

# Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern

## Stellungnahme zur

### Landesrechtsverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

#### I. Zusammenfassende Bewertung

Generell begrüßt der Naturschutzbund Mecklenburg-Vorpommern (NABU MV) die fristgemäße normative Umsetzung der Anhänge II und V der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL). Die nunmehr stattfindenden Aktivitäten des Landesumweltministeriums gewährleisten zumindest die Einhaltung des vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen zwingenden Zeitrahmens. Die geplante Umsetzung durch eine Landesrechtsverordnung begegnet indes gravierenden gemeinschaftsrechtlichen Bedenken (vgl. dazu näher II. 4). Auch stellte § 2 Abs. 3 LWaG MV nur dann eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die geplante Rechtsverordnung dar, wenn zeitgleich mit deren Erlass die nach Art. 3 Abs. 2 WRRL und § 1b WHG zuständige Flussgebietsbehörde durch *formelles Landesgesetz* errichtet würde [vgl. dazu näher unter II. 2. a)]. Dies ist nach dem derzeitigen Kenntnisstand des NABU MV nicht der Fall und zöge die Nichtigkeit der Rechtsverordnung nach sich, die einem eventuellen objektiv-rechtlichen Beanstandungsverfahren nach § 47 VwGO nicht standhielte.

#### II. Zu den Regelungen im einzelnen

##### 1. Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL durch Landesrechtsverordnung

Der NABU MV teilt die Ansicht des Ordnungsgebers, dass die Inhalte der Anhänge II und V der WRRL subjektiv-öffentliche Rechte Dritter verletzen können. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist in diesen Fällen die Rechtsschutzmöglichkeit betroffener Bürger sicher zu stellen. Dies ist durch die Umsetzung mittels Rechtsverordnung gewährleistet, da in Mecklenburg-Vorpommern gem. § 13 GOrgG MV gegen Landesrechtsverordnungen ein Normenkontrollverfahren angestrebt werden kann. Auch ist die grundrechtsspezifische Relevanz der Regelungen der Anhänge II und V der WRRL nicht von einer derartigen Intensität, dass nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichtes eine Umsetzung durch ein Parlamentsgesetz zwingend erfolgen müsste.

##### 2. Zur Ermächtigungsgrundlage des § 2 Abs. 3 LWaG MV

Gem. § 2 Abs. 3 S. 2 LWaG MV „sind“ beim Erlass einer auf § 2 Abs. 3 S. 1 LWaG MV gestützten Rechtsverordnung zwingend die Aufgaben und Befugnisse der für den Vollzug der Rechtsverordnung zuständigen Behörde festzulegen.

Die gem. Art. 3 Abs. 2 WRRL und § 1b WHG zu errichtende Flussgebietsbehörde wird jedoch weder in der Rechtsverordnung selbst geregelt [zu der Unzulässigkeit eines solchen Vorgehens vgl. II. 2. a)] noch wird auf ein Parlamentsgesetz verwiesen, durch welches die Flussgebietsbehörde errichtet wird. Daher genügt die vorliegende Entwurfsfassung nicht den klaren Anforderungen der Verordnungsermächtigung, wäre somit nichtig und verstieße gegen das verfassungsrechtliche Prinzip des Gesetzesvorbehalts.

## **a) Notwendigkeit der Errichtung einer Flussgebietsbehörde durch Parlamentsgesetz**

Es ist notwendig zeitgleich mit der geplanten Rechtsverordnung die Flussgebietsbehörde zu errichten. Nach dem Wortlaut des in Art. 70 Abs. 2 LVerfG MV niedergelegten Organisationsvorbehalts kann dies durch formelles oder materielles Gesetz geschehen. Dies eröffnet aber keine freie Wahlmöglichkeit.

Der NABU MV weist bereits jetzt darauf hin, dass die Errichtung der Flussgebietsbehörde durch bloßes Binnenrecht ein offensichtlicher Verstoß gegen die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns darstellen würde. Auch ist das in Art. 70 Abs. 2 LVerf MV eingeräumte „Auswahlermessen“ nicht beliebig, sondern muss im Lichte der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichtes betrachtet werden. Die *Errichtung* von Behörden ist durch formelles Gesetz zu regeln. Nur unbedeutende Einzelheiten können nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes durch materielles Gesetz, d.h. durch Landesrechtsverordnung entschieden werden [vgl. BVerfGE 40, 237 (250)]. Die *Errichtung* der Flussgebietsbehörde ist mit der Regelung zahlreicher neuer Zuständigkeiten verbunden, so dass nach obiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bei der *Errichtung* der neuen Behörde keinesfalls von unbedeutenden Einzelheiten ausgegangen werden kann. Um die *Errichtung* einer *neuen* Behörde handelt es sich auch dann, wenn sich – wie geplant [vgl. dazu näher II. 2. b)] - bereits bestehender Behörden bedient werden sollte. Die sächliche und personelle Ausstattung von Behörden betrifft nicht die *Er-*, sondern die *Einrichtung*, welche regelmäßig keines Parlamentsgesetzes bedarf. Dies liegt hier jedoch nicht vor.

Der NABU MV rät dringend, zeitgleich zum Erlass der geplanten Rechtsverordnung ein Artikelgesetz zur Änderung der Zuständigkeiten im LWaG MV einzuleiten und einen Verweis auf die dann geänderten Zuständigkeiten des LWaG MV in die geplante Rechtsverordnung aufzunehmen, die erst nach Inkrafttreten des Artikelgesetzes wirksam werden kann. Nur so könnte die Rechtmäßigkeit der geplanten Rechtsverordnung sicher gestellt werden. Daran ändert auch der Hinweis des Verordnungsgebers auf die beinahe wortgetreue Übernahme der von der LAWA erarbeiteten rechtsunverbindlichen Musterverordnung nichts. Die jeweiligen Spezifika des Landesrechtes müssen unabhängig von politisch getroffenen Vereinbarungen eingehalten werden.

## **b) Organisationsstruktur der zu errichtenden Flussgebietsbehörde**

Die geplante Organisationsstruktur der zu errichtenden Flussgebietsbehörde begegnet gravierenden gemeinschaftsrechtlichen Bedenken, sollte wie beabsichtigt das LUNG die maßgebliche Koordinierung der STÄUN, die als Vollzugsebene agieren sollen, übernehmen. Das LUNG soll nach wie vor keine direkten Weisungsrechte gegenüber den STÄUN erhalten, so dass fach-, rechts- und dienstaufsichtsrechtliche Maßnahmen gegenüber den STÄUN nur über das Landesumweltministerium möglich sind. Die damit verbundenen Reibungsverluste sind nicht geeignet, den wirksamen Vollzug und die volle Anwendung der WRRL in der Rechtswirklichkeit sicherzustellen, wie dies in ständiger Rechtsprechung vom EuGH verlangt wird.

Auch sind keine Regelungen der Zusammenarbeit mit den Naturschutzbehörden vorgesehen. Die WRRL schreibt jedoch eine Minimierung diffuser, aus der konventionellen Landwirtschaft stammenden Stoffeinträge vor. Auch zeigt das erklärte Ziel der WRRL, nicht nur aquatische Ökosysteme, sondern auch direkt von ihnen abhängige Landökosysteme zu schützen (vgl. Art. 1 a) WRRL), dass aquatischer und terrestrischer Ökosystemschutz einander bedingen.

Eine Koordinierung zwischen LUNG, STÄUN und Naturschutzbehörden ist vor diesem Hintergrund unerlässlich, wobei eine bloße Benehmensregelung mit den Naturschutzbehörden gemeinschaftsrechtlich zumindest bedenklich ist. Dies wurde in Brandenburg bereits erkannt,

wo geplant ist, die Naturschutz- und Wasserabteilung im Landesumweltamt (LUA) zusammenzulegen. Eine telefonische Anfrage beim Landesumweltministerium Brandenburg ergab, dass die Leitung einer solchen Abteilung tendenziell in naturschutzfachlicher Hand liegen könnte.

Nach Ansicht des NABU MV ist nicht daran zu zweifeln, dass die Kommission, wenn dieser die Unterlagen gem. Art. 3 Abs. 8 i.V.m. Anhang I der WRRL über die rechtlichen Kompetenzen der zu errichtenden Flussgebietsbehörde zugesandt werden, die dargelegten gemeinschaftsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der in MV geplanten Organisationsstruktur für die Flussgebietsbehörde teilen wird. Gerade in Anbetracht der Vertragsverletzungsverfahren des EuGH bei der Ausweisung der FFH-Gebiete ist es für das Ansehen Mecklenburg-Vorpommerns auf europäischer Ebene unabdingbar sich von Anfang an bei der Umsetzung der WRRL europarechtskonform zu verhalten.

### **3. Zu § 3 Abs. 2 des Entwurfs der Verordnung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie**

§ 3 Abs. 2 S. 2 der Entwurfsfassung sieht vor, dass die Oberflächenwasserkörper anhand der in Anhang 1 Nr. 2 festgelegten Kategorien in Verwaltungsvorschriften festgelegt werden. Obgleich der Verordnungsgeber selber einräumt, dass mit der Festlegung der einzelnen Gebiete eine Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten Dritter einhergehen wird und somit nach der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG zumindest eine Landesrechtsverordnung erforderlich ist, soll die konkrete Gebietsfestsetzung durch Verwaltungsvorschriften erfolgen, gegen die der betroffene Bürger keine Rechtsschutzmöglichkeiten hat. Dies widerspricht nicht nur der eigenen Argumentation des Verordnungsgebers, sondern insbesondere dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts.

Unabhängig davon sieht § 2 Abs. 3 S. 3 LaWaG MV vor, dass Gebiete – terrestrische und aquatische - in denen bestimmte Anforderungen, Gebote und Verbote beachtet werden müssen, durch Rechtsverordnung festgesetzt werden *können*. Das der Exekutive eingeräumte Ermessen ist indes kein Rechtsformenwahl-, sondern allein ein Entschließungsermessen. Wenn sich die Exekutive entschließt, Gebiete im Sinne des § 2 Abs. 3 S. 3 LaWaG MV festzulegen, so hat dies zwingend durch Rechtsverordnung zu geschehen.

### **4. Zu Anhang 1 Nr. 2 der Entwurfsfassung**

Nach dem Anhang 1 Nr. 2 der Entwurfsfassung sind lediglich Wasserkörper von Fließgewässern mit einem Einzugsgebiet größer 10 Quadratkilometer zu typisieren. Gem. Anhang II Nr. 1.1 UAbs. 2 der WRRL haben die Mitgliedstaaten ein judizierbares Auswahlermessen, ob System A oder B verwendet wird. Wenn sich dabei - wie in MV beabsichtigt – für das System B entschieden wird, so muss die Typisierung ebenso fein sein wie dies nach System A der Fall wäre (vgl. Anhang II Nr. 1.1 UAbs. 4 WRRL). Dazu kann sich auch einer Kombination der Deskriptoren der Systeme A und B bedient werden (vgl. Anhang II Nr. 1.1. UAbs. 4 S. 2 WRRL).

Indes darf nicht übersehen werden, dass die anhand der Anhänge II und III der WRRL vorzunehmende Analyse gem. Art. 5 Abs. 2 WRRL ein reines Kontrollinstrument zur Einhaltung des Schutzregimes der WRRL ist. Unzulässig und mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wäre, von dem Kontrollumfang auf den Anwendungs- und Schutzbereich der WRRL schließen zu wollen, da ansonsten eine immens große Anzahl von Fließgewässern in MV nicht dem Schutzregime der WRRL unterfiele.

Dies wäre mit dem Kohärenzgedanken der WRRL unvereinbar, was besonders deutlich wird, wenn man sich den funktionalen Zusammenhang, in dem FFH- und WRRL stehen, vergegenwärtigt. Die meisten der verbindenden Landschaftselemente gem. Art. 10 FFH-RL

und ein erheblicher Teil des geplanten Netzes Natura 2000 sind in Mecklenburg-Vorpommern Wasserflächen. Die WRRL und die FFH-RL sollen zusammen der Verwirklichung des europäischen Netzwerkes Natura 2000 dienen. Die Herausnahme einer Vielzahl von Oberflächwasserkörpern aus dem Schutzregime der WRRL verstieße gegen Sinn und Zweck der WRRL und FFH-RL.

Der NABU MV schlägt daher vor, in § 3 Abs. 1 der Entwurfsfassung aus Klarstellungsgründen folgenden Satz 4 einzufügen:

„Die nach den Absätzen 2 und 3 vorzunehmende Beschreibung der Oberflächenwasserkörper ist nicht identisch mit dem Anwendungsbereich der noch zu erarbeitenden Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne.“

Der jetzige Satz 4 würde zu Satz 5.

### **III. Fazit**

Nach Ansicht des NABU MV ist die momentane Entwurfsfassung der Rechtsverordnung zur Umsetzung der Anhänge II und V der WRRL sowohl aus gemeinschaftsrechtlichen als auch aus national rechtlichen Gründen nichtig. Sollte der Verordnungsgeber die Rechtsverordnung entgegen der Bedenken des NABU MV in der momentanen Fassung erlassen, so hielte diese einer eventuellen gerichtlichen Überprüfung gem. § 47 VwGO keinesfalls stand. Eine Überarbeitung der Entwurfsfassung in dem hier vorgeschlagenen Sinn wird dringend angeraten.

Rostock, d. 28.11.03