet wird, die dann ihrerseits hierfür mit den Flussgebietskommissionen kooperieren. Hierfür wäre keine Abkommensänderung notwendig.

## II. Summary

### 1. *Legal scope of the Water Framework Directive (WFD)*

- a) Member States shall identify so-called *river basins* and assign them to larger entities, the *river basin districts* (Art. 3 I WFD). The hydrological conditions are decisive in identifying the river basins.
- b) Articles 5 to 8 WFD provide for extensive duties of the Member States to *analyse and monitor the waters*.

According to Article 5 I WFD the Member States shall ensure that – within four years – for each river basin district an analysis of its characteristics is undertaken, as well as a review of the impact of human activity on the status of waters and an economic analysis of water use. Member States are obliged by Article 6 to establish certain registers. Article 7 I WFD provides for the identification of all bodies of water used for the abstraction of drinking water. In accordance with Article 8 WFD, Member States shall establish specific programmes for the monitoring of water status.

- c) In a material respect, the core-element of the Directive is – appropriate to Article 4 WFD – the duty to lay down so-called *environmental objectives* and to realize them. Generally spoken, Member States are bound by a "prohibition of deterioration", and

they are obliged to ensure a standard of protection according to the previous legal position. Moreover, a good surface and groundwater status shall be achieved. This standard is specified in Annex V.

As for the rest, Member States may provide for a weakened standard ("good ecological potential and good chemical status") for artificial or heavily modified bodies of water. Beyond that, Art. 4 IV-VII WFD provides for further exceptional provisions differing from the objectives in Art. 4 I WFD, allowing Member States to achieve, respectively to observe less stringent environmental objectives, which are permanent or limited in time. The Water Framework Directive does not comprise any emission and immission limit values; however this fact does not release Member States from the duty to comply with limit values contained in other community law provisions.

The environmental objectives are legally binding upon Member States to the extent that they have to take all necessary measures on the basis of a normal and reasonably expected development in order to achieve the environmental objectives. Due to the insofar peremptory character of the environmental objectives, they have to be made operational by a legal act with external effect.

- d) Under Article 11 WFD, each Member State shall ensure the establishment for each river basin district, or the part of an international river basin district within its territory, of a *programme of measures* necessary to achieve the objectives established under Article 4. In a material respect the programmes of measures shall include a certain minimal standard ("basic measures") specified in Article 11 III WFD.

Moreover Member States shall take, where necessary, "complementary measures". These measures shall generally be based on a "prohibition of deterioration", and certain deadlines have to be observed: Under Article 11 VII WFD the programmes of measures shall be established at the latest nine years after the date of entry into force of the Directive and all the measures shall be made operational at the latest 12 years after that date. The programmes of measures as such do not need to be adopted in a legal act; single measures though – to which reference is made in the programmes – must be clothed in the form of a formal law.

- e) Under Article 13 WFD Member States shall ensure the establishment of *management plans*. Those shall be produced in principle for each river basin and be grouped according to the river basin districts (Art. 13 I WFD). The information to be included in any case in these plans is specified in Annex VII (Art. 13 IV WFD). These management plans shall contain the essential measures to take to implement the Water Framework Directive. The management plan need not have the form of a legal norm. The fundamental duties and the competence to establish a plan should however be provided in a formal law.

- f) Article 14 specifies the *public participation*, which is referred to the management plans. Since these provisions grant rights (to participate) to individuals, they have to be made operational by a formal law.
- g) Concerning the administration organisation, the Member States shall ensure the "*appropriate administrative arrangements*", including the identification of the "*appropriate competent authority*". This obligation does not imply a duty to designate one single "River basin district authority". It rather means that there can be several competent authorities for one river basin district, but it needs to be guaranteed that the obligations of the Directive may be fulfilled, for instance by means of arrangements and cooperations. Thus there is only a *material coordination* demanded whose scope is defined in Art. 3 IV, V WFD in connection with the other relevant provisions in the Water Framework Directive. Its content consists essentially in the duties imposed under Art. 5, 6, 7, 8 WFD and in the establishment of programmes of measures. The identification of the authority shall be made by a formal law.
- h) It is rather doubtful whether the Water Framework Directive may achieve its objective to ensure an effective quantitative and qualitative water protection. These doubts are primarily based on the fact that emission limit values apparently shall only play a subordinate role in the future and more particularly that there is a lack of concrete standards on the EC level in order to issue emission limit values (what would be quite possible). Besides it is important to note that the priority of the WFD-provisions is given to the achievement of certain (not quite precisely formulated) qualitative objectives which shall be reached by establishing programmes by the Member States. Whether this strategy will succeed may be questioned: Past experience has shown that the Member States are neither zealous for producing nor for realizing plans.

## 2. *International agreements concerning fresh water protection*

- a) There are three different kinds of international agreements concerning fresh water protection: international agreements founding (also) river basin district commissions for the protection of transboundary rivers, agreements on transboundary waters and agreements concerning sub-basins.

In spite of partly existing differences between the analysed agreements, do they have – especially the first mentioned category – in a large measure parallel structures in content and organisation. Their essential characteristics may be summarized as follows:

- b) The *legal* scopes of the agreements refer as a result to the river basins of the seized rivers respectively sub-basins, whereas the entire river basins are partly included only on certain conditions. Thus the groundwater is – explicitly or implicitly – covered<sup>3</sup>.
- c) The commissions are, regarding the *organizational structure and the working method*, composed of representatives or delegations of the parties to the agreement. Support is ensured by permanent secretariats. Normally it is possible to call in observers (with no right to vote) or experts from other organisations or third countries.

Ordinary plenary meetings of the commissions take place at least once a year; extraordinary meetings can be convened. The plenary meetings are prepared by working groups whose structure, composition and designation slightly varies between the different agreements.

The decision-making in the commissions is based on the principle of unanimity; the precise modalities (for instance concerning abstention) may partly vary. In no case can a State be legally bound without its consent.

- d) The *competences* of the commissions usually concern the following categories of tasks (the agreements differ in the formulation and are more or less extensively specified):
  - analysis and monitoring of the waters as well as control of the effectiveness of the measures taken;
  - establishment of programmes (of measures); emission and immission limit values (if applicable guided by certain standards as for instance best available technique) can be suggested within the scope of these programmes;
  - coordination in emergencies and extraordinary situations;
  - general exchange of information.

Generally, the duties of the commissions are not fixed in an exhaustive way; the Contracting Parties may delegate them further tasks without having to modify the agreement.

Usually the decisions of the commissions only have a character of recommendation; but there must be considerable pressure upon the Contracting States to comply with the decisions of the commissions.

---

<sup>3</sup> This statement is – by the nature of the matter – not valid for agreements on transboundary waters.

- e) The *public participation* is only rudimentary regulated in the agreements and is essentially confined to the obligation to make certain information available to the public.

Some of the agreements – for instance the Rhine Protection Agreement – provide for cooperation with NGOs (which have the right to give their comments).

3. *Recourse to the international water protection agreements for the implementation of the Water Framework Directive and the remaining need for action*

- a) Since the relevant duties under the Water Framework Directive are related to river basins respectively to river basin districts, the structure of agreements whose scope is limited to sub-basins or transboundary waters cannot be used for the implementation of the relevant stipulations in the Water Framework Directive (at least *a priori* not isolated or alone). Thus only a recourse to the international commissions for the protection of the Rhine, the Elbe, the Odra and the Danube (ICPR, ICPE, ICPO, ICPD) can be considered for the implementation of the Water Framework Directive.
- b) The international water protection agreements cannot, respectively should not be used for the implementation of all the obligations under the Water Framework Directive: Are mainly concerned the provisions entailed in the Water Framework Directive which are tied in one or another form to the river basin or the river basin district as a whole and/or which are (or shall be) related to river basins. The coordination obligations may be added. Thus the river basin district commissions may be particularly helpful for the implementation of the following provisions in the Water Framework Directive:
- duties related to the *analysis and monitoring* of waters (Art. 6, 7 I, 8 WFD);
  - establishment of *management plans* (art13 WFD) and related *reporting* duties to the commission (Art. 15 WFD);
  - *public information and consultation* (Art. 14 WFD);
  - *coordination* duties (Art. 3 IV, V WFD).
- c) In all, a recourse to the international river basin district commissions in order to implement the mentioned obligations under the Water Framework Directive may be considered without major problems or without a considerable need to adapt the agreements. The following aspects have to be mentioned in detail:
- The river basin-related approach of the relevant agreements concerning the ICPE, ICPO and the ICPD meets the requirements of the Water Framework Directive.

However the field of application of the Rhine Protection Convention does not cover the whole river basin of the Rhine. So this Convention would have to be modified in order for the ICPR to comply with the mentioned obligations under the Water Framework Directive. Taking over the tasks defined in the Water Framework Directive by the ICPD however is possible on the basis of the Danube River Protection Convention; an explicit reference to the whole river basin of the Danube might be opportune. This would imply a modification of the convention.

- All relevant commissions are enabled to call in interested States, which could ensure a certain coordination.
- The organizational structure of the agreements is sufficiently flexible to incorporate the new tasks already mentioned in the analysis.

An increase of personal and financial resources should be taken into consideration.

- The method of *decision-making in the commissions* – especially the principle of unanimity – is without prejudice to the taking-over of the mentioned tasks formulated in the Water Framework Directive.
- The international river commissions ICPR, ICPE, ICPO and ICPD can – in the scope of the implementation of the Water Framework Directive – be denominated as competent authorities, respectively they are enabled to carry out the following tasks without necessity to change the agreements as such: *duties to analyse and monitor* under Art. 6, 7 I, 8 WFD, the establishment of *management plans* and the related *reporting* duties (Art. 13, 15 WFD) and *coordination* duties (Art. 3 IV, V WFD). Even if there is no need for a modification of the agreements, a decision by the Contracting Parties to the ICPR, ICPE and ICPO to charge the commissions with the establishment of the registers under Art. 6, 7 I WFD should be suggested for reasons of clarity of law.
- If the *public participation* (Art. 14 WFD) shall be carried out by the commissions on their own, a modification of the agreements would be necessary: they should be completed by principles whereas the modalities could be fixed in the rules of procedure. However it is possible to charge Member States' authorities of the actual implementation of public participation, these authorities would then cooperate then with the river commissions. In order to achieve this there is no need to modify the agreements.

## ANHANG: TABELLARISCHE ZUSAMMENSTELLUNG DER ERGEBNISSE

In der folgenden Tabelle soll der sich im Falle eines Rückgriffs auf die Flussgebietskommissionen im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergebende Handlungsbedarf ("Arbeitshilfe") zur Übersicht nochmals dargestellt werden. In der Sache werden hier die unter F.I.3. formulierten Ergebnisse aufgegriffen, und in den Klammern erfolgen die Verweise auf die Abschnitte der Untersuchung im Teil E., in denen die jeweiligen Fragen erörtert werden.

	Anwendungsbereich (119 ff.)	Analyse und Überwachung (127 ff.)	Bewirtschaftungspläne und Berichtspflichten an die Kommission (130 ff.)	Mitwirkung der Öffentlichkeit bei Durchführung durch die Kommissionen (135 ff.)	Mitwirkung der Öffentlichkeit bei Durchführung durch mitgliedstaatliche Behörden, 137 ff.	Koordinierungspflichten (138 f.)
IKSR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- auf gesamtes Einzugsgebiet zu erweitern</li> <li>- Abkemmungsänderung notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme nach Art. 8 WRRL: fallen in die Zuständigkeit der IKSR</li> <li>- Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL: Beschluss nach Art. 8 I lit. e ÜSR zur Übertragung dieser Kompetenz nicht zwingend notwendig, aber opportun</li> <li>- Abkemmungsänderung nicht notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung von Bewirtschaftungsplänen fällt in die Zuständigkeit der IKSR</li> <li>- Bericht an Kommission möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nicht hinreichend geregelt</li> <li>- Abkemmungsänderung notwendig</li> <li>- Grundzüge im Abkommen selbst zu regeln</li> <li>- Genaue verfahrensrechtliche Ausgestaltung durch Anpassung der GO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Abkemmungsänderungen notwendig</li> <li>- keine Änderung der Gos opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinierung auf der Grundlage der bestehenden Kompetenzen möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>
IKSE IKSO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Änderung notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme nach Art. 8 WRRL: liegen in Zuständigkeit der IKSE / IKSO</li> <li>- Erstellung der Verzeichnisse nach Art. 6, 7 I WRRL durch IKSE / IKSO möglich</li> <li>- aus Gründen der Rechtsklarheit: ausdrückliche Zuweisung opportun</li> <li>- Abkemmungsänderung nicht notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung von Bewirtschaftungsplänen fällt in die Zuständigkeit der IKSO / IKSE</li> <li>- Bericht an Kommission möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nicht hinreichend geregelt</li> <li>- Abkemmungsänderung notwendig</li> <li>- Grundzüge im Abkommen selbst zu regeln</li> <li>- Genaue verfahrensrechtliche Ausgestaltung durch Anpassung der GO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Abkemmungsänderungen notwendig</li> <li>- keine Änderung der GOs opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinierung auf der Grundlage der bestehenden Kompetenzen möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>
IKSD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Änderung notwendig</li> <li>- ausdrücklicher Einbezug des Einzugsgebiets ggf. opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pflichten nach Art. 6, 7 I, 8 WRRL fallen in die Kompetenz der IKSD</li> <li>- kein Handlungsbedarf (weder für die Vertragsparteien noch im Hinblick auf eine Änderung des Abkommens)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung von Bewirtschaftungsplänen fällt in die Zuständigkeit der IKSD</li> <li>- Bericht an Kommission möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nicht hinreichend geregelt</li> <li>- Abkemmungsänderung notwendig</li> <li>- Grundzüge im Abkommen selbst zu regeln</li> <li>- Genaue verfahrensrechtliche Ausgestaltung durch Anpassung der GO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Abkemmungsänderungen notwendig</li> <li>- keine Änderung der GOs opportun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinierung auf der Grundlage der bestehenden Kompetenzen möglich</li> <li>- Abkemmungsänderung oder -ergänzung weder notwendig noch opportun</li> </ul>

## ANNEX: TABULARY SUMMARY OF THE RESULTS

The following table shows a survey of the need for action in the case of a recourse to the river basin district commissions in the scope of the implementation of the Water Framework Directive. Actually the results formulated under F.II.3 are taken up.

	Field of application (119 ff.)	Analysis and Monitoring (127 ff.)	Management plans and duty to report to the commissions (130 ff.)	Public participation implemented by the commissions (135 ff.)	Public participation implemented by Member States' authorities (137 ff.)	Duties to coordinate (138 f.)
ICPR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- to extend to the whole river basin</li> <li>- necessitates a modification of the agreement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programmes under Art. 8 WFD: within the competence of ICPR</li> <li>- establishment of registers under art 6, 7 I WFD: Decision according to Art. 8 I RPA to delegate this competence not necessary but opportune</li> <li>- no need for modification of agreement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- establishment of management plans: competence of ICPR</li> <li>- reporting to commission possible</li> <li>- modification or completion of the agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- not sufficiently regulated</li> <li>- necessitates modification of agreement</li> <li>- principles to fix in the agreements</li> <li>- precise procedural modalities by adaptation of rules of procedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no modification of agreement necessary</li> <li>- no modification of rules of procedure opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordination based on the existing competences possible</li> <li>- modification or completion of agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>
ICPE ICPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no need for modification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programmes under Art. 8 WFD: within the competence of ICPE/ICPO</li> <li>- establishment of registers under Art. 6, 7 I WFD possible</li> <li>- for reasons of clarity of law: explicite delegation opportune</li> <li>- no need for modification of agreement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- establishment of management plans: competence of ICPE/ICPO</li> <li>- reporting to commission possible</li> <li>- modification or completion of the agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- not sufficiently regulated</li> <li>- necessitates modification of agreement</li> <li>- principles to fix in the agreements</li> <li>- precise procedural modalities by adaptation of rules of procedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no modification of agreement necessary</li> <li>- no modification of rules of procedure opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordination based on the existing competences possible</li> <li>- modification or completion of agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>
ICPD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no need for modification</li> <li>- en explicite reference to the whole river basin would be opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- duties under Art. 6, 7 I, 8 WFD within the competence of ICPD</li> <li>- no need for action (neither for the Member States nor for a modification of the agreement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- establishment of management plans: competence of ICPD</li> <li>- reporting to commission possible</li> <li>- modification or completion of the agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- not sufficiently regulated</li> <li>- necessitates modification of agreement</li> <li>- principles to fix in the agreements</li> <li>- precise procedural modalities by adaptation of rules of procedure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no modification of agreement necessary</li> <li>- no modification of rules of procedure opportune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordination based on the existing competences possible</li> <li>- modification or completion of agreement neither necessary nor opportune</li> </ul>

## LITERATUR

- Albin, Silke*: Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999.
- Appel, Ivo*: Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime – zum finalen Ansatz der EG-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2001, 2001 ff.
- Barth, Friedrich*: Guter ökologischer Zustand oberirdischer Gewässer – Anforderungen, Stand und Perspektiven, in: Dohmann, M. (Hrsg.), 32. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft. Schwerpunkte: Gewässerschutz, Trinkwasser, Abwasser, Aachen 1999, 7/1 ff.
- Beyerlin, Ulrich*: Donau, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. I, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 401 ff.
- Beyerlin, Ulrich*: Mosel, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. I, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 1408 ff.
- Beyerlin, Ulrich*: Rhein, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. II, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 1724 ff.
- Beyerlin, Ulrich*: Saar, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. II, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 1757 f.
- Beyerlin, Ulrich*: Umweltvölkerrecht, München 2000.
- Breuer, Rüdiger*: Die Fortentwicklung des Wasserrechts auf deutscher und europäischer Ebene, DVBl. 1997, 1211 ff.
- Breuer, Rüdiger*: Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie. Die Sicht des Staatsorganisationsrechts, NVwZ 1998, 1001 ff.
- Breuer, Rüdiger*: Europäisierung des Wasserrechts, NuR 2000, 541 ff.
- Breuer, Rüdiger*: Europäisierung des Wasserrechts, in: Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Baden-Baden 2001, 87 ff.
- Bruha, Thomas/Maaß, Christian A.*: Schutz der Süßwasserressourcen im Völkerrecht – Prinzipien, Instrumente, neue Entwicklungen -, in: Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa. Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz, Baden-Baden 2001, 69 ff.

- Bruhács, Janós*: Le régime international du Danube en cette fin de siècle, in: *Prieur, Michel/Lambrechts, Claude* (Hrsg.), *Les Hommes et l'environnement/Mankind and the Environment*, Hommage à Alexandre Kiss, Paris 1998, 541 ff.
- Caspar, Johannes*: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, *DÖV* 2001, 529 ff.
- Delwing, Peter Moritz*: Umsetzungsprobleme des EG-Wasserrechts. Dargestellt für das Abwasserrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1995.
- Demeter, Birgit*: Schutz und Nutzung internationaler Binnengewässer: zwei Rahmenkonventionen im Vergleich. Die Konvention über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe der Vereinten Nationen im Vergleich zu dem Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der Wirtschaftskommission für Europa, 2001.
- Epiney, Astrid*: Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen. Gemeinschaftliches Sekundärrecht, Köln u.a. 1997.
- Epiney, Astrid*: Zum Verhältnis von Qualitätszielen und Emissionsnormen in der Europäischen Union, in: *Barth, Sibylle/Köck, Wolfgang* (Hrsg.), *Qualitätsorientierung im Umweltrecht. Umweltqualitätsziele für einen nachhaltigen Umweltschutz*, Berlin 1997, 77 ff.
- Epiney, Astrid*: Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, *VVDStRL* 61, Berlin 2002, 362 ff.
- Epiney, Astrid*: Europäisches Umweltrecht und Föderalismus, in: *Kloepfer, Michael* (Hrsg.), *Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?*, im Erscheinen.
- Epiney, Astrid/Pfenninger, Hanspeter/Gruber, Reto*: Europäisches Umweltrecht und die Schweiz. Neuere Entwicklungen und ihre Implikationen, Bern 1999.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Umweltvölkerrecht, Bern 2000.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 2000.
- Epiney, Astrid/Sollberger, Kaspar*: Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven, Berlin 2002.

- Everling, Ulrich*: Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ 1993, 209 ff.
- Faßbender, Kurt*: Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft, Köln u.a. 2001.
- Faßbender, Kurt*: Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, 241 ff.
- Frenz, Walter*: Europäisches Umweltrecht, München 1997.
- Gellermann, Martin*: Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, Köln u.a. 1994.
- Grimeaud, David*: Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?, EELR 2001, 41 ff., 88 ff., 125 ff.
- Gurtner-Zimmermann, Arnold*: The Effectiveness of the Rhine Action Programme – Methodology and Results on an Evaluation of the Impacts of International Cooperation, IEA 1998, 241 ff.
- Hansjürgens, Bernd/Horsch, Helga*: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Dienste des Gewässerschutzes – qualitätsbezogene Maßnahmen, in: Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa. Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz, Baden-Baden 2001, 223 ff.
- Hannsmann, J.*: Elbe, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. I, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 476 ff.
- Jänkel, R.*: Oder, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. II, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 1481 ff.
- Jarass, Hans D.*: Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, Köln u.a. 1994.
- Kahl, Wolfgang*: Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Heidelberg 1993.
- Karstens, Jan*: Einführung in die aktuellen Fragen des Gewässerschutzes, ZUR 2001, 113 f.
- Kimminich, Otto/von Lersner, Heinrich Frhr./Storm, Peter-Christoph*: HdUR, Bd. I und Bd. II, 2. Auflage, Berlin 1994 (zit.: *Verfasser*, HdUR, Bd. I oder Bd. II, Sp. xy).

- Kiss, Alexandre/Shelton, Dinah*: International Environmental Law, 2. Aufl., Ardsley, New York 2000.
- Knopp, Günther-Michael*: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen aus interdisziplinärer Sicht – qualitätsbezogene Maßnahmen (Immissionen, Landwirtschaft), in: Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa. Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz, Baden-Baden 2001, 245 ff.
- Knopp, Günther-Michael/Pfündl, Dietrich*: Deutschlands und Europas Erfahrungen in der Nutzung grenzüberschreitender Gewässer – dargestellt am Beispiel der Donau, in: *Barandat, Jörg* (Hrsg.), Wasser – Konfrontation oder Kooperation: Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffes, Baden-Baden 1997, 316 ff.
- Koch, Hans-Joachim/Scheuing, Dieter H.* (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Düsseldorf, Stand April 1998 (zitiert: *Verfasser*, GK-BImSchG).
- Krämer, Ludwig*: Dimensionen integrierter Gewässerpolitik, in: Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa. Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz, Baden-Baden 2001, 41 ff.
- Lell, Ottmar/Rechenberg, Jörg*: Europäischer Gewässerschutz – Quo vadis? Eine Zwischenbilanz der Verahndlungsergebnisse zur EG-Wasserrahmenrichtlinie, UTA 1998, 272 ff.
- Lell, Ottmar/Rechenberg, Jörg*: Überforderte Gesetzgebungsverfahren? Eine Innenansicht aus den Beratungen zur Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2001, 120 ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Europarechtliche Grenzen der Deregulierung und Privatisierung im Umweltrecht, in: Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (Hrsg.), Staat und Privat im Umweltrecht, Wien 2000, 43 ff.
- Meinken, Lutz*: Emissions - versus Immissionsorientierung. Rechts- und Effizienzfragen einer umweltpolitischen Grundsatzdebatte am Beispiel des Anlagengenehmigungsrechts, Baden-Baden 2001.
- Meinken, Lutz*: Scattergun Approach? – Zur relativen Effizienzleistung emissions- und immissionsorientierter Regulierungsstrategien, in: Gawel, Erik/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Effizientes Umweltordnungsrecht. Kriterien und Grenzen, Baden-Baden 2000, 35 ff.

- Nollkaemper, André*: The River Rhine: from Equal Apportionment to Ecosystem Protection, RECIEL 1996, 152 ff.
- Orbig, K.-E.*: Bodensee, in: *Kimminich/von Lersner/Storm*, HdUR, Bd. I, 2. Auflage, Berlin 1994, Sp. 326 ff.
- Pernice, Ingolf*: Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, 325 ff.
- Reimann, Markus*: Die nicht-navigatorische Nutzung internationaler Süßwasserressourcen im Umweltvölkerrecht, Frankfurt a.M. u.a. 1999.
- Reinhardt, Michael*: Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, DVBl. 2001, 145 ff.
- Reinhardt, Michael*: Deutsches Verfassungsrecht und europäische Flussgebietsverwaltung, ZUR 2001, 124 ff.
- Reinhardt, Michael*: Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, in: Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa. Gewässerschutz, Wassernutzung, Lebensraumschutz, Baden-Baden 2001, 199 ff.
- Rengeling, Hans-Werner* (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2 Bände, Köln u.a. 1998 (zitiert: *Verfasser*, EUDUR).
- Rengeling, Hans-Werner/Gellermann, Martin*: Gestaltung des europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, UTR 36 (1996), 1 ff.
- Ruchay, Dietrich*: Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR 2001, 115 ff.
- Schmalholz, Michael*: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie – Der „Schweizer Käse“ im europäischen Gewässerschutz?, ZfW 2001, 69 ff.
- Schoch, Friedrich*: Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 457 ff.
- Schulte-Wülwer-Leidig, Anne/Wieriks, Koos*: Grenzüberschreitender Gewässerschutz am Rhein. Entwicklung eines ganzheitlichen, nachhaltigen Gewässerschutzes in internationaler Kooperation, in: *Barandat, Jörg* (Hrsg.), Wasser – Konfrontation oder Koopera-

- tion: Ökologische Aspekte von Sicherheit am Beispiel eines weltweit begehrten Rohstoffes, Baden-Baden 1997, 298 ff.
- Schulz, Paul-Martin*: Die Gründung der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE), NuR 1993, 481 ff.
- Schulz, Paul-Martin*: Neues Übereinkommen zum Schutz des Rheins, ZfW 1999, 318 ff.
- Schütte, Peter*: Der Schutz des Wattenmeeres, Forum Umweltrecht, Bd. 39, Baden-Baden 2001.
- Seidel, Wolfgang*: Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht. Grundlagen, Regelungsdefizite und Reformperspektiven, Baden-Baden 2000.
- Spillecke, Hermann*: Rechtliche und organisatorische Konsequenzen aus der Wasserrahmenrichtlinie für den Ländervollzug, in: Dohmann, M. (Hrsg.), 32. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft. Schwerpunkte: Gewässerschutz, Trinkwasser, Abwasser, Aachen 1999, 5/1 ff.
- Winter, Gerd*: Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467 ff.
- Ziehm, Cornelia*: Europäisches Grund- und Trinkwasserschutzrecht und die Implementation in Deutschland und Frankreich, Baden-Baden 1998.
- Zils, Hans-Peter*: Die Bekämpfung der Rheinverschmutzung. Ein Überblick über internationale Übereinkommen zum Schutz des Rheins, UPR 1992, 413 ff.
- Zuleeg, Manfred*: Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1993, 31 ff.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt (Schweiz)
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CSFR	Tschechische und Slowakische Föderative Republik
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
d.h.	das heisst
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DNR	Deutscher Naturschutzring
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSÜ	Donauschutzübereinkommen
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
ECE	Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)
EELR	European Environmental Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
Erw.	Erwägung
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fn.	Fussnote
FO	Finanzordnung
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GEF	Global Environmental Facility
GFO	Geschäfts- und Finanzordnung
ggf.	gegebenenfalls
GK-BImSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
GO	Geschäftsordnung

HdUR	Handbuch des Umweltrechts
Hrsg.	Herausgeber
i.Erg.	im Ergebnis
i.V.m.	in Verbindung mit
IEA	International Environmental Affairs
IGKB	Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee
IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
IKSEV	Vereinbarung vom 8.10.1990 über die IKSE
IKSM	Internationale Kommission zum Schutz der Mosel
IKSMS	Internationale Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar
IKSO	Internationale Kommission zum Schutz der Oder
IKSOV	Vertrag vom 11.4.1996 über die IKSO
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
IKSS	Internationale Kommission zum Schutz der Saar
ILM	International Law Materials
inkl.	inklusive
km	Kilometer
lit.	litera
Ls.	Leitsatz
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
M/S	Mosel/Saar
max.	maximal
mind.	mindestens
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.ä.	oder ähnlich
Rdnr.	Randnummer
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SAP	Strategischer Aktionsplan
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH)
sog.	sogenannt

Sp.	Spalte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
u.a.	und andere/unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
Uabs.	Unterabsatz
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	Vereinte Nationen
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
ÜSR	Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 12.4.1999
UTA	Umwelt Technologie Aktuell
UTR	Umwelt- und Technikrecht
v.a.	vor allem
Verf.	VerfasserIn
vgl.	vergleiche
VRK	Vertragsrechtskonvention
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht