

EG-Richtlinie Kommunales Abwasser

**Ziele, Inhalt und Umsetzung
in das deutsche Recht**

Von
Dr. jur. Thomas Schulte

ERICH SCHMIDT VERLAG

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Die geschichtliche Entwicklung der Abwasserbeseitigung	1
II. Die Praxis der Abwasserbeseitigung heute	3
III. Die aktuelle Entwicklung der Abwasserreinigung zwischen Umweltschutz und Kostenbelastung	4
IV. Die Fragestellungen dieser Arbeit	8
 B. Das geltende deutsche Abwasserbeseitigungsrecht	 10
I. Das System der öffentlichen Abwasserbeseitigung	12
II. Die Anforderungen an die direkte und indirekte Einleitung von Abwasser in einen Vorfluter	15
III. Die Anforderungen an den Bau und Betrieb von Abwasseranlagen	19
IV. Die Auswirkungen des Entwurfs der sechsten Novelle des WHG auf das Abwasserbeseitigungsrecht	20
V. Die Besonderheiten des deutschen Abwasserbeseitigungsrechts	21
 C. Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 21.05.1991 (91/271/EWG)	 23
I. Die Geschichte der EG-Gewässerschutzpolitik	23
II. Die Aktionsprogramme der EG	24
III. Die Richtlinie als EG-Sekundärrecht im Umweltschutz	25
1. Die zweistufige Rechtssetzung durch Richtlinien	26
2. Die Besonderheiten der Regelungsstruktur der Richtlinien	30
IV. Die Kompetenzgrundlagen für Umweltschutzmaßnahmen in der EG	30
V. Art. 130s EWGV als Kompetenzgrundlage zum Erlass der Kommunalabwasserrichtlinie	33
VI. Die Entstehung der Richtlinie	35
VII. Die inhaltlichen Vorgaben der Kommunalabwasserrichtlinie	39
VIII. Die zur Ermittlung der inhaltlichen Vorgaben notwendige Auslegung der Kommunalabwasserrichtlinie	39
IX. Die Begründungserwägungen der Richtlinie	44
X. Der räumliche Geltungsbereich der Kommunalabwasserrichtlinie (Art. 20)	45
XI. Die Umsetzungsfrist (Art. 19 Abs. 1 Satz 1)	46
XII. Die Regelungsgegenstände der Kommunalabwasserrichtlinie	47
XIII. Die Kanalisierungspflicht (Art. 3)	47
XIV. Der Einwohnerwert (Art. 2 Nr. 6)	48
1. Die Gemeinde als siedlungsgeographischer Begriff	48
2. Die Anforderungen an die Kanalisation (Art. 3 Abs. 2)	50
3. Die Öffnungsklausel (Art. 3 Abs. 1 Satz 3)	51

	4. Die bestehenden deutschen Anforderungen.....	52
XV.	Die mechanisch-biologische Reinigung (Art. 4)	54
	1. Der Begriff des kommunalen Abwassers (Art. 2 Nr. 1).....	54
	2. Die Zweitbehandlung gemäß Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 8.....	55
	3. Der Vergleich mit den Anforderungen im nationalen Recht.....	55
	4. Die Ausnahmevorschrift für Hochgebirgsregionen (Art. 4 Abs. 2).....	56
XVI.	Die weitergehende Reinigung in „empfindlichen Gebieten“ (Art. 5).....	56
	1. Die Ausweiskriterien für „empfindliche Gebiete“ (Art. 5 Abs. 1).....	57
	2. Die Vornahme der Ausweisung (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 8).....	57
	3. Die einzuhaltenden Parameter (Art. 5 Abs. 3).....	58
	4. Der Vergleich mit den bestehenden nationalen Anforderungen.....	59
	5. Die Gesamtlösung des Art. 5 Abs. 4.....	60
	6. Die Überprüfungspflichten und Anpassungspflichten (Art. 5 Abs. 7).....	61
	7. Die Überwachungs- und Auswertungsmethode (Anhang I Abschnitt D).....	61
	8. Die alternativ anzuwendenden Überwachungs- und Auswertungsmethoden	62
XVII.	Die zusätzlichen Anforderungen an Einleitungen aus mechanisch- biologischen und weitergehenden Reinigungsanlagen (Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 3).....	63
XVIII.	Die mechanische Reinigung in „weniger empfindlichen Gebieten“ (Art. 6)	63
XIX.	Die von Art. 4 und Art. 5 nicht erfaßten Einleitungen (Art. 7)	65
XX.	Die Ausnahmeregelung des Artikels 8	66
	1. Der Gegenstand des Verlängerungsantrages.....	66
	2. Die Fristverlängerung für mechanisch-biologische Reinigung gemäß Art. 4.....	67
	3. Die Überschreitung der Grenzwerte für die mechanische Grundreinigung gemäß Art. 6	67
XXI.	Die grenzüberschreitenden Belastungen (Art. 9).....	68
XXII.	Die ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigungsanlagen (Art. 10).....	68
XXIII.	Das Wiederverwendungsgebot von Abwasser und Klärschlamm (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1).....	69
XXIV.	Die Regelungen über die Klärschlamm Entsorgung (Art. 14 Abs. 2 und 4)	69
XXV.	Die allgemeinen Regelungen für industrielle Indirekteinleiter (Art. 11).....	71
XXVI.	Die Behandlung von industriellen Direkteinleitern bestimmter Industriebranchen (Art. 13)	72
XXVII.	Die Regelungsanordnung und Erlaubniserteilung (Art. 12).....	72
	1. Die erhöhten Anforderungen (Art. 12 Abs. 3).....	73
	2. Die Überprüfungs- und Anpassungspflicht (Art. 12 Abs. 4).....	73
	3. Die bestehenden deutschen Anforderungen.....	73
XXVIII.	Die hoheitlichen Überwachungspflichten (Art. 15).....	74
XXIX.	Die Aufstellung und Veröffentlichung eines Lageplans durch die Mitgliedstaaten (Art. 16).....	75
XXX.	Die Programmaufstellung (Art. 17)	75
XXXI.	Das Ausschußverfahren (Art. 18).....	76
XXXII.	Die Informationsrechte der Kommission.....	76
XXXIII.	Zwischenergebnis.....	77

D. Die Einordnung der Kommunalabwasserrichtlinie in die Gewässerschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft	81
I. Die Kommunalabwasserrichtlinie im System der übrigen gewässerschützenden Richtlinien.....	81
1. Die Einteilung der Richtlinien auf dem Gebiet des Gewässerschutzes	81
2. Die Einordnung der Kommunalabwasserrichtlinie.....	82
3. Die Immissionsrichtlinien	83
4. Die Emissionsrichtlinien	87
5. Die gemischten Richtlinien.....	89
6. Die mittelbar gewässerschützenden Regelungen mit Bezugspunkten zur Kommunalabwasserrichtlinie	91
7. Zwischenergebnis	94
II. Die weitere Entwicklung der EG-Gewässerschutzpolitik.....	95
E. Die europarechtlichen Anforderungen gemäß Art. 189 Abs. 3 EGV an die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie	97
I. Die formellen Anforderungen an die Rechtsnormqualität des Umsetzungsaktes.....	99
1. Das Prinzip des „effet utile“	100
2. Das marktbürgerorientierte Rechtssicherheitspostulat.....	102
3. Die weitergehenden europarechtlichen Anforderungen	102
4. Zwischenergebnis	103
II. Die Bedeutung der Rechtsprechung für die rechtsförmliche Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie.....	104
1. Die Umsetzung mittels Tätigwerden des Gesetzgebers	104
2. Die Umsetzung mittels Satzungsregelungen	105
3. Die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie durch Maßnahmen der Exekutive außerhalb der Rechtsverordnungen	106
4. Die Bedeutung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften für die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie	108
5. Die Literaturansichten zur Frage der Umsetzung mittels Verwaltungsvorschriften	110
III. Das Ergebnis der Untersuchung zur Rechtsnormqualität	115
IV. Die inhaltlichen Anforderungen an die Umsetzung	116
1. Die Rechtsprechung des EuGH.....	116
2. Die Auswirkungen der Rechtsprechung.....	121
V. Die subjektivrechtliche Qualität von Richtlinienbestimmungen.....	122
1. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes.....	123
2. Die Erklärungsansätze des Schrifttums.....	126
a) Die Anwendung der Schutznormtheorie	127
b) Die Schutzziel- und Interessentheorie.....	127

3. Die Einräumung subjektiver Rechte und strikter Pflichten durch die Kommunalabwasserrichtlinie.....	129
a) Eindeutige subjektive Rechte durch Art. 16 und Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Abschnitt C	129
b) Subjektive Rechte auf Einhaltung der Umweltstandards durch die Abwasserbeseitigungsanlagen.....	130
c) Die Folgerungen für den Rechtsschutz Dritter.....	131
4. Die mit der Kommunalabwasserrichtlinie verbundenen Pflichten	133
VI. Zusammenfassung der europarechtlichen Anforderungen an die Umsetzung.....	134

F. Die Anforderungen der deutschen Rechtsordnung an die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie

I. Der gemeinschaftsrechtliche und verfassungsrechtliche Rahmen.....	138
1. Die Aussagen der Kompetenzordnung zur normativen Umsetzung.....	140
2. Die Gesetzgebungskompetenz gemäß der analogen Anwendung von Artt. 70ff. GG.....	141
3. Die Zuweisungsmodelle außerhalb der entsprechenden Anwendung von Artt. 70ff. GG.....	142
4. Die Zuordnung der Sachmaterien der Kommunalabwasserrichtlinie zu den Gesetzgebungskompetenzen.....	144
5. Die Bestimmungen des Art. 75 Nr. 4 GG (nunmehr Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG).....	145
a) Der Begriff des Wasserhaushalts.....	146
b) Der Art. 75 Nr. 4 GG als Kompetenzgrundlage für das Abwasserbeseitigungsrecht.....	147
6. Die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund durch Artt. 73, 74 GG.....	148
a) Die Zuweisung der ausschließlichen Bundeskompetenz des Art. 73 GG.....	148
b) Die Zuweisung der konkurrierenden Bundeskompetenz	148
c) Zwischenergebnis	150
7. Die Voraussetzungen der Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie über Art. 75 Nr. 4 GG (nunmehr Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG).....	150
a) Die Auswirkungen der Neufassung des Art. 75 Abs. 2 GG.....	151
b) Die bisher bestehenden Vollregelungen im Abwasserbeseitigungsrecht.....	153
c) Die Auswirkungen der Vollregelungen auf die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie	154
d) Die Auswirkungen der europarechtlichen Determination.....	154
e) Die Grenze der Bundeskompetenz	155
8. Zwischenergebnis	157
9. Die Zuständigkeit der Länder für die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie.....	158

	10. Die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie durch Regelungen in Abwasserbeseitigungssatzungen	159
II.	Die Folgerungen für die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie	161
III.	Die sonstigen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die normative Umsetzung	162
	1. Der Vorrang des Gesetzes	163
	a) Die Relativierung des Gesetzesvorrangs durch den Anwendungsvorrang europäischen Gemeinschaftsrechts	163
	(1) Der „Geltungsvorrang“ aller Richtlinien	165
	(2) Die unmittelbare Richtlinienwirkung im Ausnahmefall	166
	b) Die Relativierung des Gesetzesvorrangs für die nationalen Umsetzungsnormen durch ihre europäische Determination	167
	c) Zwischenergebnis	170
	2. Der Vorbehalt des Gesetzes	170
	3. Die Umsetzung durch eine Rechtsverordnung	172
	4. Die Auswirkungen des Parlamentsvorbehalts auf die Umsetzung durch Rechtsverordnungen	173
	5. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Delegationsermächtigung aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (Delegationsbestimmtheit)	174
	a) Die hinreichende Delegationsbestimmtheit bei Verweis auf die Kommunalabwasserrichtlinie	176
	(1) Das Problem der Bestimmtheit bei Nennung der Kommunalabwasserrichtlinie	176
	(2) Das Problem der dynamischen Ermächtigung	177
	(3) Die Erfassung von Ergänzungsrecht	177
	(4) Zwischenergebnis	178
	b) Die hinreichende Delegationsbestimmtheit bei Verweis auf Richtlinien eines Bereiches	178
	c) Die hinreichende Bestimmtheit von Mischformen	179
	d) Die hinreichende Bestimmtheit von allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen	179
	e) Zwischenergebnis	180
	6. Die Umsetzung mittels Verweisung auf EG-Recht	181
	7. Der Verwaltungsvollzug	183
	8. Ergebnis	184
	G. Die normativen Umsetzungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland	186
I.	Die Umsetzung durch den Bundesgesetzgeber	186
	1. Die Umsetzung mittels Rechtsverordnung gemäß § 6a WHG (Entwurf der sechsten Novelle)	187
	2. Die Untauglichkeit von § 36b Abs. 2 Nr. 2 WHG	189
	3. Zwischenergebnis	190
II.	Die landesrechtlichen Umsetzungsmaßnahmen	190
	1. Die bayerische Reinhaltordnung	190

2. Die baden-württembergische Reinhalteordnung	193
3. Die speziellen Rechtsverordnungsmächtigungen zur Umsetzung von EG-Richtlinien in Landeswassergesetzen	194
4. Die landesrechtlichen Verweisungsvorschriften	195
III. Ergebnis	196
 H. Die Probleme der europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie	 197
I. Die strukturellen und materiellen Defizite der Kommunalabwasserrichtlinie	197
II. Die Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 189 Abs. 3 EGV	198
III. Die Vermeidung der expliziten Übernahme des Richtlinien textes durch Gleichartigkeitsvorbehalte	202
IV. Zwischenergebnis	203
V. Die spezifisch innerstaatlichen Probleme der Umsetzung	203
VI. Ergebnis	205
 I. Die Zusammenfassung der Ergebnisse	 206
 J. Literaturverzeichnis	 210
 K. Anhang	 225
 J. Stichwortverzeichnis	 244