

# Inhaltsübersicht

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>9</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>15</b>
<b>A. Einleitung</b>	<b>17</b>
<b>B. Der Zustand der Oberflächengewässer in Deutschland und Abwassereinleitungen</b>	<b>21</b>
I. Gegenstand der Betrachtung: die Oberflächengewässer in Deutschland	21
II. Der Zustand von Oberflächengewässern in Deutschland	21
III. Meere als Sammelbecken aller Einleitungen in Fließgewässer	33
IV. Zwischenfazit	33
V. Abwassereinleitungen in Oberflächengewässer	34
VI. Folgerungen für den Gewässerschutz	35
<b>C. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Staats zum Vollzug</b>	<b>37</b>
I. Schutzpflichten und Untermaßverbot	37
II. Grundrechte und objektive Wertsetzung – der Gestaltungsspielraum und das Mögliche	47
III. Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip als Vollzugsimperative an den Staat	49
IV. Forderungen an den Vollzug	54
<b>D. Das Vollzugsprogramm: das geltende Gewässerschutzrecht für Einleitungen</b>	<b>57</b>
I. Die Zuteilung von Rechten zur Einleitung von Abwässern in Oberflächengewässer	57
II. Gewässerbewirtschaftung durch Planung	76
III. Dokumentation der Benutzungen	81
IV. Rechtsdurchsetzung durch Überwachung und Sanktionierung	82
<b>E. Das Gewässerschutzrecht im Vollzug</b>	<b>97</b>
I. Die Studie von Mayntz u.a.	98

*Inhaltsübersicht*

II. Die strafrechtliche Studie	106
III. Weitere Stimmen der Literatur	107
IV. Zwischenbemerkung	115
V. Die Vollzugssituation aus behördlicher Sicht	116
VI. „Umweltpakt Bayern“	122
VII. Die schriftliche Befragung	124
VIII. Äußerungen in Gesprächen	176
IX. Der Stand der Dinge: die Vollzugssituation heute und ihre Bewertung	177
X. Was macht den Vollzug des Gewässerschutzes so schwer? – Auf der Suche nach Ursachen für Vollzugsdefizite	189
<b>F. Auswege aus der Vollzugskrise: Lösungsvorschläge</b>	197
I. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Vollzugsfähigkeit der Verwaltung	199
II. Die Privatisierung der Durchführung des Vollzugs	203
III. Organisatorische Stärkung des Gewässerschutzes	237
IV. Gestaltung des materiellen Rechts als Vollzugsfaktor	241
V. Gestaltung des Verfahrens als Vollzugsfaktor	260
VI. Flankierende Instrumente	262
VII. Unterstützende Potentiale im neueren Recht	265
VIII. Unterstützung des Vollzugs durch Abgaben: die Abwasserabgabe	270
IX. Berücksichtigung des Vollzugsaufwands bei Rechtsänderungen	271
<b>G. Schlußbetrachtung</b>	273
<b>H. Zusammenfassung</b>	277
I. Aufgabe Gewässerschutz – Realanalyse und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	277
II. Das Vollzugsprogramm	279
III. Die Vollzugssituation	281
IV. Lösungsvorschläge	283
<b>Anhang: Der Fragebogen</b>	289
<b>Literaturverzeichnis</b>	297

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungen</b>	15
<b>A. Einleitung</b>	17
<b>B. Der Zustand der Oberflächengewässer in Deutschland und Abwassereinleitungen</b>	21
I. Gegenstand der Betrachtung: die Oberflächengewässer in Deutschland	21
II. Der Zustand von Oberflächengewässern in Deutschland	21
1. Biologische Gewässerqualität	22
2. Belastung mit Krankheitserregern	24
3. Belastung mit Schadstoffen	25
a) Nährstoffe	25
b) Schwermetalle und organische Verbindungen	27
aa) Schwermetalle	28
bb) Organische Verbindungen	29
c) Physikalische Einwirkungen mit schädlichen Folgen	32
III. Meere als Sammelbecken aller Einleitungen in Fließgewässer	33
IV. Zwischenfazit	33
V. Abwassereinleitungen in Oberflächengewässer	34
VI. Folgerungen für den Gewässerschutz	35
<b>C. Die verfassungsrechtliche Pflicht des Staats zum Vollzug</b>	37
I. Schutzpflichten und Untermaßverbot	37
1. Inhalt und Umfang der grundrechtlichen Schutzpflichten	38
2. Schutzpflichten und Grundrechtsvoraussetzungen	42
3. Grundrechtliche Begrenzung der Schutzpflichten	45
4. Schutzpflichten und staatliche Handlungsformen	45
5. Gewährleistungsverantwortung – eine neue Dimension der Wahrnehmung staatlicher Verantwortung	46
II. Grundrechte und objektive Wertsetzung – der Gestaltungsspielraum und das Mögliche	47
III. Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip als Vollzugsimperative an den Staat	49

## *Inhaltsverzeichnis*

1. Begründung der Aufgabe Gesetzesvollzug	49
2. Aufgabenbegrenzung und Konzepteerfordernis	52
IV. Forderungen an den Vollzug	54
<b>D. Das Vollzugsprogramm: das geltende Gewässerschutzrecht für Einleitungen</b>	<b>57</b>
I. Die Zuteilung von Rechten zur Einleitung von Abwässern in Oberflächengewässer	57
1. Zulassung von Direkteinleitungen von Abwässern	58
a) Anwendung des Wasserhaushaltsrechts	58
b) Vorliegen einer Gewässerbenutzung durch die Einleitung von Abwasser	58
c) Allgemein zulassungsfreie Einleitungen?	59
d) Reichweite der Zulassungsfähigkeit	60
e) Voraussetzungen der Zulassung einer Einleitung	60
aa) Vereinbarkeit der Einleitung mit den Bewirtschaftungszielen	61
bb) Vereinbarkeit der beantragten Einleitung mit übergeordneten Plänen und Ordnungen bzw. mit § 36b Abs. 6 WHG	61
cc) Erfüllung der Anforderungen aus Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, Stand der Technik	63
(1) Abwasserverordnung	65
(2) Weitere Verordnungen des Bundes	66
(3) Verwaltungsvorschriften	66
dd) Anforderungen des Landesrechts	67
ee) Allgemeines zur Regelungstechnik von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften	69
ff) LAWA-Zielvorgaben zum Schutz oberirdischer Binnengewässer	70
gg) Wohl der Allgemeinheit	71
hh) Bewirtschaftungsermessens	71
f) Inhalt und Reichweite der Zulassung	72
g) Das Zulassungsverfahren	73
2. Die Zulassung von Indirekteinleitungen	74
II. Gewässerbewirtschaftung durch Planung	76
1. Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan	77
2. Bewirtschaftungsplan	78
3. Reinhalteordnung	79
4. Ausweisung von Wasserschutzgebieten	80
III. Dokumentation der Benutzungen	81
IV. Rechtsdurchsetzung durch Überwachung und Sanktionierung	82

## *Inhaltsverzeichnis*

1. Überwachung: Eingriffsermächtigungen und Vollzugsauftrag	82
a) § 21 WHG als Eingriffsermächtigung für die Überwachung	82
b) Auskunftspflicht und Auskunftsverweigerung sowie der Schutz von Betriebsgeheimnissen	84
aa) Landesrechtliche Ausgestaltung der Auskunftspflicht	84
bb) Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht	86
cc) Schutz von Betriebsgeheimnissen	87
c) Europarechtliche Vorgaben für die Überwachung	87
d) Der einfachgesetzliche Überwachungsauftrag	88
e) Binnenrecht der Verwaltung	89
aa) Überwachungskonzept in Hamburg	89
bb) Verwaltungsvorschrift in Hessen	91
cc) Eigenkontrollverordnungen – Beispiel Saarland	92
2. Sanktionierung durch Sanierung	92
3. Sanktionierung durch Stillegung	94
4. Sanktionierung durch Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	94
<b>E. Das Gewässerschutzrecht im Vollzug</b>	97
I. Die Studie von Mayntz u.a.	98
1. Genehmigung	99
2. Überwachung	100
3. Sanierung und Sanktionen	101
4. Allgemeines und Erklärungsansätze	103
II. Die strafrechtliche Studie	106
III. Weitere Stimmen der Literatur	107
1. Sautter (1988)	107
2. Lorenz	107
3. Schink	109
4. Lahl	110
5. Hill und Weber	111
6. Die Studie von Koch u.a.	114
7. Weitere Publikationen	115
IV. Zwischenbemerkung	115
V. Die Vollzugssituation aus behördlicher Sicht	116
VI. „Umweltpakt Bayern“	122
VII. Die schriftliche Befragung	124
1. Vorbereitung und Durchführung der schriftlichen Befragung	124
2. Der Fragebogen	126
3. Durchführung der Befragung und Auswertung	128
4. Ergebnisse der schriftlichen Befragung	129
a) Kurze Darstellung der Zuständigkeiten	130

b)	Durchsetzungsorientierung und Durchsetzungsfähigkeit der Gewässerschutzbehörden	131
aa)	Durchsetzung gegenüber anderen Fachbereichen bzw. Ressorts	132
bb)	Kompromißbereitschaft gegenüber Anlagenbetreibern	134
cc)	Festsetzung von Anforderungen nach dem Stand der Technik	136
dd)	Im Tausch: Kompromißbereitschaft bei der Überwachung gegen Kooperationsbereitschaft?	139
ee)	Sicherung von Sanierungszusagen durch Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge?	139
ff)	Stand der Technik: zwischen Auslegung und Absicherung nach oben	140
gg)	Zwischenergebnis	142
c)	Vollzugsfaktor personelle Ausstattung	144
d)	Aktualität des Vollzugs	150
e)	Konsequente Anwendung des geltenden Rechts	151
f)	Ziele und Durchsetzungsstrategien	155
g)	Effektivierung und Optimierung knapper Ressourcen bei der Überwachung	162
h)	Sind die Vorschriften über den Gewässerschutz vollzugsfreundlich?	172
aa)	Fehlende Vorschriften	174
bb)	Veraltete Vorschriften	174
cc)	Hinderliche Vorschriften über den Stand der Technik	175
dd)	Überflüssige Vorschriften	175
ee)	Grenzwertvorschriften erleichtern den Vollzug, aber nur, wenn sie aktuell sind	175
VIII.	Äußerungen in Gesprächen	176
IX.	Der Stand der Dinge: die Vollzugssituation heute und ihre Bewertung	177
1.	Konkrete Defizite bei der Umsetzung des Gewässerschutzrechts	177
2.	Unzureichende Ressourcenausstattung	181
3.	Durchsetzungsfähigkeit und Durchsetzungsorientiertheit des Gewässerschutzes	183
4.	Vielerorts keine (ausreichenden) Konzepte	184
5.	Aufspaltung der Zuständigkeiten	187
6.	Fazit	188
X.	Was macht den Vollzug des Gewässerschutzes so schwer? – Auf der Suche nach Ursachen für Vollzugsdefizite	189
1.	Organisationsmängel und Ausstattungsmängel	189
2.	Vollzugsunfreundlichkeit des Gewässerschutzrechts	190

## *Inhaltsverzeichnis*

3. Motivationsmängel und Vollzugsabneigung bei den Vollzugsakteuren	192
a) Behörden	192
b) Unternehmen	193
<b>F. Auswege aus der Vollzugskrise: Lösungsvorschläge</b>	<b>197</b>
I. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Vollzugsfähigkeit der Verwaltung	199
1. Vollziehbarkeits- und Wirksamkeitsprüfung in der Gesetzgebung	200
2. Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften	200
3. Recht der Behörden auf Vollzug und Vollzugsanreize	201
4. Umweltprüfungshof	202
II. Die Privatisierung der Durchführung des Vollzugs	203
1. Stärkung der Betreiberverantwortung als Vorwand für den Rückzug des Staats?	204
2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen und Spielräume für die Privatisierung des umweltrechtlichen Vollzugs	206
3. Ansatz I: Umweltaudit und Vollzugserleichterungen	210
a) Das Umwetaudit	211
aa) Die betriebliche Umsetzung des Umwetaudits	211
bb) Die Aussagekraft der Umwelterklärung	212
b) Vollzugserleichterungen durch Umwetaudit?	217
c) Folgerungen in bezug auf das Umwetaudit	224
4. Ansatz II: Vollzugserleichterungen und funktionale Äquivalenz – „Umweltpakt Bayern“	225
5. Ansatz III: Entlastung der Behörden durch Einschaltung Dritter	229
a) Private in der Überwachung	231
b) Private im Zulassungsverfahren	236
c) Allgemeines zu Sachverständigen im Umweltrecht	237
III. Organisatorische Stärkung des Gewässerschutzes	237
IV. Gestaltung des materiellen Rechts als Vollzugsfaktor	241
1. Ausgestaltung von Generalklauseln durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften verbessern	241
a) Stand der Technik	242
b) Überwachung	243
2. Verstärkung der planerischen Komponente im Vollzug: Anforderungen an Einleitungen	244
a) Problemauflistung	244
b) Die Vorteile von Planung im Gewässerschutz	247
c) Die Nachteile von Planung im Gewässerschutz	248

## *Inhaltsverzeichnis*

d)	Zwischenfazit zum Einsatz von Planung im Vollzug der Gewässerbewirtschaftung	249
e)	Planung nach geltendem Gewässerschutzrecht: Der Bewirtschaftungsplan nach § 36b WHG	250
f)	Informale Planung	253
g)	Fazit: Planung lohnt sich, wenn der Aufwand angemessen ist	254
3.	Verstärkung der planerischen Komponente im Vollzug: Überwachungskonzepte	255
4.	Befristung von Genehmigungen	256
5.	Einzelne Vorschläge für die Gesetzgebung	257
a)	Auskunftsverweigerungsrecht in der Überwachung abschaffen	257
b)	Ausgestaltung der Überwachung im Gesetzesrecht	259
c)	Pflicht zur Vorlage von Sanierungsplänen	259
d)	Genehmigung gegen Sanierung – Tausch als Durchsetzungsstrategie: ein öffentlich-rechtliches Zurückbehaltungsrecht	260
V.	Gestaltung des Verfahrens als Vollzugsfaktor	260
VI.	Flankierende Instrumente	262
1.	Öffentlichkeit durch Vollzugsberichterstattung	262
2.	Öffentlichkeit durch Verbandsklage	262
3.	Gebührenfinanzierung	264
VII.	Unterstützende Potentiale im neueren Recht	265
1.	Chemikaliengesetz und Arzneimittelgesetz	265
2.	Unterstützung aus dem Abfallrecht: Stoffstrom-Ansatz, Produktverantwortung	265
3.	Impulse aus der europarechtlichen Wasserrahmenrichtlinie	266
VIII.	Unterstützung des Vollzugs durch Abgaben: die Abwasserabgabe	270
IX.	Berücksichtigung des Vollzugsaufwands bei Rechtsänderungen	271
<b>G. Schlußbetrachtung</b>		273
<b>H. Zusammenfassung</b>		277
I.	Aufgabe Gewässerschutz – Realanalyse und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	277
II.	Das Vollzugsprogramm	279
III.	Die Vollzugssituation	281
IV.	Lösungsvorschläge	283
<b>Anhang: Der Fragebogen</b>		289
<b>Literaturverzeichnis</b>		297