

D) Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Rechtsgutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Mertsch-Erlasse bilden auf europäischer Ebene die Wasserrahmenrichtlinie sowie die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpollitik samt ihrer jüngsten Änderungen durch die Richtlinie 2013/39/EU. Bundesrechtlich sind neben dem Wasserhaushaltsgesetz namentlich die Abwasserverordnung und die Oberflächengewässerverordnung von Bedeutung. Landesrechtlich wird das Verhalten der Behörden schließlich durch das Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen bestimmt.
2. Die einschlägigen Vorgaben der europäischen Richtlinien sind für die Gewässerbewirtschaftung verbindlich und beanspruchen im Konfliktfall Anwendungsvorrang, begründen jedoch einen bloßen Mindeststandard. Zu den Mertsch-Erlässen verhält sich das Unionsrecht letztlich neutral. Zugleich könnte aber durch bloßen Erlass des Landes auch keine Umsetzung der Richtlinie 2013/39/EU erfolgen.
3. Ihrer Intention nach verschärfen die Mertsch-Erlasse für Klaramlagen das Anforderungsprofil der Abwasserverordnung des Bundes. Allerdings ermöglicht das Bewirtschaftungsermessens es der Behörde grundsätzlich, die Anforderungen des § 12 Abs. 1 und des § 57 WHG zu verschärfen, soweit dies aus Immissionsgründen im Hinblick auf den konkreten Belastungszustand des jeweiligen Gewässers geboten ist. Grenzen eines solchen Vorgehens ergeben sich aus dem Erfordernis eines einzelfallbezogenen Anlasses und aus den allgemeinen Grenzen des Bewirtschaftungsermessens.
4. Maßgeblicher Bezugspunkt des Bewirtschaftungsermessens sind die in § 27 WHG genannten Bewirtschaftungsziele. Diese Ziele wiederum werden bundeseinheitlich durch oder auf Grundlage der Oberflächengewässerverordnung festgelegt. In stofflicher Hinsicht normieren beide Absätze des § 27 WHG identische Anforderungen.
5. Die Oberflächengewässerverordnung stellt in stofflicher Hinsicht eine für die Länder verbindliche bundesrechtliche Fixierung des guten Gewässerzustands dar. Eine genauere Analyse ergibt, dass die Oberflächengewässerverordnung jedenfalls die Bedeutung stofflicher Parameter für die Festlegung des guten chemischen und

auch des guten ökologischen Gewässerzustands abschließend regelt. Verfassungsrechtlich besteht daher keine Möglichkeit der landesrechtlichen Ergänzung oder Modifikation der Verordnung selbst durch weitere Stoffparameter oder durch schärfere Anforderungen.

6. Darüber hinaus sprechen gute Gründe dafür, die Oberflächengewässerverordnung nicht nur als abschließende bundesrechtliche Regelung sämtlicher stofflicher Parameter anzusehen, die für den guten Gewässerzustand im Sinne des § 27 WHG maßgeblich sind, sondern im Hinblick auf sämtliche im Zuge des Ordnungsverfahrens förmlich geprüften Stoffe als abschließende Regelung aller stofflichen Fragen überhaupt zu begreifen. Zwar bleibt zwar der Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG zu einer – außerhalb des Umsetzungsprozesses der Wasserrahmenrichtlinie ungesiedelten – eigenständigen Regelung weiterer stofflicher Anforderungen an das Gewässer befugt. Ein solches begrenztes Gesetzesgebungsrecht der Länder besteht jedoch im Hinblick auf solche Stoffe nicht, die der Bund im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass der Oberflächengewässerverordnung systematisch auf ihre Relevanz hin überprüft und diese ausdrücklich verworfen hat.
7. Die vollzugstechnischen Gestaltungsspielräume der Länder können nicht weiter als ihre gesetzgeberischen Regelungsmöglichkeiten gehen. Die Vorgaben der Oberflächengewässerverordnung sind daher auch für die Wasserbehörden strikt verbindlich und in diesem Sinne auch für die Verwaltung „abweichungsfest“. Allerdings ist es erneut zulässig, auf der Grundlage des Bewirtschaftungsermessens Anforderungen im Hinblick auf andere als die in der Verordnung reglementierten oder im Ordnungsverfahren ausgeschiedenen Stoffe zu stellen. Die Mertsch-Erlasse gehen über diese Maßstäbe jedoch hinaus und erweisen sich daher – sofern man sie trotz einer gewissen Widersprüchlichkeit überhaupt als verbindliche Verschärfung der Oberflächengewässerverordnung deuten kann – bereits kompetenzrechtlich als unzulässig.
8. Unabhängig von diesen Kompetenzfragen erweist sich auch die Ebene der verwirtschaftlichen Planung als weitergehende Begrenzung der behördlichen Spielräume. Gem. § 2f Satz 4 LWG NRW sind die nordrhein-westfälischen Anteile der Maßnahmenprogramme und der Bewirtschaftungspläne nach den §§ 2d und 2e für alle behördlichen Entscheidungen verbindlich. Auch die als Teil der Bewirt-

schaftungspläne festgelegten Ziele sind damit behördenverbindlich und können im Erlasswege weder verschärft noch abgeschwächt werden.

9. Darüber hinaus müssen bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Erreichung des guten Gewässerzustands unionsrechtlich geforderte formelle und materielle Anforderungen beachtet werden. Diese Regelungen begründen eine Sperrwirkung für das Bewirtschaftungsermessens, die es den an diese Planung gebundenen Wasserbehörden untersagt, Entscheidungen zu treffen, die bereits auf der Planungsebene Gegenstand des wasservirtschaftlichen Ermessens waren. Eine Verschärfung der Bewirtschaftungsziele oder des Maßnahmenprogrammes durch ministerielle Erlasse ohne jede vorherige Maßnahmenplanung wäre eine faktische Umgehung der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Mitwirkung des Parlaments, zur öffentlichen Bekanntgabe im Ministerialblatt sowie zur multipolaren und kosteneffizienten Abwägung verschiedener Maßnahmen untereinander.

10. Verfassungsrechtlich ergeben sich zudem aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigung für die Anordnung einer vierten Reinigungsstufe. Je einschneidender, umstrittener und flächendeckender eine Maßnahme ist, desto höher sind demnach die Anforderungen an die normative Dichte der Ermächtigung. Eine generelle Verschärfung der Abwasserverordnung oder der Oberflächengewässerverordnung durch schlichten Erlass kann nach diesem Maßstab nicht erfolgen. Auch instrumentell erweisen sich die Mensch-Erlasse daher als rechtlich nicht tragfähig.