Interdisciplinary Research on
Climate Change Mitigation and Adaptation

Volume 12

Maria Anschütz

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und seine Ausnahmen

COMPETENCE CENTRE FOR
Climate Change Mitigation and Adaptation

kassel university press

Interdisciplinary Research on
Climate Change Mitigation and Adaptation

Vol. 12

Edited by Alexander Roßnagel
on behalf of the Board of Directors of the
Competence Centre for Climate Change Mitigation and Adaptation
University of Kassel

Maria Anschütz

Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und seine Ausnahmen

kassel university press

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Lothar Fischer

Tag der mündlichen Prüfung: 29. November 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2016
ISBN: 978-3-7376-0352-2 (print)
ISBN: 978-3-7376-0353-9 (e-book)
DOI: http://dx.medra.org/10.19211/KUP9783737603539
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-403536

© 2017, kassel university press GmbH, Kassel
www.upress.uni-kassel.de

Umschlaggestaltung: Grafik Design Jörg Batschi, Kassel
Printed in Germany

Meinen Eltern

VORWORT DES HERAUSGEBERS

Gegenstand der Arbeit ist ein zentraler Grundsatz im Gewässerschutzrecht der Europäischen Union, nämlich das Verschlechterungsverbot. Um die ehrgeizigen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen, darf niemand den Zustand eines Gewässers verschlechtern. Allerdings können zivilisatorische Entwicklungsmaßnahmen notwendig sein, die eine Zustandsverschlechterung unter Umständen nicht vermeiden können.

In eine solche Zwangslage kann beispielsweise die Energiewende führen. Für die Stromgewinnung mithilfe regenerativer Energietechniken kann es erforderlich sein, Wasserkraftanlagen zu nutzen – entweder in Form eines Neubaus oder durch Erweiterung oder Modernisierung bereits bestehender Anlagen. Diese und andere Zwangslagen erfordern daher die Inanspruchnahme einer vorübergehenden oder dauerhaften Ausnahme vom Verschlechterungsverbot und sind in Art. 4 der Richtlinie und § 31 Wasserhaushaltsgesetz auch vorgesehen.

Trotz der großen Bedeutung des Verschlechterungsverbots für die Gewässerbewirtschaftung bereiten das Verschlechterungsverbot und seine Ausnahmen in Deutschland noch immer erhebliche dogmatische Verständnisprobleme und praktische Umsetzungsschwierigkeiten. Dies liegt zum einen daran, dass weder der Begriff der „Verschlechterung“ noch die Begriffe, die als Voraussetzungen für die Ausnahmen genutzt werden, gesetzlich definiert sind. Daher müssen die Bedeutung des Verschlechterungsverbots und der Ausnahmetatbestände aus der Systematik und der Zielsetzung der Regelungen zu den Bewirtschaftungszielen mühsam abgeleitet werden. Zum anderen – und vielleicht auch deswegen – hat die Praxis überwiegend andere Wege gesucht, um wasserbauliche Vorhaben zu realisieren, ohne die Ausnahmen des Verschlechterungsverbots in Anspruch zu nehmen. Nun hat der Europäische Gerichtshof mit seiner Entscheidung zur Weservertiefung vom 1. Juli 2015 zwar einige Fragen geklärt, aber zugleich viele weitere Fragen neu aufgeworfen oder unbeantwortet gelassen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl das Verschlechterungsverbot als auch seine Ausnahmen einer systematischen und konsistenten Auslegung bedürfen.

Die in diesem Buch zu findende umfassende Untersuchung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots und seiner Ausnahmen schließt damit eine Forschungslücke im Gewässerschutzrecht. Sie führt zu einem konsis-

tenten dogmatischen Verständnis des Verschlechterungsverbots, das den Problemen der Praxis gerecht wird. Da in Deutschland derzeit nur ganz wenige Präzedenzfälle bekannt sind, untersucht die Arbeit auch Beispiele und Lösungen aus anderen Mitgliedstaaten mit vielen Anwendungsbeispielen, nämlich Österreich und das Vereinigte Königreich, um die dort gefundenen Ergebnisse mit der Dogmatik in Deutschland zu vergleichen.

Die Arbeit fand ihren Ursprung in dem interdisziplinären Forschungsprojekt „Leitfaden zur Anwendung des Verschlechterungsverbots der Wasserrahmenrichtlinie bei physischen Veränderungen von Wasserkörpern nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht“ (s. Borchardt u.a., UBA-Texte 25/14). Dieses Projekt wurde 2013/2014 im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführt. In diesem untersuchte Frau Anschütz die Voraussetzungen für die Ausnahme einer dauerhaften Verschlechterung nach § 31 Abs. 2 WHG. Nach Abschluss des Projekts hat Frau Anschütz für die vorliegende Arbeit die Untersuchung der einschlägigen Rechtsfragen erheblich vertieft und ausgeweitet sowie den Rechtsvergleich mit dem Gewässerschutzrecht in Österreich und dem Vereinigten Königreich durchgeführt. Es ist der Arbeit zu wünschen, dass sie von denjenigen ebenso zur Kenntnis genommen wird, die für die Fortentwicklung des Gewässerschutzrechts verantwortlich sind, wie auch vor allem von denjenigen, die für die praktische Umsetzung desselben verantwortlich sind.

Kassel, im Juni 2017 *Alexander Roßnagel*

DANKSAGUNG

Die vorliegende Arbeit wurde an der Universität Kassel am Institut für Wirtschaftsrecht angefertigt und im April 2016 abgegeben. Bei der Veröffentlichung ist die Rechtslage bis Juni 2016 berücksichtigt, um die zwischenzeitliche Neufassung der Oberflächengewässerverordnung sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 4.5.2016 und dessen Aussagen zur Ausnahmeprüfung vom Verschlechterungsverbot gemäß Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) ebenfalls in die Ausarbeitungen einzubeziehen.

Mein besonders herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Alexander Roßnagel, der mich im Rahmen meines Promotionsvorhabens bereits von Beginn an gefördert und bis zur Fertigstellung meiner Dissertation und ihrer Veröffentlichung begleitet hat. Seine wertvollen Anmerkungen haben diese Arbeit maßgeblich bereichert. Mein besonderer Dank gilt weiterhin Herrn Prof. Dr. Lothar Fischer, für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei der Universität Kassel, die mich durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums auch finanziell bei der Erstellung meiner Dissertation unterstützt hat sowie bei den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die freundliche und gute Zusammenarbeit während dieser Zeit.

Mein besonders herzlicher Dank gilt auch Frau Prof. Dr. Anja Hentschel, für ihre fachliche und persönliche Unterstützung. Ihre nützlichen Anregungen und Ideen sowie unsere interessanten Gespräche haben diese Arbeit ebenfalls bereichert und vorangetrieben.

Darüber hinaus gilt mein Dank den weiteren Kollegen des Forschungsprojektes „Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht“, in dem ich erste grundlegende Ansätze für die Erstellung dieser Arbeit gewinnen konnte.

Daneben möchte ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen des umweltrechtlichen Doktorandenseminars für ihre konstruktiven Anmerkungen bedanken. Stellvertretend an dieser Stelle gilt mein herzlicher Dank vor allem Dr. Jana Gattermann, Antonia Huge und Simon Kaser, die mir nicht nur auf fachlicher Ebene, sondern vor allem auch auf persönlicher Ebene jeder-

zeit zur Seite standen. An unsere gemeinsame Zeit werde ich mich immer gerne zurückerinnern.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei meinen engsten Freundinnen, für ihr Interesse an meiner Arbeit, ihre Geduld und ihren Zuspruch während dieser Zeit.

Mein besonders herzlicher Dank gilt meinem Freund Maik, der mich stets liebevoll unterstützt und ermutigt hat sowie meiner Schwester Nancy, die mir ebenso immerwährendes Verständnis entgegengebracht und Rückhalt geboten hat. Darüber hinaus möchte ich mich auch bei allen Freunden und Familienmitgliedern herzlich bedanken, die an meiner Arbeit Anteil nahmen.

Vor allem aber möchte ich meinen Eltern von ganzem Herzen danken. Sie haben mich auf meinem bisherigen Lebensweg und insbesondere während meiner Promotion immer vorbehaltlos und in jeglicher Hinsicht verständnis- und liebevoll unterstützt. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juni 2017 *Maria Anschütz*

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DES HERAUSGEBERS V

DANKSAGUNG VII

INHALTSVERZEICHNIS IX

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS XVI

1 EINFÜHRUNG UND VORGEHEN 1

2 RECHTLICHE RAHMENSETZUNG 11

2.1 Hintergrund geschichtlicher Entwicklung 12
2.2 Bewirtschaftungsziele 21
2.2.1 Unterschiedliche Begriffe des Gewässers 23
2.2.2 Erhaltungs- und Verbesserungsgebot 28
2.2.2.1 Der gute Zustand oberirdischer Gewässer 29
2.2.2.1.1 Ermittlung des guten ökologischen Zustands 30
2.2.2.1.2 Ermittlung des guten chemischen Zustands 37
2.2.2.2 Der gute Zustand künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer 43
2.2.2.2.1 Ausweisung künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer 44
2.2.2.2.2 Ermittlung des guten ökologischen Potenzials 47
2.2.2.2.3 Ermittlung des guten chemischen Zustands 50
2.2.2.3 Der gute Zustand des Grundwassers 50
2.2.2.3.1 Ermittlung des guten mengenmäßigen Zustands 52
2.2.2.3.2 Ermittlung des guten chemischen Zustands 53
2.2.3 Verschlechterungsverbot 56
2.2.4 Minderung von Schadstoffeinträgen und Phasing-Out-Verpflichtung 56
2.2.5 Trendumkehrgebot 62
2.3 Ausnahmeregelungen 66
2.3.1 Einordnung und Abgrenzung der Ausnahmeregelungen 67
2.3.2 Fristverlängerungen 76
2.3.2.1 Grundfrist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele 79

2.3.2.2 Voraussetzungen der Fristverlängerungen 81
2.3.2.2.1 Eigenes Verschlechterungsverbot 82
2.3.2.2.2 Gründe für Fristverlängerungen 83
2.3.2.2.2.1 Sachliche Unmöglichkeit aufgrund natürlicher Gegebenheiten 84
2.3.2.2.2.2 Technische Machbarkeit 87
2.3.2.2.2.3 Finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung 89
2.3.2.2.2.4 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung 96
2.3.2.3 Grenzen der Fristverlängerungen 98
2.3.3 Weniger strenge Bewirtschaftungsziele 100
2.3.3.1 Abgrenzung zur Fristverlängerungen 101
2.3.3.2 Voraussetzungen weniger strenger Bewirtschaftungsziele 103
2.3.3.2.1 Sachliche Unmöglichkeit oder finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung 104
2.3.3.2.1.1 Sachliche Unmöglichkeit der Zielerreichung 106
2.3.3.2.1.2 Finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung 108
2.3.3.2.2 Finanzielle Machbarkeit der Alternativlösung 111
2.3.3.2.2.1 Erfordernisse menschlicher Tätigkeiten als Zielbegriff 112
2.3.3.2.2.2 Anforderungen an die Alternativlösung 113
2.3.3.2.3 Eigenes Verschlechterungsverbot 117
2.3.3.2.4 Mindestanforderungen abweichender Bewirtschaftungsziele 118
2.3.3.2.5 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung 120
2.3.4 Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen 121
2.3.5 Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen 121
2.4 Planungsinstrumente 121
2.4.1 Bewirtschaftungsplan 123
2.4.2 Maßnahmenprogramm 125
2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung 129

2.5.1 Information und Anhörung der Öffentlichkeit 131
2.5.2 Förderungspflicht aktiver Beteiligung 138
2.5.3 Unterschiedliche Beteiligungsformen der Planungsinstrumente 144
2.6 Berichterstattungspflichten 146
2.7 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich 147
2.7.1 Umsetzung in Österreich 148
2.7.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich 153

3 DAS VERSCHLECHTERUNGSVERBOT 157

3.1 Inhalt und Problematik 158
3.2 Bezug zur Ausnahmeregelung des § 31 WHG 162
3.3 Prüfungsort 164
3.3.1 Bewirtschaftungsplanung 166
3.3.2 Vorhabenzulassung 167
3.3.2.1 Planfeststellung 168
3.3.2.2 Plangenehmigung 170
3.3.2.3 Erlaubnis und Bewilligung 170
3.3.2.4 Genehmigung 171
3.4 Die verschiedenen Theorien und Ansätze 172
3.4.1 Stufen-Theorie 173
3.4.1.1 Verschlechterung bei negativer Änderung der Zustandsklasse 174
3.4.1.2 Herleitung im Rahmen der Gesetzesauslegung 175
3.4.2 Status-quo-Theorie 186
3.4.2.1 Verschlechterung bei jeder negativen Veränderung 186
3.4.2.2 Herleitung im Rahmen der Gesetzesauslegung 187
3.4.3 Vermittelnde Ansätze 196
3.4.3.1 Kompromissgehalt 196
3.4.3.2 Kriterien der Vermittlung 198
3.4.3.2.1 Signifikanzschwelle 199
3.4.3.2.2 Erheblichkeitsschwelle 201
3.4.3.2.3 Bagatellschwelle 203
3.4.4 Rechtsprechung 204
3.4.4.1 Umgehungsgerinne an der Staustufe Randersacker 205

3.4.4.2 Teichwirtschaft des Dreifelder Weihers im Westerwald 205
3.4.4.3 Wasserkraftwerk Staustufe Bremen-Hemelingen 206
3.4.4.4 Umleitung des Acheloos 208
3.4.4.5 Tagebau Welzow-Süd 211
3.4.4.6 Steinkohle-Kraftwerk Moorburg 214
3.4.4.7 Wasserkraftanlage am Rurdorfer Wehr bei Linnich 221
3.4.5 Zwischenbewertung 222
3.4.5.1 Ablehnung der Stufen und Status-quo-Theorie 223
3.4.5.2 Heranziehung vermittelnder Ansätze 239
3.5 Entscheidung des EuGH zur Weservertiefung vom 1.7.2015 244
3.5.1 Sachverhalt und Vorlagefragen 248
3.5.2 Auffassung des EuGH 252
3.5.3 Bewertung 256
3.5.3.1 Prüfung durch die Behörde 256
3.5.3.2 Heranziehung der Einzelkomponenten 257
3.5.3.3 Einführung einer Erheblichkeitsschwelle 259
3.5.3.4 Ergebnis 263
3.5.4 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Auffassung des EuGH 266
3.6 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich 277
3.6.1 Umsetzung in Österreich 278
3.6.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich 281

4 DIE AUSNAHME EINER VORÜBERGEHENDEN VERSCHLECHTERUNG 285

4.1 Darstellung und Erläuterung der Vorschrift 286
4.1.1 Anwendungsbereich 287
4.1.1.1 Ursachen vorübergehender Verschlechterung 288
4.1.1.1.1 Natürliche Ursachen 289
4.1.1.1.2 Höhere Gewalt 290
4.1.1.1.3 Außergewöhnlich und nicht vorhersehbar 293
4.1.1.1.4 Unfälle 294
4.1.1.2 Vorübergehende Verschlechterung 297
4.1.2 Verhinderung weiterer Verschlechterungen 300
4.1.2.1 Zielrichtungen praktisch geeigneter Maßnahmen 301
4.1.2.2 Anforderungen an die Maßnahmen 303

4.1.3 Bewirtschaftungsmöglichkeit trotz ergriffener Maßnahmen 305
4.1.4 Überprüfungs- und Wiederherstellungspflicht 308
4.2 Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift 313
4.2.1 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung 314
4.2.2 Vereinbarkeit mit anderen Umweltschutzvorschriften der EU 316
4.2.3 Beibehaltung des unionsrechtlichen Schutzniveaus 317
4.3 Beispiele der Wasserrahmenrichtlinie 317
4.3.1 Starke Überschwemmungen 317
4.3.2 Lang anhaltende Dürren 318
4.3.2.1 Begriffsverständnis und Kriterienbestimmung 319
4.3.2.2 Dürrebewirtschaftungspläne 323
4.4 Dokumentation und Planung 324
4.5 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich 329
4.5.1 Umsetzung in Österreich 329
4.5.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich 331

5 DIE AUSNAHME EINER DAUERHAFTEN VERSCHLECHTERUNG 333

5.1 Vorüberlegungen zur Prüfungsreihenfolge 335
5.2 Darstellung und Erläuterung der Vorschrift 337
5.2.1 Anwendungsbereich 338
5.2.1.1 Neue Veränderungen physischer Gewässereigenschaften oder Grundwasserstände 340
5.2.1.1.1 Geltungsbereich neuer Veränderungen 340
5.2.1.1.2 Physische Gewässereigenschaften 343
5.2.1.1.3 Grundwasserstand 345
5.2.1.2 Neue nachhaltige Entwicklungstätigkeiten 345
5.2.1.3 Dauerhafte Verschlechterung und Nichterreichung des guten Zustands 347
5.2.2 Minderungsmaßnahmen 350
5.2.3 Erforderlichkeit der Veränderung 356
5.2.3.1 Zielbegriff 358
5.2.3.2 Alternativlösungen 363
5.2.3.3 Anforderungen an die Alternativlösung 366

5.2.3.3.1 Wesentlich geringere Umweltauswirkungen ... 366
5.2.3.3.2 Technische Machbarkeit ... 367
5.2.3.3.3 Finanzielle Machbarkeit der Alternativlösung ... 368
5.2.4 Abwägungserfordernis zwischen dem Bewirtschaftungsziel und höheren Interessen oder Nutzen ... 369
5.2.4.1 Übergeordnete öffentliche Interessen ... 371
5.2.4.2 Exkurs: Energieversorgung durch Braunkohlenutzung ... 378
5.2.4.3 Abwägung unterschiedlicher Nutzen ... 381
5.2.4.3.1 Nutzen der Zielerreichung ohne die neue Veränderung ... 383
5.2.4.3.2 Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit und Sicherheit ... 384
5.2.4.3.3 Nutzen der neuen Veränderung für die nachhaltige Entwicklung ... 385
5.3 Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift ... 393
5.4 Dokumentation und Planung im Rahmen der Planungsinstrumente ... 395
5.5 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich ... 398
5.5.1 Umsetzung in Österreich ... 399
5.5.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich ... 404

6 ÜBERSCHNEIDUNGEN MIT DEM NATURSCHUTZRECHT UND DESSEN AUSNAHMEBESTIMMUNGEN ... 411

6.1 Mögliche Überschneidungen der jeweiligen Regelungsgebiete ... 412
6.2 Kollisionsbestimmungen bei Zielkonflikten ... 416
6.3 Berührungspunkte der Ausnahmeregelungen bei Zielverfehlung ... 418
6.4 Bewertung ... 424

7 VERKNÜPFUNG DER AUSNAHMEPRÜFUNG MIT UMWELTPRÜFUNGEN ... 427

7.1 Berührungspunkte mit der Umweltverträglichkeitsprüfung ... 428
7.2 Berührungspunkte mit der Strategischen Umweltprüfung ... 432
7.3 Bewertung ... 436

8 FAZIT ... 437

ANHANG I: ABLAUFSCHEMA ZUR PRÜFUNG DES § 31 ABS. 1 WHG 441

ANHANG II: ABLAUFSCHEMA ZUR PRÜFUNG DES § 31 ABS. 2 WHG 443

LITERATUR 445

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Aarhus-Richtlinien	Umweltinformations- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz, Absätze
AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Asp	Act of Scottish Parliament
BBergG	Bundesberggesetz
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKom	Berliner Kommentar
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich)
BMU	ehemals: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, heute: BMUB
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, ehemals: BMU

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Entscheidungssammlung)
bzw.	beziehungsweise
CAR	Controlled Activities Regulations (Schottland)
CAR 2011	The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2011, No. 209
CAR 2013	The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Amendment Regulations 2013, No. 176
CIS	Common Implementation Strategy
COM	Commission
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DR	Deutsches Recht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
ecolex	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Ed.	Edition
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
et. al	et alia (lat.: und andere)
etc.	et cetera (lat.: und so weiter)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Seite)
FAQ	Frequently Asked Questions
ff.	fortfolgende (Seiten)
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
FFH-VP	FFH-Verträglichkeitsprüfung
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GrwV	Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung)
GW	Grundwasser
GWRL	Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (Grundwasser-Tochterrichtlinie)
h.M.	herrschende Meinung

HMWB	Heavily Modified and Artificial Water Bodies
HPflG	Haftpflichtgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HW-Richtlinie	Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserrichtlinie)
IE-Richtlinie	Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
IVU-Richtlinie	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JEL	Journal of Environmental Law (Zeitschrift)
km	Kilometer
KOM	Europäische Kommission, Dokumente
LANUVNRW	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
lat.	lateinisch
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LG	Landgericht
lit.	litera (lat.: Buchstabe)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m^3	Kubikmeter
Mio.	Millionen
MTK	Manz'scher Taschenkommentar
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

NGP ..... Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (Österreich)

NJOZ ..... Neue Juristische Online-Zeitschrift

NJW ..... Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)

No. ..... Number

NordÖR ..... Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland

Nr. ..... Nummer, Nummern

NuR ..... Zeitschrift für Natur und Recht

NvwZ ..... Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ-RR ..... Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Zeitschrift)

NZV ..... Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht

Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ..... Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten

OG ..... Oberflächengewässer

OGewV ..... Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung)

OVG ..... Oberverwaltungsgericht

QZV Chemie GW ..... Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers (Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser) (Österreich)

QZV Chemie OG	Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Festlegung des Zielzustandes für Oberflächengewässer (Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer) (Österreich)
QZV Ökologie OG	Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Festlegung des ökologischen Zustandes für Oberflächengewässer (Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer) (Österreich)
RBMP	River Basin Management Plan (Schottland)
RdU-U&T	Recht der Umwelt – Umwelt & Technik (Zeitschrift)
RGZ	Reichsgericht in Zivilsachen (Entscheidungssammlung)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer, Randnummern
Rs.	Rechtssache
S., s.	siehe
SEPA	Scottish Environment Protection Agency
Slg.	Sammlung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-Richtlinie	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
SWD	Staff Working Document
t	Tonne
u.a.	und andere, und anderen

UA ..... Unterabsatz

UBA ..... Umweltbundesamt

UFZ ..... Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung

UGB ..... Umweltgesetzbuch

UK ..... United Kingdom

Umweltinformations-

richtlinie ..... Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG

UmwR ..... Umweltrecht

UPR ..... Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)

UQN-Richtlinie ..... Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG

UVP ..... Umweltverträglichkeitsprüfung

UVPG ..... Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

UVP-Richtlinie ..... Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU vom 16.4.2014

VerwArch ..... Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)

VG ..... Verwaltungsgericht

VGH ..... Verwaltungsgerichtshof

VwGH ..... Verwaltungsgerichtshof (Österreich)

W&B	Wasser und Boden (Zeitschrift) für das Jahr 1999
W+A	Wasser und Abfall (Zeitschrift)
W+B	Wasser und Boden (Zeitschrift) für das Jahr 2008
WAT-RM	Water Use Regulatory Method (Schottland)
WAT-SG	Water Use Supporting Guidance
WEWS Act asp 3	Water Environment and Water Services (Scotland) Act 20013 (asp 3)
WFD	Water Framework Directive
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WISA	Wasser-Informationssystem AUSTRIA
WRG	Wasserrechtsgesetz (Österreich)
WRRL	Richtlinie 2006/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie)
WuA	Wasser und Abfall (Zeitschrift)
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZR	(Registerzeichen Zivilsachen) Revisionen, Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision, Anträge auf Zulassung der Sprungrevision, Berufungen in Patentsachen
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1 EINFÜHRUNG UND VORGEHEN

Das Wasserhaushaltsgesetz[1] ist ein von europäischen Regelungen stark geprägtes Gesetz. Die Notwendigkeit einer unionsweit einheitlichen Regulierung ist vor allem auf die herausragende Bedeutung von Wasser zurückzuführen. Danach wird Wasser nicht als Handelsware, sondern als ererbtes Gut hervorgehoben, das es zu schützen, zu verteidigen und entsprechend zu behandeln gilt.[2]

Die Wasserrahmenrichtlinie[3] vom 23.10.2000 verfolgt daher auch ambitionierte Ziele. Mit diesen sollen gemäß Art. 1 lit. a und b WRRL unter anderem eine weitere Verschlechterung verhindert sowie der Zustand aquatischer Ökosysteme geschützt und verbessert und die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung erreicht werden. Damit verfolgt die Wasserrahmenrichtlinie eine integrierte Gewässerbewirtschaftung, die wirtschaftliche und ökologische Zielsetzungen verflechten will.[4] Dies wird insbesondere mithilfe von so genannten Umweltzielen und einer novellierten Bewirtschaftungsplanung verfolgt. Die wichtigsten Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sind zum einen nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) und lit. b i) WRRL das Verbot der Verschlechterung des Zustands oder Potenzials eines Wasserkörpers, wonach die Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen durchführen müssen, damit sich dieser nicht verschlechtert (Verschlechterungsverbot). Die Einhaltung des Verschlechterungsverbots ist ökologisch bedeutend und für zivilisatorische Entwicklungsmaßnahmen problematisch. Zudem findet sich das Verschlechterungsverbot als Voraussetzung in zahlreichen anderen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie. Das heißt, dass das Verschlechterungsverbot für den Vollzug derselben von großer Bedeutung ist. [5] Zum anderen musste nach Art. 4 Abs. 1 lit. a ii) und lit. b ii) WRRL erstmals bis zum 22.12.2015 ein guter Zustand aller Gewässer erreicht wer-

---

1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaushaltsgesetz vom 31.7.2009 (BGBl. I, 2585), das zuletzt durch Art. 320 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474) geändert worden ist.

2 Erwägungsgrund 1 WRRL.

3 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Gewässerpolitik, ABl. EG Nr. L 327 vom 23.10.2000, 1.

4 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne und Flusseinzugsgebiete, COM(2012) 670 final vom 14.11.2012, 3.

5 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148).

den (Verbesserungsgebot). Diese Zielsetzungen wurden in den §§ 27, 44 und 47 WHG umgesetzt.

Integraler Bestandteil dieser Zielsetzungen ist auch die Anwendung von Ausnahmen.[6] Hierfür wurden in der Wasserrahmenrichtlinie Fristverlängerungen, abweichende Umweltziele und Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot in Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL vorgesehen. Die Vorschriften zu den Ausnahmen regeln die §§ 29 bis 31, 47 Abs. 3 und 44 WHG.

Das Ziel eines guten Zustands musste 15 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie und damit grundsätzlich bis zum 22.12.2015 für alle Gewässer in den Mitgliedstaaten erreicht werden. Für Oberflächenwasserkörper musste damit ein wenigstens guter ökologischer und chemischer Zustand und für Grundwasserkörper ein mindestens guter chemischer und mengenmäßiger Zustand erreicht werden. Die Bewertung der Bewirtschaftungspläne aus dem Jahr 2009 prognostizierte für 53% der Oberflächenwasserkörper einen guten ökologischen Zustand bis zum 22.12.2015.[7] Das heißt, 47% der Oberflächenwasserkörper verfehlen das Ziel eines guten Zustands. Für einen guten mengenmäßigen Zustand wurden 92% und einen guten chemischen Zustand der Grundwasserkörper 77% der Europäischen Union prognostiziert.[8] Für Deutschland wurde eine Zielverfehlung von 80% erwartet, sodass sich nur 20% der nationalen Wasserkörper am 22.12.2015 in einem guten Zustand befinden sollten.[9] Gleichfalls wurden so für 80% des Wasserkörper Ausnahmen in Anspruch genommen, wovon 79% auf Fristverlängerungen gemäß § 29 WHG und 1% auf abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG entfielen.[10] Eine entsprechende Auswertung der

---

6 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 7.

7 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne und Flusseinzugsgebiete, COM(2012) 670 final vom 14.11.2012, 6.

8 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne und Flusseinzugsgebiete, COM(2012) 670 final vom 14.11.2012, 6.

9 Commission Staff Working Document – Member State: Germany – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) – River Basin Management Plans, SWD(2012) 379 final vom 14.11.2012, 8.

10 Commission Staff Working Document – Member State: Germany – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) – River Basin Management Plans, SWD(2012) 379 final vom 14.11.2012, 8.

aktuellen Bewirtschaftungspläne aus dem Jahr 2015 liegt heute noch nicht vor.

Fristverlängerungen und abweichende Bewirtschaftungsziele dienen vornehmlich einer Ausnahme von der Zielerreichung eines guten Zustands bis zum 22.12.2015, während die Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot § 31 WHG regelt. Danach sind vorübergehende (Abs. 1) und dauerhafte (Abs. 2) Verschlechterungen möglich. Mithilfe des § 31 Abs. 1 WHG können vorübergehende Verschlechterungen aufgrund unvorhersehbarer und außergewöhnlicher natürlicher Ereignisse, höherer Gewalt oder Unfälle gerechtfertigt werden. Gemäß § 31 Abs. 2 WHG können auch neue Veränderungen physischer Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands eine dauerhafte Verfehlung des Verschlechterungsverbots legitimieren. Entsprechende Anwendungsfälle können zum Beispiel für Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften sämtliche Gewässernutzungen sein, die mit dessen Ausbau verbunden sind, wie die Schifffahrt, Wasserkraftnutzung, Hafenwirtschaft oder der Hochwasserschutz.[11] Daneben kommen als Veränderungen des Grundwasserstands insbesondere der Berg- und Tagebau, die Trinkwasserversorgung sowie die Absenkung des Grundwasserspiegels in Betracht.[12] Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot wurden allerdings in keinem Fall der oben genannten 80% angewandt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass umgekehrt zur hohen praktischen Bedeutung des Verschlechterungsverbots und seinen Ausnahmen deren Ausgestaltung in den gesetzlichen Vorgaben, in der rechtlichen Dogmatik und der Verwaltungspraxis bisher nur unzureichend erfolgte.

Eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot ist nur dann notwendig, wenn eine Verschlechterung vorliegt. Die Nichtanwendung der Ausnahmen ist damit auf die Verneinung einer Verschlechterung zurückzuführen. Der Verschlechterungsbegriff wird weder in der Wasserrahmenrichtlinie noch im Wasserhaushaltsgesetz definiert. Insofern haben sich zwar verschiedene Theorien zur Auslegung des Begriffs entwickelt, keine konnte sich bisher jedoch durchsetzen. Die Praxisrelevanz dieser Thematik zeigt nicht zuletzt die Vorabentscheidung[13] durch den Europäischen Gerichtshof vom 1.7.2015, dem das Bundesverwaltungsgericht Fragen zum Verschlechterungsbegriff

11 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 28.

12 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 12.

13 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

vorlegte. Fraglich ist, wie das Urteil des Europäischen Gerichtshofes auszulegen und unter Berücksichtigung bereits vorhandener Auslegungsauffassungen zu verstehen ist. Da der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung einen Verschlechterungsbegriff definiert, der in der Praxis eine verstärkte Inanspruchnahme des § 31 Abs. 2 WHG zur Folge haben wird, gilt es auch, diese Regelung näher zu untersuchen, da deren Voraussetzungen wiederum nicht immer eindeutig sind. Vielmehr werden die Ausnahmevorschriften als überwiegend konturenlos bezeichnet, die die Bewirtschaftungsziele unnötig aufweichen würden.[14] Umso mehr ist eine nähere Untersuchung notwendig. Während andere Mitgliedstaaten Art. 4 Abs. 7 WRRL bereits vermehrt anwandten, ist dies in Deutschland nicht der Fall. Insofern gilt die Aussage „So from the first day of the implementation it was clear that the use of exemptions needed to be explained further and the rules for application had to become clearer"[15], die sich auf den Zeitpunkt der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie bezieht, auch heute noch. Daher sind sowohl der Verschlechterungsbegriff als auch die damit verbundenen Ausnahmebestimmungen nicht nur klärungsbedürftig, sondern auch von großer aktueller Bedeutung.

Ziel der Arbeit ist es daher, die dogmatischen Konturen des Verschlechterungsverbots und seiner zulässigen Ausnahmen zu untersuchen.

Die vorliegende Arbeit kann auf eine breite Darstellung der Umwelt- und Bewirtschaftungsziele und damit auch des Verschlechterungsverbots aufbauen. Das Verschlechterungsverbot ist Gegenstand zahlreicher Kommentierungen[16], Aufsätze[17] und mittlerweile auch gerichtlicher Entscheidun-

---

14 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (75).

15 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 4.

16 So zum Beispiel: *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 87 ff.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 5 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14 ff.; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 7 ff.; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 25 ff.; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 40 ff. u.a.

17 So zum Beispiel: *Elgeti*, W+B 2012, 15 (15 ff.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (505 ff.); *Knopp*, NVwZ 2003, 275 (280f.); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (12 ff.); *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (40 ff.); *Ginzky*, NuR 2015, 624 (624 ff.); *ders.*, NuR 2008, 147 (147 ff.); *ders.*, ZUR 2013, 343 (343 ff.) u.a.

gen[18] sowie einer Dissertation[19] aus dem Jahr 2010. Diese Dissertation untersucht allerdings den damaligen Streitstand des Verschlechterungsverbots, der sich zudem auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des neuen Wasserhaushaltsgesetzes am 1.3.2010 bezieht, und setzt sich mit den Ausnahmeregelungen nicht eingehend auseinander.[20] Eine andere Dissertation[21] aus Österreich untersucht das Verschlechterungsverbot im Umweltrecht der Europäischen Union und damit im Luftreinhalterecht und Gewässerschutzrecht. Im Rahmen des Gewässerschutzrechts werden zwar auch die Ausnahmen näher dargestellt und kurz mit den deutschen Vorschriften verglichen. Die Untersuchungen dieser Dissertation aus dem Jahr 2013 beziehen sich allerdings zum einen verstärkt auf die Umsetzung des Verschlechterungsverbots und zum anderen auf die österreichischen Ausnahmevorschriften. Alle diese Arbeiten nehmen dabei unterschiedliche Standpunkte bezüglich der Auslegung des Verschlechterungsbegriffs ein. Nicht zuletzt wurde die jüngste und zugleich wegweisende Entscheidung[22] des EuGH vom 1.7.2015 noch nicht im Rahmen einer Monographie untersucht und weiterentwickelt.

Zu den Ausnahmen liegen, neben Kommentierungen[23], vor allem Aufsätze[24] vor. Nur vereinzelte Entscheidungen[25] und zuletzt das Urteil[26] des EuGH vom 4.5.2016 haben, wenn auch nicht umfangreich, erstmals Bezug auf eine

---

18 Zum Beispiel: *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (234 ff.); *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (374 ff.); *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (357 ff.); NuR 2013, 727 (727 ff.) u.a.

19 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010.

20 So auch schon *Faßbender*, ZfW 2011, 180 (181f.).

21 *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013.

22 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

23 So zum Beispiel: *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 3 ff.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 6 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3 ff.; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 1 ff.; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 11 ff. u.a.

24 So zum Beispiel: *Knopp*, WuA 2005, 27 (27 ff.); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (515 ff.); *ders.*, NuR 2005, 691 (691 ff.); *ders.*, W+A 2008, 46 (46f.); *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1139 ff.); *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1522 ff.); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (213 ff.); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (115 ff.) u.a.

25 So zum Beispiel: *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377 ff.); *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (742 ff.) u.a.

26 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (407 ff.).

Ausnahme vom Verschlechterungsverbot genommen. Eine monographische Untersuchung, die die Ausnahmen zum Verschlechterungsverbot funktional in Beziehung setzt, fehlt jedoch bisher. Genau diese Lücke will die vorliegende Arbeit schließen. Zwar kann auf zahlreiche Veröffentlichungen aus der Vollzugs- und Beratungspraxis aufgebaut werden, die Detailfragen zur Erfüllung der Bewirtschaftungsziele und der Vermeidung von Verschlechterungen betreffen. Jedoch sind die Veröffentlichungen zu den Ausnahmen[27] vom Verschlechterungsverbot recht abstrakt und für die Beantwortung der Rechtsfragen nur bedingt aussagekräftig. Daneben war die Verfasserin an einem Forschungsprojekt[28] im Jahr 2014 im Auftrag des Umweltbundesamtes beteiligt, in dem insbesondere die Ausnahme des § 31 Abs. 2 WHG näher untersucht wurde. Diese Untersuchungen betrafen allerdings weder die Auslegung des Verschlechterungsbegriffs noch konnten diese zur Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in der hier gebotenen Tiefe erfolgen.

Das Vorhaben der Untersuchung erfolgte vor allem im Rahmen von Literatur- und Quellenanalysen. Dabei wurden Methoden der Systematisierung, Begriffsbildung und Begriffsanalyse sowie der Gesetzesauslegung angewandt. Daneben kommt der Rechtsprechungsanlayse besonderes Gewicht zu. Auch wurde die Möglichkeit eines funktionalen Rechtsvergleichs mit den Umsetzungen in Österreich und dem Vereinigten Königreich in heuristischer Absicht genutzt, um ausländische Praxiserfahrungen und Lösungsversuche vorzustellen. In die Betrachtung werden das Vereinigte Königreich und Österreich einbezogen, da bekannt ist, dass diese beiden Mitgliedstaaten Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot in Anspruch genommen haben.[29]

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt damit auf der Untersuchung von drei Forschungsgegenständen: das Verschlechterungsverbot und dessen Ausnah-

---

27 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009; *dies.* (Hrsg.), Exemptions to the Environmental Objectives unter the Water Framework Directive – Allowed for New Modifications or New Sustainable Human Development Activities (WFD Art. 4.7), Policy Paper vom 22.12.2007. Eine deutschsprachige Version hierzu ist *dies.* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006.

28 *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/14, 2013.

29 S. hierzu *Kampa/von der Weppen/Dworak*, Water management, WFD & Hydropower, Issue Paper, 2011, 48f.

men nach § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG. Bevor das Verschlechterungsverbot und seine Ausnahmen näher untersucht werden, ist vor allem die rechtliche Rahmensetzung und die damit relevanten Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie und deren Umsetzungen in nationales Recht darzustellen. In Kapitel 2 werden daher Grundlagen für das weitere Verständnis und die Problemstellung der Arbeit erläutert. Insbesondere werden nach allgemeinen Aussagen zu unterschiedlichen Begriffen der Wasserrahmenrichtlinie und des Wasserhaushaltsgesetzes in Kapitel 2.2 die Bewirtschaftungsziele erörtert. Damit verbunden ist vor allem die Ermittlung und Bewertung des guten Zustands. Dieser wird nach den einzelnen Zustandskategorien (ökologisch, chemisch und mengenmäßig) für die jeweiligen Wasserkörper (Oberflächenwasserkörper, künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper und Grundwasserkörper) erläutert. In Kapitel 2.3 werden die Ausnahmeregelungen dargestellt und eingeordnet. Damit soll eine klare Abgrenzung zwischen den Ausnahmen erfolgen und deutlich werden, warum es sich nur bei § 31 WHG um eine echte Ausnahme vom Verschlechterungsverbot handeln kann. Des Weiteren werden die Möglichkeiten der Fristverlängerungen und abweichender Bewirtschaftungsziele nach den §§ 29 und 30 WHG in den Kapiteln 2.3.2 und 2.3.3 näher erläutert. Aufgrund etwaiger Überschneidungspotenziale der Ausnahmevoraussetzungen kann so in den späteren Kapiteln zu § 31 WHG zurückverwiesen werden. Dies trifft auch auf die Ausführungen zu den Planungsinstrumenten in Kapitel 2.4 zu. Zuletzt werden die entsprechenden Umsetzungsvorschriften in Österreich und dem Vereinigten Königreich dargestellt, um das Verständnis in den nachfolgenden rechtsvergleichenden Kapiteln zu erleichtern.

In Kapitel 3 wird damit der erste Forschungsgegenstand, mithin das Verschlechterungsverbot, untersucht. Nach einem Problemaufriss und einem Bezug zu § 31 Abs. 2 WHG wird in Kapitel 3.3 die Prüfung des Verschlechterungsverbots durch die Behörde dargestellt. Liegt eine Verschlechterung vor, muss die Behörde eine Ausnahmeprüfung vornehmen. Die mögliche Verknüpfung einer Ausnahmeprüfung mit der Vorhabenprüfung wird in Kapitel 3.3.2 erläutert. Daran anschließend werden die verschiedenen Theorien zur Auslegung des Verschlechterungsbegriffs, mithin die Stufen-Theorie (Kapitel 3.4.1), die Status-quo-Theorie (Kapitel 3.4.2) und vermittelnde Auffassungen (Kapitel 3.4.3) erörtert. Hierzu werden die verschiedenen Standpunkte dargestellt und eingehend geprüft. Des Weiteren wird die vor dem Urteil des EuGH ergangene Rechtsprechung auf entsprechende

Tendenzen zur Auslegung des Verschlechterungsbegriffs untersucht. In Kapitel 3.4.5 erfolgt sodann eine erste Zwischenbewertung. Es wird ersichtlich, dass letztlich nur eine vermittelnde Auffassung zur Lösung der verschiedenen Theorien beitragen kann und diese auch möglich ist. Auch Kapitel 3.5 zum Urteil des EuGH bekräftigt im Ergebnis diese Auffassung. Diesbezüglich erfolgt in Kapitel 3.5.4 eine Weiterentwicklung der Auffassung des EuGH und werden mögliche Vorschläge zur Anwendung des Verschlechterungsverbots unterbreitet. Zuletzt werden wiederum die Umsetzungen in Österreich und dem Vereinigten Königreich untersucht, die ebenfalls auf vermittelnde Auffassungen hinweisen.

Dem zweiten Untersuchungsgegenstand widmet sich Kapitel 4 mit der Darstellung und Erläuterung der Voraussetzungen einer vorübergehenden Verschlechterung nach § 31 Abs. 1 WHG. Zu dessen Prüfung wird wiederholt auf das in Anhang I befindliche Ablaufschema verwiesen. Neben einer Erläuterung des Anwendungsbereichs in Kapitel 4.1.1 werden sodann die einzelnen Voraussetzungen näher erläutert. Hierzu erfolgen Ausführungen zu den Minderungsmaßnahmen (Kapitel 4.1.2) nach Nr. 2, der weiteren Bewirtschaftungsmöglichkeit trotz der ergriffenen Maßnahmen nach Nr. 3 (Kapitel 4.1.3) sowie den mit § 31 Abs. 1 WHG verbundenen Überprüfungs- und Wiederherstellungspflichten nach Nr. 4 (Kapitel 4.1.4) und weiteren Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift (Kapitel 4.2). Daran anschließend werden Beispiele für Anwendungsfälle einer vorübergehenden Verschlechterung dargestellt und die damit verbundenen Anforderungen verdeutlicht. Abschließend werden die mit einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG verbundenen Pflichten in den Planungsinstrumenten ausgeführt, bevor in Kapitel 4.5 die entsprechenden Umsetzungen in Österreich und dem Vereinigten Königreich erläutert werden.

In Kapitel 5 wird die Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen des § 31 Abs. 2 WHG als dritter Forschungsgegenstand untersucht. Auch hier werden der Anwendungsbereich und die einzelnen Voraussetzungen der Regelungen erörtert. Dabei wird auf offene Fragestellungen eingegangen und Lösungen vorgeschlagen, nachdem Ausführungen zur Prüfungsreihenfolge in Kapitel 5.1 erfolgen. Auch für die Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG wird wiederholt auf das entsprechende Ablaufschema in Anhang II verwiesen. Nach detaillierten Ausführungen zu den Minderungsmaßnahmen nach Nr. 4 (Kapitel 5.2.2), der Erforderlichkeit der Veränderung nach Nr. 3 (Kapitel 5.2.3) und der Abwägung unterschiedlicher Interessen nach Nr. 2 (Kapi-

tel 5.2.4) werden auch hier wiederum Mindestanforderungen außerhalb der Vorschrift und Verpflichtungen in den Planungsinstrumenten erläutert. Abschließend werden die Umsetzungen dieser Ausnahmen mit jenen in Österreich und dem Vereinigten Königreich verglichen.

In Kapitel 6 werden mögliche Überschneidungen des Wasserrechts und Naturschutzrechts aufgezeigt und damit zusammenhängende Kollisionen unterschiedlicher Zielsetzungen aufgedeckt und gelöst (Kapitel 6.1 und 6.2). Dies ist insofern bedeutend, da die Inanspruchnahme einer Ausnahme zum Beispiel nach § 31 Abs. 2 WHG nicht gegen naturschutzrechtliche Zielsetzungen verstoßen darf. In diesem Kapitel wird daher vor allem eine der oben genannten Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift konkretisiert und vertieft. Für die Fälle, in denen es zu einer wasserrechtlichen Ausnahme gemäß § 31 Abs. 2 WHG und zugleich zu einer naturschutzrechtlichen Ausnahme nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG[30] kommt, werden in Kapitel 6.3 entsprechende Berührungspunkte und Verknüpfungen behandelt.

Zuletzt werden in Kapitel 7 Verknüpfungen der Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG mit der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Strategischen Umweltprüfung erläutert. Mögliche Synergien sind insbesondere im Rahmen der UVP, im Zusammenhang mit der Vorhabenzulassung in Kapitel 3.3.2 zu betrachten. In diesem Kapitel wird auf mögliche Erweiterungen der einzelnen Prüfungen hingewiesen, um so den Verwaltungs- und Genehmigungsaufwand nicht unnötig zu vergrößern.

Ein abschließendes Fazit in Kapitel 8 fasst die Ergebnisse der Arbeit noch einmal zusammen und gibt einen kurzen Ausblick auf weitere Entwicklungen.

[30] Bundesnaturschutzgesetz vom 29.7.2009 (BGBl. I, 2542), das zuletzt durch Art. 421 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474) geändert worden ist.

2 RECHTLICHE RAHMENSETZUNG

Bevor auf die im Rahmen dieser Arbeit näher zu untersuchenden Inhalte des Verschlechterungsverbots und dessen Ausnahmen nach § 31 WHG eingegangen wird, werden zu deren besseren Verständnis die relevanten Vorschriften und normativen Zusammenhänge dargestellt. Damit sollen geeignete Grundlagen geschaffen werden, auf die im späteren Verlauf der Arbeit immer wieder Bezug genommen wird. Nach einem kurzen Überblick über den Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie und deren Umsetzung werden die nationalen Bewirtschaftungsziele erläutert. Bei den Bewirtschaftungszielen im Wasserhaushaltsgesetz handelt es sich um die Umsetzung der europarechtlichen Umweltziele. Vor allem die Ausführungen zum Erhaltungs- und Verbesserungsgebot, und mithin die Darstellungen zur Ermittlung eines „guten Zustands“, sind grundlegend für die weiteren Ausführungen zum Verschlechterungsverbot und dessen Ausnahmen.

Daran anschließend werden in Kapitel 2.3 die Ausnahmebestimmungen erläutert. Dabei wird eine Einordnung und Abgrenzung der Ausnahmevorschriften in Kapitel 2.3.1 vorgenommen und begründet, warum es sich nur bei § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG um die eigentlichen Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot handelt. Im Zuge dessen wird zugleich die Auffassung, nach der die Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer gemäß § 28 WHG ebenfalls eine Ausnahme darstelle, entschieden abgelehnt. Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden herausgearbeitet und eine Reihenfolge der Inanspruchnahme empfohlen. Daran anschließend erfolgt die Erläuterung der Ausnahmen nach § 29 und § 30 WHG in den Kapiteln 2.3.2 und 2.3.3. Dies ist insofern erforderlich, als die Vorschrift des § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG auf die Möglichkeit der Fristverlängerung gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG verweist. Daneben verweist auch § 31 Abs. 3 WHG auf die Vorschrift des § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG. Die Darstellung des § 30 WHG wird neben den oben genannten Gründen vorgenommen, weil diese Vorschrift zu prüfen ist, wenn weder die Bestimmungen des § 29 WHG noch die des § 31 WHG Abhilfe schaffen können. Die Untersuchung soll dazu beitragen, bei Nichtanwendbarkeit der Abs. 1 oder 2 des § 31 WHG weitergehende Lösungswege aufzuzeigen.

Nach dem Überblick über die Ausnahmevorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes werden unter anderem die mit der Wasserrahmenrichtlinie neu eingeführten Planungsinstrumente vorgestellt. Dabei handelt es sich um

den Bewirtschaftungsplan nach § 83 WHG und das Maßnahmenprogramm gemäß § 82 WHG. Während Kapitel 2.4 einen groben Überblick über diese Planungsinstrumente geben soll, werden diese in den Kapiteln 4.4 und 5.4 konkreter dargestellt, da sie wesentlich für die Inanspruchnahme einer Ausnahme sind. Als weitere Neuerung im Zuge der Wasserrahmenrichtlinie werden auch die Vorgaben zur Öffentlichkeit näher untersucht. Dadurch soll deutlich werden, dass der verstärkte Einbezug der Öffentlichkeit wichtig für die Begründung einer Ausnahme sein kann. Daraus können sich zum Beispiel erste Hinweise auf ein überwiegendes öffentliches Interesse ergeben. Hierfür ist die Kenntnis über den Ablauf und die Funktionsweise der Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. In Kapitel 2.6 sollen kurze Ausführungen zu den Berichterstattungspflichten Deutschlands gegenüber der Europäischen Kommission aufzeigen, dass diese nicht nur dazu dienen, die Ergebnisse zu dokumentieren. Abschließend werden die Vorschriften zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Österreich und dem Vereinigten Königreich überblicksartig dargestellt.

2.1 Hintergrund geschichtlicher Entwicklung

Mit dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie am 23.10.2000 sollte ein Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Gewässerpolitik geschaffen werden. Die noch stark zersplitterten Regelungen zur Gewässerpolitik machten eine einheitliche und integrierte Ordnung des damaligen noch gemeinschaftsrechtlichen Wasserhaushalts erforderlich.[31] Dieser zerstreute Gewässerschutz war auf die zahlreichen unterschiedlichen Richtlinien im Bereich des Wasserrechts zurückzuführen.[32] Die unterschiedlichen Richtlinien beinhalteten verschiedene Regelungsansätze und waren nur punktuell auf Gewässer und deren Schutz ausgerichtet, sodass nur Teilbereiche des Gewässerschutzes erfasst wurden.[33] Während zum Beispiel die Trinkwasserrichtlinie[34] und die Badegewässerrichtlinie[35] einen immissions-

---

31 So auch der Erwägungsgrund 9 WRRL.

32 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (69); *Krämer*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 45 (45 ff.).

33 *Wendenburg*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, Einleitung Rn. 49; *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (69).

34 Richtlinie 75/440/EWG vom 16.6.1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. EG Nr. L 194, 26.

bezogenen Ansatz verfolgten, beinhaltete die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser[36] einen emissionsbezogenen Ansatz.[37] Weiterhin wurden die unterschiedlichen Bewertungsgrundlagen, Überwachungsinstrumente und Berichtspflichten kritisiert.[38]

Mithilfe der Neuregelungen durch die Wasserrahmenrichtlinie sollte daher ein nachhaltiger Schutz und Nutzen der Gewässer ermöglicht werden, der durch einen transparenten, effizienten und kohärent rechtlichen Handlungsrahmen erreicht werden sollte.[39] Hierzu wurde ein System zusammenwirkender Rahmen- und Tochterrichtlinien geschaffen.[40] Gemäß Art. 22 WRRL wurden bestehende Richtlinien geändert oder aufgehoben, um das Konzept eines harmonisierten Gewässerschutzes zu verfolgen.[41] Für das nationale Wasserrecht sind weiterhin sich mittelbar auf dieses Rechtsgebiet auswirkende Richtlinien zu beachten.[42] Dazu gehören zum Beispiel die Vogelschutzrichtlinie[43], die UVP-Richtlinie[44] oder die FFH-Richtlinie[45]. Auch

---

35 Richtlinie 76/160/EWG vom 8.12.1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. EG Nr. L 31, 1.

36 Richtlinie 91/271/EWG vom 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. EG Nr. L 135, 40.

37 *Wendenburg*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, Einleitung Rn. 49; *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (69, 71).

38 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (69).

39 *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 11 Rn. 8.

40 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, Einleitung Rn. 73, zugleich mit einer Auflistung der verschiedenen Rahmen- und Tochterrichtlinien.

41 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, Einleitung Rn. 75.

42 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, Einleitung Rn. 74, zugleich mit einer nicht abschließenden Auflistung dieser Richtlinien.

43 Richtlinie 79/409/EWG vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG Nr. L 103, 1. Diese wurde mittlerweile kodifiziert durch die RL 2009/147/EG, s. hierzu Fußnote 370.

44 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Kodifizierte Fassung), ABl. EU Nr. L 26 vom 28.1.2012, 1. Diese wurde zuletzt durch die Richtlinie 2014/52/EU vom 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU Nr. L 124 vom 25.4.2014, 1, geändert. Diese Änderungen der Richtlinie 2014/52/EU sind bis zum 25.5.2017 in nationales Recht umzusetzen. S. auch Fußnoten 2027 und 2029.

45 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG Nr. L 206 vom 22.7.1992, 7. Diese wurde zuletzt geändert durch die RL 2006/105/EG, s. hierzu Fußnote 369.

der 16. Erwägungsgrund der Wasserrahmenrichtlinie hebt die grundsatzlegende Funktion derselben hervor, indem mit ihrer Hilfe der Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Gewässern auch in andere politische Maßnahmen der Europäischen Union integriert werden sollen. Hierzu werden unter anderem die Bereiche der Energiepolitik, Verkehrspolitik und Landwirtschaftspolitik genannt.

Hervorzuheben ist, dass die Wasserrahmenrichtlinie keinen ausschließlich gewässerreinhaltenden Ansatz verfolgt.[46] Dies ergibt sich aus den in Art. 1 lit. a bis e WRRL genannten Zielsetzungen. Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist es, einen Ordnungsrahmen zum Schutz der aquatischen Umwelt zu schaffen. Dieser soll dazu dienen, weitere Verschlechterungen aquatischer Ökosysteme und der von ihnen direkt abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete zu vermeiden und deren Zustand zu verbessern. Daneben ist, unter Berücksichtigung des Ressourcenschutzes, eine nachhaltige Wassernutzung zu fördern. Außerdem dienen spezifische Maßnahmen einer Reduzierung von Einleitungen und Emissionen prioritärer Stoffe. Handelt es sich um prioritäre gefährliche Stoffe, sind deren Einleitungen und Emissionen schrittweise einzustellen oder zu beenden. Des Weiteren ist auch die Grundwasserverschmutzung schrittweise zu reduzieren und sind weitere Verschlechterungen zu verhindern. Zuletzt sollen durch den unionsweiten Ordnungsrahmen auch die Auswirkungen von Überschwemmungen und lang anhaltenden Dürren vermindert werden. Diesen allgemeinen oder programmatischen Zielsetzungen folgen sodann die in Art. 4 WRRL aufgeführten rechtsverbindlichen Umweltziele, auf deren Umsetzung in Kapitel 2.2 näher eingegangen wird.

Gleichzeitig fand mit der Einführung der Wasserrahmenrichtlinie ein Paradigmenwechsel im Gewässerschutzrecht statt, der insbesondere auf die ganzheitliche Gewässerbewirtschaftung im Rahmen von Flussgebietseinheiten und den damit verbundenen Planungsinstrumenten zurückzuführen ist.[47] Die wichtigsten Eckpunkte sind daher, neben der ganzheitlichen Bewirtschaftung, die verbindlichen Zielvorgaben und umfassende Bewirt-

---

[46] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, Einleitung Rn. 75.

[47] S. hierzu auch *Durner*, NuR 2010, 452 (454f.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (505f.) und *ders.*, NuR 2000, 541 (545, 547 ff.), *ders.*, ZfW 2005, 1 (1 ff.), die unter anderem die Abkehr von der konditionalen zur finalen Rechtsetzung beschreiben. Zur Kritik s. *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (217f.); *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (73, 92f.).

schaftungsplanung der Flussgebietseinheiten.[48] Im Rahmen dieses ganzheitlichen Ansatzes wird das Umweltmedium Wasser also in seiner Gesamtheit betrachtet.[49] Ausdruck dieses Ansatzes ist es, sämtliche Gewässer einzubeziehen, diese flusseinzugsgebietsbezogen zu bewirtschaften, deren gewässerökologischen Aspekte zu beachten sowie ökonomische Instrumente zu nutzen und die Öffentlichkeit verstärkt einzubeziehen.[50] Zur Erreichung der ehrgeizigen Bewirtschaftungsziele waren die Planungsinstrumente der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme einzuführen und stetig fortzuschreiben.

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurde durch eine gemeinsame Umsetzungsstrategie, die „Common Implementation Strategy", begleitet. Dieser CIS-Prozess sollte ein gemeinsames Verständnis für wissenschaftliche, technische und praktische Fragen unterstützen.[51] Der begleitende Umsetzungsprozess wurde zudem als ein „Meilenstein" hinsichtlich der Zusammenarbeit für eine erfolgreiche Umsetzung bezeichnet und führte zugleich eine neue Organisationsstruktur ein.[52] Gesteuert wird der CIS-Prozess über die „Strategic Coordination Group". Beschlussgremium der CIS-Gruppe ist die Versammlung der Wasserdirektoren, in der auch die Kommission als Ko-Vorsitzende federführend vertreten ist. Den Vorsitz hat das aktuelle EU-Ratspräsidentschaftsland. Die europäischen Wasserdirektoren beschließen wiederholt mehrjährige Arbeitsprogramme, für die Arbeitsgruppen tätig werden. Zuletzt wurde das Arbeitsprogramm[53] für die Jahre 2016 bis 2018 im November 2015 beschlossen und verabschiedet. Im Rahmen dieses Arbeitsprogramms bestehen insbesondere fünf Arbeitsgruppen für den ökologischen Zustand, Chemikalien, das Grundwasser, das Hochwasser sowie den Daten- und Informationsaustausch mit jeweils spezifizierten Zielsetzungen.[54] Ergebnis der Arbeitsgruppen ist unter anderem die Erstellung und Überarbeitung von Leitfäden (Guidance Documents) zu verschiedenen Inhalten der Wasserrahmenrichtlinie. Auch wenn diese Leitfä-

48 *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (213); *Knopp*, NVwZ 2003, 275 (276 ff.).

49 *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (213).

50 *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (213).

51 *Köck*, ZUR 2009, 227 (231).

52 *CIS* (Hrsg.), Work Programme 2013-2015 – „Strengthening the Implementation of EU Water Policy Through the Second RBMP", 2013, 2; *Bosenius/Holzwarth*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 11 (12 ff.).

53 *CIS* (Hrsg.), Work Programme 2016-2018, 2015.

54 *CIS* (Hrsg.), Work Programme 2016-2018, 2015, 8 ff.

den lediglich empfehlenden und rechtlich unverbindlichen Charakter haben, sind sie für die einheitliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie unentbehrlich.[55] Mittlerweile existieren 34 Leitfäden der CIS-Gruppe.[56] Daneben gibt es so genannte technische Berichte[57] und Positionspapiere,[58] die sich zum Beispiel auch mit den Ausnahmen von den Umweltzielen auseinandersetzen.[59]

Neben dem CIS-Prozess ist auf nationaler Ebene auch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie von Bedeutung. Da Mitglieder der LAWA in den Arbeitsgruppen des CIS-Prozesses vertreten sind, sind sie unter anderem auch an der Erarbeitung der Leitfäden beteiligt. Die LAWA selbst ist ein Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz, deren Mitglieder die Abteilungsleiter der obersten Behörden für Wasserwirtschaft und Wasserrecht der Länder und der Bund in Vertretung durch das BMUB sind. Den zweijährig wechselnden Vorsitz hat seit dem 1.1.2016 das Land Baden-Württemberg. Zurzeit unterhält die LAWA die vier ständigen Ausschüsse Grundwasser und Wasserversorgung, Wasserrecht, oberirdische Gewässer und Küstengewässer sowie Hochwasserschutz und Hydrologie. Ziel der LAWA ist es unter anderem, länderübergreifende wasserwirtschaftliche und wasserrechtliche Fragestellungen zu klären und Lösungsempfehlungen zu geben. Dabei werden neben nationalen, auch unionsweite und internationale Fragestellungen diskutiert. Konkret für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hatte die LAWA eine Arbeitshilfe[60] veröffentlicht. Daneben stellt sie weitere fachliche Arbeitsmaterialien[61] für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zur

---

55 Zur rechtlichen Bedeutung der CIS-Papiere s. auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 226 ff.

56 S. hierzu die Auflistung der Leitfäden und technischen Berichte, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Abruf am: 13.4.2016).

57 S. Fußnote 56.

58 S. zum Beispiel *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006. S. hierzu auch Fußnote 27.

59 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. auch die Homepage der CIS, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm (Abruf am: 13.4.2016) sowie die Informationen der Homepage der GRÜNEN LIGA, abrufbar unter: http://www.wrrl-info.de/site.php4?navione=euags&navitwo=&content=euags (Abruf am: 13.4.2016).

60 *LAWA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003.

61 S. hierzu die LAWA-Informationen im WasserBlick, abrufbar unter: http://www.wasserblick.net/ servlet/is/142651/?lang=de (Abruf am: 13.4.2016).

Verfügung. Diesen Veröffentlichungen liegen dabei auch die Arbeiten der CIS-Gruppen zugrunde. Daher ist davon auszugehen, dass den Arbeiten der LAWA für den wasserrechtlichen Vollzug besondere Bedeutung zukommt.[62]

Aufgrund der mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen zahlreichen Neuerungen unterlag das nationale Wasserrecht und vor allem dessen Vollzug vielen Veränderungen.[63] Dass den Mitgliedstaaten beim Vollzug der Vorschriften erhebliche Spielräume verbleiben, wird auch in den entsprechenden Kapiteln dieser Arbeit deutlich. Die Wasserrahmenrichtlinie wurde durch das siebte Änderungsgesetz des Wasserhaushaltsgesetzes[64] vom 18.6.2002 in nationales Recht umgesetzt.[65] Im Rahmen dieses Änderungsgesetzes wurde unter anderem die Bewirtschaftung in Flussgebietseinheiten in § 1b WHG a.F. eingefügt. Dabei wurden die zehn Flussgebietseinheiten Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene ausgewiesen. Daneben wurden die Bewirtschaftungsziele und deren Ausnahmen in den §§ 25a bis 25d sowie 32c und 33a WHG a.F. sowie die Vorschriften zum Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan durch die §§ 36 und 36b WHG a.F. umgesetzt. Das bis dahin rahmenrechtliche Wasserhaushaltsgesetz bedurfte der Ausfüllung durch die Landeswassergesetze, sodass die bedeutungsvollen Anhänge der Wasserrahmenrichtlinie landesrechtlich umgesetzt werden sollten.[66] Im Bestreben einer einheitlichen Umsetzung haben sich die Länder dabei an der LAWA-

---

62 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. die Homepage der LAWA, abrufbar unter: http://www.lawa.de (Abruf am 13.4.2016). Die Bedeutung der LAWA wird zum Beispiel in den Kapiteln 2.3.2.2.2 und 2.3.3.2 deutlich, in denen unter anderem entsprechende Handlungsempfehlungen herangezogen werden.

63 So auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248f.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (503 ff.); *Kessler*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 45 (47 ff.), die ebenfalls auf die Herausforderungen des Vollzugs aufmerksam machen.

64 Siebtes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18.6.2002, BGBl. I Nr. 37 vom 24.6.2002, 1914 ff.

65 S. hierzu *Knopp*, ZUR 2001, 368 (370 ff.); *ders.*, NVwZ 2003, 275 (275 ff.); *Kotulla*, NVwZ 2002, 1409 (1409 ff.); *Köck/Unnerstall*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 27 (38 ff.).

66 S. hierzu *Knopp*, ZUR 2001, 368 (369f.).

Musterverordnung[67] vom 2.7.2003 orientiert und diese wörtlich in die Landeswasserverordnungen zu den Landeswassergesetzen übernommen.

Nach der Föderalismusreform 2006 wurde die Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG[68] a.F. durch eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG abgelöst.[69] Die Absicht, das nationale Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen, scheiterte.[70]

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts[71] vom 31.7.2009 sollte das geltende Rahmenrecht des Bundes durch Vollregelungen ersetzt werden.[72] Ziel war es unter anderem, die bislang unübersichtliche Wasserrechtsordnung verständlicher und praktikabler zu gestalten, in dem europäische Regulierungen durch bundesweit einheitliche Vorschriften umgesetzt und zum Teil landesrechtlich geregelte Bereiche in Bundesrecht überführt wurden.[73] Das daraus hervorgehende Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts trat am 1.3.2010 in Kraft. Die Bewirtschaftungsziele und deren Ausnahmen sind in den §§ 27 bis 31 WHG sowie 44 und 47 WHG geregelt, während sich die Vorschriften zum Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm in den §§ 82 und 83 WHG wiederfinden.

Aufgrund der Ermächtigungsgrundlage des § 23 WHG konnte der Bund zur Umsetzung bindender Rechtsakte der Europäischen Union Rechtsverordnungen zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Gewässer nach den Grundsätzen des § 6 WHG und den Bewirtschaftungszielen sowie zur näheren Bestimmung der sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten erlassen.

---

67 Entwurf der Musterverordnung der Landesarbeitsgemeinschaft Wasser vom 2.7.2003 zur Umsetzung der Anhänge II und V der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik in Landesverordnungen. S. hierzu auch *Horn*, WuA 2004, 37 (37 ff.).

68 Grundgesetze für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III, Glierungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I, 2438) geändert worden ist.

69 S. hierzu *Epiney*, NuR 2006, 403 (403 ff.); *Ginzky/Rechenberg*, ZUR 2006, 344 (344 ff.); *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 2 Rn. 14; *Reinhardt*, AöR 2010, 459 (462 ff.); *Kloepfer*, NuR 2004, 759 (760 ff.).

70 S. hierzu *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (388 ff.); *Reinhard*, ZUR 2008, 352 (352 ff.).

71 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009, BGBl. I Nr. 51 vom 6.8.2009, 2585 ff.

72 S. hierzu auch *Caßor-Pfeiffer*, ZfW 2010, 1 (1 ff.).

73 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3. 2009, 1.

Dieser Möglichkeit ist der Gesetzgeber mit Verabschiedung der Oberflächengewässerverordnung[74] nachgekommen.[75] Die Oberflächengewässerverordnung setzte insbesondere die Konkretisierungen der Anhänge II und V WRRL in nationales Recht um und ersetzte damit die Landesverordnungen.[76] Die Oberflächengewässerverordnung trat zum 26.7.2011 in Kraft und wurde durch die neue Oberflächengewässerverordnung vom 20.6.2016[77] abgelöst. Die neue Oberflächengewässerverordnung trat am 24.6.2016 in Kraft und sollte zu mehr Entscheidungssicherheit der Behörden beitragen.[78] Neben der Fortschreibung von Regelungen wurden auch neue europarechtliche Anforderungen und fachliche Erkenntnisse ergänzt.[79]

Für die Umweltziele des Grundwassers erfolgten erst im Rahmen der Grundwassertochterrichtlinie[80] gemäß Art. 17 WRRL nähere Konkretisierungen. Die Grundwassertochterrichtlinie trat am 16.1.2007 in Kraft und wurde in Form der Grundwasserverordnung[81] vom 9.11.2010 in nationales Recht umgesetzt.[82] Auch diese Rechtsverordnung wurde über § 23 WHG vom Bund erlassen. Die Grundwasserverordnung trat zum 16.11.2010 in Kraft.

---

74 Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OGewV) vom 20.7.2011, BGBl. I, 1429.

75 S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.1 sowie *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 16 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 3. Zur detaillierten Aufführung, welche Anlagen der Oberflächengewässerverordnung welche Vorgaben der Anhänge der Wasserrahmenrichtlinie umsetzen s. auch BR-Drs. 153/11 vom 17.3.2011, 77 ff.

76 S. hierzu auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 18.

77 Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OGewV) vom 20.6.2016, BGBl. I, S. 1373.

78 *BMUB* (Hrsg.), Vorgaben für guten Gewässerschutz werden EU-weit angeglichen, Pressemitteilung Nr. 102/16 vom 11.05.2016.

79 S. hierzu auch BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 1.

80 Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. EU Nr. L 372 vom 27.12.2006, 19 ff.

81 Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung – GrwV) vom 9.11.2010, BGBl. I, 1513 ff.

82 S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.3 sowie *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 2 ff.; *Laskowski*, ZUR 2010, 449 (449 ff.); *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (235 ff.); *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 6.

Mit dem Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie am 22.12.2000 war ein streng detaillierter Zeitplan verbunden.[83] Prominenteste Frist ist dabei das Erreichen eines guten Gewässerzustands bis zum 22.12.2015. Die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie waren gemäß Art. 24 Abs. 1 WRRL bis zum 22.12.2003 in nationales Recht umzusetzen. Die sich daran anschließende Bestandsaufnahme gemäß Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit den Anhängen II und III WRRL musste bis zum 22.12.2004 abgeschlossen sein. Nach Art. 5 Abs. 2 WRRL musste diese spätestens am 22.12.2013 aktualisiert sein und soll dann alle sechs Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Sodann musste gemäß Art. 13 WRRL bis zum 22.12.2009 für jede Flussgebietseinheit erstmals ein Bewirtschaftungsplan aufgestellt werden, der spätestens am 22.12.2015 überprüft werden musste und ebenfalls alle sechs Jahre überprüft und aktualisiert werden soll. Entsprechende Fristen wurden auch für die Aufstellung der Maßnahmenprogramme nach Art. 11 WRRL festgelegt. Die Fristen zur Fortschreibung und Überprüfung der Planungsinstrumente finden sich auf nationaler Ebene in § 84 WHG.[84] Zu beachten sind die damit in Verbindung stehenden Fristen zur Anhörung der Öffentlichkeit, die sich aus Art. 14 WRRL ergeben, und nunmehr durch § 83 Abs. 4 und § 85 WHG geregelt sind.[85]

Konnte der gute Zustand eines Gewässers nicht bis zum 22.12.2015 erreicht werden, durfte dies grundsätzlich über eine höchstens zweimalige Fristverlängerung von sechs Jahren gerechtfertigt sein. Danach sind gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG die Bewirtschaftungsziele bis zum 22.12.2021 und endgültig bis zum 22.12.2027 zu erreichen. Etwas Anderes kann sich zum Beispiel aus Umständen ergeben, die aus den natürlichen Gegebenheiten resultieren. Welche Auswirkungen die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach den §§ 29 bis 31 WHG auf die Fristsetzung haben und welche entsprechenden Begründungs-, Kontroll- und Dokumentationspflichten damit verbunden sind, wird in den entsprechenden Kapiteln dieser Arbeit näher erörtert.[86]

---

83 Eine tabellarische Übersicht hierzu gibt *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 5. S. hierzu auch *Köck*, ZUR 2009, 227 (230 ff.).

84 S. hierzu auch Kapitel 2.4.

85 S. hierzu auch Kapitel 2.5.

86 Zur Ausnahme nach § 29 WHG s. Kapitel 2.3.2 und zur Ausnahme nach § 30 WHG s. Kapitel 2.3.3. Die Ausnahmen nach § 31 WHG werden in den Kapiteln 4 und 5 vertiefend dargestellt.

Festzuhalten ist, dass das bis zur Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie bestehende Gewässerschutzrecht einer Neuordnung bedurfte. Diesem Erfordernis ist der europäische Gesetzgeber mit der Wasserrahmenrichtlinie und der sie ergänzenden Tochterrichtlinien nachgekommen. Aufgrund der für die Mitgliedstaaten damit verbundenen einschneidenden Neuerungen wurde der Umsetzungsprozess durch die CIS-Gruppe begleitet und unterstützt. Auf nationaler Ebene fördert die LAWA die einheitliche Umsetzung. Mit Erlass der Wasserrahmenrichtlinie war ein strenger Zeitplan verbunden, an dessen Fristen sich die Mitgliedstaaten halten mussten und müssen. Eine der wichtigsten Reformen durch die Wasserrahmenrichtlinie war die Einführung verbindlicher Bewirtschaftungsziele auf nationaler Ebene, die im nachfolgenden Kapitel näher erörtert werden.

2.2 Bewirtschaftungsziele

Die rechtsverbindlichen Bewirtschaftungsziele im Wasserhaushaltsgesetz finden sich in den §§ 27, 44 und 47 WHG wieder. Sie gehen auf die Bestimmungen zu den eigentlichen Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 WRRL zurück. Die Bewirtschaftungsziele konkretisieren die Bewirtschaftungsgrundsätze der §§ 1 und 6 WHG.[87] Bei den Vorschriften der §§ 27, 44 und 47 WHG handelt es sich um die Neuregelungen und Zusammenfassung der §§ 25a und 25b, 33a und 32c WHG a.F., die die damaligen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht transformierten.[88] Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie und damit die Bewirtschaftungsziele im Wasserhaushaltsgesetz selbst sind zugleich sehr differenziert.[89]

Die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer sind in § 27 WHG geregelt. Gemäß §§ 27 Abs. 1 Nr. 1 und 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG sind oberirdische Gewässer und das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass eine Verschlech-

---

87 BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 17; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 1; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 7.

88 S. auch BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 17 ff.; BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 59, 64f.

89 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 9. S. hierzu auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 4, der die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zutreffend als „Konglomerat überwiegend nichtssagender, redundanter und pleonastischer Begrifflichkeiten und Erläuterungen" bezeichnet und auf die Ausführungen der Richtlinienanhänge verweist. Die Vorschriften zu den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie stellen in der Tat eine Aneinanderreihung von Bestimmungen dar, deren Verständnis sich erst durch entsprechende Definitionen und Erläuterungen in den Anhängen ergibt.

terung ihres Zustands vermieden wird (Verschlechterungsverbot). Daneben musste gemäß der §§ 27 Abs. 1 Nr. 2 und 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG bis zum 22.12.2015 ein guter Zustand aller Gewässer erreicht werden (Erhaltungs- und Verbesserungsgebot). Darüber hinaus ist gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. 1 iv) WRRL die Verpflichtung zur schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung von Oberflächengewässern durch prioritäre Stoffe und die Einleitung, Emission und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen. Zusätzlich besteht für das Grundwasser entsprechend § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG die Verpflichtung, signifikante und andauernde Trends einer Steigerung der Schadstoffkonzentration aufgrund menschlicher Tätigkeiten zu ermitteln und umzukehren.

Handelt es sich um ein als künstlich oder erheblich verändert eingestuftes Gewässer, gelten für dieses spezifische Bewirtschaftungsziele, die in § 27 Abs. 2 WHG gesondert aufgeführt werden.[90] Die Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer erfolgt aufgrund strenger Kriterien gemäß § 28 WHG. Dabei handelt es sich um eine eigene Wasserkörperkategorie mit eigenen Zielsetzungen.[91]

Bezüglich der Bewirtschaftungsziele für Küstengewässer wird in § 44 WHG auf jene für oberirdische Gewässer in § 27 WHG verwiesen, sodass kein gesondertes Kapitel zu den Küstengewässern vorliegt.

Es wird deutlich, dass mithilfe der Bewirtschaftungsziele ein dreistufiges Vorgehen verfolgt wird: Mithilfe des Verschlechterungsverbots soll eine Zustandsverschlechterung vermieden und im Rahmen des Erhaltungsgebots ein bereits bestehender guter Zustand erhalten sowie nach dem Verbesserungsgebot ein noch nicht erreichter guter Zustand durch entsprechende Maßnahmen herbeigeführt werden.[92]

---

90 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 9. S. auch *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 6f.

91 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 10; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 17. S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.2.

92 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 8. An dieser Stelle kann bereits vorweg genommen werden, dass das beschriebene dreistufige Vorgehen zwar angenommen werden kann, dieses jedoch nicht im Sinne von drei separaten Ver- oder Geboten ausgestaltet ist. Vielmehr ergibt sich das Erhaltungsgebot aus dem Verschlechterungsverbot und ist diesem immanent. S. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 2.2.2 a.E., m.w.N.

In den folgenden Kapiteln sollen, nach grundsätzlichen Vorbemerkungen zu den unterschiedlichen Begriffen des Gewässers innerhalb der Wasserrahmenrichtlinie und dem Wasserhaushaltsgesetz, die Bewirtschaftungsziele des Wasserhaushaltsgesetzes näher dargestellt werden. Dafür ist ein Rückgriff auf die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie immer wieder erforderlich. Obwohl das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot sowohl in der Wasserrahmenrichtlinie als auch im Wasserhaushaltsgesetz stets an zweiter Stelle, nach dem Verschlechterungsverbot, genannt wird, handelt es sich dabei um die „zentrale Qualitätsvorgabe der Wasserrahmenrichtlinie, um die sich alle anderen Vorschriften ranken und an dem sie sich zu messen haben".[93] Daneben sind vor allem im Rahmen des Erhaltungs- und Verbesserungsgebots wiederum zahlreiche Definitionen vorzunehmen, die Voraussetzungen für das Verständnis der Problematik sind. Aus diesen Gründen sollen die Erläuterungen zum Bewirtschaftungsziel des Erhaltungs- und Verbesserungsgebots vorangestellt werden.

2.2.1 Unterschiedliche Begriffe des Gewässers

Die Umsetzung der Umweltziele in die Bewirtschaftungsziele des Wasserhaushaltsgesetzes unterliegt einer anderen strukturellen Einteilung als der Wasserrahmenrichtlinie. Während die Wasserrahmenrichtlinie eine maßgebliche Zweiteilung in Oberflächengewässer und Grundwasser vornimmt, wurde diese in die beibehaltene Dreiteilung des Wasserhaushaltsgesetzes in oberirdische Gewässer, Küstengewässer und Grundwasser überführt.[94] Dieses Vorgehen ist insbesondere für die unterschiedlichen Begriffe des Gewässers innerhalb der Vorschriften maßgeblich.

Die Regelungen der §§ 27 bis 31 WHG beziehen sich auf „oberirdische Gewässer"[95]. Diese definiert § 3 Nr. 1 WHG als „das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild abfließende Wasser".[96] Die Wasserrahmenrichtlinie wiederum bezieht sich in Art. 4 Abs. 1

---

93 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 11.

94 BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 12; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 3 Rn. 58.

95 Der Begriff der „oberirdischen Gewässer" wird zum Beispiel in § 2 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Nr. 1, 2, 4 bis 6, 9, 13, 14, § 7 Abs. 5, § 27, § 28, § 31 Abs. 1 und 2, § 82 Abs. 6 Satz 1 sowie in § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 WHG u.a. verwendet.

96 Vertiefend hierzu s. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 3 Rn. 4 ff.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 3 ff.; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 3 Rn. 4 ff. u.a.

lit. a WRRL auf „Oberflächengewässer“[97], die gemäß Art. 2 Nr. 1 WRRL „die Binnengewässer, mit Ausnahme des Grundwassers sowie die Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei auch im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer“ umfassen sollen. Das Wasserhaushaltsgesetz kennt keinen entsprechenden Überbegriff für Binnengewässer, Übergangsgewässer und Küstengewässer.[98] Insofern handelt es sich bei den „oberirdischen Gewässern“ nach dem Wasserhaushaltsgesetz nur um einen Teil der „Oberflächengewässer“ nach der Wasserrahmenrichtlinie.[99] Während die Übergangsgewässer den oberirdischen Gewässern des Wasserhaushaltsgesetzes zugeordnet werden, sind die Küstengewässer in den §§ 43 ff. WHG gesondert geregelt.[100] Dieser Umstand ist der Dreiteilung innerhalb des Wasserhaushaltsgesetzes geschuldet.

Der Überbegriff „Oberflächengewässer“ wird in der Wasserrahmenrichtlinie jedoch nur innerhalb allgemeiner Aussagen verwendet.[101] Bezugsgröße für die Umweltziele sind die Oberflächenwasserkörper[102] oder Grundwasserkörper[103]. Das heißt, diese stellen die eigentlichen Bewirtschaftungseinheiten dar.[104] Gemäß Art. 2 Nr. 10 WRRL ist ein Oberflächenwasserkörper „ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers“. Hierzu werden in der Definition Seen, Speicherbecken, Ströme, Flüsse oder Kanäle sowie deren Teilabschnitte, Übergangsgewässer oder Küstengewässerstreifen als Beispiele aufgeführt. Das Wasserhaushaltsgesetz übernimmt zwar den Begriff des Wasserkörpers in § 3 Nr. 6 und Nr. 8 WHG, verwendet

---

97 Der Begriff der „Oberflächengewässer“ wird zum Beispiel in Art. 2 Nr. 1, 5, 7, 10, 17, 18, 21, 24, 27, 36, 38 lit. b und als Oberbegriff in Art. 4 Abs. 1 lit. a, Abs. 5 lit. b, Art. 5, Art. 6, Art. 8, Art. 10 sowie in Art. 11 WRRL u.a. verwendet.

98 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 2.

99 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 2.

100 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 3.

101 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 5.

102 Der Begriff der „Oberflächenwasserkörper“ wird zum Beispiel in Art. 2 Nr. 10, 6, 8, 9, 17, 18, 22 und 24, Art. 4 Abs. 1 lit. a i) und ii), Abs. 3, Abs. 7 (Art. 4 Abs. 6 WRRL verwendet den übergreifenden Begriff der „Wasserkörper“) sowie in Punkt 1.1 Anhang II WRRL u.a. verwendet.

103 Der Begriff der „Grundwasserkörper“ wird zum Beispiel in Art. 2 Nr. 12, 19, 20, 25 bis 27, Art. 4 Abs. 1 lit. b i) und ii), Art. 4 Abs. 7, Art. 11 Abs. 3 lit. f sowie innerhalb Punkt 2 Anhang II WRRL verwendet.

104 *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (106).

diesen allerdings auch nur innerhalb dieser Vorschrift.[105] Das heißt, die Reglungen der Bewirtschaftungsziele in den §§ 27 bis 31 WHG beziehen sich nur auf oberirdische Gewässer, Küstengewässer und Grundwasser.[106] Ein Wasserkörper bezeichnet nach § 3 Nr. 6 WHG „einheitliche und bedeutende Abschnitte eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers (Oberflächenwasserkörper) sowie abgegrenzte Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter (Grundwasserkörper)". Dabei handelt es sich um die gebündelte Umsetzung der in Art. 2 Nr. 10 WRRL definierten „Oberflächenwasserkörper" und der in Art. 2 Nr. 12 WRRL definierten „Grundwasserkörper". Damit wurde die europarechtliche Zweiteilung in die nationale Dreiteilung der Gewässer überführt.[107]

Besonders hervorzuheben ist, dass es sich bei einem Oberflächenwasserkörper also um einen einheitlichen und bedeutenden Gewässerabschnitt handeln soll.[108] Diese Voraussetzungen dienen dazu, einem Gewässerabschnitt vergleichbare und zusammenhängende natürliche und zivilisatorisch geprägte Merkmale zuzuordnen, die zudem für einen praktikablen Vollzug in größtmögliche Bewirtschaftungsabschnitte gefasst werden sollen.[109] Mit anderen Worten muss ein Oberflächenwasserkörper einer bestimmten Gewässerkategorie und einem bestimmten Gewässertyp mit identischem Zustand angehören.[110] Die Definition des „Wasserkörpers" im Wasserhaushaltsgesetz bezieht sich auf § 2 Abs. 1 Satz 2 WHG, nach dem das Wasserhaus-

---

105 *Guckelberger*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.1.2016, § 3 Rn. 17; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 3 Rn. 60; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 7; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (73); *Elgeti*, W+B 2012, 15 (18). S. auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 47, 60, der darauf hinweist, dass die Definition des „Wasserkörpers" im Wasserhaushaltsgesetz somit entbehrlich gewesen wäre. Insofern ist die vom Gesetzgeber angestrebte Rechtsvereinfachung mithilfe der zahlreichen Begriffsbestimmungen nicht erfolgt. S. hierzu BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 53.

106 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 7.

107 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 3 Rn. 59.

108 S. hierzu auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 2 – Identification of Water Bodies, 2003, 5 ff.; *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 10 ff.

109 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 48; *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 11.

110 *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (107).

haltsgesetz auch für Teile der Gewässer gilt.[111] Auf die Größe der Gewässerausdehnung oder Ländergrenzen kommt es für einen Wasserkörper nicht an.[112] Somit können für Teile eines Gewässers unterschiedliche Bewirtschaftungsziele (für den jeweiligen Wasserkörper innerhalb des Gewässers) festgelegt werden.[113] Dieses Verständnis folgt auch schon aus der Definiton nach Art. 2 Nr. 10 WRRL. Folglich kommen als Begrenzung eines Wasserkörpers bei Fließgewässern zum Beispiel Zusammenflüsse oder Verbauungen infrage.[114] Bei Küstengewässern können Sunde, Bodden oder Haffe einen solchen Abschnitt begründen.[115] Demgegenüber kann es aber auch möglich sein, dass ein gesamtes stehendes Gewässer auch nur einen Wasserkörper darstellt.[116]

Bei einem Grundwasserkörper handelt es sich gemäß Art. 2 Nr. 12 WRRL um „ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter".[117] Zur Abgrenzung der Grundwasserkörper waren zunächst die Grundwasserleiter zu ermitteln. Da das Wasserhaushaltsgesetz den „Grundwasserleiter" nicht definiert, ist ein Rückgriff auf Art. 2 Nr. 11 WRRL notwendig. Danach muss ein Grundwasserleiter eine hinreichende Permeabilität und Porosität aufweisen, aufgrund derer ein nennenswerter Grundwasserstrom möglich ist oder eine erhebliche Grundwasserentnahme vorgenommen werden kann. Ähnlich den Anforderungen bei Oberflächenwasserkörpern sollte ein Grundwasserkörper eine homogene Einheit darstellen, innerhalb derer ein einheitlicher Gewässerzustand bestimmt werden kann.[118]

Die Bedeutung der unterschiedlichen Terminologie des Gewässers ist allerdings durch die Regelungen der Oberflächengewässerverordnung hinfäl-

---

111 S. auch BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 15, nach dem „sinngemäß der Begriff ‚Wasserkörper' nach der WRRL aufgegriffen" werden sollte sowie BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 53.

112 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 51.

113 *Knopp*, ZUR 2001, 368 (370).

114 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 51.

115 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 51.

116 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 51.

117 S. hierzu auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 2 – Identification of Water Bodies, 2003, 15 ff.; *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 32 ff.

118 *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 33.

lig.[119] Wie in diesem Kapitel bereits erläutert, stellt das Wasserhaushaltsgesetz den konkreten Bezug zum Wasserkörper außerhalb der entsprechenden Definition nicht wieder her. Maßgeblich für die Anwendung der Wasserrahmenrichtlinie sind insbesondere deren Bestimmungen in den Anhängen II und V WRRL, die sich an den Wasserkörpern orientieren. Zwar wurden die Regelungen der Umweltziele im Wasserhaushaltsgesetz umgesetzt, jedoch sind die wasserkörperbezogenen Konkretisierungen der Anhänge II und V WRRL in der Oberflächengewässerverordnung wiederzufinden.[120] Erst diese Konkretisierungen in den Anhängen haben sich zwingend an den Wasserkörpern auszurichten. Da die Oberflächengewässerverordnung ebenfalls auf den Wasserkörper abstellt, kommt sie diesen Vorgaben entsprechend nach. Das heißt, auch wenn die Begriffe des Wasserhaushaltsgesetzes, also die oberirdischen Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser maßgeblich sein sollen, ist im Rahmen der Bewirtschaftung derselben eine wasserkörperbezogene Beurteilung notwendig, die mithilfe der Bestimmungen der Oberflächengewässerverordnung vollzogen wird.[121] Dies gilt auch für das Grundwasser innerhalb des Wasserhaushaltsgesetzes, das aber letztlich als Grundwasserkörper in der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserverordnung beurteilt wird. Der Definitionskatalog in § 3 WHG ist aus Art. 2 WRRL insofern nur unzureichend übernommen worden.

Die Bewirtschaftungsziele ohne Rückgriff auf die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erläutern, ist nicht möglich. Auch wird in den folgenden Kapiteln deutlich, dass ein Rückgriff auf die Definitionen der Wasserrahmenrichtlinie vor allem bezüglich eines guten Zustands immer wieder erforderlich ist.

---

[119] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 8, 11. S. hierzu auch *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 2, die Bewirtschaftungsziele würden sich auch so – ohne es ausdrücklich zu erwähnen – auf den Wasserkörper beziehen.

[120] So schon *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 8 für die Oberflächengewässerverordnung von 2011 (s. Fußnote 74). Etwas anderes ergibt sich im Übrigen auch nicht für die aktuell geltende Oberflächengewässerverordnung von 2016 (s. Fußnote 77). Zur Einstufung nach der aktuell geltenden Oberflächengewässerverordnung s. Kapitel 2.2.2.1 und 2.2.2.2.

[121] So schon *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 10 für die Oberflächengewässerverordnung von 2011. Etwas anderes ergibt sich im Übrigen auch nicht für die aktuell geltende Oberflächengewässerverordnung von 2016, s. hierzu Fußnote 120.

2.2.2 Erhaltungs- und Verbesserungsgebot

Das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot gilt für alle Gewässerarten der verschiedenen Kategorien im Wasserhaushaltsgesetz. Während das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot für oberirdische Gewässer in § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG aufgeführt wird, gilt es auch für künstliche oder erheblich veränderte oberirdische Gewässer nach § 27 Abs. 2 Nr. 2 WHG. Bei dem Verbesserungsgebot nach § 27 Abs. 2 Nr. 2 WHG für künstliche oder erheblich veränderte oberirdische Gewässer handelt es sich allerdings um ein relativiertes Ziel und an die Stelle des Zustandsbegriffs tritt damit das Potenzial.[122] Die Bewirtschaftungsziele für Küstengewässer werden mithilfe eines Verweises in § 44 Satz 1 WHG auf die der §§ 27 bis 31 WHG festgelegt, sodass die Ausführungen zu den oberirdischen Gewässern entsprechend gelten. Eine Einschränkung besteht nur insoweit, dass gemäß § 44 Satz 2 WHG seewärts der Linie nach § 7 Abs. 5 Satz 2 WHG die §§ 27 bis 31 WHG nur für einen guten chemischen Zustand gelten. Das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot für Grundwasser legt § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG fest.

Die Einzelheiten der jeweiligen Erhaltungs- und Verbesserungsgebote der entsprechenden Gewässerkategorie, die sich aus den damit verbundenen guten Zuständen ergeben, werden in den nachfolgenden Kapiteln näher erläutert. Hierzu werden insbesondere in Kapitel 2.2.2.1 einige grundsätzliche Inhalte ausgeführt, die für das Verständnis der nachfolgenden Kapitel erforderlich sind. Das Erreichen eines guten Zustands oder eines guten Potenzials ist vor allem für die Erstellung der Maßnahmenprogramme gemäß § 82 WHG ausschlaggebend. Liegt der gute Zustand oder das gute Potenzial nicht vor, müssen entsprechende Maßnahmen festgelegt und ergriffen werden.

Während nach dem Verbesserungsgebot also ein guter Zustand des Gewässers erreicht werden soll, ist ein einmal erreichter guter Zustand nach dem Erhaltungsgebot auch aufrechtzuerhalten. Dieses Erhaltungsgebot ist insoweit allerdings nur von deklaratorischem Charakter, da sich dies bereits aus dem Verschlechterungsverbot in § 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 und § 47

[122] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 6. S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.2.

Abs. 1 Nr. 1 WHG ergibt.[123] Ein guter Zustand muss somit schon aus Gründen des Verschlechterungsverbots erhalten werden.

2.2.2.1 Der gute Zustand oberirdischer Gewässer

Das Verbesserungsgebot für oberirdische Gewässer, die nicht als künstliche oder erheblich veränderte Gewässer nach § 28 WHG eingestuft sind, ist in § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG geregelt. Danach sind oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, um einen „guten ökologischen und guten chemischen Zustand" zu erreichen oder zu erhalten. Damit setzt § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG nicht nur die Vorschrift des Art. 4 Abs. 1 lit. a ii) WRRL um, sondern nimmt auch auf die Definition eines „guten Zustands" des Art. 2 Nr. 18 WRRL Bezug, da eine verständliche Definition nicht im Wasserhaushaltsgesetz vorhanden ist und insoweit § 3 Nr. 8 WHG nicht weiterhilft.[124] Zwar definiert § 3 Nr. 8 WHG den „Gewässerzustand", jedoch erweist sich diese Bestimmung als bloße Aufzählung der Zustände der verschiedenen Gewässer. Welche Zustände dabei welchen Gewässern zuzuordnen sind, wird nicht näher ausgeführt. Ein Rückgriff auf die Wasserrahmenrichtlinie ist damit für die korrekte Rechtsanwendung unentbehrlich. Nach Art. 2 Nr. 18 WRRL ist der „gute Zustand des Oberflächengewässers" ein zumindest guter ökologischer und guter chemischer Zustand. Eine entsprechende Definition enthält das Wasserhaushaltsgesetz nicht noch einmal gesondert. Dass sich der Zustand eines Oberflächengewässers aus dem ökologischen und chemischen Zustand ergibt, für den der jeweils schlechtere Wert ausschlaggebend sein soll, folgt aus Art. 2 Nr. 17 WRRL. Es ist daher ein guter Gesamtstatus erforderlich.[125]

Die Ermittlung eines guten ökologischen und eines guten chemischen Zustands wird weder innerhalb des Textes des Wasserhaushaltsgesetzes noch der Wasserrahmenrichtlinie selbst näher konkretisiert.[126] Das liegt daran, dass ein komplexes System zur Bewertung und Einstufung der unterschiedlichen Gewässerkategorien herangezogen werden muss. Besondere Bedeu-

---

123 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 15. Zustimmend: *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 14; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 45; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 104; *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1521) u.a. S. auch Kapitel 3.4.5.1.

124 S. auch Fußnote 105.

125 *Albrecht*, NuR 2010, 607 (608).

126 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 16.

tung kommt dabei den Anhängen II und V WRRL zu. Erst diese Anhänge erlauben es, die Vorschriften zu den Umweltzielen zu erschließen und zu vollziehen.[127] Die Regelungen dieser ausschlaggebenden Anhänge finden sich nunmehr in der Oberflächengewässerverordnung wieder, die sich im Übrigen ebenfalls zahlreicher Verweise auf umfangreiche Anlagen zum eigentlichen Gesetzestext bedient.

Nach der ersten Einstufung eines Gewässers ist vor allem die Überwachung des Zustands ausschlaggebend für zukünftige Einstufungsentscheidungen. Die Überwachung selbst ist hierzu in § 10 in Verbindung mit Anlage 10 OGewV geregelt. Anforderungen an diese Überwachung regelt § 9 in Verbindung mit Anlage 9 OGewV.[128]

2.2.2.1.1 Ermittlung des guten ökologischen Zustands

Das Wasserhaushaltsgesetz setzt die Kenntnis des Begriffs „ökologischer Zustand" voraus, ohne diesen näher zu konkretisieren. Auch die Oberflächengewässerverordnung sieht keine selbstständige Definition des ökologischen Zustands innerhalb § 2 OGewV, in dem Begriffsbestimmungen vorangestellt werden, vor. Unter diesen Umständen muss auf die Definitionen der Wasserrahmenrichtlinie zurückgegriffen werden.

Nach Art. 2 Nr. 21 WRRL beschreibt der „ökologische Zustand" die Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme. Ein „guter ökologischer Zustand" ergibt sich dabei gemäß Art. 2 Nr. 22 WRRL aus der entsprechenden Einstufung dieses Zustands nach Anhang V WRRL. Auf nationaler Ebene ist hierfür die Vorschrift des § 5 OGewV ausschlaggebend. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 OGewV richtet sich diese Einstufung nach den Qualitätskomponenten der Anlage 3 OGewV. Anlage 3 OGewV enthält die für die Einstufung des ökologischen Zustands von Oberflächenwasserkörpern maßgeblichen Qualitätskomponenten. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 OGewV kann die Einstufung des ökologischen Zustands dabei innerhalb fünf verschiedener Zustandsklassen erfolgen. Diese werden nach den Bewertungskriterien gemäß Anlage 4 Tabelle 1 bis 5 OGewV in die Zustandsklassen sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend und schlecht unterteilt.

---

127 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 9.

128 Weitere Überwachungsanforderungen ergeben sich insbesondere aus den §§ 11 und 15 OGewV.

Bevor eine solche Einstufung des Oberflächenwasserkörpers erfolgen kann, wird dieser anhand der Kriterien nach § 3 Satz 1 in Verbindung mit Anlage 1 OGewV einer entsprechenden Kategorie nach Nr. 1 (Flüsse, Seen, Übergangsgewässer, Küstengewässer) zugeordnet und anschließend nach Anlage 1 Nr. 2 OGewV typisiert.[129] Für die verschiedenen Gewässertypen müssen sodann gemäß Anlage 1 Nr. 3 OGewV typspezifische Referenzbedingungen festgelegt werden, die einem sehr guten ökologischen Zustand entsprechen und einem potenziell natürlichen Zustand, also dem zukünftigen Zustand ohne menschliche Einwirkung.[130] Referenzwert für die Einstufung ist daher immer der sehr gute Zustand, da die anderen Zustandsklassen mittels entsprechend hoher Abweichungen von diesem festgelegt werden.[131]

Aufgrund dieser Typisierung kann nun, mithilfe der typspezifischen Anforderungen an einen See, Fluss, ein Übergangs- oder Küstengewässer, hinsichtlich der noch weiter zu konkretisierenden biologischen,[132] hydromorphologischen[133] sowie chemischen und allgemeinen physikalisch-chemisch-

---

129 S. hierzu auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 20 ff. für die Oberflächengewässerverordnung von 2011, was auch für die Oberflächengewässerverordnung von 2016 gilt, s. hierzu auch Fußnote 120. § 3 OGewV wurde insofern nur in zeitlicher Hinsicht im Vergleich zur Oberflächengewässerverordnung von 2011 aktualisiert. Anlage 1 der aktuellen Oberflächengewässerverordnung entspricht im Wesentlichen der Oberflächengewässerverordnung von 2011. Während Nr. 1 und 3 der Anlage 1 unverändert übernommen wurden, erfolgten in Nr. 2 geringfügige begriffliche Klarstellungen, s. hierzu auch BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 90, 95. Zum Vorgehen mithilfe der Anhänge der Wasserrahmenrichtlinie s. *Albrecht*, NuR 2010, 607 (608). Aufgrund der Übernahme der Anhänge in die Anlagen der Oberflächengewässerverordnung kann für diese wiederum nichts anderes gelten.

130 BR-Drs. 153/11 vom 17.3.2011, 78. So auch *SRU* (Hrsg.), Umweltgutachten, 2004, Rn. 378; *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (80, Fußnote 48). Vertiefend hierzu s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 10 – River and Lakes – Typology, Reference Conditions and Classification Systems, 2003; *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (109 ff.).

131 *Albrecht*, NuR 2010, 607 (608); *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (112f.); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 28. Dass dies auch für die aktuelle Oberflächengewässerverordnung gilt, wurde bereits in Fußnote 129 erläutert.

132 Für einen Fluss zum Beispiel die Einzelkomponenten: Phytoplankton, Makrophyten/Phytobenthos und Fischfauna. S. auch Anlage 3 Nr. 1 OGewV.

133 Für einen Fluss zum Beispiel die Einzelkomponenten: Wasserhaushalt, Durchgängigkeit und Morphologie. S. auch Anlage 3 Nr. 2 OGewV.

en[134] Qualitätskomponenten, eine Einstufung des ökologischen Zustands erfolgen. Ein „guter Zustand" liegt gemäß Anlage 4 Tabelle 1 OGewV dann vor, wenn die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten des Oberflächengewässertyps oberirdischer Gewässer geringe anthropogene Abweichungen anzeigen und nur gering von den Werten abweichen, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse des betreffenden Oberflächengewässertyps, also den Referenzbedingungen des sehr guten Zustands, vorliegen. Um europaweit einheitliche Bewertungen dieser biologischen Qualitätskomponenten mittels nationaler Bewertungsmethoden zu gewährleisten, erfolgte ein Interkalibrierungsprozess.[135] Die Interkalibrierung sollte es im Ergebnis ermöglichen, dass ein und derselbe Gewässerabschnitt von jedem Mitgliedstaat gleich eingestuft würde. Diese Vergleichbarkeit der Klassengrenzen war deshalb erforderlich, weil mit einer Einstufung unterhalb des guten Zustands entsprechende Maßnahmen verbunden sind.[136] Die Grenzwerte der Mitgliedstaaten finden sich im Interkalibrierungsbeschluss[137] der Kommission, der nunmehr in Anlage 5 der Oberflächengewässerverordnung wiederzufinden ist.[138] Die in Anlage 5 OGewV genannten Bewertungsverfahren und Grenzwerte sind gemäß § 5 Abs. 3 OGewV bei der Einstufung des ökologischen Zustands anzuwenden.[139]

Die biologischen, hydromorphologischen sowie chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten bestehen gegebenen-

---

134 Für einen Fluss umfassen die chemischen Qualitätskomponenten zum Beispiel die Einzelkomponenten: synthetische und nichtsynthetische Schadstoffe in Wasser, Sedimenten oder Schwebstoffen. Die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten für einen Fluss sind zum Beispiel die Einzelkomponenten: Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt und Nährstoffverhältnisse. S. auch Anlage 3 Nr. 3 OGewV.

135 S. hierzu *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 6 – Towards a Guidance on Establishment of the Intercalibration Network and the Process on the Intercalibration Exercise, 2003; *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (121 ff.); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 62.

136 *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (121).

137 Beschluss 2013/480/EU der Kommission vom 20.9.2013 zur Festlegung der Werte für die Einstufung des Überwachungssystems des jeweiligen Mitgliedstaats als Ergebnis der Interkalibrierung gemäß der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/915/EG (2013/480/EU), ABl. EU Nr. L 266 vom 8.10.2013, 1.

138 BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 96.

139 Vertiefend hierzu s. auch BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 96 ff. Zu den Qualitätskomponenten s. Fußnote 141.

falls aus Komponentengruppen, die Einzelkomponenten zusammenfassen, welche sich wiederum aus verschiedenen Parametern zusammensetzen. Mit anderen Worten, die biologischen Qualitätskomponenten bestehen aus Einzelkomponenten, die wiederum in Gruppen zusammengefasst sein können. Zur Berechnung dieser Einzelkomponenten werden verschiedene Parameter herangezogen. So werden zum Beispiel gemäß Anlage 3 Nr. 1 OGewV die biologischen Qualitätskomponenten in zwei Komponentengruppen (Gewässerflora und Gewässerfauna) eingeteilt. Die Komponentengruppe der Gewässerfauna unterteilt sich in die Einzelkomponenten benthische wirbellose Fauna und in die Fischfauna. Die Einzelkomponente der Fischfauna setzt sich wiederum aus den Parametern Artenzusammensetzung, Artenhäufigkeit und Altersstruktur zusammen. Auch wenn die Einzelkomponente der Fischfauna für die Gewässerkategorie der Flüsse, Seen und Übergangsgewässer anzuwenden ist, soll sie nicht für Küstengewässer herangezogen werden. Diese spezifischen Bedingungen der Einzelkomponenten sind also für jede Gewässerkategorie und jeden Gewässertyp unterschiedlich.[140] Die biologischen Qualitätskomponenten bestehen mithin aus folgenden Werten in absteigender Reihenfolge, mit immer präziseren Ergebnissen: Komponentengruppe, Einzelkomponente und Parameter. Eine Zusammenfassung in Komponentengruppen erfolgt gemäß Anlage 3 Nr. 2 OGewV nicht für die hydromorphologischen Qualitätskomponenten. Diese setzen sich sofort aus Einzelkomponenten und deren Parametern zusammen. Die chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten bestehen wie-

[140] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 6.

derum aus jeweils einer Komponentengruppe gemäß Anlage 3 Nr. 3 OGewV.[141]

Während die Parameter einer Einzelkomponente verrechnet werden können, dürfen die Einzelkomponenten selbst nicht untereinander verrechnet werden.[142] Die für die Einstufung verantwortliche Bewertung hat somit auf der Ebene der Einzelkomponente und nicht der Parameter zu erfolgen.[143] Liegt eine Zusammenfassung dieser Einzelkomponenten in Komponentengruppen vor, hat dies keine Auswirkungen auf das Ergebnis.

Die konkrete Einstufung des ökologischen Zustands erfolgt nach den in Anlage 4 Tabelle 1 OGewV bezeichneten Bewertungskriterien für die fünf Zustandsklassen. Diese richtet sich nach näherer Maßgabe der Qualitätskomponenten für die jeweilige Gewässerkategorie der Oberflächenwasserkörper

---

141 In *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 7, 14 ff. wird folgendermaßen unterschieden: Biologische/hydromorphologische/chemische und physikalisch-chemische Komponenten werden als „Komponentengruppen" bezeichnet, die sich in „Qualitätskomponenten" unterteilen, die dann wiederum aus einzelnen Parametern bestehen. Die „Qualitätskomponenten" werden aber auch als einzelne Komponenten" bezeichnet (*CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 47). Die Tabelle 1.2.1 des Anhang V WRRL zergliedert die „biologischen Qualitätskomponenten" in „Komponenten". In Anlage 3 der Oberflächengewässerverordnung werden die „biologischen Qualitätskomponenten" (als Oberbegriff) gegebenenfalls in „Qualitätskomponentengruppen" geteilt, die sich in einzelne „Qualitätskomponenten" und deren „Parameter" gliedern. Die Fischfauna ist daher nach *CIS* eine „Qualitätskomponente" oder „einzelne Komponente", nach der Wasserrahmenrichtlinie eine „Komponente", nach der Oberflächengewässerverordnung eine „Qualitätskomponente" innerhalb einer „Qualitätskomponentengruppe". Der Ausdruck der „Qualitätskomponenten" wird hier also sowohl als Oberbegriff als auch für einzelne Werte innerhalb der Komponentengruppen verwendet. Zutreffend ist, dass es sich unter dem Oberbegriff der „biologischen Qualitätskomponenten" um eine Zusammenfassung einzelner „Qualitätskomponenten" handelt. Der Übersichtlichkeit halber wird in dieser Arbeit die im Text bereits verwendete Bezeichnung gewählt („biologische/hydromorphologische/chemische und allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten" bestehend aus gegebenenfalls „Komponentengruppen" bestehend aus „Einzelkomponenten" bestehend aus „Parametern"). Ähnliche Terminologie auch bei *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (75).

142 Dies ergibt sich aus *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 16 ff., 19 Abbildung 3. S. hierzu auch *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (119) sowie *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 18.

143 *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (119).

nach den Tabellen 2 bis 5 der Anlage 4 OGewV. Für die Einstufung des ökologischen Zustands ist nach § 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV die jeweils schlechteste Bewertung einer Einzelkomponente der biologischen Qualitätskomponenten nach Anlage 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 4 OGewV entscheidend. Gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 OGewV sind die hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nur unterstützend heranzuziehen. Ausschlaggebend für die Einstufung eines Wasserkörpers in eine Klasse des ökologischen Zustands sind daher die biologischen Qualitätskomponenten.[144] Die Werte der hydromorphologischen Qualitätskomponenten sind nur für eine Einstufung in die sehr gute Klasse heranzuziehen und die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten ergänzend für eine Einstufung in die Klassen sehr gut und gut.[145] Eine Einstufung in die entsprechend niedrigeren Klassen erfolgt hingegen ausschließlich über die Werte der biologischen Qualitätskomponente, da die Werte der hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente in diesen Bereichen über die biologische Qualitätskomponente als erfüllt gelten.[146] Die explizite Ermittlung ist also nicht mehr notwendig und würde die Einstufung nicht weiter beeinflussen.[147]

Hervorzuheben ist, dass nach § 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV die jeweils schlechteste Bewertung einer Einzelkomponente der biologischen Qualitätskomponenten die Einstufung des ökologischen Zustands bestimmt. Dies sieht auch

---

144 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 8.

145 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 8f.; *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (112).

146 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 8f., 34f.

147 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 8f., 10 Abbildung 1. Im Übrigen sind die Bestimmungen der Sätze 1 und 2 des § 5 Abs. 4 der Oberflächengewässerverordnung von 2011 mit § 5 Abs. 4 Satz 1 und 2 der aktuellen Oberflächengewässerverordnung identisch. Die Anlage 3 Nr. 3.2 (allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten) wurde im Gegensatz zur Oberflächengewässerverordnung von 2011 um die Parameter Eisen, Ammoniak-Stickstoff und Nitrat-Stickstoff erweitert. Daneben erfolgt die Bewertung der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nunmehr nach Anlage 7 OGewV. Neben der neuen Nummerierung wird die ehemalige Anlage 6 der Oberflächengewässerverordnung von 2011 so fortgeführt und wurde um zusätzliche Parameter ergänzt. S. hierzu auch BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 95f., 108. Obige Ausführungen gelten daher entsprechend.

das one-out-all-out-Prinzip vor, nach dem bei Verfehlung einer Einzelkomponente auch die gesamten biologischen Qualitätskomponenten als verfehlt gelten.[148] Dies folgt zudem aus Art. 2 Nr. 17 WRRL, nach dem der schlechteste Wert des ökologischen und chemischen Zustands auch für die Gesamtbewertung entscheidend sein soll.[149] Das heißt, der schlechteste Zustand einer Einzelkomponente ist ausschlaggebend für die letztliche Einstufung der gesamten biologischen Qualitätskomponenten.

Da vor allem die biologischen Qualitätskomponenten die Einstufung des ökologischen Gewässerzustands bestimmen und die hydromorphologischen sowie allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nur unterstützend herangezogen werden, um den guten und sehr guten Zustand abzugrenzen, sind sie von herausragender Bedeutung. Das heißt, die Einstufung eines Gewässers wird letztlich vom schlechtesten Wert einer Einzelkomponente der biologischen Qualitätskomponenten bestimmt.

Hinsichtlich der chemischen Qualitätskomponenten zur Einstufung des ökologischen Zustands ist vom chemischen Zustand klar zu unterscheiden. Die chemischen Qualitätskomponenten im Rahmen des ökologischen Zustands bestehen aus der Komponentengruppe der flussgebietsspezifischen Schadstoffe. Dabei handelt es sich um synthetische und nichtsynthetische Schadstoffe, deren Parameter in Form von Umweltqualitätsnormen in Anlage 6 OGewV aufgeführt sind. Diese sind insofern bedeutend, als § 5 Abs. 5 Satz 1 OGewV bestimmt, dass bei Verfehlung einer dieser Umweltqualitätsnormen der ökologische Zustand höchstens als mäßig einzustufen ist.

Für Stoffe mit überarbeiteten Umweltqualitätsnormen und Umweltqualitätsnormen für neu geregelte Stoffe ist im Zuge der neuen Oberflächengewässerverordnung von 2016 nach § 5 Abs. 5 Satz 2 OGewV wie folgt zu unterscheiden: Die Umweltqualitätsnormen neu geregelter Stoffe und jene, für die die Umweltqualitätsnormen überarbeitet wurden, sind nach Nr. 1 ab dem 22.12.2027 einzuhalten. In den zu aktualisierenden Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen sind die überarbeiteten Umweltqualitätsnormen und Umweltqualitätsnormen erstmals geregelter Stoffe aber bereits zu berücksichtigen. In Nr. 2 des Absatzes wird jedoch ergänzend klargestellt, dass überarbeitete Umweltqualitätsnormen zwar erst ab dem

148 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 38, 19 Abbildung 3.

149 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 39.

22.12.2027 einzuhalten sind. Allerdings gelten bis dahin die Vorgaben der Anlage 5 der Oberflächengewässerverordnung von 2011 fort.[150] Insofern wird an dieser Stelle die bestehende Rechtslage fortgeführt und einer möglichen Regelungslücke abgeholfen.[151] Die überarbeiteten Umweltqualitätsnormen dieser Stoffe sind jedoch erst ab dem 22.12.2027 zwingend einzuhalten.

Festzuhalten ist, dass ein solches Bewertungssystem zur Einstufung des ökologischen Zustands einerseits zur Folge hat, dass nun keine ausschließlich nutzungsbezogenen Qualitätsanforderungen[152] an einzelne Gewässer gestellt werden und nunmehr eine flächendeckende, an ökologischen Kriterien ausgerichtete Bewertung erfolgt.[153] Andererseits kann der gute ökologische Zustand nur anhand des einzelnen Oberflächenwasserkörpers gesondert bestimmt werden.[154] Dies ergibt sich aus den spezifischen Bedingungen jeder Qualitätskomponente für einen bestimmten Gewässertyp einer bestimmten Gewässerkategorie.

2.2.2.1.2 Ermittlung des guten chemischen Zustands

Der gute Zustand eines Oberflächenwasserkörpers ergibt sich neben dem guten ökologischen Zustand auch aus einem guten chemischen Zustand.[155] Wiederum muss zum besseren Verständnis auf die Definitionen der Wasserrahmenrichtlinie zurückgegriffen werden. Nach Art. 2 Nr. 24 WRRL beschreibt der „gute chemische Zustand eines Oberflächengewässers" denjenigen chemischen Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, in dem kein Schadstoff in einer höheren Konzentration als den Umweltqualitätsnormen vorkommt, die in Anhang IX und gemäß Art. 16 Abs. 7 WRRL oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Europäischen Union über Umweltqualitätsnormen auf Unionsebene festgelegt sind. Gemäß Art. 2 Nr. 35 WRRL legen „Umweltqualitätsnormen" die Konzentration eines bestimmten Schadstoffes oder einer bestimmten Schadstoffgruppe fest, die in Wasser, Sedimenten oder Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden dürfen. Dabei handelt es sich folglich

150 S. hierzu auch BT-Drs. 627/15 (Beschluss) vom 18.03.2016, 2.

151 S. hierzu auch BT-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 91.

152 Wie die Qualitätsziele der Rohwasser-, Badegewässer-, Fischgewässer- und Muschelgewässerrichtlinie.

153 *SRU* (Hrsg.), Umweltgutachten, 2004, Rn. 378.

154 *Albrecht*, NuR 2010, 607 (608).

155 S. hierzu auch *SRU* (Hrsg.), Umweltgutachten, 2004, Rn. 380.

um Immissionsgrenzwerte, die als Konzentrationswerte in Wasser, Sedimenten oder Biota gemessen werden.[156] Die Definition der Umweltqualitätsnormen gemäß Art. 2 Nr. 35 WRRL wurde in § 2 Nr. 3 OGewV wörtlich übernommen.

Die für den chemischen Zustand relevanten Umweltqualitätsnormen können sich folglich aus drei verschiedenen Quellen ergeben, namentlich dem Anhang IX, den gemäß Art. 16 Abs. 7 WRRL aufzustellenden Qualitätsnormen für prioritäre Stoffe und aus weiteren einschlägigen unionsweiten Vorschriften.[157] Gemäß Anhang IX WRRL sollen die in den Tochterrichtlinien der Richtlinie 76/464/EWG[158] über den Schutz der Gewässer gegen Ableitungen gefährlicher Stoffe festgelegten Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele als Emissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen der Wasserrahmenrichtlinie gelten. Aufgeführt werden hierzu die Richtlinien über die Ableitung von Quecksilber[159], Cadmium[160], Hexachlorcyclohexan[161] und bestimmter gefährlicher Stoffe[162] sowie die Quecksilberrichtlinie[163]. Die Richtlinie 76/464/EWG wurde von der Richtlinie 2006/11/EG[164] ersetzt. Gemäß

---

156 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 77.

157 S. hierzu auch *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (244); *ders.*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 13f.; *Albrecht*, NuR 2010, 607 (609); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 78 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 11 ff.

158 Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4.5.1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. EWG Nr. L 129 vom 18.5.1976, 23.

159 Richtlinie 82/176/EWG des Rates vom 22.3.1982 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen aus dem Industriezweig Alkalichloridelektrolyse, ABl. EWG Nr. L 18 vom 27.3.1982, 29.

160 Richtlinie 83/513/EWG des Rates vom 26.9.1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen, ABl. EWG Nr. L 291 vom 24.10.1983, 1.

161 Richtlinie 84/491/EWG des Rates vom 9.10.1984 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Ableitungen von Hexachlorcyclohexan, ABl. EWG Nr. L 274 vom 17.10.1984, 11.

162 Richtlinie 86/280/EWG des Rates vom 12.6.1986 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe im Sinne der Liste I im Anhang der Richtlinie 76/464/EWG, ABl. EWG Nr. L 181 vom 4.7.1986, 16.

163 Richtlinie 84/156/EWG des Rates vom 8.3.1984 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen mit Ausnahme des Industriezweigs Alkalichloridelektrolyse, ABl. EWG Nr. L 74 vom 17.3.1984, 49.

164 Richtlinie 2006/11/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.2.2006 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (Kodifizierte Fassung), ABl. EG Nr. L 64 vom 4.3.2006, 52.

Art. 22 Abs. 2 4. Anstrich WRRL wurde die Richtlinie 76/464/EWG zum 22.12.2013 durch die Wasserrahmenrichtlinie aufgehoben.

Daneben sind für die Ermittlung des chemischen Zustands die sich aus Art. 16 Abs. 7 WRRL ergebenden Umweltqualitätsnormen zu berücksichtigen. Nach dieser Vorschrift sollte die Kommission Qualitätsnormen für die Konzentrationen der prioritären Stoffe in Oberflächengewässern, Sedimenten oder Biota vorschlagen. Gemäß Art. 2 Nr. 30 WRRL werden „prioritäre Stoffe" nach Art. 16 Abs. 2 WRRL ermittelt und in Anhang X aufgeführt. Dazu gehören auch die prioritären gefährlichen Stoffe, die nach Art. 16 Abs. 3 und 6 WRRL bestimmt werden und für die Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL ergriffen werden müssen. Diese „gefährlichen Stoffe" sind gemäß Art. 2 Nr. 29 WRRL Stoffe oder Stoffgruppen, die toxisch, persistent und bioakkumulierbar sind und meinen auch sonstige besorgniserregende Stoffe oder Stoffgruppen. Dieser Pflicht ist die Kommission mit der Entscheidung Nr. 2455/2001/EG vom 20.11.2001[165] zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Wasserrahmenrichtlinie nachgekommen. Diese Liste stellt gemäß Art. 16 Abs. 11 WRRL sodann den Anhang X WRRL dar.

Mit der Richtlinie 2008/105/EG[166] über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik wurden die Qualitätsziele für prioritäre Stoffe und bestimmte andere Schadstoffe sodann einer eigenständigen Regelung zugeführt.[167] Mithilfe der UQN-Richtlinie wurde eine übersichtliche und rechtsvereinfachende Zusammenfassung der Umweltqualitätsnormen geschaffen.[168] Die Mitgliedstaaten mussten gemäß Art. 13 Abs. 1 UQN-Richtlinie die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung bis zum 13.7.2010 erlassen. Die UQN-Richtlinie stellt damit eine Tochterrichtlinie und zugleich Konkretisierung der Umweltziele der Wasserrahmenricht-

---

165 Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. EG Nr. L 331 vom 15.12.2001, 1.

166 Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. EG Nr. L 348 vom 24.12.2008, 84.

167 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 11; *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392f.); *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (134). Kritisch und zugleich vertiefend zur UQN-Richtlinie s. *Albrecht*, NuR 2010, 607 (609f.); *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (247f.).

168 *Albrecht*, NuR 2010, 607 (616).

linie dar.[169] Eine erste Änderung der Wasserrahmenrichtlinie und Novellierung der UQN-Richtlinie in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik erfolgte mit der Richtlinie 2013/39/EU.[170] Unter anderem wurden neue Stoffe und Stoffgruppen in die Liste prioritärer Stoffe und somit in Anhang X WRRL aufgenommen (nunmehr 45, zuvor 33) und Umweltqualitätsnormen der bestehenden Liste geändert. Daneben wurde die Liste von Stoffen, für die eine Trendüberwachung erforderlich ist, erweitert. Nähere Angaben enthält insbesondere Art. 2 Nr. 2 RL 2013/39/EU zur Änderung des Art. 3 UQN-Richtlinie. Danach sind insbesondere die Umweltqualitätsnormen für die bestehende Liste prioritärer Stoffe ab dem 22.12.2015 und für die neuen Stoffe ab dem 22.12.2018 anzuwenden. Die Berücksichtigung und Einhaltung dieser Neuerungen sind damit im Bewirtschaftungszyklus 2015 bis 2021 erforderlich.[171] Diese Vorgaben waren nach Art. 3 Abs. 1 RL 2013/39/EU bis zum 14.9.2015 in nationales Recht umzusetzen. Daneben hat die Kommission gemäß Art. 1 Nr. 1 RL 2013/39/EG zur Änderung des Art. 16 Abs. 4 WRRL diese Liste spätestens bis zum 13.9.2017, danach in einem sechsjährigen Turnus, zu überprüfen.

Als dritte Möglichkeit können Umweltqualitätsnormen aufgrund anderer unionsrechtlicher Vorgaben bestehen. Hierunter fallen zum Beispiel die Vorgaben der Richtlinie 91/676/EWG[172] zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.[173]

Die Vorschriften zur Einstufung des chemischen Zustands enthält § 6 OGewV. Danach richtet sich die Einstufung des chemischen Zustands eines Oberflächenwasserkörpers nach den Umweltqualitätsnormen in Tabelle 2 der Anlage 8 OGewV. Diese Tabelle 2 dient der 1:1-Umsetzung von Anhang I Teil A RL 2013/39/EU und führt die ehemaligen drei Tabellen (Um-

---

169 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 11.

170 Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.8.2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, ABl. Nr. L 226 vom 24.8.2013, 1. S. auch *Kern*, NVwZ 2014, 256 (256 ff.); *Heiss*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 184 (184 ff.).

171 S. auch Erwägungsgrund 9 RL 2013/39/EG.

172 Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EWG Nr. L 375 vom 31.12.1991, 1.

173 Hierzu wird darauf hingewiesen, dass die Badegewässerrichtlinie 2006/7/EG und Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG keine zu berücksichtigenden Umweltqualitätsnormen beinhalten, s. *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (244).

weltqualitätsnormen für prioritäre Stoffe, Umweltqualitätsnormen für bestimmte andere Schadstoffe und Umweltqualitätsnormen für Nitrat) der Anlage 7 der Oberflächengewässerverordnung von 2011 in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2013/39/EU zusammen. Auch die bereits erwähnten zwölf neuen prioritären Stoffe sind nunmehr in den Nunmmer 34 bis 45 Anlage 8 Tabelle 2 OGewV wiederzufinden und gemäß Satz 4 ab dem 22.12.2018 zu berücksichtigen.[174]

In diesem Zusammenhang ist auf eine der wesentlichen Neuerungen im Zuge der Oberflächengewässerverordnung von 2016 hinzuweisen: § 7 OGewV ist neu und dient der Umsetzung des bereits erwähnten Art. 3 Abs. 1a der geänderten UQN-Richtlinie. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 OGewV sind die Umweltqualitätsnormen für einen guten chemischen Zustand für Stoffe mit überarbeiteten Umweltqualitätsnormen bis zum 22.12.2021 (gemäß Abs. 1 Satz 2 gelten bis dahin noch die Umweltqualitätsnormen der Anlage 7 der Oberflächengewässerverordnung von 2011) und nach Nr. 2, die Umweltqualitätsnormen erstmals geregelter Stoffe bis zum 22.12.2027 zu erreichen. Die Stoffe mit neuen Umweltqualitätsnormen waren gemäß § 7 Abs. 2 OGewV in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen zum 22.12.2015 bereits zu berücksichtigen. Zudem ist für diese gemäß § 7 Abs. 3 OGewV bis zum 22.12.2018 ein zusätzliches Überwachungsprogramm nach dem neuen § 10 OGewV zu erstellen. Weitere neue Überwachungsanforderungen ergeben sich insbesondere aus Anlage 8 Nr. 3 Satz 3 OGewV. Einen Überblick über die neuen Überwachungs- und Fristvorgaben enthält Anlage 8 Tabelle 1 OGewV.[175]

Verfehlt der Oberflächenwasserkörper eine oder mehrere dieser Umweltqualitätsnormen, ist dieser als nicht gut einzustufen, ansonsten als gut. Dies ergibt sich aus § 6 Satz 2 und Satz 3 OGewV. Im Gegensatz zum ökologischen Zustand eines Oberflächenwasserkörpers ist hier also die Einstufung

---

174 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. auch BT-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 110. Die Berücksichtigung der zwölf neuen Stoffe dient dem Ziel, gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 OGewV bis zum 22.12.2027 einen guten chemischen Zustand zu erreichen. S. hierzu auch BT-Drs. 627/15 (Beschluss) vom 18.03.2016, 3.

175 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. auch BT-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 91, 110. Die Möglichkeit, genannte Fristvorgaben insbesondere der geänderten UQN-Richtlinie durch Rechtsverordnung in nationales Recht umzusetzen, ergibt sich aus § 29 Abs. 1 Satz 2 WHG sowie § 23 Abs. 1 Nr. 13 WHG. S. hierzu auch BT-Drs. 18/2664 (Beschlussempfehlungen und Bericht) vom 25.09.2014, 4. S. auch Fußnote 360.

in lediglich zwei und nicht fünf Zustandsklassen möglich. Hervorzuheben ist, dass es aufgrund der mit der Richtlinie 2013/39/EU verbundenen Änderungen (Umweltqualitätsnormen erstmals geregelter prioritärer Stoffe und überarbeitete Umweltqualitätsnormen für bestehende prioritäre Stoffe) vorkommen kann, dass mit deren Inkrafttreten, ein zuvor guter Zustand, sodann als nicht gut eingestuft wird. Wird eine Umweltqualitätsnorm verfehlt, gilt der chemische Zustand des Wasserkörpers als nicht gut und bereits erreichte Verbesserungen würden verschleiert.[176] Dieser Umstand wurde in Art. 8a Abs. 1 RL 2013/39/EU berücksichtigt und in § 12 Abs. 2 OGewV umgesetzt. Damit ein nicht guter chemischer Zustand allein aufgrund dieser Neuerungen nicht als Verschlechterung und damit als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot missverstanden wird, können die Mitgliedstaaten diesen Umstand zusätzlich kartografisch darstellen.[177] Neben der Karte, die alle Stoffe aufzeigt, können weitere Karten erstellt werden, die die Umweltqualitätsnormen der neuen prioritären Stoffe und überarbeiteter Stoffe, abdecken.[178]

Im Übrigen ist die Bewertung des chemischen Zustands von jener der chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten im Rahmen des ökologischen Zustands zu unterscheiden.[179] Der chemische Zustand wird mithilfe der auf Unionsebene festgelegten Umweltqualitätsnormen bestimmt.[180] Die Stoffe der chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten können dagegen nur regionale Bedeutung haben und sind deshalb ausschließlich im Rahmen des ökologischen Zustands zu ermitteln.[181] Die für den ökologischen Zustand maßgeblichen Stoffe bestimmt Anlage 3 Nr. 3 in Verbindung mit Anlage 6 OGewV, während sich die für den chemischen Zustand entscheidenden Stoffe aus Tabelle 2 der Anlage 8 OGewV ergeben.[182] Im Übrigen steht dieses Bewirt-

---

176 S. auch BT-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 93.

177 Erwägungsgrund 29 RL 2013/39/EG.

178 Erwägungsgrund 29 RL 2013/39/EG.

179 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (243f.); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 38; *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 39. S. auch Kapitel 2.2.2.1.1 a.E.

180 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 10.

181 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 10; *ders.*, ZUR 2009, 242 (244).

182 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (244).

schaftungsziel zwar selbstständig neben dem Umweltziel der Minderung von Schadstoffeinträgen und Phasing-Out-Verpflichtung.[183] Allerdings hat insbesondere die Phasing-Out-Verpflichtung durchaus Auswirkungen auf den chemischen Zustand der Gewässer.[184]

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass es sich nur dann um einen guten Zustand des oberirdischen Gewässers handeln kann, wenn sowohl der ökologische als auch der chemische Zustand mindestens gut sind. Wird der chemische Zustand beispielsweise als nicht gut eingestuft, kann dies auch ein sehr guter ökologischer Zustand nicht ausgleichen. Das Bewirtschaftungsziel nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG würde dennoch verfehlt.

2.2.2.2 Der gute Zustand künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer

Neben dem dargestellten Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer sind dessen Besonderheiten für künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper zu beachten. Gemäß § 27 Abs. 2 Nr. 2 WHG müssen für oberirdische Gewässer, die nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuft wurden, ein gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.

Während das Ziel eines guten chemischen Zustands also beibehalten wird, muss, anstatt eines guten ökologischen Zustands, ein gutes ökologisches Potenzial herbeigeführt werden. Dies stellt kein „absolut niedriges Anforderungsniveau“ dar, aber dennoch ein geringeres als den guten Zustand, da hier nur eine „bestimmte Entwicklungsfähigkeit eines Gewässers“ aufgezeigt wird.[185] Das Potenzial bezieht sich lediglich auf die ökologischen Ei-

---

183 Siehe Kapitel 2.2.4.

184 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 13b.

185 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 18, der vor allem den Potenzialbegriff kritisiert: „Um nun nicht einen solchen schlechteren ökologischen Zustand beim (unschönen) Namen [‚nicht guter ökologischer Zustand‘] nennen zu müssen, wird der insoweit nur euphemistische Begriff des Potenzials instrumentalisiert, um einen minderen, im Einzelnen an anderer Stelle näher definierten Zustand zu umschreiben.“ Zum Potenzialbegriff s. auch *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (746); *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (76, 80f.). S. auch *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1525), der zutreffend auf die, trotz des Potenzialbegriffs, anspruchsvolle Bewirtschaftung künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer hinweist. Eine andere Ansicht vertreten: *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (54f.).

genschaften des betreffenden Gewässers.[186] Dennoch handelt es sich bei künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern und deren gesonderten Bewirtschaftungszielen um eine eigenständige Gewässerkategorie, die insofern spezifische Zielsetzungen verfolgt.[187] Der Potenzialbegriff ist zudem geboten, weil künstliche oder erheblich veränderte Gewässer nicht dem Begriff eines guten ökologischen Zustands zugängig sein sollen. Es wäre nicht zweckmäßig, für diese Gewässer einen anthropogen weitgehend unberührten Referenzzustand festzulegen.[188] Insofern ist es folgerichtig, dass an die Stelle eines guten ökologischen Zustands der eines guten ökologischen Potenzials tritt. Auf den Potenzialbegriff wird noch einmal in Kapitel 2.2.2.2.2 näher eingegangen.

2.2.2.2.1 Ausweisung künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer

Ein „künstliches Gewässer" wird in § 3 Nr. 4 WHG als ein anthropogen geschaffenes oberirdisches Gewässer oder Küstengewässer definiert. Bei einem „erheblich veränderten Gewässer" handelt es sich nach § 3 Nr. 5 WHG um ein oberirdisches Gewässer oder Küstengewässer, das durch physikalische Veränderungen durch den Menschen in seinem Wesen erheblich verändert wurde. Diese Definitionen entsprechen denen in Art. 2 Nr. 8 und 9 WRRL unter Hinzuziehung der Küstengewässer. Für erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper wird in Art. 2 Nr. 9 WRRL allerdings noch ergänzend auf die Bestimmungen des Anhangs II WRRL verwiesen. Die Einstufung eines oberirdischen Gewässers als künstlich oder erheblich verändert ist an die strengen Kriterien des § 28 WHG geknüpft und innerhalb eines gesonderten Einstufungsverfahrens durchzuführen.[189] Die Vorschrift des § 28 WHG setzt die Vorgaben des Art. 4 Abs. 3 WRRL in nationales Recht um.

---

186 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (746).

187 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 6f. S. auch *dies.* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 10.

188 *Knopp*, ZUR 2005, 505 (507); *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (486). S. auch und zugleich vertiefend hierzu *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (211); *ders.*, NuR 2004, 82 (85); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 47, § 28 Rn. 12b, § 30 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 28 Rn. 2. S. auch Kapitel 2.2.2.1.1.

189 Vertiefend hierzu s. Fußnoten 203f.

Für die Ausweisung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer ist ein zweistufiges Vorgehen notwendig.[190] Erstens, muss es sich um ein Gewässer handeln, dessen tatsächliche Eigenschaften den begrifflichen Anforderungen der Nr. 4 und Nr. 5 in § 3 WHG entsprechen.[191] Anschließend sind die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen des § 28 WHG zu prüfen, um das Gewässer als künstlich oder erheblich verändert einzustufen.[192] Ein oberirdisches Gewässer kann insbesondere dann als künstlich oder erheblich verändertes Gewässer eingestuft werden, wenn nach § 28 Nr. 1 WHG die Änderungen der hydromorphologischen Merkmale, die für einen guten ökologischen Gewässerzustand erforderlich wären, signifikante Auswirkungen auf die in lit. a bis f genannten wichtigen „öffentlichen Belange"[193] hätten. Die in lit. a bis f genannten öffentlichen Belange umfassen die Umwelt insgesamt, die Schifffahrt einschließlich der Hafenanlagen, die Freizeitnutzung, Zwecke der Wasserspeicherung, die Wasserregulierung in Form von Hochwasserschutz oder Landentwässerung oder andere ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen. Ausschlaggebend ist an dieser Stelle vor allem eine signifikante Einschränkung dieser Nutzungen. Das heißt, dass eine bestehende Nutzung noch keine Ausweisung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer begründet.[194] Diese Nutzungen werden von hydromorphologischen Veränderungen begleitet, wobei diese Veränderungen wiederum mehrere Nutzungen unterstützen können.[195] Zum Beispiel begünstigen Dämme und Wehre sowohl die Schifffahrt als auch den Hochwasserschutz, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischzucht, die Wasserkraftnutzung und die Freizeit und Erho-

---

190 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 2; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 28 Rn. 7.

191 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 2.

192 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 2; *Möckel/Bathe*, ZUR 2012, 651 (653). Folglich handelt es sich um ein normatives Vorgehen mit „wertender" sowie „ermessensgeleiteter Klassifizierung", s. *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 46.

193 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 28 Rn. 5.

194 *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (486). S. auch *Köck*, ZUR 2009, 227 (228f.), der insbesondere auf den Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten hinweist. So auch *Möckel/Bathe*, ZUR 2012, 651 (651), für die nationale Ebene innerhalb der verschiedenen Bundesländer.

195 *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (498).

lung.[196] Hydromorphologische Veränderungen wie die Gewässerunterhaltung, Baggerung und Entnahme von Festmaterial können Nutzungen der Schifffahrt, des Hochwasserschutzes, der Wasserkraftnutzung, der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischzucht und Freizeit und Erholung unterstützen.[197] An dieser Stelle zeigt sich auch der Zusammenhang mit § 31 Abs. 2 WHG, der insbesondere zukünftige Nutzungen dieser Art, verbunden mit hydromorphologischen Veränderungen, ermöglichen will. Hierauf wird in Kapitel 5.2.1 näher eingegangen.

Daneben sind noch die weiteren Voraussetzungen des § 28 Nr. 2 und Nr. 3 WHG zu erfüllen. Auch die Anforderungen des § 28 Nr. 2 WHG überschneiden sich mit denen in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG, wonach die nutzbringenden Ziele, denen die Veränderung des Gewässers dient, nicht mit anderen Maßnahmen, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt hätten und technisch durchführbar sowie mit verhältnismäßigem Aufwand verbunden wären, erreicht werden dürfen.[198] Eine entsprechende Vorschrift enthält zudem § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG für abweichende Bewirtschaftungsziele.[199] Auch die Vorgaben des § 28 Nr. 3 WHG, die einen Gefährdungsausschluss für andere Wasserkörper der Flussgebietseinheit vorsehen, finden sich durch Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 2 in den §§ 30 Satz 2 und 31 Abs. 3 WHG wieder.[200]

Die weniger anspruchsvollen Bewirtschaftungsziele des § 27 Abs. 2 WHG sind ohne eine Einstufung nach § 28 WHG nicht anwendbar. Liegen nicht alle Voraussetzungen des § 28 WHG vor, gilt das Verbesserungsgebot des § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Deshalb kann auch ein künstliches oberirdisches Gewässer oder Küstengewässer den Anforderungen eines guten ökologischen Zustands unterliegen.[201] Daneben können auch Teile eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers nach § 28 WHG eingestuft werden.[202]

---

196 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 48 Tabelle 1.

197 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 48 Tabelle 1.

198 S. hierzu Kapitel 5.2.3.

199 S. hierzu Kapitel 2.3.3.2.2.

200 S. hierzu die Kapitel 2.3.2.2.2.4, 2.3.3.2.5, 4.2 und 5.3.

201 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 2, der hierfür einen Kanal nennt.

202 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 3.

Für die Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer hat die CIS-Arbeitsgruppe einen Leitfaden[203] entwickelt, der zur Vereinfachung beitragen soll. Die Einstufung ist gemäß § 83 Abs. 2 Nr. 1 WHG in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen und zu begründen.[204]

2.2.2.2.2 Ermittlung des guten ökologischen Potenzials

An die Stelle des guten ökologischen Zustands tritt für künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper das gute ökologische Potenzial. Eine Definition des guten ökologischen Potenzials sehen weder die Oberflächengewässerverordnung noch das Wasserhaushaltsgesetz vor. Die Wasserrahmenrichtlinie definiert in Art. 2 Nr. 23 das „gute ökologische Potenzial" als den Zustand eines künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpers, der nach den einschlägigen Bestimmungen des Anhangs V WRRL eingestuft wird. Insofern bedient sich auch die Wasserrahmenrichtlinie wiederum nur gesonderter Verweise, die keine Definition ersetzen. An dieser Stelle kann jedoch bereits vorweggenommen werden, dass sich die Einstufung des ökologischen Potenzials grundsätzlich wie die des ökologischen Zustands verhält.[205]

Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 OGewV richtet sich die Einstufung des ökologischen Potenzials nach den Qualitätskomponenten der Anlage 3, die für diejenige Gewässerkategorie nach Anlage 1 Nr. 1 gelten, die dem betreffenden künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörper am ähnlichsten ist. Das heißt, der künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper ist einer der Gewässerkategorien (Fluss, See, Übergangsgewässer oder Küstengewässer) zuzuordnen. Wurde ein Fließgewässer zu einem Stausee aufgestaut, sollten daher die Qualitätskomponenten für einen See herangezogen wer-

---

[203] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 4 – Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, 2003. S. auch *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003. S. hierzu auch Fußnote 204.

[204] Zur Einstufung s. auch *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (492 ff.); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 28 Rn. 4 ff.; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 28 Rn. 2 ff.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 4 ff.; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 28 Rn. 3 ff.; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 28 Rn. 7 ff.; *Möckel/Bathe*, ZUR 2012, 651 (652 ff.) u.a. Kritisch hierzu s. *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (76 ff.).

[205] So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 50.

den und nicht die eines Flusses.[206] Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 OGewV wird das ökologische Potenzial sodann gemäß der Tabellen 1 und 6 der Anlage 4 OGewV in eine der fünf Klassen höchstes, gutes, mäßiges, unbefriedigendes und schlechtes Potenzial eingestuft.[207] Für die Einstufung des ökologischen Potenzials ist ebenfalls nach § 5 Abs. 4 Satz 1 OGewV die jeweils schlechteste Bewertung einer Einzelkomponente der biologischen Qualitätskomponente nach Anlage 3 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 4 OGewV ausschlaggebend. Hinsichtlich der Aussagen zu den biologischen, hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten wird auf die Einstufung des ökologischen Zustands in Kapitel 2.2.2.1.1 verwiesen.

Das höchste ökologische Potenzial stellt wiederum den Referenzwert für weitere Abstufungen dar, wie schon für die Einstufung des ökologischen Zustands der sehr gute ökologische Zustand. Wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt,[208] handelt es sich bei dem ökologischen Potenzial um das wasserkörperspezifische Entwicklungspotenzial. Das höchste ökologische Potenzial beschreibt die optimale Annäherung an ein natürliches aquatisches Ökosystem unter den hydromorphologischen Bedingungen, die zur Einstufung nach § 28 WHG geführt haben und keine signifikanten Einschränkungen auf die mit der Einstufung nach § 28 WHG verbundenen Nutzungen hätte.[209] Insofern sollte im Rahmen der Einstufung des höchsten ökologischen Potenzials zuerst eine Bewertung der hydromorphologischen Qualitätskomponente erfolgen.[210] Für das höchste ökologische Potenzial muss also ermit-

---

206 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 50; *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (489).

207 In der Oberflächengewässerverordnung von 2011 führte Tabelle 6 Anlage 4 noch den sehr guten, guten und mäßigen Zustand auf und nahm damit keinerlei Bezug zu den anders bezeichneten Potenzialklassen. Insofern ist die Klarstellung im Zuge der neuen Oberflächengewässerverordnung von 2016 zu begrüßen, die sich an die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, mithin die Tabelle 1.2.5 Anhang V, orientiert und damit die Potenzialklassen höchstes, gutes und mäßiges ökologisches Potenzial aufführt. Allerdings geht die Entwurfsbegründung hierauf nicht näher ein, s. BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 96.

208 S. hierzu die Einführung unter Kapitel 2.2.2.2.

209 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 10f.; *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (488); *Keitz*, W&B 1999, 14 (15).

210 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 30.

telt werden, ob die hydromorphologischen Qualitätskomponenten den Bedingungen entsprechen, die vorliegen würden, wenn alle verfügbaren Maßnahmen zur ökologischen Schadensbegrenzung getroffen und eine bestmögliche ökologische Durchgängigkeit erreicht würde.[211] Diese Maßnahmen dürfen keine signifikanten Auswirkungen auf die Nutzungen und die Umwelt im weiteren Sinne haben und lassen damit die nutzungsbedingte Einstufung nach § 28 WHG unberührt.[212] Die Referenzbedingungen werden daher mithilfe des Sanierungspotenzials bestimmt.[213] Das Potenzial beschreibt somit die Entwicklungs- oder Sanierungsmöglichkeiten, die sich nicht auf die mit der Einstufung nach § 28 WHG legitimierten Nutzungen auswirken.[214] Im Gegensatz zum ökologischen Zustand erfolgt also keine Orientierung am Natürlichkeitsgrad des betreffenden Oberflächenwasserkörpers, sondern am potenziell Machbaren.[215]

Dieser Prüfungsrahmen ist für jeden betroffenen Oberflächenwasserkörper selbst zu bestimmen, da der unter den jeweiligen Gewässerverhältnissen maximal erreichbare ökologische Zustand ermittelt werden muss.[216] Im Gegensatz zur Einstufung des ökologischen Zustands kann nicht auf festgelegte Verfahren zurückgegriffen werden.[217] Die Einstufung des ökologischen Potenzials hat vielmehr wasserkörperspezifisch zu erfolgen und wurde in der Praxis im Rahmen von Näherungsverfahren und pragmatischen Methoden umgesetzt.[218]

---

211 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 30, 32.

212 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung, 2003, 30, 32.

213 *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (488).

214 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 56.

215 *Irmer/Rechenberg/Keitz*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 485 (489), *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 103 (117); *Keitz*, W&B 1999, 14 (15).

216 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 55f.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 68.

217 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 63.

218 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 63. Vertiefend zu diesen Verfahren s. *ders.*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 65 ff.

2.2.2.2.3 Ermittlung des guten chemischen Zustands

Hinsichtlich der Bestimmung des chemischen Zustands wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.2.2.1.2 verwiesen. Die Einstufung des chemischen Zustands richtet sich nach § 6 OGewV.

2.2.2.3 Der gute Zustand des Grundwassers

Neben dem Erhaltungs- und Verbesserungsgebot für oberirdische Gewässer unterliegt auch das Grundwasser einem Erhaltungs- und Verbesserungsgebot. Danach muss das Grundwasser gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 1 WHG so bewirtschaftet werden, dass ein guter mengenmäßiger und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird. Es gibt keine nationale Vorschrift, die den Zustand des Grundwassers definiert. Die Angaben innerhalb des § 3 Nr. 8 WHG führen auch hier nicht weiter.[219] Gemäß Art. 2 Nr. 19 WRRL wird der „Zustand des Grundwassers" mithilfe des jeweils schlechteren Wertes des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwasserkörpers ermittelt. Nach Art. 2 Nr. 20 WRRL ergibt sich der „gute Zustand des Grundwasserkörpers" aus einem zumindest guten mengenmäßigen und chemischen Zustand. Eine solche Definition ist zwar nicht im Wasserhaushaltsgesetz zu finden, aber aus den Vorgaben des § 47 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 1 WHG abzuleiten.

Die Definition des „Grundwassers" in Art. 2 Nr. 2 WRRL wurde in § 3 Nr. 3 WHG übernommen und bestimmt, dass es sich dabei um unterirdisches Wasser in der Sättigungszone handelt, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht. Ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter stellt gemäß § 3 Nr. 6 WHG einen „Grundwasserkörper" dar und übernimmt zugleich Art. 2 Nr. 12 WRRL. Was wiederum unter einem „Grundwasserleiter" zu verstehen ist, ergibt sich erst aus der Wasserrahmenrichtlinie, da auch hier wieder im Wasserhaushaltsgesetz Begriffe verwendet, aber nicht näher definiert werden. Ein „Grundwasserleiter" ist nach Art. 2 Nr. 11 WRRL eine unter der Oberfläche liegende Schicht oder mehrere Schichten von Felsen oder anderen geologischen Formationen mit hinreichender Porosität und Permeabilität, die einen nennenswerten Grundwasserstrom oder eine Entnahme erheblicher Grundwassermengen erlauben.

---

[219] S. Fußnote 105.

Wie bereits ausgeführt,[220] trat am 16.1.2007 die Grundwasser-Tochterrichtlinie in Kraft und musste bis zum 16.1.2009 in nationales Recht umgesetzt werden. Bei dieser Richtlinie handelte es sich um eine Tochterrichtlinie der Wasserrahmenrichtlinie, mithilfe derer die Anforderungen nach Art. 17 WRRL, mithin Kriterien zur Ermittlung eines guten chemischen Zustands, umgesetzt werden sollten. Weitere Regelungen zum mengenmäßigen Zustand als in der Wasserrahmenrichtlinie sind in der Grundwasser-Tochterrichtlinie daher nicht vorgesehen. Die Vorgaben der Grundwasser-Tochterrichtlinie wurden aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 23 WHG in Form der Grundwasserverordnung in nationales Recht umgesetzt.

Voraussetzung für die Überwachung, Einstufung und Trendermittlung ist die Festlegung und Beschreibung von Grundwasserkörpern gemäß § 2 GrwV.[221] Diese Vorschrift setzt die Anforderungen der Bestandsaufnahme und Beschreibung des Grundwasserkörpers sowie deren turnusmäßige Überprüfung und Aktualisierung (gemäß § 2 Abs. 1 GrwV ab dem 22.12.2013 alle sechs Jahre) in nationales Recht um. Detailliertere Angaben zur Beschreibung und Festlegung von Grundwasserkörpern ergeben sich aus der Anlage 1 GrwV. Grundwasserkörper, bei denen das Risiko besteht die Ziele des § 47 WHG zu verfehlen, werden gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GrwV als gefährdet bezeichnet. Wann eine solche Gefährdung vorliegt, regelt Satz 2. Für diese Grundwasserkörper ergeben sich weiterreichende Beschreibungen gemäß § 3 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 2 und Nr. 3 GrwV, die eine Grundlage für den Umgang mit bis dahin noch unbekannten Grundwassergefährdungen schaffen.[222] Diese mussten bis zum 22.12.2013 ermittelt werden und sind alle sechs Jahre zu überprüfen.

Ausschlaggebend für die eigentliche Einstufung des Zustands von Grundwasserkörpern ist gemäß § 9 GrwV die darauffolgende Überwachung des mengenmäßigen und chemischen Zustands der Grundwasserkörper. Die Überwachungsergebnisse sind maßgeblich für die Ermittlung, Bewertung und Einstufung des Zustands.[223] Nach § 9 Abs. 1 GrwV ist die Überwa-

---

220 S. hierzu auch Kapitel 2.1.

221 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 2 Rn. 2.

222 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 3 Rn. 1.

223 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 9 Rn. 1.

chung des mengenmäßigen Zustands gemäß Anlage 3 GrwV und des chemischen Zustands gemäß Anlage 1 Nr. 1 GrwV zu errichten und zu betreiben. Entscheidend für die Überwachung sind neben repräsentativen Messstellen die Kontroll- und Analysemethoden nach Anlage 5 GrwV, mit dem Ziel, unionsweit vergleichbare Daten zu erstellen.[224]

2.2.2.3.1 Ermittlung des guten mengenmäßigen Zustands

Zur Ermittlung eines guten Zustands des Grundwassers müssen folglich dessen mengenmäßiger und chemischer Zustand gut sein.[225] Der „mengenmäßige Zustand" beschreibt dabei nach Art. 2 Nr. 26 WRRL das Ausmaß der Beeinträchtigung des Grundwasserkörpers durch direkte und indirekte Entnahme. Der „gute mengenmäßige Zustand" richtet sich gemäß Art. 2 Nr. 28 WRRL nach den Kriterien der Tabelle 2.1.2 Anhang V WRRL. Diese Bestimmungen wurden in die Grundwasserverordnung übernommen.

Die Einstufung des mengenmäßigen Zustands erfolgt nach § 4 GrwV. Gemäß § 4 Abs. 1 GrwV kann der mengenmäßige Zustand lediglich in die beiden Zustandsklassen gut oder schlecht eingestuft werden. Eine Unterteilung in mehrere Zustandsklassen wie für den ökologischen Zustand oberirdischer Gewässer ist für den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers nicht vorgesehen. In Abs. 2 der Vorschrift werden die für einen guten mengenmäßigen Zustand erforderlichen Parameter bereitgestellt. Die einzelnen Parameter entsprechen im Übrigen den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und gehen vom Grundwasserspiegel als maßgebliche Komponente aus.[226] Die dazu aufgeführten Parameter sind detailliert und abschließend geregelt.[227] Dabei geht es im Ergebnis vor allem um die Erhaltung der Quantität und der Verhinderung schädigender langfristiger Veränderungen.[228] Zu Grundwasserentnahmen kommt es vor allem im Rahmen der Trink- und

---

224 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 9 Rn. 1, 4.

225 Zur Thematik, warum es sich beim Grundwasser um einen „mengenmäßigen" und nicht „ökologischen" Zustand handelt s. *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (237).

226 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, Vorbemerkungen Rn. 5; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 15.

227 *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (237).

228 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 7; *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 18.

Brauchwasserversorgung, bei Absenkungen und Sümpfungen infolge bergbaulicher Tätigkeiten und der landwirtschaftlichen Nutzung.[229]

Nach § 4 Abs. 2 GrwV darf die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme das nutzbare Grundwasserdargebot nicht übersteigen. Die Grundwasserentnahme darf damit jährlich nicht höher sein als die über Niederschlag und Zufluss neugebildete Grundwassermenge pro Jahr.[230] Kurz- und mittelfristige Mengenschwankungen bleiben durch den erforderlichen Jahreswert unberührt.[231] Die in § 47 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 2 WHG vorgenommene Ergänzung, nach der ein mengenmäßiges Gleichgewicht von Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung eingehalten werden muss, wurde somit in § 4 GrwV übernommen.[232] Daneben dürfen Änderungen des Grundwasserstandes durch den Menschen nicht dazu führen, dass die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 44 WHG für mit dem Grundwasserkörper in hydraulischer Verbindung stehende oberirdische Gewässer verfehlt werden. Außerdem darf sich der Zustand der oberirdischen Gewässer nicht signifikant verschlechtern und vom Grundwasserkörper direkt abhängige Landökosysteme nicht signifikant geschädigt werden.[233] Zuletzt dürfen anthropogen bedingte Änderungen des Grundwasserstandes nicht dazu führen, dass das Grundwasser durch Zustrom von Salzwasser oder anderen Schadstoffen infolge räumlich und zeitlich begrenzter Änderungen der Grundwasserfließrichtung nachteilig verändert wird. Schadstoff- und Salzeinträge sind also zu verhindern. Werden diese quantitativen Anforderungen verfehlt, ist der mengenmäßige Zustand als schlecht einzustufen.[234]

2.2.2.3.2 Ermittlung des guten chemischen Zustands

Neben dem mengenmäßigen Zustand ist der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers für dessen Gesamtstatus zu ermitteln. Wird der mengenmäßige Zustand als gut eingestuft, muss auch der chemische Zustand

---

229 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 7.

230 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 4 Rn. 1.

231 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 16.

232 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 7.

233 Zu Überschneidungen mit Anforderungen des Naturschutzes s. Kapitel 6.1.

234 Zur Möglichkeit der Erhöhung der Grundwassermenge s. *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 6.

mit gut bewertet werden, damit ein insgesamt guter Zustand vorliegt. Zur Definition des chemischen Zustands ist wiederum ein Rückgriff auf die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie erforderlich. Danach ist der chemische Zustand dann als gut zu bewerten, wenn dieser die in Tabelle 2.3.2 Anhang V WRRL aufgeführten Bedingungen erfüllt. Voraussetzung ist, dass Schadstoffkonzentrationen, wie Salz- und andere Intrusionen nicht feststellbar sind, die nach anderen einschlägigen Vorschriften der Europäischen Union gemäß Art. 17 WRRL geltenden Qualitätsnormen nicht überschreiten und nicht derart hoch sind, dass in Verbindung stehende Oberflächengewässer die Umweltziele nicht erreichen oder Landökosysteme signifikant geschädigt werden. Daneben wird auch die Leitfähigkeit des Grundwasserkörpers genannt. Auffällig ist, dass die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie an den chemischen Zustand des Grundwassers wesentlich unkonkreter sind als die der Oberflächengewässer.[235] Dieser Umstand ist der Konsensfindung im Rahmen der Verhandlungen um die Wasserrahmenrichtlinie geschuldet.[236] Insofern wurden grundwasserrelevante Sachverhalte nicht durch die Wasserrahmenrichtlinie geregelt und offen gelassen.[237]

Gemäß Art. 17 Abs. 1 WRRL verpflichteten sich das Europäische Parlament und der Rat zum Erlass spezieller Vorschriften zur Begrenzung der Grundwasserverschmutzung, um einen guten chemischen Zustand des Grundwassers zu erreichen. Konkretisierungen erfolgten sodann mit der Verabschiedung der Grundwasser-Tochterrichtlinie.[238] Allerdings handelt es sich bezüglich der Vorgaben zu den Qualitätsnormen des chemischen Zustands um einen Minimalkonsens.[239] Die Festsetzung unionsweiter Qualitätsnormen erfolgte gemäß Anhang I GWRL nur für Nitrat und Wirkstoffe in Pesti-

---

235 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 2, 9.

236 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 2, 9; *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 6; *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (235).

237 *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (236).

238 Siehe Erwägungsgrund 6 RL 2006/118/EG. Vertiefend hierzu *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (235 ff.); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 3; *Albrecht*, NuR 2010, 607 (610f.); *Knopp*, ZUR 2005, 505 (508f.).

239 *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (236); *ders.*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (201); *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, Vorbemerkungen Rn. 6. Vertiefend hierzu s. *Albrecht*, NuR 2010, 607 (611).

ziden.[240] Ansonsten wurden die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b GWRL dazu aufgefordert, Schwellenwerte für die in Anhang II GWRL genannten Stoffe festzulegen. Bei „Schwellenwerten" handelt es sich gemäß Art. 2 Nr. 2 GWRL um von den Mitgliedstaaten nach Art. 3 GWRL festgelegte Grundwasserqualitätsnormen. In § 2 Nr. 1 GrwV wird der „Schwellenwert" konkreter als eine zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt festgelegte Konzentration eines Schadstoffes, einer Schadstoffgruppe oder den Wert eines Verschmutzungsindikators im Grundwasser definiert. Im Unterschied zu europaweit geltenden Umweltqualitätsnormen sind dies lediglich bundeseinheitliche Werte.[241] Diese Schwellenwerte sind mit der Verbindlichkeit von Qualitätsnormen zu vergleichen.[242]

Gemäß § 7 Abs. 1 GrwV wird auch der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers entweder als gut oder schlecht eingestuft. Auch hier liegen somit lediglich zwei Zustandsklassen vor. Diese Einstufung erfolgt schrittweise und wiederum auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse des Messnetzes gemäß § 9 GrwV.[243] Nach § 7 Abs. 2 GrwV ist der chemische Gewässerzustand dann als gut zu bewerten, wenn die in Anlage 2 oder die nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 GrwV national festgelegten Schwellenwerte an keiner Messstelle nach § 9 Abs. 1 GrwV im Grundwasserkörper überschritten werden. Die als Grundlage für die Einstufung des chemischen Zustands festzulegenden Schwellenwerte werden in § 5 GrwV beschrieben. Daneben ist der chemische Zustand auch dann als gut einzustufen, wenn durch die Überwachung gemäß § 9 GrwV festgestellt wird, dass keine menschlich verursachten Schadstoffeinträge erfolgen, die Grundwasserbeschaffenheit die Erreichung der Bewirtschaftungsziele der mit ihnen verbundenen oberirdischen Gewässer nicht gefährdet und die Grundwasserbeschaffenheit grundwasserabhängiger Landökosysteme nicht signifikant schädigt.

Daneben kann der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers auch noch bei Überschreitung eines Schwellenwertes gut sein. Hierfür müssen allerdings die Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 GrwV erfüllt sein. Werden die

---

240 S. hierzu *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (238). Kritisch zum Nitratwert s. auch *ders.*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (207).

241 *Albrecht*, NuR 2010, 607 (611).

242 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 3.

243 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 7 Rn. 1. Kritisch hierzu (wenn auch noch im Rahmen der Anforderungen der Grundwasser-Tochterrichtlinie) s. *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (239f.).

Vorgaben des § 7 GrwV verfehlt, ist der chemische Zustand des Grundwasserkörpers als schlecht zu bewerten. Die qualitativen Anforderungen wären somit nicht erfüllt. Ein guter mengenmäßiger Zustand wäre dabei nicht ausreichend, um den Gesamtzustand des Grundwasserkörpers als gut zu bewerten. Das Bewirtschaftungsziel des § 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG würde verfehlt.

2.2.3 Verschlechterungsverbot

Das Verschlechterungsverbot ist in § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG für oberirdische Gewässer und für als künstlich oder erheblich veränderte Gewässer in § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG sowie in § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG für das Grundwasser geregelt. Gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG sind oberirdische Gewässer, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich veränderte Gewässer gemäß § 28 WHG eingestuft sind, so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden werden soll. Nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG dürfen das ökologische Potenzial und der chemische Zustand künstlicher oder erheblich veränderter oberirdischer Gewässer nicht verschlechtert werden. Gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist das Grundwasser so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung seines mengenmäßigen und chemischen Zustands vermieden wird. Das Verschlechterungsverbot für Küstengewässer ist in § 44 Satz 1 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG geregelt. Zum Inhalt des Verschlechterungsverbots, das zugleich ausschlaggebend für die Ausnahmevorschrift des § 31 WHG ist und unterschiedlichen Theorien zugeordnet werden kann, wird auf Kapitel 3 verwiesen.

2.2.4 Minderung von Schadstoffeinträgen und Phasing-Out-Verpflichtung

Ein weiteres Umweltziel[244] ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Wasserhaushaltsgesetz, sondern nur aus den Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie selbst. Dabei handelt es sich um zwei zu verfolgende Zielsetzungen, die zum einen die prioritären Stoffe und zum anderen die prioritären gefährlichen Stoffe beinhaltet. Der Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL regelt die Verpflichtung zur schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung von Oberflä-

[244] „Umweltziel“ weil noch das Phasing-Out-Ziel bislang nicht entsprechend operationalisiert und als „Bewirtschaftungsziel“ in nationale Vorschriften umgesetzt wurde. Insofern wird sich auf die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie gestützt, die „Umweltziele“ normiert.

chengewässern durch prioritäre Stoffe und die Beendigung oder schrittweise Reduzierung der Einleitung, Emission und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe.[245] Hierfür werden die Mitgliedstaaten zur Durchführung von Maßnahmen gemäß Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL verpflichtet. Insofern handelt es sich aufgrund der fehlenden Konkretisierungen in Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL bei Art. 16 WRRL um die eigentliche Delegationsvorschrift.[246] Definitionen und die Verfahrensweise zur Festlegung dieser Stoffe wurden bereits im Kapitel 2.2.2.1.2 im Rahmen des chemischen Zustands näher erläutert, sodass diesbezüglich auf dieses Kapitel verwiesen werden kann. Die Beendigung der Einleitung, Emission und Verluste prioritärer gefährlicher Stoffe wird auch als Phasing-Out-Verpflichtung bezeichnet. Damit unterliegen die prioritären gefährlichen Stoffe weitaus strengeren Anforderungen als die prioritären Stoffe.

Das Umweltziel zur Minderung von Schadstoffeinträgen und die Phasing-Out-Verpflichtung stehen grundsätzlich unabhängig neben dem Erhaltungs- und Verbesserungsgebot, auch wenn sie Auswirkungen auf den chemischen Zustand eines Gewässers haben.[247] Die Phasing-Out-Verpflichtung verlangt im Unterschied zur bloßen Minderung von Schadstoffeinträgen die vollständige Vermeidung von Emissionen, Einleitungen und Verlusten prioritärer gefährlicher Stoffe, sodass der Gewässerzustand insofern keine Rolle spielt.[248] Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen wurde durch die UQN-Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen und die Richtlinie 2013/39/EU, die unter anderem eine erste Revision der Liste prioritärer Stoffe vorsah, konkretisiert.[249] Während die Reduktion von Schadstoffeinträgen damit entsprechend umgesetzt wurde, ist das Vorliegen einer konkreten Phasing-Out-Verpflichtung strittig.[250] Schwerpunkt der Diskussionen um die Phasing-Out-Verpflichtung stellen die Anforderungen des

---

245 Zur Thematik, ob auch Einträge von Luftschadstoffen in Gewässer hiervon erfasst sind, befürwortend: *Kremer*, ZUR 2009, 421 (422 ff.); *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 (214). Dieser Auffassung hat sich auch das *OVG Münster* mit Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (377f.) angeschlossen. Andere Ansicht: *Ohms*, NVwZ 2010, 675 (678f.); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (630f.).

246 *Durner/Trillmich*, DVBl. 2011, 517 (521).

247 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 13b; *ders.*, ZUR 2009, 242 (244).

248 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (244).

249 S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.1.2.

250 S. Fußnote 255.

Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL dar und werden insbesondere im Rahmen einer Phasing-Out-Verpflichtung für Quecksilber (als prioritärer gefährlicher Stoff eingestuft) und einem damit verbundenen faktischen Verbot von Kohlekraftwerken diskutiert.[251]

Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 1 WRRL sollte das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch einzelne Schadstoffe oder Schadstoffgruppen verabschieden. Diese Maßnahmen sollten gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 WRRL auf eine schrittweise Reduzierung prioritärer sowie einer Beendigung oder schrittweisen Einstellung der Austräge prioritärer gefährlicher Stoffe abzielen. Hierzu sollte die Kommission Vorschläge unterbreiten, um daraus folgende Maßnahmen zu erlassen. Gemäß Art. 16 Abs. 6 WRRL hatte die Kommission Vorschläge zur schrittweisen Verringerung prioritärer Stoffe und zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung der Austräge prioritärer gefährlicher Stoffe, einschließlich eines Zeitplans, vorzulegen. Dieser Zeitplan darf 20 Jahre nach Annahme des Vorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat nicht überschreiten. Gemäß Art. 16 Abs. 7 WRRL musste die Kommission ebenfalls Qualitätsnormen für die Konzentrationen der prioritären Stoffe in Oberflächenwasser, Sedimenten und Biota vorschlagen. Nach Art. 16 Abs. 8 Satz 1 WRRL hatte die Kommission gemäß der Abs. 6 und 7 wenigstens für die Emissionsbegrenzung von Punktquellen und für die Umweltqualitätsnormen innerhalb von zwei Jahren nach Aufnahme des Stoffes in die Liste prioritärer Stoffe entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Vorgaben des Art. 16 Abs. 8 Satz 3 WRRL legen fest, dass sechs Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie und keiner entsprechenden Einigung auf Unionsebene die Mitgliedstaaten Umweltqualitätsnormen und Begrenzungsmaßnahmen für die Hauptquellen der Einleitung von Stoffen, die in der ersten Liste prioritärer Stoffe aufgenommen wurden, festlegen müssen.

[251] S. hierzu und unter anderem zum damit zusammenhängenden Streit über die Kompetenz der Europäischen Union, ein solches mittelbares Verbot vor dem Hintergrund des Art. 192 Abs. 2 Satz 2 AEUV zu bewirken: *Gellermann*, NVwZ 2012, 850 (850 ff.); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (624 ff.); *Durner/Trillmich*, DVBl. 2011, 517 (517 ff.); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2011, 536 (536 ff.); *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (131 ff.); *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1390 ff.) u.a.

Diese erste Liste prioritärer Stoffe stellte die Entscheidung Nr. 2455/2001/EG vom 20.11.2001[252] dar, die zugleich mögliche prioritäre gefährliche Stoffe beinhaltete.[253] Für Stoffe, die erst später in diese Liste aufgenommen wurden, gilt diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten fünf Jahre nach Aufnahme in die Liste. Unter die fünf-Jahres-Frist fallen also jene Stoffe, die noch nicht im Rahmen oben genannter Entscheidung Nr. 2455/2001/EG vom 20.11.2001 beziehungsweise der UQN-Richtlinie berücksichtigt wurden und erst durch deren Revision mit der Richtlinie 2013/39/EU aufgenommen wurden. Dazu kommen die 20 Jahre nach Art. 16 Abs. 6 WRRL.[254]

Kernpunkt der kontroversen Diskussion ist, dass die Kommission ihrer Verpflichtung zum Vorschlag solcher „Maßnahmen" nach Art. 16 Abs. 1 und 8 WRRL hinsichtlich der Umweltqualitätsnormen zwar nachgekommen sei, konkrete Vorschläge für Emissionsbegrenzungsmaßnahmen jedoch noch offen wären. Mit der UQN-Richtlinie haben das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission Qualitätsnormen im Sinne des Art. 16 Abs. 1, 7 und 8 WRRL zwar erlassen, spezifische Emissionsbegrenzungsmaßnahmen enthält die UQN-Richtlinie jedoch nicht.

Fraglich ist, ob die Phasing-Out-Verpflichtung überhaupt einer Umsetzung bedarf und ob die Mitgliedstaaten erst nachdem die Kommission erfolglos entsprechende Vorschläge für Emissionsbegrenzungsmaßnahmen unter-

---

252 Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. EG Nr. L 331 vom 15.12.2001, 1.

253 So zum Beispiel für Anthracen, Triclorbenzole oder Trifluralin, s. Entscheidung Nr. 2455/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2001 zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. EG Nr. L 331 vom 15.12.2001, Anhang, 4f. Mögliche prioritäre gefährliche Stoffe wurden dann im Rahmen der UQN-Richtlinie 2008/105/EG und nach entsprechender Überprüfung endgültig als prioritärer gefährlicher Stoff eingestuft, s. Anhang II UQN-Richtlinie. Neue Stoffe wurden durch diese Richtlinie, wie bereits in Kapitel 2.2.2.1 erwähnt, jedoch nicht aufgenommen, sondern lediglich übernommen.

254 *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (348).

breitet hat, tätig werden müssen.[255] Unstrittig ist, dass mit Erlass der UQN-Richtlinie keinerlei Emissionsbegrenzungsmaßnahmen verbunden waren. Vielmehr wies die Kommission gemäß Erwägungsgrund 8 UQN-Richtlinie die Festlegung dieser Maßnahmen den Mitgliedstaaten zu. Weiterhin ist fraglich, ob mit Verabschiedung der UQN-Richtlinie am 16.12.2008 die Frist nach Art. 16 Abs. 6 WRRL in Gang gesetzt wurde und damit der Phasing-Out-Verpflichtung bis zum 16.12.2028 nachgekommen werden müsste.[256] Ein konkreter Zeitplan sei zwar nicht Inhalt der Richtlinie, jedoch ergebe sich dieser aus der Halbzeitbewertung gemäß Art. 4 Abs. 5 UQN-Richtlinie. Danach muss die Kommission bis spätestens 2018 die Fortschritte hinsichtlich der Bestimmung des Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL überprüfen.[257] Des Weiteren sei es auch Absicht der Kommission gewesen, den Start der Frist mithilfe der UQN-Richtlinie zu veranlassen.[258] Daneben seien die Vorgaben der Art. 7 Abs. 1 und Art. 11 UQN-Richtlinie zu beachten und wurde die Aufgabe hinsichtlich der Festlegung von Emissionsminderungsmaßnahmen an die Mitgliedstaaten delegiert.[259]

Das OVG Münster[260] hat mit Urteil vom 1.12.2011 entschieden, dass eine Einleitung von Quecksilber in ein Gewässer auch nach dem Jahr 2028 nicht

---

255 Eine Phasing-Out-Verpflichtung bejahend: *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (248); *ders.*, ZUR 2013, 343 (347); *Gellermann*, NVwZ 2012, 850 (850 ff.); *Ekardt/Steffenhagen*, NuR 2010, 705 (705 ff.); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (19) u.a. Ebenso zustimmend, aber kritisch s. *Reinhardt*, NuR 2011, 833 (838f.). Eine Phasing-Out-Verpflichtung infolge einer Direktwirkung des Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL bejahend: *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (135 ff.); *Köck/Möckel*, Quecksilberbelastungen durch Kohlekraftwerke, Rechtsgutachten, 2010, 21 ff.; *dies.*, NVwZ 2010, 1390 (1393). Eine Phasing-Out-Verpflichtung verneinend: *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (97); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (395); *dies.*, NVwZ 2011, 536 (537 ff.); *Ohms*, NVwZ 2010, 675 (677 ff.); *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 (213 ff.); *Durner/Trillmich*, DVBl. 2011, 517 (521 ff.); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (629 ff.); *Jekel/Munk*, ZUR 2013, 403 (407) u.a.

256 Statt aller s. *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (246). Andere Ansicht: *Jekel/Munk*, ZUR 2013, 403 (405).

257 *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1393); *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (246). Andere Ansicht: *Jekel/Munk*, ZUR 2013, 403 (407); *Durner/Trillmich*, DVBl. 2011, 517 (521 ff.); *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 (215), denen sich auch das *OVG Münster*, mit Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (377) anschließt.

258 *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1393, Fußnote 33) unter Verweis auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber, KOM(2005) 20 endgültig vom 28.1.2005, 6.

259 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (248).

260 *OVG Münster*, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372.

absolut ausgeschlossen sei.[261] Nach Auffassung des Gerichts regelt die UQN-Richtlinie nicht die nach Art. 16 Abs. 6 und 8 WRRL festzulegenden Emissionsbegrenzungsmaßnahmen, sondern ließe den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht der verschiedenen Regelungsmöglichkeiten.[262] Die Kommission habe insofern die Anforderungen des Art. 16 Abs. 6 und 8 WRRL noch nicht umgesetzt und damit keine Phasing-Out-Pflicht bis 2028 begründet.[263] Zudem verwies das Gericht in seinem Urteil auf Erwägungsgrund 20 UQN-Richtlinie, nach dem ein Zeitplan für die Beendigung oder schrittweise Einstellung mit einer Bestandsaufnahme verbunden sein muss und daher ein konkreter Zeitplan erst noch aufzustellen sei.[264] Die Auffassung des OVG Münster veranschauliche die Phasing-Out-Verpflichtung zudem als „bloße politische Absichtserklärung".[265]

Das OVG Hamburg[266] hat sich mit Urteil vom 18.1.2013 der Auffassung des OVG Münster überwiegend angeschlossen und verwies ebenso auf die fehlenden Regelungen über eine schrittweise Reduzierung und Beendigungen der Austräge prioritärer und prioritärer gefährlicher Stoffe.[267] Dabei lies das OVG Hamburg offen, ob dieser Umstand schon die Mitgliedstaaten zur Bestimmung entsprechender Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 8 Satz 2 WRRL verpflichtet oder dies erst gezielte und gescheiterte Vorschläge der Kommission begründen.[268] Würde ein Fehlen dieser Vorschläge zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten führen, müssten wasserrechtliche Erlaubnisse derzeit noch keine Vorkehrungen für eine Reduzierung der Einleitung prioritärer Stoffe beinhalten.[269]

Diesen Ansichten wird in der Literatur[270] entgegengehalten, dass sie die Phasing-Out-Verpflichtung als eines der Kernelemente der Wasserrahmenrichtlinie verkennen würden. Die Phasing-Out-Verpflichtung stelle eines der Umweltziele dar und müsse entsprechend behandelt werden. Die Bedeu-

---

261 *OVG Münster*, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (376f.).
262 *OVG Münster*, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (377).
263 *OVG Münster*, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (377).
264 *OVG Münster*, Urteil vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (377).
265 *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (395).
266 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357.
267 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (366).
268 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (366).
269 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (366). Kritisch hierzu s. *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (347).
270 *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (347f.).

tung dieser Verpflichtung würde schon im Rahmen ihrer Positionierung innerhalb der Umweltziele in Art. 4 Abs. 1 lit. a iv) WRRL deutlich. Davon ausgehend, dass die Phasing-Out-Verpflichtung einer Operationalisierung gemäß Art. 16 WRRL bedürfe, würden sowohl der Kommission als auch den Mitgliedstaaten konkrete Rechtspflichten gemäß Art. 16 Abs. 8 WRRL auferlegt. Dies ergebe sich vor allem aus den Fristenbestimmungen derselben Vorschrift. Eine fehlende „Einigung" auf Unionsebene gemäß Art. 16 Abs. 8 Satz 2 WRRL, die ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten begründe, meine in Bezug auf Abs. 6 den Erlass entsprechender Maßnahmen. In Ermangelung dieser Maßnahmen auf Unionsebene sei dies nun Aufgabe der Mitgliedstaaten. Diesbezüglich könnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf fehlende oder erfolglose Vorschläge der Kommission berufen, um sich ihrer Verpflichtung nach Art. 16 Abs. 8 Satz 2 und 3 WRRL zu entziehen. Ein solches Verhalten der Mitgliedstaaten wäre schlichtweg „rechtsmissbräuchlich".[271]

Aufgrund der kontrovers geführten Diskussion und der vielen offenen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Phasing-Out-Verpflichtung wäre auch an dieser Stelle eine entsprechende Klarstellung durch den Europäischen Gerichtshof zu begrüßen.[272] Ausnahmen von diesem Umweltziel sind aufgrund eines fehlenden Verweises im Gesetzestext der Wasserrahmenrichtlinie im Übrigen nicht möglich.[273]

2.2.5 Trendumkehrgebot

Neben dem dargestellten Erhaltungs- und Verbesserungsgebot, dem Verschlechterungsverbot sowie der Minderung von Schadstoffeinträgen und der Phasing-Out-Verpflichtung stellt das Trendumkehrgebot das letzte Bewirtschaftungsziel dar. Gemäß § 47 Abs. 2 Nr. 2 WHG müssen alle anthropogen bedingten, signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen umgekehrt werden. Bei dem Trendumkehrgebot handelt es sich um ein Vorsorgeinstrument des Grundwasserschutzes, das frühzeitig auf negative chemische Veränderungen im Grundwasserkörper

---

271 *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (348). Ablehnend hierzu s. *Durner/Trillmich*, DVBl. 2011, 517 (522).

272 So auch *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (348). Vertiefend zu dieser Thematik s. Fußnote 255.

273 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (245); *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (139f.); *Reinhardt*, NuR 2011, 833 (838).

aufmerksam machen soll.[274] Der chemische Zustand eines Grundwasserkörpers ist insbesondere erst dann als schlecht einzustufen, wenn der konkrete Schwellenwert eines Stoffes in Anlage 2 GrwV erreicht ist. Mithilfe der Trendermittlung und Trendumkehr sollen das „Auffüllen"[275] des Grundwasserkörpers bis zum Schwellenwert verhindert und bereits vorher Gegenmaßnahmen ergriffen werden.[276] Insofern sollen bereits frühzeitig Tätigkeiten verhindert werden, die letztlich zu einem schlechten chemischen Zustand führen würden, da vor allem solche Grundwasserschäden nur mit erheblichem Aufwand behoben werden können.[277] Das Trendumkehrgebot kann somit als „Vorstufe" zu einem guten chemischen Zustand bezeichnet werden.[278] Damit unterstützt das Trendumkehrgebot auch das Verschlechterungsverbot als zusätzliche Maßnahme.[279]

Nähere Erläuterungen oder Definitionen zum Trendumkehrgebot sieht das Wasserhaushaltsgesetz nicht vor. Die erforderlichen Konkretisierungen wurden in der Grundwasserverordnung getroffen. Gemäß § 2 Nr. 3 GrwV handelt es sich bei einem „signifikanten und anhaltenden Trend" um eine auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende, statistisch signifikante und ökologisch bedeutsame Zunahme der Konzentration eines Schadstoffes oder einer Schadstoffgruppe oder eine nachteilige Veränderung eines Verschmutzungsindikators im Grundwasser. Die Einzelheiten sind in § 10 GrwV geregelt. Während § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG noch sämtliche signifikanten und anhaltenden Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen menschlicher Ursache umzukehren verlangt, beschränkt § 10 Abs. 1 GrwV die Trendermittlungspflicht lediglich auf die als gefährdet eingestuften

---

274 *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 27; *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 3; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 11; *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240).

275 S. hierzu auch die Beschreibung in Kapitel 3.4.1.2.

276 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 1; *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240).

277 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 3; *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 27; *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240).

278 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 12.

279 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 3; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 14; *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (215). Vertiefend hierzu s. *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 12f. S. auch Kapitel 3.4.1.2.

Grundwasserkörper.[280] Gemäß § 3 Abs. 1 GrwV gelten diejenigen Grundwasserkörper, bei denen das Risiko einer Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele nach § 47 WHG besteht, als gefährdet.[281] Dies ist nur deshalb unproblematisch, weil auch die Grundwasser-Tochterrichtlinie in ihrem Art. 5 die Trendumkehr auf gefährdete Grundwasserkörper beschränkt.[282] Leider geht der Gesetzgeber damit letztlich doch nicht über die Anforderungen der Grundwasser-Tochterrichtlinie hinaus.[283]

Nach § 10 Abs. 1 GrwV muss für als gefährdet eingestufte Grundwasserkörper gemäß § 3 Abs. 1 GrwV jeder signifikante und anhaltend steigende Trend nach den Vorgaben der Anlage 6 GrwV ermittelt werden. Dies erfolgt auf der Grundlage der Überblicksüberwachung nach § 9 Abs. 2 GrwV. Berücksichtigt werden nur Trends in Grundwasserkörpern und anthropogenen Ursprungs, die insbesondere im Rahmen der Landnutzung eintreten dürften.[284] Die Trendermittlung gemäß den statistischen Vorgaben in Anlage 6 GrwV hat für den gesamten Grundwasserkörper und nicht für einzelne Punkte zu erfolgen.[285] Unter „Trend" wird dabei eine Grundausrichtung einer Entwicklung verstanden,[286] während die „Trendumkehr" eine Schadstoffverminderung beinhaltet und den Anstieg nicht bloß beenden soll.[287] Als „signifikant" kann ein Trend aus qualitativen und quantitativen Gründen einzustufen sein.[288] Ein Trend ist „anhaltend", wenn es sich um einen

---

280 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 12.

281 S. Kapitel 2.2.2.3.

282 S. auch *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 12.

283 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 12; *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240).

284 *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 28. Hierzu s. auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 10.

285 Kritisch hierzu s. *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 1; *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 30.

286 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 12; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 9; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 11.

287 *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 27; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 47 Rn. 12; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 11; *Knopp* in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG AbwAG Kommentar, 2013, § 33a a.F. Rn. 12; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 11; *ders.*, NVwZ 2002, 1409 (1415).

288 *Knopp* in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG AbwAG Kommentar, 2013, § 33a a.F. Rn. 14.

längeren Zeitraum und einen stetigen Anstieg handelt.[289] Insofern sind nur kurzfristige oder einmalige Anstiege vom Trendumkehrgebot nicht erfasst.[290] Ein anhaltender Trend ergibt sich aus dem Vergleich der Messergebnisse über einen längeren Zeitraum. Dass es sich bei den „Schadstoffen" nur um jene der Anlage 2 GrwV und damit der im Rahmen der Grundwasser-Tochterrichtlinie für diese festzulegenden Schwellenwerte handelt, ergibt sich zum einen aus der engen Verbindung zum chemischen Zustand[291] und zum anderen aus § 10 Abs. 2 Satz 2 GrwV.

Maßnahmen zur Trendumkehr sind gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 GrwV dann vorzunehmen, wenn die Schadstoffkonzentration 75% des in § 5 Abs. 1 GrwV festgelegten Schwellenwertes erreicht. Zu diesen Maßnahmen zählen solche der Gewässeraufsicht oder die Auflage geeigneter Inhalts- und Nebenbestimmungen.[292] Daneben kann die Behörde gemäß Satz 3 der Vorschrift auch unterhalb der 75%-Schwelle Maßnahmen zur Trendumkehr festlegen, wenn dies zum Schutz der Trinkwasserversorgung oder der Gewässer- oder Landökosysteme erforderlich ist. Höhere Ausgangskonzentrationen als 75% kann die Behörde nur unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 2 Satz 3 GrwV festlegen. Die festgelegten Ausgangskonzentrationen dürfen gemäß § 10 Abs. 4 GrwV während der Laufzeit eines Bewirtschaftungsplans nicht geändert werden. Dies geschieht aus Konsistenzgründen.[293] Die Trendermittlung ist gemäß § 10 Abs. 4 und Abs. 5 GrwV nach den in Anlage 5 GrwV aufgeführten Kontroll- und Analysemethoden und mindestens alle sechs Jahre durchzuführen. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt,[294] sollen diese Kontroll- und Analysemethoden nach Anlage 5 GrwV zu unionsweit vergleichbaren Daten verhelfen.[295] Daneben ist gemäß § 10 Abs. 6 GrwV über die Art der Trendermittlung und die Gründe der Trendumkehrpunkte im Bewirtschaftungsplan für 2015 und dann alle sechs

---

289 *Knopp* in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG AbwAG Kommentar, 2013, § 33a a.F. Rn. 13; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 12; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 16.

290 So auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 12.

291 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 11.

292 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 11.

293 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 4.

294 S. hierzu die Einführung unter Kapitel 2.2.2.3.

295 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 9 Rn. 1, 4, § 10 Rn. 5.

Jahre zu berichten. Dieses Messintervall führt allerdings dazu, dass nur sehr langfristige Trends ermittelt und gegebenenfalls durch entsprechende Maßnahmen umgekehrt werden können.[296] Daneben hat nach § 11 Abs. 1 GrwV bei Grundwasserkörpern, die aufgrund schädlicher Bodenveränderungen oder Altlasten als gefährdet eingestuft worden sind, eine zusätzliche Trendermittlung zu erfolgen.[297]

2.3 Ausnahmeregelungen

Nachdem die maßgeblichen Vorschriften der Bewirtschaftungsziele im letzten Kapitel näher erörtert wurden oder hinsichtlich des Verschlechterungsverbots an anderer Stelle noch ausführlich dargestellt werden, sollen in diesem Kapitel die verschiedenen Ausnahmeregelungen erläutert werden.

Unter diesen Oberbegriff der Ausnahmeregelungen fallen die Fristverlängerungen nach § 29 WHG, abweichende Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG sowie die eigentlichen Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen gemäß § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG. Zwingend für eine richtige Anwendung dieser Vorschriften ist deren Abgrenzung voneinander, zu der auf die Ausführungen im folgenden Kapitel verwiesen wird. Fraglich ist, ob es sich bei diesen verschiedenen Vorschriften tatsächlich um echte Ausnahmen handelt und inwieweit deren Anwendung zu einer Befreiung vom Verschlechterungsverbot führt. Dabei wird deutlich, dass es sich erst bei den Abs. 1 und 2 des § 31 WHG um die eigentlichen Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot handelt, die deswegen in den Kapiteln 4 und 5 dieser Arbeit näher dargestellt und erläutert werden. In den nachfolgenden Kapiteln 2.3.2 und 2.3.3 werden die Ausnahmen nach § 29 und § 30 WHG näher untersucht. Dies ist erforderlich, um auf verschiedene Überschneidungen der Ausnahmen aufmerksam zu machen und um in den Darstellungen von § 31 Abs. 1 und 2 WHG auf diese zurückzuverweisen. Daneben werden die unterschiedlichen Anwendungsbereiche der Vorschriften noch einmal verdeutlicht.

Die nachfolgenden Darstellungen werden sich auf den Anwendungsbereich oberirdischer Gewässer beziehen. Dieser Umstand ist der Übersichtlichkeit geschuldet. Wie auch die Bewirtschaftungsziele mithilfe von Verweisen für Küstengewässer und das Grundwasser anwendbar sein sollen, gilt dies

---

296 *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 29.

297 S. hierzu *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (241).

auch für die Ausnahmeregelungen der §§ 29 bis 31 WHG. Dies ergibt sich aus den Verweisen gemäß der §§ 44 und § 47 Abs. 2 und 3 WHG.

2.3.1 Einordnung und Abgrenzung der Ausnahmeregelungen

Welche Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes als „Ausnahmen" gelten, wird unterschiedlich verstanden. Ansichten in der Literatur[298] vertreten dabei die Auffassung, dass zum Beispiel auch § 28 WHG, der die Einstufung künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer beinhaltet, den Ausnahmebestimmungen zugeordnet werden kann. Für die nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuften Gewässer gelten spezielle und weniger anspruchsvolle Bewirtschaftungsziele nach § 27 Abs. 2 WHG. Diese Einstufung erfolgt aufgrund strenger Kriterien nach § 28 WHG.

Allerdings handelt es sich bei § 28 WHG nicht um eine Ausnahme, sondern um eine eigene Gewässerkategorie mit eigener Zielsetzung.[299] Zwar werden Gemeinsamkeiten mit Voraussetzungen einer Ausnahme eingeräumt, wie zum Beispiel die technisch durchführbare und mit verhältnismäßig hohem Aufwand verbundene bessere Lösungsoption mit geringeren negativen Umweltauswirkungen gemäß § 28 Nr. 2 WHG. Eine ähnliche Vorschrift enthalten die Vorgaben des § 30 Satz 1 Nr. 2 und § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG. Auch Nr. 3 der Vorschrift, die eine Zielgefährdung in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit weder gefährden noch ausschließen will, stellt eine Gemeinsamkeit mit anderen Ausnahmevorschriften im Wasserhaushaltsgesetz dar. Eine entsprechende Regelung ist in § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG und den §§ 30 Satz 2, 31 Abs. 3 WHG in Verbindung mit § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG bestimmt. Dennoch handelt es sich bei § 28 WHG weder um eine Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen des § 27 WHG noch um abweichende Bewirtschaftungsziele, wie sie in § 30 WHG geregelt werden.[300] Für eine solche Auffassung spricht insbesondere die Tatsache, dass

---

298 *Keitz*, W&B 1999, 14 (15); *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (76); *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (54f.); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 2; *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (217). S. auch *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (395); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (13), die sogleich auf ein umgedrehtes Regel-Ausnahme-Verhältnis verweisen, da mehr als die Hälfte aller Oberflächengewässer dieser „Ausnahme" nach § 28 WHG unterfielen.

299 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 10. S. auch *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 6f.; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (373); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 17.

300 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 6.

für einen wesentlichen Anteil der Oberflächengewässer die Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer erfolgte.[301] Insofern wäre es unrealistisch, den „überwiegenden Regelfall der Gewässerbewirtschaftung einen anthropogen weitgehend unbeeinflussten Referenzzustand zugrunde legen zu wollen".[302] Dies wurde bereits in Kapitel 2.2.2.2.2 erwähnt. Würde davon ausgegangen, dass es sich bei § 28 WHG um eine Ausnahme von § 27 WHG handelt, verkennt dies das Regel-Ausnahme-Verhältnis. Der Ausnahmefall würde so zur Regel. Folglich stehen die Vorschriften des § 27 und § 28 WHG gleichberechtigt nebeneinander und nicht in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis.[303]

Die Regelungen der §§ 29 bis 31 WHG werden unstrittig unter den Oberbegriff der „Ausnahmen" zusammengefasst.[304] Dies folgt auch aus der Empfehlung, den Begriff der „Abweichung" zu vermeiden, da dieser in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verwendet würde.[305] Daher werden die Möglichkeit der Fristverlängerung, der Festlegung abweichender Bewirtschaftungsziele sowie vorübergehender und dauerhafter Verschlechterungen als „Ausnahmeregelungen" bezeichnet. Ob es sich dabei um tatsächlich echte Ausnahmen handelt, bleibt weitgehend unbeachtet. Die Aufzählung der Ausnahmen nach den §§ 29 bis 31 WHG ist abschließend und wird nur durch entsprechende Verweise der §§ 47 Abs. 2 und 3 sowie 44 WHG erweitert. Die Implementierung von Ausnahmevorschriften ist eine Ausprägung

---

301 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 28 Rn. 12a, 12b.

302 *Knopp*, ZUR 2005, 503 (507). S. auch und zugleich vertiefend hierzu *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (211); *ders.*, NuR 2004, 82 (85); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 28 Rn. 12b, § 30 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 28 Rn. 2.

303 So schon zu § 25b WHG a.F. *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (211); *Knopp*, ZUR 2005, 505 (507). Da es sich bei der Neufassung in § 28 WHG um lediglich redaktionelle und systematische Änderungen handelt, kann hierfür nichts anderes gelten. S. auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 28 Rn. 3. Ausführlich hierzu s. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 17; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (516f.).

304 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 10f.; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (516).

305 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 4, 9.

des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gemäß Art. 192 Abs. 5 AEUV[306], was insbesondere bei näherer Untersuchung der Vorschriften deutlich wird.[307] Da es sich um Ausnahmen handelt, sind diese grundsätzlich eng auszulegen.[308]

Den Vorschriften der §§ 29 bis 31 WHG ist gemein, dass sie als Ausnahmen einen integralen und wesentlichen Bestandteil der Bewirtschaftungsziele und des Planungsprozesses darstellen.[309] Wie bereits im Zusammenhang mit § 28 WHG erwähnt, stellen die Vorgaben des § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG, nach dem bei Anwendung der Ausnahme die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet werden darf, eine wesentliche Gemeinsamkeit der §§ 30 Satz 2 und 31 Abs. 3 WHG dar. Des Weiteren gilt auch für die Anwendung der Ausnahmen das Koordinierungsgebot nach § 7 Abs. 2 bis 4 WHG und damit die Verfahrensvorschriften der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme.[310] Daher muss die Inanspruchnahme einer Ausnahme in den Bewirtschaftungsplan gemäß § 83 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 WHG entsprechend deren Vorgaben aufgenommen und begründet werden. Auch Verpflichtungen nach den Maßnahmenprogrammen gemäß § 82 WHG sind damit verbunden.[311] Daneben besteht auch eine Berichterstattungspflicht gemäß Art. 15 WRRL der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission, die insbesondere Kopien der Bewirtschaftungspläne beinhaltet.[312]

---

306 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des EUV, des AEUV und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU Nr. L 112, 21 vom 24.4.2012) mit Wirkung vom 1.7.2013.

307 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 6, § 30 Vorbemerkungen, § 31 Vorbemerkungen; *Reinhard*, NuR 2006, 205 (213). S. hierzu insbesondere die Kapitel 2.3.2.2.2.3 sowie Kapitel 2.3.3.2.1.2, 2.3.3.2.2 und Kapitel 5.2.3.3.3. Ähnliches gilt auch für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer, s. *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 28 Rn. 14 und Kapitel 2.2.2.2.1.

308 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517); *Köck*, ZUR 2009, 227 (230).

309 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 10f.

310 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 9.

311 S. hierzu Kapitel 2.4 sowie 4.4 und 5.4.

312 S. hierzu Kapitel 2.6.

Die Häufigkeit von angewandten Ausnahmen wird sich mit jedem neuen Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm grundsätzlich verringern. Da die Erreichung eines guten Zustands für sämtliche Wasserkörper bis 2015 schon frühzeitig als „unwahrscheinlich" angesehen wurde, ist es so möglich, Wasserkörper über mehrere Planungszyklen hinweg zu verbessern.[313] Daher können mithilfe von Ausnahmen bestimmten Sanierungsmaßnahmen Prioritäten verliehen werden.[314]

Zwischen den Ausnahmen besteht grundsätzlich keine Hierarchie.[315] Gleichwohl ist die Begründungslast der einzelnen Vorschriften unterschiedlich hoch, sodass zum Beispiel die Inanspruchnahme des § 29 WHG mit einem geringeren Begründungsaufwand verbunden ist als für § 30 WHG.[316] Zugleich regeln die verschiedenen Ausnahmeregelungen unterschiedliche Anwendungsbereiche, sodass sie sich schon inhaltlich ausschließen.[317] Dennoch wird empfohlen, zuerst von der Möglichkeit von Fristverlängerungen Gebrauch zu machen, als sofort weniger strenge Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG festzulegen und damit ein schrittweises Vorgehen vorzunehmen.[318] Zudem sind auch Ausnahmen von den Ausnahmen und damit Kombinationen verschiedener Ausnahmen möglich.[319] Dies wird anhand des § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG deutlich, der auch eine Ausnahme von den weniger strengen Bewirtschaftungszielen nach § 30 WHG zulässt.

Fraglich ist, inwiefern es sich bei den Vorschriften der §§ 29 bis 31 WHG um echte Ausnahmen oder eben nur Abweichungen und Fristverlängerungen

---

313 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 20, 28.

314 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 20, 28.

315 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 23.

316 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 5, 23; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517).

317 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517).

318 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 21f., 33; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 18; *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 6; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 9. Zum schrittweisen Vorgehen und entsprechenden Beispielen s. Kapitel 2.3.3.1.

319 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517). So auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 4, der zuvor noch die „Ausnahme von der Ausnahme" ablehnte, s. *ders.*, NVwZ 2002, 1409 (1414).

handelt. Ausschlaggebend ist also, ob Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen in Anspruch genommen werden sollen.

Von Bedeutung für diese Arbeit ist die Anwendung der verschiedenen Ausnahmevorschriften bezüglich des Verschlechterungsverbots. Welche der Ausnahmevorschriften Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot zulassen, wird unter Rückgriff auf die Wasserrahmenrichtlinie deutlich. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL müssen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Anwendung der Abs. 6 und 7 eine Verschlechterung des Zustands des Wasserkörpers verhindern. Da es sich bei Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL um die Vorschriften des § 31 Abs. 1 und 2 WHG handelt, sind Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 4 und 5 WRRL und damit § 29 und § 30 WHG von einer Ausnahme vom Verschlechterungsverbot nicht erfasst.[320] Die Anwendung von Fristverlängerungen nach § 29 WHG oder abweichenden Bewirtschaftungszielen gemäß § 30 WHG kann damit keine eingetretene Verschlechterung rechtfertigen. Die Ausnahmen der §§ 29 und 30 WHG sind ausdrücklich nur dann anwendbar, wenn keine weitere Verschlechterung eintritt.[321] Ein einmal erreichter Zustand ist folglich immer beizubehalten.[322] Die Vorschrift des § 31 WHG gilt zudem per Gesetz, das heißt, für die Anwendung dieser Ausnahme ist keine konstitutive Entscheidung der Behörde wie bei den §§ 29 und 30 WHG notwendig.[323] Zwar ist die Wirksamkeit einer Ausnahme gemäß § 31 WHG unabhängig von einer behördlichen Entscheidung, jedoch werden zum Beispiel im Rahmen der Vorhabenzulassung die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG geprüft. Insofern kommt es also innerhalb behördlicher Zulassungsakte zur Prüfung der Ausnahmebestimmungen.[324]

Gemäß § 29 Abs. 2 WHG können Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden. Dabei muss der gute Zustand eines Gewässers allerdings ge-

---

320 So auch *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (518); *ders.*, NuR 2008, 147 (152). S. auch *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (82); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 7, § 30 Rn. 9; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 14, § 30 Rn. 20; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (81). Eine andere Ansicht vertritt wohl *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 3a, der auch die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele als Ausnahme vom Verschlechterungsverbot versteht. S. zu den Ausnahmen nach § 29 und § 30 WHG auch Kapitel 2.3.2.2 und 2.3.3.2.

321 S. hierzu die beiden nachfolgenden Absätze.

322 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 7.

323 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3, 12; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 9, § 31 Rn. 20.

324 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 9.

mäß § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG bis spätestens zum 22.12.2027 erreicht werden. Der Möglichkeit der Fristverlängerung folgt damit eine Ausschlussfrist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele (mit Ausnahme natürlicher Gegebenheiten)[325] bis zum Jahr 2027.[326] Hierfür wird in § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG ein gesondertes Verschlechterungsverbot normiert, sodass Fristverlängerungen stets unter dem Vorbehalt keiner weiteren Verschlechterung stehen. Fristverlängerungen für das Verschlechterungsverbot sind damit ausgeschlossen.[327] Um eine Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen kann es sich mithin nicht handeln, da der Zeitpunkt lediglich verschoben wird.[328] Die Vorgabe der Zielerreichung bleibt für einen späteren Zeitpunkt bestehen. Es handelt sich also nur um zeitweilig zulässige Abweichungen, die sich sowohl auf die Bewirtschaftungsziele nach § 27 als auch § 30 WHG beziehen.[329]

Nach § 30 WHG kann die Behörde für bestimmte oberirdische Gewässer weniger strenge Bewirtschaftungsziele unter einzelnen Voraussetzungen festlegen. Auch die Anwendung dieser Vorschrift steht unter dem Vorbehalt keiner weiteren Verschlechterung gemäß § 30 Nr. 3 WHG. Bei der Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele handelt es sich um zulässige Abweichungen von den Bewirtschaftungszielen und nicht um eine tatsächliche Ausnahme von diesen. Auch schon die Überschrift und der Tatbestand der Vorschrift heben die Möglichkeit „abweichender" Bewirtschaftungsziele hervor.[330] Daher wird die Anwendung von § 30 WHG auch zutreffend als „keine zeitliche oder sachliche Ausnahme"[331] von den Bewirtschaftungszie-

---

325 S. hierzu Kapitel 2.3.2.2.2.1.

326 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 25. Zur Möglichkeit weiterer Verlängerungen s. Kapitel 2.3.2.3.

327 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (82). Zustimmend: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 7; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 4.

328 So auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 9, § 30 Rn. 9.

329 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 2.

330 So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 7.

331 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 2. Andere Ansicht: *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 3a. S. auch *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1149), der als Ausnahme vom Verschlechterungsverbot auch § 25 d Abs. 1 WHG a.F. (§ 30 WHG) aufführt.

len bezeichnet. Sowohl bei § 27 WHG als auch bei § 30 WHG handelt es sich um Bewirtschaftungsziele.[332]

Tatsächlich kann daher nur unter den Voraussetzungen des § 31 WHG eine vorübergehende oder dauerhafte Verschlechterung entgegen der Bestimmungen in den §§ 27 und 30 WHG möglich sein. Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot und damit zulässige Verschlechterungen können nur durch die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 WHG gerechtfertigt werden.[333] Während über Ausnahmen im Sinne der §§ 29 und 30 WHG schon bei Aufstellung der Bewirtschaftungspläne entschieden werden muss, können nur Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 oder Abs. 2 WHG einen Verstoß gegen diese bereits festgelegten Bewirtschaftungsziele, die mithilfe der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne konkretisiert werden, gerechtfertigt sein.[334] Daher werden die Ausnahmebestimmungen der §§ 29 und 30 WHG im Gegensatz zu jenen nach § 31 WHG mit jedem neuen Planungszyklus eher von sekundärer Bedeutung sein.[335]

Im Gegensatz zu den §§ 29 und 30 WHG nimmt § 31 WHG eine Sonderstellung ein und beinhaltet keine behördlichen Handlungsspielräume, sondern vielmehr Handlungspflichten.[336] Der Nichteinhalt dieser Pflichten führt zu einem Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele.[337] An dieser Stelle ist zwischen der Ausnahme nach § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG zu unterscheiden.

Bezüglich einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 wird die Auffassung[338] vertreten, dass es sich bei strenger Betrachtung um keine rechtliche Ausnahmeregelung handle, da dieser eher konkrete Handlungspflichten als Voraussetzungen formuliere. Ist eine Zielerreichung aufgrund natürlicher Ursachen, höherer Gewalt oder Unfällen objektiv schon nicht möglich, hat sich die Behörde an die Bestimmungen des § 31 Abs. 1 zu halten.[339] Die Vorgängerregelung des § 25d Abs. 2 WHG a.F. beschrieb diese Pflichten auch tatsächlich

---

332 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 8.

333 So auch *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (116); *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148).

334 *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (116).

335 *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (117).

336 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 12. S. auch *Kotulla*, NVwZ 2002, 1409 (1414), der von „Verfahrensweisen" spricht.

337 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 12.

338 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3.

339 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3.

nur als solche Handlungspflichten der Behörde.[340] Die heutige Regelung des § 31 Abs. 1 WHG erklärt sie jedoch ausdrücklich als Voraussetzungen der Inanspruchnahme dieser Ausnahme. An dieser Stelle entfällt eine konstitutive Entscheidung der Behörde, ob bei Vorliegen der Bestimmungen des § 31 Abs. 1 WHG von den Bewirtschaftungszielen abgewichen werden darf.[341] Hält sie allerdings die in § 31 Abs. 1 WHG normierten Handlungspflichten nicht ein, wird gegen die Bewirtschaftungsziele verstoßen. Aus diesem Grund können die Voraussetzungen dieser Vorschrift als „Tatbestandsvoraussetzungen rechtmäßigen Behördenhandelns" aufgefasst werden.[342] Eine solche Auffassung vertritt wohl auch der Gesetzgeber, der mit der Neuregelung des § 31 Abs. 1 WHG die Voraussetzungen einer Ausnahme regeln wollte.

Die Regelung des § 31 Abs. 1 WHG ist von den Fristverlängerungen nach § 29 WHG zu unterscheiden. Richtig ist, dass beide Ausnahmen die zeitliche Befristung hervorheben. Dies gilt für § 29 WHG im Rahmen der Fristverlängerungen gemäß Abs. 3 und wird für § 31 Abs. 1 WHG durch einen „vorübergehenden" Sachverhalt hervorgehoben. Der Unterschied zu § 29 WHG liegt vor allem darin, dass nach § 31 Abs. 1 WHG eine vorübergehende Verschlechterung gerechtfertigt werden kann. Die Regelung des § 29 WHG erlaubt keine Ausnahme von einer eingetretenen Verschlechterung und beinhaltet sogar ein ausdrückliches Verschlechterungsverbot in Abs. 2 Satz 1, sofern Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden sollen. Nach § 31 Abs. 1 WHG handelt es sich zwar ebenfalls um nur eine vorübergehende und damit temporäre Ausnahme, diese betrifft und erlaubt aber im Gegensatz zu § 29 WHG vorübergehende Verschlechterungen und damit einen zulässigen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot.[343] Zwar enthält auch § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG ein eigenes Verschlechterungsverbot, nach dem alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern.[344] Die einmal eingetretene Verschlechterung aufgrund der Umstände nach Nr. 1 ist jedoch ausnahmsweise gerechtfertigt. Erst in einem zweiten Schritt sind (weitere)

340 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3.

341 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3.

342 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 12. S. auch Kapitel 4.1 und Fußnote 1389.

343 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3.

344 S. hierzu auch Kapitel 3.1 und 3.2.

Verschlechterungen damit ausgeschlossen. Eingetretene Verschlechterungen können aber nicht mithilfe von Fristverlängerungen gerechtfertigt werden.

Daneben ist fraglich, warum es sich auch „streng genommen“ [345] bei § 31 Abs. 1 WHG nicht um eine echte Ausnahme handeln soll. In Kapitel 4 wird deutlich, dass eine solche Ausnahme zwar vorübergehende Verschlechterungen betrifft, jedoch auch lange Zeiträume in Anspruch nehmen kann. Dies liegt nicht nur an der Verschlechterungsursache selbst, sondern betrifft vor allem auch die mit ihr verbundenen Maßnahmen zur Minderung der Auswirkungen oder Wiederherstellung des vorherigen Zustands.[346] Insofern kann es auch nach § 31 Abs. 1 WHG möglich sein, eine Verschlechterung nur langfristig zu beseitigen und dafür die Bewirtschaftungsziele so lange nicht erreichen zu können.[347]

Daher handelt es sich im Endeffekt auch bei § 31 Abs. 1 WHG um eine echte Ausnahme, mit der lediglich zeitlich unbefristete Verschlechterungen nicht regelbar sind.[348] In diesen Fällen sind abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG zu prüfen. Zwar verlängert § 31 Abs. 1 WHG letztlich die Frist zur Zielerreichung, ermöglicht dies aber nur im Zusammenhang mit einer vorübergehenden Verschlechterung. Dabei handelt es sich um eine gerechtfertigte Zielverfehlung des originären Bewirtschaftungsziels bezüglich des Verschlechterungsverbots. Nach § 29 WHG wird die Zielerreichung zwar ebenfalls in die Zukunft verschoben, jedoch eintretende Verschlechterungen insgesamt ausgeschlossen.

Um eine formal echte Ausnahme vom Verschlechterungsverbot handelt es sich bei § 31 Abs. 2 WHG, der die Zielverfehlung und endgültige Verschlechterung eines Gewässers aufführt.[349] Bedingt eine neue Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands, dass der gute ökologische Zustand nicht erreicht oder verschlechtert wird, liegt kein Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele vor. Neue Veränderungen

---

345 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 3; *Reinhard*, NuR 2006, 205 (213); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 2, 9.

346 S. hierzu Kapitel 4.1.4.

347 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174.

348 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174.

349 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 12; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 2, 9; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 8.

würden grundsätzlich gegen die Bewirtschaftungsziele verstoßen, werden aber im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG und dessen kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen ermöglicht.[350] Die Vorschriften des § 30 und § 31 Abs. 2 WHG erlauben also eine endgültige Zielverfehlung der originären Bewirtschaftungsziele.[351] Dennoch ist zwischen beiden Ausnahmen zu unterscheiden. Abgesehen von den unterschiedlichen Anwendungsbereichen besteht nach § 30 WHG die Möglichkeit, neue weniger strenge und damit abweichende Bewirtschaftungsziele festzulegen. Insofern müssen die Bewirtschaftungsziele in ihrem ursprünglichen Sinne nicht erreicht werden. Im Gegensatz dazu befreit § 31 Abs. 2 WHG von der Erreichung der originären Zielsetzungen und formuliert damit keine neuen Bewirtschaftungsziele.

Festzuhalten ist, dass die eigentlichen Ausnahmen von den ursprünglichen Bewirtschaftungszielen § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG darstellen. Die Ausnahmemöglichkeiten nach § 31 WHG umfassen zudem die Bewirtschaftungsziele des § 27 und § 30 WHG, was auch ausdrücklich in Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Vorschrift hervorgehoben wird. Die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele sollte erst dann ergriffen werden, wenn die Möglichkeiten der Ausnahmen nach den §§ 29 und 31 WHG nicht weiterführen.

In den folgenden Kapiteln 2.3.2 und 2.3.3 sollen die verschiedenen Ausnahmetatbestände der §§ 29 und 30 WHG näher dargestellt und erläutert werden. Besonderer Schwerpunkt liegt sodann auf den Ausnahmen nach § 31 WHG, die gesondert in Kapitel 4 und 5 behandelt werden. Die Ausführungen der anderen Ausnahmevorschriften dienen vor allem dazu, deren unterschiedliche Anwendungsbereiche zu verdeutlichen und mögliche Überschneidungen aufzuzeigen. So ergeben sich auch Beziehungen zwischen den verschiedenen Ausnahmen, die aus Verweisungen oder gleichlautenden Voraussetzungen bestehen.

2.3.2 Fristverlängerungen

Die Vorschrift des § 29 WHG regelt neben den eigentlichen Fristen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele zugleich auch deren Möglichkeiten zur

---

350 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 12.

351 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 5; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 9; § 30 Rn. 9. So auch für § 31 Abs. 2 WHG bei *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 10.

Verlängerung. Dabei handelt es sich um die Neureglung des § 25c WHG a.F., der die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 lit. a ii) und iii) sowie lit. b ii) WRRL in nationales Recht transformierte. Bis auf die Abs. 1 und 3 des § 29 WHG ist dieser mit den Bestimmungen der Vorgängerregelungen inhaltsgleich.[352] Danach mussten die Fristen noch gemäß § 25c Abs. 1 WHG a.F. durch Landesrecht festgelegt werden. Der im Rahmen der Neuregelung eingeführte Abs. 3 setzt Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL um, der ebenfalls zuvor landesrechtlich normiert war. Damit wurde nun auch der maximal zulässige Gesamtzeitraum der Fristverlängerung bundesrechtlich geregelt.[353]

Maßgeblich für eine solche Fristverlängerung ist die Regelung des § 29 Abs. 1 WHG, nach der ein guter Zustand eines oberirdischen Gewässers sowie eines künstlichen oder erheblich veränderten Gewässers bis zum 22.12.2015 erreicht werden musste. Auch wenn der Gesetzestext wiederum die Fristenregelungen für oberirdische Gewässer oder künstliche oder erheblich veränderte Gewässer wiedergibt, beziehen sich diese auf den jeweiligen Wasserkörper.[354]

Des Weiteren wird mit der Kollisionsnorm des § 29 Abs. 4 WHG klargestellt, dass die Fristen nach den Abs. 1 bis 3 auch für Gewässer in Schutzgebieten gelten, sofern andere europarechtliche Regelungen einem solchen Vorgehen nicht entgegenstehen. In den folgenden Kapiteln werden die Inhalte des § 29 WHG kurz erläutert. Die nachfolgenden Ausführungen betreffen daher nur die Frist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele.

Gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG sind die Gründe für die Fristverlängerung, eine Zusammenfassung und ein Zeitplan der Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele innerhalb der verlängerten Frist erforderlich sind sowie die Gründe für jede erhebliche Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen, in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Auch wenn Fristverlängerungen nur für den einzelnen Wasserkörper angewandt werden können, können sich die Begründungen hierfür aus den Umständen der gesamten Flussgebietseinheit ergeben.[355] Die Maßnahmen, die innerhalb

---

352 S. auch BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 59f.

353 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 60.

354 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 3.

355 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 3, die darauf hinweist, dass es sich dabei um Defizitbereiche oder Kostenträgergruppen handeln kann.

der verlängerten Frist ergriffen werden sollen um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen, zählen zu den ergänzenden Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 4 WHG. Daneben sind bei Fristverlängerungen auch die Regelungen des § 83 Abs. 5 WHG zu beachten, der bei Nichterreichen der Bewirtschaftungsziele vorgibt, die entsprechenden Ursachen zu untersuchen, die Zulassungen für Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und anzupassen und gegebenenfalls notwendige Zusatzmaßnahmen zu ergreifen und in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. Nähere Angaben zu den Planungsinstrumenten und auch den verschiedenen Maßnahmentypen enthält Kapitel 2.4.

Obwohl diese Ausnahmevorschrift restriktiv anzuwenden ist, wurde in der Praxis die Möglichkeit einer Fristverlängerung häufig beansprucht.[356] Im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe für den Planungszyklus 2015 bis 2021 wurde zum Beispiel für 93% aller Oberflächenwasserkörper eine Fristverlängerung für den ökologischen Zustand oder das ökologische Potenzial in Anspruch genommen.[357] Dieser Umstand ist dennoch kritisch zu betrachten, da es dem Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht gerecht wird.[358] Wenngleich die Möglichkeit von Fristverlängerungen letztlich auch zur eigentlichen Erreichung der Bewirtschaftungsziele beitragen, sollte ein Rückgriff auf diese Option nur erforderlichenfalls erfolgen.[359]

---

356 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. Vorbemerkungen. So erwarteten dies schon: *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56). S. auch Commission Staff Working Document – Member State: Germany – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) – River Basin Management Plans, SWD(2012) 379 final vom 14.11.2012, 8 und Kapitel 1.

357 *FGG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 131f. Von diesen 2.928 Oberflächenwasserkörpern wurden für 125 Fristverlängerungen bis 2021 und für den restlichen Teil bis 2027 in Anspruch genommen. Fristverlängerungen für den chemischen Zustand sind für fast alle Oberflächenwasserkörper erforderlich, da es aufgrund der RL 2013/39/EG zu einer fast flächendeckenden Überschreitung der Umweltqualitätsnorm des prioritären Stoffes Quecksilber in Biota kommt. Dieser wurde erst durch die Novellierung der UQN-Richtlinie gemäß Art. 8a Abs. 1 lit. a RL 2013/39/EG als ubiquitär identifiziert. Vertiefend zu dieser Problematik s. *dies.*, Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 79 ff.

358 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 11.

359 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 2.

2.3.2.1 Grundfrist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele

Die Grundfrist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele wird in § 29 Abs. 1 Satz 1 WHG festgelegt und gibt die entsprechenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie wieder. Danach war der gute Zustand eines Gewässers bis zum 22.12.2015 zu erreichen. Für das Verschlechterungsverbot der einzelnen Gewässer gilt diese Frist nicht, sodass auch Fristverlängerungen hierfür nicht möglich sein sollen.

Gemäß Satz 2 können durch Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 WHG zur Umsetzung bindender Rechtsakte der Europäischen Union abweichende Fristen festgelegt werden. Diese Erweiterung des Abs. 1 war aufgrund neuer europarechtlicher Vorschriften zur Gewässerbewirtschaftung, die abweichende Fristvorgaben bestimmen, notwendig und sollte durch Erlass entsprechender Rechtsverordnungen umgesetzt werden können.[360]

Die nach dem Wasserhaushaltsgesetz festgelegten Fristen in den Abs. 1 bis 3 gelten auch für Gewässer in Schutzgebieten, sofern nicht anderweitige europarechtliche Vorschriften etwas Anderes bestimmen. Folglich enthält § 29 Abs. 4 WHG eine Kollisionsnorm, die den spezifischen Regelungen der Richtlinien den Vortritt gewährt.[361] Hierzu verweist die Vorschrift des § 29 Abs. 4 WHG auf die Gewässer in Schutzgebieten im Sinne des Art. 6 in Verbindung mit Anhang IV WRRL. Um dabei die jeweils aktuelle Fassung der Richtlinie für anwendbar zu erklären, bedient sich der Gesetzgeber hier einer dynamischen Verweisung („in ihrer jeweils geltenden Fassung“) auf europarechtliche Vorschriften.[362]

Gemäß Art. 6 Abs. 1 WRRL mussten die Mitgliedstaaten bis zum 22.12.2004 entsprechende Verzeichnisse aller Gebiete innerhalb der einzelnen Flussgebietseinheiten erstellen, für die, gemäß den spezifischen unionsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers oder zur Erhaltung von unmittelbar vom Wasser abhängigen Lebensräumen und Arten, ein besonderer Schutzbedarf bestimmt wurde. Die Verzeichnisse müssen gemäß Abs. 2 alle in Art. 7 Abs. 1 WRRL ermittelten Wasserkörper

---

360 S. hierzu auch BT-Drs. 18/2664 (Beschlussempfehlung und Bericht) vom 25.09.2014, 2, 4. S. auch Kapitel 2.2.2.1.2. Solche Änderungen haben sich insbesondere aus dem geänderten Art. 3 Abs. 1a UQN-Richtlinie ergeben. S. auch Fußnote 175.

361 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 16.

362 Kritisch hierzu unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten s. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 17.

(Ermittlung von Wasserkörpern zur Trinkwasserentnahme) und unter Anhang IV fallenden Schutzgebiete enthalten.

In Anhang IV WRRL werden sodann die Arten von Schutzgebieten in den i) bis v) aufgeführt. Während Anhang IV i) WRRL die in Art. 7 WRRL aufgeführten Gebiete zur Trinkwasserentnahme wiederholt und Wasserschutzgebiete nach § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG sowie Heilquellenschutzgebiete nach § 53 WHG gemeint sind,[363] sollen gemäß ii) ausgewiesene Gebiete wirtschaftlich bedeutender aquatischer Arten in das Verzeichnis aufgenommen werden. Diese umfassen insbesondere Schonbezirke nach den Landesfischereigesetzen.[364] In Anhang IV iii) WRRL werden Erholungsgewässer und Badegewässer gemäß der Badegewässerrichtlinie 76/160/EWG vom 8.12.1975 genannt, die mittlerweile durch die Richtlinie 2006/7/EG[365] vom 15.2.2006 aufgehoben wurde. Gemäß Anhang IV iv) WRRL müssen nährstoffsensible Gebiete einschließlich der Gebiete, die nach der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG[366] vom 12.12.1991 als gefährdete Gebiete ausgewiesen wurden, sowie Gebiete, die im Rahmen der Richtlinie 91/271/EWG[367] vom 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser als empfindliche Gebiete ausgewiesen wurden, in dem Verzeichnis der Schutzgebiete aufgeführt werden. Zuletzt müssen gemäß Anhang IV iv) WRRL die Verzeichnisse für Schutzgebiete solche Gebiete enthalten, die für den Schutz von Lebensräumen oder Arten ausgewiesen wurden, sofern die Erhaltung oder Verbesserung des Wasserzustands ein wichtiger Faktor für diesen Schutz ist, einschließlich der Natura 2000-Standorte, die im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG vom 21.5.1992 und der Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG[368] vom 2.4.1979 ausgewiesen wurden. Die FFH-Richtlinie

---

363 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 14; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 10.

364 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 14.

365 Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.2.2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG, ABl. EU Nr. L 64 vom 4.3.2006, 37.

366 S. Fußnote 172.

367 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21.5.1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. EG Nr. L 135 vom 30.5.1991, 40.

368 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG Nr. L 103 vom 25.4.1979, 1.

wurde zuletzt geändert durch die Richtlinie 2006/105/EG[369] vom 20.11.2006. Die Vogelschutzrichtlinie wurde mittlerweile durch die Richtlinie 2009/147/EG[370] vom 30.11.2009 kodifiziert. Enthalten die Regelungen dieser Richtlinien also andere Fristenregelungen, gehen diese den Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes vor. Hinsichtlich der Anwendung dieser Kollisionsvorschrift wird auch auf die naturschutzrechtlichen Erläuterungen in Kapitel 6.2 verwiesen.

2.3.2.2 Voraussetzungen der Fristverlängerungen

Der grundsätzlichen Fristsetzung zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele bis zum 22.12.2015 konnte sich der Mitgliedstaat mithilfe der Möglichkeit von Fristverlängerungen unter bestimmten Voraussetzungen entziehen. Diese Fallgruppen waren in ihrer Entstehung stark diskutiert und umstritten.[371] Die Voraussetzungen einer Fristverlängerung sind in § 29 Abs. 2 WHG geregelt und enthalten Kriterien der Verhältnismäßigkeit, die sich neben natürlichen Gegebenheiten (Nr. 1) auch auf die technische Durchführbarkeit von Maßnahmen (Nr. 2) und auf einen unverhältnismäßig hohen Aufwand (Nr. 3) beziehen.[372] Den Referenzwert oder Referenzzeitpunkt für eine Fristverlängerung stellt immer die in Abs. 1 geregelte Grundfrist dar. Den Mitgliedstaaten wurde ein erheblicher Beurteilungsspielraum für die mit einer Fristverlängerung verbundenen Gründe eingeräumt, die wiederum unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten.[373]

Die in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltene Formulierung, die Mitgliedstaaten hätten „nach vernünftiger Einschätzung“ gemäß Art. 4 Abs. 4 lit. a WRRL festgestellt, dass eine Zielerreichung innerhalb der Grundfrist nicht möglich sei, wurde weder in die Bestimmung des § 29 WHG noch in dessen

---

369 Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20.11.2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens, ABl. EU Nr. L 363 vom 20.12.2006, 368.

370 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EU Nr. l 20 vom 26.1.2010, 7.

371 *Knopp*, ZfW 1999, 257 (271). S. auch *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (54); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 10, der die Voraussetzungen einer Fristverlängerung als „weitgehend ungeklärt“ beschreibt.

372 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (210).

373 *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, 375; *Köck/Unnerstall*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 27 (40). Zustimmend: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 12. So schon: *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56).

Vorgängerregelung dem § 25c WHG a.F. übernommen. Dieses Erfordernis diente allerdings der Abgrenzung zu Art. 4 Abs. 5 WRRL (§ 30 WHG), in dem sich auch die Voraussetzungen des unverhältnismäßig hohen Aufwands zur Zielerreichung sowie der technischen Undurchführbarkeit zugehöriger Maßnahmen wiederfinden.[374] Damit in solchen Fällen nicht sofort endgültig abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG festgelegt werden sollten, wurden solchen Fällen die Möglichkeit von Fristverlängerungen eingeräumt.[375] Dies sollte „nach vernünftiger Einschätzung" beurteilt werden. Insofern sollte es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, auch erst langfristig greifende und aufwendige Maßnahmen umzusetzen.[376] Fristverlängerungen wirken sich damit grundsätzlich positiv auf den Gewässerzustand aus, da sie notwendige langfristige Wirkungszeiträume von Maßnahmen berücksichtigen.[377] An dieser Stelle zeigt sich erneut, dass die Möglichkeit von Fristverlängerungen generell zuerst geprüft werden sollte.

Zur Anwendung einer Fristverlängerung ist ein stufenweises Vorgehen notwendig.[378] Danach darf sich der Zustand des Gewässers gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG nicht weiter verschlechtern, muss einer der in Nr. 1 bis 3 genannten Gründe für eine Fristverlängerung vorliegen und dürfen gemäß Satz 2 solche Fristverlängerungen nicht die Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit dauerhaft ausschließen oder gefährden.[379]

2.3.2.2.1 Eigenes Verschlechterungsverbot

Für die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung ist die erste Voraussetzung, dass keine Verschlechterung gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG vorliegt. Fristverlängerungen für das Bewirtschaftungsziel des Verschlechterungsverbots sind also nicht möglich.[380] Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot führt dazu, dass eine Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 WHG nicht zulässig ist.

---

374 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (211).

375 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (211).

376 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (211).

377 *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56).

378 *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 6.

379 *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 6.

380 S. hierzu auch Kapitel 2.3.1.

Der Gewässerzustand bezieht sich dabei auf den jeweiligen Status quo eines Gewässers und darf sich nicht zu seinem Nachteil verändern. Damit handelt es sich um ein absolutes Verschlechterungsverbot. Verschlechterungen sind damit ausnahmslos ausgeschlossen. Unterliegt ein Wasserkörper schon einer Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 WHG, ist es nur zielführend, dass sich dessen Zustand in dieser Zeit nicht noch weiter verschlechtert und die Zielerreichung unnötig erschwert. Den Abstand zwischen dem Status quo und dem guten Zustand innerhalb eines Wasserkörpers, der bereits einer Fristverlängerung unterliegt, so noch weiter zu vergrößern, wäre folgewidrig. Diese Wasserkörper verdienen besondere Aufmerksamkeit, da sie hinter der Zielerreichung zum 22.12.2015 zurückliegen und die Bewirtschaftungsziele so schnell wie möglich erreichen sollen. Für Wasserkörper, die einer Ausnahme nach § 29 Abs. 2 WHG unterliegen, kommen daher auch keine Relativierungen des Verschlechterungsverbots im Sinne einer Erheblichkeitsschwelle in Betracht.[381] Es müssen daher solche Maßnahmen veranlasst werden, die diesen Status quo erhalten.[382]

2.3.2.2.2 Gründe für Fristverlängerungen

Wird der Zustand eines Gewässers nicht verschlechtert, muss des Weiteren einer der in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG genannten Gründe vorliegen. Als Gründe für eine Fristverlängerung werden natürliche Gegebenheiten, die technische Durchführbarkeit oder unverhältnismäßig hohe Kosten in Abs. 2 WHG aufgeführt. Trifft eine dieser Aufzählungen auf den jeweiligen Einzelfall zu, gilt diese Voraussetzung bereits als erfüllt. Das heißt, die in Nr. 1 bis Nr. 3 genannten Konstellationen sind alternativ zu verstehen und müssen von der Behörde im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens entschieden werden.[383] Dabei sollten die Gründe nach Nr. 1 und Nr. 2 vorrangig geprüft werden und erst bei deren Nichtanwendbarkeit Nr. 3 infrage

---

381 S. hierzu Kapitel 3.5.4.

382 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 6. So auch *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (48f.); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213, (216), die ansonsten allerdings von einem „relativen" Verschlechterungsverbot ausgehen.

383 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 13f., der zugleich darauf hinweist, dass eigene Ermessenserwägungen der Behörde erst im Zuge des § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG angestellt werden, während die Nr. 1 und Nr. 2 ein gesetzlich intendiertes Ermessen beinhalten.

kommen.[384] Dennoch ist auch eine Kombination der verschiedenen Gründe möglich, gerade weil nicht immer strikt zwischen ihnen unterschieden werden kann.[385]

2.3.2.2.2.1 Sachliche Unmöglichkeit aufgrund natürlicher Gegebenheiten

Gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG kann eine Fristverlängerung dann in Anspruch genommen werden, wenn eine Verbesserung des Gewässerzustands aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht bis zum 22.12.2015 erreicht werden konnte. Natürliche Ursachen mussten damit einer fristgerechten Zielerreichung entgegenstehen. Unter diesen natürlichen Gegebenheiten sind durch den Menschen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand verbundene beeinflussbare Faktoren zu verstehen.[386] Diese betreffen klimatische, geogene oder hydrologische Merkmale einer Umgebung oder schlichtweg naturgesetzliche Gegebenheiten.[387] Solche Fallkonstellationen hindern also unabhängig von der gewählten Maßnahme an einer fristgerechten Zielerreichung.[388] Als weitere Beispiele werden die zeitliche Wirkungsverzögerung geplanter Maßnahmen (zum Beispiel zurückzuführen auf lange Grundwasserfließzeiten) oder die benötigte Reaktionszeit ökologischer Systeme bei eigendynamischer Entwicklung über den Zeitpunkt des 22.12.2015 hinaus sowie sonstige natürliche Gegebenheiten (wie zum Beispiel hydrogeologische Bedingungen) genannt.[389]

---

384 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 3; *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 5.

385 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 5.

386 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8. Zustimmend: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 15; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 4.

387 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8. Zustimmend: *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 12; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521), der als Beispiel für geologische Bedingungen außergewöhnliche Bedingungen einer Grundwassersanierung nennt und als Beispiel für hydrologische Bedingungen bereits eingetragene Schadstoffe in der Nahrungskette, deren Auswirkungen auf Meeressäuger damit nicht mehr behoben werden könnten.

388 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

389 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 4; *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (211); *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 8.

Diese Voraussetzung ist vor allem im Zusammenhang mit den Grenzen der Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG zu untersuchen, nach denen weitere Verlängerungen, über die zweimalige Möglichkeit der Fristverlängerung für insgesamt 12 Jahre (also bis zum 22.12.2027) hinaus, möglich sein sollen. In diesen Fällen lassen sich die Bewirtschaftungsziele aufgrund der natürlichen Gegebenheiten auch nicht bis zum 22.12.2027 erreichen. Wann eine solche „weitere Verlängerung" möglich ist, konkretisieren weder das Wasserhaushaltsgesetz noch die Wasserrahmenrichtlinie. Diese Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Mitgliedstaat nicht über seine Fähigkeiten hinaus dazu verpflichtet werden kann, einen guten Zustand des Gewässers selbst bis zum 22.12.2027 zu erreichen.[390] Eine solche objektive Unmöglichkeit kann damit dazu führen, dass die Bewirtschaftungsziele diesbezüglich nicht erreicht werden müssen, weil sie bis dahin gar nicht erreicht werden können.[391] Eine zeitliche Begrenzung dieser Verlängerungen sieht das Gesetz nicht vor, sodass es möglich wäre, eine unbegrenzte Anzahl von Verlängerungen anzuwenden.[392] Allerdings muss es möglich sein, die Bewirtschaftungsziele zu erreichen, auch wenn dies erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt.[393] Diese weiteren Verlängerungen werden sich dabei an den Bewirtschaftungszeiträumen ausrichten und somit auch im sechsjährigen Intervall erfolgen (zum Beispiel erst zum 22.12.2033 oder 22.12.2039).[394] Damit handelt es sich um eine Prognoseentscheidung im jeweiligen Einzelfall, für den abgeschätzt werden muss, ob die Bewirtschaftungsziele überhaupt erreicht werden können oder endgültig unmöglich geworden sind.

Sollte hingegen festgestellt werden, dass eine dauerhafte objektive Unmöglichkeit vorliegt, müssen abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG geprüft werden.[395]

Warum an dieser Stelle in der Literatur[396] vertreten wird, dass vor Inanspruchnahme des § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG auch die Möglichkeit des § 31

---

390 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 8.

391 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 8.

392 *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, 374; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 12.

393 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 12.

394 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 12.

395 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 16, 23; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 8; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 12.

WHG geprüft werden soll, ist unklar. Während § 31 Abs. 2 WHG ausdrücklich menschlich initiierte Vorhaben ermöglichen soll, sind Zielverfehlungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten nur von § 31 Abs. 1 WHG erfasst. Allerdings handelt es sich dabei um die Ausnahme von vorübergehenden Verschlechterungen, während § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG auch für die Fälle wiederholter Fristverlängerungen über den 22.12.2027 hinaus ein eigenständiges Verschlechterungsverbot normiert. Natürliche Ursachen können nur im Falle des § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot begründen. Insofern handelt es sich um zwei unterschiedliche Regelungsinhalte. Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot sieht § 29 WHG nämlich nicht vor. Dennoch verweist § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG, wenn auch deklaratorisch,[397] auf die zusätzliche Möglichkeit der Fristverlängerungen, wenn alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um den vorherigen Gewässerzustand wiederherzustellen. In den Fällen des § 31 Abs. 1 WHG kann es vorkommen, dass diese Wiederherstellungsmaßnahmen lange Wirkungszeiträume beanspruchen, um den vorherigen Zustand herbeizuführen. Insofern können auch für diese Maßnahmen Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden. Weiterhin wäre also auch fraglich, warum § 31 Abs. 1 WHG vor einer wiederholten Fristenverlängerung nach § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG geprüft werden sollte, wenn § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG wieder auf die Möglichkeiten des § 29 WHG zurückverweist. Ist der vorherige Zustand gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG erreicht, handelt es sich aber dabei noch nicht um den guten Zustand, sind ebenfalls Fristverlängerungen im Sinne des § 29 Abs. 2 WHG möglich. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.1.4 verwiesen.

Festzustellen ist, dass bei unmöglich gewordener Zielerreichung eines guten Zustands allenfalls § 30 WHG abhelfen kann, es sei denn, auch natürliche Gegebenheiten erlauben eine Prognose hinsichtlich der voraussichtlichen Zielerreichung (so zum Beispiel bis zum 22.12.2033).

Nach alldem ist zwischen zwei Fallkonstellationen von Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten zu unterscheiden: Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit einer Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 WHG für solche Fälle, in denen die Bewirtschaftungsziele aufgrund natürlicher Um-

---

396 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 16, 23; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 8; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 12.

397 S. auch Fußnote 1520.

stände bis spätestens zum 22.12.2027 erreicht werden können. Auf der anderen Seite sind für Konstellationen, bei denen aufgrund der natürlichen Gegebenheiten die Erreichung eines guten Zustands objektiv unmöglich ist, weitere Fristverlängerungen gemäß § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG möglich, wenn die Bewirtschaftungsziele auch nicht bis zum Ende der höchstens zweimal zulässigen Fristverlängerungen bis zum 22.12.2027 erreicht werden können. Grundsätzlich unterliegen die Anforderungen für eine Fristverlängerung im Sinne des § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG keinen hohen Voraussetzungen bezüglich des Begründungs- und Dokumentationsaufwands.[398] Erst mit weiteren Verlängerungen nach § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG sind höhere Anforderungen verbunden.[399]

2.3.2.2.2.2 Technische Machbarkeit

Alternativ oder zusätzlich kann eine Fristverlängerung auch dann in Anspruch genommen werden, wenn neben dem Verschlechterungsverbot in Satz 1, gemäß Satz 1 Nr. 2 die technische Durchführbarkeit der vorgesehenen Maßnahmen nur schrittweise und damit über den Zeitpunkt des 22.12.2015 hinaus, überhaupt möglich ist. Diese Voraussetzung stellt damit ebenfalls auf die tatsächlichen natürlichen Bedingungen ab und beinhaltet eine vorübergehende Unmöglichkeit.[400] Technisch bedingt können die Bewirtschaftungsziele zwar nicht bis zum 22.12.2015, aber innerhalb eines späteren Bewirtschaftungszeitraums erreicht werden.

Gemeint sind daher solche Maßnahmen, die aufgrund ihrer technischen Eigenheiten zu einer schrittweisen Vorgehensweise zwingen.[401] Dies liegt zum Beispiel dann vor, wenn der Erfolg einer Sanierungstechnik (wie zum Beispiel die hydraulische Grundwassersanierung oder aufwendige Gewässerausbauverfahren oberirdischer Gewässer) einen längeren Zeitraum als die gesetzte Frist erfordert.[402] Bei diesen Maßnahmen handelt es sich noch um grundlegende Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 3 WHG, die nicht erst im Rah-

---

398 *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56).

399 *Dörr/Schmalholz*, in: *Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2002, 51 (56).

400 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 9; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 6; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 9.

401 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 9; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 9.

402 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 13.

men einer Fristverlängerung ergriffen wurden und daher schon von Beginn der Bewirtschaftungstätigkeiten an verfolgt werden, um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen.[403] Diese Maßnahmen können sodann eine Fristverlängerung gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG erforderlich werden lassen.

Eine Abgrenzung zu Gründen der Nr. 1 ist dabei nicht immer mit der entsprechenden Trennschärfe möglich, da die technische Machbarkeit einzelner Maßnahmen zur Zielerreichung oftmals von natürlichen Gegebenheiten abhängt.[404] Trotz dieses Zusammenhangs ist ein Hinausschieben der Frist über den 22.12.2027 hinaus aufgrund technischer Schwierigkeiten unzulässig.[405] Um eine Abgrenzung zwischen Nr. 1 und Nr. 2 vorzunehmen, sollte bei der Prüfung auf die Art der Gewässerbelastung abgestellt werden.[406] Ist die Gewässerbelastung auf menschliche Eingriffe oder Einträge zurückzuführen (zum Beispiel durch Altlasten), dürfte dieser durch Ergreifung technischer Maßnahmen eher abgeholfen werden können als natürlichen Gegebenheiten.[407] Das heißt, diese Ursachen sind eher umkehrbar.

Weitere Beispiele dafür, dass vorgesehene Maßnahmen gegebenenfalls nur schrittweise über einen längeren Zeitraum umgesetzt werden können, sind: eine unveränderbare Dauer bestimmter Verfahren (wie zum Beispiel zeitlich aufwendige Planungs- und Zulassungsverfahren), eine zwingende technische Abfolge von Maßnahmen (hierfür kann ein Untersuchungs- und Planungsbedarf bestehen, wie es zum Beispiel im Altbergbau, bei Sedimenten oder Altlasten der Fall sein kann), ein bestehender Forschungs- und Entwicklungsbedarf bezüglich der Technologien (technische Lösungen sind noch nicht vorhanden), unbekannte Ursachen der Abweichungen (zum Beispiel die unbekannte Herkunft stofflicher Belastungen, Abweichungen der biologischen Einzelkomponenten sind noch unbekannt, weiterer Untersu-

---

403 So auch *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 6; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9. S. hierzu auch Kapitel 2.4.2.

404 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 5; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 9.

405 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 5.

406 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 5.

407 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 5.

chungsbedarf), entgegenstehende unionsrechtliche Anforderungen (zum Beispiel die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung, Anforderungen des Denkmalschutzrechts oder Naturschutzrechts) oder erhebliche unverträgliche Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit und Sicherheit (wie die Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen Wasserkörpern, eine Verlagerung der nachteiligen Auswirkungen auf ein anderes Umweltgut, die Gefährdung der Trinkwasserversorgung oder des Hochwasserschutzes).[408]

Ausschlaggebend ist, dass es sich um eine vorübergehende Unmöglichkeit handeln muss. Wird diese zur sachlichen und dauerhaften Unmöglichkeit, ist eine Ausnahme nach § 30 WHG zu prüfen.

2.3.2.2.2.3 Finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung

Neben den in Nr. 1 und Nr. 2 genannten Fällen eröffnet Nr. 3 die Möglichkeit einer Fristverlängerung, wenn das Erreichen der Bewirtschaftungsziele bis zum 22.12.2015 nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden gewesen wäre. An dieser Stelle geht es also um die finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung (so auch in § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG) und nicht um eine vergleichende Kosten-Nutzen-Abwägung einer menschlichen Tätigkeit oder eines geplanten Vorhabens mit einer Alternativlösung (so in § 30 Satz 1 Nr. 2 oder § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG). Zwischen diesen beiden Fallkonstellationen des unverhältnismäßig hohen Aufwands ist zu unterscheiden.[409]

Theoretisch wäre es in den meisten Fällen möglich gewesen, einen guten Zustand bis zum 22.12.2015 zu erreichen. Allerdings ist dies nur denkbar, wenn der damit verbundene Aufwand unbeachtet bliebe. Die Möglichkeit einer Fristverlängerung besteht damit trotz theoretisch fristgerecht erreichbarer Bewirtschaftungsziele, sodass diese Möglichkeit auch als „stärkste Relativierung“[410] im Vergleich zu den Nr. 1 und 2 bezeichnet wird. Insofern

---

[408] *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 8f.; *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 12.

[409] So auch schon *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (518f.). Obwohl es den Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III WRRL auch möglich ist, den Begriff des „unverhältnismäßig hohen Aufwands“ allgemeinverbindlich zu konkretisieren, hat Deutschland dies nicht weiter verfolgt, s. auch *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394).

[410] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 16, 18.

stellt § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG klar, dass eine fristgerechte Erreichung der Bewirtschaftungsziele stets mit einem verhältnismäßigen Aufwand verbunden sein soll. Die Möglichkeit der Fristverlängerungen nach Nr. 3 ist erst dann zu prüfen, wenn Nr. 1 und 2 nicht in Betracht kommen.

In der Literatur[411] wird diesbezüglich zutreffend darauf hingewiesen, dass zwar die kosteneffizientesten Maßnahmen bereits bei der Planung ausgewählt werden müssten, die dafür notwendige Kosten-Effizienz-Analyse aber keine Aussage zur Verhältnismäßigkeit des Aufwands bezüglich der fristgerechten Zielerreichung beinhalte. Insofern bedürfe es einer weitergehenden Kosten-Nutzen-Analyse[412], die insbesondere die entstehenden Kosten und den Nutzen der Bewirtschaftungsziele berücksichtige.[413]

Im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zur Begründung eines unverhältnismäßig hohen Aufwands der fristgerechten Zielerreichung müssen nicht nur Kosten und Nutzen verglichen werden, sondern auch die finanzielle Belastbarkeit der Kostenträger in die Bewertung einfließen.[414] Die in diesem Zusammenhang zu ermittelnden Kosten sind dabei vergleichsweise unproblematisch zu ermitteln, da sie monetarisierbar sind.[415] Die Kosten der Zielerreichung sind vom Status quo des Gewässers abhängig und können daher stark variieren. Ist der Zustand eines Wasserkörpers nur knapp hinter dem Ziel eines guten Zustands, werden die Kosten der Zielerreichung grundsätzlich niedriger ausfallen. Bei solchen Wasserkörpern, die von einem unbefriedigenden Zustand hin zu einem guten Zustand saniert werden müssten, werden die Kosten entsprechend höher ausfallen. Daher sind sowohl der Status quo des Gewässers als auch die daraus resultierenden Maßnahmen

---

411 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 7. Dabei würden die Effektivität (Wirksamkeit der Maßnahme) und deren Effizienz (geringstmögliche betriebswirtschaftliche Kosten) ermittelt. Zur Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombination s. *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 17f.; *Interwies/Kranz/Görlach*, ZUR 2006, 129 (130 ff.). S. auch Fußnote 1976.

412 S. hierzu auch die verschiedenen Methodenvorschläge bei *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 5f.; *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 8 ff. sowie Fußnote 425.

413 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 7; *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (395).

414 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG, 18.3.2009 vom 4.

415 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (519).

und -kombinationen zur Zustandsverbesserung ausschlaggebend für die Kostenermittlung.[416] Hierzu zählen zum Beispiel neben dem Maßnahmenkosten selbst, auch die Verfahrensdauer und Personalkosten.[417] Kosten für Maßnahmen, die zur Umsetzung anderen Unionsrechts notwendig sind bleiben bei der Kosten-Nutzen-Analyse in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG unberücksichtigt.[418]

Die finanzielle Belastbarkeit der Kostenträger berücksichtigt zum Beispiel deren Erschwinglichkeit und Unsicherheiten. Kostenträger können Verursacher der Gewässerbelastungen, von der Maßnahme Begünstigte, Unterhaltungsträger oder andere öffentliche Träger sowie der Mitgliedstaat selbst sein.[419] Bei der Erschwinglichkeit müssen verschiedene Finanzierungsmechanismen ermittelt und berücksichtigt, die Folgen einer Untätigkeit dargestellt und zukünftige Bemühungen zur Lösung des Finanzierungsproblems unternommen werden. Auch Unsicherheiten bezüglich ausgewählter und umgesetzter Maßnahmen im ersten Planungszyklus können ebenfalls bei der finanziellen Belastbarkeit der Kostenträger eine wichtige Rolle spielen, da die Maßnahmenwirkungen nicht immer abschließend abgeschätzt werden können.[420]

Nachdem die Kosten zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele bestimmt wurden, muss daran anschließend der Nutzen ermittelt werden. Hierzu wird der Zustand ohne die verbessernde Maßnahme und nach der entsprechenden Maßnahme bewertet.[421] Der Nutzen ergibt sich folglich aus dem

---

416 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 17.

417 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 8.

418 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 8; *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 17. Hierzu zählen zum Beispiel Kosten zur Erfüllung der Vorschriften der Kommunalabwasserrichtlinie 91/271/EWG, der IVU-Richtlinie 2008/1/EG und Nitratrichtlinie 91/676/EWG.

419 Zugleich vertiefend hierzu s. *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 9. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Kommission bislang die Auffassung vertritt, dass Restriktionen in den öffentlichen Budgets nicht als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden können. S. hierzu *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 14.

420 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 4.

421 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 10.

Erreichen der Bewirtschaftungsziele. Diese Zielerreichung kann sowohl ökologische als auch sozioökonomische Vorteile herbeiführen.[422] Die Nutzenbewertung ist im Gegensatz zur Kostenermittlung aufgrund der gegebenenfalls fehlenden Monetarisierbarkeit nicht immer quantitativ zu bemessen und kann daher problematisch sein.[423] Der Nutzen ist zum Beispiel dann quantifizierbar, wenn der gute Zustand des Gewässers zu Kostenersparnissen führt (zum Beispiel geringere Aufbereitungskosten, geringere Unterhaltungskosten, höhere Kosteneffizienz) oder neue Nutzungsmöglichkeiten eröffnet (wie Freizeit und Tourismus).[424]

Neben diesen offensichtlichen finanziellen Vorteilen beinhaltet die Erreichung der Bewirtschaftungsziele auch qualitativen Nutzen. Verschiedene Veröffentlichungen[425] geben hierzu Anhaltspunkte und Verfahren vor, die es ermöglichen, den qualitativen Nutzen zu monetarisieren. Insofern wird im Rahmen der Bewertung des Nutzens auch auf die Möglichkeit einer lediglich qualitativen Analyse zurückgegriffen werden müssen.[426] Ein einheitliches Verfahren zur Nutzenermittlung existiert bislang jedoch nicht. Letztlich sind die Mitgliedstaaten dazu angehalten, die Daten und Grundlagen ihrer Entscheidungsfindung nachvollziehbar und mithilfe geeigneter, ein-

---

422 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 15.

423 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 10; *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (395).

424 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 10.

425 So zum Beispiel, insbesondere im Rahmen der Ausnahmeregelungen: *Ammermüller* et. al, Entwicklung einer Methodik zur nicht-monetären Kosten-Nutzen-Abwägung im Umsetzungsprozess der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Abschlussbericht, 2008; *Ammermüller* et. al., Kosten-Nutzen-Abwägung im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Methodik zur Begründung von Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten, Handbuch, 2011; *Hecht*, Ausnahmeregeln der Wasserrahmenrichtlinie: Das Problem der „unverhältnismäßigen" Kosten, 2011. Ferner zur Kostenermittlung s. auch: *Görlach* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der Wasserrahmenrichtlinie: die Situation in Deutschland, 2004; *Klauer* et. al, in: *UFZ* (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenkosten im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Komplementäre Kriterien zur Kosten-Nutzen-Analyse, Endbereicht, 2007; *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 1 – Economics and the Environment, 2003 u.a. S. hierzu auch Kapitel 5.2.3.3.3.

426 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 10.

deutiger und transparenter Kriterien darzustellen.[427] Die für die Datenermittlung entstehenden Kosten dürfen allerdings nicht unberücksichtigt bleiben.[428] Unter den qualitativen Nutzen fallen zum Beispiel die Verbesserung und der Schutz der biologischen Vielfalt aquatischer Ökosysteme oder die Verbesserung der Lebensqualität durch einen entsprechend höheren Erholungswert.[429] Auch der Schutz der menschlichen Gesundheit im Rahmen wasserbezogener Nutzungen, zu dem das Baden, die Getränke- und Lebensmittelproduktion sowie der Fisch-, Muschel- und Meeresfrüchteverzehr gehören, stellen Vorteile des Nutzens dar.[430]

Letztlich wird darauf hingewiesen, dass eine abschließende Monetarisierung des qualitativen und quantitativen Nutzens und der jeweiligen Kosten nicht immer notwendig ist.[431] Vielmehr müssten entsprechende Daten in hinreichendem Umfang erhoben werden, um eine Entscheidung zu treffen.[432]

Wie bereits erläutert, kommt es auf die Kosten zur fristgerechten Erreichung der Bewirtschaftungsziele an. Diese müssten gegenüber dem Nutzen einer fristgerechten Zielerreichung unverhältnismäßig hoch sein, um eine Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG zu begründen. Bezugsgegenstand der Kosten-Nutzen-Analyse können daher die Kosten der Maßnahmen und -kombinationen für einzelne oder mehrere Wasserkörper, aber auch ein gesamtes Maßnahmenprogramm einer Flussgebietseinheit sein.[433] Schon die nationalen Bewirtschaftungspläne 2009 sahen für 79% der Was-

---

427 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16f., 24. Dies ergibt sich auch aus Erwägungsgrund 30 WRRL.

428 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16.

429 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 15f.

430 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 15. Eine andere Auffassung vertritt *Port*, Umweltziele der WRRL, 2011, 153, der ökologische und sozioökonomische Nutzenvorteile an dieser Stelle nicht in die Abwägung einbeziehen will.

431 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16; *dies.* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

432 S. hierzu auch Fußnote 425.

433 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 3.

serkörper Fristverlängerungen vor.[434] Dies ist insbesondere auf den mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Gesamtaufwand und damit auf die Kosten der Maßnahmenprogramme zurückzuführen.[435] Begründungen von Fristverlängerungen nach Nr. 3 aufgrund der Gesamtkosten des Maßnahmenprogramms zielen auf eine zeitliche Staffelung der Zielerreichung ab, die für jeden Wasserkörper festgelegt werden muss (Zielerreichung zum 22.12.2015/2021/2027).[436] Die Höhe der Gesamtkosten für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie war in Deutschland von entscheidender Bedeutung, um Fristverlängerungen zu begründen.[437] Ohne eine entsprechende Streckung der Kosten und zeitliche Staffelung der Zielerreichung wäre die jährliche Kostenbelastung dreimal so hoch gewesen.[438] Beispiele für einen unverhältnismäßig hohen Aufwand können damit die erforderliche zeitliche Streckung der Kostenverteilung staatlicher, aber auch nicht staatlicher Kostenträger (zum Beispiel aufgrund fehlender alternativer Finanzierungsmechanismen, finanzielle Konkurrenzen öffentlicher Mittel in anderen Politikfeldern, zu hohe Abgabenbelastungen) sein.[439]

Neben den Wirkungsunsicherheiten von Maßnahmen (zum Beispiel methodische Defizite, Unsicherheiten bezüglich der Messung, Abhängigkeiten von anderen Maßnahmen)[440] können auch Kosteneinsparungen durch Staffelungen der Maßnahmen dadurch gewonnen werden, dass hydromorphologische Maßnahmen die morphologische und biologische Eigendynamik eines Gewässers ausnutzen.[441] Da ein sechs-Jahres-Zeitraum hierfür allerdings regelmäßig nicht ausreicht, würde auch hier eine gestaffelte Ausführung der Maßnahmenprogramme erforderlich und anderenfalls zu unverhältnismä-

---

434 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 3.

435 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 3f.

436 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 7.

437 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 6.

438 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 6.

439 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 10.

440 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 10.

441 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 7.

ßig hohen Kosten führen.[442] Durch die zeitliche Staffelung von Maßnahmen sinken auch der Planungsaufwand und die damit verbundenen Kosten.[443]

Fristverlängerungen auf der Ebene der Wasserkörper sind dann relevant, wenn es sich um vereinzelte Fälle handelt.[444] Alternativ kann auch eine so genannte Priorisierung des Maßnahmenprogramms durchgeführt werden, nach dem, ausgehend von den Terminen der Zielerreichung der Wasserkörper, Maßnahmenprioritäten festgelegt werden, um eine gleichmäßige Verteilung kapazitiver und finanzieller Belastungen herbeizuführen.[445]

Es lässt sich festhalten, dass für einen unverhältnismäßig hohen Aufwand als Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse die aufzuwendenden personellen, finanziellen und technischen Kosten zur fristgerechten Zielerreichung den Nutzen einer fristgemäßen Erreichung der Bewirtschaftungsziele überwiegen müssen.[446] Überwiegt allerdings der Nutzen der fristgemäßen Erreichung der Bewirtschaftungsziele die damit anfallenden Kosten, kann es sich nicht um einen unverhältnismäßig hohen Aufwand handeln. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis wäre verhältnismäßig. Des Weiteren sind im Rahmen dieser Abwägung insbesondere die Belastungen der Kostenträger zu beachten. Für diese Einzelfallentscheidungen und die Heranziehung bestimmter Bewertungsverfahren steht der Behörde ein weiter Ermessensspielraum zu.[447] Um einen einheitlichen und erleichterten Vollzug zu gewährleisten, wäre eine gesetzliche Konkretisierung wünschenswert gewesen.[448] Die Vielzahl der Studien zu dieser Thematik sind zwar zu begrüßen, bergen jedoch gleichfalls die Gefahr der Unübersichtlichkeit. Die hier vorgenommenen Ausführungen können daher den Begriff des unverhältnismäßig hohen Aufwands lediglich in seinen Ansätzen konkretisieren.

---

442 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 7.

443 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 7.

444 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 8.

445 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 8. S. hierzu auch *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 4f.

446 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 7; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 10.

447 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 11; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 10.

448 *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (395).

Der Vollständigkeit halber soll noch darauf hingewiesen werden, dass § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG den „unverhältnismäßig hohen Aufwand“ und Art. 4 Abs. 4 lit. a ii) WRRL die „unverhältnismäßig hohen Kosten“ nennt. Die vergleichbaren (wenn auch mit unterschiedlichen Bezugspunkten: Zielerreichung oder Alternativmaßnahme) Vorschriften der §§ 30 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 und 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG stellen ebenfalls auf einen „unverhältnismäßig hohen Aufwand“ ab, während Art. 4 Abs. 5 WRRL „unverhältnismäßig teuer“ sowie Art. 4 Abs. 5 lit. a und Abs. 7 lit. d WRRL die „unverhältnismäßig hohe Kosten“ aufführen. Fraglich ist, ob zwischen den Begriffen „teuer“ und „Kosten“ sowie „Aufwand“ unterschieden werden muss. Der Aufwandsbegriff ist zwar weiter als der Kostenbegriff zu verstehen, sodass auch der technische Aufwand zu berücksichtigen ist.[449] Jedoch führt dies letztlich zu keinem anderen Verständnis als nach der Wasserrahmenrichtlinie, weil technische Schwierigkeiten stets berücksichtigt werden müssen und sich diese auch monetarisieren lassen.[450] Dagegen wird die Auffassung[451] vertreten, dass „teuer“ im Rahmen des Art. 4 Abs. 5 WRRL und damit § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG den wirtschaftlichen, aber nicht den technischen Aufwand erfasse. Allerdings ist fraglich, warum die Wasserrahmenrichtlinie genau an dieser Stelle den technischen Aufwand unberücksichtigt hätte lassen wollen, da auch technische Schwierigkeiten in die Maßnahmenkosten einzubeziehen sind.[452] Daher ist zwischen diesen unterschiedlichen Begriffen der Wasserrahmenrichtlinie nicht zu unterscheiden. Dafür spricht auch, dass das Wasserhaushaltsgesetz diese Unterscheidung nicht trifft.

2.3.2.2.2.4 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung

Neben den in § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG genannten Voraussetzungen wird in Satz 2 desselben Absatzes eine weitere entscheidende Voraussetzung geregelt. Nach § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG dürfen Fristverlängerungen nach Satz 1 die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern der-

449 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (518, Fußnote 34).

450 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (518, Fußnote 34). Zustimmend: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 126 Fußnote 612.

451 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 7.

452 S. auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 12; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 8; *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 7.

selben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden. Die Positionierung im Gesetz erweckt, ähnlich dem eigenen Verschlechterungsverbot in Satz 1, einen fast beiläufigen Eindruck, dennoch handelt es sich um einen entscheidenden Ausschlussgrund einer Fristverlängerung.

Diese Vorschrift trägt der Bewirtschaftung im Rahmen von Flussgebietseinheiten und damit einer großräumigen Gesamtschau Rechnung.[453] Gleichzeitig sind die Vorgaben von § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG nicht für Gewässer anderer Flussgebietseinheiten anzuwenden. Dennoch sollten auch Auswirkungen über die Flussgebietseinheit hinaus wenigstens berücksichtigt werden.[454] Eine solche Auffassung ist aufgrund der ganzheitlichen Betrachtung folgerichtig. Auswirkungen, die zu einer dauerhaften Gefährdung oder zu einem dauerhaften Ausschluss der Bewirtschaftungsziele in Gewässern einer anderen Flussgebietseinheit führen, werden allerdings nur in entsprechend erheblichen Fällen zu erwarten sein. Eine Flussgebietseinheit ist derart umfangreich (wie zum Beispiel das Einzugsgebiet der Donau oder des Rheins), dass solche Auswirkungen auf eine andere Flussgebietseinheit grundsätzlich nicht zu befürchten sind.

Daneben enthält die Vorschrift durch den Zusatz „nicht dauerhaft" eine weitere Einschränkung, sodass Fristverlängerungen dann unzulässig sind, wenn sie die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern der Flussgebietseinheit dauerhaft ausschließen oder gefährden.[455] Vorübergehende Belastungen benachbarter Gewässer sind damit durchaus möglich.[456] Im Rahmen von Fristverlängerungen dürften solche Fälle eher selten und erst bei wiederholten Verlängerungen zu erwarten sein.[457]

Die Bedeutung dieser Vorschrift ist auch im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 oder Abs. 2 WHG entscheidend. Das bedeutet, dass selbst bei Vorliegen der einzelnen Tatbestände der jeweiligen Ausnahmeregelung eine Gefährdung oder ein dauerhafter

---

453 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25c Rn. 8; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 22.

454 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 12.

455 S. hierzu Kapitel 4.2.1.

456 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11.

457 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 22; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 23.

Ausschluss der Erreichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern zur Unzulässigkeit dieser Ausnahmen führen kann. Des Weiteren darf die Anwendung einer Fristverlängerung auch nicht gegen die Anforderungen des Art. 4 Abs. 8 und 9 WRRL verstoßen. Diesbezüglich wird auf die weitergehenden Erläuterungen in Kapitel 4.2 verwiesen.

Auf zeitlich abgesteckte Grenzen von Fristverlängerungen wird im nachfolgenden Kapitel eingegangen.

2.3.2.3 Grenzen der Fristverlängerungen

Die Grenzen der Fristverlängerungen regelt § 29 Abs. 3 WHG. Gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG darf eine Fristverlängerung einen Zeitraum von zweimal sechs Jahren nicht überschreiten.

Dieser sechs-Jahres-Intervall richtet sich offensichtlich an den Zeitpunkten, zu denen der Bewirtschaftungsplan überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden muss, aus.[458] Diese Aktualisierungs- und Überprüfungspflicht findet sich in der Vorschrift des § 84 Abs. 1 WHG wieder. Die Regelung des Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL hatte die Möglichkeiten der Fristverlängerung noch ausdrücklich an die Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans geknüpft. Diesem Wortlaut folgend, hätte eine Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans vor dem 22.12.2015 eine etwaige Fristverlängerung nicht erst mit Ablauf des 22.12.2015 in Gang gesetzt, sondern bereits zum Zeitpunkt der früheren außerplanmäßigen Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans.[459] Des Weiteren würde diese Formulierung insofern Probleme eröffnen, als ohne eine entsprechende Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans eine beanspruchte Verlängerung weiter laufen könnte, da die Verlängerungen nicht über den Zeitraum zweier weiterer Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans hinausgehen sollen.[460] Dies folgt aus dem Umstand, dass eine Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nur gegebenenfalls vorgenommen werden muss, wenn dies seine Überprüfung ergibt.[461] Zwingend ist damit nur die Überprüfung, die gemäß § 84 Abs. 1 WHG alle sechs Jahre vorgenommen werden muss. Nach § 84 Abs. 1 WHG besteht die Aktualisierungspflicht auch ausdrücklich nur „soweit erforderlich".[462]

---

458 S. hierzu auch Kapitel 2.4.

459 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 12f.

460 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 13.

461 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 13.

462 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 13.

Dass eine ausfallende Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans zum Aussetzen der Fristen führt, kann allerdings nicht gewollt sein.[463] Diesem Problem hat der Gesetzgeber mit der Formulierung des § 29 Abs. 3 Satz 1 WHG abgeholfen.[464] Danach bezieht sich die zweimalige Fristverlängerung auf Abs. 2 Satz 1, der wiederum auf die gesetzlich normierte Regelfrist des 22.12.2015 in Abs. 1 verweist. Eine Fristverlängerung ist ausdrücklich im maximal zweimaligen sechs-Jahres-Intervall möglich und wäre demnach nicht an die Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht gekoppelt. Eine ausfallende Aktualisierung führt also nicht zur Erweiterung der Fristverlängerung. Dies gilt auch im umgekehrten Fall, sodass sich bei einer außerplanmäßigen vorzeitigen Überprüfung und Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans auch nicht die Verlängerungsfrist verkürzen würde.[465] Fristverlängerungen sind daher stets, mit Ausnahme für natürliche Gegebenheiten, auf den 22.12.2027 begrenzt. Das heißt, alle Maßnahmen zur Erreichung eines guten Zustands sind bis zu dieser Ausschlussfrist abzuschließen.[466] Etwas Anderes ist rechtlich nur im Rahmen des Satzes 2 oder durch die Inanspruchnahme weniger strenger Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG möglich.

Zwar sind gemäß § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG weitere Verlängerungen möglich, sofern die Bewirtschaftungsziele bis zur Grundfrist und auch innerhalb der Fristverlängerungen aufgrund natürlicher Gegebenheiten nicht erreicht werden können und damit unmöglich sind. Jedoch muss es möglich sein, die Bewirtschaftungsziele zu einem späteren Zeitpunkt überhaupt zu erreichen.[467] Ist das Erreichen der Bewirtschaftungsziele endgültig unmöglich geworden, muss geprüft werden, ob abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG festgelegt werden sollten. Diese Vorschrift ist mit den Vorgaben des § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG in Zusammenhang zu bringen, sodass hier auf die Erläuterungen in Kapitel 2.3.2.2.2.1 verwiesen wird.

---

463 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 13, der auf den systematischen Zusammenhang zwischen Art. 13 Abs. 7 WRRL und Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL verweist. Das Ausfallen einer Aktualisierung führt damit nicht zu einer verlängerten Frist.

464 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 25.

465 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 25.

466 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 33; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 19.

467 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 12.

2.3.3 Weniger strenge Bewirtschaftungsziele

Neben der Möglichkeit von Fristverlängerungen kommt als weitere Ausnahme auch die Festlegung abweichender oder weniger strenger Bewirtschaftungsziele für einen bestimmten Wasserkörper in Frage. Danach ist aufgrund natürlicher Gegebenheiten oder menschlicher Tätigkeiten eine Zielerreichung unmöglich oder unverhältnismäßig aufwendig. Gemäß § 30 WHG können daher weniger strenge Bewirtschaftungsziele bestimmt werden, wenn die in der Vorschrift aufgeführten Voraussetzungen kumulativ vorliegen. Während die Nr. 1 bis 3 der Vorschrift die Voraussetzungen beschreiben, unter denen abweichende Bewirtschaftungsziele möglich sein sollen, ergibt sich aus Nr. 4 die damit verbundene Rechtsfolge, nach der die genaue Ausgestaltung dieser weniger strengen Ziele zu bestimmen ist.

Die Festlegung abweichender Bewirtschaftungsziele ist gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WHG in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen und zu begründen. Im Rahmen der zyklischen Überprüfungs- und gegebenenfalls anfallenden Aktualisierungspflicht gemäß § 84 Abs. 1 WHG muss auch die Rechtfertigung dieser Ausnahmevorschrift fortgeführt werden. Daher kann es möglich sein, dass in Abkehr von den einst festgelegten weniger strengen Bewirtschaftungszielen die Anforderungen des § 27 WHG zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden können. Die Ausnahme des § 30 WHG wäre folglich nicht mehr notwendig. Umgekehrt ist es möglich, mit der Ausnahme nach § 30 WHG dauerhaft weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen, sofern es die Voraussetzungen der Vorschrift erlauben.[468] Dies ist insbesondere auch deshalb möglich, da § 30 WHG im Gegensatz zu § 29 Abs. 3 WHG bei Fristverlängerungen keine Höchstfrist bestimmt.[469]

Die Vorschrift des § 30 WHG eröffnet die Möglichkeit, bei einer endgültigen Zielverfehlung abweichende Bewirtschaftungsziele festzulegen. Das heißt, können weder Fristverlängerungen noch Ausnahmen nach § 31 WHG Abhilfe schaffen, ist die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele zu prüfen. Daher kann es vorkommen, dass die mit den anderen Ausnahmetatbeständen verfolgten Zielsetzungen, das heißt, die Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG zu einem anderen Zeitpunkt zu erreichen, in bestimmten Fällen (zumindest in absehbarer Zeit) nicht zu realisieren sein werden. Daher kann § 30 WHG auch als „Auffangvorschrift“ unmöglich oder unver-

468 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 8, 10.

469 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522).

hältnismäßig gewordener Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG bezeichnet werden. All dies erfordert es, die Vorschrift des § 30 WHG eng auszulegen.[470] Hierfür spricht auch, dass die Festlegung abweichender Bewirtschaftungsziele der regelmäßigen Überprüfung unterliegt. Im Zuge der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne werden die Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG alle sechs Jahre auf eine mögliche schrittweise Annäherung an die Vorgaben des § 27 WHG hin überprüft, angepasst und bestenfalls aufgehoben werden, sofern sich ein guter Zustand erreichen lässt.[471]

Bevor diese verschiedenen Voraussetzungen des § 30 WHG näher erörtert werden, soll im nächsten Kapitel noch einmal auf die Abgrenzung zwischen abweichenden Bewirtschaftungszielen und Fristverlängerungen eingegangen werden, um deren Anwendungsbereiche voneinander zu unterscheiden.

2.3.3.1 Abgrenzung zur Fristverlängerungen

Obwohl sich die Anwendungsbereiche und der Begründungsaufwand der §§ 29 und 30 WHG unterscheiden, ist eine Abgrenzung der beiden Vorschriften voneinander notwendig.[472] Die Voraussetzungen der verschiedenen Regelungen sind zwar nicht identisch, aber zum Teil vergleichbar.[473] Ausschlaggebend ist dabei immer die Ursachenermittlung der Zielverfehlung, nach der entschieden werden muss, ob die eigentlichen Bewirtschaftungsziele noch im Rahmen von Fristverlängerungen erreicht werden können oder abweichende Bewirtschaftungsziele festzulegen sind.[474]

Die Ausnahme nach § 30 WHG kommt insbesondere in den Fällen in Betracht, in denen eine Fristverlängerung nicht ausreichend ist. Nach § 29 Abs. 3 WHG sind Fristverlängerungen, abgesehen von weiteren Verzögerungen aufgrund natürlicher Umstände, maximal bis zum 22.12.2027 mög-

---

470 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 12; *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 5; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 4.

471 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 21, Abbildung 1.

472 So auch *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (517).

473 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 3. So zum Beispiel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeitsprüfung des Aufwands.

474 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 9.

lich. Weniger strenge Bewirtschaftungsziele können dagegen noch weit über diesen Zeitpunkt hinaus in Anspruch genommen werden. Während nach § 29 WHG das Erreichen der Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG grundsätzlich, wenn auch erst bis zum 22.12.2027 möglich bleibt, eröffnet § 30 WHG die Möglichkeit, die Bewirtschaftungsziele gemäß § 27 WHG so nicht und damit über den Zeitpunkt einer zweimaligen Fristverlängerung hinaus, zu erreichen. Auch dieser Umstand macht wiederum eine restriktive Anwendung des § 30 WHG erforderlich, da als oberstes Ziel immer noch der gute Zustand zu erreichen ist und nicht beliebig auf abweichende Bewirtschaftungsziele zurückgegriffen werden soll. Dementsprechend wird auch der Begründungsaufwand für abweichende Bewirtschaftungsziele höher als für Fristverlängerungen sein.[475]

Die Anwendung von Fristverlängerungen erfolgt damit grundsätzlich vor der Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele.[476] Insofern ist zur Auswahl der adäquaten Ausnahme ein schrittweises Vorgehen notwendig, bei dem die Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele über mehrere Planungszyklen hinweg möglich sein soll. Eine andere Auffassung, die ein lückenloses Erreichen der Bewirtschaftungsziele bis zum 22.12.2015 für sämtliche Gewässer der Mitgliedstaaten vorsah, wäre schlichtweg unrealistisch. Daher kann es notwendig sein, schon innerhalb des Planungsprozesses darauffolgende Bewirtschaftungszyklen zu berücksichtigen.[477] Konnte ein guter Zustand nicht bis zum 22.12.2015 oder kann ein guter Zustand unter Anwendung von Fristverlängerungen auch nicht bis zum 22.12.2021 oder 22.12.2027 erreicht werden, ist die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele zu prüfen.[478]

Ausschlaggebend für die Wahl der Ausnahme können zudem auch Unsicherheiten sein. Daher kann es bei bestimmten Sachverhalten auch zweckmäßiger sein, statt einer Fristverlängerung, abweichende Bewirtschaftungsziele bis zum darauffolgenden Planungszyklus festzulegen. Als Beispiel wird der Fall aufgeführt, in dem eine Verbesserung des Wasserkörpers bis

---

475 S. Fußnote 508.

476 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 21f., 33; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 22.

477 Ein Beispiel hierfür ist der neue RBMP in Schottland für den Planungszyklus 2015 bis 2027. S. hierzu auch Fußnote 738.

478 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 21f.; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 18f.

zum 22.12.2015 mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden gewesen wäre. Zu einem späteren Zeitpunkt wird allerdings erwartet, dass die Sanierung des Wasserkörpers mit verhältnismäßigen Kosten zu erreichen ist. Wird dieser Zeitpunkt mit einer hohen Wahrscheinlichkeit bis zum nächsten Planungszyklus vorliegen, kann eine einfache Fristverlängerung gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG in Anspruch genommen werden. Ist dieser Zeitpunkt nicht absehbar, kann es zielführender sein, weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen und diese bei der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne wiederum anzupassen.[479] Dies gilt auch für die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen, die sich erst im Verlauf des jeweiligen Bewirtschaftungszeitraums als unzureichend darstellen können. In diesen Fällen sind zwar gemäß § 82 Abs. 5 WHG Zusatzmaßnahmen zu ergreifen, doch können auch diese hilfsweise ergriffenen Maßnahmen aus zeitlichen oder materiellen Gründen nicht zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG führen.[480] In diesen Fällen muss eine Ausnahme nach den §§ 29 oder 30 WHG geprüft werden und ist der Bewirtschaftungsplan gegebenenfalls zu aktualisieren.[481]

Dennoch kann es in bestimmten Einzelfällen möglich sein, schon von Beginn an zu entscheiden, ob eine Fristverlängerung oder abweichende Bewirtschaftungsziele in Anspruch genommen werden sollen. Wie bereits erwähnt, kann es zweckmäßiger sein, bei einer nicht absehbaren dauerhaften Verfehlung der Bewirtschaftungsziele weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen.[482] Die Überprüfungspflicht im Rahmen der Planungszyklen würde damit auch einer dauerhaften Absenkung der Ziele entgegensteuern, da es dennoch möglich sein kann, die Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG zu erreichen. Regelmäßig wird es dennoch der Fall sein, vor einer Inanspruchnahme von § 30 WHG Fristverlängerungen nach § 29 WHG geltend zu machen.

2.3.3.2 Voraussetzungen weniger strenger Bewirtschaftungsziele

Hat die Ursachenermittlung der Zielverfehlung ergeben, dass Fristverlängerungen nicht mehr ausreichend sind, sind die Voraussetzungen des § 30

---

479 S. hierzu auch Kapitel 2.3.3.2.4.

480 S. hierzu auch Kapitel 2.4.2.

481 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 22. S. auch *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 11f.

482 S. hierzu auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 9.

WHG zu prüfen.[483] Zur Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele muss es sich um die in Nr. 1 der Vorschrift beschriebenen Fälle handeln. Für diese kann die Behörde sodann nach den weiteren Voraussetzungen nach Nr. 2 bis 4 und Satz 2 abweichende Ziele bestimmen. Das Vorliegen der Fälle nach Nr. 1 kann sich zum einen aus dem Ergebnis der Bestandsaufnahme ergeben,[484] zum anderen aber auch erst später eingetreten sein, wenn zum Beispiel Fristverlängerungen oder Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen nicht mehr ausreichend sind. Abzustellen ist dabei auf den Status quo des Wasserkörpers, sodass eine Ausnahme nach § 30 WHG aufgrund des künftigen Zustands unzulässig ist.[485]

2.3.3.2.1 Sachliche Unmöglichkeit oder finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung

Nach § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG müssen menschliche Tätigkeiten den Wasserkörper so beeinträchtigt haben oder solche natürlichen Umstände vorliegen, dass ein Erreichen der Bewirtschaftungsziele unmöglich geworden oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre. Daher ist zwischen zwei Alternativen und vier verschiedenen Konstellationen zu unterscheiden: Die Zielerreichung ist entweder unmöglich oder unverhältnismäßig. Beiden Alternativen ist gemein, dass die Gründe hierfür sowohl aus natürlichen Gegebenheiten resultieren als auch durch menschliche Tätigkeiten verursacht sein können. Diese Ursachen schließen sich gegenseitig weder aus, noch können sie nicht gleichzeitig wirken. Ein Unterschied ergibt sich darin, dass für menschliche Tätigkeiten noch die Voraussetzungen in Nr. 2 (vor Nr. 3 und Nr. 4) zu beachten sind, während aufgrund der Unmöglichkeit oder Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung aufgrund natürlicher Gegebenheiten gleich Nr. 3 und Nr. 4 zu prüfen sind.

---

483 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 9f.

484 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 5; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 2.

485 *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 20f., die darauf hinweist, dass im Bewirtschaftungsplan der Flussgebietseinheit Elbe bereits vorsorglich die Voraussetzungen der Ausnahme nach § 30 WHG bejaht wurde. Zutreffend geht sie davon aus, dass so künftige Zustände und schon weitere Gewässerbeeinträchtigungen (so beim Braunkohletagebau) berücksichtigt werden und das Ausmaß der Verschlechterung dann ohne Weiteres erhöht werden kann. Dies würde zudem auch gegen das in § 31 Nr. 3 WHG festgesetzte Verschlechterungsverbot verstoßen. Die Abbautätigkeiten, die in Zukunft erfolgen sollen, müssen daher vielmehr nach § 31 Abs. 2 WHG genehmigt werden und können nicht aufgrund weniger strenger Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG umgesetzt werden.

Im Gegensatz zu § 29 WHG werden in § 30 WHG also auch anthropogene Ursachen einbezogen. Menschliche Tätigkeiten müssen kausal für die Unmöglichkeit oder Unverhältnismäßigkeit sein.[486] Die anthropogenen Tätigkeiten sind „alle das jeweilige oberirdische Gewässer direkt oder indirekt beeinflussenden zivilisatorischen Verhaltensweisen; gleich ob sie sich in einem positiven Tun oder einem Unterlassen, gewollt oder ungewollt äußern".[487] Dabei wird es sich insbesondere um die in § 28 Nr. 1 WHG genannten Sachverhalte handeln, die als Ausfluss menschlicher Nutzung verstanden werden können.[488] Hierunter fallen sowohl vergangene als auch gegenwärtige Handlungen des Menschen.[489] Vergangene Handlungen, wie zum Beispiel im Altbergbau, werden zwar nicht mehr ausgeführt, können aber noch gegenwärtige Gewässerbelastungen bewirken.[490]

Sind die natürlichen Gegebenheiten für die Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele ursächlich, wird es sich regelmäßig um die in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG beschriebenen Umstände handeln. Hierzu wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.2.2.2.1 verwiesen. Danach stehen insbesondere klimatische, geogene oder hydrologische Umstände oder aber auch naturgesetzliche Gegebenheiten einer Zielerreichung entgegen.[491] Hierzu zählen unter anderem auch durch Naturkatastrophen hervorgerufene Umstände.[492] Insofern ergibt sich also eine Überschneidung mit den in § 31 Abs. 1 WHG beschriebenen Umständen, nach denen eine Ausnahme vorübergehender

---

[486] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 7. Vertiefend hierzu s. *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 13 ff. m.w.N.

[487] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 7. Zustimmend: *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 4; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 15f.; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 14.

[488] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 7.

[489] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522).

[490] *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 8, 13f., die für diesen Sonderfall ein anderes Prüfverfahren vorsehen, sodass neben den grundlegenden Maßnahmen auch verhältnismäßig aufwendige Minderungsmaßnahmen (als ergänzende Maßnahmen) zur Schadensbegrenzung ergriffen werden sollen, um so einen guten Zustand bis 2021 oder 2027 zu erreichen. Sind keine Maßnahmen vorhanden oder diese unverhältnismäßig aufwendig, müssen abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG geprüft werden. Insofern werden auch hier erst Fristverlängerungen erwogen.

[491] S. Fußnote 387.

[492] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 7.

Verschlechterungen möglich sein soll. Allerdings handelt es sich hierbei erstens um eine konkrete Ausnahme vom Verschlechterungsverbot und zweitens um ausschließlich vorübergehende Sachverhalte. Das heißt, im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG sollen zeitlich absehbare Verschlechterungen ausgenommen werden, um dann zu einem späteren Zeitpunkt die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 und 30 WHG zu erreichen. Nach § 30 WHG ist es allerdings grundsätzlich möglich, dauerhaft abgesenkte Bewirtschaftungsziele festzulegen. Die Überprüfungspflicht und gegebenenfalls anfallende Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne sieht zwar alle sechs Jahre eine Kontrolle und erneute Begründung weniger strenger Bewirtschaftungsziele vor. Dennoch kann es möglich sein, über einen langfristigen Zeitraum Bewirtschaftungsziele unterhalb von § 27 WHG mithilfe von § 30 WHG festzulegen. Dies ist nicht Intention des § 31 Abs. 1 WHG.

Letztlich wäre eine Unterscheidung zwischen natürlichen Gegebenheiten und menschlichen Tätigkeiten als Ursache der jeweiligen Unmöglichkeit oder Unverhältnismäßigkeit nicht notwendig gewesen, da im Ergebnis so sämtliche denkbaren Umstände erfasst sind.[493] Diese Unterscheidung ist wohl darauf zurückzuführen, dass für menschliche Tätigkeiten noch die Voraussetzungen der Nr. 2 geprüft werden sollen, während dies für natürliche Ursachen nicht notwendig ist.

2.3.3.2.1.1 Sachliche Unmöglichkeit der Zielerreichung

Die erste Alternative der Nr. 1 umfasst jene Sachverhalte, in denen es natürliche Gegebenheiten oder menschliche Handlungen unmöglich machen, die Bewirtschaftungsziele in dem betreffenden Wasserkörper zu erreichen. Innerhalb des Art. 4 Abs. 5 WRRL wird dieses Erfordernis auf „in der Praxis nicht möglich“ zugespitzt. Dabei muss es sich um eine objektive Unmöglichkeit handeln, nach der die dauerhafte Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele in absehbarer Zeit für niemanden möglich ist.[494] Ein Ermessen der Behörde ist im Rahmen der objektiven Unmöglichkeit allenfalls gesetz-

---

[493] So auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 6f.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 7; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 15.

[494] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 6. Zustimmend: *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 6; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 8; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 17; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 15.

lich intendiert.[495] Um eine objektive Unmöglichkeit musste es sich auch schon im Rahmen von Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 3 Satz 2 WHG handeln.[496] Danach konnten weitere Fristverlängerungen auch über den 22.12.2027 hinaus aufgrund von natürlichen Gegebenheiten vorgenommen werden. Weder Mitgliedstaaten noch Dritten darf es also möglich sein, die Bewirtschaftungsziele in absehbarer Zeit zu erreichen.

Eine sachliche Unmöglichkeit umfasst auch Sachverhalte der technischen Unmöglichkeit, nach denen es zum Beispiel kein Sanierungsverfahren für eine bestimmte Grundwasserverunreinigung gibt, das bis 2027 den guten chemischen Zustand erreichen würde und so ein nicht abschätzbarer natürlicher Stoffabbau stattfinden muss. [497]

Eine Besonderheit ergibt sich in § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG hierbei für die Fälle menschlicher Tätigkeiten: Führt die Fortführung menschlicher Tätigkeiten dazu, dass die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in der Praxis nicht eingehalten werden kann, ist zudem auch Nr. 2 der Vorschrift zu beachten. Diese Voraussetzung bezieht sich ausschließlich auf die Fälle anthropogenen Handelns. Gemäß § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG müssen die menschlichen Tätigkeiten, die einem ökologischen oder sozioökonomischen Erfordernis dienen, alternativlos sein. Können die mit den anthropogenen Handlungen bezweckten ökologischen oder sozioökonomischen Erfordernisse durch eine andere Maßnahme ersetzt werden, kann es unter weiteren Voraussetzungen zum Wegfall der Unmöglichkeit bezüglich der Erreichung der Bewirtschaftungsziele kommen.[498] Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ehemalige Altlasten, die aus menschlichen Tätigkeiten resultierten, zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr vorliegen.[499] Daher ist der Ansicht[500], die eine isolierte Betrachtung der Nr. 1 befürwortet und die in den Nr. 2 bis 4 und Satz 2 aufgeführten Regelungen als bloße Handlungsverpflichtungen bewertet, insofern nicht zu folgen.[501] Im Ergebnis muss es zwar unmöglich geworden sein, die

---

495 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 13; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 6.

496 S. Kapitel 2.3.2.2.

497 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 10f.; *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 13.

498 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522).

499 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 21.

500 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 6. Zustimmend: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 15.

501 So auch *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522).

Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Allerdings dürfen die mit der menschlichen Tätigkeit bezweckten Erfordernisse eben nicht losgelöst von § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG behandelt werden.[502] Eine Abwägung ist daher unverzichtbar.

Im Übrigen führen Nutzungen eines Gewässers zur Stromerzeugung nicht per se zur Unmöglichkeit nach § 30 Satz 1 Nr. 1, 1. Alt. WHG.[503] Vielmehr ist die Förderung von Wasserkraft im Einklang mit den Bewirtschaftungszielen zu bringen.[504] Die Annahme, dass diese Nutzungen eines Gewässers zur Unmöglichkeit der Erreichung der Bewirtschaftungsziele führen, würde der Wasserrahmenrichtlinie und ökologischen Gesichtspunkten widersprechen.[505] Erst im Rahmen der finanziellen Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung durch menschliche Tätigkeiten und der damit verbundenen Abwägungsentscheidung kann die Wasserkraftnutzung eine Rolle spielen.[506]

2.3.3.2.1.2 Finanzielle Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung

Als zweite mögliche Alternative des § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG muss die Zielerreichung aufgrund anthropogener Handlungen oder natürlicher Gegebenheiten mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden sein, um weniger strenge Bewirtschaftungsziele festzulegen.[507] Die Formulierung des unverhältnismäßig hohen Aufwands wird in der Vorschrift sowohl an dieser Stelle als auch in Nr. 2 verwendet.

Auch in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG wird ein unverhältnismäßig hoher Aufwand als Voraussetzung der Fristverlängerung formuliert. Allerdings sind die Anforderungen an die Voraussetzungen des unverhältnismäßig hohen Aufwands zur Zielerreichung bei § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG strenger

---

502 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 18f.

503 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

504 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

505 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213). Zustimmend: *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 7.

506 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

507 Zur Darstellung des unverhältnismäßig hohen Aufwands zur Zielerreichung s. *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 13, 22f., nach dem erstens, eine Beschreibung der bereits umgesetzten Maßnahmen und deren Kosten zur Zielerreichung erfolgen muss. Zweitens, müssen die noch erforderlichen und umsetzbaren Maßnahmen, deren Kosten und Nutzen beschrieben und abgeschätzt werden, bevor, drittens eine Verhältnismäßigkeitsabwägung durch die Bewertung von Kosten und Nutzen oder durch Kostenvergleiche erfolgen kann. Diese Vorgehen ist auf § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG übertragbar.

auszulegen als bei § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG.[508] Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen von Fristverlängerungen die ursprünglichen Bewirtschaftungsziele bestehen bleiben und nur in die Zukunft verschoben werden. Bei § 30 WHG handelt es sich hingegen um eine endgültige Abweichung von den originären Zielen. Fristverlängerungen aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten der fristgerechten Zielerreichung werden vor allem dann beansprucht, wenn eine Staffelung der Kosten zur Zielerreichung dazu führt, dass diese verhältnismäßig sind.[509] Das heißt, erst eine Zielerreichung bis zum 22.12.2021 oder 22.12.2027 führt dazu, dass die Kosten auf ein Niveau absinken, das für die Kostenträger tragbar ist.[510] Sind Fristverlängerungen bis zum 22.12.2027 nicht ausreichend, können verhältnismäßige Kosten nur im Rahmen abweichender Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG erreicht werden.[511] Dies kann dann der Fall sein, wenn die weiträumige Dekontaminierung von Flusssedimenten bis zum 22.12.2027 unverhältnismäßig aufwendig wäre.[512]

Zur richtigen Anwendung der Vorschriften ist dabei stets auf den Bezugspunkt der Regelungen abzustellen. Während in § 29 Abs. 2 Nr. 3 WHG und § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG die fristgemäße Zielerreichung unverhältnismäßig aufwendig ist, bezieht § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG die finanzielle Unverhältnismäßigkeit auf eine andere Maßnahme. Dies gilt im Übrigen auch für die Anforderungen in § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG. Eine entsprechende Regelung enthält zudem § 28 Nr. 2 WHG. Für die Fälle des § 29 Abs. 2 Nr. 3 und § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG sind also die Kosten der Maßnahme und der Nutzen der Zielerreichung abzuwägen. Für die Fälle der § 30 Satz 1 Nr. 2 und § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG sind Kosten und Nutzen der jeweiligen Maßnahmen zu vergleichen.[513]

---

508 *LAWA* (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG vom 18.3.2009, 6; *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 3 unter Verweis auf *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 18. So auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 29 Rn. 10, in Abgrenzung zu § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG.

509 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 3f.

510 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 4.

511 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 3. S. hierzu auch Kapitel 2.3.2.2.2.3.

512 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 11.

513 S. auch Kapitel 2.3.3.2.2.2.

Als Abgrenzung zur objektiven Unmöglichkeit der ersten Alternative ist hier die subjektive und damit rechtliche Unmöglichkeit schon ausreichend.[514] Auf die persönliche Leistungsfähigkeit zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele kommt es hingegen nicht an.[515] Das Bewirtschaftungsziel eines guten Gewässerzustands musste daher unter verhältnismäßigem Aufwand bis zum 22.12.2015 erreichbar sein. Eine fristgemäße Zielerreichung sollte nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verwirklicht werden. Ob ein unverhältnismäßig hoher Aufwand dabei auf menschliche Tätigkeiten oder natürliche Gegebenheiten zurückzuführen ist, spielt dabei keine Rolle. Für die menschlichen Tätigkeiten muss erst wieder in Nr. 2 der Vorschrift deren Erforderlichkeit nachgewiesen werden. Da anthropogene Handlungen und natürliche Gegebenheiten nahezu alle denkbaren Umstände abdecken, die eine Zielerreichung unverhältnismäßig aufwendig werden lassen könnten, kommt es im Endeffekt nur auf die eigentliche Unverhältnismäßigkeit der Zielerreichung an.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt,[516] führt die Nutzung von Wasserkraftanlagen nicht per se zur Unmöglichkeit der Zielerreichung. Ob die Erreichung der Bewirtschaftungsziele aber dadurch mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden ist, muss im Rahmen einer Abwägung entschieden werden.[517] Hierzu muss im Rahmen einer „Ökobilanz" der ökologische Ertrag (zum Beispiel weniger Schadstoffe in der Luft durch Vermeidung fossiler Verbrennung) der Wasserkraftnutzung mit jenem der Zielerreichung verglichen und abgewogen werden.[518] Insofern ist zwischen den beiden ökologischen Belangen des Gewässerschutzes und regenerativer

514 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 8.

515 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 8; *VGH München*, Urteil vom 7.10.2004 – 22 B 03.3228, ZfW 2005, 185 (191f.). S. auch die Ausführungen von *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 17. Zustimmend: *Reinhard*, NuR 2006, 205 (213).

516 S. hierzu Kapitel 2.3.3.2.1.1 a.E.

517 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

518 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

Energiegewinnung abzuwägen.[519] Wann ein unverhältnismäßig hoher Aufwand vorliegt, wird daher im Einzelfall zu entscheiden sein.[520]

Ansonsten gelten neben diesen Ausführungen die Aussagen zur Kosten-Nutzen-Analyse im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG in Kapitel 2.3.2.2.2.3.

2.3.3.2.2 Finanzielle Machbarkeit der Alternativlösung

Bei Nr. 2 handelt es sich um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich der mit der menschlichen Tätigkeit verfolgten ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse.[521] Können diese Ziele durch andere Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt hätten und mit verhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wären, wären die derzeitigen anthropogenen Handlungen nicht erforderlich und käme eine Ausnahme gemäß § 30 WHG schon hier nicht mehr in Frage. Es geht dabei nicht um die Alternativität des Zwecks, sondern um die Maßnahme mit der dieser verfolgt wird, und ob Handlungsalternativen bestehen.[522] Dennoch kann es möglich sein, dass bei Wegfall des Erfordernisses oder Zwecks die entsprechende Maßnahme nunmehr überflüssig geworden ist.

Während in Art. 4 Abs. 5 lit. a WRRL die Rede von „andere[n] Mittel[n]" ist, werden diese in § 30 Nr. 2 WHG als „andere Maßnahmen" bezeichnet, können in diesem Zusammenhang aber auch als Lösungsoption oder Lösungsalternative, Alternativenprüfung, Alternativlösung oder Alternativmaß-

---

519 S. auch *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213), der zutreffend darauf hinweist, dass Ausnahmen gemeinschaftsweit einheitlich angewandt werden müssen und es folglich nicht auf eine nationale Entscheidung (hier zum Beispiel erneuerbare Energien zu fördern) ankommen könne. Zwar dürfte auch das gemeinschaftsrechtliche Ziel, regenerative Energien zu fördern ebenfalls beachtet werden, sei aber nicht ausreichend, den Gewässerschutz pauschal zu verdrängen.

520 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 20; *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

521 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 8; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 18.

522 So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 29.

nahme, Umweltoption sowie als Handlungsalternative ausgedrückt werden.[523]

2.3.3.2.2.1 Erfordernisse menschlicher Tätigkeiten als Zielbegriff

Die Formulierung des § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG nimmt zudem einige Einschränkungen vor. Von den menschlichen Tätigkeiten werden nur diejenigen erfasst, die für ökologische und sozioökonomische Zwecke notwendig sind.[524] Eine Handlungsalternative muss daher ebenfalls den entsprechenden Zweck der derzeitigen Tätigkeit verfolgen.[525] Damit wird der weite Begriff in Nr. 1 zugleich wieder eingeschränkt. Anthropogene Handlungen im Sinne des § 30 WHG werden sich daher auf ökologische und sozioökonomische Erfordernisse beziehen. Bezüglich der ökologischen Erfordernisse gilt ein weiter Umweltbegriff, zu dessen Konkretisierung die Angaben des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG[526] herangezogen werden kann.[527] Als Beispiel für ökologische Erfordernisse, die zur Beeinträchtigung eines Gewässers geführt haben, lassen sich Maßnahmen nennen, die notwendig sind, um das Trockenfallen von anliegenden Feuchtgebieten zu verhindern.[528] Würde die Renaturierung eines Gewässers zur Zerstörung eines Biotops führen, das nicht versetzt oder woanders wiederhergestellt werden könnte, wären weniger strenge Bewirtschaftungsziele aufgrund fehlender Handlungsalternativen möglich.[529]

---

523 Dies gilt auch für § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und § 28 Nr. 3 WHG. Warum nur in § 30 Nr. 2 WHG nicht auch „geeignete andere Maßnahmen" sondern nur „andere Maßnahmen" gefordert werden, dürfte keine Auswirkungen auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung haben. Eine Maßnahme muss in diesem Zusammenhang per se geeignet sein, um dasselbe Ziel zu verfolgen. Jedenfalls ist in den entsprechenden Art. 4 Abs. 5 lit. a, Abs. 7 lit. d und Abs. 3 lit. b WRRL durchweg die Rede von „anderen Mitteln" ohne das Kriterium der Geeignetheit noch einmal ausdrücklich zu erwähnen.

524 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 10.

525 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 9; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (519).

526 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.2012 (BGBl. I, 94), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.12.2015 (BGBl. I, 2490) geändert worden ist.

527 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 22; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 19.

528 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 10.

529 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 30.

Sozioökonomische Erfordernisse beinhalten soziale und ökonomische Aspekte. Dabei wird es sich um solche des § 28 Nr. 1 WHG handeln.[530] Die vergleichbare Prüfung einer besseren Umweltoption ist beispielsweise in § 28 Nr. 2 WHG vorgesehen. Notwendige sozioökonomische Erfordernisse, die eine Beeinträchtigung durch anthropogene Tätigkeiten nach sich ziehen, können zum Beispiel zivilisatorische Nutzungen und damit Stoffeinleitungen, Wasserentnahmen oder Gewässerausbauten sein.[531] Daneben sind auch die Nutzungen für die Trink- und Brauchwasserversorgung, die Bewässerung für landwirtschaftliche Zwecke, den Hochwasserschutz, die Abwasserbeseitigung, die Schifffahrt und für die Freizeit zu nennen.[532]

2.3.3.2.2.2 Anforderungen an die Alternativlösung

Dabei darf es sich nur um solche anderen Maßnahmen handeln, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt hätten. Das heißt, dass, neben den ausschließlich ökologischen oder sozioökonomischen Erfordernissen dienenden Maßnahmen, Belastungsverlagerungen auf andere Umweltbereiche unzulässig sind.[533] Nur vergleichbare Umweltauswirkungen wären im Übrigen nicht ausreichend.[534]

Liegt eine Handlungsalternative mit wesentlich geringeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt vor, darf diese nicht unverhältnismäßig aufwendig sein.[535] In diesem Kontext geht es also um eine mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbundene Alternativlösung. Wie bereits in Kapitel 2.3.3.2.1.2 erwähnt, handelt es sich damit um einen anderen Bezugspunkt als in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 oder § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG, wonach sich ein unverhältnismäßig hoher Aufwand der (fristgerechten) Zielerreichung aus der Kosten-Nutzen-Analyse ergeben kann. Handelt es sich jedoch um den Bezugspunkt der Handlungsalternative, sodass mit deren Umsetzung kein unverhältnismäßig hoher Aufwand verbunden sein soll, wird die Auffassung[536] vertreten, dass lediglich die jeweiligen Kosten der Maßnah-

---

530 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 10.

531 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 10.

532 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 31.

533 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 19; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 11, § 28 Rn. 10.

534 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521). Zustimmend: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 16c.

535 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 12.

536 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (519).

men gegenüberzustellen seien. Insofern würde es sich um einen einfachen Kostenvergleich der bisherigen menschlichen Tätigkeit mit der anderen Maßnahme handeln.

Diese Auffassung missachtet jedoch, dass die andere Maßnahme auch wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt haben muss, um überhaupt nach § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG infrage zu kommen und letztlich umgesetzt zu werden.[537] Ein einfacher Kostenvergleich würde den mit der anderen Maßnahme verbundenen Nutzen völlig unbeachtet lassen. Daher müssen zwei verschiedene Kosten-Nutzen-Analysen jeweils für die bisherige Tätigkeit und die Handlungsalternative durchgeführt und deren Ergebnisse miteinander verglichen werden.[538] Ergeben sich mithilfe einer Alternativmaßnahme weitere Nutzenvorteile, müssen auch diese in die Kosten-Nutzen-Analyse einfließen und sind so gegebenenfalls gegenüber der bisherigen Maßnahme, die nachteilige Auswirkungen auf den Gewässerzustand mit sich bringt, vorzugswürdig. Dabei sind neben dem Einsatz personeller, technischer und finanzieller Mittel auch die Dauer der Umsetzung und die Erfolgsaussichten der anderen Maßnahmen entscheidend.[539] Letztlich kann der Nutzen der Handlungsalternative für die Umwelt so bedeutend sein, dass dies mit den entstehenden Kosten verhältnismäßig ist und, im Bezug auf den ökologischen oder sozioökonomischen Zweck, die bisherige menschliche Tätigkeit verdrängt. Das sozioökonomische oder ökologische Ziel, denen die bisherige menschliche Tätigkeit und gegebenfalls eine Handlungsalternative dienen, darf dabei nicht aus den Augen gelassen werden. Insofern wird es sich immer um Einzelfallentscheidungen handeln.[540] Stellt sich die Handlungsalternative als unverhältnismäßig aufwendig gegenüber der bisherigen menschlichen Tätigkeit heraus, liegt keine Alternativmaßnahme vor.

Hinsichtlich einer anderen Maßnahme im Sinne des § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG gilt ein weites Verständnis.[541] Zu prüfen sind auch andere Maßnahmen au-

---

537 So auch *Port*, Umweltziele der WRRL, 2011, 151 m.w.N. für die vergleichbare Alternativenprüfung in § 28 Nr. 2 WHG. Dies dürfte sich auch aus *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 12f. ergeben.

538 S. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 2.3.2.2.2.3 und Fußnote 507.

539 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 11.

540 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 11.

541 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 11; *ders.*, ZUR 2005, 515 (520). S. hierzu Kapitel 5.2.3.2.

ßerhalb der Flussgebietseinheit, die sich entsprechend auswirken können.[542] Mögliche Handlungsalternativen sind dabei immer abhängig von dem mit ihnen verfolgten Zweck, mithin dem sozioökonomischen oder ökologischen Erfordernis. Besteht der Zweck zum Beispiel im Transport von Gütern und wird dieser bisher mithilfe von Fracht- und Containerschiffen und dem damit verbundenen Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen von Bundeswasserstraßen verfolgt, ist nach § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG zu prüfen, ob nicht andere Transportmittel (zum Beispiel im Bahn- oder Straßenverkehr) infrage kommen oder sogar ein Verzicht und Ersatz zu transportierenden Güter möglich ist.[543] Da die bisherige Maßnahme dem guten ökologischen Zustand durch Stauregulierung und Veränderung der Morphologie entgegensteht, könnte die Handlungsalternative wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben.[544]

Ein weiteres Beispiel ist im Rahmen des Sanierungsbergbaus denkbar. Die vergangenen menschlichen Tätigkeiten dienten dem Abbau von Rohstoffen, während gegenwärtig die Gruben geflutet werden. Diese Vorgänge hatten und haben negative Auswirkungen auf den chemischen Zustand des Oberflächenwasserkörpers, da die Umweltqualitätsnormen für Cadmium und Nickel überschritten werden. Daneben werden auch für den Grundwasserkörper die Bewirtschaftungsziele nicht erreicht, da auch hier die Schwellenwerte einzelner Parameter für den chemischen Zustand überschritten werden und zugleich gegen das Trendumkehrgebot verstoßen wird. Als Handlungsalternativen bezüglich des Oberflächenwasserkörpers können weitergehende technische Sanierungsmaßnahmen in Wasseraufbereitungsanlagen (zum Beispiel durch Erhöhung der technisch möglichen Reinigungsleistung) und bei den Grundwasserkörpern andere Maßnahmen, wie dauerhafte Sümpfungen und Wasseraufbereitung, Immobilisierung der Grubenschadstoffe oder die unterirdische Ableitung und Aufbereitung des kontaminierten Grundwassers, geprüft werden.[545]

---

542 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (520).

543 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 11. S. hierzu auch Fußnote 547.

544 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG vom 30.5.2013, 11.

545 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 11f.

Weitere Handlungsalternativen können auch andere Bewässerungsmethoden sein, um einen Gewässeraufstau zu beseitigen.[546]

Kann in einem Einzelfall eine Handlungsalternative als die derzeitige menschliche Tätigkeit ermittelt werden, die den Anforderungen des § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG entspricht, ist die Festlegung eines weniger strengen Bewirtschaftungsziels nicht mehr zu rechtfertigen. Der weit auszulegende Alternativenbegriff erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG nicht festgelegt werden und flankiert so auch den Gewässerschutz. Dennoch sollte es sich hier (wie schon bei § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG) um vergleichbare Ziele und Auswirkungen der bisherigen Tätigkeit und anderen Maßnahme handeln.[547] Liegen damit andere Maßnahmen vor, ist die derzeitige menschliche Tätigkeit zur Erreichung der verfolgten ökologischen und sozioökonomischen Ziele nicht erforderlich und kann ersetzt werden. Die Handlungsalternative und gegebenenfalls erforderliche ergänzende Maßnahmen müssen dann so umgesetzt werden, dass die Bewirtschaftungsziele bis spätestens zum 22.12.2027 erreicht werden.[548] Daneben kann es möglich sein, dass sich andere Maßnahmen erst in späteren Planungszyklen aufgrund neuer Erkenntnisse oder technischer Fortschritte aufzeigen. Umgekehrt kann es möglich sein, dass sozioökonomische Erfordernisse nicht mehr notwendig sind und eine Beeinträchtigung des Gewässers damit nicht mehr erforderlich ist.

Einerseits ist die jeweilige Maßnahme zur Erreichung der ökologischen oder sozioökonomischen Erfordernisse daher zwar immer einer Erforderlichkeitsprüfung zu unterziehen und damit in Frage zu stellen, andererseits werden für notwendig erachtete und alternativlose Maßnahmen, die den Zweck des § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG verfolgen, aber auch geschützt und als erhaltenswert anerkannt.[549] Hierunter fallen zahlreiche Sachverhalte, da menschliche Tätigkeiten, die ökologischen oder sozioökonomischen Erfordernissen dienen, regelmäßig die in § 28 Nr. 1 WHG aufgeführten Nutzungen umfassen und einem weiten Verständnis unterfallen. Hiervon wird

---

546 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 31.

547 S. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 5.2.3.1. Ob eine vergleichbare Alternativlösung in dem oben dargestellten Beispiel mit der Substitution von Gütern durch andere (regionale) Güter besteht, obwohl das Ziel genau dieser Transport von Gütern sein soll, ist fraglich.

548 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 8, 12.

549 Ähnlich auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 18.

deswegen eine Vielzahl der Aktivitäten und Angelegenheiten des täglichen Lebens betroffen sein.

Neben diesen Ausführungen wird zudem auch auf die Erläuterung in Kapitel 5.2.3 verwiesen, in dem ebenfalls die Prüfung entsprechender Alternativmaßnahmen dargestellt wird.

2.3.3.2.3 Eigenes Verschlechterungsverbot

Hat die Erforderlichkeitsprüfung in Nr. 2 ergeben, dass die anthropogenen Handlungen alternativlos sind, können die entsprechenden ökologischen und sozioökonomischen Ziele nur mit dieser Maßnahme erreicht werden. Diese Tätigkeiten führen zur Beeinträchtigung des jeweiligen Gewässers. Gemäß § 30 Satz 1 Nr. 3 WHG müssen zur Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands vermieden werden. Auch diese Ausnahme enthält damit ein gesondertes Verschlechterungsverbot, das auch für die Fälle gilt, in denen natürliche Gegebenheiten eine Zielverfehlung bedingen.[550] Auch im Rahmen dieser Ausnahme handelt es sich um ein absolutes Verschlechterungsverbot, wie schon in § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG. Kann selbst der Status quo eines Wasserkörpers nicht erhalten werden, ist eine Ausnahme nach § 30 WHG nicht möglich. Der Referenzmaßstab für den Status quo bildet dabei derjenige Zustand des Wasserkörpers, der aufgrund der menschlichen Tätigkeiten oder natürlichen Gegebenheiten eingetreten ist.[551] Einmal mehr wird deutlich, dass Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot selbst und daher zulässige nachteilige Veränderungen des Wasserkörpers ausschließlich im Rahmen der Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG möglich sind.[552]

Da es sich bei § 31 WHG um Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen handelt und sowohl § 27 als auch § 30 WHG Bewirtschaftungsziele darstellen, ist an dieser Stelle auch die Ausnahme von der Ausnahme möglich, sofern eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands eintritt.[553]

---

550 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 14.

551 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 12.

552 So auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 20; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 9; *Rechenberg/Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 13.

553 S. auch Kapitel 2.3.1.

2.3.3.2.4 Mindestanforderungen abweichender Bewirtschaftungsziele

Sofern die Voraussetzungen der Nr. 1 bis 3 vorliegen, muss gemäß Nr. 4 der bestmögliche Zustand erreicht werden, der unter den vorliegenden Gegebenheiten möglich ist. Damit ist eine Erhaltung des Status quo des Zustands gemäß Nr. 3 der Vorschrift gegebenenfalls nicht ausreichend, sofern dieser hinter dem bestmöglichen Zustand zurückbleiben würde.[554] Der Begriff eines „bestmöglichen" Zustands bezeichnet dabei keine der üblichen Klassenstufen (sehr gut bis schlecht oder höchstes bis schlecht; gut oder nicht gut; gut oder schlecht).[555] Der bestmögliche Zustand bezeichnet den im Rahmen des Optimierungsgebots zu erreichenden Mindestzustand.[556] Das heißt, insbesondere die Voraussetzung der Nr. 4 ist als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu verstehen, in dem im Fall der Unmöglichkeit das Mögliche und bei unverhältnismäßig hohem Aufwand noch das Verhältnismäßige vorgenommen werden muss.[557] Damit handelt es sich bei dem „Möglichen" und dem „Verhältnismäßigem" um die weniger strengen Bewirtschaftungsziele.[558] Daher beschreibt der „bestmögliche" zwar den Mindestzustand des jeweiligen Wasserkörpers, aber immer dessen „höchstmögliches Niveau".[559]

Als Referenzwert für solche weniger strengen oder abweichenden Bewirtschaftungsziele dienen die nach § 27 WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele.[560] Das heißt, dass die Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG dann als „abweichend" oder „weniger streng" gelten, wenn sie hinter den Anforderungen des § 27 WHG zurückbleiben.[561] Es handelt sich also um eine „qualitative Negativabweichung"[562], die aber dennoch einer strengen Abschät-

---

554 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 13.

555 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 10.

556 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 10; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 30 Rn. 28f.

557 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 10.

558 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 30 Rn. 10.

559 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 23.

560 So auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 4f.

561 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 23; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 21; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 4.

562 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 30 Rn. 4.

zung unterliegt.[563] Bei der Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele muss sich auf diejenigen Werte der Parameter oder Einzelkomponenten beschränkt werden, die aufgrund der natürlichen Gegebenheiten oder menschlichen Tätigkeiten beeinträchtigt sind.[564] Das heißt, dass auch nicht die Werte der übrigen Parameter oder Einzelkomponenten herabgesenkt werden dürfen.[565] Das Verbesserungspotenzial der übrigen Parameter oder Einzelkomponenten ist ebenso maßgeblich.[566] Grundsätzlich muss es sich um das weniger strenge Ziel handeln, das den Anforderungen in § 27 WHG am nächsten kommt.[567] Abweichende Bewirtschaftungsziele willkürlich noch niedriger anzusetzen, um so den Zeitraum, in der die Ausnahme beansprucht werden soll, künstlich zu verlängern, wäre unzulässig. Für die biologischen Qualitätskomponenten bedeutet das die Festlegung des bestmöglichen Zustands und für Umweltqualitätsnormen der bestmögliche, erreichbare Wert, nach der Umsetzung aller erforderlichen, technisch durchführbaren und verhältnismäßig aufwendigen Maßnahmen.[568]

Die Überprüfung dieser Ausnahme zum nächsten Planungszyklus kann daher ergeben, dass zu einem späteren Zeitpunkt das „Mögliche“ und „Verhältnismäßige“ näher an den in § 27 WHG genannten Bewirtschaftungszielen liegen. Insofern hat eine stetige Verbesserung auch weniger strenger Bewirtschaftungsziele gemäß den Anforderungen des § 30 WHG und der vorliegenden Umstände stattzufinden. Die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele ist folglich nicht mit weniger anspruchsvollen Maßnahmen verbunden. Ganz im Gegenteil kann es sogar notwendig sein, strengere Maßnahmen im Rahmen von abweichenden Bewirtschaftungszielen zu ergreifen, die für die Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG in einem anderen Wasserkörper nicht nötig wären.[569] Dies gilt vor allem auch für die Einhaltung des Verschlechterungsverbots nach Nr. 3. Diesbezüglich wird

---

563 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 15.

564 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 14f.

565 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 23; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 21f.

566 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 23; *dies.*(Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 22.

567 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 23; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 21.

568 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 15; *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 22.

569 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 23; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 22.

wiederum deutlich, wie unterschiedlich sich die verschiedenen Wasserkörper verhalten können und eine Einzelfallbetrachtung erforderlich machen.

Für die Bewirtschaftungspläne 2015 wurden abweichende Bewirtschaftungsziele bezüglich des ökologischen Zustands für die biologischen Qualitätskomponenten, verursacht durch allgemeine physikalisch-chemische[570] oder durch hydromorphologische[571] Qualitätskomponenten, erwartet.[572]

Für den chemischen Zustand bei Oberflächenwasserkörpern wurden ebenfalls weniger strenge Bewirtschaftungsziele für Umweltqualitätsnormen[573] erwartet. Für einige Grundwasserkörper wurden zum Teil bereits in den ersten Bewirtschaftungsplänen abweichende Bewirtschaftungsziele für den chemischen und mengenmäßigen Zustand festgelegt. Auch für diese werden weitere weniger strenge Bewirtschaftungsziele, insbesondere für den chemischen Zustand, erwartet.[574] Eine zusammenfassende Bewertung der nationalen Bewirtschaftungspläne aus 2015 liegt heute noch nicht vor.

Im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe wurde für 2016 bis 2021 zum Beispiel für 14 Oberflächenwasserkörper eine Ausnahme nach § 30 WHG beansprucht.[575] Hierzu wurde angemerkt, dass zum Teil vorerst Fristverlängerungen in Anspruch genommen wurden, bis belastbare Daten vorliegen, um nachzuweisen, dass der gute Zustand nicht bis 2027 erreicht werden kann.[576]

2.3.3.2.5 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung

Liegen die Voraussetzungen der Nr. 1 bis 4 vor, steht auch die Ausnahme nach § 30 WHG unter dem stetigen Vorbehalt des § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG. Danach darf eine Ausnahme nach § 30 WHG die Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden. Entsprechend einem ganzheitlichen Ansatz können sich diese Voraussetzungen allerdings auch unter Umständen auf Ge-

570 Zum Beispiel für den Salzgehalt und die Nährstoffkonzentration.

571 Zum Beispiel für die Durchgängigkeit und Morphologie.

572 *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 4.

573 Zum Beispiel für Cadmium, Quecksilber oder Tributylzinnverbindungen.

574 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 4.

575 *FFG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 134.

576 *FFG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 134.

wässer außerhalb der betreffenden Flussgebietseinheit auswirken. Hierzu wird auf die Ausführungen in den Kapiteln 2.3.2.2.2.4 und 4.2 verwiesen.

2.3.4 Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen

Wie bereits in Kapitel 2.3.1 erläutert, handelt es sich erst bei den Bestimmungen des § 31 Abs. 1 und 2 WHG um die eigentlichen Ausnahmen im Wasserhaushaltsgesetz. Die Regelung des § 31 Abs. 1 WHG erlaubt vorübergehende Verschlechterungen des Zustands eines oberirdischen Gewässers unter den in den Nr. 1 bis 4 derselben Vorschrift genannten Voraussetzungen. Diese Voraussetzungen sind kumulativ zu erfüllen. Die Inanspruchnahme einer Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 WHG erlaubt damit einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot.

Eine nähere Darstellung und Erläuterung der Voraussetzungen dieser Vorschrift erfolgt in Kapitel 4.

2.3.5 Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen

Die Ausnahmevorschrift der § 31 Abs. 2 WHG beinhaltet die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen eines zulässigen Verstoßes gegen die Bewirtschaftungsziele bezüglich des Erhaltungs- und Verbesserungsgebotes sowie des Verschlechterungsverbots. Wird der gute ökologische Zustand eines oberirdischen Gewässers nicht erreicht oder verschlechtert sich sein Zustand, müssen die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 WHG vorliegen, um diese Ausnahme geltend zu machen. Im Gegensatz zu § 31 Abs. 1 WHG können mit Abs. 2 auch dauerhafte Verschlechterungen legitimiert werden.

Eine nähere Darstellung und Erläuterung der Voraussetzungen dieser Vorschrift erfolgt in Kapitel 5.

2.4 Planungsinstrumente

Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, war mit der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie ein Paradigmenwechsel im Gewässerschutzrecht verbunden, der insbesondere auf die Bewirtschaftung im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts mithilfe ebenso neuer Planungsinstrumente abstellte.[577] Ehemals national vorhandene Instrumente wurden im Zuge

[577] S. hierzu Fußnote 47.

eines europäisch einheitlichen Vorgehens durch das Maßnahmenprogramm und den Bewirtschaftungsplan abgelöst.[578]

Während der Bewirtschaftungsplan vor allem dokumentarischen Charakter hat, handelt es sich beim Maßnahmenprogramm um das eigentliche Planungsinstrument, da hiermit einzelne Maßnahmen zur Erreichung des Bewirtschaftungsziels für die Wasserbehörden verbindlich gesteuert werden.[579] Im Bewirtschaftungsplan werden die Bewirtschaftungsziele für eine Flussgebietseinheit konkretisiert, hierfür gewonnene Informationen und die Maßnahmen des Maßnahmenprogramms zusammengefasst und koordiniert.[580] Daher wird dem Bewirtschaftungsplan im Gegensatz zum Maßnahmenprogramm auch kein Rechtsnormcharakter zugesprochen.[581] Obwohl es sich damit um zwei eigenständige planungsrechtliche Instrumente handelt, sind sie jedoch untrennbar miteinander verbunden.[582]

Die Regelung des Bewirtschaftungsplans finden sich in § 83 WHG und die des Maßnahmenprogramms in § 82 WHG. Hervorzuheben ist die mit der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans verbundene mehrstufige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 83 Abs. 4 WHG, auf die in Kapitel 2.5 näher eingegangen wird. Daneben ist der Bewirtschaftungsplan vor allem Berichterstattungsinstrument gegenüber der Kommission, wie auch in Art. 15

---

578 Eine Übersicht ehemaliger und neuer Planungsinstrumente im nationalen Wasserrecht gibt *Knopp*, ZUR 2001, 368 (375 ff.). S. hierzu auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82, Rn. 1, § 83 Rn. 1; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 2.

579 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 4, 9; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379).

580 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 2. Kritisch dazu, dass der Bewirtschaftungsplan insoweit (im Rahmen der Konkretisierung des Bewirtschaftungsziele) auch gestaltende Elemente innehabe und dies eher dem Maßnahmenprogramm zuzuordnen sei s. *Faßbender*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 129 (133f.). Zustimmend: *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 4.

581 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 77; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 2; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 9. Zur Rechtsnatur s. *Faßbender*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 129 (132 ff.); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82, Rn. 10 ff., § 83 Rn. 8; *Durner*, NuR 2009, 77 (78f.); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 34f., § 83 Rn. 40 u.a. Eine Darstellung der unterschiedlichen Auffassung gibt *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 5 ff., § 83 Rn. 6f.

582 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 2; § 82 Rn. 34; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 15; *Faßbender*, NVwZ 2014, 476 (476f.). S. hierzu auch *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 12.

WRRL gefordert.[583] Die Fristen zur Aufstellung und Überprüfung der Planungsinstrumente ergeben sich aus § 84 WHG. Danach mussten der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm erstmals zum 22.12.2015 überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Diese Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht soll sodann alle sechs Jahre erfolgen.

Da mit den Planungsinstrumenten umfassende Dokumentations-, Berichts- und Planungspflichten verbunden sind, wird in den nachfolgenden Ausführungen insbesondere auf die mit der Anwendung einer Ausnahme verbundenen Verpflichtungen eingegangen, um einen ersten Überblick zu gewinnen.[584] Die unterschiedlichen Ausnahmen sind dabei nicht nur ausschlaggebend für die Gewässerbewirtschaftung und damit zwingender Inhalt des Bewirtschaftungsplans, sondern beeinflussen auch die Auswahl der Maßnahmen innerhalb der Maßnahmenprogramme.[585] Detailliertere Erläuterungen hierzu finden sich des Weiteren in den Kapiteln 4.4 und 5.4.

2.4.1 Bewirtschaftungsplan

Nach § 83 Abs. 1 WHG ist für jede Flussgebietseinheit oder den in den Zuständigkeitsbereich des Mitgliedstaats fallenden Teil derselben ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen. Hierfür sind sodann die Regelungen der Abs. 2 und 4 derselben Vorschrift zu beachten.

Diesbezüglich verweist § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG pauschal auf die Bestimmungen des Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII WRRL. Dabei handelt es sich um die zwingenden Inhalte der Bewirtschaftungspläne. Gemäß Anhang VII Teil A Nr. 5 WRRL muss in den Bewirtschaftungsplan eine Liste der Umweltziele nach Art. 4 WRRL für Oberflächengewässer, Grundwasser und Schutzgebiete aufgenommen werden. Das heißt, die Bewirtschaftungsziele gemäß der §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG sind im Bewirtschaftungsplan aufzuführen. Danach sind die guten chemischen Zustände der jeweiligen Gewässer näher zu konkretisieren und über den guten öko-

583 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 4; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379).

584 Vertiefend zu den Planungsinstrumenten s. *Knopp*, ZUR 2001, 368 (374 ff.); *ders.*, NVwZ 2003, 275 (277 ff.); *Faßbender*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 129 (130 ff.); *Durner*, NuR 2009, 77 (77 ff.); *Breuer*, ZfW 2005, 1 (11f.); *ders.*, NuR 2007, 503 (508); *Götze*, ZUR 2008, 393 (394 ff.) u.a.

585 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 38; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 83 Rn. 29.

logischen Zustand, das gute ökologische Potenzial und den guten mengenmäßigen Zustand zu berichten.[586]

Als weiteren notwendigen Inhalt der Bewirtschaftungspläne bestimmt Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII Teil A Nr. 5 WRRL die Ermittlung derjenigen Fälle, in denen Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL zur Anwendung kam. Für diese Fälle sind die Angaben der entsprechenden Vorschrift ebenfalls aufzunehmen, mithin die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen der Ausnahme aufzuführen und deren Erfüllung zu belegen. Neben den Bewirtschaftungszielen sind also auch deren Relativierungen notwendiger Inhalt des Bewirtschaftungsplans.[587] Diese Relativierungen umfassen Art. 4 Abs. 4 bis 7 WRRL und damit jene der Fristverlängerung, der abweichenden Bewirtschaftungsziele sowie Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen nach den §§ 29 bis 31 WHG.

Die Fälle der §§ 29 bis 31 WHG sind allerdings durch § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 bis 4 WHG besonders geregelt und dokumentieren die mit der jeweiligen Relativierung verbundenen Inhalte, die sich unmittelbar aus der jeweiligen Vorschrift selbst ergeben.[588] Insofern kommt es zu einer inhaltlichen Überschneidung, da deren Berücksichtigung bereits im Rahmen des § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG unter Rückgriff auf die Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie stattzufinden hat.[589] Daneben müssen nach § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 WHG auch die Gründe für die Einstufung künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer in den Bewirtschaftungsplan aufgenommen werden.[590] Die gesonderte Auflistung innerhalb des Wasserhaushaltsgesetzes ist darauf zurückzuführen, dass die Inhalte des § 83 Abs. 2 Satz 2 WHG nicht in jedem Bewirtschaftungsplan wiederzufinden sein werden und nur in den entsprechenden Fällen zwingende Inhalte darstellen.[591]

---

586 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 22.

587 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 38.

588 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 38.

589 So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 20.

590 S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.2.1.

591 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 20. Dies ergibt sich zudem aus der Wortwahl des Gesetzgebers. Während in § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG entsprechende Angaben „enthalten" sein müssen, sind jene für die Relativierungen der Bewirtschaftungsziele nach Abs. 2 Satz 2 „darüber hinaus […] aufzunehmen". So auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 20.

Daneben enthält der Bewirtschaftungsplan gemäß § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG unter Verweis auf Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII Teil A Nr. 7 WRRL unter anderem eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms.

Da der Bewirtschaftungsplan keine originär gestaltenden Elemente enthält und eher der Transparenz und Information dient, ist die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nicht notwendig.[592]

2.4.2 Maßnahmenprogramm

Während § 82 Abs. 1 Satz 1 WHG die grundsätzliche Pflicht zur Erstellung von Maßnahmenprogrammen für jede Flussgebietseinheit oder deren Anteile enthält, werden in Abs. 2 Satz 1 die Formen der grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen benannt und in den folgenden Absätzen näher konkretisiert. Daneben sind gemäß § 82 Abs. 2 Satz 2 WHG die kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zu wählen.[593]

Das Maßnahmenprogramm dient dazu, die Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Daher ist die Grenze zwischen einem bestehenden guten Zustand und einem mäßigen, nicht guten oder schlechten Zustand auslösendes Moment für die Ergreifung von Maßnahmen.[594] Damit kann das Maßnahmenprogramm als Bindeglied zwischen den Bewirtschaftungszielen und der Erteilung und Versagung von Erlaubnissen, Bewilligungen und Genehmigungen der Wasserbehörde bezeichnet werden.[595] Insofern wird durch das Maßnahmenprogramm auch das wasserbehördliche Bewirtschaftungsermessen gesteuert.[596]

Die im Maßnahmenprogramm enthaltenen Maßnahmen können in grundlegende und ergänzende Maßnahmen unterschieden werden. Wie schon § 83 WHG bedient sich auch § 82 Abs. 3 Satz 1 WHG für grundlegende Maßnahmen eines Verweises auf die entsprechenden Richtlinieninhalte,

---

592 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 4; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379); *Reinhardt*, NuR 2005, 499 (502); *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 49. Eine andere Auffassung vertritt: *Möckel*, NuR 2007, 602 (603f.).

593 S. hierzu auch Fußnote 411.

594 *Irmer/Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 103 (125).

595 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 9.

596 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 9. S. hierzu auch *Faßbender*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 129 (140 m.w.N.); *Götze*, ZUR 2008, 393 (394f. m.w.N.).

mithin Art. 11 Abs. 3 WRRL. Die dort aufgelisteten Maßnahmen sind danach zwingend in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen und umfassen deren Mindestinhalt.[597] Voraussetzung ist, dass sie der Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG dienen oder dazu beitragen. Grundlegende Maßnahmen sind in jedem Fall zu ergreifen, auch dann wenn das Gewässer bereits einen guten Zustand vorweisen kann.[598] Sie umfassen Maßnahmen von der Umsetzung unionsrechtlicher Wasserschutzvorschriften über Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, bis hin zu Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen aus diffusen Quellen.

Gemäß § 82 Abs. 4 WHG können neben den grundlegenden Maßnahmen des Abs. 3 auch ergänzende Maßnahmen Inhalt der Maßnahmenprogramme sein. Diese Maßnahmen sind fakultativ und können zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele zusätzlich aufgenommen werden, soweit dies nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich ist.[599] Sie sind also dann zu ergreifen, wenn die grundlegenden Maßnahmen nicht ausreichend sind.[600] Daneben können sie gemäß § 82 Abs. 4 Satz 2 WHG auch zur Erreichung eines weitergehenden Gewässerschutzes getroffen werden. Auch an dieser Stelle verweist das Gesetz auf die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie. In Art. 11 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII Teil B WRRL wird eine nicht abschließende Liste ergänzender Maßnahmen genannt.

Auch wenn diese Liste auf den ersten Blick einen überaus breiten Anwendungsbereich eröffnet, ist für die Zulässigkeit einer ergänzenden Maßnahme immer die damit verbundene Erreichung der Bewirtschaftungsziele maßgeblich.[601] Daneben müssen diese Maßnahmen erforderlich sein, um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Zwar unterliegen ergänzende Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 4 WHG keinem strengen Erforderlichkeits-

---

597 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 23; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 12.

598 *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (105).

599 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 38; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 26. Zur Frage, ob ergänzende Maßnahmen zwingend aufzunehmen sind, sofern sie erforderlich sind oder tatsächlich nur fakultativen Inhalt darstellen, s. *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 62f. m.w.N.

600 *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (105).

601 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 40f.

maßstab, wie es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen wäre.[602] Jedoch ist damit auch eine beliebige Aufnahme ergänzender Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm ausgeschlossen.[603] Zugleich verbleibt genügend Spielraum, um ebenfalls solche Maßnahmen aufzunehmen, für die sich eventuell erst im Nachgang herausstellt, dass sie für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele doch nicht ausschlaggebend waren.[604] Die Festlegung dieser ergänzenden Maßnahmen erfolgt im Vorfeld der eigentlichen Zielerreichung. Denkbar sind auch ergänzende Maßnahmen, die einen vorwiegend unterstützenden Charakter haben und sich deshalb sogar später als unnötig herausstellen können. Diesen Fällen ist im Rahmen der Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne gemäß § 84 Abs. 1 WHG entsprechend Rechnung zu tragen.[605]

Neben den grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen kommen gemäß § 82 Abs. 5 WHG auch Zusatzmaßnahmen in Betracht, die bei einer prognostizierten Verfehlung der Bewirtschaftungsziele ergriffen werden können.[606] Diese Zusatzmaßnahmen können sowohl grundlegende als auch ergänzende Maßnahmen umfassen und stellen somit keine weitere Maßnahmenkategorie dar.[607] Daneben können Zusatzmaßnahmen bereits bestehende grundlegende oder ergänzende Maßnahmen um entsprechende materielle Vorgaben erweitern.[608]

Mithilfe des § 82 Abs. 5 WHG wird der dynamische und anpassungsfähige Charakter der Maßnahmenprogramme hervorgehoben sowie eine Reaktionspflicht der Behörde statuiert.[609] Insofern handelt es sich um eine „Nachsteuerung“[610] oder „Korrekturverpflichtung“[611] zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele. Auf Fälle nach § 82 Abs. 5 WHG ist unabhängig der Regelüberprüfung gemäß § 84 Abs. 1 WHG zu reagieren.[612] Ergibt sich aus der

602 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 41.
603 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 41.
604 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 41.
605 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 61.
606 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 43.
607 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 46.
608 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 30.
609 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 43, 46.
610 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 72f.
611 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 3.
612 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 29; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 82 Rn. 40.

Überwachung oder sonstigen Erkenntnissen, dass es zu einer voraussichtlichen Zielverfehlung kommt, ist ein zweistufiges Vorgehen notwendig. Danach sind die konkreten Umstände der Ursachen für die Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele zu untersuchen, um ihnen effektiv gegenzusteuern.[613] Daran anschließend haben die Behörden zwei Reaktionsmöglichkeiten.[614] Neben der Überprüfung der Zulassungen[615] für Gewässerbenutzungen sowie Überprüfung und Anpassung der Überwachungsprogramme können nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen werden. Bei diesen Reaktionsmöglichkeiten muss im Übrigen keine Rangfolge beachtet werden.[616] Es ist im jeweiligen Einzelfall und unter Berücksichtigung des Übermaßverbots zu entscheiden, mit welcher Art der Gegensteuerung die Erreichung der Bewirtschaftungsziele noch möglich ist.[617] Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kann es möglich sein, dass die Aufnahme von Zusatzmaßnahmen anstatt einer Anpassung der wasserbehördlichen Zulassung bevorzugt wird, da sich diese regelmäßig als weniger belastend auf den Zulassungsinhaber auswirken.[618] Voraussetzung hierfür ist, dass die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in gleicher Weise gefördert wird.[619] Als am zielführendsten wird sich in der Praxis vermutlich eine entsprechende Kombination dieser Möglichkeiten herausstellen. Neben den in § 82 Abs. 5 genannten Möglichkeiten sind auch nachträgliche Ausnahmen und Fristverlängerungen zu prüfen.[620]

Im Gegensatz zu den Bewirtschaftungsplänen unterliegen Maßnahmenprogramme einer ausdrücklichen SUP-Pflicht, die sich aus § 14b in Verbindung mit Anlage 3 Nr. 1.4 UVPG ergibt.[621]

---

613 Vertiefend hierzu s. *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 30.

614 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 45.

615 S. vertiefend hierzu *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 45.

616 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 77.

617 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 77.

618 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 77.

619 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 77.

620 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 82 Rn. 39. So im Ergebnis auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 30.

621 S. hierzu auch *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (83f.); *Reinhardt*, NuR 2005, 499 (500 ff.); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (219); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 36; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 6. Eine andere Ansicht vertreten *Möckel*, NuR 2007, 602 (603); *Schink*, NVwZ 2005, 615 (620); *Faßbender*, W+B 2015, 87 (93).

2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist als Ausprägung des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips ein wichtiger Bestandteil der Wasserrahmenrichtlinie und dient verschiedenen Funktionen.[622] Daher wird sie auch als ein Instrument zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele und als weiterer Ausdruck der ganzheitlichen Gewässerbewirtschaftung verstanden.[623] Als Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung werden insbesondere neben einer effektiveren Entscheidung auch die Verbesserung der Legitimität dieser Entscheidung genannt.[624]

Als Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Erlaubnis bezeichnet, „auf die Ergebnisse von Plänen und Arbeitsprozesse[n] Einfluss zu nehmen".[625] Regelungen zum Einbezug der Öffentlichkeit oder der Förderungspflicht interessierter Stellen sind in § 83 Abs. 4 WHG im Zuge der Bewirtschaftungspläne und in § 85 WHG für Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme geregelt. Die Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes kann in drei verschiedene Arten unterteilt werden: die aktive Beteiligung, die Anhörung in Form schriftlicher Stellungnahmen und der Zugang zu Hintergrunddokumenten und -

---

622 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 21; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne und Flusseinzugsgebiete, COM(2012) 670 final vom 14.11.2012, 9, in dem die Öffentlichkeitsbeteiligung unter Verweis auf die Erwägungsgründe 14 und 46 sowie Art. 14 und die Dokumentationspflichten in Anhang VII WRRL als „Schlüsselrolle" bezeichnet werden. S. auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 85 Rn. 3. Zum umweltrechtlichen Kooperationsprinzip s. *Jaeschke*, NVwZ 2003, 563 (564 ff.) u.a.

623 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 7; *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (221); *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (72). S. hierzu auch Kapitel 2.1.

624 S. hierzu *Newig*, ZfU 2005, 469 (473 ff.); *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 78f. Vertiefend zu den Ausführungen dieses Kapitels s. auch *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, der zahlreiche internationale Beispiele und Erfahrungen enthält; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (81 ff.); *Newig*, ZfU 2005, 469 (469 ff.); *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 78 ff.; *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 63 ff. Sowie *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (31 ff.).

625 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 4.

informationen.[626] Die tatsächliche aktive Beteiligung interessierter Stellen wird zwar im Endeffekt aus Praktikabilitäts- und Effizienzgründen nur mit einer Auswahl dieser Vertreter umgesetzt werden können, die Information und Anhörung im Rahmen des § 83 Abs. 4 WHG dient aber der breiten Öffentlichkeit.[627] Das lokal generierte Wissen sollte zudem auf einer höheren Ebene zusammengetragen werden, um es für das jeweilige Flusseinzugsgebiet zu verwerten.[628] Die Intensität der Beteiligung ist auf den jeweiligen Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt.[629]

Während § 83 Abs. 4 WHG die schon seit Jahren erprobte Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von möglichen Stellungnahmen verlangt, sind die Behörden daneben gemäß § 85 WHG dazu verpflichtet, eine aktive Beteiligung interessierter Stellen zu fördern.[630] Die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 83 Abs. 4 WHG sind hinsichtlich des Veröffentlichungszeitpunktes und des Beteiligungsgegenstandes verfahrenstechnisch detailliert geregelt, gleichwenn die Behörden in deren Umsetzung gewisse Spielräume haben.[631] Bei der Förderung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung interessierter Stellen kann die Behörde hingegen einen weitaus größeren Gestaltungsspielraum nutzen.[632]

Ein weiterer Unterschied zwischen den Beteiligungsformen der §§ 83 Abs. 4 und 85 WHG besteht darin, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung des § 83 Abs. 4 WHG auf bereits bestehende Zeitpläne und Arbeitsprogramme, Überblicke über wichtige Fragen und den Entwurf des Bewirtschaftungsplans bezieht. Die Möglichkeit der Stellungnahme ist damit mit dem Vorliegen oben genannter Schriftstücke verbunden. Bei der Förderung und Beteili-

---

626 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 22f.

627 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 56; *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 79, 81. Zur Selektion der Beteiligten s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 8 – Public Participation in relation to the Water Framework Directive, 2003, 62 ff.; *Newig*, ZfU 2005, 469 (481 ff.).

628 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 6, 12, 34 ff.

629 S. hierzu auch die Abbildung 3 mit entsprechenden Beispielen bei *Newig*, ZfU 2005, 469 (503).

630 *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (839).

631 So auch *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 63; *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (221).

632 *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (842).

gung nach § 85 WHG sollen interessierte Stellen bereits vorweg einbezogen werden.[633] Auch wenn somit beide Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits im Planungsprozess bis hin zum endgültigen Bewirtschaftungsplan stattfinden, kommt die Förderungspflicht interessierter Stellen noch vor der ersten Veröffentlichungsstufe zum Tragen. So musste die Information und Anhörung der Öffentlichkeit gemäß § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WHG erstmals spätestens Ende 2006 erfolgen, da der Bewirtschaftungsplan 2009 vorliegen musste. Die aktive Beteiligung interessierter Stellen war schon bei der Bestimmung der Einzugsgebiete und Flussgebietseinheiten möglich und greift damit zu einem deutlich früheren Zeitpunkt.[634] Die Möglichkeit der Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu den Zeit- und Arbeitsprogrammen nach § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WHG wurde daher schon unter aktiver Beteiligung interessierter Stellen erarbeitet.

Neben dem unterschiedlichen Beteiligungsgegenstand von §§ 83 Abs. 4 und 85 WHG handelt es sich auch um einen unterschiedlichen Öffentlichkeitsbegriff und um eine andere Form der Beteiligung.[635] Diese Unterschiede werden in den folgenden Kapiteln näher erläutert.

2.5.1 Information und Anhörung der Öffentlichkeit

Die Angaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung des § 83 Abs. 4 WHG sind nicht mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens gemäß § 72 VwVfG[636] zu vergleichen.[637] Während hierzu strenge Kriterien zur Durchführung des Verfahrens in den §§ 73 bis 78 VwVfG gesetzlich geregelt sind, verbleibt den Mitgliedstaaten die Durchführung der in § 83 Abs. 4 WHG vorgegebenen Anforderungen. Ein weiterer bedeu-

---

633 S. hierzu auch den zusammenfassenden Überblick bei *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 3 ff. m.w.N.

634 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 63f.

635 *Newig*, ZfU 2005, 469 (491).

636 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I, 102), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.11.2015 (BGBl. I, 2010) geändert worden ist.

637 So auch *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379); *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (86f.); *Newig*, ZfU 2005, 469 (488); *LAWA* (Hrsg.) Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-WRRL vom 30.4.2003, 78. Eine Ähnlichkeit hinsichtlich des Einwendungsverfahrens bejahen *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 72f.

tender Unterschied ist der frühe Zeitpunkt der Beteiligung.[638] Durch die Verbindung zwischen Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu unterschiedlichen Bearbeitungsfortschritten des Bewirtschaftungsplans wird ein Prozess wiederholter Berichterstattung und Auswertung in Gang gesetzt, dessen Ergebnisse in die nachfolgenden Planungen und Entwicklungen sowie in darauffolgende Beteiligungsverfahren einbezogen werden soll.[639]

Während sich die Form der Beteiligung in § 85 WHG auf die „interessierten Stellen" erstreckt, sieht § 83 Abs. 4 WHG die Beteiligung der Öffentlichkeit und mithin „jede Person" vor. Zum Begriff der „Öffentlichkeit" ist insbesondere der Art. 2 lit. d SUP-Richtlinie[640] heranzuziehen. Danach sollen ebenfalls Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen natürlicher oder juristischer Personen, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, erfasst sein.[641] Insofern handelt es sich bei der Vorschrift des § 83 Abs. 4 Satz 2 WHG um eine Popular- oder Jedermanns-Beteiligung, mithin den Einbezug der breiten Öffentlichkeit.[642] Die Beteiligung der „breiten Öffentlichkeit" wird zudem in Erwägungsgrund 46 WRRL explizit erwähnt. Damit erfolgt weder eine Eingrenzung aufgrund eines Interesses, der Qualifikation oder einer Betroffenheit.[643] Außerdem sind Staatsangehörigkeit oder Wohnort ebenfalls unerheblich.[644]

Mitunter wird unter Rückgriff auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL davon ausgegangen, dass es sich um eine Betroffenenbeteiligung handelt, die sich

---

638 So auch *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 73f.

639 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 7.

640 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001, ABl. EG Nr. L 197 vom 21.7.2001, 30 ff.

641 Hierauf verweist *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 28f. Zum Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung s. *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (34f.).

642 *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (36).

643 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (72); *Newig*, ZfU 2005, 469 (487); *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (36).

644 *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (37). Zur Betroffenen- oder Interessenbeteiligung s. *dies.*, VerwArch 2012, 31 (38 ff.).

an den Flussgebietseinheiten ausrichte.[645] Gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL mussten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit die gestufte Information und Anhörung der Öffentlichkeit stattfindet. Innerhalb dieser Betroffenheitsstellung würde sodann eine Beteiligung im Sinne der breiten Öffentlichkeit stattfinden müssen. Das heißt, jedermann dieser Flussgebietseinheit würde informiert und hätte die Möglichkeit zur Stellungnahme.[646]

Da sich § 83 Abs. 4 WHG an „jede Person" richtet und nicht nach Flussgebietseinheiten differenziert, geht die Vorschrift damit über die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie hinaus. Eine Begrenzung „jeder Person" auf den Bewirtschaftungsplan einer Flussgebietseinheit sieht das Gesetz nicht vor. Damit ist es möglich, auch zu anderen Bewirtschaftungsplänen Stellung zu nehmen.

Die Information der Öffentlichkeit erfolgt nach den Angaben des § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG. Dabei werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene Inhalte, je nach Bearbeitungsgrad des Bewirtschaftungsplans, veröffentlicht und schriftliche Stellungnahmen ermöglicht. Dies dient dazu, die Öffentlichkeit bereits frühzeitig im Rahmen eines dreistufigen Informations- und Anhörungsprozesses einzubeziehen.[647] Die Form der Veröffentlichung richtet sich nach dem jeweiligen Landesbekanntmachungsrecht.[648]

Nach Satz 1 betrifft dies drei Jahre vor dem jeweiligen Bewirtschaftungszeitraum den Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans sowie Angaben zu den vorgesehenen Maßnahmen. Zwei Jahre vor dem entsprechenden Bewirtschaftungszeitraum muss die Behörde einen Überblick über wichtige Fragen der Gewässerbewirtschaftung und schließlich, im letzten Jahr vor Inkrafttreten des Be-

---

645 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 69.

646 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 71. Auch der in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL verwendete Zusatz „einschließlich der Nutzer" würde diesem Öffentlichkeitsbegriff unterfallen.

647 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 31; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (91); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 31; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 48; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379) unter Verweis darauf, die Information und Anhörung jeweils „spätestens […]" durchzuführen.

648 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 51.

wirtschaftungsplans, dessen Entwurf veröffentlichen. Welche wichtigen Fragen im zweiten Veröffentlichungsschritt zusammengefasst und veröffentlicht werden, entscheidet dabei die Behörde. Anhaltspunkte werden sich insbesondere Stellungnahmen zum ersten Veröffentlichungsschritt entnehmen lassen.[649] Der Entwurf des Bewirtschaftungsplans muss nicht den endgültigen Plan darstellen, sondern kann neben noch offenen Fragen auch unterschiedliche Standpunkte und Meinungsverschiedenheiten beinhalten.[650] Jedoch kann dies nicht zum Anlass genommen werden, den Einbezug der Öffentlichkeit durch noch offene oder fehlende Informationen zu umgehen. Festzustellen ist, dass es der Öffentlichkeit ermöglicht wird, sich ab dem Zeitpunkt aufgestellter Zeitpläne und Arbeitsprogramme gemäß § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WHG zum Bewirtschaftungsplan einzubringen und bereits vor der eigentlichen Entscheidung über den Bewirtschaftungsplan dreimal Stellung zu nehmen.[651]

Die Öffentlichkeit hat zudem die Möglichkeit, auf Antrag Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen zu erhalten. Diesen Zugang müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten. Unter dem „Zugang" zu diesen Dokumenten ist deren Einsichtnahme, jedoch nicht deren Aushändigung zu verstehen.[652]

Die Vorgaben der Veröffentlichung und der damit verbundene Einbezug der Öffentlichkeit gelten gemäß § 83 Abs. 4 Satz 4 WHG auch für alle nachfolgenden Bewirtschaftungspläne. Von diesen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen, kann der Umfang des Einbezugs der Öffentlichkeit auch ausgeweitet werden.[653] Die zur Veröffentlichung vorgesehenen Informationen dürfen sich nicht auf die der jeweiligen Landesstelle beschränken. Das heißt, sämtliche Informationen, die den Bewirtschaftungsplan betreffen, auch jene in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten ansässiger Behörden, sind zu veröffentlichen.[654] Eine verspätete Veröffentlichung führt nicht zur Rechtswidrigkeit oder Nichtigkeit des Bewirtschaf-

---

649 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 49.

650 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 50.

651 *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (837, 839 m.w.N.).

652 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 38.

653 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 32, dies wäre zum Beispiel bei der Veröffentlichung von Zwischenberichten denkbar oder bei Umfragen zur Datenerhebung.

654 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 33.

tungsplans, da es sich beim Bewirtschaftungsplan nicht um einen Rechtsakt handelt.[655]

Die Anhörung der Öffentlichkeit erfolgt dabei in Form von schriftlichen Stellungnahmen. Gemäß § 83 Abs. 4 Satz 2 WHG kann jede natürliche oder juristische Person im Rahmen ihres subjektiv öffentlichen Rechts, innerhalb von sechs Monaten nach der jeweiligen Veröffentlichung, schriftlich (auch elektronisch) Stellung nehmen und ist damit nicht auf eine bloße Inkenntnissetzung beschränkt.[656] Dabei geht der Begriff der „Stellungnahme" über „Einwendungen" hinaus und kann auch kreative und konstruktive Vorschläge umfassen.[657] Für die Fristberechnung gelten die §§ 31 VwVfG in Verbindung mit 187 ff. BGB[658]. Wird der Öffentlichkeit dieses Recht nicht eingeräumt, sind hierauf gerichtete Klagen im Verwaltungsrechtsweg möglich.[659] Diese Stellungnahmen sind seitens der Behörde zur Kenntnis zu nehmen und einzubeziehen.[660] Ein förmlicher mündlicher Erörterungstermin ist nicht erforderlich und wäre auch aufgrund der zu erwartenden Viel-

---

655 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 33; *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 48.

656 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 36. Zum Personenkreis s. auch *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 32. Zur Schriftform s. *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 36, der auch eine mündliche gegenüber der Behörde zur Niederschrift abgegebene Stellungnahme als ausreichend erachtet. Zutreffend bezeichnet *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 83 Rn. 39 m.w.N., dies als eine zu weitgehende Auffassung. Dass in der Praxis sehr wohl auch eine zur Niederschrift abgegebene Stellungnahme möglich ist, zeigt das Beispiel für den Entwurf des Bewirtschaftungsplans des Flusseinzugsgebiets Elbe a.E. dieses Kapitels. Zutreffend kritisch zu den kurz bemessenen Zeiträumen zwischen Stellungnahme, deren Bewertung und Einbezug in die weiteren Arbeiten des Bewirtschaftungsplans s. *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (93).

657 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 72; *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (839). Zur Abgrenzung von „Stellungnahme" und „Einwendung" s. *dies.*, VerwArch 2012, 31 (53f.) sowie *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 72.

658 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002 (BGBl. I, 24, 2909; 2003 I, 738), das zuletzt durch Art 1 des Gesetzes vom 11.3.2016 (BGBl. I, 396) geändert worden ist.

659 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 36.

660 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 52. S. auch *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 83 Rn. 39, der darauf hinweist, dass sich eine solche Berücksichtigung aus dem Sinn und Zweck des Art. 14 WRRL ergebe. Davon abgesehen lassen auch die Dokumentationspflichten der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bewirtschaftungsplan kein anderes Vorgehen zu.

zahl der Stellungnahmen kaum zu bewältigen.[661] Verspätet zugegangene Stellungnahmen kann die Behörde unberücksichtigt lassen.[662]

Gemäß § 83 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 WHG sind die Gründe und gegebenenfalls weitere Angaben zu den Ausnahmen nach den §§ 29, 30 und 31 WHG in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Damit hat jede Person die Möglichkeit, spätestens ein Jahr vor Beginn des jeweiligen Bewirtschaftungszeitraums zu den beabsichtigten Ausnahmen schriftlich Stellung zu nehmen. Dies eröffnet die Möglichkeit, sich zu einzelnen Voraussetzungen der Ausnahmerechtfertigung zu äußern und andere geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Weiterführende Vorschläge werden vor allem das Ergebnis des § 85 WHG sein. Danach ist die aktive Beteiligung interessierter Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne zu fördern. Denkbar ist dies zum Beispiel bei der Prüfung von Alternativmaßnahmen, wie sie in den §§ 30 Satz 1 Nr. 2 oder 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG gefordert werden.[663] Zudem lassen sich den Stellungnahmen auch Anhaltspunkte für die Feststellung eines übergeordneten öffentlichen Interesses gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG entnehmen.[664]

Allerdings findet die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Fälle das § 31 Abs. 2 WHG nicht zwingend erst im Zusammenhang mit § 83 Abs. 4 WHG statt. Die eigentliche Ausnahmeprüfung des § 31 Abs. 2 WHG erfolgt bereits im Rahmen der Planfeststellung zur Vorhabengenehmigung.[665] Häufig wird für diese Vorhaben eine Planfeststellung gemäß § 68 WHG bezüglich des Gewässerausbaus notwendig sein. Das Planfeststellungsverfahren richtet sich gemäß § 72 VwVfG nach den §§ 73 bis 78 VwVfG. Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung regelt § 73 VwVfG, nach dessen Abs. 4 dem vom Vorhaben betroffenen Personenkreis die Möglichkeit zu Einwendungen eingeräumt wird.

Ist das Vorhaben UVP-pflichtig, müssen die Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb des Planfeststellungsverfahrens entsprechend

---

661 *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (86). S. hierzu auch *Guckelberger*, VerwArch 2012, 31 (55); *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 73.

662 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 52.

663 *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 18.

664 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

665 S. hierzu auch Kapitel 3.3.2.

angepasst werden. Insofern kann die Öffentlichkeit auch innerhalb eines neuen Planungszyklus Stellung nehmen, wenn das Vorhaben nicht mit einem neuen Planungszyklus verbunden ist.[666] Handelt es sich um kein UVP-pflichtiges Vorhaben, kann die Behörde über die Zulässigkeit im Rahmen der Plangenehmigung entscheiden. Bei einem Plangenehmigungsverfahren können weder Einwendungen geltend gemacht werden, noch findet ein Erörterungstermin statt. In der Regel wird hier vor allem die Funktion der aktiven Beteiligung interessierter Stellen, die unabhängig von den Planungszyklen beteiligt werden, von besonderer Bedeutung sein. Bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben, die allerdings den Regelungen des § 31 Abs. 2 WHG unterfallen könnten, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bei solchen Vorhaben dennoch Gelegenheit zur Beteiligung bestehen.[667] Dies trägt nicht nur zu einem gemeinsamen Verständnis bezüglich des Vorhabens und der damit verbundenen Ausnahmeregelung bei, sondern verringert auch die Wahrscheinlichkeit einer Anfechtung der getroffenen Entscheidung.[668]

Die Öffentlichkeitsbeteiligung für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe erfolgte zuletzt gemäß § 84 Abs. 4 Nr. 3 WHG durch Veröffentlichung des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans im Internet. Im Rahmen eines Online-Beteiligungsverfahrens hatte jede Person vom 22.12.2014 bis 22.6.2015 die Möglichkeit, sich zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans zu äußern. Um eine Stellungnahme online abzugeben, war eine Registrierung erforderlich. Eine Bewertung der Stellungnahme wurde nach Abschluss des Beteiligungsprozesses auf der entsprechenden Homepage veröffentlicht.[669] Neben diesem Online-Beteiligungsverfahren konnten auch schriftliche An-

---

666 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16.

667 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16f.

668 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17.

669 Diese Möglichkeit des Feedbacks geht dabei über die Anforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes und der Wasserrahmenrichtlinie hinaus, wird aber von *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 55 empfohlen. S. auch *Newig*, ZfU 2005, 469 (488); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (221). Auch die FGG Weser veröffentlichte eine Zusammenfassung und Auswertung der Stellungnahmen zum entworfenen Bewirtschaftungsplan 2015 bis 2021 (zu dem bis zum 15.10.2015 Stellung genommen werden konnte) auf ihrer Homepage, abrufbar unter: http://www.fgg-weser.de/wrrl_oeffentlichkeits beteiligung.html (Abruf am: 13.4.2016).

regungen und Hinweise sowie mündliche Stellungnahmen zur Niederschrift bei der Behörde abgegeben werden.[670]

Die Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie deren Ergebnisse und die entsprechenden Planänderungen sind im Übrigen gemäß § 83 Abs. 1 Satz 1 WHG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Nr. 9 Anhang VII WRRL Inhalt des Bewirtschaftungsplans. Wietere Dokumentationspflichten gelten nach Nr. 11 für den Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen. Diese Dokumentationspflichten ermöglichen eine gebündelte Sammlung und Auswertung der Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung verschiedener Mitgliedstaaten, die sodann zur Anpassung und Verbesserung der verschiedenen Verfahren verhelfen können.[671]

2.5.2 Förderungspflicht aktiver Beteiligung

Nach § 85 WHG müssen die Behörden eine aktive Beteiligung interessierter Stellen an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne fördern. Die nationale Vorschrift weitet diese Förderungspflicht, im Gegensatz zur Wasserrahmenrichtlinie, auch auf Maßnahmenprogramme aus.[672] Angesichts der bekannten Beteiligungsformen der Information und Anhörungen wurde diese

---

[670] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. die Informationen zum Onlinebeteiligungsverfahren zum Bewirtschaftungsplan 2016 bis 2021 der FGG Elbe, abrufbar unter: https://online-beteiligung.org/ fgg-elbe/BP/ (Abruf am: 13.4.2016). Zu den Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im ersten Planungszyklus s. auch zusammenfassend *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (839).

[671] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 70; *Newig*, ZfU 2005, 469 (496f.).

[672] S. hierzu auch *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 22, die darauf hinweisen, dass strengere Anforderungen notwendig sein können, um im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvolle Ergebnisse zu erzielen. Aufgrund der sehr frühzeitigen Einbindung interessierter Stellen in die Erstellung der Maßnahmenprogramme kann dies insbesondere die Konsensfindung erhöhen und das Verständnis für die letztliche Entscheidung fördern. Auch wenn eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms Bestandteil des Bewirtschaftungsplans ist, trägt die Ausweitung der Förderungspflicht interessierter Stellen auch auf die Planung der Maßnahmenprogramme dazu bei, interessierte Stellen schon bei der Entwicklung des Maßnahmenkonzeptes einzubinden.

Förderungspflicht als grundlegende Neuerung verstanden und geht damit über die bloße Möglichkeit von Stellungnahmen hinaus.[673]

Die Förderung einer aktiven Beteiligung interessierter Stellen unterscheidet sich insbesondere durch drei Kriterien von der Information und Anhörung in § 83 Abs. 4 WHG. Erstens handelt es sich bei den „interessierten Stellen" um einen engeren Kreis der Öffentlichkeit als den breiten Öffentlichkeitsbegriff im Rahmen der Information und Anhörung.[674] Diese Auffassung wird unter Rückgriff auf den Gesetzestext des Wasserhaushaltsgesetzes und des Richtlinientextes unterstützt, in denen unterschiedliche Begriffe („Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer"[675] gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL und „Öffentlichkeit" nach § 83 Abs. 4 WHG in Abgrenzung zu den „interessierten Stellen" gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL und § 85 WHG) den Kreis der Öffentlichkeit bestimmen. Zu den interessierten Stellen zählen jede natürliche oder juristische Person mit einem Interesse an der Thematik, weil diese entweder betroffen sind oder das Ergebnis beeinflussen können.[676] Neben einer Eingrenzung auf Interessierte wird insbesondere deren Problemlösungskapazität hervorgehoben.[677] Interessierte Stellen können also im Verfahren mittelbar beteiligte Behörden, andere Träger öffentlicher Belange sowie öffentliche und private Verbände, Unterhaltungs- und Ausbaupflichtige, Unternehmen und eben auch Privat-

673 *Köck*, ZUR 2009, 227 (227); *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 74.

674 *Newig*, ZfU 2005, 469 (491); *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 77.

675 Obwohl der Richtlinientext im Gegensatz zum Wasserhaushaltsgesetz die Nutzungsinteressen gesondert hervorhebt, zählen auch Nutzer zu den interessierten Stellen. S. auch Fußnote 676.

676 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 29; *Albrecht/Wendler*, NuR 2009, 608 (616); *Rossi*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 48. EL/2014, § 79 Rn. 9; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 85 Rn. 4; *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (839); *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 75 ff. Hierunter fallen auch Teilgruppen der Öffentlichkeit, die sich selbst für interessiert halten, Nutzungsinteressen sowie Einzelne und Unternehmen. S. auch Fußnote 678. Ablehnend: *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 79 Rn. 4; *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 9.

677 *Newig*, ZfU 2005, 469 (492f.).

personen darstellen.[678] Um die Praktikabilität zu gewährleisten, empfiehlt es sich, einzelne Stellen für die eigentliche Einbeziehung auszuwählen, da nicht jeder Interessierte effektiv an diesem Prozess mitwirken kann.[679] Ein Recht auf eine solche Förderung besteht nicht.[680]

Als zweite Abgrenzung zur Information und Anhörung nach § 83 Abs. 4 WHG handelt es sich hier um die „aktive Beteiligung" und damit um eine andere Beteiligungsform.[681] Während die Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Sinne des § 83 Abs. 4 WHG aufgrund der frühzeitigen Einbindung auch als eine „aktive Einbeziehung" bezeichnet werden kann, ist die Förderung einer „aktiven Beteiligung" interessierter Stellen gemäß § 85 WHG davon abzugrenzen.[682]

Eine „aktive Beteiligung" ist intensiver ausgestaltet und umfasst die Erörterung von Problemen und Lösungsvorschlägen, kann zu einer gemeinsamen Erarbeitung der Konzepte führen und damit die Verantwortung aller Beteiligten fördern.[683] Diese Beteiligungsform geht über die Möglichkeit der Anhörung in Form einer schriftlichen Stellungnahme hinaus und führt zu einer intensiveren Einbindung in den Planungsprozess durch deren gestal-

---

678 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 79 Rn. 5; *Rossi*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 48. EL/2014, § 79 Rn. 9. Eine andere Ansicht vertreten *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 79 Rn. 4; *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 9, die Privatpersonen nicht unter den Begriff der „Stellen" subsumieren wollen. Als konkrete Beispiele interessierter Stellen nennt *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 30, neben Fachkreisen (amtliche Stellen, Naturschutzgruppen, Wirtschaft, Wissenschaft u.a.), Behörden und lokalen Gruppen oder nicht-fachlich organisierten Einheiten (Vereinigungen der Anwohner oder Gemeinderäte, Bauernverbände, Vogelbeobachter u.a.) ebenfalls einzelne Bürger, Landwirte oder Unternehmen.

679 S. Fußnote 627. S. auch *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 29; *Newig*, ZfU 2005, 469 (493).

680 *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (840); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 35 vom 1.4.2015, § 85 Rn. 4; *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 12.

681 *Newig*, ZfU 2005, 469 (491, 493).

682 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 74.

683 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 85 Rn. 1; *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 23; *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 90.

terische Möglichkeiten.[684] Damit handelt es sich um eine ausdrücklich gewünschte Mitarbeit interessierter Stellen. Eine aktive Beteiligung impliziert daher Mitverantwortung der Beteiligten und einen gemeinsamen Arbeitsprozess.[685] Werden interessierte Stellen bereits frühzeitig eingebunden, kann dies zu einer erhöhten Akzeptanz und Transparenz der Entscheidungen führen und deren Qualität verbessern. Interessierte Stellen werden zudem ein höheres Expertenwissen als Personen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung stellen können. Diese bereits frühzeitig in der Planungsphase einzubinden, kann im Endeffekt zu einem größeren Konsens beitragen und effiziente Ergebnisse herbeiführen.[686]

Die Förderung einer aktiven Beteiligung interessierter Stellen besteht ebenfalls im Rahmen des § 79 Abs. 1 Satz 2 WHG bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung von Risikomanagementplänen beim Hochwasserschutz. Die verschiedenen Veröffentlichungs- und Beteiligungspflichten hinsichtlich der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme sowie Risikomanagementpläne sollen zudem gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 WHG miteinander koordiniert werden.[687] Dies soll den Verwaltungsaufwand reduzieren und mehrere Beteiligungsverfahren vermeiden.[688] Hierfür können bestehende Diskussionsplattformen genutzt und erweitert werden.

Eine effiziente aktive Beteiligung wird schon allein aus pragmatischen Gesichtspunkten nur mit einer Auswahl an Akteuren interessierter Stellen möglich sein. Hierauf wurde schon eingangs in Kapitel 2.5.1 hingewiesen.

---

684 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 23; BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, S.77; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (85); *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 85 Rn. 1; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 85 Rn. 2; *Newig*, ZfU 2005, 469 (493); *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 74.

685 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 84f.

686 Zum Nutzen einer aktiven Beteiligung s. auch *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 44; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (94f.).

687 S. hierzu *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (840); *Albrecht/Wendler*, NuR 2009, 608 (617).

688 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 79 Rn. 4; *Albrecht/Wendler*, NuR 2009, 608 (617) mit entsprechenden Beispielen.

Die Behörde sollte darauf achten, eine möglichst pluralistische Beteiligung herbeizuführen, um sämtliche Interessen repräsentativ einzubringen.[689]

Unter der „Förderung" durch die zuständige Behörde sind deutliche Anstrengungen zur Ermutigung und Bestärkung interessierter Stellen gemeint, sich mit ihren Anliegen einzubringen.[690] Auf einen tatsächlichen Erfolg dieser Förderungen kommt es hingegen nicht an.[691] Als Möglichkeiten dieser Förderungen werden in der Praxis zum Beispiel Gebietskooperationen auf Landesebene zwischen Umweltverbänden, fachlich orientierten Interessenvertretungen, Nutzern und den zuständigen Behörden, runde Tische, Informationsveranstaltungen wie Gebiets- und Gewässerforen sowie geeignete Informationsströme genannt.[692] Daneben können auch finanzielle Unterstützungen, Fortbildungen und andere Formen des Dialogs (Workshops, Beiräte, Ausschüsse, Gremien, ad-hoc-Gruppen)[693] Teil einer Förderung interessierter Stellen sein.[694] Die konkrete Ausgestaltung dieser Förderungspflicht der Behörde muss dabei an den jeweiligen Kontext angepasst werden.[695] An dieser Stelle wird der weite Gestaltungsspielraum der Behörde besonders deutlich.

Der dritte Unterschied zur Information und Anhörung nach § 83 Abs. 4 WHG zeigt sich im Beteiligungsgegenstand. Gemäß § 85 WHG besteht die Möglichkeit, schon in der Planungsphase und vor der Erstellung von Dokumenten zum Bewirtschaftungsplan aktiv mitzuwirken.[696] Das heißt, bereits vor dem Veröffentlichungsschritt in § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 WHG und der

---

689 *Muro* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL, UBA-Texte 27/06, 2006, 81, die die Stakeholderanalyse zur Auswahl der tatsächlich aktiv zu beteiligenden interessierten Stellen vorschlagen.

690 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 85 Rn. 3; *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 33.

691 *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 12; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 85 Rn. 3.

692 So bei der FGG Weser. Genannte Informationen sind abrufbar unter: http://www.fgg-weser.de/wrrl_oeffentlichkeitsbeteiligung.html (Abruf am: 13.4.2016).

693 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 79 Rn. 4; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (95).

694 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 85 Rn. 3.

695 *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 43.

696 *Newig*, ZfU 2005, 469 (490, 493 ff.).

damit verbundenen Möglichkeit zur Stellungnahme ist eine entsprechende Einflussnahme durch interessierte Stellen möglich. Des Weiteren sind auch die Arbeiten an den Maßnahmenprogrammen hiervon erfasst, für die § 83 Abs. 4 WHG keinerlei Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung enthält. Die aktive Beteiligung interessierter Stellen erstreckt sich zudem auf die Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht der beiden Planungsinstrumente.

Es lässt sich festhalten, dass die unterschiedlichen Beteiligungsformen sowohl unterschiedliche Akteure als auch Beteiligungsgegenstände umfassen. Letztlich trägt diese Divergenz dazu bei, die Öffentlichkeit in einem breiten Maß effektiv und umfassend an der Erstellung der Planungsinstrumente zu beteiligen. Dieses Vorgehen unterstützt zudem die Erreichung der Bewirtschaftungsziele und den ganzheitlichen Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie, der auch an dieser Stelle seinen Ausdruck findet.

Sofern eine Ausnahme zu einem neuen Planungszyklus in Anspruch genommen werden soll, erfolgt schon alleine aufgrund von § 83 Abs. 4 WHG eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung. Wird beispielsweise eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG innerhalb des laufenden Planungszyklus geltend gemacht, erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit meist im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens. Zudem müssen bei bestehender UVP-Pflicht des Vorhabens weitere Anforderungen berücksichtigt werden. Handelt es sich um ein Vorhaben, das nur einer Plangenehmigung unterliegt und auch nicht UVP-pflichtig ist, müssen die Mitgliedstaaten dennoch Beteiligungsmöglichkeiten bereitstellen. Dies betrifft insbesondere solche Vorhaben, die erwartungsgemäß zu einer Verschlechterung des ökologischen Zustands führen.[697] Da insbesondere den interessierten Stellen in Form einer aktiven Beteiligung und aufgrund der gewünschten Mitarbeit eine besondere Stellung zukommt, können diese bereits frühzeitig auf solche Entscheidungen Einfluss nehmen. Die Inanspruchnahme dieser Ausnahmen ist, unabhängig von der Genehmigung des Vorhabens im Rahmen einer Planfeststellung oder Plangenehmigung oder bestehender UVP-Pflicht, in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Daneben zieht eine Ausnahme nach § 31 WHG auch immer Maßnahmen im Maßnahmenprogramm nach sich. Spätestens zu Beginn des neuen Planungszyklus werden die mit den Ausnahmen verbundenen Dokumentationspflichten also in den Planungsinstrumenten wiederzufinden sein.

---

[697] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17.

Interessierte Stellen sind aber bereits bei der Erarbeitung der Planungsinstrumente einzubeziehen und können so bereits frühzeitig an der Entscheidung für oder gegen eine Ausnahme durch weiterführende Anregungen oder Alternativvorschläge beteiligt werden. Außerdem wird durch deren Beteiligung die Wahrscheinlichkeit verringert, dass Ausnahmenentscheidungen später angefochten werden.[698] Das Expertenwissen der interessierten Stellen ist vor allem an dieser Stelle unverzichtbar. Diese Auffassung wird zudem durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL gestützt, nach dem die interessierten Stellen auch an der Umsetzung der Richtlinien beteiligt werden sollen.[699]

Da hier insbesondere der Vorteil unterschiedlicher Beteiligungsformen deutlich wird, ist fraglich, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung für Maßnahmenprogramme nicht hinter dem detaillierten Beteiligungsverfahren für Bewirtschaftungspläne nach § 83 Abs. 4 WHG zurückbleibt. Eine Lösung dieser Problematik erfolgt im nächsten Kapitel.

2.5.3 Unterschiedliche Beteiligungsformen der Planungsinstrumente

Aus den oben dargestellten Erläuterungen ergeben sich für das Maßnahmenprogramm und den Bewirtschaftungsplan unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Während die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach den Vorgaben des § 83 Abs. 4 WHG nur für den Bewirtschaftungsplan vorgesehen ist, erstreckt sich die Förderungspflicht zur aktiven Beteiligung interessierter Stellen nach § 85 WHG auch auf die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Maßnahmenprogramme. Fraglich ist, ob auch ohne die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Maßnahmenprogramme im Rahmen des § 83 Abs. 4 WHG eine ausreichende Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Den Behörden steht es frei, den Grad der Öffentlichkeitsbeteiligung auszuweiten, sodass es theoretisch auch möglich wäre, ein gesondertes Verfahren für Maßnahmenprogramme durchzuführen.

Diesem Konflikt wird insoweit abgeholfen, als der Bewirtschaftungsplan stets eine Zusammenfassung der Maßnahmen enthält und zudem der Zu-

---

698 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29.

699 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16f.

gang zu weiteren Informationen auf Antrag zu gewähren ist.[700] Daneben erstreckt sich die Förderung einer aktiven Beteiligung interessierter Stellen gemäß § 85 WHG auch auf die Maßnahmenprogramme. Außerdem ist angesichts der Informationsflut fraglich, ob eine vergleichbare Vorschrift auch für Maßnahmenprogramme tatsächlich erforderlich wäre.[701] Darüber hinaus erfolgt aufgrund der SUP-Pflicht der Maßnahmenprogramme gemäß § 14b in Verbindung mit Anlage 3 Nr. 1.4 UVPG ebenfalls eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG, die eine entsprechende Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf die Maßnahmenprogramme entbehrlich werden lässt.[702] Vielmehr besteht, neben der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP-Pflicht, auch für das Maßnahmenprogramm als Teil des Bewirtschaftungsplans mittelbar ein Informations- und Anhörungsprozess im Sinne des § 83 Abs. 4 WHG.

Außerdem besteht die Förderungspflicht des § 85 WHG bei Maßnahmenprogrammen auch neben den Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung weiter.[703] Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Förderung interessierter Stellen sodann entbehrlich wäre. Schließlich gelten auch für die Bewirtschaftungspläne sowohl die Bestimmungen des § 83 Abs. 4 WHG zur Anhörung und Information der Öffentlichkeit als auch die Förderungspflicht in § 85 WHG. Das diese Beteiligungsformen einen unterschiedlichen Zweck verfolgen, wurde bereits zu Beginn dieses Kapitels erläutert. Ein Nebeneinander von der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Förderung aktiver Beteiligung interessierter Stellen ist damit beabsichtigt. Die verschiedenen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen nach den Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes und der SUP-Pflicht für Maßnahmenprogramme sollten einerseits voneinander abgegrenzt und andererseits bei bestehenden Synergieeffekten gemeinsam

---

700 So auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 47; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 83 Rn. 36.

701 So auch *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (92).

702 S. hierzu *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (838); *Newig*, ZfU 2005, 469 (489); *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379); *ders.*, NVwZ 2003, 275 (279f.); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 83 Rn. 42. Auf die mit der SUP-Pflicht verbundene Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Maßnahmenprogramme wird auch explizit in der Gesetzesbegründung hingewiesen, s. BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 77.

703 Ebenso *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 85 Rn. 3. Andere Ansicht: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 85 Rn. 6.

durchgeführt werden.[704] Dies gilt schon für die Erstellung der Risikomanagementpläne beim Hochwasserschutz gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 WHG.

Es wird deutlich, dass dem Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung, sei es im Rahmen des § 83 Abs. 4 WHG oder der Förderungspflicht nach § 85 WHG, eine tragende Rolle zukommen soll. Dementsprechend hoch sind die damit verbundenen Erwartungen an die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Letztlich wird es sich um einen stetigen Prozess handeln, den es weiterzuentwickeln und aufgrund von Erfahrungen fortlaufend zu verbessern gilt.[705] Eine auf der europäischen Ebene streng harmonisierte Vorgehensweise wird insofern nicht möglich sein, da es sich immer um Einzelfälle handelt. Der Behörde kommen im Rahmen des § 83 Abs. 4 WHG und vor allem bei § 85 WHG zum Teil erhebliche Spielräume zur Ausgestaltung des Verfahrens, Art der Informationsvermittlung oder Förderung zu. Denkbar wären allenfalls europäisch normierte Mindestanforderungen, sofern sie über die bisherigen Regelungen hinaus gingen. Auch eine Zusammenführung der verschiedenen Beteiligungsformen auf europäischer Ebene wäre überlegenswert, da deren Koordinierung beispielsweise schon in § 79 Abs. 1 Satz 2 WHG vorgesehen wird.[706]

2.6 Berichterstattungspflichten

Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Berichterstattung gegenüber der Kommission wurden nicht in das Wasserhaushaltsgesetz transformiert, da sie sich unmittelbar an die Mitgliedstaaten und nicht an deren Bürger richten.[707] Neben den umfassenden Dokumentationspflichten innerhalb der

---

[704] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der WRRL – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen, 2002, 23; *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (83); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 83 Rn. 42; *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (840); *Newig*, ZfU 2005, 469 (490); *Knopp*, ZUR 2001, 368 (379). Eine Abgrenzung der verschiedenen Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat zum Beispiel hinsichtlich der Beteiligten stattzufinden. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens der SUP handelt es sich im Gegensatz zu dem des § 83 Abs. 4 WHG um eine Interessenbeteiligung. S. auch *Newig*, ZfU 2005, 469 (489).

[705] Zu den bestätigten Befürchtungen einer „flächendeckenden" Öffentlichkeitsbeteiligung s. *Durner*, NuR 2010, 452 (456). Kritisch zum Beteiligungsgegenstand der Bewirtschaftungspläne s. *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 (248).

[706] *Guckelberger*, NuR 2010, 835 (840f.).

[707] *Appel*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 85 Rn. 48.

Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme müssen die Mitgliedstaaten gesonderte Berichtspflichten gemäß Art. 15 WRRL erfüllen. Damit werden der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten nicht nur die Pläne übermittelt, sondern auch ein Zwischenbericht erstellt. So müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15 Abs. 1 WRRL innerhalb von drei Monaten nach der Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne der Kommission und allen betroffenen Mitgliedstaaten Kopien zukommen lassen. Daneben ist gemäß Abs. 3 innerhalb von drei Jahren nach Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans ein Zwischenbericht mit einer Darstellung der Fortschritte bei der Durchführung der Maßnahmenprogramme vorzulegen. Die Verpflichtungen des Art. 15 Abs. 2 WRRL, nach denen Analysen gemäß Art. 5 WRRL und Überwachungsprogramme nach Art. 8 WRRL drei Monate nach Fertigstellung des ersten Bewirtschaftungsplans einzureichen waren, gelten nicht für die Bewirtschaftungspläne nachfolgender Planungszyklen.

Diese Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission bilden unter anderem die Grundlage für die Berichtspflichten der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und Rat gemäß Art. 18 WRRL. Danach musste die Kommission bereits 2012 ihren ersten Bericht[708] über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie veröffentlichen und dies zukünftig alle sechs Jahre wiederholen.

2.7 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich

In diesem Kapitel sollen auch die Umsetzungen und Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten, mithin Österreich und dem Vereinigten Königreich dargestellt werden. Dies erfolgt sodann auch für die Auffassung des Verschlechterungsverbots und die Anwendung der Ausnahmevorschriften nach Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL.[709] Der Schwerpunkt liegt auf diesen beiden Mitgliedstaaten, weil sie sich insbesondere zum Vergleich der Anwendung einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL eignen[710] und im Übrigen andere Auffassungen des Verschlechterungsverbots vertreten.

---

[708] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) – Bewirtschaftungspläne und Flusseinzugsgebiete, COM(2012) 670 final vom 14.11.2012.

[709] S. Kapitel 3.6, 4.5 und 5.5.

[710] S. hierzu *Kampa/von der Weppen/Dworak*, Water management, WFD & Hydropower, Issue Paper, 2011, 48f. Sowie die Ausführungen in Kapitel 5.5.

Dementsprechend soll bereits an dieser Stelle ein kurzer Überblick der jeweiligen Umsetzungsvorschriften zur Wasserrahmenrichtlinie in Österreich und dem Vereinigten Königreich (vertiefend für Schottland) erfolgen.

2.7.1 Umsetzung in Österreich

Die österreichischen wasserrechtlichen Vorschriften sind im Wasserrechtsgesetz[711] normiert. Im Jahr 2003 wurden die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht umgesetzt und auch bereits vorhandene Bestimmungen erweitert.[712] Seitdem wurde das Wasserrechtsgesetz wiederholt novelliert und angepasst.

Die hier maßgeblichen Vorschriften betreffen jene der Umweltziele, der Ausnahmen und Planungsinstrumente sowie die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Wasserrechtsgesetz folgt – im Gegensatz zu Deutschland – der zweiteiligen Unterscheidung der Wasserrahmenrichtlinie, mithin zwischen Oberflächengewässern und Grundwasser. Den deutschen Ausdruck der „Bewirtschaftungsziele" nutzt das Wasserrechtsgesetz nicht und bezeichnet diese ebenfalls wie die Wasserrahmenrichtlinie als „Umweltziele". Auch ein besonderes Definitionskapitel ist nicht vorhanden, vielmehr werden die Legaldefinitionen an die einschlägigen Vorschriften angehängt (so zum Beispiel in den §§ 30a Abs. 3, 30b Abs. 3 oder 30c Abs. 3 WRG).

Die Umweltziele sind im dritten Abschnitt über die nachhaltige Bewirtschaftung und insbesondere den Schutz und der Reinhaltung der Gewässer geregelt. Für Oberflächengewässer einschließlich künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer sind die Umweltziele in § 30a WRG normiert. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift sind Oberflächengewässer einschließlich erheblich veränderter oder künstlicher Gewässer so zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass eine Verschlechterung des jeweiligen Zustands verhindert wird. Dabei steht das Verschlechterungsverbot ausdrücklich unter dem Vorbehalt des § 104a WRG, dem österreichischem Pendant des § 31 Abs. 2 WHG und Umsetzungsvorschrift des Art. 4 Abs. 7 WRRL. Dasselbe gilt für das Verbesserungsgebot, das unbeschadet der

711 BGBl. Nr. 215 vom 16.10.1959, 1525 ff., zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 61 vom 4.8.2014.

712 Änderung des Wasserrechtsgesetzes 1959 und des Wasserbautenförderungsgesetzes 1985 sowie Aufhebung des Hydrografiegesetzes (BGBl. I Nr. 82 vom 29.8.2003, 1353 ff.).

§§ 30e und 30f WRG, mithin der Möglichkeiten von Fristverlängerungen, weniger strengen Umweltzielen und vorübergehenden Verschlechterungen (entsprechend den §§ 29, 30 und 31 Abs. 1 WHG oder Art. 4 Abs. 4 bis 6 WRRL), erstmals bis zum 22.12.2015 erreicht werden musste.

Die Anforderungen an die Einstufung als künstlicher oder erheblich veränderter Oberflächenwasserkörper enthält § 30b WRG und setzt damit die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 3 WRRL (§ 28 WHG) um.

Gemäß § 30a Abs. 2 WRG waren zur Konkretisierung des guten Zustands „sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände für Oberflächengewässer" entsprechende Verordnungen mittels charakteristischer Eigenschaften sowie Grenz- und Richtwerten näher zu bestimmen. Zwar wurden insbesondere die Ausführungen der Wasserrahmenrichtlinie zur Ermittlung des ökologischen Zustands oder Potenzials des Anhang V in den Anhängen C und E WRG im Rahmen allgemeiner Begriffsbestimmungen in das Wasserrechtsgesetz übernommen, diese reichen zur Zustandsbewertung jedoch nicht aus. Dabei handelt es sich um die Tabellen 1.2 Anhang V WRRL zur allgemeinen Begriffsbestimmung für den Zustand von Flüssen, Seen, Übergangsgewässern und Küstengewässern, die konkret in Tabelle 1 Anhang C WRG übernommen wurde. Des Weiteren wurden die Tabellen 1.2.1, 1.2.2 und 1.2.5 Anhang V WRRL zur Begriffsbestimmung des sehr guten, guten und mäßigen ökologischen Zustands von Flüssen und Seen sowie für das höchste, gute und mäßige ökologische Potenzial als Tabellen 2, 3 und 4 in Anhang C WRG überführt. Die Tabellen 1.2.3 und 1.2.4 Anhang V WRRL für Übergangs- und Küstengewässer sind für Österreich nicht von Bedeutung. Die Vorgaben zur Festlegung nationaler Umweltqualitätsnormen, mithilfe derer der chemische Zustand ermittelt werden soll, wurden aus 1.2.6 Anhang V WRRL in Anhang D übernommen. Die Liste von Schadstoffen, prioritären Stoffen und prioritären gefährlichen Stoffen enthält Anhang E.

Wie bereits erwähnt,[713] bedürfen diese Inhalte der Wasserrahmenrichtline weiterer Konkretisierungen durch entsprechende Verordnungen.[714] Deshalb

[713] Dies betrifft die Ausführungen zu den deutschen Umsetzungsvorschriften, s. hierzu Kapitel 2.2.2.

erscheint es fraglich, ob die Übernahmen allgemeiner Begriffsbestimmungen der Tabellen 1.2, 1.2.1, 1.2.2 und 1.2.5 in die Vorschriften des Wasserrechtgesetzes notwendig gewesen wären. In der Praxis wird ausschließlich auf die entsprechenden Verordnungen zurückgegriffen werden. Mit der „Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer“[715] wurden die Einzelkomponenten zur Bewertung des ökologischen Zustands konkretisiert. Diese trat zum 30.3.2010 in Kraft. Die letzte Novellierung erfolgte zum 1.1.2011, im Rahmen derer die Vorgaben der Richtlinie 2009/90/EG[716] übernommen wurden.[717] Zudem wurden mit Erlass[718] des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 22.12.2011 Lösungsvorschläge für diesbezüglich aufgetretene Fragen vorgeschlagen. Mit der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“[719] wurden vor allem Umweltqualitätsnormen zur Ermittlung des chemischen Zustands und der entsprechenden Komponenten innerhalb des ökologischen Zustands festgelegt. Diese trat zum 1.4.2006 in Kraft. Zuletzt wurde diese zum

---

714 S. hierzu auch die Ausführungen auf der Homepage des BMLFUW, abrufbar unter: https://www. bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserrecht_national/planung/QZVOekologieOG.html sowie unter: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserrecht_national/planung/QZVChemieOG.html (Abruf am: 13.4.2016).

715 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Festlegung des ökologischen Zustandes für Oberflächengewässer (Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer – QZV Ökologie OG), BGBl. II vom 29.3.2010, 1 ff.

716 Richtlinie 2009/90/EG der Kommission zur Festlegung technischer Spezifikationen für die chemische Analyse und die Überwachung des Gewässerzustands gemäß der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.7.2009, ABl. EU Nr. L 201 vom 1.8.2006, 36 ff.

717 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der die Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer, die Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer und die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser geändert werden, BGBl. II Nr. 461 vom 23.12.2010, 1 ff.

718 Erlass des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 22.12.2011. Der Erlass ist auf der Homepage des BMLFUW abrufbar unter: http://www.lebensministerium.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserrecht_national/planung/QVZOekologieOG.html (Abruf am: 13.4.2016).

719 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Festlegung des Zielzustandes für Oberflächengewässer (Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer – QZV Chemie OG), BGBl. II Nr. 96 vom 2.3.2006, 1 ff.

1.1.2011 novelliert und damit die Anforderungen der Richtlinien 2008/105/EG und 2009/90/EG in nationales Recht umgesetzt.[720]

Die Umweltziele für das Grundwasser regelt § 30c WRG. Das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot sind in Abs. 1 Satz 1 aufgeführt, auch hier vorbehaltlich des § 104a WRG für das Verschlechterungsverbot und vorbehaltlich der §§ 30e und 30f WRG bezüglich des Verbesserungsgebotes. In Abs. 2 der Vorschrift findet sich wiederum eine entsprechende Verordnungsermächtigung. Angaben der Nummer 2 Anhang V WRRL wurden für das Grundwasser nicht in das Wasserrechtsgesetz übernommen. Konkretisierungen zur Bestimmung des chemischen Zustands von Grundwasserkörpern finden sich wiederum in der „Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser“[721], die am 30.3.2010 in Kraft trat. In Anlage A Spalte 1 QZV Chemie GW werden zum Beispiel die unionsweiten Umweltqualitätsnormen oder Schwellenwerte aufgeführt, die gemäß § 5 QZV Chemie GW zur Ermittlung des chemischen Zustands herangezogen werden. Die Vorgaben zum Trendumkehrgebot finden sich in § 11 QZV Chemie GW. Auch diese Verordnung wurde zuletzt durch die Anpassung an die Richtlinie 2009/90/EG zum 1.1.2011 novelliert.[722] Vorgaben zum mengenmäßigen Zustand enthält § 30c Abs. 2 Nr. 4 WRG, der die Angaben in 2.1.2 Anhang V WRRL wiedergibt. Die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie für den mengenmäßigen Zustand sind abschließend.[723] Eine konkretisierende Verordnung liegt daher nicht vor.

Die Ausnahmen finden sich in den §§ 30e (Fristverlängerungen und abweichende Umweltziele), 30f (vorübergehende Verschlechterungen) sowie 104a WRG (dauerhafte Verschlechterungen). Fristverlängerungen und abweichende Umweltziele sind in einer gemeinsamen Vorschrift „Stufenweise Zielerreichung“[724] zusammengefasst. Während Abs. 1 die Möglichkeit zweimaliger Fristverlängerungen erläutert, werden in Abs. 2 als „Ausnahme

720 S. Fußnote 717.

721 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers (Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW), BGBl. II Nr. 98 vom 29.3.2010, 1 ff.

722 S. Fußnote 717.

723 *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (73).

724 S. hierzu auch *Reichel*, ecolex 2012, 1025 (1025), der von einer Erreichung der „Zielzustände in zeitlichen Etappen“ spricht.

vom Umweltziel“[725] die Voraussetzungen abweichender Umweltziele umgesetzt. In Abs. 4 der Vorschrift werden die damit verbundenen Begründungs- und Dokumentationspflichten in den Planungsinstrumenten erläutert und in Abs. 5 der Gefährdungsausschluss der übrigen Gewässerbewirtschaftung. Interessant ist, dass sich die Option einer unbegrenzten Fristverlängerung aufgrund natürlicher Umstände nicht wiederfindet. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass in diesen Fällen sogleich abweichende Umweltziele festgelegt werden sollen. Des Weiteren ist § 30e Abs. 2 WRG bereits so formuliert, dass weniger strenge Umweltziele erst nach der Möglichkeit von Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden sollen. Dies deckt sich auch mit den Empfehlungen der CIS.[726] Auf die Vorschriften der §§ 30f und 104a WRG wird in den Kapiteln 4.5.1 und 5.5.1 eingegangen.

Die Vorschriften zu den Planungsinstrumenten sind im sechsten Abschnitt geregelt, der die einzugsgebietsbezogene Planung und damit verbundene Maßnahmen beinhaltet. Hierfür führt das Wasserrechtsgesetz Nationale Gewässerbewirtschaftungspläne gemäß § 55c WRG und Maßnahmenprogramme nach § 55f WRG auf. Die Inhalte des NGP werden hierfür gemäß § 55c Abs. 1 Satz 1 WRG „als im öffentlichen Interesse“ liegend anerkannt. Die erforderlichen Vorgaben des NGP enthalten Abs. 2 und Abschnitt A, Teil I in Anhang B, der im Wesentlichen die Bestimmungen des Teil A Anhang VII WRRL an die nationalen Gegebenheiten anpasst und wiedergibt. Die im Zusammenhang mit einer Ausnahme zu ergreifenden Dokumentations- und Begründungspflichten werden allerdings in § 55c Abs. 2 Nr. 5 WRG aufgeführt. In Abs. 4 wird die schrittweise Erstellung des NGP (wie in § 83 Abs. 4 Satz 1 WHG) und in Abs. 5 die zyklische Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht (wie in § 84 Abs. 1 WHG) geregelt. Der NGP enthält zudem gemäß § 55c Abs. 2 Nr. 3 WRG auch die Maßnahmenprogramme. Vorgaben zum Maßnahmenprogramm enthält § 55f WRG, während in § 55e WRG Einzelheiten zu den Inhalten grundlegender, ergänzender und zusätzlicher Maßnahmen geregelt sind. Die sechsjährige Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht des Maßnahmenprogramms normiert § 55f Abs. 7 WRG.

---

[725] So § 30e Abs. 3 WRG zur Bezeichnung weniger strenger Umweltziele.

[726] S. hierzu Kapitel 2.3.1 und 2.3.3.1.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Erstellung der NGP ist gemeinsam mit der von Hochwasserrisikomanagementplänen in § 55m WRG geregelt. Danach sind, zum Zweck der aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen bei Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung des NGP, die entsprechenden Unterlagen in den damit verbundenen Fristen nach Abs. 4 einerseits den betroffenen Amtsstellen zu übermitteln und andererseits zur öffentlichen Einsicht auszulegen oder zur Verfügung zu stellen. Hierzu besteht gemäß § 55m Abs. 2 WRG innerhalb von sechs Monaten die Möglichkeit schriftlicher Stellungnahmen für Jedermann gemäß Abs. 1 Satz 2. Gemäß Abs. 3 wird wiederum auf Antrag der Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt. Auffällig ist, dass die aktive Beteiligung nicht, wie ausdrücklich in § 85 WHG geregelt, gefördert werden soll und damit nicht besonders hervorgehoben wird. Des Weiteren werden in Abs. 2 und Abs. 5 Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie mit denen der SUP-Richtlinie kombiniert.[727]

2.7.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich

Das Vereinigte Königreich besteht aus den Ländern England, Wales, Schottland und Nordirland. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte insofern mithilfe unterschiedlicher Rechtsakte: Für England und Wales durch „The Water Environment Regulations (England and Wales) 2003“[728], die am 2.1.2004 in Kraft traten. Nordirland setzte die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie durch die „The Water Environment Regulations (Northern Ireland) 2003“[729] zum 12.1.2004 in nationales Recht um.

In Schottland erfolgte die Umsetzung durch den „Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (Commencement No. 1) Order 2003“[730], der am 15.12.2003 in Kraft trat. Die konkreten Inhalte enthielt der „Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (asp 3)“. Dieser bestand aus drei Teilen, die sich dem Schutz der Wasserumwelt (Zweck, allgemeine Aufgaben, Flussgebietsbewirtschaftung, Maßnahmen zum Schutz der Wasserumwelt sowie ergänzende Angaben), Wasserver- und

---

727 *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 55m, 166.

728 The Water Environment (Water Framework Directive) (England and Wales) Regulations 2003, No. 3242 vom 10.12.2003.

729 The Water Environment (Water Framework Directive) Regulations (Northern Ireland) 2003, No. 544 vom 22.12.2003.

730 The Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (Commencement No. 1) Order 2003, No. 562 (C.30) vom 20.11.2003.

Abwasserentsorgung sowie der Möglichkeit zum Erlass weiterer Bestimmungen, widmen. Zuletzt wurde dieser durch den „Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (Modification of Part 1) Regulations 2015“[731] zum 14.9.2015 geändert. Nach Art. 9 Abs. 1 lit. a WEWS Act asp 3 müssen unter anderem die Umweltziele („environmental objectives“) durch die Schottische Umweltbehörde („Scottish Environmental Protection Agency“) festgelegt werden. Dies dient dabei gemäß Art. 9 Abs. 1 WEWS Act asp 3 ausdrücklich der Erstellung des Bewirtschaftungsplans. Zur Festlegung der Umweltziele kann der Schottische Minister gemäß Art. 9 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 WEWS Act asp 3 wiederum konkretisierende Verordnungen erlassen. Gemäß Art. 9 Abs. 7 WEWS Act asp 3 handelt es sich bei den „environmental objectives“ um die Inhalte des Art. 4 WRRL. Die Umweltziele werden im Umsetzungsakt somit nicht konkret genannt, sind aber aufgrund des Verweises auf Art. 4 WRRL impliziert. Gemäß Art. 20 Abs. 1 WEWS Act asp 3 kann der Schottische Minister so genannte „Regulations of controlled activities“ erlassen. Diese Vorschriften können nach Abs. 3 unter anderem solche Aktivitäten betreffen, die eine Verschmutzung („pollution“) der Gewässer verursachen. Weitere Definitionen hierzu regelt insbesondere Abs. 6.

Dementsprechend hervorzuheben sind in Schottland insbesondere „The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2005 (CAR)“, die somit aus den Vorgaben der Wasserrahmenrichtline und dem WEWS Act erging. Diese wurden sodann durch CAR 2011[732] und selbige zuletzt durch die „The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Amendment Regulations 2013“[733] zum 1.7.2013 geändert. Die Vorschriften der CAR betreffen die behördliche Kontrolle gewässererheblicher Aktivitäten. CAR wird als Schlüsselinstrument zur Erreichung der Umweltziele angesehen und dient damit auch dem Verschlechterungsverbot.[734]

---

731 The Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003 (Modification of Part 1) Regulations 2015, No. 270 vom 22.6.2015.

732 The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2011, No. 209 vom 15.3.2011 (CAR 2011).

733 The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Amendment Regulations 2013, No. 176 vom 28.3.2013 (CAR 2013).

734 *Scottish Executive Environment Group* (Hrsg.), The Water Environment (Cotrolled Activities) (Scotland) Regulations 2005: Policy Statement and Regulatory Impact Assessment, Paper, 2005, 2.

Die Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen gemäß Art. 4 Abs. 6 WRRL oder § 31 Abs. 1 WHG ist in Art. 48 CAR 2011[735] geregelt. Anhaltspunkte für die Möglichkeit einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL oder § 31 Abs. 2 WHG ergeben sich insbesondere aus Art. 15 CAR 2011.[736] Dieser und andere unterfallen dem dritten Teil des Gesetzes, in dem Anträge und deren entsprechende Verfahren normiert sind. Eine konkrete Umsetzung der Vorschriften zu Fristverlängerungen („extended deadline") und weniger strengen Umweltzielen („lower [less stringent] objectives") erfolgte weder im WEWS Act asp 3 noch mit CAR 2011. Insofern muss für diese der Verweis in Art. 9 Abs. 7 WEWS Act asp 3 auf die Umsetzung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL gelten. Diese wurden sowohl im schottischen Bewirtschaftungsplan für den Planungszeitraum 2009 bis 2015[737] als auch für den Planungszeitraum 2015 bis 2027[738] in Anspruch genommen.

Vorgaben zum Bewirtschaftungsplan („River basin management plan") finden sich wiederum in Kapitel 2 WEWS Act asp 3 und insbesondere in Art. 10 WEWS Act asp 3 wieder. Für die notwendigen Inhalte des Bewirtschaftungsplans in Art. 10 Abs. 2 lit. a wird auf Part 1 Schedule 1, mithin einen der Anhänge verwiesen. Part 1 Schedule 1 gibt hierzu die in Anhang VII WRRL aufgeführten Inhalte verkürzt wieder. Hierzu wird wieder auf die Vorschriften verwiesen, die sich auf die Inhalte des Bewirtschaftungsplans auswirken. Zum Beispiel ist nach Nr. 5 Part 1 Section 1 WEWS Act asp 3 eine Liste der Umweltziele in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Dies dürfte damit auch für die Ausnahmen gelten, zumal auch Nr. 5 Anhang VII WRRL bei der Auflistung der Umweltziele die Ausnahmevorschriften aufführt. Überprüfungs- und Aktualisierungspflichten finden sich in Art. 14 WEWS Act asp 3. Auffällig ist, dass diese Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht die Maßnahmenprogramme nicht explizit erwähnt.

Die Verpflichtung zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen („Programmes of Measures") findet sich in Art. 9 Abs. 1 lit. b WEWS Act asp 3. Interessant ist, dass sich die Aufstellung der Maßnahmenprogramme

---

735 Die Änderungen durch CAR 2013 (s. Kapitel 2.7.2) betreffen nur einzelne Vorschriften der CAR 2011. Diese sind an dieser Stelle jedoch nicht relevant.

736 Auf die Ausnahmevorschriften des Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL wird in den Kapiteln 4.5.2 und 5.5.2 näher eingegangen.

737 *SEPA* (Hrsg.), The RBMP for the Scotland river basin district: 2009-2015, Chapter 2, 2009, 30 ff. und 41f.

738 *SEPA* (Hrsg.), Appendices to the RBMP for the Scotland river basin district: 2015-2027 vom 21.12.2015, Appendix 11 Table A11.1, 122 ff. S. auch Fußnote 1602.

damit nicht in demselben Kapitel wie die Bewirtschaftungspläne befindet. Vielmehr sind auch diese gemäß Art. 9 Abs. 1 WEWS Act asp 3 zum Zweck der Erstellung der Bewirtschaftungspläne erforderlich. Insofern unterfallen diese automatisch der Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht der Bewirtschaftungspläne in Art. 14 WEWS Act asp 3.

Umfassende Inhalte zur Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich in Art. 11 WEWS Act asp 3. In den Abs. 1 bis 3 sind die Fristen der Öffentlichkeitsbeteiligung geregelt und entsprechen insofern auch § 83 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG. Daneben werden umfassende Angaben behördlicher Verpflichtungen getroffen.

Von besonderer Bedeutung sind auch die Arbeiten der „United Kingdom Technical Advisory Group", die ein Zusammenschluss von Vertretern der Umwelt- und Naturschutzbehörden des Vereinigten Königreichs ist. Die UKTAG soll dazu dienen, abgestimmte Empfehlungen hinsichtlich wissenschaftlicher und technischer Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie bereitzustellen. Sie besteht aus ständigen Vertretern der Environment Agency (die derzeit den Vorsitz hat), Northern Ireland Agency, Scottish Environment Protection Agency, des Natural Resources Wales, Natural England und des Scottish Natural Heritage. Die UKTAG agiert im Rahmen zehn verschiedener technischer Arbeitsgruppen (zum Beispiel Groundwater-, Chemistry- oder River Basin Management Task Team). Bei der Erarbeitung von Empfehlungen und Vorschlägen berücksichtigt die UKTAG entweder bereits vorhandene wissenschaftliche und technische Erkenntnisse oder untersucht noch offene Fragestellungen. Die erarbeiteten Empfehlungen und Vorschläge können dabei für jedes Land unterschiedlich ausfallen und sodann von der Regierungsbehörde berücksichtigt werden. Daneben engagiert sich die UKTAG auch auf europäischer Ebene.[739]

[739] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. die Homepage der UKTAG, abrufbar unter: http://www.wfduk.org/about-uktag-and-jagdag (Abruf am: 13.4.2016).

3 DAS VERSCHLECHTERUNGSVERBOT

Das Verschlechterungsverbot stellt eines der ehrgeizigsten Bewirtschaftungsziele dar und erlangte bereits mit dem siebten Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz, das am 26.6.2002 in Kraft trat, unmittelbare Geltung.[740] Die aktuelle Umsetzung in nationales Recht findet sich in den §§ 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG für oberirdische Gewässer und als künstlich oder erheblich verändert eingestufte Gewässer. Für oberirdische Gewässer heißt das, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und chemischen Zustands und bei künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern des ökologischen Potenzials und chemischen Zustands vermieden wird. Das Verschlechterungsverbot für das Grundwasser enthält § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG, nach dem sich dessen chemischer und mengenmäßiger Zustand nicht verschlechtern darf. Das Verschlechterungsverbot für Küstengewässer ist durch § 44 Satz 1 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG geregelt. Insgesamt ist das jeweilige Gewässer damit so zu bewirtschaften, dass sich sein Zustand nicht verschlechtert.

In diesem Kapitel wird auf den Inhalt des Verschlechterungsverbots gesondert und ausführlich eingegangen. Da es im Zuge der Wasserrahmenrichtlinie versäumt wurde, dem „Verschlechterungsverbot" oder der „Verschlechterung" eine Begriffsdefinition zugrunde zu legen, haben sich im Laufe der Jahre unterschiedliche Auslegungen entwickelt. In Kapitel 3.4 werden die sich aus dem wissenschaftlichen Diskurs ergebenden Interpretationsansätze näher dargestellt. Wie es zu solch unterschiedlichen Auffassungen überhaupt kommen konnte, wird in Kapitel 3.1 deutlich. Daran anschließend wird die Relevanz des Verschlechterungsverbots hinsichtlich der Ausnahmeregelung des § 31 WHG in Kapitel 3.2 dargestellt. Auf diese Besonderheit wurde auch schon ausführlich in Kapitel 2.3.1 eingegangen. Anschließend

---

740 *Knopp*, NVwZ 2003, 275 (280); *Ginzky*, NuR 2008, 147 (152). Die unzutreffende Auffassung, nach der das Verschlechterungsverbot mit der Aufstellung des ersten Bewirtschaftungsplans und Maßnahmenprogramms gelten sollte, vertraten *Füßer/Lau*, NdsVBl. 2008, 193 (194). S. hierzu auch *Krämer*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 45 (51 m.w.N.), der darauf hinweist, dass der Geltungszeitpunkt des Verschlechterungsverbots zwar nicht in der Wasserrahmenrichtlinie bestimmt sei, dieser aber spätestens mit Ablauf der Umsetzungsfrist zum 22.12.2003 gelten müsste. Interessant hierzu ist, dass einige Mitgliedstaaten erst mit Beginn der Überwachung oder der Maßnahmenprogramme als Geltungszeitpunkt des Verschlechterungsverbots festlegten, die Kommission aber offenbar kein Vertragsverletzungsverfahren einleitete.

werden in Kapitel 3.3 Hinweise für die Prüfung des Verschlechterungsverbots und dessen Ausnahmen durch die Behörde erläutert. Ausgehend von den unterschiedlichen Theorien werden einschlägige gerichtliche Entscheidungen vorgestellt, bevor das Urteil[741] des Europäischen Gerichtshofes vom 1.7.2015 in Kapitel 3.5 untersucht wird. Daran anschließend erfolgen Vorschläge zur Weiterentwicklung dieses Urteils in Kapitel 3.5.4, um das Verschlechterungsverbot für alle Anwendungsfälle auszulegen. Abschließend werden in Kapitel 3.6 die bisherigen Vorgehensweisen zur Auslegung des Verschlechterungsverbots in anderen Mitgliedstaaten (Österreich und dem Vereinigten Königreich) kurz erläutert.

3.1 Inhalt und Problematik

Als eines der Bewirtschaftungsziele ist das Verschlechterungsverbot von großer Bedeutung für den wasserrechtlichen Vollzug und den Erfolg der Wasserrahmenrichtlinie. Bezugspunkt des Verschlechterungsverbots ist der jeweilige Wasserkörper. Wie bereits in Kapitel 1 erwähnt, wird das Verschlechterungsverbot in den §§ 27, 44, 47, 29, 30 und 31 WHG genannt. Neben der Funktion als Bewirtschaftungsziel ist das Verschlechterungsverbot insofern auch im Zusammenhang mit den Ausnahmetatbeständen bedeutsam. Denn auch die Ausnahmen der §§ 29, 30 und § 31 Abs. 1 WHG setzen voraus, dass eine weitere Verschlechterung des Gewässers verhindert wird.

Das Verschlechterungsverbot als Bewirtschaftungsziel und das Verschlechterungsverbot als Voraussetzung der Ausnahmetatbestände nach den §§ 29 Abs. 2 Satz 1, 30 Satz 1 Nr. 3 und 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG, mithin weitere Verschlechterungen zu verhindern, sind deckungsgleich.[742] Das heißt, die Inhalte des Verschlechterungsverbots als Bewirtschaftungsziel gemäß § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG sowie unter Verweis der §§ 44 und 47 WHG und des Verschlechterungsbegriffs als Voraussetzung der genannten Ausnahmeregelungen entsprechen sich. Während es als Bewirtschaftungsziel zu keiner Verschlechterung des Gewässerzustands kommen darf, muss im Zuge der §§ 29 Abs. 2 Satz 1, 30 Satz 1 Nr. 3 und 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG jede weitere Verschlechterung vermieden werden. Dass es sich hierbei um ein und

741 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

742 Ähnlich: *Ginzky*, NuR 2008, 147 (152). Eine andere Ansicht vertreten *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (48f.); *Salzwedel*, in: *Führ/Wahl/Wilmowsky* (Hrsg.), UmwR und Umweltwissenschaft – Festschrift für Eckard Rehbinder, 2007, 521 (534); *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49f.).

denselben Inhalt handelt, wird unter Rückgriff auf die Wasserrahmenrichtlinie deutlich.[743] Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL soll das Verschlechterungsverbot vorbehaltlich des Art. 4 Abs. 6 bis 8 gelten. Hiervon sind die Ausnahmetatbestände des Art. 4 Abs. 4 und 5 WRRL (§§ 29 und 30 WHG) folglich nicht erfasst. Diese Ausnahmen können daher nur in Anspruch genommen werden, wenn keine Verschlechterung eintritt.[744] Maßstab für die Vermeidung weiterer Verschlechterungen nach § 29 Abs. 2 Satz 1 und § 30 Satz 1 Nr. 3 WHG ist daher das festgelegte Bewirtschaftungsziel.

Dies muss aber auch für § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG gelten, da alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine weitere Verschlechterung zu verhindern.[745] Zwar befreit § 31 Abs. 1 WHG von einer eingetretenen vorübergehenden Verschlechterung, normiert aber in seinen Voraussetzungen in einem zweiten Schritt ein eigenes Verschlechterungsverbot, für dessen Inhalt nichts anderes als das Verschlechterungsverbot als Bewirtschaftungsziel gelten kann. Die einmal eingetretene Verschlechterung darf nicht dazu führen, den Gewässerzustand nun ungehindert weiter zu verschlechtern. Die durch andere Umstände eingetretene Verschlechterung kann somit zwar über diese Ausnahme gerechtfertigt worden sein, sie darf aber nicht Anlass sein, das Gewässer weiter zu verschlechtern. Dies deckt sich auch mit den Ausführungen in Kapitel 4.1.4, wonach der mit der Wiederherstellung nach § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG verbundene vorherige Zustand, denjenigen Gewässerzustand meint, der mit den Bewirtschaftungszielen festgelegt wurde. Deswegen handelt es sich in § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG um ein eigenes Verschlechterungsverbot, wie es auch in den Ausnahmevorschriften der §§ 29 und 30 WHG gefordert wird. Das Verschlechterungsverbot als Bewirtschaftungsziel und als Voraussetzung innerhalb der Ausnahmetatbestände haben dieselbe Bedeutung und unterliegen damit gleicher Definition und Auslegung.

Eine einheitliche Definition des Verschlechterungsbegriffs ist somit für den korrekten und erfolgreichen Vollzug dieses Bewirtschaftungsziels ausschlaggebend.[746] Obwohl die Wasserrahmenrichtlinie ihren Vorschriften in Art. 2 einen ausführlichen Definitionskatalog voranstellt, wird eine „Ver-

743 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (152).
744 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (152).
745 S. hierzu Kapitel 4.1.2.
746 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148).

schlechterung“ nicht erläutert. Auch in der Literatur[747] wird zutreffend die Tatsache hervorgehoben, dass die Wasserrahmenrichtlinie materielle Vorgaben meide und daher auch die Begriffe des Art. 2 WRRL erst ausgelegt werden müssten. Dies führt dazu, dass auch der hilfsweise Rückgriff auf die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie nicht dazu beiträgt, offene Fragen zu beantworten. Da weder die Oberflächengewässer- oder Grundwasserverordnung sowie das Wasserhaushaltsgesetz keine weitergehende Definition des Verschlechterungsbegriffs enthalten und der nationale Gesetzgeber insofern untätig geblieben ist, kann auch die Heranziehung der Wasserrahmenrichtlinie nicht weiterhelfen. Zwar sind wünschenswerte Legaldefinitionen in der Rechtspraxis nicht unüblich, jedoch wird dies dann problematisch, sobald sich unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung des fraglichen Begriffs entwickeln und festigen. Dies ist für das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot der Fall.

Zunächst übereinstimmend, wird der Begriff der „Verschlechterung“ als jede Einwirkung auf den ökologischen, chemischen und mengenmäßigen Zustand verstanden, die sich nicht positiv oder neutral auf diesen Zustand auswirkt.[748] Diesbezüglich war allerdings stets strittig, wie intensiv die mit der Einwirkung verbundenen Änderungen sein müssen, um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot zu bejahen.

Die eigentliche Problematik hinsichtlich der Auslegung des Verschlechterungsbegriffs ergibt sich aus der Bewertung des Gewässerzustands und der Einstufung in die unterschiedlichen Zustands- oder Potenzialklassen. Wie bereits in den Kapiteln 2.2.2.1 bis 2.2.2.3 ausführlich erläutert wurde, wird der gute Zustand eines Gewässers mithilfe dieses Klassensystems bestimmt, das verschiedene Kriterien und Grenzwerte heranzieht. Um den Zustand eines Gewässers zu bestimmen, ist wiederum ein Rückgriff auf die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie notwendig.[749] Zum besseren Verständnis werden die unterschiedlichen Zustandskategorien noch einmal kurz aufgeführt.

Der Zustand oberirdischer Gewässer ergibt sich gemäß Art. 2 Nr. 17 WRRL aus deren ökologischen und chemischen Zustand. Dies gilt auch für künstli-

---

747 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (745); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 4 u.a.

748 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 5; *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (747) u.a.

749 S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.

che oder erheblich veränderte Gewässer, bei denen an die Stelle des ökologischen Zustands das ökologische Potenzial tritt. Für oberirdische Gewässer, die nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft wurden, kommen für den ökologischen Zustand die fünf Klassen sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend und schlecht infrage. Dies ergibt sich aus den Vorgaben des § 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Anlage 4 Tabellen 1 bis 5 OGewV. Das ökologische Potenzial für künstliche oder als erheblich verändert eingestufte Gewässer kann gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Anlage 4 Tabellen 1 bis 6 OGewV in die fünf Potenzialklassen höchstes, gutes, mäßiges, unbefriedigendes und schlechtes eingeordnet werden. Sowohl für oberirdische Gewässer als auch für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer gelten hinsichtlich des chemischen Zustands gemäß § 6 Satz 2 OGewV lediglich die beiden Klassen gut oder nicht gut. Die hierfür ausschlaggebenden Umweltqualitätsnormen ergeben sich gemäß § 6 Satz 1 aus Tabelle 2 der Anlage 8 OGewV.[750]

Der Zustand des Grundwassers wird gemäß Art. 2 Nr. 19 WRRL mithilfe dessen mengenmäßigen und chemischen Zustands ermittelt.[751] Eine ökologische Einstufung entfällt. Sowohl für den mengenmäßigen als auch für den chemischen Zustand gelten nach § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 GrwV nur die beiden Zustandsklassen gut oder schlecht. Wie die jeweiligen Zustandsklassen oder Potenzialklassen ermittelt werden, wurde bereits an anderer Stelle erörtert.[752]

Es wird deutlich, dass sich der Gesamtzustand eines Gewässers unter Heranziehung von zwei einzelnen Zuständen ergibt. Dieser Gesamtzustand oberirdischer Gewässer ergibt sich aus dem ökologischen und chemischen Zustand (sowie für künstliche oder als erheblich verändert eingestufte Gewässer aus dem ökologischen Potenzial und dem chemischen Zustand) und der des Grundwassers aus dem mengenmäßigen und chemischen Zustand. Während für den ökologischen Zustand oder dessen Potenzial fünf Klassen vorgesehen sind, werden dem chemischen und mengenmäßigen Zustand lediglich zwei Kategorien zugeordnet. Insbesondere dieser Umstand bildet den Nährboden für das grundsätzlich unterschiedliche Verstehen wollen

750 Vertiefend hierzu s. Kapitel 2.2.2.1 und 2.2.2.2.

751 S. hierzu Kapitel 2.2.2.3.

752 S. hierzu Kapitel 2.2.2.1 bis 2.2.2.3.

des Verschlechterungsbegriffs. Einwände gegen die eine Variante führen zur Stärkung der anderen.

Festzuhalten ist, dass es sich um eine Verschlechterung handelt, wenn sich Einwirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand eines Gewässers negativ auswirken. Unstrittig ist, dass die Verschlechterung nur einer Gewässerkategorie (ökologisch oder chemisch; chemisch oder mengenmäßig) ausreicht, um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot zu bejahen.[753] Dies ergibt sich wiederum aus den Vorgaben des Art. 2 Nr. 17 und Nr. 19 WRRL, nach denen die Zustandsbewertung auf der Grundlage des jeweils schlechteren Wertes erfolgt. Insofern ist aber auch eine Verrechnung zwischen den Zustandskategorien ausgeschlossen.[754]

Fraglich ist, welche Intensität negative Auswirkungen aufzeigen müssen um gegen das Verschlechterungsverbot zu verstoßen. So könnte das Verschlechterungsverbot dann ausgelöst werden, wenn sich der Status quo eines Gewässers negativ ändert (Status-quo-Theorie). Daneben könnte ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot aber auch erst dann vorliegen, wenn die negative Veränderung einen Wechsel in eine niedrigere Zustands- oder Potenzialklasse bewirkt (Stufen-Theorie). Neben diesen beiden Theorien werden auch vermittelnde Ansätze vertreten. Nähere Erläuterungen zu diesen Auffassungen und deren Gegenposition finden sich in Kapitel 3.4. Zuvor soll jedoch noch einmal explizit auf die Bedeutung des Verschlechterungsverbots für die Anwendung der Ausnahmeregelungen eingegangen werden, um aufzuzeigen, wie relevant die korrekte Auslegung des Verschlechterungsbegriffs und dessen kontroverse Diskussion für die wasserrechtliche Vollzugspraxis sind.

3.2 Bezug zur Ausnahmeregelung des § 31 WHG

Als eines der Bewirtschaftungsziele ist das Verschlechterungsverbot zwingend einzuhalten. Da dies jedoch nicht immer möglich sein wird, hat der Gesetzgeber Ausnahmeregelungen vorgesehen. Daher ist das Verschlechterungsverbot auch im Zusammenhang mit allen Ausnahmevorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes bedeutsam. Während die Ausnahmen der §§ 29 und 30 WHG keine weitere Verschlechterung voraussetzen, regelt § 31

753 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150).

754 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (151).

WHG die Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot. Insoweit ist es für alle Ausnahmevorschriften notwendig zu wissen, wann eine Verschlechterung bejaht wird.

Eine Einordnung und Abgrenzung der verschiedenen Ausnahmevorschriften erfolgte bereits ausführlich in Kapitel 2.3.1. Schon der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL weist darauf hin, dass eine Verschlechterung des Gewässerzustands nur unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL und damit § 31 WHG möglich sein soll. Erst die Vorschrift des § 31 WHG kann eine Ausnahme vom ursprünglichen Bewirtschaftungsziel rechtfertigen. Ansonsten haben die Mitgliedstaaten immer dafür Sorge zu tragen, alle Maßnahmen zu ergreifen, um eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern.

Kann bei einer eingetretenen Verschlechterung keine der beiden Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 oder Abs. 2 WHG herangezogen werden, handelt es sich um einen Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele. Betrachtungsgegenstand sind dabei die Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG. Während eine Fristverlängerung nach § 29 WHG die Erreichung der originären Ziele in die Zukunft verschiebt, können mithilfe des § 30 WHG neue Bewirtschaftungsziele festgelegt werden. Insofern werden bei § 30 WHG nicht mehr die ursprünglichen Bewirtschaftungsziele verfolgt, sondern abweichende Ziele neu definiert.

Liegt eine Verschlechterung des Gewässerzustands vor, kann diese also ausschließlich mithilfe einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 oder 2 WHG zulässig sein. Das originäre Bewirtschaftungsziel im Sinne des Verschlechterungsverbots steht damit unter dem Vorbehalt des § 31 WHG. Dabei können sowohl vorübergehende Verschlechterungen des Gewässerzustands als auch dauerhafte und damit endgültige Verschlechterungen unter den jeweiligen Bestimmungen der Ausnahmevorschrift gerechtfertigt werden. Nur diese beiden Ausnahmevorschriften sind in der Lage, einen zulässigen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot zu begründen. Dennoch bergen auch diese Ausnahmen die Gefahr, dass ein geklärter Verschlechterungsbegriff umgangen werden könnte. Schließlich sind in den Ausnahmevorschriften des § 31 WHG zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die diese wiederum stark relativieren. Hierauf wird sodann in den Kapiteln 4 und 5 näher eingegangen.

Planfeststellungen oder -genehmigungen, Erlaubnisse oder Bewilligungen sowie Genehmigungen dürfen jedenfalls nicht erlassen werden, wenn sie zur Verschlechterung des ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Gewässerzustands führen und kein Ausnahmefall des § 31 Abs. 2 WHG vorliegt.[755]

3.3 Prüfungsort

Bevor auf die einzelnen Auslegungstheorien des Verschlechterungsverbots und in den nachfolgenden Kapiteln Ausnahmen vom Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot näher dargestellt werden, stellt sich die Frage, wann das Verschlechterungsverbot und eine damit verbundene Ausnahme durch die Behörde zu prüfen sind.[756] Infrage kommen sowohl die Planungsebene, das heißt, im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung, als auch die Vorhabenebene und damit bei Zulassung einzelner Vorhaben. An dieser Stelle ist bereits auf die Entscheidung[757] des EuGH vom 1.7.2015, die in Kapitel 3.5 ausführlich dargestellt und untersucht wird, vorwegzugreifen. Dieser hat entschieden, dass das Verschlechterungsverbot sowohl als Bewirtschaftungsgrundsatz als auch bei der Zulassung von konkreten Vorhaben zwingend zu beachten ist.[758]

Insofern ergibt sich auch ein zweistufiges Bewirtschaftungsermessen der Behörde: zum einen das planerische Bewirtschaftungsermessen bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms und zum anderen das Gestattungs-Bewirtschaftungsermessen im Rahmen des konkreten Gestattungsverfah-

---

755 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14.

756 Zu den Ausführungen im gesamten Kapitel 3.3 s. auch *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 34 ff.

757 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557f., Rn. 43, 47, 51). So auch schon BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 17f.; *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (734 ff.); *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (39f.); *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1139); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 7; *Knopp*, NVwZ 2003, 275 (280). Auch das Urteil des *EuGH* vom 4.5.2016 – C-346/14 verweist auf erstgenannte Entscheidung. S. hierzu auch Kapitel 3.5.3.4 a.E.

758 Einer anderen Auffassung waren zum Beispiel: *Munk*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (67f.); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (74); *Köck*, ZUR 2009, 227 (229), die das Verschlechterungsverbot ausschließlich auf der Ebene der Bewirtschaftungsplanung anwenden wollten. S. hierzu aber auch die Ausführungen des EuGH in Kapitel 3.5.2 und 3.5.3.1.

rens der einzelnen Vorhaben.[759] Dabei wird das Gestattungs-Bewirtschaftungsermessen durch die Vorgaben im Maßnahmenprogramm gelenkt. Die Verknüpfungen zwischen diesen Ebenen erfolgt mithilfe der Vorgaben in den §§ 12 Abs. 2 und 68 Abs. 3 WHG.

Mit einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot geht insbesondere die Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG einher. Diese Prüfung hat von Amts wegen zu erfolgen.[760] Allerdings kann es für diese notwendig sein, bereits einzelne Voraussetzungen der Ausnahme auf der Planungsebene im Zuge der Bewirtschaftungsplanung zu prüfen. Dies ist insbesondere im Rahmen von Minderungsmaßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Alternativen nach Nr. 3 WHG der Fall, da diese vor allem auch andere Standorte umfassen können.[761] Daher sollte auf der Planungsebene prognostisch geprüft werden, ob es zu einer Verschlechterung des ökologischen Zustands kommt und daher die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG zu prüfen sind. Zwar sind damit die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG bereits auf der Planungsebene zu ermitteln, jedoch müssen diese gegebenenfalls auch auf der konkreten Ebene der Vorhabenzulassung detaillierter geprüft werden. Die unterschiedlichen Ebenen (Planungsebene der Bewirtschaftung und Vorhabenebene bei Vorhabenzulassung) erfordern dabei verschiedene Prüfungstiefen und bieten Abschichtungsmöglichkeiten der Ausnahmevoraussetzungen.

Um eine zweckmäßige Prüfung auf Planungsebene durchzuführen, könnten unterschiedliche Projekttypen herangezogen werden. Anhaltspunkte hierfür bietet wiederum der Katalog des § 28 Nr. 1 WHG, da es sich bei den neuen Vorhaben in § 31 Abs. 2 WHG regelmäßig um jene handeln wird. Solche Projekttypen wären damit zum Beispiel der Hochwasserschutz, die Trinkwasserversorgung, Wasserkraftanlagen, Hafenanlagen oder die Schiffbarmachung.

---

759 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 238 ff. Das planerische Bewirtschaftungsermessen erstreckt sich aufgrund des gestaltenden Inhalts der Maßnahmenprogramme gegenüber den Bewirtschaftungsplänen nur auf erstgenannte.

760 *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 223 (231) unter Verweis auf *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 6.

761 S. hierzu auch Kapitel 5.1.

Daneben ist auch die nachträgliche Aufnahme einer Ausnahme in die Instrumente der Bewirtschaftungsplanung möglich.[762] Gleichfalls können Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot aber auch zur Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans führen und somit schon konkret und abschließend auf beiden Ebenen geprüft werden. Allerdings wird dies regelmäßig schon im Rahmen der Planungszyklen möglich sein.

3.3.1 Bewirtschaftungsplanung

Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, darf nach dem Urteil des EuGH auch im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung und damit auf der Planungsebene nicht gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen werden. Daneben ergeben sich bei der Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG Anforderungen, die auf der Planungsebene und im Rahmen einer Gesamtschau zu bewerten sind. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Nr. 3 sowie die Abwägung unterschiedlicher Interessen nach Nr. 2. Danach sind Minderungsmaßnahmen und Alternativenprüfungen bei Inanspruchnahme einer Ausnahme zu überprüfen. Diese können zum Beispiel auch andere Standorte des geplanten Vorhabens umfassen und sind damit im Rahmen der gesamten Flussgebietseinheit und darüber hinaus zu prüfen. Ist die Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG gegebenenfalls mit einer Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans verbunden, bietet sich auch bei einer fehlenden oder nicht vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung auf Vorhabenebene (wie zum Beispiel bei Plangenehmigungen) die Möglichkeit zur Stellungnahme. Diese enthält wiederum Anhaltspunkte für die Abwägung in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG. Nähere Erläuterungen zu § 31 Abs. 2 WHG erfolgen in Kapitel 5.

Wie bereits in Kapitel 2.4.1 ausgeführt, enthält der Bewirtschaftungsplan neben den konkreten Bewirtschaftungszielen nach § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und 4 WHG mitunter auch die Fälle, in denen eine Ausnahme nach § 30 und § 31 WHG in Anspruch genommen werden soll. Daneben haben Ausnah-

---

[762] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29. Eine andere Auffassung vertreten: *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (392); *Ekardt/Steffenhagen*, NuR 2010, 705 (706, Fußnote 22), nach denen eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot stets zur Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans führen soll. Dies ist allerdings aufgrund des damit verbundenen behördlich Aufwands kritisch. Zur Problematik der Öffentlichkeitsbeteiligung s. Kapitel 5.4.

men auch Auswirkungen auf die in das Maßnahmenprogramm aufzunehmenden Maßnahmen.[763]

3.3.2 Vorhabenzulassung

Das Maßnahmenprogramm ist das Bindeglied zwischen den allgemeinen Bewirtschaftungszielen und Einzelfallentscheidungen. Wasserrechtliche Gestattungen können in Form von Planfeststellungen oder -genehmigungen nach § 68 WHG, Erlaubnissen oder Bewilligungen gemäß § 8 WHG sowie Genehmigungen nach § 36 WHG erfolgen.

Die Vorgaben im Maßnahmenprogramm (mit denen die Bewirtschaftungsziele konkret erreicht werden sollen)[764] lenken die wasserrechtlichen Gestattungsentscheidungen der Behörde und deren Gestattungs-Bewirtschaftungsermessen. Die Planfeststellungen oder -genehmigung sowie Erlaubnisse oder Bewilligungen dürfen gemäß § 68 Abs. 3 Nr. 2 sowie § 12 Abs. 2 Nr. 2 WHG weiteren materiell-rechtlichen Anforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes nicht entgegenstehen. Insofern sind die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG und die Anforderungen im Maßnahmenprogramm im Rahmen dieser wasserrechtlichen Gestattungen zwingend zu beachten.[765] Ist mit dem Vorhaben eine Verfehlung der Bewirtschaftungsziele verbunden, kann ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot nur in den Fällen der §§ 30 und 31 WHG gerechtfertigt sein. Zwar unterliegt die Entscheidung, ob eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG angewandt wird, dem Gestattungs-Bewirtschaftungsermessen der Behörde, jedoch kann die Ausnahmeprüfung selbst nicht um sonstige Abwägungen im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens ergänzt werden.[766]

Bei mehreren Vorhaben müssen für jedes Vorhaben dessen Vereinbarkeit mit dem Verschlechterungsverbot und damit gegebenenfalls § 31 Abs. 2 WHG geprüft werden.[767] Mehrere Vorhaben liegen vor, wenn diese unter-

---

763 S. hierzu Kapitel 2.4.2.

764 S. hierzu Kapitel 2.4.2.

765 So auch *Rolfsen*, NuR 2015, 437 (441); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 31, § 39 Rn. 58; *Reinhardt*, NuR 2013, 765 (772); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 105; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 3; *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519); *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1140).

766 *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (346).

767 So auch *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 29.

schiedliche Ziele mit verschiedenen Maßnahmen verfolgen, die unabhängig voneinander zur Zielerreichung führen sollen.[768]

3.3.2.1 Planfeststellung

Gemäß § 68 Abs. 1 WHG bedürfen UVP-pflichtige Gewässerausbauten eines Planfeststellungsbeschlusses. Gewässerausbauten sind nach § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sollen das Vorhaben und die öffentlichen Belange oder Rechte Dritter mit- und gegeneinander abgewogen werden.[769] Insofern werden neue Veränderungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG, sofern diese zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen, regelmäßig im Wege eines Planfeststellungsbeschlusses erfolgen.[770]

Die UVP-Pflicht eines Vorhabens ergibt sich aus den §§ 3b bis 3f in Verbindung mit Anlage 1 UVPG.[771] Generell UVP-pflichtig sind wasserwirtschaftliche Vorhaben nach Nr. 13 Anlage 1 UVPG. Hierzu gehören zum Beispiel gemäß Nr. 13.6.1 der Bau eines Stauwerks mit dem mehr als 10 Mio. m^3 Wasser zurückgehalten oder gespeichert werden. Daneben sind auch der Bau eines Binnen- oder Seehandelshafens für die Schifffahrt nach Nr. 13.10 und der Bau eines Hafens für die Binnenschifffahrt, wenn dieser für Schiffe mit mehr als 1.350 t zugänglich ist, UVP-pflichtig. Eine einzelfallbezogene allgemeine Vorprüfung der UVP-Pflicht regelt § 3c Satz 1 UVPG. Hierzu gehört zum Beispiel nach Nr. 13.6.2 der Bau eines Stauwerks, das weniger als 10 Mio. m^3 Wasser zurückhält oder speichert sowie nach Nr. 13.14 die Errichtung und der Betrieb einer Wasserkraftanlage. Daneben kann auch eine standortbezogene Prüfung des Einzelfalls gemäß § 3c Satz 2 UVPG eine UVP-Pflicht für ein Vorhaben herbeiführen. Nr. 13.18 Anlage 1 UVPG enthält zudem eine Auffangregelung sonstiger Ausbaumaßnahmen im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes.

Aufgrund der UVP-Pflicht sollte die Behörde den Vorhabenträger bereits im Rahmen des Scopings gemäß § 5 UVPG auf eine mögliche Verschlechterung des Gewässerzustands aufgrund des Vorhabens und eine damit verbundene

---

768 *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 5); NuR 2013, 662 (662, Rn. 5).

769 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 5, 13.

770 S. hierzu Kapitel 5.2.1.1.1.

771 Zum UVP-Verfahren s. Kapitel 7.1.

Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG hinweisen. Regelmäßig hat auch nur die Behörde umfassende Kenntnis über geplante, beantragte sowie zugelassene und noch nicht umgesetzte Vorhaben. Dies ist insofern relevant, als Kumulationseffekte dazu führen können, dass ein weiteres Vorhaben nunmehr zur Verschlechterung des Wasserkörpers führt, obwohl dies allein aufgrund des neuen Vorhabens nicht zu erwarten gewesen wäre. Wie bereits eingangs erwähnt,[772] ist sowohl das Vorliegen einer Verschlechterung als auch die Inanspruchnahme einer Ausnahme von Amts wegen von der Behörde zu prüfen.[773]

Ob eine Verschlechterung vorliegt, muss die Behörde wasserfachlich beurteilen. Dies wird sich schon im Rahmen der UVP bereits detailliert ermitteln lassen, sodass auch hierfür entsprechende Unterlagen und Daten durch den Vorhabenträger beizubringen sind. Auf die Berührungspunkte einer Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG mit der Umweltverträglichkeitsprüfung wird in Kapitel 7.1 eingegangen.

Das Planfeststellungsverfahren selbst wird sodann durch Antrag eröffnet. Die Verfahrensvorgaben für den Planfeststellungsbeschluss richten sich gemäß § 70 Abs. 1 WHG nach den §§ 72 bis 78 VwVfG. Der Planfeststellungsbeschluss entfaltet Konzentrationswirkung, sodass dieser alle weiteren das Vorhaben betreffende Entscheidungen umfasst.[774] Von besonderer Bedeutung ist das Anhörungsverfahren gemäß § 73 VwVfG. Die mit dem Plan nach § 73 Abs. 1 VwVfG vorzulegenden Unterlagen können aufgrund der bestehenden UVP-Pflicht entsprechend umfangreicher ausfallen. Das Ergebnis einer Ausnahmeprüfung des § 31 Abs. 2 WHG sollte schon vor der Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen, um es bei bei den Einwendungen und Stellungnahmen entsprechend zu berücksichtigen. Liegen alle Unterlagen vor, sind gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG innerhalb eines Monats alle Behörden, deren Aufgabenbereich aufgrund des Vorhabens berührt sind, zur Stellungnahme aufzufordern. Daneben wird der Plan in den betroffenen Gemeinden aufgrund möglicher Einwendungen gemäß Abs. 3 und 4 ausgelegt. Nach Ablauf der Einwendungsfrist und des Erörterungstermins gibt die Anhörungsbehörde gemäß Abs. 9 unter anderem ihre Stellungnahme zum Ergbenis des Anhörungsverfahrens an die Planfeststellungsbehörde weiter.

---

772 S. hierzu die Einführung unter Kapitel 3.3.

773 S. Fußnote 760.

774 *Ginzky*, NuR 2005, 691 (691); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 2.

Sodann entscheidet die Planfeststellungsbehörde nach § 74 Abs. 1 VwVfG mit Planfeststellungsbeschluss über das beantragte Vorhaben.

3.3.2.2 Plangenehmigung

Nach § 68 Abs. 2 WHG können nicht UVP-pflichtige Gewässerausbauten mittels einer Plangenehmigung zugelassen werden. Dies muss die Behörde durch Ermessen entscheiden.[775] Bei der Plangenehmigung handelt es sich um ein vereinfachtes und beschleunigtes Verwaltungsverfahren nach § 70 Abs. 1 WHG in Verbindung mit § 74 Abs. 6 VwVfG. Für die Plangenehmigung gelten ebenfalls die materiellen Anforderungen des § 68 Abs. 3 WHG, die Grundsätze des Planungsermessens und das Gebot gerechter Abwägung.[776] Inhaltlich unterscheidet sie sich daher nicht von der Planfeststellung.[777] Im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren entfallen allerdings Erörterungstermin, öffentliche Bekanntmachung und die Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen.[778]

Auch wenn ein Scoping im Rahmen der UVP bei einer Plangenehmigung nicht erfolgt, kann die Behörde in Vorgesprächen mit dem Vorhabenträger auf einen möglichen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG aufmerksam machen, um entsprechende Unterlagen und Datenerhebungen durch den Vorhabenträger zu veranlassen.

3.3.2.3 Erlaubnis und Bewilligung

Gemäß § 8 Abs. 1 WHG bedarf die Benutzung eines Gewässers der Erlaubnis oder Bewilligung. Was unter einer „Benutzung" zu verstehen ist, wird in § 9 WHG definiert. Nach § 9 Abs. 3 WHG sind aber solche Maßnahmen, mit denen ein Gewässerausbau gemäß § 67 Abs. 2 WHG verfolgt wird, ausdrücklich als Benutzung ausgeschlossen. Dem Benutzungsbegriff und einer Erlaubnis unterfallen insbesondere die Entnahme und Wiedereinleitung von Wasser zur Durchlaufkühlung eines Kohlekraftwerkes, wie zum Beispiel im Fall vor dem OVG Hamburg.[779] Zu beachten ist, dass es auch hier aufgrund von Kumulationseffekten zu einer endgültigen Verschlechterung und damit einer Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG kommen kann. Während

---

775 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 44.

776 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 47.

777 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 68 Rn. 43, 47.

778 *Maus*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 68 Rn. 40.

779 S. hierzu Kapitel 3.4.4.6.

nach § 10 Abs. 1 WHG die Erlaubnis, die Befugnis ein Gewässer in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu nutzen regelt, beinhaltet die Bewilligung das Recht hierzu.

Das Erlaubnis- oder Bewilligungsverfahren ist mit Antragstellung eröffnet und mit Zustellung des entsprechenden Entscheides beendet.[780] Das Verfahren richtet sich nach § 11 WHG. In dessen Abs. 1 wird daran erinnert, UVP-pflichtige Vorhaben auch für Erlaubnisse oder Bewilligungen einer UVP zu unterziehen.[781] Zu unterscheiden sind hiervon Vorhaben, für die nach § 3a UVPG ein Planfeststellungsverfahren notwendig ist. Gemäß § 11 Abs. 2 WHG müssen in Bewilligungsverfahren Betroffenen und beteiligten Behörden Einwendungen ermöglicht werden. Nähere Ausgestaltung des Erlaubnis- oder Bewilligungsverfahrens erfolgt durch die Landeswassergesetze. Während die meisten Landeswassergesetze für die einfache Erlaubnis kein förmliches Verfahren vorsehen und damit die §§ 7 ff. VwVfG gelten, werden für die gehobene Erlaubnis nach § 15 WHG genauso wie für die Bewilligung nach § 11 Abs. 2 WHG überwiegend die Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 72 ff. VwVfG für anwendbar erklärt.[782]

Unterliegt ein Vorhaben einer UVP, kann für eine Verknüpfung der zu prüfenden Verschlechterung und gegebenenfalls einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG ebenfalls auf die Ausführungen in Kapitel 7.1 verwiesen werden. Insofern sollte dies schon im Rahmen des Scopings nach § 5 UVPG von der Behörde berücksichtigt werden. Besteht keine UVP-Pflicht, sollte dies auch in Vorgesprächen zwischen der Behörde und dem Antragsteller erfolgen.

3.3.2.4 Genehmigung

Zuletzt kommen auch Genehmigungen nach § 36 WHG als wasserrechtliche Gestattung in Betracht. Darin werden die Anforderungen an die Errichtung, den Betrieb, die Unterhaltung und Stilllegung von Anlagen in (zum Beispiel Stauwerke, Brückenpfeiler, Querbauten), an (wie Bauwerksfundamente, Entnahme- und Einleitungsbauwerke, Stützmauern), über (beispielsweise Brücken oder Rohrleitungen) und unter (zum Beispiel Unterquerungen oder Düker) oberirdischen Gewässern geregelt.[783] Daneben kommen auch die

[780] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 11 Rn. 17.
[781] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 11 Rn. 2.
[782] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 11 Rn. 7f. m.w.N.
[783] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 36 Rn. 8f., 4.

Beispiele nach Satz 2 in Betracht. Folglich handelt es sich um einen weiten Anlagenbegriff, der „jede für eine gewisse Dauer geschaffene ortsfeste oder ortsbewegliche Einrichtung, die geeignet ist, auf die Gewässereigenschaften (§ 3 Nr. 7 WHG), den Zustand eines Gewässers (§ 3 Nr. 8 WHG), die Wasserbeschaffenheit (§ 3 Nr. 9 WHG) oder den Wasserabfluss einzuwirken“ umfasst.[784] Der Unterschied zur Planfeststellung oder -genehmigung liegt in einer fehlenden wesentlichen Umgestaltung nach § 67 Abs. 2 WHG.[785] Zu beachten ist allerdings, dass es sich bei einer Verrohrung längerer Gewässerstrecken um einen Gewässerausbau im Sinne des § 67 Abs. 2 WHG handelt.[786]

Gemäß § 36 Satz 3 WHG kann die bundesrechtliche Regelung durch landesrechtliche Vorschriften im Rahmen des Art. 72 Abs. 1 GG konkretisiert werden. Zwar wird die Genehmigungspflicht in den Landeswassergesetzen unterschiedlich geregelt, jedoch weisen sie sachliche Berührungspunkte mit den Vorschriften zu Erlaubnissen oder Bewilligungen auf.[787] Auch bei Vorhaben, die im Zuge einer Genehmigung zugelassen werden, kann, insbesondere aufgrund von Kumulationseffekten, eine Verschlechterung des Gewässers und damit verbundene Ausnahmeprüfung erfolgen. Auch hier kann die Behörde im Rahmen von Vorgesprächen auf entsprechende Unterlagen hinweisen und Datenerhebungen veranlassen.

Ausschlaggebend für eine Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG der Behörde, ist ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot. Wann eine Verschlechterung anzunehmen ist, wird in den nächsten Kapiteln untersucht.

3.4 Die verschiedenen Theorien und Ansätze

Aufgrund der fehlenden Definition im Gesetz haben sich verschiedene Ansätze zur Auslegungen des Verschlechterungsbegriffs entwickelt. Insgesamt kann zwischen drei Theorien und Ansätzen unterschieden werden, die in den nachfolgenden Kapiteln vorgestellt und untersucht werden sollen. Dabei wird deutlich, dass die Begründung der einen Theorie sowie Einwände gegen dieselbe zur Entwicklung anderer Ansätze führten.

---

784 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 36 Rn. 4 m.w.N.

785 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 36 Rn. 29.

786 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 36 Rn. 29.

787 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 36 Rn. 14.

Während die wissenschaftlich orientierten Vertreter die Status-quo-Theorie verfolgen, entwickelten die Vertreter der Stufen-Theorie eine praxisbezogene, vollzugstaugliche und auch im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes rechtmäßige Interpretation des Verschlechterungsbegriffs.[788] Zwischen diesen beiden Theorien haben sich zudem so genannte vermittelnde Ansätze herausgebildet, die weder ausschließlich der Stufen- noch der Status-quo-Theorie folgen. Die verschiedenen Theorien und auch die vermittelnden Ansätze werden in den Kapiteln 3.4.1 bis 3.4.3 erläutert. Dabei stellt sich heraus, dass die Anwendung der unterschiedlichen Theorien zwar zu grundsätzlich verschiedenen Ergebnissen führen würde, diese einer Auslegung aber zugleich allesamt zugänglich sind. Im Rahmen eines einheitlichen Verständnisses soll daher auch das Urteil[789] des Europäischen Gerichtshofes vom 1.7.2015 näher untersucht und weiterentwickelt werden. Ob dieses zur notwendigen Rechtsklarheit beitragen konnte und wie es von den unterschiedlichen Vertretern der Theorien ausgelegt wird, wird in Kapitel 3.5 erörtert und bewertet. Zudem wird auf die Umsetzungen in den beiden Mitgliedstaaten Österreich und dem Vereinigten Königreich in Kapitel 3.6 eingegangen.

3.4.1 Stufen-Theorie

In diesem Kapitel werden Inhalt und Argumentation der Stufen-Theorie ausführlich dargestellt.[790] Hierzu wird sich an den vier Auslegungskriterien des Wortlauts und dessen Wortsinns, der Systematik, der Entstehungsgeschichte sowie dem Sinn und Zweck orientiert.[791] Ihnen werden die verschiedenen Argumente der Vertreter zugeordnet. Da es sich bei den Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes um die Umsetzung von Unionsrecht handelt, sind bei der Auslegung die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie heranzuziehen. Sollten die Inhalte der nationalen Regelungen hiervon abweichen, wird an geeigneter Stelle explizit darauf hingewiesen, denn letztlich sind die nationalen Vorschriften zwingend unionsrechtskonform auszulegen.[792]

---

788 Anmerkungen der Redaktion zum Beitrag von *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (49).

789 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

790 Zur Darstellung der Argumentationen in der Literatur s. auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 208 ff.

791 Zugleich vertiefend hierzu s. *Kramer*, Jursitische Methodenlehre, 2013, 58 ff; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 39 ff.

792 *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 57 ff.

3.4.1.1 Verschlechterung bei negativer Änderung der Zustandsklasse

Nach der Stufen-Theorie gilt der Zustand eines Gewässers erst dann als verschlechtert, wenn die nachteilige Einwirkung zur Einstufung in eine niedrigere Zustands- oder Potenzialklasse führt.[793] Eine Verschlechterung würde dann bejaht, wenn zum Beispiel aufgrund eines wasserwirtschaftlichen Vorhabens in einem oberirdischen Gewässer dessen ökologisch guter Zustand, wegen der negativen Auswirkungen des Vorhabens, in den ökologisch mäßigen Zustand abrutscht. Aufgrund des Verstoßes gegen das Verschlechterungsverbot dürfte dieses Vorhaben dann nicht genehmigt werden, sofern keine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG vorliegt. Der Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots wäre daher erst bei einer entsprechenden Einstufung in eine niedrigerer Zustandsklasse eröffnet und wird damit eng verstanden. Veränderungen innerhalb einer dieser Klassen blieben unberücksichtigt. Das heißt, auch geringfügig nachteilige Veränderungen wären für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot unzureichend, sofern die Einstufung des Wasserkörpers trotzdem beibehalten würde.

Die Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Stufen-Theorie beinhaltet zudem eine Besonderheit: Befinde sich der Wasserkörper bei der Einstufung seines Zustands chemisch, ökologisch und mengenmäßig bereits in einem guten Zustand, müsse lediglich gewährleistet werden, diesen Gewässerzustand zu erhalten. Das Verschlechterungsverbot werde hierfür de-

---

[793] Zu den Vertretern der Stufen-Theorie gehören: *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (747); *Elgeti*, W+B 2012, 15 (18); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (392f.); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (119); *Munk*, WuA 2013, 43 (43 ff.); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (86); *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (40 ff.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (507); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 91; *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, 346f.; *dies.*, EurUP 2015, 96 (99 ff.); *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 27 ff.; *Gärditz*, NuR 2013, 605 (611); *Köck*, ZUR 2009, 227 (229); *Füßer/Lau*, NdsVBl. 2008, 193 (197); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (217); *dies.*, WuA 2002, 48 (48 ff.); *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (672). Zudem wohl auch *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (82), der ausschließlich von einer „Verschlechterung des Zustands von Gewässerkörpern" spricht. Nunmehr auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (76 ff.) und *ders.*, NVwZ 2014, 476 (480), da *Faßbender* zuvor noch zu den Vertretern der Status-quo-Theorie gehörte, s. hierzu *ders.*, ZfW 2011, 180 (183) unter Anschluss an *Wabnitz*. Der Stufen-Theorie ebenso zustimmend, diese aber restriktiv auslegend: *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (47 ff.), der später eine entsprechend vermittelnde Ansicht befürwortet, s. hierzu Kapitel 3.4.3.2.1.

klaratorisch im Erhaltungsgebot wiedergegeben. Bliebe der tatsächliche Zustand hingegen hinter dem als Bewirtschaftungsziel festgelegten Referenzzustand zurück, ist der Wasserkörper so zu bewirtschaften, dass ein guter chemischer, ökologischer und mengenmäßiger Zustand erreicht würde.[794]

3.4.1.2 Herleitung im Rahmen der Gesetzesauslegung

Die Bedeutung des *Wortlauts* und mithin dessen *Wortsinn* ist als erste der vier Auslegungsmethoden zu untersuchen.[795] Problematisch daran ist, dass diese Methode von Vertretern beider Theorien unterstützend herangezogen wird.[796] Gerade für die Stufen-Theorie hat das Wortlautargument zum Verständnis des Verschlechterungsbegriffs herausragende Bedeutung. Da sich dies auch mit systematischen Zusammenhängen begründen lässt, kommt es an dieser Stelle zu Überschneidungen. Anhänger der Stufen-Theorie verweisen unter Rückgriff auf den Richtlinienwortlaut auf den bereits in Kapitel 3.1 erwähnten *normativen Zusammenhang* zwischen der Bestimmung des Gewässerzustands mithilfe des Bewertungssystems im Anhang V WRRL.[797] Die Bewertung und Einstufung des Gewässerzustands in eine der Zustandsklassen sei abschließend und damit alleiniger Maßstab.[798] Diese Bewertungskriterien für die unterschiedlichen Klassen sind in den Anlagen 4 und 8 OGewV sowie in § 4 Abs. 2 und Anlage 2 GrwV wiederzufinden.[799] Zudem wird darauf hingewiesen, dass es stets nur auf den Gesamtzustand ankommen könne, da das Bewertungssystems der Wasserrahmenrichtlinie auch keine weiteren Abstufungen innerhalb einer Klasse vorsehe.[800] Unter

---

[794] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 24; *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (42); *ders.*, W+A 2008, 48 (48). Zustimmend: *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (75).

[795] *Kramer*, Juristische Methodenlehre, 2013, 59; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 39.

[796] So auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (77); *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148f.).

[797] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (77); *ders.*, NVwZ 2014, 476 (480); *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (392); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 95. Zustimmernd: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 27; *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, 347; *Köck*, ZUR 2009, 227 (229); *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (672); *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (46).

[798] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 95.

[799] S. hierzu Kapitel 2.2.2.

[800] *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748), die darauf hinweisen, dass die Kategorie „gut" auch ausschließlich „gut" bedeute und es keine Einstufung im Sinne „gut im oberen Bereich" oder „gut mit Tendenz zu mäßig" gebe.

dem Begriff des „Zustands“ würde nach der Wasserrahmenrichtlinie nicht die Beschreibung tatsächlicher Begebenheiten verstanden, sondern eine zusammenfassende Betrachtung der Gewässerqualität.[801] Da sich der Zustand eines Gewässers ausdrücklich an dem normativ vorgegebenen Klassensystem orientiere, könne für das Verschlechterungsverbot nichts anderes gelten.[802]

Zudem würde die Status-quo-Theorie auch nicht die verschiedenen Formulierungen des Verschlechterungsverbots berücksichtigen. Während es sich zum Beispiel bei keiner *„weiteren Verschlechterung“* nach Art. 4 Abs. 4 WRRL (§ 29 Abs. 2 Satz 1 WHG) um ein absolutes Verschlechterungsverbot handeln würde und erst damit hier der Status quo zu sichern wäre, müsse es sich beim Verschlechterungsverbot beispielweise nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) zwingend um etwas anderes handeln.[803] Daher würde, sofern es sich nicht um das Verbot „weiterer Verschlechterungen“ handelt, auf die Zustandsklassen abgestellt werden.[804] Des Weiteren wird auch die Formulierung des Art. 4 Abs. 7 2. Spiegelstrich WRRL *(§ 31 Abs. 2 Satz 2 WHG)* angeführt, wonach eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot aufgrund neuer nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen möglich ist, wenn sich ihr sehr guter Zustand zum guten Gewässerzustand verschlechtert. Die Bezugnahme des Verschlechterungsverbots auf den Gewässerzustand (sehr gut zu gut) würde sich danach auf die Zustandsklassen beziehen und sei daher ein Argument für die Anwendung der Stufen-Theorie.[805]

---

801 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (745), die zugleich darauf hinweisen zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und der rechtlichen Bewertung derselben zu unterscheiden. S. auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 9.

802 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 91, 95; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (74). Zustimmend: *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (46).

803 *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (48f.); *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49f.); *Salzwedel*, in: *Führ/Wahl/Wilmowsky* (Hrsg.), UmwR und Umweltwissenschaft – Festschrift für Eckard Rehbinder, 2007, 521 (534).

804 *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (48f.); *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (50).

805 *Füßer/Lau*, NdsVBl. 2008, 193 (197).

Die Heranziehung anderer *Amtssprachen* der Wasserrahmenrichtlinie würde ebenfalls für dieses Verständnis sprechen.[806]

Eine entsprechend strenge Anwendung der Status-quo-Theorie wäre auch insofern problematisch, da schon geringste Veränderungen der *Parameter* zum Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot führen würden. Da die Parameter einer Einzelkomponente verrechnet werden könnten,[807] wäre es inkonsequent, deren geringfügige Veränderungen ausschlaggebend für eine Verschlechterung sein zu lassen.[808] Dabei wird nicht nur die Möglichkeit der Verschlechterung einzelner Parameter als unzulässig angesehen, sondern auch die nachteilige Veränderung einer Einzelkomponente, sofern dies eben nicht zu einer niedrigeren Einstufung des Gewässers insgesamt führe.[809] Die Einführung einer *Relevanzschwelle* sei abzulehnen und würde unzureichende, vernachlässigbare Veränderungen nicht genügend abdecken können.[810]

Im Rahmen der *systematischen Auslegungsmethode* wird die einzelne Norm im Zusammenhang mit anderen Vorschriften untersucht.[811] Das heißt, die Norm ist nicht isoliert zu betrachten, sondern innerhalb eines ganzen Systems oder Sinngefüges.[812] Dabei ist auf ein System, möglichst „kohärenter Wertentscheidungen" abzustellen. [813] Diesbezüglich verweisen die Vertreter der Stufen-Theorie insbesondere auf die Ganzheitlichkeit des Wasserrahmenrichtlinienkonzepts, das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente innerhalb der Umweltziele und die Wahrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, um aufzuzeigen, dass eine einzelfallbezogene Prüfung des Verschlechterungsverbots (wie es die Status-quo-Theorie erfordern würde),

---

806 S. hierzu *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (77f.), der die englische Fassung „status" nicht mit dem deutschen Begriff „Zustand" gleichsetzt und insofern „state" oder „condition" erwartet hätte. Diese Formulierungen würden daher für die Anwendung der Stufen-Theorie sprechen. Dem gegenüber wird die Ansicht vertreten, dass der Wortsinn unter Berücksichtigung weiterer Sprachfassungen (und nicht unter isolierter Betrachtung des englischen Wortlauts wie bei *Faßbender*) keine eindeutigen Hinweise für eine der Theorien gebe, s. Fußnote 864.

807 S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.

808 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 96.

809 *Breuer*, NuR 2007, 503 (507); *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (747, 749); *Munk*, WuA 2013, 43 (44).

810 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 96.

811 *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 55; *Krämer*, Juristische Methodenlehre, 2013, 88.

812 *Krämer*, Juristische Methodenlehre, 2013, 89.

813 *Krämer*, Juristische Methodenlehre, 2013, 89.

problematisch wäre. Zudem werden andere unionsrechtliche Richtlinienvorschriften herangezogen, um nachzuweisen, dass Verschlechterungen des Status quo auch unter Anwendung der Stufen-Theorie nicht gänzlich untersagt werden.

Eine weite Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie würde dazu führen, jede geringfügige Veränderung und damit auch jedes Vorhaben zu berücksichtigen. Anhänger der Stufen-Theorie vertreten, dass das Verschlechterungsverbot nicht in jedem *Einzelfall* für jede gewässererhebliche Tätigkeit geprüft werden müsse.[814] Gegen eine solche einzelfallbezogene Anwendung wird das *ganzheitliche* Konzept und die *großräumige Gesamtschau* der Wasserrahmenrichtlinie angeführt, innerhalb derer eine planerische Bewirtschaftung ganzer Flussgebietseinheiten gilt. Daraus ableitend wird vertreten, dass das Verschlechterungsverbot zwar für den einzelnen Wasserkörper anzuwenden sei, dies aber nicht bedeute, dass es einzelfallbezogen bei jedem Vorhaben geprüft werden müsse.[815]

In diesem Sinne bliebe auch das in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehene *Regel-Ausnahme-Verhältnis* nur bei entsprechend enger Auslegung des Verschlechterungsverbots gewahrt.[816] Würde jede nachteilige Veränderung zum Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot führen, seien sämtliche gewässererheblichen Tätigkeiten nur im Rahmen von Ausnahmen zulässig.[817] Die Ausnahme des Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) würde demzufolge ständig geprüft werden müssen. Dies würde sowohl der Regelungssystematik der Wasserrahmenrichtlinie als auch gewässerökologischen Interessen widersprechen.[818] Hierzu wird vor allem auf die explizite Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, einen Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen durch die Festlegung der Umweltziele und deren Ausnahmen zu schaffen, verwiesen.[819]

---

814 S. Fußnote 815.

815 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 90; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (78); *ders.*, NVwZ 2014, 476 (480); *Breuer*, NuR 2007, 503 (507); *Köck*, ZUR 2009, 227 (229); *Munk*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (67f.).

816 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 97.

817 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (747); *Elgeti*, W+B 2012, 15 (18); *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 26; *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (392).

818 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 97.

819 *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (391f.).

Daneben rechtfertige die Inanspruchnahme von Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) nur Verschlechterungen des ökologischen Zustands. Verschlechterungen des chemischen Zustands wären ausgeschlossen und würden sofort das Verschlechterungsverbot auslösen.[820] Würde davon ausgegangen, dass gewässererhebliche Vorhaben stets unter diesem Ausnahmevorbehalt stünden, wäre auch eine geringfügige Verschlechterung des chemischen Zustands (die die entsprechend festgelegten Umweltqualitätsnormen nicht übersteige) nie möglich. Selbst Einleitungen aus Kläranlagen, die die Grenzwerte nicht einhielten, würden aufgrund ihres Verstoßes gegen das Verschlechterungsverbot ausgeschlossen.[821]

Vertreter der Stufen-Theorie messen dem *Erhaltungs- und Verbesserungsgebot* weitaus größere Bedeutung zu als Anhänger der Status-quo-Theorie. Schon die Vorgaben des Erhaltungs- und Verbesserungsgebots würden ein strenges Eingreifen des Verschlechterungsverbots nach der Status-quo-Theorie entbehren. Wie in Kapitel 3.4.1.1 erwähnt, greife das Verschlechterungsverbot nur innerhalb der sehr guten/höchsten Klassenstufen eines Gewässers. Für den guten Zustand würde das Verschlechterungsverbot deklaratorisch im Erhaltungsgebot wiedergegeben.

Der so genannten „*Auffüllungsproblematik*" wird von Vertretern der Stufen-Theorie das Verbesserungsgebot entgegengehalten und die Konsequenzen dieses Vorgangs zugleich geschmälert. Von Anhängern der Status-quo-Theorie wird befürchtet, dass bei Anwendung der Stufen-Theorie Gewässer aufgefüllt werden könnten.[822] Diese Problematik ergibt sich im Zusammenhang mit dem one-out-all-out-Prinzips. Das heißt, das schlechteste Ergebnis einer Einzelkomponente ist ausschlaggebend für die Einstufung des Gewässerzustands. Dies berge die Gefahr, auch die eigentlich guten anderen Ein-

---

820 *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (40). Dies betreffe allerdings nur Verschlechterungen infolge eines fortgesetzten oder erhöhten Eintrags von Schadstoffen, nicht jedoch solche, die aufgrund der Änderungen der physischen Eigenschaften infolge der Mobilisation bereits vorhandener Schadstoffe im Gewässer erfolgen, s. hierzu *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148); *ders.*, ZUR 2005, 515 (523) sowie Kapitel 5.2.1.1.2.

821 *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (100).

822 Anhänger dieser Argumentation sind unter anderem: *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150); *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393) u.a. Letztlich nutzen alle Anhänger der Status-quo-Theorie die Auffüllungsproblematik zu ihren Gunsten und verweisen damit auf die Notwendigkeit, jede nachteilige Veränderung als Verschlecherung anzusehen.

zelkomponenten bis an die Grenzen eines Klassensprungs negativ auszureizen. Dieser Vorgang wird als „Auffüllen“ bezeichnet.

Problematisch wäre dies vor allem bei Gewässerzuständen mit nur zwei Klassen. Dies betrifft den chemischen Zustand (gut oder nicht gut) von Oberflächengewässern und Grundwasser sowie den mengenmäßigen Zustand (gut oder schlecht) letzterer. Eine Einteilung in nur zwei Zustandsklassen bringt allerdings entsprechend große Bandbreiten mit sich. Zudem wird befürchtet, dass ein Wasserkörper in der niedrigsten Klasse ungehindert verschlechtert werden könnte, da ein negativer Klassensprung nicht mehr zu erwarten sei.

Zur Lösung des Problems ziehen die Vertreter der Stufen-Theorie das Verbesserungsgebot heran. Ein ungehindertes Auffüllen innerhalb der niedrigsten Zustandsklasse sei insofern unmöglich, als die Zielerreichung des Verbesserungsgebotes nicht ausgeschlossen werden dürfe.[823] Aber auch an dieser Stelle sei zu beachten, dass Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen möglich blieben und nicht jede Verschlechterung gegen das Verbesserungsgebot verstoßen würde.[824] Denn auch das Verbesserungsgebot würde sich nur auf die Zustandsklassen beziehen.[825] Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen sollten dabei stets möglich bleiben, sodass auch gewässererhebliche Tätigkeiten oder Vorhaben zulässig seien, wenn sie das Gewässer zusätzlich, aber innerhalb der Klassengrenzen, belasten würden.[826] Diese negativen Veränderungen und Belastungen würden regelmäßig durch derartige Vorhaben hervorgerufen. Das Ausnutzen der Klassengrenzen und auch Auffüllen des Gewässers sei der zur Verfügung stehende Planungsspielraum.[827] Einzige Voraussetzungen wären, dass dadurch weder das Ziel eines guten Zustands verhindert noch ein Klassensprung ausgelöst würde. Befindet sich ein Wasserkörper bereits im schlechtesten Zustand, darf da-

---

823 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 98; *Munk*, WuA 2013, 43 (46); *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748). Zur Verdeutlichung anhand von verschiedenen Fallbeispielen s. hierzu *Munk*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (77 ff.).

824 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 98.

825 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (749).

826 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 98.

827 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 98.

nach lediglich das Erreichen eines guten Zustands im Rahmen des Verbesserungsgebots nicht ausgeschlossen sein.

Zudem sei zu berücksichtigen, dass das Verschlechterungsverbot zwar für den *gesamten Wasserkörper* zu beachten sei, unzulässige Verschlechterungen sich damit aber auf den gesamten Wasserkörper auswirken müssten und durch Verbesserungsmaßnahmen desselben Vorhabens an anderer Stelle des Wasserkörpers relativiert werden könnten.[828] Verschlechterung dürften sich daher nicht nur punktuell niederschlagen und kompensierende Maßnahmen könnten einen Klassensprung verhindern.

Gerade für die problematische Zustandskategorie des chemischen Zustands würden zudem weitere Schutzvorschriften greifen, die eine Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie nicht erfordere und ein Auffüllen des Wasserkörpers begrenze. Vertreter der Status-quo-Theorie weisen darauf hin, dass eine Anwendung der Stufen-Theorie insbesondere beim chemischen Zustand eines Gewässers kritisch sei. Diesbezüglich wird ausgeführt, dass ein Gewässer, dessen Zustand bereits als schlecht eingestuft wäre, immer weiter verschlechtert werden könne, da das Verschlechterungsverbot nach der niedrigsten Klassenstufe keine Wirkung mehr entfalte.[829] Diese Befürchtungen seien allerdings unbegründet. Unabhängig von der Einstufung des chemischen Gewässerzustands seien Grenzwerte für *Umweltqualitätsnormen* einzuhalten.[830] Daneben würden auch die Bestimmungen des *Art. 10 WRRL*, nach denen ein kombinierter Ansatz[831] für Punktquellen und diffuse Quellen die Einleitung in Gewässer begrenzt, vor weiteren Verschlechterungen schützen.[832] Diese Emissionsbegrenzungen sind unabhängig von der Einstufung eines Gewässers zu gewährleisten und damit auch für Gewässer in der niedrigsten Zustandsklasse. Ein Auffüllen der Gewässer mit Schadstoffen würde damit gegen die genannten Schutzvorschriften verstoßen und eine strenge Auslegung des Verschlechterungsbegriffs erübrigen.[833] Zudem würden bei der Zulassung von

---

828 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (749); *Breuer*, NuR 2007, 503 (507).

829 *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393); *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392); *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 12f.; *dies.*, ZUR 2013, 131 (132).

830 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 95.

831 Zum kombinierten Ansatz s. auch *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1391f.).

832 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79); *Köck*, ZUR 2009, 227 (230).

833 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79).

Gewässerausbauten weitere Anforderungen nach den §§ 12 und 68 Abs. 3 WHG das Gewässer schützen.[834]

Auch die Ziele der Minderung von Schadstoffeinträgen sowie die Phasing-Out-Verpflichtung würden neben der grundwasserbezogenen Trendermittlung und *Trendumkehr* eine ungehinderte Verschlechterung von Gewässern der niedrigsten Zustandskategorie nicht zulassen.[835] Die Vertreter der Stufen-Theorie heben insbesondere das Trendumkehrgebot für das Grundwasser hervor. Die Verschlechterung einzelner Parameter innerhalb einer Stufe könne beim Grundwasser (für den chemischen und mengenmäßigen Zustand gibt es auch hier nur die Klassen gut oder schlecht) schon gegen das Trendumkehrgebot verstoßen, sofern die Schadstoffkonzentrationen anhaltend und stetig ansteigend seien.[836] Eine Verschlechterung innerhalb einer Zustandsklasse wäre damit zulässig, sofern die Vorgaben zum Trendumkehrgebot nicht schon eingreifen würden.[837] Insofern wäre das Grundwasser noch durch ein anderes Instrument geschützt und könne nicht ungehindert innerhalb der schlechten Zustandsklasse negativ verändert werden. Würde das Verschlechterungsverbot im Sinne der Status-quo-Theorie ausgelegt, bedürfe es im Umkehrschluss beim Grundwasser keines Trendumkehrgebots, da jedwede Veränderung bereits einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot begründen würde.[838] Beide Instrumente müssten daher unterschiedlichen Funktionen nachkommen, da zwischen Verpflichtungen zur Trendumkehr und Maßnahmen zur Vermeidung einer Verschlechterung nicht mehr unterschieden werden könnte.[839] Daher müsste sich eine Verschlechterung auf einen negativen Zustandsklassenwechsel beziehen.

Zudem sei die Einstufung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern mit *fünf Zustandsklassen* auch sensibel genug, um eine Verschlechterung ausreichend frühzeitig anzuzeigen und so einem Auffüllen entgegenzuwirken.[840] Das Verschlechterungsverbot müsse daher nicht bereits an

---

834 *Elgeti*, W+B 2012, 15 (18).

835 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79).

836 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (749); *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (215); *dies.*, WuA 2002, 48 (49).

837 *Seidel/Rechenberg*, ZUR 2004, 213 (215); *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (100).

838 *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (102); *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49).

839 *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49).

840 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (748); *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, 347; *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49).

dem Punkt jeder nachteiligen Veränderung des Gewässerzustands eingreifen und einen Verstoß begründen.

Systematische Gründe für eine Auslegung des Verschlechterungsbegriffs im Sinne der Stufen-Theorie würden sich außerdem nicht nur aus dem Konzept der Wasserrahmenrichtlinie, sondern auch aus der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen ergeben. Die in Art. 3 Abs. 3 UQN-Richtlinie enthaltene Pflicht zur Trendermittlung und Vermeidung signifikant nachteiliger Veränderungen durch prioritäre Stoffe würde eine *„bereichsspezifische Konkretisierung"* des Verschlechterungsverbots darstellen.[841] Diese Konkretisierung ließe darauf schließen, dass eben nicht jede nachteilige Veränderung vom Verschlechterungsverbot erfasst sei.[842] Anderenfalls wäre die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 3 UQN-Richtlinie entbehrlich. Im Vergleich mit anderen umweltrechtlichen Richtlinien wird auch die Regelung des Art. 14 IE-Richtlinie[843] aufgeführt, die zwar Emissionsgrenzwerte für Schadstoffe festlegt, Emissionen damit aber nicht gänzlich untersagt. Insofern dürfe auch für das Verschlechterungsverbot nichts Anderes gelten.[844]

Nach der Darstellung der Argumentationen anhand der Systematik sollen auch die Begründungen für die Stufen-Theorie aus der *Entstehungsgeschichte* der Wasserrahmenrichtlinie wiedergegeben werden. Hierzu wird lediglich auf die Entwicklungen zum Grundwasserschutz verwiesen. Der Kommissionsvorschlag[845] vom 17.6.1997 sah noch die so genannte „Nichtverschlechterung der Gewässergüte" und drei Zustandsklassen (sehr gut, gut, schlecht) für Grundwasserkörper vor. Letzlich wurden diese Zustandsklassen jedoch nicht beibehalten. In Abkehr von drei hin zu zwei Zustandsklassen (gut

---

841 *Ginzky*, ZUR 2009, 242 (247); *ders.*, NuR 2008, 147 (149); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (626). Zustimmend: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 29; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (78). Eine offenere Auffassung vertritt *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (46), der aus dieser Regelung nicht zwingend Rückschlüsse für die Stufen-Theorie zieht und dies zur Begründung einer Relevanzschwelle (genauer: Signifikanzschwelle) heranzieht. So wohl auch *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (626), die ebenfalls eine Relevanzschwelle (genauer: Bagatellschwelle) einführen wollen. S. hierzu auch Kapitel 3.4.3.

842 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 29; *Krämer*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 45 (55).

843 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), Neufassung, ABl. EU vom 17.12.2010 Nr. L 337, 17 ff.

844 *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (392, m.w. N. in Fußnote 19).

845 KOM97 (49) endg., ABl. EG Nr. C 184 vom 17.6.1997, 20.

oder schlecht) wäre das Trendumkehrgebot eingeführt worden, um einen Grundwasserschutz hinreichend zu gewährleisten. Des Weiteren sei der Begriff der „Gewässergute" zum „Gewässerzustand" vereinheitlicht worden und wird hierfür auf den Gemeinsamen Standpunkt des Rates[846] vom 22.10.1999, der die „Vermeidung der Verschlechterung des Zustands des Grundwassers" beinhaltet, verwiesen. Vielmehr spreche die Umbenennung zum „Gewässerzustand" für eine Ausrichtung an den Zustandsklassen und somit der Stufen-Theorie. Das Verschlechterungsverbot sei auch explitzit Gegenstand der Diskussionen gewesen.[847]

Anhaltspunkte dafür, nach denen das Verschlechterungsverbot im Sinne der Stufen-Theorie eng auszulegen ist und daher erst bei Verlassen der Klassengrenze bejaht wird, würden sich zudem aus dem *Sinn und Zweck* der Regelung ergeben.[848] Bei dieser teleologischen Auslegungsmethode ist insbesondere der legislativpolitische oder rechtspolitische Zweck einer Norm zu untersuchen. Unstrittig ist, dass das übergeordnete Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ein guter Zustand der europäischen Gewässer ist. Zwar würde ein weiter Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie dieses Ziel am besten fördern, jedoch würde dies unzutreffend aus den mit der Stufen-Theorie verbundenen Nachteilen begründet. Anhänger der Stufen-Theorie entkräften die Befürchtungen des so genannten Auffüllens eines Wasserkörpers und deren Schutzlosigkeit in der niedrigsten Zustandsklasse.

Bei der Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Vorschrift wird insbesondere deren *Effektivität* untersucht.[849] Die Auslegung des Verschlechterungsverbots nach der Status-quo-Theorie würde zwar vor allem aus Effektivitätsgründen befürwortet, jedoch wäre dies aus den dargestellten Argumenten gar nicht erforderlich. Davon abgesehen wird darauf hingewiesen, dass dem Effektivitätsgrundsatz nur eine verstärkende Funktion eingeräumt wird und nicht zu einem eigenständigen Auslegungsergebnis führen dürfe, das ansonsten nicht vorliege.[850] Die Effektivität der Norm dürfe hier nicht

---

846 ABl. EG Nr. C 343 vom 30.11.1999, 1.

847 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (48f.). Zustimmend: *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (102, Fußnote 69).

848 *Krämer*, Juristische Methodenlehre, 2013, 152 ff.; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 69 ff.

849 *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, 2011, 70.

850 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (76f., 78).

alleinige Rechtfertigung sein, da bereits andere Vorschriften hinreichend vor den Nachteilen der Stufen-Theorie schützen würden. Des Weiteren wird auf den Ordnungszweck der Wasserrahmenrichtlinie verwiesen, nach dem die Einführung von Zustandsklassen nicht durch einen systemwidrigen Ansatz im Sinne der Status-quo-Theorie umgangen werden sollte.[851]

Zudem würde die im Rahmen der teleologischen Auslegung zu untersuchende *Praktikabilität* einer Norm ebenfalls für die Stufen-Theorie sprechen.[852] Denn für jede geringfügige Veränderung des Gewässerzustands müsste eine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG) geprüft werden, da sie ansonsten sofort gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen würde. Der damit verbundene Begründungs- und Untersuchungsaufwand wäre für die Wasserbehörden nicht zu bewältigen, sodass eine Verschlechterung durch einen negativen Zustandsklassenwechsel gleichfalls praxistauglicher sei.[853]

Letztlich sei die in Deutschland geführte Diskussion um das Verschlechterungsverbot rein nationalen Ursprungs.[854] Andere *Mitgliedstaaten* hätten sich längst für eine Auslegung des Verschlechterungsbegriffs im Sinne der Stufen-Theorie ausgesprochen und würden das Verschlechterungsverbot somit nur bei einer nachteiligen Veränderung, die eine niedrigere Einstufung des Gesamtzustands zur Folge hätte, bejahen. Für eine solche Auslegung hatten sich zum Beispiel Frankreich,[855] Österreich,[856] und England[857] ausgesprochen.[858] Daneben hat sich auch die *CIS-Gruppe* in ihrem Positionspapier der Stufen-Theorie angeschlossen und verweist im Rahmen der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL und damit § 31 Abs. 2 WHG darauf, dass es sich bei einer Verschlechterung nicht um Veränderungen innerhalb der Stufen han-

---

851 *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (50).

852 *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (747); *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (100).

853 *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (100); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (119).

854 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79f.); *ders.*, NVwZ 2014, 476 (480).

855 Zur Legaldefinition des Verschlechterungsbegriffs s. Art. R212-13 Code de l'environnement. S. hierzu auch *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (348, Fußnote 58).

856 S. hierzu aber Kapitel 3.6.1.

857 S. hierzu aber Kapitel 3.6.2.

858 So *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (348, Fußnote 58).

delt, sondern um einen Klassenwechsel.[859] Diese Tatsachen seien Anlass genug, auch in Deutschland das Verschlechterungsverbot im Sinne der Stufen-Theorie zu interpretieren.

3.4.2 Status-quo-Theorie

In diesem Kapitel werden der konkrete Inhalt und die Argumentation von Vertretern der Status-quo-Theorie näher dargestellt.[860] Dabei handelt es sich um eine sehr konträre Auffassung gegenüber der Stufen-Theorie. Zur Darstellung der Herleitung dieser Ansicht wird sich wiederum an den vier Auslegungsmethoden orientiert.[861]

3.4.2.1 Verschlechterung bei jeder negativen Veränderung

Nach der Status-quo-Theorie gilt der Zustand eines Gewässers bereits dann als verschlechtert, wenn sich sein Status quo negativ verändert.[862] Das heißt, jede nachteilige Veränderung würde zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen und damit gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Mit anderen Worten, jede nennenswerte, messbare nachteilige Veränderung des aktuellen Gewässerzustands gilt als Verschlechterung. Dies ist

---

859 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25. Dieses Argument wird unter anderem von *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79f.); *Ginzky*, W+A 2008, 46 (46f.); *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (43); *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (46) herangezogen.

860 Zur Darstellung der Argumentationen in der Literatur s. auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 214 ff.

861 Zur umfassenden Auslegung mit dem Ergebnis, dass das Verschlechterungsverbot nach der Status-quo-Theorie auszulegen sei, s. *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 205 ff.

862 Zu den Vertretern der Status-quo-Theorie gehören: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 378; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 5; *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519); *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 14; *dies.*, ZUR 2013, 131 (133); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (111); *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 32; *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (210). Nunmehr auch *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392), da *Köck* zuvor noch zu den Vertretern der Stufen-Theorie gehörte, s. hierzu *ders.*, ZUR 2009, 227 (229). Der Status-quo-Theorie zustimmend, aber bereits zwischen Oberflächen- und Grundwasserkörpern differenzierend: *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521), der später eine entsprechend vermittelnde Ansicht entwickelte, s. hierzu Fußnote 934 und Kapitel 3.4.3.2.2. Ebenso die Status-quo-Theorie bejahend, aber diese mithilfe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einschränkend: *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393); *Ekardt/Steffenhagen*, NuR 2010, 705 (707); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (17); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14.

nicht mit einer erneuten Einstufung in eine niedrigere Zustandsklasse verbunden, sodass gerade auch nachteilige Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen erfasst werden sollen. Auf das Ausmaß der Beeinträchtigung kommt es nicht an.[863] Der Anwendungsbereich einer Verschlechterung wird daher sehr weit und damit streng verstanden, weil bereits jede geringfügige Veränderung entscheidend ist. Eine Verschlechterung würde zum Beispiel bereits dann bejaht, wenn aufgrund eines gewässererheblichen Vorhabens nachteilige Änderungen der Parameter oder Einzelkomponenten erfolgten. Damit würde ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vorliegen, und das jeweilige Vorhaben nur noch im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG genehmigt werden können. Die so deklarierte Verschlechterung wäre auch nur dann gerechtfertigt.

3.4.2.2 Herleitung im Rahmen der Gesetzesauslegung

Auch die Vertreter der Status-quo-Theorie bejahen ihre Auffassung als Ergebnis der vier Auslegungsmethoden. Jedenfalls sei nach der Untersuchung von *Wortlaut* und *Wortsinn* festzustellen, dass keine eindeutigen Hinweise für eine der beiden Theorien vorliegen.[864] Vielmehr würde die Wasserrahmenrichtlinie beiden Auffassungen Anhaltspunkte bieten, sodass einer Auslegung im Sinne der Status-quo-Theorie auch nichts entgegenstünde.[865]

Daneben wird ausgeführt, dass bei der Umsetzung der Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht die Verschlechterung und mithin das Verschlechterungsverbot im Wasserhaushaltsgesetz allerdings zuerst in Form der „*nachteiligen Veränderung*“ transformiert wurde.[866] Diese Formulierung wurde von Vertretern der Status-quo-Theorie herangezogen, um mit jeder geringfügigen Veränderung eine Verschlechterung zu begrün-

---

863 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (210).

864 *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (17); *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 246, 257. Zugleich vertiefend hierzu s. *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 246 ff.; *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (48); *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (44f.). Insofern ist die Aussage von *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd“, in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 14 sowie *dies.*, ZUR 2013, 131 (133), dass „in Anknüpfung an den Wortlaut der WRRL jede nachteilige Gewässerveränderung des gegenwärtigen Status Quo als Verschlechterung“ gelten soll und damit der Status-quo-Theorie zu folgen wäre, fraglich. Allerdings bezieht sie sich letztlich nicht ausschließlich auf den Wortlaut der Vorschrift, sondern vor allem auf Effektivitätsgründe.

865 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 246f., 257.

866 BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 17f.

den.[867] Eine entsprechende Formulierung findet sich nicht in der Wasserrahmenrichtlinie.[868] Im Zuge der Neuregelung des Wasserrechts wurde die „nachteilige Veränderung" durch „Verschlechterung" ersetzt. Letztlich konkretisiere diese terminologische Änderung den Verschlechterungsbegriff zwar nicht,[869] jedoch wurde sich so enger am Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie ausgerichtet.[870] Ein Verständnis des Verschlechterungsverbots sei danach beiden Auffassungen zugänglich.[871]

Auch der Verschlechterungsbegriff sei grundsätzlich für beide Sichtweisen offen und aufgrund der fehlenden Begriffsdefinition in Art. 2 WRRL nicht einheitlich verstanden worden.[872] Unter anderem wird darauf hingewiesen, dass die Formulierung in Art. 4 Abs. 7 2. Spiegelstrich WRRL (*§ 31 Abs. 2 Satz 2 WHG*) eine Verschlechterung zwar ganz ausdrücklich vom Wechsel der Zustandsklasse sehr gut hin zu gut abhängig mache, dies aber aufgrund der expliziten Erwähnung bedeuten könne, dass im Übrigen eine Verschlechterung schon innerhalb der Klassengrenzen anzunehmen sei.[873] Umgekehrt könne die Formulierung in Art. 4 Abs. 7 lit. a WRRL (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG), nach der alle praktikablen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um „die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern", darauf hinweisen, dass hier jede Veränderung unabhängig vom Klassensprung verhindert werden müsse.[874]

Die Annahme, dass es sich bei den Vorschriften, die ein Verhindern „*weiterer Verschlechterungen*" vorsehen, ausnahmsweise um ein absolutes Verschlechterungsverbot handeln würde, wird unter Heranziehung der französischen Richtlinienfassung in Frage gestellt.[875] Hätte der Gesetzgeber zwischen diesen Begriffen differenzieren wollen, wäre eine einheitliche Be-

---

867 *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1140).

868 Dies hat zur Folge, dass die nationale Formulierung nicht auf den Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie übertragbar ist, wenn dies nicht schon aus dieser selbst eindeutig hervorgeht.

869 In dieser Erwartungshaltung noch *Elgeti*, W+B 2012, 15 (17).

870 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 59.

871 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14; *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 362f.

872 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 247f., 251f.

873 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 255; *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (45).

874 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 255f.; *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (45).

875 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 253f. m.w.N.

griffsverwendung erforderlich gewesen.[876] Daneben sei der Wasserkörperbezug des Verschlechterungsverbots einerseits zwar Anhaltspunkt dafür, dass es auf die Einstufung des Zustands dieser Wasserkörper ankäme, andererseits könnte auch nur ein Anknüpfungspunkt zur Prüfung des Verschlechterungsverbots geregelt worden sein.[877]

Ausgehend vom Zustandsbegriff würde auch die Berücksichtigung *anderer Amtssprachen*, mithin der englischen und französischen Formulierung der „Verschlechterung des Zustands", keine der beiden Theorien bekräftigen. Weder sei von einer „Verschlechterung der Zustandsklassen" im Sinne der Stufen-Theorie noch von einer „Verschlechterung des Status quo" nach der Status-quo-Theorie die Rede.[878] Der Begriff des Zustands sei nach dem deutschen Verständnis zwar eher dem Status quo zuzuordnen, jedoch wäre es durchaus denkbar, dass die Wasserrahmenrichtlinie mithilfe ihrer expliziten Regelungen des Zustands im Anhang V darunter etwas Anderes verstehen wollte.[879]

Alle herangezogenen Formulierungen des Wortlauts würden letztlich keinen eindeutigen und zwingenden Schluss auf die Stufen-Theorie oder die Status-quo-Theorie zulassen. Zwar würden sich Anhaltspunkte für beide Theorien ergeben, diese würden allerdings nicht stringent innerhalb der Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie beibehalten. Jedenfalls würde die Wasserrahmenrichtlinie den Zustandsbegriff auch an anderer Stelle mit einem anderen Verständnis verwenden und damit offen für beide Ansätze bleiben.[880]

Hinsichtlich der *Systematik* werden vor allem die von der Stufen-Theorie aufgewiesenen Wirkungszusammenhänge zwischen den Umweltzielen widerlegt und dem Verschlechterungsverbot damit eine *eigenständige Funktion* zugesprochen. Aufgabe dieser Funktion sei es, jeden Gewässerzustand zu

---

876 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 253.

877 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 256.

878 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 246 m.w.N.

879 *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (48); *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (745); *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 247.

880 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 257f. So auch schon im Ergebnis *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (48). Insofern hat die Aussage von *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 26 und *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler*, WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 27, dass sich die Status-quo-Theorie vor allem auf den isolierten Wortlaut der Vorschrift stütze, keinen Bestand.

bewahren und sicherzustellen.[881] Sowohl die Verschlechterung eines einmal erreichten guten Zustands als auch die Auffüllungsproblematik sowie das ungehinderte Verschlechtern von Wasserkörpern innerhalb der letzten Zustandsklasse sollten nach Ansicht der Stufen-Theorie vor allem mithilfe des Erhaltungs- und Verbesserungsgebotes sowie des Trendumkehrgebots gelöst werden können. Insofern entfalte das Verschlechterungsverbot lediglich in der ökologisch sehr guten/höchsten Stufe seine Wirkung, werde aber für die anderen Zustandskategorien entbehrlich. Die Wirkung der anderen Instrumente würden die Nachteile der Stufen-Theorie ausreichend kompensieren.

Hierzu wird aufgeführt, dass ein Verständnis nach der Stufen-Theorie zur *Gleichstellung des Erhaltungs- und Verbesserungsgebots* mit dem Verschlechterungsverbot führe und damit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie widerspreche.[882] Das neben dem Verbesserungsgebot bestehende Erhaltungsgebot wird aus Art. 1 lit. a und d WRRL abgeleitet und soll einen einmal erreichten Zustand bewahren.[883] Finde bei den Gewässerzuständen mit nur zwei Zustandsklassen eine Verschlechterung von gut auf nicht gut (chemischer Zustand für Oberflächenwasserkörper) oder schlecht (chemischer und mengenmäßiger Zustand für Grundwasserkörper) statt, würde sowohl gegen das Verschlechterungsverbot als auch gegen das Erhaltungsgebot verstoßen.[884] In diesem Fall würde das Erhaltungsgebot zudem als lex specialis vorgehen.[885] Diese Gleichstellung hätte zur Folge, dass das Verschlechterungsverbot bei nur zweistufigen Klassen zweck- und funktionslos würde, da beide Instrumente die gleichen Rechtsfolgen beinhalteten.[886]

Im Rahmen der Stufen-Theorie wird auch dem ungehinderten Verschlechtern in der letzten Zustandsklasse das Verbesserungsgebot entgegengehalten. Danach dürfe das Erreichen eines guten Zustands nur nicht ausgeschlossen werden.[887] Aber auch diese Auffassung würde zur Gleichstellung von Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot führen. Davon abge-

---

881 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 331.

882 S. hierzu auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 320 ff.

883 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149).

884 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149); *ders.*, W+A 2008, 46 (46).

885 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519, 1521).

886 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149); *ders.*, W+A 2008, 46 (46); *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519f.); *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 33.

887 S. hierzu auch Fußnote 823.

sehen, wird vielmehr davon ausgegangen, dass aufgrund eines fehlenden niedrigeren Klassenwechsels nach der schlechtesten Klasse ein ungehindertes Verschlechtern ermöglicht würde.[888]

Funktion des Verschlechterungsverbots sei es aber, gerade im Hinblick auf die ehrgeizigen Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie die Zielerreichung nicht zu erschweren.[889] Das Verschlechterungsverbot diene der Sicherung des Status quo und setze damit noch unterhalb des Verbesserungsgebots an. Diesbezüglich wird auch von einer „zweigliedrigen Herangehensweise" zur Erreichung des guten Zustands gesprochen.[890] Danach würde das Verschlechterungsverbot den jeweils vorfindlichen oder erreichten Zustand bewahren, damit im Zuge des Verbesserungsgebots der gute Zustand sukzessive erreicht werden könne.[891] Insofern müsse dem Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot zwingend unterschiedliche Bedeutung zukommen.[892]

Das Verbesserungsgebot sei klassenabhängig auf die Zielerreichung ausgerichtet und würde somit nicht den Schutz des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie entfalten.[893] Auch im Hinblick auf die ansonsten bestehende ungehinderte Verschlechterungsmöglichkeit von Gewässern innerhalb der letzten Zustandskategorie müsse das Verschlechterungsverbot somit den Status quo schützen.[894] Diese Gleichstellung der verschiedenen Instrumente sei daher fraglich und von der Grundkonzeption der Wasserrahmenrichtlinie sicher nicht gewollt.[895] Ferner werde jedes dieser Ver-

---

888 *Laskowski*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (111); *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149).

889 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149); *ders.*, W+A 2008, 46 (46).

890 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (210); *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (390); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (13).

891 *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (210); *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (390); *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (13).

892 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149).

893 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 331f.

894 S. hierzu Fußnote 829.

895 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 322f.

und Gebote unabhängig voneinander in der Richtlinie genannt und müsse ihnen schon deshalb jeweils eine eigene Funktion zukommen.[896]

Daneben wird auch der Ansicht der Stufen-Theorie, nach der das *Trendumkehrgebot* bei Anwendung der Status-quo-Theorie entbehrlich werden würde, eine Absage erteilt.[897] Das Trendumkehrgebot würde das Erreichen eines guten Zustands unterstützen und solle eine Verschmutzung mit Schadstoffen reduzieren.[898] Insofern würde das Trendumkehrgebot über die Erhaltung des Status quo nach dem Verschlechterungsverbot hinausgehen.[899] Außerdem wird festgestellt, dass das Trendumkehrgebot nur bedingt der Auffüllungsproblematik entgegenwirken kann, sodass das Verschlechterungsverbot im Sinne der Status-quo-Theorie keinesfalls entbehrlich wäre.[900]

Bezüglich der Sensitivität des *fünfstufigen* ökologischen Zustands bei Oberflächenwasserkörpern wird ebenfalls vertreten, dass dieser trotz der kleinteiligeren Einteilung entsprechend aufgefüllt werden könne und deshalb ein Verschlechterungsverbot mit einem weiten Anwendungsbereich und damit nach der Status-quo-Theorie auch diese Veränderungen erfassen würde.[901] Des Weiteren wird darauf verwiesen, dass Oberflächenwasserkörper, die

---

[896] *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149); *ders.*, W+A 2008, 46 (46). Zustimmend: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 321 ff. Eine andere Ansicht vertreten *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (50), die auf unterschiedliche Anwendungsbereiche des Erhaltungs- und Zielerreichungsgebots für Oberflächengewässerkörper und Grundwasserkörper verweisen. In diesem Sinne hätte das Verschlechterungsverbot bei Grundwasserkörpern und zwei Zustandsklassen je Zustandskategorie deshalb eine eigenständige Bedeutung, weil die Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 4 und 5 WRRL nur für das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot Geltung hätten und das Verschlechterungsverbot mit der Umsetzung der Richtlinienvorschriften anwendbar sei, wohingegen das Verbesserungsgebot erst zum 22.12.2015 zu erreichen sei. Da dem Verschlechterungsverbot aber kein anderer Anwendungsbereich zugeschrieben werden kann, als bei Oberflächenwasserkörpern, muss es auch schon bei Grundwasserkörpern vor dem eigentlichen Verbesserungsgebot greifen. Eine eigenständige Funktion aus den Ausnahmevorschriften und dem Zeithorizont zu begründen, kann nicht Zweck dieser Vorschrift sein.

[897] S. hierzu auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 323 ff.

[898] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 323f. m.w.N.

[899] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 323f.

[900] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 324f. So schon *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240).

[901] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1520). Zustimmend: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 327.

sich bereits in einem sehr guten Zustand befinden würden, anderenfalls ungehindert auf den guten Zustand abgesenkt werden könnten.[902]

Der Aussage, dass es sich bei den festgelegten Klassengrenzen zugleich um Planungsspielräume handeln würde, die im Zuge gewässererheblicher Tätigkeiten ausgenutzt werden sollten,[903] wird entgegengehalten, dass dies vielmehr zur „Zunahme von Opferstrecken in Gewässern" führen würde, was nach der Gesamtkonzeption der Wasserrahmenrichtlinie unzulässig sei.[904]

Auch hinsichtlich des *Regel-Ausnahme-Verhältnisses*, das nach Ansicht der Stufen-Theorie verkehrt würde und sodann bei praktisch jeder gewässererheblichen Tätigkeit eine Ausnahme in Anspruch genommen werden müsse, wird entkräftet. Hierzu wird auf den *Wasserkörper* als Bezugsgegenstand des Verschlechterungsverbots verwiesen. Da sich eine Verschlechterung insgesamt auf diesen auswirken müsse, sei nicht jedes gewässererhebliche Vorhaben ausschließlich über eine Ausnahme zulässig.[905] Dies wird auch als „Relativität des Wasserkörpers" bezeichnet.[906] Erst wenn sich eine Veränderung auf den gesamten Wasserkörper negativ auswirke, müsse auch eine Ausnahme geprüft werden. Zudem wird darauf hingewiesen, dass gerade die *biologischen Qualitätskomponenten* nicht „derart fein justiert" seien, um jede geringfügige Veränderung abzubilden.[907] Allerdings ist hinsichtlich des Ausnahmeregimes zu beachten, dass *auch vorübergehende Verschlechterungen*, sofern sie keine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 6 WRRL (§ 31 Abs. 1 WHG) darstellen, vom Verschlechterungsverbot erfasst wären.[908] Der eingeschränkte Anwendungsbereich der Ausnahmevorschrift würde jede andere vorübergehende Verschlechterung gerade nicht relativieren wollen.[909]

---

902 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rn. 5.

903 S. Fußnote 827.

904 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 35.

905 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1520f.); *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392); *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150), der zutreffend darauf verweist, dass nicht nur wörtliche sondern auch teleologische Argumente für den Wasserkörperbezug sprechen. Erhaltungs- und Verbesserungsgebot sowie Verschlechterungsverbot müssten denselben Bezugspunkt haben. Zustimmend: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 329f.

906 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1521).

907 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1520).

908 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1521).

909 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1521). S. hierzu Kapitel 4.1.1.1.

Allerdings würden insbesondere *historische Gründe* für eine Auslegung des Verschlechterungsverbots nach der Status-quo-Theorie sprechen. Angesichts der *Vorgeschichte* der Wasserrahmenrichtlinie würde diese eine Weiterentwicklung des Gewässerschutzes darstellen, nach dem das bestehende Gewässerschutzniveau zu bewahren, das vorfindliche Gewässer zu verbessern, dessen Zustand zu erhalten und vor Verschlechterungen zu schützen sei.[910] Würde das Verschlechterungsverbot im Sinne der Stufen-Theorie ausgelegt, würde die damit verbundene und bereits erläuterte Auffüllungsproblematik gegen eine Bewahrung des Gewässerzustands sprechen.[911] Dies erst mithilfe von anderen Instrumenten zu regulieren, sei fraglich.[912] Das so verstandene Verschlechterungsverbot würde so etwas eigentlich Ungewolltes ermöglichen.[913] Erst recht sei dies abzulehnen, wenn auch eine strengere Interpretation im Sinne der Status-quo-Theorie möglich und die Fortentwicklung des Gewässerschutzes gerecht wäre.[914]

Keine klaren Tendenzen würden sich allerdings aus der historischen Untersuchung des *Rechtssetzungsprozesses* zur Wasserrahmenrichtlinie ableiten lassen.[915] Vielmehr würden die Begriffe weder einheitlich verwendet noch mit inhaltlicher Relevanz wieder abgeändert.[916] Dies gelte auch für die endgültige Formulierung in der Wasserrahmenrichtlinie „Verschlechterung des Zustands", die letztlich nicht den ehemaligen Entwürfen (und dem deutschen Wortlaut) von einer „Verschlechterung des ökologischen und chemischen Zustands" etc. entspreche.[917] Zwar könne dies so gedeutet werden, dass die Aufzählung der spezifischen Zustandskategorien (ökologisch, chemisch, mengenmäßig) auf die Einstufung und damit auf die Stufen-Theorie abzielte, während die Wasserrahmenrichtlinie ausdrücklich den „Zustand" nennt, um eine klassenunabhängige Verschlechterung zu nor-

910 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 279, 317. Zugleich vertiefend hierzu s., *dies.*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 259 ff. m.w.N.

911 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 279, 317.

912 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 279f., 317f.

913 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 280.

914 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 280.

915 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 294, 318. Zugleich vertiefend hierzu s., *dies.*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 281 ff. m.w.N.

916 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 291 ff. m.w.N., 318.

917 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 293f.

mieren.[918] Jedoch würde sich auch hieraus keine zwingende Herleitung der Status-quo-Theorie ergeben.[919]

Ebenfalls würden die Ergebnisse zur *Grundwasser-Tochterrichtlinie* keine endgültigen Schlussfolgerungen zum Verschlechterungsverbot zulassen.[920] Während im Rechtssetzungsprozess zur Grundwasser-Tochterrichtlinie die Diskussion um das Verschlechterungsverbot bekannt war und das Europäische Parlament im Gegensatz zur Europäischen Kommission und dem Rat unter dem Verschlechterungsverbot die Sicherung des Status quo verstand, sei die endgültige Fassung der Grundwasser-Tochterrichtlinie wiederum beiden Theorien zugänglich.[921]

Unter Berücksichtigung von *Sinn und Zweck* müsse das Verschlechterungsverbot vor allem vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie bewertet werden.[922] Hierfür wird insbesondere auf die Ergebnisse der historischen Auslegung Bezug genommen. Da aber auch ein bereits erreichter Zustand gemäß Art. 1 Abs. 1 lit. a und d WRRL zu bewahren sei, könne das Verschlechterungsverbot nicht durch willkürlich festgelegte Klassengrenzen relativiert werden.[923] Indem der Abstand zwischen dem Status quo und dem Zielzustand nicht, auch nicht bis zu den Klassengrenzen, unnötig vergrößert werden könne, würde der gute Zustand (fristgemäß) erreicht und seien Rückschritte stets zu vermeiden.[924] Außerdem sei eine Auslegung im Sinne der Stufen-Theorie mit dem Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgrundsatz unvereinbar.[925] Praktikabilitätserwägungen wären zu-

---

[918] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 294.

[919] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 294, 318.

[920] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 315. Zugleich vertiefend hierzu s., *dies.*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 302 ff. m.w.N.

[921] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 315 ff. So auch schon *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (237). Den gesamten historischen Erwägungen zustimmend: *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392).

[922] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 335.

[923] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 335.

[924] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519f.); *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (210). Zustimmend: *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 335f. Den teleologischen Erwägungen zustimmend: *Köck/Möckel*, NVwZ 2010, 1390 (1392). So auch *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (132); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (111f.).

[925] *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 13; *dies.*, ZUR 2013, 131 (132); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (105, 112).

dem für die Auslegung von europarechtlichen Richtlinienvorgaben nicht maßgeblich.[926]

3.4.3 Vermittelnde Ansätze

Neben den beiden extrem konträren Auslegungsansätzen der Stufen-Theorie und Status-quo-Theorie haben sich auch so genannte vermittelnde Auffassungen zur Auslegung des Verschlechterungsverbots entwickelt. Da beiden Positionen starke Pro- und Contra-Argumente zugrunde liegen, wird mithilfe der vermittelnden Ansätze versucht, eine praktikable, aber dem Gesamtkonzept der Wasserrahmenrichtlinie entsprechende Auslegung des Verschlechterungsverbots abzuleiten. Nachfolgend werden daher ebenfalls Inhalt und Argumentation dieser Auffassungen dargestellt. Hierfür sollen signifikanz- oder erheblichkeitsbezogene Relevanzschwellen konstituiert werden. Auch die Möglichkeit einzuführender Bagatellschwellen wird erläutert. Im nächsten Kapitel werden sodann bisherige Entscheidungen der Rechtsprechung, die vor dem Urteil[927] des EuGH am 1.7.2015 ergangen sind, vorgestellt und untersucht.

3.4.3.1 Kompromissgehalt

Ausgangspunkt vermittelnder Auffassungen zur Auslegung des Verschlechterungsverbots sind die bereits aufgeführten gegenseitigen Kritikpunkte der Stufen- und Status-quo-Theorie. Diese Kritik führt dazu, dass sich die Vertreter, trotzdem sie eine der Theorien ausdrücklich befürworten, letztlich keiner Theorie vollständig anschließen wollen.

Dabei kann zwischen einer Weiterentwicklung der Stufen-Theorie und der Status-quo-Theorie unterschieden werden.[928] Diese Unterscheidung ist dabei nicht immer trennscharf möglich, da auch vermittelnde Auffassungen Elemente beider Theorien beinhalten.[929] In diesem Sinne wird die Stufen-Theorie insofern relativiert, als nicht nur der Zustandsklassenwechsel aus-

---

926 *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 13f.; *dies.*, ZUR 2013, 131 (132f.); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (111f.).

927 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

928 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (51). Zustimmend: *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (100).

929 Dies ist auch im Rahmen der Entscheidung durch den EuGH der Fall, s. hierzu Kapitel 3.5.3.

schlaggebend sein soll, sondern bereits die Veränderung einer Qualitätskomponente. Dieses Vorgehen wird insbesondere in England gewählt.[930]

Die in Deutschland vertretenen vermittelnden Auffassungen entwickeln die Status-quo-Theorie weiter, indem sie sich zwar den Argumenten der Status-quo-Theorie anschließen, diese aber nicht hinsichtlich ihres weiten und damit strengen Anwendungsbereichs übernehmen.[931] Daher ist für sie eine Relativierung der Status-quo-Theorie schon aus Verhältnismäßigkeitsgründen[932] und aufgrund von Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie geboten. Hierzu werden vor allem verschiedene Relevanzschwellen befürwortet, die sich entsprechender auslösender Kriterien bedienen. Diese Relevanzschwellen können im Sinne einer Signifikanzschwelle mit Signifikanzkriterium[933] oder einer Erheblichkeitsschwelle mit Erheblichkeitskriterium[934] festgelegt werden. Daneben werden auch so genannte Bagatellschwellen befürwortet, bei denen allerdings unterschieden werden muss, ob sie ebenfalls auf ein Erheblichkeitskriterium abstellen[935] und damit den Vertretern der Erheblichkeitsschwellen zugeordnet werden können oder ob nur sehr geringfügige Veränderungen unberücksichtigt[936] bleiben sollen. Bei diesen Bagatellfällen wird es sich daher regelmäßig um solche Fälle handeln, die sich im schlechtesten Fall neutral auf den Zustand eines Wasserkörpers auswirken. Daher würde jede andere Veränderung, die sich nicht positiv oder neutral auf den Zustand des Wasserkörpers auswirkt, nicht mehr unter diese Bagatellschwelle fallen und eine Verschlechterung darstellen.

---

930 S. hierzu Kapitel 3.6.2.

931 Eine nähere Begründung erfolgt in Kapitel 3.4.5.2.

932 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14; *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 (216); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (626).

933 Vertreter dieser Auffassung ist: *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (53 ff.).

934 Zu den Vertretern dieser Auffassung gehören: *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150); *ders.*, W+A 2008, 46 (47); *ders.*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 7 (in einer Altauflage auch noch *Rechenberg*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 23 vom 1.4.2012, § 27 Rn. 7.

935 Zu den Vertretern dieser Auffassung gehören: *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393); *Ekardt/Steffenhagen*, NuR 2010, 705 (707). Zudem wohl auch *Riese/Dieckmann*, UPR 2011, 212 (216) sowie *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (626), die zwar nur von einem „Bagatellvorbehalt" sprechen, diesen aber auf im Naturschutzrecht übliche Relevanzschwellen und mithin Erheblichkeitsschwellen beziehen.

936 Vertreterin dieser Auffassung ist (soweit eine solche Relevanzschwelle gefordert würde): *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (133); *dies.*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 14f.

Eine Verschlechterung des Wasserkörpers würde bejaht, wenn eine entsprechende Relevanzschwelle überschritten wird. Diese kann, nach den verschiedenen Auffassungen in der Literatur, dabei siginifikanz- oder erheblichkeitsbezogen sein.

Ob sich im Endeffekt für eine Weiterentwicklung der Stufen-Theorie oder der Status-quo-Theorie entschieden wird, ist im Ergebnis unbeachtlich, sofern es um das auslösende Moment des Verschlechterungsverbots geht.[937] Sie unterscheiden sich vielmehr in deren Herleitung und Argumentation. Weil der Anwendungsbereich der Stufen-Theorie als zu eng und der der Status-quo-Theorie als zu weit erachtet wird, wird ein Mittelweg gefunden. An welche der verschiedenen Kriterien (Qualitätskomponenten und Klassengrenzen oder Relevanzschwellen und entsprechende Kriterien) eine Orientierung erfolgt, ist zwar sicherlich je nach der grundsätzlichen Befürwortung der Stufen-Theorie oder Status-quo-Theorie unterschiedlich. Jedoch handelt es sich im Ergebnis um einen vermittelnden Ansatz, der auch zu Überschneidungen zwischen den Kriterien führt. Dies wird auch in Kapitel 3.5.3 noch einmal deutlich.

3.4.3.2 Kriterien der Vermittlung

Insgesamt haben sich diese Weiterentwicklungen aus der Kritik an den beiden dargestellten Positionen ergeben. Genau so, wie sich die Status-quo-Theorie auf die Nachteile der Stufen-Theorie stützt und umgekehrt, nutzen die nachfolgend vertretenen Ansätze die Contra-Argumente der beiden bekannten Auslegungsansätze. Hierfür werden insbesondere die Mängel der Status-quo-Theorie, die einen von der Wasserrahmenrichtlinie verfolgten Grundsatz des Ausgleichs zwischen Schutz und Nutzen der Gewässer mit dem Ziel einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung verkenne, sowie das umgekehrte Regel-Ausnahme-Verhältnis, nach dem für jede gewässererhebliche Tätigkeit eine Ausnahme beansprucht werden müsse, genannt.[938] Zudem würde keiner der Ausnahmetatbestände eine Verschlechterung des chemischen Zustands anlässlich solcher gewässererheblichen Tätigkeiten, infolge derer Schadstoffe in das Gewässer eingeleitet würden, rechtferti-

937 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (51).

938 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148); *ders.*, W+A 2008, 46 (47).

gen.[939] Eine solche enge Auslegung im Sinne der Status-quo-Theorie würde weder den grundsätzlichen Zielen der Wasserrahmenrichtlinie noch dem Vollzug gerecht.[940]

Auch die Stufen-Theorie wird aufgrund ihrer Gleichstellung des Verschlechterungsverbots mit dem Erhaltungs- und Verbesserungsgebot kritisiert, nach der dem Verschlechterungsverbot eine eigenständige Funktion vollends aberkannt würde.[941] Verschlechterungen innerhalb der schlechtesten Klasse würden nicht erfasst und Auffüllungen bis zur Klassengrenze nicht ausreichend entgegengewirkt.[942] Das Zusammenspiel mit den übrigen Instrumenten der Wasserrahmenrichtlinie heranzuziehen, sei eine fragliche Teillösung.[943]

Zur Lösung dieses Dilemmas werden daher vermittelnde Ansätze entwickelt, die praktikable Relativierungen beinhalteten und dennoch dem Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie gerecht würden.

3.4.3.2.1 Signifikanzschwelle

Eine Möglichkeit, die Status-quo-Theorie zu modifizieren, ist die Einführung einer Signifikanzschwelle, die mithilfe entsprechender Signifikanzkriterien eine Verschlechterung kennzeichnen könnte.[944]

Hierzu wird ausgeführt, dass zum Beispiel Art. 3 Abs. 3 UQN-Richtlinie als Konkretisierung des Verschlechterungsverbots zu verstehen sei und ebenfalls schon auf die Signifikanz abstelle.[945] Dieses Signifikanzkonzept ließe sich auch auf die Bestimmung des Art. 4 WRRL übertragen und müsse erst recht für geringere Gewässerbelastungen gelten. Zudem würde auch die Wasserrahmenrichtlinie das Signifikanzkriterium in anderen Zusammenhängen bereits kennen. Zum Beispiel würde das Trendumkehrgebot gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b iii) WRRL erst bei „signifikanten und anhaltenden

---

939 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148). S. auch Fußnote 820. Die Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG bezüglich einer Verschlechterung des chemischen Zustands wäre nur aufgrund der Mobilisation bereits vorhandener Schadstoffe im Gewässer denkbar. S. hierzu auch Kapitel 5.2.1.1.2.

940 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148).

941 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148f.); *ders.*, W+A 2008, 46 (46f.). S. hierzu auch Kapitel 3.4.2.2.

942 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (49 ff.).

943 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (49); *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 322 ff.

944 S. auch Fußnote 933.

945 S. hierzu auch Fußnote 841.

Trends“ eingreifen. Auch Art. 11 Abs. 3 lit. i WRRL legt weitere zu ergreifende grundlegende Maßnahmen bei „signifikanten nachteiligen Auswirkungen“ auf den Wasserzustand künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper fest. Daneben würde auch die Gestaltung der Überwachungsfrequenz der operativen Überwachung gemäß 1.3.2 Anhang V WRRL abweichen, wenn eine nicht signifikante Auswirkung festgestellt wurde oder die relevante Belastung aufgehört hat.[946]

Eine signifikante Änderung und damit Verschlechterung des Zustands könnte sich bezüglich des ökologischen Zustands an den Qualitätskomponenten orientieren. Dies wird vor allem auf deren herausragende Bedeutung bei der Einstufung zurückgeführt.[947] Danach würde eine negative Veränderung einer bislang guten Qualitätskomponente eine signifikante Verschlechterung darstellen, auch wenn dies nicht zu einer niedrigeren Einstufung führen würde. Im Rahmen der chemischen Qualitätskomponenten zur Ermittlung des ökologischen Zustands könnten die in Anlage 6 OGewV festgelegten Schadstoffe als signifikant verschlechtert gelten, wenn mehr als eine Umweltqualitätsnorm überschritten würde, dies aber noch nicht zu einer niedrigeren Einstufung insgesamt führe. Bezüglich des chemischen Zustands würde mithilfe der unionsweit festgelegten Umweltqualitätsnormen in Anlage 8 Tabelle 2 OGewV ein zusätzliches Signifikanzkriterium entbehrlich. Denkbar wäre dennoch, bereits 50% dieser Umweltqualitätsnorm und weitaus strengere Schwellen (25%) für prioritär gefährliche Stoffe als signifikante Verschlechterung auszuweisen.[948]

Sofern daher normative Bestimmungen bestünden, an denen sich das Signifikanzkriterium orientieren könne, sei dieses vergleichsweise einfach zu konkretisieren. Diese Vorgaben fehlen allerdings insbesondere in den unteren Klassen. Lediglich die Bestimmungen zu den Umweltqualitätsnormen für die flussgebietsspezifischen Schadstoffe der chemischen Qualitätskomponenten (im Rahmen der Ermittlung des ökologischen Zustands) würden gemäß § 5 Abs. 5 Satz 1 OGewV Rückschlüsse für den mäßigen Zustand er-

---

946 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (54f.).

947 S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.1.

948 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. schon *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (56 ff.) noch für die entsprechenden Stoffe der Anlagen 5 und 7 der Oberflächengewässerverordnung von 2011. Im Zuge der neuen Oberflächengewässerverordnung von 2016 gilt jedoch nichts anderes. Zu den Änderungen s. auch BR-Drs. 627/15 vom 16.12.2015, 101 ff. und 110f.

lauben. Die Umweltqualitäsnormen prioritärer und prioritärer gefährlicher Stoffe gemäß § 6 Satz 3 OGewV für den chemischen Zustand würden beispielsweise die Einstufung in die nicht gute Klasse erklären. Für weitere Verschlechterungen unterhalb mäßig und nicht gut könnte dabei der Gefährdungsgrad der Zielerreichung ausschlaggebend sein.[949]

Eine negative Veränderung würde somit erst bei Überschreiten einer solchen Signifikanzschwelle eine Verschlechterung, mithin ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot, darstellen. Zu beachten seien jedoch stets Summationseffekte und auch Effekte unterhalb der Umweltqualitätsnormen.[950] Nicht zu berücksichtigen wären lokal begrenzte Einleitungen, natürliche jährliche Schwankungen des Wasserkörpers und kurzzeitige Verschlechterungen, die zudem durch den Wasserkörper selbst wieder ausgeglichen werden könnten.[951]

3.4.3.2.2 Erheblichkeitsschwelle

Da sowohl die Stufen-Theorie als auch die Status-quo-Theorie unzureichend sensitiv oder aufgrund ihres weiten Anwendungsbereichs unpraktikabel erscheinen, wird in der Literatur eine weitere vermittelnde Ansicht vertreten, nach der eine nachteilige Veränderung erst oberhalb einer Erheblichkeitsschwelle, ausgehend von entsprechenden Erheblichkeitskriterien, eine Verschlechterung darstellt.[952]

Hierzu wird auf das übergeordnete Ziel eines guten Gewässerzustands bis zum 22.12.2015 verwiesen, welches das Verschlechterungsverbot faktisch unterstützen müsse. Mithilfe dieses Kriteriums könne das Ausmaß der nachteiligen Veränderung bestimmt werden, sodass diese so erheblich sein müsste, dass dadurch die Zielerreichung erschwert würde.

Wann für welche Zustandskategorie eine nachteilige Veränderung als Verschlechterung bejaht werden könne, müsste noch näher bestimmt werden. Notwendige Konkretisierungen dieses Erheblichkeitskriteriums würden sich zum Teil aus der Wasserrahmenrichtlinie selbst ergeben, müssten aber

---

949 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. schon *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (57) noch für § 6 Satz 3 der Oberflächengewässerverordnung von 2011. Fußnote 948 gilt entsprechend, da § 6 Satz 3 auf Anlage 8 Tabelle 2 OGewV verweist.

950 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (58).

951 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (58).

952 S. auch Fußnote 934.

auch noch entwickelt werden. Bezüglich des ökologischen Zustands könnten die fünf Zustandsklassen erheblich nachteilige Veränderungen und mithin eine Verschlechterung nachweisen. Eine weitere Unterscheidung innerhalb des fünfstufigen Bewertungssystems sei fachlich nicht möglich.[953] Diesbezüglich würden sich daher Überschneidungen mit der Stufen-Theorie ergeben. Dies ist auch der Grund dafür, dass diese Ansicht zum Teil der Stufen-Theorie zugeordnet wird, da das Verschlechterungsverbot auch bei Einführung einer Erheblichkeitsschwelle bezüglich des ökologischen Zustands im Ergebnis erst bei Verlassen der jeweiligen Zustandsklasse greife.[954] Zudem würden sich Veränderungen des ökologischen Zustands oftmals unterhalb der Nachweisgrenze bewegen. Bezüglich des chemischen Zustands könnten die Vorgaben zum Trendumkehrgebot eine erhebliche Veränderung kennzeichnen.

Allerdings soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass dieser Ansatz nach dem Urteil[955] des OVG Hamburg weiterentwickelt wurde. Insofern war dann doch eine fachliche Unterscheidung innerhalb der ökologischen Klassengrenzen möglich, indem die Qualitätskomponenten heranziehbar wären. Hierzu wird auf die Ausführungen in Kapitel 3.4.4.6 verwiesen.

Im Ergebnis müsse überall dort, wo die Wasserrahmenrichtlinie ein eigenes geeignetes Instrumentarium zur Operationalisierung des Verschlechterungsverbots bereitstelle, eine Erheblichkeitsprüfung durchgeführt werden, bevor von einer Verschlechterung ausgegangen werden könne.[956] Das Verschlechterungsverbot in diesem Sinne zu operationalisieren, sei „rechtssystematisch widerspruchsfrei, verhältnismäßig und zugleich vollzugstauglich“[957] und würde damit allen Anforderungen gerecht.[958]

Gegen eine zu konkretisierende Erheblichkeitsschwelle wird allerdings vorgebracht, dass sie zum einen die strenge Anwendung der Status-quo-

---

953 *Ginzky*, W+A 2008, 46 (47). So auch schon *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1520).

954 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 99; *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).

955 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (357 ff.); NuR 2013, 727 (727 ff.).

956 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150); *ders.*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 27 Rn. 7.

957 *Ginzky*, W+A 2008, 46 (47).

958 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150, 152); *ders.*, W+A 2008, 46 (47).

Theorie missachte und die Wasserrahmenrichtlinie zum anderen keine Anhaltspunkte enthalte, die erforderlichen Konkretisierungen zu schaffen.[959] Sofern sich diese für den ökologischen Zustand aus dessen fünfstufigen Bewertungssystem ergeben sollte, sei unklar, warum dies für den chemischen und mengenmäßigen Zustand gänzlich ausgeblieben sei.[960] Insofern könne der Wasserrahmenrichtlinie die Absicht, unvollständige Details einer Erheblichkeitsschwelle zu regeln, nicht einfach unterstellt werden.[961] Während sich die beiden anderen Theorien jeweils aus den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie ableiten ließen, würde diese Grundlage hier fehlen.[962]

3.4.3.2.3 Bagatellschwelle

Neben der Forderung einer Erheblichkeitsschwelle wird alternativ die Einführung einer Bagatellschwelle gefordert. An dieser Stelle ist allerdings zu differenzieren. In der Literatur ist nicht immer eindeutig, ob die Bagatell- und die Erheblichkeitsschwelle das gleiche oder ein unterschiedliches Ergebnis nach sich ziehen sollen.[963]

Wird eine Bagatellschwelle mithilfe eines Erheblichkeitskriteriums verlangt, ist diese Auffassung dem vorhergehenden Kapitel zuzuordnen und flankiert diese.[964] Zwar wird sich auch für die Auslegung des Verschlechterungsbegriffs im Sinne der Status-quo-Theorie ausgesprochen, jedoch müsse diese mithilfe eines Bagatellvorbehalts eingeschränkt werden. Dieser Bagatellvorbehalt würde sich aus der Erheblichkeit einer Verschlechterung ergeben. Insofern würden vorhandene Regelungen für wasserrechtliche Erlaubnisse nicht vollkommen gegenstandslos, wenn zugleich jedes Vorhaben faktisch verboten wäre. Würde die Status-quo-Theorie grundsätzlich herangezogen und durch eine Erheblichkeitsschwelle eingeschränkt, würde daher nicht jede gewässererhebliche Tätigkeit einer Ausnahme bedürfen. Daneben würden die Ausnahmen gerade eine Abwägung zwischen ökologischen Schutz- und ökonomischen Nutzungsinteressen der Gewässer eröffnen und wären damit keine Frage des Verbotstatbestandes. Zudem ergebe sich diese

---

959 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 334.

960 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 334.

961 *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 334. In diesem Sinne auch schon *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (49).

962 *Wiedemann*, W+A 2008, 48 (49) für die Stufen-Theorie. Dies müsste aber dann auch für die Vertreter der Status-quo-Theorie gelten.

963 So auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (54).

964 S. auch Fußnote 935.

Erheblichkeitsschwelle schon aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz[965] und würde auch im Naturschutzrecht angewandt.[966]

Hiervon können solche Bagatellschwellen abgegrenzt werden, die nur ganz geringfügige Veränderungen unberücksichtigt lassen wollen.[967] Danach wären geringste negative Veränderungen unbeachtlich, sofern sie sich neutral auswirken würden. Die Notwendigkeit dieser Auffassung ist jedoch abzulehnen. Neutrale Veränderungen des Zustands eines Wasserkörpers sind generell irrelevant. Meistens dürften solche Veränderungen, die eben letztlich keine Auswirkungen auf den Wasserkörper hätten, stets unter die Relativität des Wasserkörpers fallen und schon aus diesen Gründen keine Verschlechterung auslösen.

3.4.4 Rechtsprechung

Abschließend sollen noch die Auffassungen der Rechtsprechung vor Entscheidung[968] des EuGH am 1.7.2015 dargestellt und untersucht werden. Die Gerichte haben sich erst in den letzten Jahren eingehender mit dem Verschlechterungsverbot und Angaben zu dessen Auslegung beschäftigt. Entscheidungen der ersten Jahre lassen hierzu allenfalls Tendenzen erkennen.[969] Weitergehende Ausführungen der Entscheidungen zu Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG werden in Kapitel 5 in die jeweiligen Erläuterungen der Vorschrift eingebunden. An dieser Stelle sollen daher ausschließlich Angaben zum Verschlechterungsverbot ausgeführt werden.[970]

---

965 Die Bewertung einer Verschlechterung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen befürwortet auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14.

966 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393); *Ekardt/Steffenhagen*, NuR 2010, 705 (706f.).

967 S. auch Fußnote 936.

968 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

969 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519).

970 Auf das Urteil des *OVG Münster* zum Kohlekraftwerk Trianel vom 1.12.2011 – 8 D 58/08.AK, ZUR 2012, 372 (372 ff.), wird in diesem Kapitel nicht näher eingegangen, da hierin keine Erläuterungen zum Verschlechterungsverbot und dessen Auslegung enthalten sind, sondern Aussagen zum so genannten Phasing-Out von Quecksilber getroffen werden. S. hierzu *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (140); *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (347); *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 49. EL/2015, § 27 Rn. 29 sowie Kapitel 2.2.4.

3.4.4.1 Umgehungsgerinne an der Staustufe Randersacker

Der VGH München hatte im Jahr 2005 über eine Plangenehmigung für den Bau einer Wanderhilfe für die biologische Durchgängigkeit (Umgehungsgerinne) an einer Staustufe zu entscheiden.[971] Die Klägerin betrieb dort ein Wasserkraftwerk zur Stromgewinnung und befürchtete durch das Planvorhaben entsprechende Einbußen.[972] Im Folgenden bejahte das Gericht mit Urteil[973] vom 5.7.2005 Abwägungsfehleinschätzungen im Rahmen des Plangenehmigungs- und Widerspruchsbescheides, die zu deren Rechtswidrigkeit führten.[974]

In seiner Urteilsbegründung wies der VGH München darauf hin, dass durch § 25a Abs. 1 Nr. 1 WHG a.F. (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) „Beeinträchtigungen der physikalischen, chemischen und biologischen Beschaffenheit des Wassers entgegengewirkt" werden solle.[975] Diese Ausführungen könnten bedeuten, dass bereits jede geringfügige negative Veränderung gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen soll.[976] Weitere Aussagen, die deutliche Rückschlüsse auf die Auslegung des Verschlechterungsverbots zulassen, traf das Gericht nicht.

3.4.4.2 Teichwirtschaft des Dreifelder Weihers im Westerwald

Das OVG Rheinland-Pfalz bestätigte mit Beschluss[977] vom 11.10.2005 das Urteil[978] des VG Koblenz vom 19.4.2005. In der Sache ging es um die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis und Nebenbestimmungen zur fischereilichen Bewirtschaftung des Dreifelder Weihers (Westerwälder Seenplatte) als Karpfenteich.[979] Das VG Koblenz bejahte einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot, wenn die geplante Gewässernutzung wie bean-

---

971 *VGH München*, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B 04.356, ZfW 2007, 46 (46). S. hierzu auch *Knopp*, WuA 2006, 16 (16f.).

972 *VGH München*, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B 04.356, ZfW 2007, 46 (46).

973 *VGH München*, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B 04.356, ZfW 2007, 46 (46 ff.).

974 *VGH München*, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B 04.356, ZfW 2007, 46 (47). Vertiefend zur Entscheidung s. auch *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (211); *Hendler*, NuR 2006, 451 (451f.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (512).

975 *VGH München*, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B 04.356, ZfW 2007, 46 (50).

976 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1519).

977 *OVG Rheinland-Pfalz*, Beschluss vom 11.10.2005 – 1 A 10776/05.OVG, im Folgenden zitiert nach dem paginierten Urteilsabdruck.

978 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, im Folgenden zitiert nach dem paginierten Urteilsabdruck.

979 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 2, 5. S. Fußnote 978.

tragt durchgeführt würde, und befürwortete damit die bereits vorhandene wasserrechtliche Erlaubnis, die entsprechende Nebenbestimmungen enthielt, nach denen es zu keiner Verschlechterung des Gewässerzustands käme.[980]

Das VG Koblenz erklärte unter anderem, dass eine Gewässernutzung nicht zur Verschlechterung gemäß § 25a Abs. 1 Nr. 1 WHG a.F. (§ 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG) der Gewässerqualität führen dürfe. Zwar ist damit das Verschlechterungsverbot einer einzelfallbezogenen Prüfung zu unterziehen, ob hierfür an die Stufen- oder Status-quo-Theorie angeknüpft werden soll, bleibt jedoch offen. In seiner Urteilsbegründung führte das VG Koblenz allerdings aus, dass es anderenfalls zu einer „erheblichen Verschlechterung" der Wasserqualität kommen würde.[981] Gleichfalls geht das Gericht aber auch davon aus, dass sich der Gewässerzustand durch die Teichwirtschaft „verschlechtern" würde, nachdem zuvor auf „Gewässerverschmutzungen erheblichen Ausmaßes" verwiesen wurde.[982]

Insofern könnte es sich auch hier um eine Relevanzschwelle mit Erheblichkeitskriterium handeln, oberhalb derer eine Verschlechterung vorliege und mithin gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen würde. Ein solcher Rückschluss ist allerdings nicht mit Sicherheit möglich, da das VG Koblenz weder weitere Aussagen zur Auslegung des Verschlechterungsverbots getroffen noch die Begriffe konsistent verwendet hat. Zwar war zuletzt tatsächlich die Rede von einer „erheblichen Verschlechterung".[983] Dass ein bestimmtes Gewicht einer Verschlechterung aber notwendig sein soll, ergibt sich daraus nicht zwingend. Auch das OVG Rheinland-Pfalz untersuchte die Auslegung des Verschlechterungsbegriffs nicht näher.

3.4.4.3 Wasserkraftwerk Staustufe Bremen-Hemelingen

Das OVG Bremen hatte im Jahr 2009 über eine Anfechtungsklage zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses, der den Neubau eines Wasserkraftwerks an der Staustufe Bremen-Hemelingen bewilligte, zu entschei-

---

980 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 7f., 4f. S. Fußnote 978.

981 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 10. S. Fußnote 978. Damit schließt sich das VG Koblenz den Einlassungen des Landesamtes für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht an, s. hierzu *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 3, 7 („Gewässerverschmutzung erheblichen Ausmaßes") und 8 („erhebliche Verschlechterung") m.w.N.

982 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 7f. S. Fußnote 978.

983 *VG Koblenz*, Urteil vom 19.4.2005 – 1 K 3375/07.KO, 10. S. Fußnote 978.

den.[984] Unter anderem wurden Verstöße gegen die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, der Umweltverträglichkeitsprüfung und der FFH-Richtlinie eingewandt, durch die sich die Durchgängigkeit der Weser für Wanderfische weiter verschlechtern würde.[985] Zu prüfen waren folglich die Auswirkungen auf das ökologische Potenzial des Oberflächenwasserkörpers. Mit Urteil[986] vom 4.6.2009 stellte das Gericht keinen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot fest und wies die Klage ab.

In der Urteilsbegründung prüfte das OVG Bremen, ob die geplante Wasserkraftanlage gegen das Verschlechterungsverbot des § 25b Abs. 1 Nr. 1 WHG a.F. (§ 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG) verstößt.[987] Bei dem betroffenen Gewässerabschnitt handelte es sich um ein erheblich verändertes Gewässer, sodass sich der Gewässerausbau nicht nachteilig auf das ökologische Potenzial auswirken durfte.[988] Nach Auffassung des Gerichts, erfasst dies jede relevante Veränderung, die sich negativ auf das Potenzial des Gewässers auswirkt.[989] Daran anschließend wies das OVG Bremen die Ansicht der Stufen-Theorie zurück. Unter dem Hinweis, dass dieser „jedenfalls für bereits erheblich veränderte Gewässer nicht gefolgt werden" könne, wären für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer jegliche weitere Verschlechterung zu vermeiden.[990] Dies stützte das Gericht anscheinend insbesondere auf die bereits geringeren Anforderungen des ökologischen Potenzials im Gegensatz zum ökologischen Zustand.[991] Weitere Aussagen zum Verschlechterungsverbot nahm das Gerich nicht vor. Im Ergebnis stellte das OVG Bremen keinen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot fest, da die fraglichen Behinderungen der Wanderbewegungen durch ausgleichende Maßnahmen kompensiert würden.[992] Eine Ausnahmeprüfung war damit nicht erforderlich.

Zwar schloss sich das OVG Bremen in seinem Urteil hier der Status-quo-Theorie an, nahm aber keine eingehende Begründung derselben vor.[993] Zudem wurde die Stufen-Theorie offenbar vor allem deswegen abgelehnt, weil

---

984 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (234).
985 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (235).
986 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (235).
987 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242).
988 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242).
989 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242).
990 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242).
991 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242f.).
992 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (243).
993 So auch schon *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345, Fußnote 32).

die Anforderungen an ein gutes ökologisches Potenzial wesentlich geringer sind als an die des guten ökologischen Zustands. Die Auffassung des Gerichts könnte daher so verstanden werden, dass im Falle von künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörpern jede Verschlechterung gegen das Verschlechterungsverbot verstößt. Zuvor wurde jedoch darauf hingewiesen, dass „jede relevante Veränderung, die sich negativ auf das Potenzial" des Gewässers auswirke, vom Verschlechterungsverbot erfasst sei.[994] Das OVG Bremen lehnt damit die Auffassung des Stufen-Theorie entschieden ab, stellt die Anwendung der Status-quo-Theorie allerdings auch unter einen Relevanzvorbehalt. Offen bleibt, ob damit für natürliche Oberflächenwasserkörper etwas Anderes gelten soll. Weitere Angaben hierzu erörterte das Gericht in seiner Urteilsbegründung nicht.

3.4.4.4 Umleitung des Acheloos

Bereits vor seiner Entscheidung vom 1.7.2015, auf die in Kapitel 3.5 näher eingegangen wird, beschäftigte sich der EuGH mit der Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie. Mit Urteil[995] vom 11.9.2012 entschied der EuGH über ein Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulio tis Epikrateias. In der Sache ging es um das umfassende Vorhaben, in Thessalien (Griechenland) den Fluss Acheloos teilweise in den Fluss Pineios umzuleiten.[996] Allerdings erfolgte mithilfe des Vorabentscheidungsverfahrens keine Klärung des Verschlechterungsbegriffs, da das Vorhaben aufgrund noch nicht erstellter Bewirtschaftungspläne auch noch nicht den Vorgaben des Art. 4 WRRL unterlag.[997] Auch die Vorlagefragen zielten nicht darauf ab, das Verschlechterungsverbot zu definieren.[998]

---

994 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (242).

995 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (18 ff.).

996 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (19).

997 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 56).

998 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (20f.). In der ersten Vorlagefrage ging es darum, ob die Frist des Art. 24 Abs. 1 WRRL und mithin der 22.12.2009 die Frist zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne oder zur Umsetzung des Richtlinienvorschriften in nationales Recht markiere. Die Vorlagefragen zwei bis vier bezogen sich auf die Konsequenzen nicht fristgerechter Erstellung der Bewirtschaftungspläne und ansonsten etwaigen Rechtfertigungsgründen für die Umleitung eines Gewässers. In der fünften Vorlagefrage ging es um die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Aufstellung von den Bewirtschaftungsplänen. Die sechste bis vierzehnte Vorlagefragen sollten Vorgaben der UVP- und FFH-Richtlinie klären. S. hierzu auch *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15).

Da für diesen Sachverhalt weder der Verschlechterungsbegriff geklärt werden sollte noch die Umweltziele des Art. 4 WRRL einzuhalten waren,[999] wies der EuGH darauf hin, dass das streitgegenständliche Vorhaben „möglicherweise, wie die Generalanwältin in Nr. 66 und Nr. 67 ihrer Schlussanträge ausgeführt hatte, mit den in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60/EG genannten Umweltzielen unvereinbar" sei.[1000] Ob es sich bei dem Gewässer um einen künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörper handelt, lies der EuGH offen,[1001] sodass es hier auf die Auswirkungen auf dessen ökologischen Zustand oder Potenzial angekommen wäre. Aus den Ausführungen des EuGH folgt, dass auch ein Einzelvorhaben gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen kann.[1002] Ein solches Vorhaben dürfte zudem nicht geeignet sein, die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie „ernstlich zu gefährden".[1003] Anderenfalls müsse bei einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot geprüft werden, ob das Vorhaben im Sinne des Art. 4 Abs. 7 WRRL auch bei negativen Wirkungen auf den Gewässerzustand gerechtfertigt werden könne.[1004] Eine eingehende Ausnahmeprüfung nahm der EuGH hierzu nicht vor.

Aus der Urteilsbegründung des EuGH ergibt sich nicht, nach welcher Theorie das Verschlechterungsverbot auszulegen ist. In der Literatur[1005] wird hierzu allerdings auf die Ausführungen der Schlussanträge[1006] der Generalanwältin Kokott vom 13.10.2011 verwiesen, wonach sich ein Verständnis des Verschlechterungsbegriffs im Sinne der Status-quo-Theorie ableiten lasse. Jedenfalls würde innerhalb der Schlussanträge zu keiner Zeit auf einen Klassenwechsel abgestellt.[1007] Da der EuGH in seiner Urteilsbegründung

---

999 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 56).

1000 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (21, Rn. 49).

1001 Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eine solche Einstufung noch vor der Durchführung des Vorhabens nicht erfolgt war. So auch schon die *Schlussanträge der Generalanwältin Kokott* vom 13.10.2011, Rs. C-43/10, Rn. 59f., die im Übrigen davon ausgeht, dass es sich nicht um einen künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörper handelt.

1002 *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15), die hierzu auch auf die Ausführungen der *Schlussanträge der Generalanwältin Kokott* vom 13.10.2011, Rs. C-43/10, Rn. 62, verweisen; *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (133).

1003 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 57, 62; 23, Rn. 69).

1004 *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 63; 23, Rn. 69).

1005 *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15); *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (132, Fußnote 8).

1006 *Schlussanträge der Generalanwältin Kokott* vom 13.10.2011, Rs. C-43/10, Rn. 66.

1007 *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15, Fußnote, 23).

wiederholt auf die Schlussanträge der Generalanwältin Bezug nehme oder diesen jedenfalls nicht widerspreche, wird diesem auch zur Deutung des Verschlechterungsverbots dieselbe Auffassung wie die der Generalanwältin unterstellt,[1008] obwohl der EuGH sich nicht zur Auslegung des Begriffs oder, wie ein möglicher Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot ausgestaltet sein könnte, äußert.[1009]

Dieses Vorgehen ist allerdings problematisch. Auf den fehlenden Widerspruch gegen die Schlussanträge oder der sonstigen eindeutigen Bezugnahme derselben zu verweisen, um dem EuGH die konkreteren Ausführungen der Schlussanträge als seine Auffassung zu unterstellen, ist fraglich.[1010] Hierzu soll nur festgestellt werden, dass es letztlich auf die Urteilsbegründung sowie dessen Beantwortung der Vorlagefragen ankommt und die Schlussanträge dann herangezogen werden sollten, wenn der EuGH sich mit diesen deckt oder ausdrücklich auf diese Bezug nimmt. Im Gegensatz zur Generalanwältin prüft der EuGH die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 WRRL nämlich nicht weiter.[1011]

Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Aussage des EuGH, nach der während der Umsetzungsfrist die Mitgliedstaaten keine Vorschriften oder Maßnahmen erlassen dürfen, die geeignet wären, die Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie ernstlich zu gefährden.[1012] Da der EuGH dies nicht weiter (für das Verschlechterungsverbot) konkretisiert, werden wiederum die Ausführungen der Schlussanträge herangezogen, wonach es widersprüchlich sei, eine Verschlechterung zu verursachen, obwohl später ein guter Zustand erreicht werden müsse.[1013] Insofern könne auch nach Auffassung des EuGH das Verschlechterungsverbot als Voraussetzung des Verbesserungsgebots gedeutet werden.[1014] Daneben verweist der EuGH selbst

---

[1008] *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15); *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (132, Fußnote 8).

[1009] So auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (75).

[1010] So auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (75), ein solches Vorgehen allerdings ablehnt.

[1011] *Faßbender*, EurUP 2913, 70 (75f.) unter Verweis auf *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (21, Rn. 49).

[1012] *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 57).

[1013] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (344), der hierzu auf die Ausführungen des *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (22, Rn. 57 ff.) sowie die *Schlussanträge der Generalanwältin Kokott* vom 13.10.2011, Rs. C-43/10, Rn. 101 verweist, dessen Rückschlüsse sich aber auch ausschließlich aus der Urteilsbegründung des EuGH entnehmen ließen.

[1014] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (344).

konkret darauf, dass auch ein Vorhaben nicht dazu führen dürfe, die Umweltziele ernstlich zu gefährden.[1015] Dies wird so verstanden, dass eben nicht jede geringfügige Beeinträchtigung und damit jede Gefährdung durch ein gewässererhebliches Vorhaben zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot führt.[1016] Das bedeutet aber auch, dass es auch nicht auf den Wechsel der Zustandsklasse ankommt, sondern vielmehr einer „ernstlichen Gefährdung" der Zielerreichung. Insofern kann auch hier von einer Relevanzschwelle gesprochen werden, die sich an der Zielgefährdung ausrichtet und bei der es weder auf jede geringfügige Veränderung noch einen Zustandsklassenwechsel ankommen kann.

3.4.4.5 Tagebau Welzow-Süd

Das VG Cottbus beschäftigte sich im Jahr 2012 erstmals eingehender mit dem Verschlechterungsverbot und der Ausnahmebestimmung des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG. Der strittige Sachverhalt bezog sich auf eine wasserrechtliche Erlaubnis hinsichtlich der Grundwassernutzung des Tagebaus Welzow-Süd, insbesondere der Trassenführung einer noch zu errichtenden Dichtwand, die einer Ausweitung des Absenkungstrichters entgegenwirken sollte.[1017] Mit Urteil[1018] vom 23.10.2012 schloss sich das Gericht der Status-quo-Theorie an, bejahte einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und das Trendumkehrgebot gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 und 3 WHG sowie die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 47 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG für einen Grundwasserkörper.[1019]

Nach Auffassung des VG Cottbus sei der Verschlechterungsbegriff grundsätzlich im Sinne der Status-quo-Theorie zu verstehen.[1020] Der Auffassung der CIS-Gruppe, die sich im Rahmen des ökologischen Zustands für einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bei einem Klassenwechsel ausspricht,[1021] erteilte das Gericht mit Blick auf einen Grundwasserkörper eine

---

[1015] *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (23, Rn. 69).

[1016] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (75). Eine andere Ansicht vertritt hingegen *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (133), die die Status-quo-Theorie durch das Urteil des EuGH „gestützt" ansieht.

[1017] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (374).

[1018] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (374 ff.).

[1019] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375 ff.).

[1020] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375).

[1021] S. hierzu auch Kapitel 3.4.1.2 und Fußnote 859.

Absage.[1022] Allerdings ließ das VG Cottbus in seiner Urteilsbegründung offen, ob bereits jede negative Veränderung oder erst eine erhebliche negative Veränderung des Zustands einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot darstellt.[1023] Hilfsweise wird darauf hingewiesen, dass jedenfalls die Grundwasserabsenkung auf den mengenmäßigen Zustand nicht unerhebliche Auswirkungen hätte.[1024]

Die Grundwasserentnahme bedeute zum einen eine Verschlechterung des mengenmäßigen Zustands, da eine vorübergehende Störung des Gleichgewichts von Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung entstehe.[1025] Zum anderen würde der Wiederanstieg des Grundwassers im anschließenden Sanierungsbergbau eine Verschlechterung des chemischen Zustands herbeiführen.[1026] Würde nicht der Auffassung der Status-quo-Theorie gefolgt, könnten Wasserkörper der niedrigsten Klasse schutzlos weiter verschlechtert werden.[1027] Das Argument, dass Anhang V WRRL bei Anwendung der Status-quo-Theorie gegenstandslos sei, wurde mit dem Hinweis auf die Relevanz des Anhangs V für die Gewässerüberwachung nach Art. 8 WRRL entkräftet.[1028] Daneben stellte das Gericht auch einen Verstoß gegen das Trendumkehrgebot fest, indem durch die weiter absinkende Grundwasserqualität das Bewirtschaftungsziel des § 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG nicht erreicht würde und auch langfristig nicht mit einer Trendumkehr zu rechnen sei.[1029]

Des Weiteren liege keine rechtswirksame Festlegung abweichender Bewirtschaftungsziele im Sinne des § 30 WHG vor, der zudem nur für das Verbesserungsgebot gelte und weitere Verschlechterungen und Verstöße gegen das Trendumkehrgebot nicht legitimiere.[1030] Diese Prüfung ließ das VG Cottbus allerdings im Ergebnis offen, da eine wirksame Ausnahme nach

[1022] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375f.).
[1023] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375).
[1024] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375 m.w.N.).
[1025] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375).
[1026] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375).
[1027] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (375f.).
[1028] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376).
[1029] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376).
[1030] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376).

§ 47 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG vorliege und einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot rechtfertige.[1031]

Das VG Cottbus schloss sich erstmals ausdrücklich der Status-quo-Theorie an und wies damit dem Verschlechterungsverbot eine eigenständige Funktion zu. In der Literatur[1032] wird die Auffassung vertreten, dass das Gericht – trotz Heranziehung der Status-quo-Theorie – auch einen Verstoß gegen das Verbesserungsgebot prüfte und bejahte. Da sich der Grundwasserkörper in diesem Fall bereits in einem schlechten Zustand befand,[1033] wäre die Prüfung des Verbesserungsgebots nicht notwendig gewesen, da nach Auffassung der Status-quo-Theorie bei einer weiteren Verschlechterung innerhalb dieser Klasse ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vorliegen würde.[1034]

Hier ist allerdings davon auszugehen, dass das Gericht Verstöße gegen andere Bewirtschaftungsziele hilfsweise prüft. Bevor es auch einen Verstoß gegen das Verbesserungsgebot bejahte, stellte das VG Cottbus dies auch für das Trendumkehrgebot fest.[1035] Zudem wurde ein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot auch deswegen aufgeführt, weil das Gericht die Einwände der Beigeladenen prüfte, wonach weniger strenge Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG festgelegt worden seien.[1036] Dass dies für die Bejahung des Verschlechterungsverbots irrelevant ist, da Ausnahmen hiervon nur nach § 31 WHG möglich sind, stellte das VG Cottbus schon zu Beginn der Prüfung weniger strenger Bewirtschaftungsziele fest.[1037]

Daneben wird in der Urteilsbegründung des Gerichts deutlich, dass ein Erheblichkeitskriterium nicht ausgeschlossen wird. Vielmehr lässt das VG

1031 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377 ff.). S. hierzu auch *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012.

1032 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79, Fußnote 87); *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (344), der insofern noch gerichtlichen Klärungsbedarf zur Rechtsnatur der anderen Bewirtschaftungsziele sieht.

1033 S. hierzu *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 4, die diesen Umstand besonders hervorhebt.

1034 *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79).

1035 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376). Kritisch hierzu *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (79), der darauf hinweist, dass sich diese Prüfung bei Anwendung der Status-quo-Theorie erübrigen würde und das Gericht daher nicht konsequent daran festhalte.

1036 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376f.).

1037 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (376).

Cottbus diese Entscheidung offen, weist aber auch darauf hin, dass aufgrund der entnommenen Grundwassermenge eine nicht unerhebliche mengenmäßige Verschlechterung angenommen werden könnte. Das Gericht lehnte es daher nicht ab, die Intensität einer Verschlechterung von einer Relevanzschwelle im Sinne einer Erheblichkeit abhängig zu machen.[1038]

3.4.4.6 Steinkohle-Kraftwerk Moorburg

Das OVG Hamburg setzte sich in seinem Urteil[1039] vom 18.1.2013 ausdrücklich mit der Auslegung des Verschlechterungsbegriffs und der Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 WHG auseinander. Dabei sprach sich das Gericht gegen die Anwendung der Stufen-Theorie und für eine Relevanzschwelle aus.[1040] In der Sache ging es unter anderem um die geplante Durchlaufkühlung (Entnahme und Wiedereinleitung von Elbwasser) für ein noch im Bau befindliches Steinkohle-Kraftwerk in Moorburg.[1041] Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot für einen künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörper gemäß § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG wurde bejaht und eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG verneint, sodass die wasserrechtliche Erlaubnis insoweit aufgehoben wurde.[1042]

Nachdem das OVG Hamburg die unmittelbare Geltung des Verschlechterungsverbots feststellte,[1043] widmete es sich der Klärung des Verschlechterungsbegriffs. Hierzu wurde insbesondere der Wortlaut des § 3 Nr. 8 WHG herangezogen, der im Gegensatz zu Art. 2 Nr. 21 WRRL den „Gewässerzustand" anders definiere.[1044] Die Regelung des § 3 Nr. 8 WHG würde auf die Gewässereigenschaften und nicht auf deren Zustandsklassen Bezug nehmen.[1045] Daneben würden auch systematische und teleologische Gründe ge-

---

[1038] So auch *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345).

[1039] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (357 ff.); NuR 2013, 727 (727 ff.).

[1040] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (737). Der Auffassung des OVG Hamburg zustimmend: *Franzius*, NordÖR 2014, 1 (3, 9). Andere Ansicht: *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (73).

[1041] Zur Genehmigungsgeschichte des betroffenen Kohlekraftwerks Moorburg s. *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (15).

[1042] S. hierzu Kapitel 5.2.3.3.1.

[1043] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (734 ff.). S. hierzu auch Kapitel 3.3.

[1044] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738).

[1045] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738). Die Problematik dieser Vorschrift wurde unter anderem bereits in Kapitel 2.2.1 und 2.2.2.1 dargestellt.

gen die Anwendung der Stufen-Theorie sprechen.[1046] Die Heranziehung der Stufen-Theorie wurde vor allem mit dem systematischen Zusammenhang zwischen § 27 WHG und § 23 Abs. 1 WHG in Verbindung mit den Vorgaben der Oberflächengewässerverordnung begründet.[1047] Es sei zwar zutreffend, dass sich der Verschlechterungsbegriff an den normativen Qualitätskriterien orientiere, dies dürfe sich aber nicht auf einen Zustandsklassenwechsel beschränken.[1048] Dass sich das Verbesserungsgebot im Rahmen der Zielvorstellung auf die Zustandsklassen beziehe, sei sachgerecht und bedürfe auch einer normativen Einordnung.[1049] Auch teleologische Einwände würden gegen die Stufen-Theorie sprechen, da diese nicht der Zielsetzung des Gesetzes genüge, wonach das Verschlechterungsverbot sowohl den Status quo eines Gewässers erhalten sollte als auch die Zielerreichung eines guten Zustands zu unterstützen.[1050] Jede negative Veränderung des Status quo würde damit die Zielerreichung zusätzlich erschweren und das Verschlechterungsverbot sei damit unmittelbare Voraussetzung derselben.[1051] Käme es für das Verschlechterungsverbot auf den Zustandsklassenwechsel an, würde dessen Anwendungsbereich wesentlich eingeschränkt.[1052] Zudem würden Gewässer der niedrigsten Zustandsklassen ungehindert verschlechtert und Gewässer höherer Klassen aufgefüllt werden können.[1053] Das OVG Hamburg wies an dieser Stelle darauf hin, dass insofern aktuell gute Parameter innerhalb der Klassengrenzen straflos verschlechtert werden könnten.[1054] Das bedeutet, dass das Gericht auch ganz geringfügige negative Veränderungen der Parameter als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot versteht, obwohl eine Verrechnung auf der Ebene der Parameter legitim ist.

Dennoch nahm das Gericht eine Einschränkung in Form einer Relevanzschwelle vor, die geringfügige Verschlechterungen unberücksichtigt lassen sollte. Dies sei allerdings nicht mit der in der Literatur vertretenen Auffassung einer Erheblichkeitsschwelle gleichzusetzen. Diese Erheblichkeitsschwelle sei das Ergebnis einer Abwägung zwischen den nachteiligen Aus-

---

[1046] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738 ff.).
[1047] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738).
[1048] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738).
[1049] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (738).
[1050] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).
[1051] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).
[1052] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).
[1053] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).
[1054] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).

wirkungen auf das Gewässer mit wasserwirtschaftlichen Interessen. Eine solche Abwägungsentscheidung sei weder im Verschlechterungsverbot angelegt noch würde eine besondere Schwere im Sinne einer Erheblichkeit der Verschlechterung gesetzlich gefordert. Das Verschlechterungsverbot sei maßnahmenbezogen und wirke unmittelbar. Sofern gegenläufige Interessen zu berücksichtigen seien, wäre dies erst im Rahmen der §§ 30 und 31 WHG erforderlich.[1055]

Allerdings wären Relevanzschwellen aufgrund des fachlichen Bewertungsspielraums bei einer Verschlechterung nicht ausgeschlossen, sofern sie eben nicht im Rahmen einer Abwägung kreiert würden.[1056] Ausschlaggebend für die Beurteilung einer Verschlechterung sei, „ob die Auswirkungen der erlaubten Gewässerbenutzung zu einer Verschlechterung eines Gewässers insgesamt führen und eine in der Vorschrift selbst angelegte Relevanzschwelle überschreiten" würden, die auch „nicht im Zuge seiner natürlichen Eigendynamik bewältigt werden" könnte.[1057] Insofern unterliege die Bejahung des Verschlechterungsverbots zwei Voraussetzungen: Erste Voraussetzung sei, dass es sich um eine Verschlechterung des Wasserkörpers insgesamt handeln würde, dies ergebe sich schon aus § 3 Nr. 8 und 6 WHG. [1058] Als zweite Voraussetzung müssten diese Auswirkungen die Relevanzschwelle des § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG überschreiten.[1059] Für die Prüfung des Verschlechterungsverbots sei davon auszugehen, dass ebenfalls die Qualitätskomponenten maßgeblich sein sollen, die für die Bewertung und Einstufung des Zustands von Gewässern heranzuziehen wären.[1060] Ob die Auswirkungen auf Einzelkomponenten der Qualitätskomponenten die Relevanzschwelle überschreiten würden, sei im Einzelfall zu entscheiden.[1061] Lokal begrenzte Auswirkungen würden die Relevanzschwelle nur dann passieren, wenn sie sich auf den gesamten Wasserkörper auswirkten.[1062] Geringfügige Verschlechterungen, die von der natürlichen Eigendynamik des

[1055] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).
[1056] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739f.).
[1057] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).
[1058] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).
[1059] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).
[1060] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).
[1061] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).
[1062] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).

Wasserkörpers ausgeglichen werden könnten, und Bagatellfälle würden ebenfalls unterhalb der Relevanzschwelle liegen.[1063]

Es lässt sich festhalten, dass das OVG Hamburg seine Überlegungen auf den Wortlaut der Vorschrift sowie systematische und teleologische Argumente stützte. Maßgeblich für eine Verschlechterung des ökologischen Zustands (oder wie in diesem Fall, des ökologischen Potenzials) sollen die Qualitätskomponenten sein. Eine Erheblichkeitsschwelle lehnte das Gericht ab und zog eine in der Vorschrift selbst angelegte und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitete Relevanzschwelle heran. Diese Relevanzschwelle gilt dann als überschritten, wenn eine Gesamtbetrachtung des Wasserkörpers ergibt, dass die negativen Auswirkungen auf die Qualitätskomponenten weder im Bagatellbereich noch durch die natürliche Eigendynamik des Wasserkörpers selbst ausgeglichen werden können. Im vorliegenden Fall bejahte das Gericht sodann eine Verschlechterung und prüfte eine mögliche Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG.[1064] Danach würden die Auswirkungen auf die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten, insbesondere der Einzelkomponente Sauerstoff,[1065] die Relevanzschwelle überschreiten.[1066] Diese Prognose könne mit der erforderlichen Sicherheit gestellt werden.[1067]

Problematisch an der Auffassung des OVG Hamburg ist, dass die Ermittlungsmethoden der Qualitätskomponenten bislang nicht hinreichend standardisiert sind.[1068] Insbesondere die Anhänger der Stufen-Theorie kritisieren diese Entscheidung.[1069] Durch das Prüfen einer Zielgefährdung mithilfe der Qualitätskomponenten würde der umfassende Bewirtschaftungsansatz, in dem die Gebote und Verbote des Art. 4 WRRL zu sehen sind, verkannt.[1070]

[1063] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).

[1064] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (742 ff.).

[1065] Im Übrigen gilt auch im Zuge der neuen Oberflächengewässerverordnung von 2016 sowohl für die Urteilsbegründung des OVG Hamburg als auch die Aussagen dieses Kapitels und die sich hierauf beziehenden Aussagen anderer Kapitel dieser Arbeit nichts anderes.

[1066] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).

[1067] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (740).

[1068] *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (16).

[1069] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (74f., 77); *Munk*, WuA 2013, 43 (46); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (69 ff.); *Breuer*, NuR 2007, 503 (507).

[1070] *Munk*, WuA 2013, 43 (46); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (79).

Zweifelhaft sei außerdem das Abstellen des OVG Hamburg auf einzelne Qualitätskomponenten.[1071] Wie bereits in Kapitel 3.4.1.2 dargestellt, wird im Zusammenhang mit der Stufen-Theorie stets auf das Ergebnis der Gesamtbewertung aller Qualitätskomponenten abgestellt und nicht auf deren einzelne Werte.[1072] Das OVG Hamburg zog in seiner Entscheidung die Einzelkomponente „Sauerstoffhaushalt" der Komponentengruppe „allgemeine physikalisch-chemische Komponenten", die unter anderem für die Einstufung der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten verantwortlich sind, heran.[1073] Richtig ist, dass für die Bestimmung des ökologischen Zustands oder Potenzials die biologische Qualitätskomponente ausschlaggebend sein soll und jede negative Veränderung der Sauerstoffbilanz nicht immer entscheidend für die Einstufung des Zustands des Gewässers ist.[1074] Diese werden gegebenenfalls nur unterstützend herangezogen.

Diese Argumentation berücksichtigt allerdings nicht die weiteren Ausführungen der Urteilsbegründung. Danach ging das OVG Hamburg in diesem Einzelfall von einer Überschreitung der maßgeblichen Relevanzschwelle hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf den Sauerstoff aus.[1075] Bei den konkreten Umständen dieses Einzelfalls spielte es dabei auch eine wichtige Rolle, dass die Verschlechterungswirkungen gerade solche Qualitätskomponenten betrafen, die ohnehin schon als problematisch und instabil eingestuft wurden und deshalb auf bestimmte Zusatzwirkungen besonders empfindlich reagieren könnten.[1076] Für die betreffenden Wasserkörper wurden bereits im Vorfeld „periodisch prekäre" Sauerstoffverhältnisse festgestellt, sodass eine weitere signifikante Verschlechterung des Sauerstoffhaushalts auch Auswirkungen auf die biologischen Qualitätskomponenten (insbesondere Fischfauna und die Durchgängigkeit für Fische) hätte.[1077]

Daraus folgt, dass in diesem Fall eine Verschlechterung aufgrund der konkreten Umstände einer Einzelkomponente der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten bejaht wurde. Daneben konnten Maß-

---

[1071] *Munk*, WuA 2013, 43 (46); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (72).

[1072] S. auch Fußnote 809.

[1073] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

[1074] *Munk*, WuA 2013, 43 (46); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (74f.).

[1075] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

[1076] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

[1077] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

nahmen zur mechanischen Sauerstoffanreicherung diese Effekte zwar vermindern, aber nicht ausgleichen, sodass die verbleibenden Auswirkungen immer noch die Relevanzschwelle übersteigen würden.[1078] Die Auswirkungen einer Verschlechterung dieser einzelnen Qualitätskomponente der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten wären in diesem Fall derart massiv gewesen, dass es auch zur Verschlechterung biologischer Qualitätskomponenten gekommen wäre.[1079]

Unklar ist, warum das OVG Hamburg zwar in seiner Urteilsbegründung die Qualitätskomponenten heranzieht, zur Auslegung des Verschlechterungsbegriffs aber bereits auf die Änderung von Parametern verweist.[1080] Insofern würde bereits jede nachteilige Veränderung eines Gewässers das Verschlechterungsverbot auslösen. Dennoch schränkte das Gericht diese Auffassung durch eine Relevanzschwelle ein. Zugleich sollten so genannte Bagatellfälle diese Schwelle regelmäßig nicht überschreiten. Da auf der Ebene der Parameter Verrechnungen möglich sind und es sich bei Änderungen der Parameter um solche Fälle handeln wird, die von der natürlichen Eigendynamik des Wasserkörpers ausgeglichen werden können, wird es sich hierbei um Bagatellfälle handeln. Veränderungen der Parameter würden sich entweder neutral auf den Gewässerzustand auswirken oder noch unterhalb der Relevanzschwelle liegen. Dies würde sich auch insofern mit der Auffassung des OVG Hamburgs decken, nach der für die Bestimmung des Verschlechterungsverbots die Qualitätskomponenten herangezogen werden sollen, auf deren Ebene nicht verrechnet werden darf. Dennoch kann es aufgrund der Einzelfallbetrachtung möglich sein, dass die Auswirkungen auf einen Parameter derart erheblich sind, dass dies zur Änderung der Qualitätskomponente führt. Insbesondere kann sich dies aus Summationseffekten ergeben. Ob diese Änderung sodann oberhalb der Relevanzschwelle liegt, ist dabei stets im Einzelfall zu entscheiden.

Daneben wird von Vertretern der Stufen-Theorie die Herleitung des Gerichts zugunsten einer Auslegung nach der Status-quo-Theorie problematisiert. Da das OVG Hamburg in Abgrenzung zu Art. 2 Nr. 21 WRRL in § 3 Nr. 8 WHG keine Anknüpfung an Zustandsklassen erkennen will, würde

[1078] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).
[1079] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).
[1080] S. hierzu *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739).

damit ein nationales Verständnis des Verschlechterungsbegriffs kreiert.[1081] Allerdings würde die Definiton des Gewässerzustands in § 3 Nr. 8 WHG unter Verweis auf den ökologischen, chemischen und mengenmäßigen Zustand oder das hier in Rede stehende ökologische Potenzial denselben Inhalten wie Art. 2 Nr. 21 und 26 WRRL entsprechen.[1082] Des Weiteren würde die im Rahmen des § 23 Abs. 1 Nr. 2 WHG erlassene Oberflächengewässerverordnung die Regelungen des Anhang V WRRL in das nationale Recht übertragen und damit die für das Verschlechterungsverbot relevanten Bewertungsmaßstäbe übernehmen.[1083] Insofern hätte der nationale Gesetzgeber kein gesondertes Verschlechterungsverbot regeln wollen.[1084] Sowohl die Kritik an der Bewertung einzelner Qualitätskomponenten als auch die verkannte Herleitung der Status-quo-Theorie sind „klassische" Gegenargumente der Stufen-Theorie.

Festzustellen ist, dass das OVG Hamburg eine pauschale Regelung ablehnt, nach der die negative Veränderung einer Qualitätskomponente generell gegen das Verschlechterungsverbot verstößt. Die aus Verhältnismäßigkeitsgründen resultierende Relevanzschwelle ergibt sich dabei aus der Gesamtbetrachtung des Wasserkörpers und nicht einzelner lokaler Bereiche. Jedenfalls muss immer im Einzelfall entschieden werden, ob die Relevanzschwelle überschritten wird oder es sich um unbeachtliche Bagatellfälle handelt.

Wird eine solche Vorgehensweise auf die oben beschriebene Erheblichkeitsprüfung übertragen, ergeben sich für diese Modifizierungen. Damit ist eine negative Veränderung nicht erst dann erheblich, wenn sich, zum Bespiel für den ökologischen Zustand eines Oberflächengewässers, ein Klassenwechsel vollzieht. Die Ausrichtung an Qualitätskomponenten erbringe den Nachweis erheblich nachteiliger Veränderungen unabhängig vom Klassenwechsel.[1085] Darin werde deutlich, dass ein Relevanz- oder Erheblichkeitsmaßstab

---

[1081] *Munk*, WuA 2013, 43 (44); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (69f.); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (73, 77).

[1082] *Munk*, WuA 2013, 43 (45); *ders.*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (70).

[1083] *Munk*, WuA 2013, 43 (45).

[1084] *Munk*, WuA 2013, 43 (45f.); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (73), der zugleich auf die vom Gesetzgeber verfolgte 1:1-Umsetzung verweist und auch die Schutzverstärkungsklausel nach Art. 194 AEUV nicht Ziel gewesen sei. Daher wären die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes stets richtlinienkonform auszulegen. Der Auffassung der Gerichts hingegen zustimmend: *Franzius*, NordÖR 2014, 1 (9).

[1085] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345).

notwendig sei und nicht bereits jede negative Veränderung und anderenfalls erst der Klassenwechsel berücksichtigt werden sollte.[1086] Ein solches Relevanz- oder Erheblichkeitskriterium passe zudem zur funktionalen Sichtweise des Verschlechterungsverbots, das das übergeordnete Ziel der Wasserrahmenrichtlinie unterstützen soll.[1087] Würden also die Qualitätskomponenten herangezogen, um eine Verschlechterung zu bestimmen, handele es sich solchermaßen um eine Operationalisierung der Erheblichkeitsprüfung, bei der auch erst dann eine Verschlechterung vorliegen soll, wenn die Zielerreichung nicht gewährleistet oder erschwert würde.[1088] Daneben sei eine solche Heranziehung der Qualitätskomponenten praktikabel und vollzugsfähig, da die Auswirkungen auf die Qualitätskomponenten schon im Zulassungsverfahren geprüft werden.[1089] Für den chemischen Zustand der Oberflächengewässer sowie den chemischen und mengenmäßigen Zustand des Grundwassers müssten solche Prüfungsmaßstäbe allerdings noch entwickelt werden.[1090]

3.4.4.7 Wasserkraftanlage am Rurdorfer Wehr bei Linnich

Im Fall vor dem VG Aachen ging es um die Ablehnung einer beantragten Bewilligung zur Aufstauung der Rur und damit verbundenen Entnahmen und Wiedereinleitungen des Wassers zum Betrieb einer stromerzeugenden Wasserkraftanlage.[1091] Der Antrag wurde mit Verweis auf die besondere gewässerökologische Bedeutung als Zielartengewässer für Wanderfische und den unvermeidbaren Verlusten und Beeinträchtigungen durch die geplante Gewässerbenutzung abgelehnt.[1092] Mit Urteil[1093] vom 15.2.2013 entschied das VG Aachen, dass eine erneute Prüfung des Bewilligungsantrags zu erfolgen hat.[1094]

In seiner Urteilsbegründung führte das VG Aachen aus, dass für ein künstliches oder erheblich verändertes Gewässer nach § 28 WHG das Verschlech-

---

[1086] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345).
[1087] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345).
[1088] So auch die Argumentation des *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (364).
[1089] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345).
[1090] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345f.), *ders.*, NuR 2008, 147 (149f.).
[1091] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (223).
[1092] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, BeckRS 2013, 48016 (Volltext), Rn. 8.
[1093] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (222 ff.).
[1094] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (223f.).

terungsverbot nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG gelte.[1095] Das Gericht schloss sich in seinen weiteren Erläuterungen der Status-quo-Theorie an, wonach „jede relevante Veränderung, die sich negativ auf das Potenzial des Gewässers auswirkt", vom Verschlechterungsverbot erfasst werde.[1096] Das VG Aachen differenzierte zwischen natürlichen Oberflächenwasserkörpern und künstlichen oder erheblich veränderten Oberflächenwasserkörpern. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass der Stufen-Theorie für Wasserkörper nach § 28 WHG insoweit nicht gefolgt werden könne und für diese Gewässer jegliche weitere Verschlechterung zu vermeiden sei, da für diese Gewässerkategorie aufgrund des ökologischen Potenzials ein wesentlich weniger anspruchsvolles Bewirtschaftungsziel bestehe.[1097] Zudem sei das Verschlechterungsverbot einzelfallbezogen zu prüfen.[1098]

Das VG Aachen hat sich in seinem Urteil der Status-quo-Theorie angeschlossen. Zwar bejahte es diese ausdrücklich im Hinblick auf künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper, ließ aber offen, ob dies letztlich nicht auch für natürliche Oberflächenwasserkörper gelten könne. Vielmehr wird eine entsprechende Prüfung für diese nicht weiterverfolgt. Interessant ist, dass das VG Aachen zwar „jede weitere Verschlechterung" des ökologischen Potenzials als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot ansah, dies aber im Vorfeld unter einen Relevanzvorbehalt stellte.[1099] Damit schloss sich das VG Aachen in seiner Begründung dem OVG Bremen an.[1100] Insofern ist davon auszugehen, dass auch hier erst bei Überschreitung einer Relevanzschwelle von einer Verschlechterung im Sinne des Verschlechterungsverbots gesprochen werden kann. Weiterführende Aussagen dazu traf das Gericht allerdings auch hier nicht.

3.4.5 Zwischenbewertung

In diesem Kapitel wird deutlich, dass weder die Stufen-Theorie noch die Status-quo-Theorie in ihrer „reinen" Form geeignet sind, um den Verschlechterungsbegriff korrekt auszulegen. Es zeigt sich, dass auch Meinun-

---

[1095] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (224f.).

[1096] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (225).

[1097] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (224f.).

[1098] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (225).

[1099] *VG Aachen*, Urteil vom 15.2.2013 – 7 K 1970/09, ZfW 2013, 222 (225), das „jede relevante Verschlechterung, die sich negativ auf das Potenzial" auswirkt als Klärung des Verschlechterungsbegriffs vorwegstellte.

[1100] S. hierzu Kapitel 3.4.4.3.

gen in der Literatur und Auffassungen bisher ergangener Entscheidungen der Rechtsprechung für eine vermittelnde Theorie sprechen.

3.4.5.1 Ablehnung der Stufen und Status-quo-Theorie

Bevor in diesem Kapitel sowohl die Stufen- als auch die Status-quo-Theorie abgelehnt werden, wird deren Kern und maßgeblichen Unterschiede innerhalb der einzelnen Auslegungsmethoden noch einmal kurz angerissen. Bezüglich der einzelnen Argumentationen wird auf die Kapitel 3.4.1.2 und 3.4.2.2 verwiesen.

Mit der *Stufen-Theorie* wird vor allem eine praktikable und vollzugstaugliche Auffassung vertreten. Eine Besonderheit dieser Theorie ist, dass das Verschlechterungsverbot lediglich den guten Zustand eines Gewässers erhalten würde und damit als Erhaltungsgebot fungiere. Deshalb würde es auch rein deklaratorisch im Erhaltungsgebot wiedergegeben. Einer Funktion unterhalb dieser Klasse würde das Verschlechterungsverbot somit nicht mehr nachkommen. Zwar sind sich die Vertreter der Stufen-Theorie einig, dass eine Verschlechterung, aufgrund des normativen Zusammenhangs mit Anhang V WRRL, erst bei einem negativen Klassenwechsel vorliege, dies solle dann allerdings nicht gegen das Verschlechterungsverbot (sondern vielmehr gegen das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot sowie das Trendumkehrgebot oder bestehende Umweltqualitätsnormen) verstoßen. Dass eine Anwendung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie entbehrlich ist, wird durch die Heranziehung anderer Instrumente versucht nachzuweisen. Die Vertreter der Stufen-Theorie betonen insofern das Zusammenspiel der verschiedenen Umweltziele.

Die Begründung der Stufen-Theorie stützt sich unter anderem stark auf das Wortlautargument und zieht den normativen Zusammenhang zwischen der Ermittlung, Bewertung und anschließenden Einstufung des Gewässerzustands mithilfe des Bewertungssystems in Anhang V WRRL heran. Veränderungen innerhalb dieser Klassengrenzen würden sich nicht auf die Einstufung auswirken, sodass für das Verschlechterungsverbot nichts Anderes gelten könne. Relevanzschwellen werden abgelehnt, da sie den Ansätzen der Stufen-Theorie nicht entsprechen.

Daneben wird, im Rahmen systematischer Erwägungen, das gesamtplanerische ganzheitliche Konzept der Wasserrahmenrichtlinie hervorgehoben. Ein umgekehrtes Regel-Ausnahme-Verhältnis widerspreche dieser Regelungs-

systematik. Nach der Status-quo-Theorie unterliege jede gewässererhebliche Tätigkeit einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL (§ 31 Abs. 2 WHG).

Im Zuge der Auffüllungsproblematik wird insbesondere das Verbesserungsgebot angeführt. Gerade im Rahmen des Verbesserungsgebots könnten Schutz und Nutzen der Gewässer in Balance gebracht werden. Die Befürchtung, Wasserkörper in der niedrigsten Zustandsklasse könnten beliebig verschlechtert werden, seien insofern unbegründet, als die Erreichung des guten Zustands nicht ausgeschlossen werden dürfe. Auffüllungen innerhalb der Klassen gehörten zum Planungsspielraum. Während Oberflächenwasserkörper im Rahmen ihres fünfstufigen ökologischen Zustands über genug Sensitivität verfügten, würde der chemische Zustand auch durch Umweltqualitätsnormen hinreichend geschützt. Für Grundwasserkörper würde zudem das Gebot der Trendumkehr ein weiteres Schutzinstrument darstellen. Auch andere europarechtliche Bestimmungen würden Verschlechterungen begrenzen, aber nicht ausschließen.

Nicht zuletzt würden Sinn und Zweck, mithin Effektivitäts- und Praktikabilitätsgründe sowie die Anwendung in anderen Mitgliedstaaten und die Äußerungen der CIS-Gruppe, für eine solche Auffassung sprechen.

Anhänger der *Status-quo-Theorie* wollen den Begriff der Verschlechterung weit verstehen und damit den Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots vergrößern, um jede geringfügige nachteilige Veränderung als auslösendes Moment zu verstehen.

Bezüglich des Wortlauts wird darauf hingewiesen, dass sowohl der Verschlechterungs- als auch der Zustandsbegriff aufgrund der inkonsistenten und unterschiedlichen Verwendung in der Wasserrahmenrichtlinie, beiden Theorien offen wäre.

Hinsichtlich systematischer Erwägungen würde das Regel-Ausnahme-Verhältnis aufgrund des Bezugspunktes einer Verschlechterung (den gesamten Wasserkörper) gewahrt.

Auch die Argumentation der Stufen-Theorie, die das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente (Erhaltungs- und Verbesserungsgebot sowie Trendumkehrgebot) hervorhebt, wird entkräftet und in Frage gestellt. Insbesondere wird die Gleichstellung des Verschlechterungsverbots mit dem Erhaltungs- und Verbesserungsgebot kritisiert. Vielmehr müsse das Verschlechterungsverbot schon vorher ansetzen und jeden vorfindlichen und erreichten Zustand bewahren. Nur so könnten auch Gewässer in den nied-

rigsten Zustandsklassen nicht weiter ungehindert verschlechtert werden. Dies würde auch die Zielerreichung eines guten Zustands und mithin das Verbesserungsgebot unterstützen und nicht noch zusätzlich erschweren, wenn der Abstand zwischen dem Ziel und dem Status quo legitim vergrößert werden könne. Gleichzeitig steht dies auch einer Auffüllung innerhalb der Klassen entgegen. Auch das Trendumkehrgebot könne die Funktion des Verschlechterungsverbots nicht ersetzen. Dem Verschlechterungsverbot wird damit eine eigenständige Funktion zugesprochen, nach der der jeweilige Gewässerzustand zu bewahren und sicherzustellen sei.

Dies ergebe sich auch aus historischen Gründen im Zusammenhang mit der Vorgeschichte zur Wasserrahmenrichtlinie. Diesbezüglich wird darauf hingewiesen, dass die Wasserrahmenrichtlinie eine Weiterentwicklung gewässerschützender Grundsätze sei. Danach seien Gewässerzustände bislang stets zu verbessern, zu erhalten und vor Verschlechterungen zu schützen gewesen. Dass eine Verschlechterung erst mit einem Wechsel der Zustandsklasse vorliegen solle und so aufgefüllt werden könnten, sei mit diesen Grundsätzen unvereinbar.

Auch eine Berücksichtigung von Sinn und Zweck ergebe ein solches Verständnis. Danach würde nur eine strenge Handhabung und damit ein weiter Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots das übergeordnete Ziel eines guten Zustands am effektivsten herbeiführen können. Zudem würde sich auch aus den historischen Gründen der Vorgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie und deren Zielsetzungen in Art. 1 lit. a und lit. d WRRL ergeben, dass der jeweilige Gewässerzustand zu erhalten und zu verbessern sei. Hierzu wäre der Status quo durch das Verschlechterungsverbot stets zu schützen.

Letztlich wären auch die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung im Sinne der Status-quo-Theorie auszulegen.[1101] Der Wortlaut der Regelungen würde keine zwingenden Rückschlüsse zulassen, vielmehr wäre auch das Wasserhaushaltsgesetz aufgrund seiner letztlich uneinheitlichen Begriffsverwendung sowohl dem Ansatz der Stufen-Theorie als auch der Status-quo-Theorie zugänglich.[1102] Das Wasserhaushaltsgesetz wäre jedenfalls beiden Theorien offen

[1101] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 378f.

[1102] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 348f., zugleich vertiefend hierzu *dies.*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 339 ff.

gewesen und hätte aufgrund der 1:1-Umsetzung den Willen bekundet, diese Vorschriften in einem europarechtlichen Sinne zu erfassen.[1103]

Nach alldem und den näheren Darstellungen in den Kapiteln 3.4.1 und 3.4.2 zeigt sich, dass das Verschlechterungsverbot auch nicht im Wege der Auslegung abschließend geklärt werden kann. Letztlich führen die vier Auslegungsmethoden zu keinem einheitlichen Ergebnis. Sowohl die Stufen-Theorie als auch die Status-quo-Theorie können starke Argumente für deren Anwendung vorweisen. Während sich die Stufen-Theorie eines engen Anwendungsbereichs bedient und einen praktikableren Vollzug des Verschlechterungsverbots ermöglicht, indem auf das Zusammenspiel der verschiedenen Umweltziele und die damit verbundenen bereits vorhandenen Instrumente abgestellt wird, würde das übergeordnete Ziel, einen guten Zustand bis zum 22.12.2015 zu erreichen, durch die Status-quo-Theorie besser gefördert.

Während die Anhänger der Stufen-Theorie das Wortlautargument für sich vereinnahmen wollen und auf den normativen Zusammenhang zwischen dem Verschlechterungsverbot und den Definitionen der jeweiligen Zustände (Art. 2 Nr. 21, 22, 23, 25, 28 WRRL) durch Verweis auf Anhang V WRRL begründen, lehnen die Vertreter der Status-quo-Theorie eine eindeutige Zuordnung aufgrund des Wortlauts ab, verweisen aber gleichzeitig darauf, dass die wörtliche Auslegung dem Verständnis der Status-quo-Theorie auch nicht entgegenstehe. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Art. 4 Abs. 1 lit. a i) sowie lit. b i) WRRL und damit die unionsrechtliche Vorschrift des Verschlechterungsverbots keinen Verweis auf Anhang V enthält und lediglich von einer „Verschlechterung des Zustands“ spricht. Erst die Vorgaben zum Verbesserungsgebot in lit. a ii) und lit. b ii) verweisen explizit auf Anhang V. Dies könnte auch so verstanden werden, dass erst zur Beurteilung des Verbesserungsgebots und im Rahmen der Bestandsaufnahme entsprechende Klassengrenzen nach Anhang V notwendig waren, um diese normativ zu konkretisieren. Ob sich das Verschlechterungsverbot ebenfalls an diesen Grenzen ausrichten soll und dies über einen Verweis auf die Definitionsvorschriften herbeizuführen ist, bleibt offen, zumal dieses Definitionskapitel den Verschlechterungsbegriff offensichtlich an keiner Stelle einheitlich erklären will. Warum für das Verschlechterungsverbot aber nichts Anderes gelten könne als für das Verbesserungsgebot und sich damit auch an den

[1103] *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 377.

Klassengrenzen orientieren müsse, wird nicht weiter begründet.[1104] Eine solche Auffassung folgt eher noch aus der Annahme, dass dem Verschlechterungsverbot keine eigenständige Funktion zukommen würde. Das dem nicht so ist, wird an anderer Stelle noch gesondert ausgeführt und auch von den bisherigen Entscheidungen der Rechtsprechung wiederholt bestätigt.

Die im Richtlinientext enthaltenen weiteren Vorschriften im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 7 2. Spiegelstrich, Abs. 7 lit. a, Abs. 4 und Abs. 5 WRRL) können abermals sowohl für als auch gegen eine der beiden Theorien sprechen. Auch der Rückgriff auf andere Amtssprachen lässt keine einheitliche Auslegung zu, da auch hier lediglich Argumente der einen Theorie bestärkt und Argumente der anderen entkräftet werden können.

Auch systematische Gründe können sowohl für als auch gegen eine der beiden Theorien aufgeführt werden. Wichtigster Unterschied ist, ob dem Verschlechterungsverbot hierzu eine eigenständige Funktion eingeräumt wird oder nicht. Während Vertreter der Stufen-Theorie das Verschlechterungsverbot als überwiegend redundant ansehen, weil die Nachteile der Stufen-Theorie durch das Erhaltungs- und Verbesserungsgebot sowie Trendumkehrgebot ausreichend ausgeglichen würden, wollen Anhänger der Status-quo-Theorie dem Verschlechterungsverbot gerade nicht durch die anderen Umweltziele abhelfen und diesem eine eigenständige Funktion zusprechen.

Ungelöst bleibt daher unter Anwendung der Stufen-Theorie die Auffüllungsproblematik. Aufgrund des one-out-all-out-Prinzips ist die Bewertung einer Einzelkomponente ausschlaggebend für die Einstufung eines Wasserkörpers. Wegen der herausragenden Bedeutung der biologischen Qualitätskomponenten, die maßgebend für die Einstufung des ökologischen Zustands sind, ist die schlechteste Bewertung einer dieser biologischen Einzelkomponenten entscheidend. Wird also ein Gewässer aufgrund des mäßigen Ergebnisses für die Fischfauna ökologisch in den mäßigen Zustand eingestuft, können auch sehr gute oder gute Ergebnisse anderer Einzelkomponenten der biologischen Qualitätskomponenten nichts daran ändern. Vielmehr ist es dann ungehindert möglich, auch deren gute oder sehr guten Zustände herabzusenken, ohne einen Klassensprung und damit einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot auszulösen. Dies wird zwar unter der Möglichkeit, lediglich vorhandene Planungsspielräume auszunutzen, gebil-

[1104] S. Fußnote 802.

ligt, allerdings kann dies nicht Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie sein.

Auch wenn für den ökologischen Zustand mit fünf Klassengrenzen eine höhere Sensitivität vorliegt, ergibt sich dieses Problem entsprechend bei den chemischen und mengenmäßigen Zuständen, die aus nur zwei verschiedenen Zustandsklassen bestehen. Besonderheiten fünfstufiger Zustandsklassen können nicht auf zweistufige übertragen werden.

Weiterhin problematisch ist, dass Wasserkörper der letzten Zustandsklasse rechtlich nicht mehr verschlechtert werden können, da kein Klassensprung möglich ist. Verstöße gegen das Verschlechterungsverbot sind daher nicht mehr möglich, weil sich diese stets innerhalb der Klassengrenzen (der niedrigsten Klassenstufe) vollziehen. Diesen Nachteilen mithilfe des Verbesserungsgebots abzuhelfen, führt zur Gleichstellung mit dem Verschlechterungsverbot. Eine solche Gleichstellung, nach der diese Zielsetzungen dieselbe Rechtsfolge nach sich ziehen, kann nicht gewollt sein.

Daneben wäre das Verschlechterungsverbot für Zustandskategorien mit nur zwei Klassen überflüssig. Verschlechterungen innerhalb der letzten Klasse würden durch das Verbesserungsgebot und die höchste Klasse (gut) durch das Erhaltungsgebot ausreichend geschützt. Davon abgesehen ist aber offen, wie dann beim fünfstufigen ökologischen Zustand solche Gewässer der sehr guten Klassen geschützt würden, wenn das Verschlechterungsverbot nicht eingreift. Das Erhaltungsgebot würde nur dazu führen, den guten Zustand beizubehalten. Daher ist es möglich, sehr gute Gewässerzustände ungesühnt zu verschlechtern und gegebenenfalls erfolgreiche Verbesserungsmaßnahmen zunichte zu machen. Das Erhaltungsgebot wäre insofern nicht ausreichend, um das Verschlechterungsverbot zu ersetzen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Erhaltungsgebot dem Verschlechterungsverbot immanent ist.[1105] Fraglich ist daher vielmehr, ob dem Erhaltungsgebot eine eigenständige Funktion zugesprochen werden kann. Dies ist insofern prob-

[1105] Dies deckt sich mit den Vorbemerkungen in Kapitel 2.2.2 a.E. und Fußnote 123, nach dem das Erhaltungsgebot (und nicht das Verschlechterungsverbot) lediglich deklaratorischen Charakter hat. An dieser Stelle wird der Unterschied zur Auffassung nach der Stufen-Theorie in Kapitel 3.4.1.1 a.E. deutlich. Warum *Ginzky* dem Erhaltungsgebot zuvor noch zwingend eine eigenständige Funktion zusprechen wollte (um das Erhaltungsgebot dem Verbesserungsgebot zuzuordnen und damit eine Gleichstellung von Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot zu vermeiden), ist nunmehr nicht ersichtlich, s. hierzu *ders.*, NuR 2008, 147 (149). S. hierzu auch die Bemerkungen in Fußnote 896.

lematisch, als die Regelung zum Erhaltungsgebot aus den Zielstellungen des Art. 1 lit. a und d WRRL lediglich abgeleitet wird. In der Wasserrahmenrichtlinie wird das Erhaltungsgebot allerdings nicht explizit wie im Wasserhaushaltsgesetz genannt. Daher ist davon auszugehen, dass dem Erhaltungsgebot nur deklaratorische Bedeutung zukommt. Von einer ungewollten Gleichstellung zwischen Erhaltungsgebot und Verschlechterungsverbot kann an dieser Stelle nicht gesprochen werden, da nicht zwingend davon auszugehen ist, dass die Wasserrahmenrichtlinie dies auch gesondert regeln wollte. Davon abgesehen dient das Verschlechterungsverbot nicht nur dazu, den erreichten Zustand zu bewahren, sondern setzt schon viel früher an, um die Zielerreichung nicht zu erschweren.[1106]

Indem das Verschlechterungsverbot eine eigenständige Funktion behält und bereits vor dem Verbesserungsgebot ansetzt, um den vorgefundenen und einen einmal erreichten Zustand stets zu erhalten, trifft dies auch für Gewässerzustände der besten Klassen zu. Werden Verschlechterungen innerhalb einer Klasse durchweg nicht erfasst, vergrößert sich der Abstand zum guten Zustand des Gewässers und können bereits erfolgte Verbesserungen liquidieren. Ein solches Auf und Ab ist angesichts des unionsweiten Ziels des guten Gewässerzustands aber zu verhindern.

Dass eine Gleichstellung von zwei Regelungen aber auch von Vertretern der Stufen-Theorie nicht gewollt ist, zeigt sich an der Argumentation zum Trendumkehrgebot. Hierzu wird ausgeführt, dass ein strenges Verständnis des Verschlechterungsverbots und damit des Verschlechterungsbegriffs das Gebot der Trendumkehr wirkungslos werden ließe, da jeder signifikante und anhaltende Trend bereits eine Verschlechterung darstellen würde.[1107] Da so nicht mehr unterschieden werden könnte, wann Maßnahmen zur Verpflichtung einer Trendumkehr oder zur Vermeidung einer Verschlechterung ergriffen würden, müsse beiden Instrumenten eine eigenständige Funktion zukommen.[1108] Davon abgesehen, dass es sich um eine Konkreti-

---

[1106] Diese Auffassung deckt sich im Ergebnis auch mit *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 321f., 331, die zwar ebenfalls zuvor ein Erhaltungsgebot ableitend aus Art. 1 lit. a und d WRRL bejaht, dann aber später die Vorgaben des Art. 1 lit. a und d WRRL und deren Funktion (Erhaltung des vorfindlichen und einmal erreichten Zustands) dem Verschlechterungsverbot zuordnet.

[1107] *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49). S. hierzu Kapitel 2.2.5.

[1108] *Rechenberg/Seidel*, WuA 2002, 48 (49).

sierung des Verschlechterungsverbots handelt,[1109] spricht diese Argumentation aber auch konsequenterweise gegen die Gleichstellung von Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot.[1110] Zudem werden durch die Trendanalyse und -umkehr gerade Veränderungen innerhalb einer Klasse erfasst.[1111]

Davon abgesehen kann aber auch das Trendumkehrgebot keine eigenständige Funktion des Verschlechterungsverbots ersetzen und wäre dessen Schutzgehalt nur bei entsprechend hohen negativen Veränderungen gegeben. Die Anforderungen der Trendermittlung und Trendumkehr ergeben sich aus den Vorgaben des Art. 5 der Grundwasser-Tochterrichtlinie und finden sich in den §§ 10f. in Verbindung mit Anlage 6 GrwV. Das Trendumkehrgebot betrifft nur Veränderungen des chemischen Zustands von Grundwasserkörpern, die bereits als gefährdet eingestuft sind. Des Weiteren werden so nur signifikante und anhaltende Trends erfasst. Wenngleich die Signifikanz auch geringfügige Schadstoffanstiege erfasst, muss sich dieser über einen längeren Zeitraum hinweg entwickeln und statistisch nachweisbar sein.[1112] Diese Schadstoffanstiege müssen zudem die Folge menschlicher Tätigkeiten sein und sich daher direkt oder indirekt auf den Grundwasserzustand auswirken, um unter das Trendermittlungsgebot zu fallen.[1113] Allerdings führt dies in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten, da menschliche Tätigkeiten mitunter mitursächlich sind.[1114] Natürlich bedingte Ursachen oder nicht als gefährdet eingestufte Grundwasserkörper bleiben also unberücksichtigt.[1115]

Hätten für diese Fälle aber generell Verschlechterungen unberücksichtigt bleiben sollen, ist fraglich, warum nach § 47 Abs. 3 in Verbindung mit § 31 Abs. 1 WHG eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot zulässig ist.

[1109] Eine andere Ansicht vertritt *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 323f., nach der das Trendumkehrgebot über das Verschlechterungsverbot hinausgehe, da zur Trendumkehr entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine „Verschmutzung" des chemischen Zustands entgegenzuwirken.

[1110] So auch schon *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149).

[1111] So auch schon *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149).

[1112] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 47 Rn. 12; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 9.

[1113] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 10.

[1114] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 47 Rn. 10.

[1115] S. hierzu auch *Rechenberg*, ZUR 2007, 235 (240) zu „bedauernswerten Einschränkungen".

Nach Ansicht der Stufen-Theorie wäre das Verschlechterungsverbot auch hier entbehrlich gewesen und würden das Trendermittlungs und Trendumkehrgebot bestehenden Nachteilen hinreichend entgegensteuern, damit nicht erst der Klassenwechsel eine Verschlechterung markiert. Diese Argumentation lässt dabei außer Acht, dass die Trendermittlung und damit verbundene Trendumkehr langfristige und nur bedingt sensitive Instrumente sind.[1116] Nicht nur, dass der Anwendungsbereich von vornherein eingeschränkt wird, erfasst die Trendermittlung nur mehrjährige großräumige Schadstoffanstiege.[1117] Das Verfahren zur Trendermittlung wird aufgrund fehlender Richtlinienvorgaben national festgelegt. Nach § 10 in Verbindung mit Anlage 6 GrwV werden zur Trendermittlung und -umkehr mindestens dreimal gleitende Sechs-Jahres-Messintervalle benötigt. Maßnahmen zur Trendumkehr werden ebenfalls erst bei Überschreitung der 75%-Grenze einer Umweltqualitätsnorm ergriffen, die dann wiederum über langfristige Messintervalle nachgewiesen werden soll.

Da Grundwasserkörper in der Regel nur mit erheblichem Aufwand saniert werden können, ist es aus Vorsorgegründen nachvollziehbar, bereits frühzeitig auf steigende signifikante Trends aufmerksam zu machen. Allerdings zeigt der Anwendungsbereich dieses Instruments, wie stark eingeschränkt es zugleich ist. Des Weiteren wird nach Anlage 6 GrwV nicht an jeder Messstelle ermittelt, sondern werden steigende Trends für den gesamten Wasserkörper bestimmt.[1118] Gerade im Hinblick auf die Auffüllungsproblematik ist ein fehlendes Verschlechterungsverbot kritisch zu sehen.[1119] Ob all dies dazu geeignet ist, dass das Verschlechterungsverbot für Grundwasserkörper entbehrlich ist, ist jedenfalls fraglich.[1120]

Festzuhalten ist, dass jedem Umweltziel der Wasserrahmenrichtlinie im Hinblick auf das übergeordnete Richtlinienziel, erstmals bis zum 22.12.2015 einen guten Zustand zu erreichen, eine eigenständige Funktion zukommt. Während das Verschlechterungsverbot jeden Zustand erhalten und damit

---

[1116] *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 27.

[1117] *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 27.

[1118] Dies wird im Zusammenhang mit dem Besorgnisgrundsatz nach § 48 WHG und der Grundwasser-Tochterrichtlinie als unvereinbar angesehen. S. hierzu *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 10 Rn. 1; *Böhme*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 47 Rn. 30.

[1119] So auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 324.

[1120] So auch *Wabnitz*, Verschlechterungsverbot für OG und GW, 2010, 325.

die Zielerreichung nicht weiter erschweren soll, dient das Verbesserungsgebot dieser eigentlichen Zielerreichung. Das abgeleitete Erhaltungsgebot des guten Zustands ist im Verschlechterungsverbot enthalten. Für die anderen Zustände aber greift das Verschlechterungsverbot auch unabhängig von einem Klassenwechsel. Auch das Trendumkehrgebot wird durch Anwendung des Verschlechterungsverbots nicht entbehrlich, da es sich hier um ein sehr langfristiges Vorsorgeinstrument handelt.

Neben dem unterschiedlichen Verständnis, wie die Umweltziele funktionieren und miteinander zusammenwirken, unterscheiden sich Stufen-Theorie und Status-quo-Theorie darin, wann das Verschlechterungsverbot zu prüfen ist. Während Vertreter der Stufen-Theorie davon ausgehen, dass das Verschlechterungsverbot nicht in jedem Einzelfall zu prüfen ist, wollen Anhänger der Status-quo-Theorie stets einzelfallbezogen prüfen. Das Verschlechterungsverbot ist bei jedem gewässererheblichen Vorhaben zu überprüfen. Dies haben auch die bisherigen Entscheidungen der Rechtsprechung wiederholt bestätigt[1121] und wird nicht zuletzt über die Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 7 WRRL deutlich, der sich auf konkrete Vorhaben bezieht. Daneben trägt auch der Bezugspunkt des Verschlechterungsverbots dazu bei, dass sich Verschlechterungen stets auf den gesamten Wasserkörper auswirken müssen.

Richtig ist, dass die Wasserrahmenrichtlinie neben gewässerökologischen Zielsetzungen auch wasserwirtschaftliche Ziele, die eine nachhaltige Wassernutzung fördern sollen (Art. 1 lit. b WRRL), verfolgt. Zwar würde die Stufen-Theorie diese Zielsetzungen besonders berücksichtigen, diese würden allerdings vor gewässerökologische Ziele treten. Verstoßen im Sinne der Stufen-Theorie nur Veränderungen mit negativen Klassenwechsel gegen das Verschlechterungsverbot, ist angesichts der Zustandskategorien mit nur zwei Klassen offensichtlich, dass das Verschlechterungsverbot hier erst viel zu spät eingreift. Diese Auffassung eröffnet die Möglichkeit, dass sich Vorhaben absichtlich nur innerhalb der Klassengrenzen auswirkten, auch wenn dies mitunter als so genannter Planungsspielraum verstanden wird. Ausnahmen sind insoweit nicht notwendig. Daneben könnten Schadstoffe bis zum Rand der Umweltqualitätsnorm aufgefüllt werden, ohne den chemischen Zustand rechtlich zu verändern. Dies ist mit dem Ziel der Wasserrahmenrichtlinie nicht vereinbar.

[1121] S. hierzu Kapitel 3.4.4. So dann auch später der EuGH, s. die Kapitel 3.5.2 und 3.5.3.1.

Andererseits führt die Anwendung der Status-quo-Theorie dazu, dass negative Veränderungen der Parameter eine Verschlechterung darstellen. Kann dies nicht mithilfe einer Ausnahme gerechtfertigt werden, liegt hierin immer ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot. Dies ist vor allem kritisch im Hinblick auf die Entwicklungen im Naturschutzrecht zu betrachten. Danach findet eine „Flucht in die Ausnahme“[1122] statt, nach der Vorhaben immer unter dem Ausnahmevorbehalt des § 34 BNatSchG stehen. Dass dies nicht gewollt sein kann, liegt nicht nur in der Natur von Regel-Ausnahme-Verhältnissen sowie eng auszulegender Ausnahmevorschriften, sondern ist auch aus Verhältnismäßigkeitsgründen abzulehnen. Tatsächlich dürfen Ausnahmen folglich nicht die Regel und Regelfälle nicht zu Ausnahmen umgekehrt werden. Die Anwendung der Stufen-Theorie und Status-quo-Theorie in ihrer reinen Form wird entweder gewässerökologischen Zielen oder wasserwirtschaftlichen Zielen und Verhältnismäßigkeitserwägungen nicht gerecht.

Angesichts der Entstehungsgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie spricht einiges für eine Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Status-quo-Theorie. Die Stufen-Theorie verweist diesbezüglich ausschließlich auf die Entwicklungen zum Grundwasserschutz innerhalb der Wasserrahmenrichtlinie. Diesbezüglich wäre das Trendumkehrgebot aufgrund der Reduzierung von ehemals drei auf zwei Zustandsklassen eingeführt und die „Gewässergüte“ in den „Gewässerzustand“ umbenannt worden. Diese Umbenennung spreche für eine Ausrichtung an Zustandsklassen. Vertreter der Status-quo-Theorie erkennen im Rechtssetzungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie zwar keine eindeutigen Argumente pro der einen und contra der anderen Auffassung. Jedoch leiten diese aus der Vorgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie historische Gründe für eine Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne ihrer Status-quo-Theorie her. Denn gerade die Wasserrahmenrichtlinie stelle eine Weiterentwicklung des Gewässerschutzes dar, nach der nicht nur das unionsweite Gewässerschutzniveau zu bewahren sei, sondern auch die vorfindliche Gewässerqualität verbessert, erhalten und nicht verschlechtert werden sollte. Eine Auslegung im Sinne der Stufen-Theorie würde einen solchen Gewässerschutz nicht hinreichend gerecht.

Allerdings lassen sich weder aus dem Rechtssetzungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie noch aus darauffolgenden Entwicklungen eindeutige

[1122] So auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (51f., 63).

Schlüsse begründen. Gerade die Entwicklungen im Rahmen der Verabschiedung der Grundwasser-Tochterrichtlinie haben in Kenntnis des bestehenden Diskurses keine Klarstellung herbeiführen wollen. Ob die Ergebnisse zur Vorgeschichte der Wasserrahmenrichtlinie wiederum ausreichend sind, um den Verschlechterungsbegriff im Sinne der Status-quo-Theorie auszulegen, ist insofern fraglich, als sich ein solches Vorgehen nicht weiterhin ausdrücklich durch die späteren unionsrechtlichen Rechtsakte zieht. Hätte der europäische Gesetzgeber auf eine Auslegung des Verschlechterungsverbots im Sinne der Veränderung des Status quo abgezielt, wäre es möglich gewesen, dies nicht zuletzt im Rahmen der Grundwasser-Tochterrichtlinie klarzustellen. Warum sich der europäische Gesetzgeber jedoch bewusst einer entsprechenden Klarstellung entzogen hat, kann nur vermutet werden.

Zuletzt dürften vor allem Effektivitätsgründe für die Anwendung der Status-quo-Theorie sprechen. Um zu ermitteln, ob das Verschlechterungsverbot dem Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie gerecht wird, werden neben der Effektivität die Praktikabilität einer Vorschrift untersucht. Indem die Stufen-Theorie erst auf einen negativen Klassenwechsel abstellt und somit den Anwendungsbereich wesentlich enger fasst, ist davon auszugehen, dass die Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot im geringeren Umfang auftreten werden als unter Anwendung der Status-quo-Theorie. Der damit verbundene Untersuchungs- und Begründungsaufwand wäre dementsprechend weniger umfangreich und die Stufen-Theorie damit die praktikablere Variante. Allerdings kann dies nicht der Grund dafür sein, dem übergeordneten Ziel der Wasserrahmenrichtlinie nicht gerecht zu werden. Daneben sind die Klassengrenzen in erster Linie dazu da, um das Verbesserungsgebot normativ zu erfassen und stellen damit „planerische Bewertungsinstrumente“ dar.[1123] Dagegen ist eine Verschlechterung des faktischen Gewässerzustands dazu geeignet die Zielerreichung zu gefährden.[1124] Die Zielerreichung der Richtlinie hat oberste Priorität. So lange der Begründungs- und Verwaltungsaufwand nicht dem Vollzug der Richtlinie entgegensteht, kann dieser durchaus gewollt sein. Daneben können auch andere Regeln, die zielführender sind als ein negativer Klassenwechsel, ebenso auslösende Mo-

[1123] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (47).

[1124] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (47), der insofern den Ausführungen des *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 29) zustimmt. S. hierzu Kapitel 3.5.1.

mente des Verschlechterungsverbots klar kennzeichnen. Dies wäre auch mithilfe einer geeigneten Relevanzschwelle möglich. Demgegenüber wäre allerdings durch die Anwendung der Status-quo-Theorie jede Veränderung eines Parameters mit einem entsprechend hohen Untersuchungsaufwand verbunden. Da jede negative Änderung sodann eine Verschlechterung des Wasserkörpers nach sich zieht, wären die Ausnahmevorschriften stets heranzuziehen. Die mit ihnen verbundenen Untersuchungs-, Begründungs- und Dokumentationspflichten sind zwingend durchzuführen und haben daher große Auswirkungen auf den Vollzug. Ob dies so von der Wasserrahmenrichtlinie gewollt ist, ist fraglich.

Solche Praktikabilitätsgründe sind auch im Zusammenhang mit dem Effektivitätsgrundsatz bei der teleologischen Auslegung zu sehen. Diesem Effektivitätsgrundsatz kommt außerdem eine besondere Bedeutung zu. Die Pflicht zur hinreichend effektiven Durchsetzung des Unionsrechts wird zwar in Art. 197 Abs. 1 AEUV konkret genannt, lässt sich aber aus Art. 4 Abs. 3 EUV[1125] ableiten.[1126] Im Rahmen des effet utile wird daher diejenige Auslegung (hier also diejenige Theorie) bevorzugt, die die Verwirklichung der Vertragsziele und die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union sicherstellt.[1127] Die jeweilige unionsrechtliche Norm ist hinsichtlich ihrer vollen praktischen Wirksamkeit auszulegen.[1128] Sofern mehr als eine Ausle-

[1125] Vertrag über die Europäische Union in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, 13), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des EUV, des AEUV und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU Nr. L 112, 21 vom 24.2.2012) mit Wirkung vom 1.7.2013.

[1126] *Classen*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 56. EL/2015, Art. 197 Rn. 25.

[1127] *Mayer*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), EUV, Kommentar, 56. EL/2015, Art. 19 Rn. 57.

[1128] *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), EUV, Kommentar, 2010, Art. 19 Rn. 17, unter Verweis auf *EuGH*, Rs. 9/70, Grad, Slg. 1970, 825 (838) – Leberpfennig; *Mayer*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), EUV, Kommentar, 56. EL/2015, Art. 19 Rn. 58. S. hierzu auch *Potacs*, EuR 2009, 465 (467), der darauf hinweist, dass zwischen „voller Wirksamkeit" und „praktischer Wirksamkeit" nicht zu unterscheiden ist, sodass es letztlich auf die Wirkung der Vorschrift ankäme.

gung möglich ist, ist diejenige zu bevorzugen, die mit dem Vertrag vereinbar ist.[1129]

Problematisch ist, welches Gewicht dem Effektivitätsgrundsatz dabei zukommt. Unstrittig wird bei der Anwendung der Status-quo-Theorie das Ziel eines guten Zustands besser verfolgt als mit der Stufen-Theorie, nach der sogar Rückschritte innerhalb der Klassengrenzen möglich sind. Dabei ist zwischen der Auslegung nach dem effet utile im engeren und im weiteren Sinne zu unterscheiden.[1130]

Während eine Auslegung nach dem effet utile im engeren Sinn von der minimalen Wirksamkeit einer Vorschrift ausgeht, beschreibt der effet utile im weiteren Sinn die maximale Wirksamkeit einer Vorschrift.[1131] Die hier in Frage stehenden Theorien ziehen eine unterschiedliche Wirksamkeit nach sich. Obwohl Anhänger der Stufen-Theorie dem Verschlechterungsverbot keine eigene Funktion zusprechen und dieses aufgrund der übrigen Umweltziele sogar ad absurdum führen, kann dem europäischen Gesetzgeber nicht unterstellt werden, eine bedeutungslose Vorschrift erlassen zu wollen. Denn nach der Auffassung der Stufen-Theorie würden die Nachteile derselben durch die anderen Instrumente kompensiert, indem bei einem negativen Klassenwechsel und Verschlechterungen innerhalb der niedrigsten Klasse gegen das klassenabhängige Verbesserungsgebot verstoßen würde und das Erhaltungsgebot ausreichend dazu beitrage, den erreichten guten Zustand letztlich zu bewahren. Daneben würde das Trendumkehrgebot einen zusätzlichen Schutz des chemischen Grundwasserzustands darstellen. Obige Ausführungen dieses Kapitels zeigen allerdings, dass diese Auffassung dennoch bedenklich ist und das Verschlechterungsverbot einer eigenständigen Funktion bedarf. Denn ansonsten würden die am stärksten belasteten Gewässer nicht gebührend geschützt und Gewässerzustände bester Klassen nicht bewahrt. Die Auffüllungsproblematik bleibt folglich auch unter Anwendung der Stufen-Theorie bestehen. Insbesondere ist dies hinsichtlich des chemischen Zustands problematisch.[1132] Das Verschlechterungsverbot greift zwar erst bei Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm und

---

[1129] *Geiger*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), EUV, Kommentar, 2010, Art. 19 Rn. 17, unter Verweis auf *EuGH*, Urteil vom 18.12.1997 – Rs. C-286/94 u.a., Slg. 1997, I-7281 – Molenheide.

[1130] *Potacs*, EuR 2009, 465 (466f.).

[1131] *Potacs*, EuR 2009, 465 (466f.).

[1132] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (50).

führt dazu, dass das Gewässer danach nur noch in die niedrigste Zustandsklasse eingestuft werden kann. Eine Auffüllung wäre aufgrund des kombinierten Ansatzes nach Art. 10 Abs. 3 WRRL auch nicht möglich, weil die Qualitätswerte von jedem neuen Einleiter einzuhalten sind. Allerdings gilt dies nur für die 45 prioritären und sonstigen Stoffe.[1133] Für nicht erfasste Stoffe gilt dies nicht.[1134] Allerdings müssen aus Vorsorgegründen auch diese Stoffe einem Verschlechterungsverbot unterfallen.[1135]

Wird davon ausgegangen, dass die Vertreter der Stufen-Theorie der Vorschrift des Verschlechterungsverbots dennoch minimale Wirksamkeit zusprechen wollen – denn eine lediglich deklaratorische Wiedergabe des Verschlechterungsverbots ohne entsprechende Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen dasselbe kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein – ergibt die Auslegung nach dem effet utile im weiteren Sinne eine Befürwortung der Status-quo-Theorie. Denn die Status-quo-Theorie misst dem Verschlechterungsverbot neben einer eigenständigen Funktion, auch maximale Wirksamkeit zu, indem der Anwendungsbereich möglichst weit ausgelegt wird. Im Ergebnis handelt es sich also um zwei stark konträre Positionen, die der Vorschrift auch eine ebenso unterschiedliche Wirksamkeit zuerkennen. Liegt ein solches Ergebnis vor, muss ermittelt werden, wie schwer der effet utile im weiteren Sinne wiegen soll.[1136] Bei dem effet utile im weiteren Sinne, also einer möglichst hohen Wirksamkeit der Vorschrift nach der Status-quo-Theorie, ist es durchaus vorstellbar, dass der europäische Gesetzgeber diesen einschränken will.[1137] Vielmehr ist es sogar möglich, dass bei der Normsetzung auch anderen Bedürfnissen Rechnung getragen werden sollte.[1138] Daher muss die maximale Wirkung nicht zwingend schwerer wiegen.[1139]

Daneben kann dieses besondere Gewicht des effet utile im weiteren Sinne, zum Beispiel aus Verhältnismäßigkeitsgründen gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV, relativiert werden.[1140] Zwar könnte eingeräumt werden, dass die Ausnahmebestimmungen das Verschlechterungsverbot ausreichend relativieren

---

[1133] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (50).
[1134] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (50).
[1135] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (51).
[1136] *Potacs*, EuR 2009, 465 (473).
[1137] *Potacs*, EuR 2009, 465 (473). S. hierzu auch *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1055).
[1138] *Potacs*, EuR 2009, 465 (473).
[1139] *Potacs*, EuR 2009, 465 (473).
[1140] *Potacs*, EuR 2009, 465 (478); *Reidt/Schiller*, NuR 2011, 624 (626).

könnten. Dennoch ist der Ansatz der Status-quo-Theorie aus bereits genannten Gründen zu weit gefasst und misst die Stufen-Theorie dem Verschlechterungsverbot fast keine Bedetung zu. Ausnahmevorschriften würden entweder fast gar nicht oder ständig in Anspruch genommen werden müssen, was einem korrekten Verhältnis zwischen Regel und Ausnahme widerspricht.

Des Weiteren ist von einer allzu pauschalen Schwarzweißstrategie, nach der eben nur auf einen negativen Klassenwechsel abgestellt wird, abzusehen. Dies folgt auch schon daraus, dass keine der beiden Theorien die einzig richtige sein muss. Letztlich kann diese Relativierung auch in der Definition des Verschlechterungsverbots bestehen. Das heißt, dass für dessen Anwendung weder die Stufen-Theorie noch die Status-quo-Theorie anwendbar wäre, sondern eine Relevanzschwelle eingeführt werden könnte. Diese würde sich nicht nur aus Verhältnismäßigkeitsgründen ergeben, sondern sowohl das übergeordnete Ziel eines guten Gewässerzustands nach der Wasserrahmenrichtlinie wirksam fördern als auch gewässerwirtschaftliche Interessen im Sinne einer nachhaltigen Wassernutzung gemäß Art. 1 lit. b WRRL berücksichtigen und ein effektives Regel-Ausnahme-Verhältnis bewahren sowie einer „Flucht in die Ausnahme“[1141] entgegenwirken.

Vermittelnde Theorien, die aus Verhältnismäßigkeitsgründen eine Relevanzschwelle heranziehen wollen, haben sowohl in der Literatur als auch innerhalb nationaler Rechtsprechung Anhänger gefunden. Daneben hat sich auch der EuGH in seiner Entscheidung[1142] vom 1.7.2015 weder der Stufen-Theorie noch der Status-quo-Theorie angeschlossen und faktisch eine Schwelle definiert, bei deren Überschreitung erst oder schon eine Verschlechterung des Gewässerzustands vorliegt. Hierauf wird in Kapitel 3.5 noch gesondert eingegangen.

Der Vollständigkeit halber ist noch zu erwähnen, dass die Verweise auf die Äußerungen der CIS-Gruppe nicht ausschlaggebend für die letztliche Auslegung des Verschlechterungsverbots sind.[1143] Davon abgesehen war die Befürwortung einer Verschlechterung bei einem Zustandsklassenwechsel aus-

---

[1141] So auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (51f., 63).

[1142] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

[1143] Diese Dokumente entfalten keine rechtliche Verbindlichkeit, wenngleich sie von hoher Bedeutung für die Umsetzungspraxis sind. S. hierzu Kapitel 2.1 und Fußnote 55.

schließlich für den ökologischen Zustand genannt.[1144] Damit bleibt offen, ob die CIS-Gruppe dies für sämtliche Gewässerkategorien pauschal festlegen wollte, zumal die Klassenstufen des ökologischen Zustands durchaus als ausreichend erachtet werden, um den tatsächlichen Gewässerzustand abzubilden.

Dass die Heranziehung der Auslegungspraxis in anderen Mitgliedstaaten ebenso nicht eindeutig für die eine oder andere Auslegungstheorie spricht, zeigt sich auch in Kapitel 3.6.

3.4.5.2 Heranziehung vermittelnder Ansätze

Ausgehend von dem langjährigen und vehementen Diskurs zur Auslegung des Verschlechterungsverbots haben sich zwei stark unterschiedliche Positionen und damit verbundene Theorien entwickelt. Aufgrund der fehlenden Einigung wurden auch Kompromisslösungen empfohlen.[1145] Zum besseren Verständnis werden auch diese Ansätze in ihrer Argumentation kurz angerissen. Ansonsten wird auf die detaillierten Ausführungen in Kapitel 3.4.3 verwiesen.

In Deutschland wird hierfür insbesondere die Status-quo-Theorie weiterentwickelt. Ausgehend vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werden hierzu verschiedene Relevanzschwellen vorgeschlagen, die sich entweder an einem Signifikanz- oder Erheblichkeitskriterium ausrichten. Mithilfe dieser Relevanzschwellen erfolge eine Orientierung am Gesamtkonzept der Wasserrahmenrichtlinie und würde deren Sinn und Zweck und damit übergeordnetes Ziel effektiv verfolgt werden können. Daneben wäre der Anwendungsbereich immer noch weit genug, um die Zielsetzung gefährdende negative Veränderungen frühzeitig zu erfassen, aber nicht zu weit, um das Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren. Mithilfe von Relevanzschwellen würden der Zustand der Wasserkörper hinsichtlich der vorgegebenen Zielsetzung unterstützt, gleichzeitig aber auch gewässerökonomische Interessen berücksichtigt werden können. Das Verschlechterungsverbot würde nicht hinter die anderen Instrumente der Wasserrahmenrichtlinie zurücktreten und eine eigenständige Funktion behalten. Auffüllungen der Wasserkörper würden verhindert und ungehinderten Verschlechterungen von Wasserkörpern der niedrigsten Zustandsklasse entgegengewirkt. Letztlich würde

---

[1144] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25.

[1145] S. hierzu Kapitel 3.4.3.

es sich auch um eine praktikablere und vollzugsfähigere Lösung handeln, als die Status-quo-Theorie in ihrer reinen Form anzuwenden.

Da die Wasserrahmenrichtlinie selbst in unterschiedlichen Zusammenhängen das Signifikanzkonzept nutze und Art. 3 Abs. 3 UQN-Richtlinie das Verschlechterungsverbot im Sinne eines Signifikanzkriteriums konkretisiere, würde sich die Einführung einer entsprechenden *Signifikanzschwelle* anbieten. Diese könnte gegebenenfalls bereits vorhandene normative Kriterien oder die Gefährdung der Zielerreichung heranziehen. Hinsichtlich des ökologischen Zustands könnten hierfür die Qualitätskomponenten beigezogen werden. Verschlechterungen wären dann signifikant, wenn sich eine bislang gute Qualitätskomponente verschlechtern würde, auch wenn dies nicht zu einer niedrigeren Einstufung insgesamt führe. Bei den chemischen Qualitätskomponenten könnte die Überschreitung einer weiteren Umweltqualitätsnorm eine signifikante Verschlechterung darstellen. Für den chemischen Zustand könnten strengere Schwellen als die bestehenden Umweltqualitätsnormen bestimmt werden, sodass bereits 50% dieser Norm eine signifikante Verschlechterung wäre. Für solche Fälle, in denen keine normativen Kriterien vorhanden wären, wäre der Gefährdungsgrad der Zielerreichung Anzeichen für eine signifikante Verschlechterung. Somit würden mithilfe von Signifikanzschwellen auch Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen erfasst.

Daneben wird auch die Einführung einer *Erheblichkeitsschwelle* vertreten. Dies wird aus der übergeordneten Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie abgeleitet, bis zum 22.12.2015 einen guten Gewässerzustand erreicht zu haben. Danach würde eine negative Veränderung dann gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen, wenn dadurch die Zielerreichung erheblich erschwert würde. Wann eine Verschlechterung erheblich ist, müsste noch konkretisiert werden, würde sich aber zum Teil aus der Wasserrahmenrichtlinie ergeben. Zum Beispiel könnten die Stufengrenzen des fünfstufigen Klassensystems zur Ermittlung des ökologischen Zustands eine erhebliche Verschlechterung markieren. Auch die Vorgaben zum Trendumkehrgebot würden das Erheblichkeitskriterium konkretisieren.

In der Literatur[1146] wird die Einführung einer Erheblichkeitsschwelle letztlich der Stufen-Theorie zugeordnet. Dies wird darauf zurückgeführt, dass zur Konkretisierung des Erheblichkeitskriteriums ein Zustandsklassen-

[1146] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 27 Rn. 99.

wechsel vorgeschlagen wird. Diese Konkretisierung bezieht sich aber ausschließlich auf den ökologischen Zustand und wird als hinreichend genau angesehen, um den tatsächlichen Zustand darzustellen.[1147] Dieser Zuordnung zur Stufen-Theorie kann allerdings nicht gefolgt werden, da sie die Problematik anderer Gewässerkategorien unbeachtet lässt. Schließlich wurde dieser Zustandsklassenwechsel ausschließlich für den ökologischen Zustand vorgeschlagen und müssten die Erheblichkeitsschwellen in anderen Gewässerkategorien noch konkretisiert werden. Insofern wird noch eine weitere Präzisierung des Erheblichkeitskriteriums in Bezug auf den chemischen Zustand beim Grundwasser vorgeschlagen. Hierzu könne sich das Erheblichkeitskriterium nicht an einem Klassenwechsel, sondern an dem Ausgangspunkt zur Trendumkehr orientieren. Im Übrigen wurde nunmehr nach der Entscheidung des OVG Hamburg eine weitere Konkretisierung empfohlen, bei der bezüglich des ökologischen Zustands keine Orientierung an einem Klassenwechsel erfolgen soll, sondern an einer negativen Veränderung der Qualitätskomponente, unabhängig vom Wechsel in eine (niedrigere) Zustandsklasse.[1148]

Zuletzt wird auch die Einführung von *Bagatellschwellen* vertreten. Soweit es sich dabei um solche Fälle handelt, bei denen ebenfalls auf eine erhebliche Verschlechterung abgestellt wird, sind diese den oben genannten Erheblichkeitsschwellen zuzuordnen. Sollen im Rahmen von Bagatellschwellen allerdings solche Fälle unberücksichtigt bleiben, in denen sich ganz geringfügige Veränderungen im Ergebnis nicht positiv oder neutral auf den Zustand des Wasserkörpers auswirken, ist eine solche Schwelle schon von vornherein nicht erforderlich. Diese Fälle bleiben unbestritten generell unbeachtet, zumal sich diese Veränderungen auch auf den Wasserkörper insgesamt negativ auswirken müssen und nicht durch dessen Kompensationsvermögen ausgeglichen werden dürfen. Sofern es sich nicht um solche Bagatellschwellen handelt, wird sich im Ergebnis auch hier an die Status-quo-Theorie in ihrer reinen Form angeschlossen, da ein Erheblichkeitsmaßstab nur schwer zu konkretisieren sei, sodass „im Zweifel doch jede Einwirkung in ökologischer und chemischer Hinsicht, die sich nicht positiv oder neutral auf den Gewässerzustand auswirkt, als Verschlechterung“ verstanden werden soll.[1149] Dass dies nicht im Sinne einer Erheblichkeitsschwelle gemeint sein kann, ergibt

[1147] S. hierzu Fußnote 907.

[1148] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (345). S. auch Kapitel 3.4.4.6 a.E.

[1149] *Laskowski*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 101 (111).

sich aus den vorhergehenden Ausführungen. Zweck einer Erheblichkeitsschwelle soll es gerade nicht sein, eine der Theorien in ihrer reinen Form anzuwenden.

Überschneidungen mit der Stufen-Theorie und der Status-quo-Theorie sind bei vermittelnden Theorien ohnehin nicht ausgeschlossen. Da zur Konkretisierung des Signifikanz- oder Erheblichkeitskriteriums bezüglich des ökologischen Zustands dessen Qualitätskomponenten herangezogen werden sollen, könnte dies für die Zuordnung zur Stufen-Theorie sprechen. Schließlich wird die Veränderung einer Einzelkomponente der biologischen Qualitätskomponenten regelmäßig auch mit einer erneuten Einstufung und einem damit verbundenen Klassenwechsel zusammenhängen. Dennoch ist dieser nicht immer erforderlich. Da aber auch und gerade Veränderungen innerhalb der Zustandsklassen erfasst werden sollen und sich an der Zielerreichung eines guten Zustands ausgerichtet werden soll, handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Status-quo-Theorie. Die größten Unterschiede zu den reinen Theorien bestehen in der Herleitung und Argumentation vermittelnder Ansätze. Im Ergebnis ist die Zuordnung vermittelnder Auffassungen zur Stufen-Theorie oder Status-quo-Theorie auch nicht entscheidend, da es maßgeblich um die Definition einer Verschlechterung im Sinne des Verschlechterungsverbots geht und wann dieses ausgelöst wird.

Dies findet seine Unterstützung auch darin, dass in anderen Mitgliedstaaten auch modifizierte Auffassungen der Stufen-Theorie angewandt werden. Dies ist zum Beispiel in England der Fall, was in Kapitel 3.6.2 näher dargestellt wird. Welche der beiden Theorien weiterentwickelt wird, spielt im Ergebnis keine Rolle. Offensichtlich kommt es bei jeder der Relevanzschwellen zu Überschneidungen mit der Stufen-Theorie. Auf diese Tatsache wird auch in Kapitel 3.5.3 noch einmal gesondert eingegangen. Daneben zeigt sich, dass auch die bisherigen Entscheidungen der Rechtsprechung der Einführung von Relevanzschwellen jedenfalls nicht entgegensteht.

Die mit der Auslegung des Verschlechterungsverbots und dessen Ausnahmen verbundenen Fragestellungen wurden erst in den letzten Jahren Gegenstand der *Rechtsprechung* bevor sie in einem Vorabentscheidungsverfahren[1150] vor dem EuGH am 1.7.2015 gipfelten.[1151] Auf die näheren Ausfüh-

[1150] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

[1151] S. hierzu Kapitel 3.5.

rungen der verschiedenen Urteilsbegründungen nachfolgender Entscheidungen wird auf Kapitel 3.4.4 verwiesen.

Dem Urteil des VGH München lassen sich allenfalls Tendenzen zur Status-quo-Theorie entnehmen. Das OVG Rheinland-Pfalz und VG Koblenz unterstellte das Verschlechterungsverbot zwar einer einzelfallbezogenen Prüfung, traf aber keine näheren Aussagen zu dessen Auslegung. Das OVG Bremen und das VG Aachen schlossen sich ausdrücklich der Status-quo-Theorie an, beschränkten sich dabei aber auf künstliche oder erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper. Eine nähere Begründung nahmen beide Gerichte nicht vor. Dabei blieb auch offen, ob für Oberflächenwasserkörper etwas Anderes gelten soll. Dennoch verwiesen beide Gerichte in ihren Urteilsbegründungen auf relevante Verschlechterungen des ökologischen Potenzials, was so verstanden werden könnte, dass die Anwendung der Status-quo-Theorie auch unter einem Relevanzvorbehalt steht.

Im Vorabentscheidungsverfahren bezüglich der Umleitung des Flusses Acheloos beschäftigte sich auch der EuGH erstmals mit der Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie. Der EuGH verwies bei Beantwortung der Vorlagefragen darauf, dass ein konkretes Vorhaben nicht dazu geeignet sein dürfte, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ernstlich zu gefährden. Daraus lässt sich zum einen schließen, dass auch hier eine einzelfallbezogene Prüfung des Verschlechterungsverbots vorzunehmen ist und zum anderen, dass die Zielgefährdung als Maßstab herangezogen werden kann. Insofern kann die Auffassung des EuGH so verstanden werden, dass auch hier einen Relevanzschwelle herangezogen werden soll, die sich an der Zielgefährdung einer nachteiligen Veränderung ausrichtet.

Das VG Cottbus und das OVG Hamburg haben sich erstmals eingehend mit der Auslegung des Verschlechterungsbegriffs und einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG beschäftigt. Beide Gerichte haben sich ausdrücklich der Status-quo-Theorie angeschlossen. Daneben wird in der Urteilsbegründung des VG Cottbus deutlich, dass eine Relevanzschwelle im Sinne einer erheblichen Verschlechterung jedenfalls nicht ausgeschlossen wäre. Diese Frage lässt das Gericht vielmehr offen, verweist aber auf nicht unerhebliche Auswirkungen.

Auch das OVG Hamburg bejahte die Prüfung des Verschlechterungsverbots im Einzelfall und schloss sich sodann ausdrücklich der Status-quo-Theorie an. Im Gegensatz zum OVG Bremen und VG Aachen betonte das OVG

Hamburg allerdings nicht noch ausdrücklich, dass es sich nicht um einen natürlichen Obeflächenwasserkörper handeln würde. Bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots stellte das OVG Hamburg auf die Verschlechterung der Einzelkomponente „Sauerstoffhaushalt" ab, die insbesondere aufgrund der Umstände in diesem Einzelfall von besonderer Bedeutung war. Dennoch zieht das OVG Hamburg (in ausdrücklicher Abgrenzung zur in der Literatur vertretenen Erheblichkeitsschwelle) eine in der Vorschrift begründete Relevanzschwelle heran, die aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit resultiere. Diese ergebe sich aus einer Gesamtbetrachtung des Wasserkörpers und des Einzelfalls. Danach bleiben solche Veränderungen unbeachtlich, die aufgrund der natürlichen Eigendynamik des Wasserkörpers ausgeglichen werden könnten oder Bagatellfälle darstellen. Das OVG Hamburg zieht also eine Relevanzschwelle ausdrücklich heran, deren Überschreiten im jeweiligen Einzelfall zu bestimmen ist.

Festzuhalten ist, dass die untersuchten Entscheidungen einer Relevanzschwelle zugänglich sind, diese selbst heranziehen oder jedenfalls nicht ausschließen wollen. Insofern ist eine Anknüpfung entweder an die Stufen-Theorie oder die Status-quo-Theorie, auch in Anknüpfung an bisherige Entscheidungen der Rechtsprechung, nicht zwingend. Auch die Entscheidung des EuGH vom 1.7.2015 verfolgt einen vermittelnden Ansatz, der im nachfolgenden Kapitel näher dargestellt wird.

3.5 Entscheidung des EuGH zur Weservertiefung vom 1.7.2015

Aus dem Kapitel 3.4.4 wurde ersichtlich, dass die Auslegung des Verschlechterungsverbots nicht nur Literatur, sondern auch Judikatur beschäftigt. Da es sich um national umgesetztes Europarecht handelt, sind insbesondere Auslegungsfragen dieses europäischen Rechts im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV durch den EuGH zu klären. Diese Verfahren stellen so genannte Zwischenverfahren dar und dienen der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts, indem zugleich nationale und europäische Judikatur miteinander verflochten werden.[1152] Gerade im Hinblick auf die Bedeutung des Verschlechterungs-

[1152] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 1, 3, 27; *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 1.

verbots für den Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie ist eine einheitliche Auslegung des Begriffs entscheidend.[1153]

Inhalt des Vorabentscheidungsverfahrens können, neben solchen Auslegungsfragen, auch Gültigkeitsfragen von Rechtsakten der Unionsorgane sein. Auslegungsfragen können das gesamte primäre und sekundäre Unionsrecht betreffen.[1154] Ausgeschlossen wären aber zum Beispiel Fragen nach der Gültigkeit oder Auslegung nationalen Rechts.[1155] Zu unterscheiden ist zwischen der Vorlagemöglichkeit nach Art. 267 UA 2 AEUV und der Vorlagepflicht nach UA 3. Nach Art. 267 UA 2 AEUV können einzelstaatliche Gerichte, denen sich eine entscheidungserhebliche Auslegungs- oder Gültigkeitsfrage stellt, diese dem EuGH zur Entscheidung vorlegen. Das bedeutet, dass jedes Gericht eines Mitgliedstaates vorlageberechtigt ist.[1156] Diese „Gerichte" im Sinne des Art. 267 AEUV müssen auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet sein, einen ständigen und obligatorischen Charakter haben und Rechtsstreitigkeiten im Rahmen rechtsstaatlich geordneter Verfahren durch richterliche Unabhängigkeit rechtskräftig entscheiden können.[1157]

Des Weiteren muss die Frage entscheidungserheblich sein, wonach die Beantwortung der Frage ausschlaggebend für das Urteil des Gerichts sein muss.[1158] Gleichzeitig bedeutet das, dass es sich stets um Fragen innerhalb tatsächlicher Rechtsstreitigkeiten handeln muss und hypothetische Fragestellungen damit unzulässig sind.[1159] Über die Entscheidungserheblichkeit hat das Gericht von Amts wegen zu entscheiden.[1160] Eine Vorlagepflicht dieser Fragen besteht nach UA 3 für diejenigen Gerichte, gegen deren Entscheidung keine Rechtsmittel möglich sind. Das heißt, stellt sich zum Beispiel eine Auslegungsfrage, ist das letztinstanzliche Gericht zur Vorlage

---

[1153] So auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (80). S. hierzu auch Kapitel 3.2.

[1154] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 8; *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 8 ff.

[1155] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 3.

[1156] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 12. Zur ausnahmsweisen Vorlagepflicht nicht letztinstanzlicher Gerichte s. *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 28.

[1157] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 18 m.w.N.

[1158] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 15 m.w.N.

[1159] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 15f. m.w.N.

[1160] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 14; *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 21.

beim EuGH verpflichtet.[1161] Die Vorlagepflicht entfällt nur dann, wenn die betreffende Frage bereits in einem anderen Vorabentscheidungsverfahren durch den EuGH geklärt wurde oder die richtige Auslegung zweifellos möglich ist.[1162]

Das Vorabentscheidungsverfahren wird durch eine Vorlageentscheidung, die die Vorlagefrage mit entsprechender Begründung enthält, eingeleitet.[1163] Die Form der Vorlageentscheidung bestimmt sich nach dem nationalen Verfahrensrecht.[1164] In Deutschland ist dies der Beschluss.[1165] Das Urteil des EuGH ist auch für alle anderen Mitgliedstaaten bindend.[1166] Wird in einem anderen Rechtsstreit dieselbe Vorlagefrage relevant, muss diese nicht erneut vorgelegt werden, wenn sich das entscheidende Gericht der Auffassung des EuGH anschließt.[1167] Andere Gerichte mit derselben Fragestellung dürfen diese nicht anders auslegen, ohne dies dem EuGH entsprechend vorzulegen.[1168]

Das Bundesverwaltungsgericht leitete mit Beschluss[1169] vom 11.7.2013 ein Vorlageverfahren beim EuGH ein und legte diesem vier Fragen zur Vorabentscheidung vor. Als letztinstanzliches Gericht traf das Bundesverwaltungsgericht bei solchen Auslegungsfragen eine Vorlagepflicht.

[1161] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 26.

[1162] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 32 m.w.N.

[1163] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 24. S. hierzu auch *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 41 ff.

[1164] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 41.

[1165] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 24; *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 41, Fußnote 168.

[1166] *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 49 m.w.N.; *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 37f., die zwar darauf verweisen, dass eine formelle Bindung (abgesehen vom vorlegenden Gericht und aller anderen Gerichte desselben Rechtsstreits) nicht eintrete, andere nationale Gericht dieselbe Auslegungsfrage allerdings nicht anders als der EuGH beurteilen dürften, ohne dem EuGH selbst wieder vorzulegen.

[1167] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 38 m.w.N.

[1168] *Kotzur*, in: *Geiger/Khan/Kotzur* (Hrsg.), AEUV, Kommentar, 2010, Art. 267 Rn. 38 m.w.N.

[1169] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450 ff.); NuR 2013, 662 (662 ff.).

Fraglich ist, warum nicht bereits andere nationale Gerichte dem EuGH entsprechende Vorlagefragen vorgelegt haben.[1170] Insbesondere das OVG Hamburg hatte sich im gleichen Jahr bereits eingehend mit der Auslegung des Verschlechterungsverbots beschäftigt.[1171] Das OVG Hamburg war allerdings nur vorlageberechtigt und nicht vorlageverpflichtet. Des Weiteren stellte sich nach Auffassung des OVG Hamburg keine Auslegungsfrage des Unionsrechts. Nach Art. 193 Satz 1 AEUV können die Mitgliedstaaten für den Bereich des Umweltschutzes stärkere Schutzmaßnahmen beibehalten oder ergreifen. Sofern das OVG Hamburg also von einem „deutschen Sonderweg"[1172] ausging, der über das Unionsrecht hinausging, sah es sich zu keiner Vorlage beim EuGH veranlasst.[1173]

Im Gegensatz dazu fühlte sich das Bundesverwaltungsgericht an die 1:1-Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht gebunden und begegnete dabei bedeutenden Auslegungsfragen.[1174] Da die Auslegung des Unionsrechts damit entscheidend für die Anwendung des nationalen Rechts war, begründete das Bundesverwaltungsgericht damit die Entscheidungserheblichkeit der gestellten Auslegungsfragen.[1175] Da es sich bei dem Wasserhaushaltsgesetz um eine 1:1-Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie handeln sollte, wollte das Bundesverwaltungsgericht mit der Vorabentscheidung des EuGH gewährleisten, dass das nationale Recht eben nicht strengere Schutzmaßnahmen als das Unionsrecht vorsah.[1176]

Neben dem Bundesverwaltungsgericht war seit dem 6.5.2013 bereits ein ähnliches Vorabentscheidungsersuchen des Östersunds tingsrätt (Schwe-

---

[1170] S. hierzu *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (37f.); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (80).

[1171] S. hierzu Kapitel 3.4.4.6. Dies trifft insoweit wohl auch auf das Urteil des VG Cottbus zu, s. hierzu Kapitel 3.4.4.5.

[1172] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (73, 80). Zustimmend: *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1053).

[1173] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (37). Ein solches Vorgehen entschieden ablehnend: *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (80).

[1174] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 21).

[1175] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 21).

[1176] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (38). Dies darf allerdings nicht missverstanden werden. Der EuGH hatte nicht die Frage zu beantworten, ob das nationale Recht mit dem Unionsrecht vereinbar sei, s. hierzu *Wegener*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 2011, Art. 267 Rn. 5.

den) beim EuGH anhängig.[1177] Ein ähnliches Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zur Elbvertiefung wurde aufgrund der Vorabentscheidung durch den EuGH ausgesetzt.[1178] Auch das OVG Rheinland-Pfalz setzte sein Verfahren bezüglich eines Wasserkraftwerkes in Bad Ems an der Lahn aus, da die Entscheidung insbesondere vom Verschlechterungsbegriff abhänge.[1179] Das VG Oldenburg hatte mit Urteil[1180] vom 30.6.2014 bezüglich einer wasserrechtlichen Erlaubnis zur Überführung von zwei Kreuzfahrtschiffen über die Ems in Verbindung mit zwei Probestaus noch offen gelassen, welchem Begriffsverständnis eine Verschlechterung zuzuordnen sei und dessen Entscheidungserheblichkeit abgelehnt.[1181] Allerdings tendierte das Gericht dazu, sich den Auffassungen des vorlegenden Bundesverwaltungsgerichts anzuschließen.[1182]

3.5.1 Sachverhalt und Vorlagefragen

Mit Beschluss[1183] vom 11.7.2013 setzte das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren aus und legte dem EuGH vier Vorlagefragen zur Vorabentscheidung vor. Ausgangspunkt war die Klage des BUND, einer anerkannten Naturschutzvereinigung, gegen den Planfeststellungsbeschluss der Wasser-

---

[1177] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 55). Der Präsident des Gerichtshofs hat hierzu allerdings am 20.8.2013 die Streichung dieser Rechtssache (C-251/13) angeordnet, s. ABl. EU Nr. C 377 vom 21.12.2013, 5f.

[1178] *BVerwG*, Beschluss vom 2.10.2014 – 7 A 14.12, ZUR 2015, 43 (43 ff.). Die Entscheidung des BVerwG steht auch nach dem Urteil des EuGH am 1.7.2015 bislang noch aus.

[1179] *OVG Rheinland-Pfalz*, Beschluss vom 15.10.2014 – 1 A 11254/13.OVG, BeckRS 2014, 59260. Die Entscheidung des BVerwG steht auch nach dem Urteil des EuGH am 1.7.2015 bislang noch aus.

[1180] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, DVBl. 2014, 1271 (1271 ff.); NdsVBl 2015, 84 (84 ff.); BeckRS 2014, 54032 (Volltext) im Folgenden zitiert nach dem paginierten Urteilsabdruck.

[1181] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, DVBl. 2014, 1271 (1271 ff.); NdsVBl 2015, 84 (84 ff.); BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180. Im streitgegenständlichen Verfahren wurde die „Quantum of the Seas", der bis dahin größte Luxusliner der Meyer-Werft, in Papenburg errichtet und sollte über die Ems überführt werden. S. hierzu auch die ausführlichen Erläuterungen und die gerichtlich abgesicherte Überführung bei *Wattenrat* (Hrsg.), Überführung der „Quantum of the Seas": Dieselruß über der Ems, vom 2.10.2014, abrufbar unter: http://www.wattenrat.de/2014/10/02/uberfuhrung-der-quantum-of-the-seas-dieselrus-uber-der-ems/ (Abruf am: 13.4.2016).

[1182] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, DVBl. 2014, 1271 (1271 ff.); NdsVBl 2015, 84 (84 ff.); BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180.

[1183] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450 ff.); NuR 2013, 662 (662 ff.).

und Schifffahrtsdirektion Nordwest vom 15.7.2011, mit dem drei Vorhaben genehmigt wurden, um die Weser auszubauen.[1184]

Mit diesen Vorhaben sollte die Außenweser vom offenen Meer bis Bremerhaven, die Unterweser von Bremerhaven bis Brake und von dort aus bis Bremen ausgebaut und deren Fahrrinnen damit unterschiedlich vertieft werden.[1185] Hierzu sollten die entsprechenden Abschnitte ausgebaggert und durch Unterhaltungsbaggerungen instand gehalten werden.[1186] Das geförderte Baggergut sollte sodann in bereits vorhandene Stellen der Außen- und Unterweser verklappt werden.[1187] Die Vorhaben hätten sich neben den Baggerungen und Verklappungen zudem auch hydrologisch und morphologisch auf die Flussabschnitte ausgewirkt.[1188] Dadurch wurden zunehmende Strömungsgeschwindigkeiten und Flussbettverschlickungen, höhere Tidehochwasserstände und niedrigere Tideniedrigwasserstände sowie ein Salzgehaltanstieg und Verschiebungen der Brackwassergrenzen erwartet.[1189]

Bei den betroffenen Wasserkörpern handelt es sich sowohl um erheblich veränderte als auch natürliche.[1190] Obwohl die Behörde im Planfeststellungsbeschluss eine Verschlechterung feststellte, verneinte sie einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot, da dies nicht zu einem negativen Zustandsklassenwechsel führe, prüfte und bejahte anderenfalls aber eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG.[1191]

Mit seiner ersten Frage wollte das Bundesverwaltungsgericht wissen, ob das Verschlechterungsverbot als bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung oder als Zulassungsvoraussetzung zur Vorhabengenehmigung zu verstehen sei.[1192] Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein

---

[1184] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 1f.). Zur Darstellung des Verfahrensgangs s. auch *Ekardt/Weyland*, NuR 2014, 12 (14).

[1185] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 3 ff.).

[1186] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 7).

[1187] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 7).

[1188] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 8).

[1189] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 8).

[1190] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 9). So gehören die Wasserkörper „Übergangsgewässer der Weser" und „Tidebereich oberhalb von Brake" zu erheblich veränderten, die „Außenweser im Bereich der Küstengewässer" zu natürlichen und andere im Bereich der Nebenflüsse sowohl zu den erheblich veränderten als auch zu den natürlichen Wasserkörpern.

[1191] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450, Rn. 10).

[1192] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450).

Vorhaben nur dann zulässig, wenn sich der Zustand eines Oberflächenwasserkörpers dadurch nicht verschlechtert.[1193] Dies folge zum einen schon aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 WRRL, der auf Einzelmaßnahmen anwendbar sei und zum anderen aus Art. 1 lit. a WRRL, nach dem eine weitere Verschlechterung der aquatischen Ökosysteme zu vermeiden sei, und sich vor allem Vorhaben negativ auf diese auswirkten.[1194] In diese Richtung weise auch der EuGH in der Entscheidung[1195] Acheloos, während die Generalanwältin das Verschlechterungsverbot auch ausdrücklich projektbezogen prüfen will.[1196] Dennoch müsse diese Frage durch den EuGH endgültig geklärt werden, da das Verschlechterungsverbot auch ausschließlich als Zielvorgabe in der Bewirtschaftungsplanung verstanden werden könnte.[1197] Wäre das Verschlechterungsverbot nämlich als bloße Zielbestimmung im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung zu verstehen, könnten Vorhaben auch dann zugelassen werden, wenn diese zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen und selbst eine Ausnahme unzulässig wäre.[1198]

Ähnlich war auch die vierte Vorlagefrage, die klären sollte, ob das Verbesserungsgebot projektbezogen oder nur für die Bewirtschaftungsplanung gelten solle.[1199] Zwar ging das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass das Verbesserungsgebot ebenfalls Vorhaben verbiete, die eine Erreichung der Ziele ernstlich gefährden würden, begehrte aber eine abschließende Klärung durch den EuGH.[1200] Im Gegensatz dazu hatte zum Beispiel das OVG Hamburg[1201] dem Verbesserungsgebot keine projektbezogene Funktion zugesprochen.

Die zweite und dritte Vorlagefrage dienten dazu, den Verschlechterungsbegriff korrekt auszulegen. Damit wollte das Bundesverwaltungsgericht wissen, ob dieser nach der Stufen-Theorie oder gegebenenfalls anderen Voraus-

---

[1193] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 27).

[1194] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 28f.).

[1195] *EuGH*, Urteil vom 11.9.2012 – C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (18 ff.).

[1196] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 30f.). S. hierzu auch Kapitel 3.4.4.4.

[1197] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1451, Rn. 32).

[1198] *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (176).

[1199] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450).

[1200] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 52 ff.). Insofern hat sich wohl in Rn. 53 ein Fehler („Verschlechterungsgebot") in den Beschlussabdruck eingeschlichen.

[1201] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (736).

setzungen auszulegen sei.[1202] Das Bundesverwaltungsgericht lehnte die Stufen-Theorie ab.[1203] Hierzu verwies das Gericht auf den Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL, nach dem sich eine Verschlechterung nur auf den Zustand eines Wasserkörpers beziehe und erst das Verbesserungsgebot nach ii) und iii) auf Anhang V verweise.[1204] Daneben würde dies dem Ziel nach Art. 1 lit. a WRRL zuwiderlaufen, da gravierende negative Veränderungen ohne Zustandsklassenwechsel zulässig seien und das Verschlechterungsverbot insbesondere für Gewässer der niedrigsten Klassen nicht mehr greife.[1205] Insofern müsse das Verschlechterungsverbot nicht erst durch Zustandsklassen konkretisiert werden.[1206] Zwar spricht sich das Bundesverwaltungsgericht sodann für die Status-quo-Theorie aus, stellt diese aber aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach Art. 5 Abs. 4 EUV unter einen Bagatellvorbehalt.[1207]

Daneben nennt das Gericht auch die Möglichkeit einer Erheblichkeitsschwelle, die oberhalb der Bagatellschwelle liege.[1208] Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sei „oberhalb der Bagatellgrenze grundsätzlich jede Einwirkung in ökologischer und chemischer Hinsicht, die sich nachteilig im Gewässerzustand niederschlägt eine Verschlechterung".[1209] Diese erfasse zudem lokale und kurzfristige nachteilige Veränderungen.[1210] Eine solche Auslegung des Verschlechterungsbegriffs würde dem Ziel des Art. 1 lit. a WRRL am besten gerecht.[1211] Um lokale Verschlechterungen einzubeziehen, verwies das Gericht auf die einzelfallbezogene Erheblichkeit dieser Einwirkungen, sofern kleinräumige Einwirkungen den gesamten Wasserkörper verschlechterten.[1212] Dies gelte auch für zeitlich versetzte Einwirkungen.[1213] Daneben seien auch Summationseffekte verschiedener Vorhaben zu

---

[1202] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450).
[1203] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 37).
[1204] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 38).
[1205] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 39).
[1206] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 40).
[1207] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 43).
[1208] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 44).
[1209] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 47).
[1210] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 47).
[1211] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 48).
[1212] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 45; 1453, Rn. 49).
[1213] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452f., Rn. 46, 50).

berücksichtigen, die sich einzeln zwar nicht erheblich auswirkten, aber ein verbesserter Gewässerzustand nur erreicht würde, wenn künftige Gewässerbenutzungen unter einem grundsätzlichen Ausnahmevorbehalt stünden.[1214]

Dennoch räumte das Bundesverwaltungsgericht auch die Möglichkeit anderer Auslegungen ein, da insbesondere Art. 2 Nr. 21 bis 23 WRRL auch für ein stufenabhängiges Verschlechterungsverbot sprechen könnten.[1215] Eine endgültige Klärung durch den EuGH sei daher unumgänglich.

3.5.2 Auffassung des EuGH

Mit Urteil[1216] vom 1.7.2015 hat der EuGH über oben dargestellte Vorlagefragen entschieden. Hierzu beantwortete er jeweils die erste und vierte sowie die zweite und dritte Vorlagefrage zusammen.

Um zu klären, ob das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot bloße Zielbestimmungen für die Bewirtschaftungsplanung darstellen oder auch projektbezogen geprüft werden müssen, legte der EuGH den Art. 4 Abs. 1 WRRL aus.[1217] Da schon nach dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL in Bezug auf die Umsetzung der Maßnahmenprogramme alle Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen durchführen müssten, um eine Verschlechterung zu vermeiden, würde diese „Durchführung" solcher Maßnahmen auch Vorhabengenehmigungen umfassen.[1218] Auch systematische Erwägungen würden für ein solches Verständnis sprechen, da erst konkrete Maßnahmen der Mitgliedstaaten die Wasserrahmenrichtlinie ausfüllten und weiterentwickelten.[1219]

Daneben wies das Gericht darauf hin, dass es sich beim Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot zwar um gesonderte, aber eng miteinander verbundene Zielsetzungen handelt.[1220] Unter Berücksichtigung historischer Gründe sei das Verschlechterungsverbot außerdem nachträglich eingefügt worden, um ihm eine eigenständige Funktion zuzuschreiben.[1221] Damit

---

[1214] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1453, Rn. 48).
[1215] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1452, Rn. 41).
[1216] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).
[1217] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (556f., Rn. 30).
[1218] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 31 ff.).
[1219] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 34).
[1220] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 39).
[1221] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 40).

würden sowohl das Verschlechterungsverbot als auch das Verbesserungsgebot qualitativen Richtlinienzielen, nämlich den guten Zustand zu erhalten oder wiederherzustellen, dienen.[1222] Das Verschlechterungsverbot sei aber keine Zielvorgabe im Sinne des Verbesserungsgebots oder ein „Instrument im Dienst der Pflicht zur Verbesserung des Zustands der Wasserkörper".[1223] Zur Umsetzung dieser Umweltziele nach Art. 4 Abs. 1 lit. a WRRL verwies der EuGH auf das damit verbundene komplexe System der Art. 3, 5, 8, 11 und 13 WRRL, wonach die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen verbindlich würden und nicht bloße Zielbestimmungen darstellten.[1224]

Des Weiteren würde auch die Ausnahme des Art. 4 Abs. 7 WRRL für ein vorhabenbezogenes Verständnis der Umweltziele sprechen.[1225] Hierzu hob der EuGH noch einmal gesondert hervor, dass anderenfalls eine gewässererhebliche Tätigkeit gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen würde, wenn diese zur Verschlechterung des Gewässerzustands führe und nicht mithilfe einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL gerechtfertigt werden könne.[1226] Folglich sei Art. 4 Abs. 1 lit. a i) bis iii) WRRL so auszulegen, dass ein Vorhaben, vorbehaltlich einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL, nur dann genehmigt werden könne, wenn es keine Verschlechterung des Zustands verursache oder die Zielerreichung eines guten Zustands nicht gefährde.[1227]

Mit der Beantwortung der zweiten und dritten Vorlagefrage äußerte sich der EuGH zur Auslegung des Verschlechterungsbegriffs bezüglich des ökologischen Zustands von Oberflächenwasserkörpern. Hierzu stellte das Gericht zunächst die fehlende Begriffsdefinition fest, sodass es auch hier auf Wortlaut und Systematik der Vorschrift ankäme.[1228] Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL deute auf ein stufenunabhängiges Verständnis hin, während erst in ii) und iii) derselben Vorschrift ausdrücklich auf Anhang V

[1222] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 41).

[1223] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (558, Rn. 49).

[1224] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557, Rn. 43f.).

[1225] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (557f., Rn. 44 ff.).

[1226] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (558, Rn. 48).

[1227] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554; 558, Rn. 51). Kritisch zur Herleitung dieser Antwort schon im Rahmen der *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (844, Rn. 84) s. *Rolfsen*, NuR 2015, 437 (440); *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (178).

[1228] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (558, Rn. 53f.).

Bezug genommen würde.[1229] Des Weiteren verwies der EuGH auf die Schlussanträge[1230] des Generalanwalts, die eine stufenabhängige Verschlechterung entkräfteten. Danach wurden die Grenzwerte zwischen den Klassen mithilfe „äußerst weite[r] Bandbreiten" erlassen, sodass die Klassengrenzen den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Qualitätskomponenten beschränken sollten.[1231] Vielmehr würden die Qualitätskomponenten den tatsächlichen Zustand eines Gewässers widerspiegeln und nicht die Zustandsklasse.[1232] Deshalb würde Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL nicht auf Anhang V verweisen und sei der Verschlechterungsbegriff damit von allgemeiner Tragweite.[1233]

Eine andere Auslegung würde aufgrund der one-out-all-out-Regelung nicht verhindern können, dass auch Verschlechterungen innerhalb der Zustandsklasse und Auffüllungen noch guter Qualitätskomponenten gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen.[1234] Des Weiteren würde das Verschlechterungsverbot ansonsten Gewässer der niedrigsten Zustandsklassen nicht mehr schützen können, da eine Verschlechterung aufgrund des fehlenden negativen Klassenwechsels rechtlich nicht möglich wäre, obwohl gerade diese Gewässer besonders schutzwürdig wären.[1235] Dies sieht der EuGH durch Art. 4 Abs. 5 lit. c WRRL bestätigt, der für erheblich veränderte Wasserkörper jede weitere Verschlechterung ausdrücklich verbiete.[1236] Das Verschlechterungsverbot würde seine volle praktische Wirksamkeit hingegen bewahren, wenn die Verschlechterung im Hinblick auf eine Qualitätskom-

---

[1229] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (558, Rn. 55).

[1230] *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (835 ff.). S. hierzu auch: *Rolfsen*, NuR 2015, 437 (439 ff.); *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (177 ff.); *Riese/Losert*, DVBl. 2015, 346 (347 ff.).

[1231] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 61), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (845, Rn. 99).

[1232] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 61), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (845, Rn. 99).

[1233] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 61), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (845, Rn. 99).

[1234] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 62, 65).

[1235] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 63).

[1236] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 64).

ponente oder einen Stoff ausgelegt würde.[1237] Damit würde per se jede Veränderung erfasst, die das Hauptziel beeinträchtigen könnte.[1238]

Jedoch hielt es das Gericht (ohne weitergehende Begründung) für erforderlich, eine „Schwelle" festzulegen, oberhalb derer gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen wird. Hierfür verwies der EuGH auf die Systematik des Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL, wonach auch vorübergehende Verschlechterungen nur unter strengen Voraussetzungen gerechtfertigt wären.[1239] Dies würde eine entsprechend niedrige Schwelle für das Verschlechterungsverbot verlangen, die der EuGH sodann im Klassenwechsel einer Qualitätskomponente begründet sah, auch wenn dies nicht zu einer niedrigeren Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führe.[1240] Danach sei der Verschlechterungsbegriff gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL so auszulegen, dass eine Verschlechterung dann vorliege, wenn sich der Zustand einer Qualitätskomponente nach Anhang V WRRL um eine Klasse verschlechtere, auch wenn dies keine niedrigere Einstufung des Gesamtzustands des betreffenden Oberflächenwasserkörpers zur Folge hätte.[1241] Sofern sich die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse befinde, sollte jede Verschlechterung gegen das Verschlechterungsverbot nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL verstoßen.[1242]

Im Übrigen lehnte der EuGH die Einführung einer Erheblichkeitsschwelle, die ausschließlich erhebliche Beeinträchtigungen erfasse, ausdrücklich ab.[1243] Diese würde sich weder aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL ergeben noch das Verschlechterungsverbot von den Gründen für ei-

---

[1237] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 66), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 105).

[1238] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 66), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 105).

[1239] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 67).

[1240] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 67).

[1241] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554; 559, Rn. 70). Auch das Urteil des *EuGH* vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (410, Rn. 59) verweist auf diese Entscheidung. S. hierzu auch Kapitel 3.5.3.4 a.E.

[1242] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554; 559, Rn. 70). Auch das Urteil des *EuGH* vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (410, Rn. 59) verweist auf diese Entscheidung. S. hierzu auch Kapitel 3.5.3.4 a.E.

[1243] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 68).

ne Verschlechterung abgrenzen.[1244] Erst Art. 4 Abs. 7 WRRL würde diese Gründe für eine Verschlechterung im Sinne einer Interessenabwägung berücksichtigen.[1245]

3.5.3 Bewertung

Die Entscheidung des EuGH hat die Diskussion um das Verschlechterungsverbot nunmehr zum Teil geklärt und sich damit einer der wohl wichtigsten und umstrittendsten Auslegungen im Wasserrecht angenommen. Insofern kann hier sehr wohl von einer „Grundsatzentscheidung"[1246] oder „Leitentscheidung"[1247] gesprochen werden. Allerdings sind noch offene Fragestellungen verblieben,[1248] die wiederum für Streitpotenzial sorgen.

3.5.3.1 Prüfung durch die Behörde

Festzustellen ist, dass sowohl das Verschlechterungsverbot als auch das Verbesserungsgebot stets im Einzelfall zu prüfen sind. Die Genehmigung eines Vorhabens ist davon abhängig, ob es gegen das Verbesserungsgebot oder Verschlechterungsverbot verstößt. Dies wurde bereits in Kapitel 3.3 vorweggenommen. Auch schon die nationale verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung vertrat diese Auffassung. Danach ist ein Vorhaben, das gegen das Verschlechterungsverbot verstößt oder die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers zum maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet, unzulässig.[1249] Wann eine solche Gefährdung anzunehmen ist, führte der EuGH bei Beantwortung dieser Vorlagefrage zwar nicht weiter aus. Jedoch ergeben sich Anhaltspunkte aus der Beantwortung der zweiten und dritten Frage zum Verschlechterungsverbot.[1250] Bei einem Verstoß gegen das

---

[1244] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 68).

[1245] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 68).

[1246] *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1054).

[1247] *Rolfsen*, NuR 2015, 437 (437f.). In diesem Sinne wohl auch *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (177), der die Entscheidung des EuGH als „wegweisend" erwartete.

[1248] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626); *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (595); *Reinhardt*, UPR 2015,321 (329); *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201f.). Insofern nicht ganz zutreffend: *Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (755), die das Urteil des EuGH als „Schlusspunkt" unter die Diskussion zum Inhalt des Verschlechterungsverbots bezeichnen, während *Reinhardt*, UPR 2015, 321 (328) das Urteil als „rechtlich wie tatsächlich nicht befriedigend" kritisiert.

[1249] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554, 558, Rn. 51). Kritisch hierzu *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1052f.).

[1250] S. hierzu Kapitel 3.5.3.3.

Verschlechterungsverbot kann der Vorhabengenehmigung sodann nur noch eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG abhelfen.

3.5.3.2 Heranziehung der Einzelkomponenten

Auch die Beantwortung der zweiten und dritten Frage wurde mit großer Spannung erwartet.[1251] Letztlich erteilte der EuGH der Stufen-Theorie eine klare Absage.[1252] Vielmehr würde der Wortlaut der Vorschrift für ein stufenunabhängiges Verschlechterungsverbot sprechen und sei das Verbesserungsgebot aufgrund der Bewertung von Fortschritten normativ an diese Klassen gebunden. Zudem entkräftete der EuGH, unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Generalanwalts, zutreffend die Bedeutung der Klassengrenzen. Diese wurden auch schon an anderer Stelle relativiert.[1253] Im Folgenden stützte sich der EuGH, wie auch schon das OVG Hamburg[1254], auf die Bewertung der Qualitätskomponenten.[1255] Diese spiegeln den tatsächlichen Zustand des Gewässers wider. Negative Veränderungen einer Einzelkomponente wären daher ausreichend, um eine Verschlechterung zu markieren. Damit will sich der EuGH nicht ausschließlich an den Klassengrenzen, sondern an den Qualitätskomponenten des ökologischen Zustands orientieren.

Da der EuGH dem Verschlechterungsverbot eine eigenständige Funktion beimaß, lehnte er die Stufen-Theorie auch aus den bereits mehrfach kritisierten Gründen zutreffend ab. Denn auch der EuGH konnte sich dieser Theorie aufgrund der Auffüllungsproblematik, wonach Verschlechterungen innerhalb der Klassengrenzen möglich blieben und daneben bereits schlechte Gewässer innerhalb der niedrigsten Stufe ungehindert weiter verschlechtert werden können, nicht anschließen.

Dennoch folgte er bei seiner Begründung nicht konsequent den Argumenten der Status-quo-Theorie.[1256] Gerade Gewässer der niedrigsten Stufe verdienen besondere Aufmerksamkeit und sind schutzbedürftiger als Gewässer höchster Klassen. Fraglich ist, warum der EuGH die besondere Schutz-

---

1251 So auch schon *Jäger*, NuR 2015, 550 (550); *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (590).

1252 Dies begrüßend: *Jäger*, NuR 2015, 550 (551).

1253 S. Fußnote 1123.

1254 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (357 ff.); NuR 2013, 727 (727 ff.).

1255 S. hierzu Kapitel 3.4.4.6.

1256 S. hierzu Kapitel 3.5.3.3.

bedürftigkeit bestimmter Gewässer allerdings durch Art. 4 Abs. 5 lit. c WRRL (§ 30 Nr. 3 WHG), mithin dem Verbot weiterer Verschlechterungen, gerade für erheblich veränderte Gewässer nach Art. 4 Abs. 3 WRRL (§ 28 WHG) bestätigen wollte. Die explizite Bezugnahme auf erheblich veränderte Gewässer, die bei abweichenden Bewirtschaftungszielen keiner weiteren Verschlechterung unterliegen dürfen, erweckt den Eindruck, als gelte dies nicht für natürliche Gewässer. Dies kann aber nicht gemeint sein. Vielmehr unterliegen gerade künstliche oder erheblich veränderte Gewässer von vornherein schon niedrigeren Bewirtschaftungszielen, indem für diese lediglich ein gutes ökologisches Potenzial zu erreichen ist. Da aber auch für diese Gewässer die Ausnahme abweichender Ziele geltend gemacht werden kann, wäre es wenig zielführend, dies unter weiteren Verschlechterungen zu ermöglichen. Auch in diesem Fall handelt es sich um ein absolutes Verschlechterungsverbot.[1257] Dennoch ist nicht nachvollziehbar, warum der EuGH dies nur für erheblich veränderte Gewässer aufführte. Zwar handelte es sich auch im Sachverhalt sowohl um erheblich veränderte als auch natürliche Wasserkörper. Jedoch kann dies auch nur ein Beispiel für die besondere Schutzbedürftigkeit von Gewässern niedrigerer Zustandsklassen oder besonderer Gewässerarten sein. Dass diese weiter verschlechtert werden dürften, würde genau dieser besonderen Schutzbedürftigkeit widersprechen. Das Verbot einer weiteren Verschlechterung gilt für alle Fälle des Art. 4 Abs. 5 WRRL. Inwieweit allerdings die anderen Instrumente der Umweltziele hier hätten abhelfen können, berücksichtigte und klärte der EuGH nicht.[1258]

Des Weiteren prüfte der EuGH den effet utile der Vorschrift, indem er auf die „volle praktische Wirksamkeit" des Verschlechterungsverbots abstellte.[1259] Hierzu verwies er wiederum auf die Ausführungen der Schlussanträge des Generalanwalts. Indem sich die Verschlechterung an den Qualitätskomponenten oder an einem Stoff ausrichte, „bewahrt das Verschlechterungsverbot seine volle praktische Wirksamkeit, da es jede Veränderung umfasst, die geeignet ist, die Verwirklichung des Hauptziels" der Wasser-

[1257] S. hierzu Kapitel 2.3.3.2.3.

[1258] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626).

[1259] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 66), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 105), der zwar auf die „gesamte praktische Wirksamkeit" verweist, dies aber gleichfalls mit der „vollen praktischen Wirksamkeit" gleichzusetzen ist. S. außerdem Fußnote 1128.

rahmenrichtlinie „zu beeinträchtigen“.[1260] Diese Orientierung an den Qualitätskomponenten ist, wie bereits dargelegt, überzeugend.[1261] Allerdings können auch der Heranziehung von Qualitätskomponenten wiederum die bekannten Einwände seitens der Vertreter der Stufen-Theorie entgegen gehalten werden. Danach sei eine isolierte Betrachtung von Einzelkomponenten insbesondere deswegen problematisch, weil die hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nur unterstützend zu den biologischen Qualitätskomponenten herangezogen werden.[1262] Andere Qualitätskomponenten als die biologischen waren auch schon beim OVG Hamburg[1263] Argumentationsgrundlage. Das OVG Hamburg stützte sich in seiner Urteilsbegründung auf eine allgemeine physikalisch-chemische Einzelkomponente. Jedoch hätten deren Veränderungen im Ergebnis auch die biologischen Qualitätskomponenten beeinflusst. Gerade hieraus ergibt sich wiederum die Notwendigkeit von Relevanzschwellen und einer umfassenden Gesamtbetrachtung.

3.5.3.3 Einführung einer Erheblichkeitsschwelle

Allerdings wollte der EuGH eben auch nicht jede Veränderung der Qualitätskomponenten vom Verschlechterungsverbot erfassen. Während der Generalanwalt noch davon ausging, dass jede Veränderung einer einzelnen Qualitätskomponente eine Verschlechterung im Sinne des Verschlechterungsverbots darstelle und sich damit insgesamt der Status-quo-Theorie anschloss,[1264] definierte der EuGH stattdessen eine „Schwelle“. Erst nach Überschreiten dieser Schwelle sollte damit eine Verschlechterung bei Veränderung einer Qualitätskomponente vorliegen.

[1260] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 66), unter Verweis auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 105).

[1261] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626). Kritisch hierzu allerdings *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051), der dennoch Unschärfen aufgrund der Orientierung an den Qualitätskomponenten befürchtet, da diese im Gegensatz zu „echten Grenzwerte[n]“ wie Umweltqualitätsnormen, noch einem fachlichen Beurteilungsspielraum unterliegen. Dennoch erkennt er die Vorgaben des EuGH als hilfreich an. Die Heranziehung von Qualitätskomponenten wurde bereits in den Kapiteln zur Erheblichkeitsschwelle (3.4.3.2.2) und der Auffassung des OVG Hamburg (3.4.4.6) dargestellt.

[1262] S. hierzu Fußnote 809.

[1263] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

[1264] *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 109).

Der Generalanwalt lehnte jedenfalls Relevanzschwellen jeglicher Art ab.[1265] Dennoch musste sich in seiner Argumentation die maßgebliche Veränderung derart auf einen Stoff oder eine Qualitätskomponente auswirken, dass diese verschlechtert würden.[1266] Dies könnte wiederum bedeuten, dass geringfügige Veränderungen der Parameter (die bekanntlich miteinander verrechnet werden dürfen) jeder Einzelkomponente nicht bereits ausschlaggebend sein sollen, sofern sie sich nicht negativ auf die Bestimmung ihrer Einzelkomponente auswirken. Dies ist allerdings auch nur sachgerecht, da Verrechnungen auf Parameterebene, die sich letztlich neutral auswirken, keine Verschlechterung des gesamten Wasserkörpers nach sich ziehen werden. Insofern könnte auch hier von einer Bagatellschwelle gesprochen werden, auch wenn sie der Generalanwalt ausdrücklich ablehnte.[1267] Allerdings kann auf der anderen Seite auch jede noch so geringfügige Veränderung der Einzelkomponente ausschlaggebend für das Verschlechterungsverbot sein. Führt die Verschlechterung eines oder mehrerer Parameter trotz deren Verrechnung noch zu negativen Veränderungen der Einzelkomponente, wäre eine Verschlechterung zu bejahen. Jedoch führte der Generalanwalt selbst nichts weiter dazu aus und wäre eine Bagatellschwelle jedenfalls nur indirekt seinen Aussagen zu entnehmen.

Der EuGH allerdings definierte ganz ausdrücklich eine solche Schwelle, indem er eine Verschlechterung der Qualitätskomponenten nur bei Klassenwechsel bejahte. Warum sich der EuGH für diese Schwelle entschied und in diesem Punkt nicht mehr der Auffassung des Generalanwalts folgen wollte, bleibt in seiner Entscheidung offen.[1268] Insoweit wird auch in der Literatur[1269] kritisiert, dass gerade unter Berücksichtigung des effet utile eine strengere Auslegung wünschenswert und möglich gewesen wäre, da der EuGH aufgrund der zuvor bemängelten weiten Bandbreiten dieser Klassengrenzen den Mitgliedstaaten einen (immer noch) zu großen Handlungs-

---

[1265] *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 108).

[1266] *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (846, Rn. 105).

[1267] Insofern gehen *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (176) und *Rolfsen*, NuR 2015, 437 (441) davon aus, dass sich der Generalanwalt der Auffassung des BVerwG angeschlossen hat und eine Bagatellschwelle heranzog.

[1268] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626). Das Vorgehen des EuGH insofern begrüßend: *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1052).

[1269] *Jäger*, NuR 2015, 550 (553).

spielraum einräume. Spielräume innerhalb der einzelnen Qualitätskomponenten könnten insoweit und gerade planerisch ausgenutzt werden, solange sich diese nicht um eine Klasse verschlechterten.[1270] Dies ist insoweit zu begrüßen, als die Anwendung einer Ausnahme dann nicht stets notwendig ist.[1271]

Der EuGH jedoch entschied sich damit ganz bewusst für eine Schwelle, wonach eine Verschlechterung im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL dann vorliege, wenn sich der Zustand einer Qualitätskomponente nach Anhang V um eine Klasse verschlechtere, auch wenn dies keine niedrigere Einstufung insgesamt zur Folge hätte. Befinde sich die Qualitätskomponente bereits in der schlechtesten Klasse, soll jede Verschlechterung gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Die Grenze der Schwelle durch den EuGH ist zum einen der Klassenwechsel einer Qualitätskomponente und zum anderen jede Verschlechterung derselben innerhalb der schlechten Klasse. Maßstab dieser Schwelle ist dabei die Beeinträchtigung oder Gefährdung der Zielerreichung eines guten Zustands. Denn jede Verschlechterung führt zur Entfernung von diesem Ziel.[1272]

Offensichtlich wollte der EuGH zwar ebenfalls die Gefährdung des Hauptziels vor negativen Veränderungen durch das Verschlechterungsverbot sichern, allerdings konkretisierte er dazu das Gefährdungspotenzial, indem er die Verschlechterung unter einen entsprechenden Vorbehalt stellte. Insofern ergibt sich an dieser Stelle ein Anknüpfungspunkt zur einzelfallbezogenen Prüfung des Verbesserungsgebots, wonach ein Vorhaben die Zielerreichung zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht gefährden darf.[1273] Anderenfalls hätte auch jede Verschlechterung (wie für Gewässer niedrigster Klassen vorgesehen) oder jedenfalls jede Verschlechterung der Qualitätskomponente (wie noch vom Generalanwalt vorgeschlagen) das Verschlechterungsverbot auslösen können. Zwar werden auch so Verschlechterungen innerhalb der Klasse erfasst. Eine neue Einstufung des Wasserkörpers insgesamt ist zur Bejahung des Verschlechterungsverbots aber nicht zwingend notwendig. Im Ergebnis werden sich Veränderungen der biologischen Qualitätskomponen-

---

[1270] *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (591). S. hierzu schon Kapitel 3.4.1.2 und Fußnote 827.

[1271] So auch, wenn auch kritisch *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 (1508), der die Gefahr einer „Flucht in die Ausnahme" somit als abgeschwächt anerkennt. Zustimmend, aber kritisch s. *Reinhardt*, UPR 2015, 321 (326) und Fußnote 1333.

[1272] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626).

[1273] So wohl auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626).

ten (und insbesondere deren isolierter und erforderlicher Klassenwechsel) auch auf die Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt auswirken, da diese schon von vornherein ausschlaggebend für dessen Einstufung sind. Eine erneute Einstufung des Wasserkörpers ist nach Auffassung des EuGH allerdings nicht zwingend für die Bejahung des Verschlechterungsverbots.

Fraglich an den Ausführungen des EuGHs ist damit, warum er zuvor ausdrücklich die Einführung von Erheblichkeits- und Bagatellschwellen ablehnte, obwohl er selbst eine Relevanzschwelle einführte.[1274] Den Einwand, dass sich eine Erheblichkeitsschwelle aus dem Wortlaut des Art. 4 WRRL ergebe, nach dem eine Abwägung mit wasserwirtschaftlichen Interessen notwendig sei, wies der EuGH entschieden zurück.[1275] Eine solche Relativierung durch die Gründe einer Verschlechterung ergebe sich erst im Rahmen einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL.[1276] Nach dem Urteil des EuGH kann eine solche Erheblichkeitsschwelle zwar nicht mehr für den Bereich der Qualitätskomponenten des ökologischen Zustands für vier mögliche Klassensprünge eingeführt werden. Jedoch spricht nichts dagegen, für Verschlechterungen in der schlechten Klasse eine solche Erheblichkeitsschwelle aus Verhältnismäßigkeitsgründen anzunehmen, da ansonsten jede negative Veränderung unter einem Ausnahmevorbehalt steht.[1277] Die in der Literatur vorgeschlagene Erheblichkeitsschwelle wurde nicht nur aus der Abwägung mit wasserwirtschaftlichen Interessen entwickelt, sondern vor allem aus Verhältnismäßigkeitsgründen und der Erschwernis der Zielerreichung.[1278]

Zwar erläutert der EuGH in seiner Urteilsbegründung ebenfalls, dass die Einstufung des Wasserkörpers von dem jeweils schlechteren Wert der „Parameter" abhängt, meint damit aber die nach dem one-out-all-out-Prinzip maßgebliche Einzelkomponente, da auf der Parameterebene Verrechnungen

---

[1274] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626); *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051); *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 (1508). Die Ablehnung einer Erheblichkeitsschwelle durch den EuGH begrüßend: *Laskowski*, ZUR 2015, 542 (543f.), die später aber den „niedrigschwelligen Ansatz" des EuGH befürwortet.

[1275] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 68). Zustimmend: *Jäger*, NuR 2015, 550 (551).

[1276] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 68).

[1277] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (627); *Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (754).

[1278] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626f.); *ders.*, NuR 2008, 147 (150).

möglich bleiben.[1279] Zwar kann es auch sein, dass die Einwirkung auf nur einen Parameter so massiv ist, dass trotz Verrechnung mit den anderen Parametern die Einzelkomponente verschlechtert wird, sodass dieser einzelne Parameter letztlich ausschlaggebend war. Dennoch bestimmt der Wert einer Einzelkomponente die Einstufung.

Problematisch an der Urteilsbegründung ist weiterhin, warum der EuGH den Verschlechterungsbegriff eben stufenunabhängig verstand und erklärte, dass sich nur das Verbesserungsgebot an den Zustandsklassen orientiere, letztendlich aber eine Verschlechterung (auch) vom Klassenwechsel einer Qualitätskomponente abhängig machte.[1280]

3.5.3.4 Ergebnis

Im Ergebnis wird die Auffassung des EuGH als „Qualitätskomponentenklassentheorie“[1281] oder auch „Spielart der modifizierten Stufen-Theorie“[1282] bezeichnet, da für die Qualitätskomponenten dennoch ein Klassenwechsel erforderlich bleibt.[1283] Allerdings handelt es sich um eine vermittelnde Auffassung, da sich sowohl Überschneidungen mit der Stufen- als auch mit der Status-quo-Theorie ergeben.[1284] Dennoch ist die Zuordnung und Bezeichnung der Auffassung des EuGH ohne Bedeutung.[1285] Vertreter der Stufen-Theorie werden sie als modifizierte Stufen-Theorie, die die ökologischen Aspekte hervorheben und so auch Veränderungen in der Klasse erfassen

---

[1279] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (559, Rn. 62, 64). Dies folgt auch schon aus den Ausführungen in den *Schlussanträgen des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (845, Rn. 94, Fußnote 61), der zwar hinsichtlich der Qualitätskomponenten auf die „lange Liste von Parametern“ verweist, aber einzelne Komponenten nennt.

[1280] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626).

[1281] *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051).

[1282] *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 (1508). Ähnlich: *Reinhardt*, UPR 2015, 321 (326); *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (200).

[1283] Kritisch hierzu s. *Griesbach*, NuR 2015, 548 (550), die anmerkt, dass das Urteil des EuGH letztlich keine neuen Erkenntnisse beinhalte. Dem kann allerdings nicht zugestimmt werden, da alleine schon durch Kombination von Stufen-Theorie und Status-quo-Theorie innerhalb des ökologischen Zustands, dem Urteil des EuGH eine zumindest lenkende Funktion zugesprochen werden kann. Zuvor war umstritten, ob Verschlechterungen zu einer insgesamt niedrigeren Einstufung des Wasserkörpers führen müssen oder auch das Verbesserungsgebot nur im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung zu berücksichtigen sei.

[1284] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626); *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051); *Jäger*, NuR 2015, 550 (552); *Griesbach*, NuR 2015, 548 (549); *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201).

[1285] *Reinhardt*, NVwZ 2015, 1041 (1046).

will, bezeichnen. Vertreter der Status-quo-Theorie werden darunter eine Aufweichung ihrer strengen Ansicht zugunsten ökonomischer Vorhaben verstehen, da Einzelkomponenten bis zu ihrer eigenen Klassengrenze so aufgefüllt werden dürfen.[1286] Richtig ist, dass die Vorgaben des Anhang V WRRL an Bedeutung gewinnen werden.

Der EuGH lehnte die Stufen-Theorie in seiner Entscheidung ausdrücklich ab, folgte aber auch nicht der weiten Auslegung des Verschlechterungsbegriffs im Sinne der Status-quo-Theorie (und damit den Auffassungen des Generalanwalts), obwohl er gerade auch Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen erfassen wollte.[1287] Lediglich die Berücksichtigung jeder negativen Veränderung für Gewässer der schlechten Zustandsklasse entsprechen der Status-quo-Theorie. Gewässererhebliche Tätigkeiten stehen in diesen Fällen somit stets unter einem Ausnahmevorbehalt.[1288] Letztlich definierte der EuGH noch eine eigene Erheblichkeitsschwelle, die im Ergebnis die Erreichung des Hauptziels nicht gefährden darf.

In der Praxis werden aufgrund der Stärkung gewässerökologischer Interessen die Vorhabenzulassungen wohl verstärkt eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG bedingen, sodass diese den eigentlichen Schwerpunkt der Prüfung darstellt.[1289] Erst hier lassen sich verschiedene Interessen miteinander abwägen. Der EuGH sieht eine Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen ausdrücklich nicht im Rahmen des Verschlechterungsverbots vor, ob-

---

[1286] Ähnlich auch *Reinhardt*, UPR 2015, 321 (326). Eine Stärkung ökologischer Aspekte begrüßend: *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626); *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1053); *Jäger*, NuR 2015, 550 (551).

[1287] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (626); *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051).

[1288] So auch *Griesbach*, NuR 2015, 548 (550).

[1289] *Ginzky*, NuR 2015, 624 (628); *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1053, 1055); *Jäger*, NuR 2015, 550 (553); *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (592, 595); *Franzius*, NVwZ 2015, 176 (178); *Riese/Losert*, DVBl. 2015, 346 (347); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (81); *ders.*, ZUR 2016, 195 (203). So auch schon *Munk*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 64 (86). Die befürchtete Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses (auch und insbesondere durch die unmittelbare Geltung des Verschlechterungsverbots im Einzelfall) wird vom Generalanwalt im Übrigen als „angemessen" hingenommen, da nur so „die Umsetzung von Vorhaben erlaubt [werden], die anderen Erfordernissen (insbesondere wirtschaftlichen) entsprechen, und gleichzeitig den Gegenstand und die wesentlichen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie beachtet [werden], indem er [der Ansatz, das Verschlechterungsverbot im Einzelfall zwingend zu befolgen], die Genehmigung [des Vorhabens] an geeignete Bedingungen und Beschränkungen" bindet. S. hierzu *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (844, Rn. 83).

wohl dies angesichts lang andauernder Genehmigungsverfahren vorzugswürdig gewesen wäre. Die Diskussion wird damit in die Ausnahmeprüfung verschoben. Diesbezüglich wird wiederum befürchtet, dass wirtschaftlich bedeutenden Großprojekten, denen ein entsprechendes übergeordnetes öffentliches Interesse, im Rahmen der Abwägung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG, zuzusprechen wäre, zum Nachteil der gewässerökologischen Zielsetzungen genehmigt würden.[1290] Zu dieser Ausnahmeprüfung selbst urteilte der EuGH in seiner Entscheidung vom 1.7.2015 nicht.

Eine Auseinandersetzung des EuGH mit der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL erfolgte jedoch bereits mit Urteil[1291] vom 4.5.2016. Hierbei warf die Kommission der Republik Österreich vor, insbesondere die Vorschrift des Art. 4 Abs. 7 WRRL nicht ordnungsgemäß angewandt zu haben und damit den Bau eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm bewilligen zu können.[1292] Der Bau dieses Wasserkraftwerks führte zu einer Verschlechterung des sehr guten Zustands hin zu einem guten Zustand und wurde nach den vom EuGH mit Urteil vom 1.7.2015 festgelegten Kriterien auch in dieser Entscheidung so bewertet.[1293] Fraglich war aber insbesondere die vorgenommene Interessenabwägung im Zuge des Art. 4 Abs. 7 lit. c WRRL (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG) zugunsten eines übergeordneten öffentlichen Interesses der Förderung erneuerbarer Energien und eines überwiegenden Nutzens für die nachhaltige Entwicklung.[1294] Tatsächlich findet damit also die Interessenabwägung erst im Rahmen der Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL statt. Darüber hinaus hat der EuGH den Mitgliedstaaten bei der Beurteilung des übergeordneten öffentlichen Interesses ein „gewisses Ermessen" eingeräumt.[1295] Insgesamt sah der EuGH die Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Art. 4 Abs. 7 WRRL als gegeben und wies die Klage der Kommission als unbegründet ab.[1296] Die näheren, wenn auch nicht umfangreichen, Ausführungen des EuGH zu dieser Ausnahmevoraussetzung werden insbesondere in Kapitel 5.2.4 erläutert.

1290 *Jäger*, NuR 2015, 550 (553). Zu dieser Voraussetzung der Ausnahmevorschrift s. Kapitel 5.2.4.

1291 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (407 ff.).

1292 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (407, Rn. 1, 27).

1293 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (410, Rn. 59 ff.).

1294 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411, Rn. 67 ff.).

1295 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411, Rn. 70).

1296 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 81, 83).

3.5.4 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Auffassung des EuGH

Wie in den vorherigen Kapiteln[1297] deutlich wurde, ist entweder eine Modifizierung der Status-quo- oder Stufen-Theorie oder eine vermittelnde Auffassung zur Beurteilung einer Verschlechterung geboten. Sowohl die Status-quo-Theorie als auch die Stufen-Theorie weisen erhebliche Schwächen auf und konnten eine Verschlechterung bislang nicht abschließend definieren. Während die Anwendung der Stufen-Theorie den ökologischen Aspekten nicht ausreichend Rechnung trägt, gilt das Gleiche für die Status-quo-Theorie hinsichtlich ökonomisch motivierter Gewässernutzungen. Je nachdem, von welchem Blickwinkel aus die Ausführungen des EuGH betrachtet werden, kann einerseits von einer Öffnung gegenüber ökonomischen Interessen (aufgrund der möglichen Auffüllung der Qualitätskomponenten in ihren eigenen Klassengrenzen), andererseits aber auch von einer Akzentuierung ökologischer Belange (durch die Erfassung von negativen Veränderungen innerhalb einer Klassenstufe) gesprochen werden.

Die Theorie des EuGH wirft allerdings wiederum Fragen auf. Zu kritisieren ist insbesondere, dass es auf eine Interessenabwägung im Rahmen des Verschlechterungsverbots nicht ankommen soll und dies in die Ausnahmeprüfung nach Art. 4 Abs. 7 WRRL verschoben wird. In diesem Kapitel sollen daher Vorschläge zur Weiterentwicklung des Urteils, aber auch neue Ansätze entwickelt werden. Dabei ist vorwegzunehmen, dass der EuGH zwar eine Erheblichkeits- oder Bagatellschwelle ablehnt, diese aber folgewidrig selbst einführt. Dies ist auch aus Verhältnismäßigkeitsgründen geboten und im Rahmen des behördlichen Bewirtschaftungsermessens möglich.[1298] Hierzu darf die Einführung einer Relevanzschwelle nicht zur Abwägung ökonomischer und ökologischer Interessen im Verschlechterungsverbot erfolgen, sondern im Rahmen des fachlichen Bewertungsspielraums der Behörde.[1299] Das Urteil des EuGH verbietet danach nicht pauschal die Einführung von Relevanzschwellen, sofern sie sich auf Messbarkeitserwägungen und

---

[1297] S. insbesondere Kapitel 3.4.5.

[1298] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (57).

[1299] So schon das *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (739f.). Siehe hierzu Kapitel 3.4.4.6. Entsprechendes muss wohl auch für das Urteil des EuGH gelten, der eine Relevanzschwelle angewandt hat. S. auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 27 Rn. 14; *Franzius*, ZUR 2015, 643 (645); *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 (1508). Ähnlich: *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201), unter Verweis auf die Anforderungen der Tabelle 1.2 Anhang V WRRL.

nicht auf Interessenabwägungen stützen.[1300] Daher wird auch im Folgenden auf die Heranziehung einer Relevanzschwelle in Form einer Erheblichkeitsschwelle abgestellt. Eine Abwägung ökonomischer und ökologischer Interessen verschiebt sich damit in die Ausnahmebestimmung des § 31 Abs. 2 WHG.

Überzeugend ist, dass es zur Bewertung des ökologischen Zustands von *Oberflächenwasserkörpern* auf die Qualitätskomponenten und nicht die gesamte Klassenstufe des Wasserkörpers ankommen soll. Zugleich wird so nicht jede nachteilige Veränderung eines Parameters erfasst. Dabei ist aber zu beachten, dass der EuGH keine Unterschiede zwischen den biologischen, hydromorphologischen oder allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten oder deren Einzelkomponenten trifft.[1301] Die Kritik, dass damit nicht mehr zwischen der Bedeutung der verschiedenen Qualitätskomponenten unterschieden würde, ist insofern hinfällig, als es zur Bewertung eines sehr guten oder guten ökologischen Zustands (wenn auch nur unterstützend, aber dennoch ausschlaggebend) auf hydromorphologische und allgemeine physikalisch-chemische Qualitätskomponenten ankommt. Wie schon im Fall vor dem OVG Hamburg[1302] kann es eben auch für den ökologischen Zustand auf eine Einzelkomponente (hier Sauerstoff) der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten ankommen.[1303] Diese können durchaus auch Auswirkungen auf die maßgeblichen biologischen Komponenten entfalten, gleichwenn dies nicht zwingend erforderlich ist. Da eben auch die hydromorphologischen sowie chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten von Bedeutung sind, wäre es falsch, diese pauschal außer Acht zu lassen und die Erheblichkeitsschwelle allein an Veränderungen biologischer Qualitätskomponenten zu knüpfen. Daneben werden die hydromorphologischen sowie die chemischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nur in den obersten ökologischen Klassen herangezogen. Außerdem werden so auch Überschreitungen der flussgebietsspezifischen Schadstoffe (jedenfalls in den besten Klassen) innerhalb der chemischen Qualitätskomponenten berücksichtigt. Hinzu kommt, dass Veränderungen der biologischen Quali-

[1300] So auch *Franzius*, ZUR 2015, 643 (645).

[1301] Andere Ansicht: *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201).

[1302] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (741).

[1303] S. Kapitel 3.4.4.6.

tätskomponenten in der Praxis nur schwer prognostizierbar sein werden.[1304] Insofern wird empfohlen, erwartete Veränderungen der biologischen Qualitätskomponenten gerade mithilfe der hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten vorherzusagen.[1305] Für eine einheitliche Anwendung müssten unionsweit standardisierte Verfahren existieren. Dennoch werden in der Literatur[1306] Stimmen laut, die zwischen Veränderungen von Qualitätskomponenten, die zu einer neuen Einstufung des gesamten Wasserkörpers führen, und jenen, deren eigener Klassensprung regelmäßig keine Neueinstufung nach sich zieht, unterscheiden.

Ob sich eine Einzelkomponente am Rand einer Klassengrenze befindet und daher durch nur geringfügig nachteilige Veränderungen die Klassengrenze und Erheblichkeitsschwelle überschreitet, ist insoweit irrelevant, als es sich um den tatsächlichen Zustand des Wasserkörpers handelt.[1307] Wird die Erheblichkeitsschwelle schneller überschritten als in anderen Wasserkörpern, liegt das am vorherigen Zustand. Dies ist außerdem im Rahmen der one-out-all-out-Regelung nur sachgerecht, da auch schon nach diesem Prinzip der schlechteste Wert einer Einzelkomponente ausschlaggebend für die gesamte Qualitätskomponente sein soll. Letztlich erfolgt sogar die Einstufung des Gesamtzustands anhand des Werts der schlechtesten Qualitätskomponente (und folglich der Einzelkomponente).[1308] Eine strengere Erheblichkeitsschwelle als die des EuGH einzuführen, liefe darauf hinaus, dass negative Veränderungen der Parameter eine Verschlechterung ausmachen würden. Dies ist allerdings nicht sachgerecht.[1309]

[1304] So schon *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1520). S. auch *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 73. Zustimmend: *Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (754).

[1305] Zugleich vertiefend hierzu s. *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 73 ff. Zustimmend: *Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (754).

[1306] *Hofmann*, EurUP 2015, 246 (249); *Reinhardt*, UPR 2015,321 (327). Kritisch zu dieser Auffassung s. auch *Rehbinder*, NVwZ 2015, 1506 (1508). S. auch *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201), nach dem es stets letztlich auf die biologischen Qualitätskomponenten ankommt.

[1307] So aber *Reinhardt*, NVwZ 2015, 1041 (1047); *ders.* UPR 2015, 321 (327).

[1308] S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.1.

[1309] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (56).

Kritisch zu betrachten ist tatsächlich die wörtlich „diffuse“ Beschreibung der Rahmenbedingungen für die verschiedenen Stufen eines Wasserkörpers, die durch das Urteil des EuGH durch die stetige Heranziehung der Klassengrenzen an Bedeutung gewinnen wird.[1310] Insofern würde es erforderlich, den nunmehr noch bedeutsameren Anhang V bezüglich seiner schwer verständlichen deskriptiven Inhalte nachzubessern.[1311] Vorhabenträger würden außerdem weiterhin eine „akribische Bewertung sämtlicher Auswirkungen“ auf die Parameter jeder Einzelkomponente vornehmen müssen.[1312] Soll diesen nicht gefolgt werden, müsste das gesamte Bewertungs- und Einstufungskonzept der Richtlinie geändert werden. Dies ist angesichts des damit verbundenen erheblichen Aufwands jedoch nicht zu erwarten. Problematisch ist, dass es an konkreten normativen Kriterien zur Einstufung des unbefriedigenden und schlechten Zustands fehlt.[1313] Dies gilt insbesondere für schadstofforientierte Ermittlungen. Wäre eine Verschlechterung von Klassengrenzen abhängig, würden Überschreitungen der national festgelegten Umweltqualitätsnormen der im Rahmen der chemischen Qualitätskomponente (des ökologischen Zustands) allenfalls zu einem mäßigen ökologischen Zustand führen. Entsprechendes gilt für den chemischen Zustand, dessen Klassenwechsel zu nicht gut durch Überschreitung der unionsweit festgelegten Umweltqualitätsnormen markiert wird. Dies ist vor allem aufgrund der Bandbreiten dieser Klassen problematisch und wird insbesondere im Rahmen des chemischen Zustands zutreffend kritisiert. Daher erscheint es angebracht, auch hier Erheblichkeitsschwellen zu definieren. Für die Werte der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponente könnte auch und vor allem unterhalb der höchsten Klassenstufen wie in England und Wales verfahren werden.[1314] Allerdings ist darauf zu achten, diese Schwelle nicht zu eng zu bemessen. Ansonsten droht die Gefahr, eine

---

[1310] *Reinhardt*, NVwZ 2015, 1041 (1047); *ders.*, NuR 2013, 765 (767), *ders.*, UPR 2015, 321 (327f.). S. hierzu auch *Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (755), die eine Prognose von Veränderungen in Stufen auszudrücken, als schwierig bezeichnen. So auch schon *Salzwedel*, in: *Führ/Wahl/Wilmowsky* (Hrsg.), UmwR und Umweltwissenschaft – Festschrift für Eckard Rehbinder, 2007, 521 (525). Eine andere Ansicht vertritt *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201), der die Heranziehung des Anhang V WRRL zwar begrüßt, hier aber erstmals die Möglichkeit von Bagatellgrenzen einräumt.

[1311] *Griesbach*, NuR 2015, 548 (550).

[1312] *Griesbach*, NuR 2015, 548 (550).

[1313] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (56); *ders.*, NVwZ 2015, 1506 (1508).

[1314] S. Kapitel 3.6.2.

zu berücksichtigende Verschlechterung bei jeglicher negativen Veränderung anzunehmen. Deswegen ist es empfehlenswert nur einzelne Stoffe einer gesonderten Erheblichkeitsschwelle zu unterstellen.

Fraglich ist aber auch, inwieweit sich die vom EuGH entwickelten Kriterien auf den chemischen Zustand übertragen lassen.[1315] Wenn der EuGH auch für den ökologischen Zustand schon Verschlechterungen innerhalb der Klassengrenzen erfassen will, kann nicht erst die Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm, die zwingend zur negativen Einstufung des Wasserkörpers führt, erfolgen.[1316] Die Erheblichkeitsschwelle sollte also nicht erst von einem Klassenwechsel durch Verfehlen der Umweltqualitätsnorm, sondern früher ausgelöst werden. Der EuGH macht darauf aufmerksam, dass sich eine zu berücksichtigende Verschlechterung und damit verbundene Erheblichkeitsschwelle am Gefährdungsgrad der Zielerreichung bemisst.[1317] Sollen also auch Veränderungen innerhalb der Klasse und nicht erst die Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm als Verschlechterung erfasst werden, bietet es sich an, eine Verschlechterung bei Überschreitung der halben Umweltqualitätsnorm anzunehmen.[1318] Die Anforderungen an die Beurteilung der Überwachungsergebnisse, mithin die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen, ergeben sich aus Anlage 9 Nr. 3.2 OGewV. Sowohl Umweltqualitätsnormen für Stoffe der Anlagen 6 und 8 OGewV, die als zulässige Höchstkonzentrationen, Jahresdurchschnittswerte oder Biota ausgedrückt werden, gelten grundsätzlich als eingehalten, wenn deren Konzentrationen kleiner oder gleich der Umweltqualitätsnorm ist.[1319] Denkbar wäre, insbesondere für prioritäre Stoffe und prioritäre gefährliche Stoffe auch strengere „Verschlechterungsgrenzwerte" festzulegen. Diese sind in Anlage 8 Tabelle 1 Spalten 8 und 10 OGewV aufgeführt. Da nach Anlage 8 Nr. 2 OGewV Umweltqualitätsnormen für prioritäre und prioritäre gefährliche Stoffe beispielsweise stets und bestimmte andere Schadstoffe (Spalte 9) ab

---

[1315] So auch schon *Ginzky*, NuR 2015, 624 (627); *Jäger*, NuR 2015, 550 (552f.); *Hofmann*, EurUP 2015, 246 (249). Ein anderer Vorschlag zur Übertragbarkeit auf den chemischen Zustand findet sich auch bei *Ginzky*, NuR 2015, 624 (627), der für Wasserkörper in der guten Klassen die Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm (und damit einen Klassenwechsel) als Verschlechterung ansieht und für Wasserkörper in der letzten Klasse jeden zusätzlichen Eintrag.

[1316] So aber *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (202). S. hierzu auch Fußnote 1321.

[1317] S. Kapitel 3.5.3.4.

[1318] So auch schon *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (58f.).

[1319] Zur bevorzugten Heranziehung des Biota-Wertes s. auch schon *Laskowski*, ZUR 2013, 131 (133f.).

50% zu überwachen sind, wäre der Untersuchungs- und Überwachungsaufwand gleichbleibend, da dieser entsprechend stattzufinden hat und nicht erst mit der oben genannten Erheblichkeitsschwelle eingeführt würde.[1320] Eine Verschlechterung würde lediglich früher ausgelöst. So könnte der Gefährdung der Zielerreichung wirksam begegnet und eine Verschlechterung hinreichend konkretisiert werden. Daneben könnte für Wasserkörper in der letzten Klasse des chemischen Zustands ein ebenfalls strengerer Maßstab angelegt werden, da diese als besonders schutzwürdig gelten. Insofern wäre es sachgerecht, jede zusätzliche Einleitung von Stoffen, deren Umweltqualitätsnormen bereits nicht eingehalten wurden, als Verschlechterung zu werten.[1321]

Daneben wäre es möglich, insbesondere *künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper* einem strengeren Maßstab, zur Bejahung einer Verschlechterung, zu unterwerfen. Aufgrund ihrer Ausrichtung an (ökologischen) Potenzialklassen werden diese als besonders schützenswert erachtet. Allerdings sollte hierauf geachtet werden, mit einem strengeren Maßstab letztlich nicht die Status-quo-Theorie anzuwenden. Dies ist vor allem hinsichtlich des bestehenden überwiegenden Anteils künstlicher oder erheblich veränderter Oberflächenwasserkörper an den gesamten Oberflächewasserkörpern zu berücksichtigen. Im Endeffekt könnte aber auch auf die für natürliche Oberflächenwasserkörper vorgeschlagene Vorgehensweise zurückgegriffen werden, da auch künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper nach der ähnlichsten Oberflächengewässerkategorie und der dementsprechenden Typisierung bewertet und eingestuft werden. Da die Auslösung einer Verschlechterung nunmehr strenger zu verstehen ist, als es durch die Stufen-Theorie noch gefordert wurde, könnten auch künstliche oder erheblich ver-

[1320] Lediglich für die Stoffe der Spalte 7 (ubiquitäre Stoffe) ergibt sich eine weniger intensive Überwachung nach Anlage 10 Nr. 4 OGewV.

[1321] So auch *Ginzky*, NuR 2015, 624 (627). Kritisch hierzu s. *Faßbender*, ZUR 2016, 195 (201), der auf die mit der RL 2013/39/EU einhergehenden strengeren Umweltqualitätsnormen aufmerksam macht und den damit verbundenen fast flächendeckend schlechten chemischen Zustand. Vielmehr meint er, der EuGH habe diese Konsequenz bei seiner Urteilsfindung nicht bedacht und sollte das Verschlechterungsverbot für den chemischen Zustand gesondert in einem erneuten Vorabentscheidungsverfahren beurteilt werden. Gleichwenn oben genannte Auffassung aber dazu führt, dass Vorhaben in diesem Fall fast ausschließlich über eine Ausnahmegenehmigung möglich sind, sollte nicht außer Acht gelassen werden, welcher Schutzgedanke dahinter steht und gewässererhebliche Tätigkeiten unter einen Vorbehalt stellen kann. Dies ist auch im Hinblick auf die Auffüllungsproblematik bedeutsam.

änderte Gewässer durch dieses Vorgehen bereits ausreichend geschützt sein. Obige Ausführungen zum chemischen Zustand gelten auch für künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper.

Weiterhin ist fraglich, wie bei der Bewertung von *Grundwasserkörpern* verfahren werden soll und ob hier ebenfalls Erheblichkeitsschwellen zu empfehlen wären. Kritisch ist auch hier, dass der mengenmäßige und chemische Zustand in jeweils zwei Klassen eingeordnet wird, deren Bandbreiten entsprechend weit sind. Das bedeutet, dass auch hier regelmäßig mehr Beeinträchtigungen notwendig sind, um einen negativen Klassensprung zu bewirken.[1322]

Schon aufgrund des Vorsorgeprinzips kommt Grundwasserkörpern ein hoher Stellenwert und eine damit verbundene Schutzbedürftigkeit zu.[1323] Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot erst bei einem Klassenwechsel anzunehmen, ist daher entsprechend verspätet. Grundwasserkörper sind wesentliche Elemente des Naturhaushalts und erfüllen als Teil des Wasserkreislaufs wichtige ökologische Funktionen.[1324] Daneben sind sie, nicht zuletzt aufgrund der Trinkwassergewinnung insbesondere für Deutschland bedeutend.[1325] Dies hatte schon das Bundesverfassungsgericht mit seiner „Nassauskiesungs-Entscheidung“[1326] vom 15.7.1981 betont.[1327]

Da bis auf wenige Ausnahmen direkte Einleitungen in Grundwasserkörper nach Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL verboten sind, ist nicht ersichtlich, warum eine Verschlechterung dann erst bei einem Klassenwechsel ausgelöst werden sollte. Schon die Einführung des Trendumkehrgebots zeigt, dass auch der chemische Zustand besonders schutzbedürftig ist und nachteilige Veränderungen auch unterhalb der Umweltqualitätsnorm erfasst werden sollen. Dass dieses Instrument allerdings unzureichend ist, um eine Verschlechterung des chemischen Grundwasserkörperzustands zu verhinden, wurde bereits in Kapitel 3.4.5.1 deutlich. Dementsprechend kann es auch beim chemischen Zustand nicht erst auf einen Wechsel der Zustandsklasse

---

1322 *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (393).

1323 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (199).

1324 *Keppner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, GrwV, Kommentar, 70. EL/2013, § 4 Rn. 2.

1325 *Rechenberg*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 199 (200f.).

1326 *BVerfG*, Beschluss vom 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, NJW 1983, 745 (751); BVerfGE 58, 300 (344).

1327 S. hierzu *Laskowski*, ZUR 2010, 449 (450).

zur Auslösung einer Verschlechterung ankommen. Auch die Festlegungen der Grundwasser-Tochterrichtlinie werden in der Literatur[1328] als unzureichend angesehen.

Daher könnte auch hier eine Erheblichkeitsschwelle einen früheren Verstoß als den Klassenwechsel zur Bejahung einer Verschlechterung kennzeichnen. Diesbezüglich könnte eine Orientierung an den Werten des Trendumkehrgebots erfolgen, sodass für alle (und nicht nur die als gefährdet eingestuften) Grundwasserkörper eine Verschlechterung bereits bei 75% des Schwellenwertes bejaht wird.[1329] Gegebenenfalls könnte dieser Wert auch noch niedriger angesetzt werden. Dies geht auch mit der Aussage konform, dass es sich beim Trendumkehrgebot um eine Konkretisierung des Verschlechterungsverbots handelt und daher auch für beide dieselben materiellen Vorgaben gelten müssten.[1330]

Bezüglich des mengenmäßigen Zustands könnte ebenfalls mithilfe einer Erheblichkeitsschwelle gearbeitet werden. Dies würde zugleich einerseits dazu führen, dass nicht jede Grundwasserentnahme unter einem Ausnahmevorbehalt stünde, andererseits müsste das Verschlechterungsverbot früher als durch einen Klassenwechsel von der guten in die schlechte Stufe ausgelöst werden, um die weiten Bandbreiten der guten Klasse zusätzlich einzuschränken. Anhaltspunkte für eine solche Erheblichkeitsschwelle ergeben sich zum Beispiel daraus, dass bereits solche Entnahmen als „signifikant" angesehen werden, die eine Schwelle von 30% überschreiten.[1331] Dieser Prozentsatz könnte so das Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle markieren, sodass Entnahmen über 30% des Grundwasserdargebots als Verschlechterung zu werten wären. Dies würde zwar bedeuten, dass nach dem Konzept der Wasserrahmenrichtlinie auch die existenziell notwendige Trinkwasserversorgung gegebenenfalls unter Inanspruchnahme einer Ausnahmevorschrift möglich wäre, die Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen wäre aber vergleichsweise „einfach". Da die Wasserrahmenrichtlinie und der EuGH eine Abwägung unterschiedlicher Interessen erst im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zulassen, können nicht

[1328] *Laskowski*, ZUR 2010, 449 (450).

[1329] So auch schon *Ginzky*, NuR 2008, 147 (150).

[1330] So auch schon *Ginzky*, NuR 2008, 147 (149f.).

[1331] S. hierzu *Bergmann*, in: *LANUVNRW* (Hrsg.), Vorgehensweise für die 2. Bewirtschaftungsphase und Übersicht der Ergebnisse aus der 2. Bestandsaufnahme Grundwasser, 2014, Folie 27.

schon im Rahmen des Verschlechterungsverbots bestimmte Nutzungsinteressen pauschal ausgenommen werden.

Richtig ist, für Wasserkörper der schlechtesten Zustandsklasse jede Veränderung als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot zu werten, auch wenn dies gegebenenfalls immer zur Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG führt. Dies ist hinsichtlich dieser besonders schützenswerten Wasserkörper folgerichtig. Daher wird in der Literatur[1332] zutreffend festgestellt, dass „Verschlechterung" (Klassenwechsel einer Einzelkomponente) und „Verschlechterung" (jede negative Veränderung in letzter Zustandsklasse) nicht dasselbe sind. Die Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG verbietet es außerdem nicht, gewässererhebliche Tätigkeiten in einem Wasserkörper der letzten Zustandsklasse vorzunehmen und würde diese Handhabung wiederum entschärfen und ökonomischen Interessen öffnen.[1333]

Regelmäßig wird es im Einzelfall nicht möglich sein, Besonderheiten durch Pauschalregeln gerecht zu werden. Betrachtet werden sollten insbesondere Summationseffekte mit anderen Vorhaben oder die gewässerökologische Bedeutung des jeweiligen Abschnitts.[1334] Hinsichtlich der Summationseffekte sollte auch die Gesamtbelastung eines Wasserkörpers nicht unberücksichtigt bleiben.[1335] Unbeachtlich sollten zum Beispiel nur lokal begrenzte Einwirkungen sein, die sich nicht auf den Wasserkörper insgesamt auswirken.[1336] Allerdings sollte dann auf das räumliche Ausmaß der Verschlechterung abgestellt werden, wenn lokale oder kleinräumige Verschlechterungen in einem Wasserkörper auftreten, der wiederum von besonderer gewässerökologischer Bedeutung ist.[1337] Dies ist zum Beispiel in Österreich der Fall und wird in Kapitel 3.6.1 vorgestellt. Auch das Bundesverwaltungsgericht befürwortete eine Abkehr vom Bezugsgegenstand des Wasserkörpers, wenn in einem entsprechenden Gewässerabschnitt kurzzeitige negative Verände-

---

1332 *Reinhardt*, NVwZ 2015, 1041 (1046). Zustimmend: *Franzius*, ZUR 2015, 643 (644).

1333 Kritisch hierzu s. *Reinhardt*, UPR 2015, 321 (328), der den wasserwirtschaftlichen Regelfall damit stets unter Ausnahmevorbehalt sieht.

1334 In diesem Sinne ist an das Urteil des OVG Bremen vom 4.6.2009 zu erinnern und wird auf Kapitel 3.4.4.3 verwiesen. Eine Verschlechterung im betroffenen Abschnitt des Wasserkörpers hätte Auswirkungen auf den gesamten Wasserkörper zur Folge gehabt.

1335 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (58f.).

1336 *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (59).

1337 S. Fußnote 1212.

rungen auftreten, die durch die Eigendynamik des Wasserkörpers ausgeglichen werden können oder den natürlichen jährlichen Schwankungen unterliegen.[1338] Daneben sollten auch bereits einmal erreichte Verbesserungen später nicht wieder zunichtegemacht werden können. Dies wird auch in England und Wales ausdrücklich genannt und in Kapitel 3.6.2 näher dargestellt.

Nach alldem ist festzuhalten, dass die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie überwiegend unzureichend konkret sind. Vielmehr wird der Vollzug derselben erschwert und kein hinreichender Ausgleich zwischen den erklärten ökologischen Zielen und der Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung hergestellt. Da die sich aus der Diskussion um das Verschlechterungsverbot herausgebildeten Auffassungen keinen notwendigen Ausgleich schaffen konnten, ist eine vermittelnde Theorie erforderlich, die einen Kompromiss zwischen Stufen- und Status-quo-Theorie herbeiführt. Offensichtlich ist jedoch auch, dass die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie von jeher konkretisierungsbedürftig waren.[1339] Da die Vorgaben der Richtlinie aufgrund ihres überwiegend deskriptiven Inhalts unzureichend sind, müssen Konkretisierungen vorgenommen werden. Wirklich handhabbar ist die Richtlinie nur dort, wo Festlegungen für Umweltqualitätsnormen getroffen wurden.[1340] Eine Erheblichkeitsschwelle ist damit nicht nur geboten, sondern auch nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs möglich, da er diese selbst bei der Bestimmung einer Verschlechterung des ökologischen Zustands heranzieht.

Auch wenn der EuGH die Interessenabwägung vollständig in die Ausnahmevorschrift verschieben will, wäre dies mithilfe der Status-quo-Theorie strenger gewesen. Vielmehr eröffnet das Urteil Spielräume für die Markierung einer Verschlechterung, in denen die Stufen-Theorie aufgrund der Ablehnung durch den EuGH ausdrücklich nicht anzuwenden ist. Insofern kann angenommen werden, dass der EuGH die Stufen-Theorie ablehnen wollte, um so den entgegengesetzten Spielraum zu begrenzen. Denkbar ist also, dass der EuGH mit seiner wegweisenden Entscheidung vergleichsweise „einfach" zu konkretisierende Inhalte näher bestimmte und den Gestaltungsspielraum für die übrigen Zustandskategorien an die Mitgliedstaaten

---

[1338] *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (59).

[1339] *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (389).

[1340] *Reinhardt*, NuR 2013, 765 (767).

weitergibt, die Anwendung der Stufen-Theorie aber gleichfalls ausschließen wollte. Es könnte möglich sein, dass die verschiedenen Auslegungen des Verschlechterungsbegriffs in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Vollzugserfahrung sodann zur zukünftigen Konkretisierung der Wasserrahmenrichtlinie beitragen.

Dennoch wird ein Großteil der geplanten Vorhaben nur über eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zu regeln sein.[1341] Das ist nicht zuletzt dann der Fall, wenn sich ein Gewässer innerhalb der letzten Zustandsklasse befindet und eine Gewässernutzung ausschließlich über eine Ausnahme möglich ist. Des Weiteren ist insbesondere in Kapitel 1 deutlich geworden, dass sich die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in die Zukunft verschieben wird. Insofern läuft das Konzept der Wasserrahmenrichtlinie Gefahr, ein „Ausnahme-Regel-Verhältnis" zu entwickeln, das sich zukünftig noch verstärken wird.[1342] Diesem Umstand wird zwar mit einer vermittelnden Auffassung des Verschlechterungsverbots gegengesteuert, allerdings zeichnet sich angesichts der derzeitigen Zustände der Wasserkörper ein anderes Bild ab,[1343] sodass gerade für Wasserkörper der schlechtesten Zustände eine gewässererhebliche Tätigkeit mit einer Ausnahmeprüfung verbunden sein wird.

Daher ist zu überdenken, ob die zum 22.12.2019 anstehende Revision der Wasserrahmenrichtlinie gemäß Art. 19 Abs. 2 WRRL Anlass sein könnte, tatsächlich erforderliche Veränderungen vorzuschlagen. Denkbar wäre zum Beispiel, die Interessenabwägung nicht erst im Rahmen einer Ausnahme, sondern wiederum im Verschlechterungsverbot vorzunehmen. Letztlich sollte aber dringend eine unionsweit verbindliche Konkretisierung des Verschlechterungsverbots erfolgen, um so einen einheitlichen und erleichterten Vollzug zu gewähren. Hierzu wären insbesondere standardisierte Verfahren zur Ermittlung der Qualitätskomponenten erforderlich. Die Abstände dieser Revisionszyklen sollten gleichfalls engmaschiger ausfallen. Dies könnte sodann mit einzelfallbezogenen Zielsetzungen verbunden sein, indem zum

---

[1341] S. hierzu schon Kapitel 3.5.3.4.

[1342] So auch *Reinhardt*, NuR 2013, 765 (766f.).

[1343] Beispielhaft konnten nach dem Bewirtschaftungsplan für 2015 bis 2021 der FGG Ems nur 5 der insgesamt 496 Fließgewässer und Kanäle und einer von zehn Seen den guten ökologischen Zustand oder das gute ökologische Potenzial erreichen. Ansonsten verfehlen auch alle Übergangs- und Küstengewässer den guten Zustand. Daneben wird der hohe Anteil (79%) der Oberflächengewässer hervorgehoben, die sich in einem unbefriedigenden oder schlechten Zustand befinden. S. hierzu *FGG Ems* (Hrsg.), Internationaler Bewirtschaftungsplan 2015-2021, 2015, 64.

Beispiel Gewässer bis 2020 um eine Stufe zu verbessern sind. Damit würden auch weniger Ausnahmetatbestände (vor allem im Sinne von Fristverlängerungen etc.) notwendig. Insofern könnte sich Jahr für Jahr oder ausgerichtet am sechsjährigen Bewirtschaftungszyklus einem guten Zustand angenährt werden, ohne die Zielerreichung aufzuweichen. Damit würde vielmehr auf individuelle und gewässerökologische Besonderheiten Rücksicht genommen. Daneben könnte sich auch die Markierung einer Verschlechterung entsprechend ändern und mit einem höherklassigen Gewässerzustand oder auch für Wasserkörperzustände der letzten Klassenstufe gleichfalls strenger werden, um so früher einzugreifen.

3.6 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich

Da oftmals auch der Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten unterstützend zum Verständnis des Verschlechterungsverbots herangezogen wird,[1344] sollen in diesem Kapitel die Auffassungen des Verschlechterungsverbots in Österreich und dem Vereinigten Königreich dargestellt werden. Nach einem allgemeinen Überblick über die grundlegende Auffassung im gesamten Vereinigten Königreich, wird auf eine Besonderheit in England und Wales näher eingegangen. Bei näherem Hinsehen wird deutlich, dass sich Österreich und das Vereinigte Königreich zwar der Stufen-Theorie anschließen, diese jedoch nicht zwingend und flächendeckend in ihrem „klassischen" Verständnis anwenden.[1345]

[1344] So zum Beispiel *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 27 Rn. 28. S. aber auch Fußnoten 855 bis 859 sowie *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (52f.).

[1345] S. hierzu auch *Keessen* et. al, JEL 2010, 197 (210 ff.), die zwar auch darauf hinweisen, dass sich auch in anderen Mitgliedstaaten (Niederlande, Frankreich und Dänemark) der Stufen-Theorie angeschlossen wurde, aber auf zahlreiche Unsicherheiten der Konkretisierung des Verschlechterungsverbots hinweisen. Diese Unsicherheiten betreffen neben möglichen Kompensationsmaßnahmen vor allem auch den Zeitpunkt, zu dem das Verschlechterungsverbot zu beachten ist. Beispielsweise wäre in Frankreich, Dänemark und den Niederlanden das Verschlechterungsverbot nur zu Beginn einer Planungsperiode zu beachten. Daneben wird darauf hingewiesen, dass in den untersuchten Mitgliedstaaten keine näheren Konkretisierungen des Verschlechterungsverbots auf Gesetzesebene erfolgt sind. Diese würden erst auf untergeordneten Ebenen erfolgen. S. hierzu auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (53), der zwar auf den Anschluss Frankreichs an die Stufen-Theorie verweist, aber auch auf dessen restriktivere Anwendung anhand von Verwaltungsvorschriften. Danach dürfte es innerhalb eines schlechten Zustands nicht zum Auffüllen kommen.

3.6.1 Umsetzung in Österreich

Gegenüber der in Deutschland von Beginn an bestehenden und anhaltenden Diskussion über die Stufen- und Status-quo-Theorie sowie vermittelnde Ansätze, schloss sich Österreich der Stufen-Theorie an.[1346] Sowohl Literatur[1347] als auch Rechtsprechung[1348] bejahen daher einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot erst dann, wenn sich eine nachteilige Veränderung auch auf die Einstufung eines Wasserkörpers negativ auswirkt. Da es sich um die Auslegung von Unionsrecht handelt, deckt sich die Argumentation mit denen der deutschen Befürworter der Stufen-Theorie.[1349]

Aufgrund der unionsweit verbindlichen Entscheidung[1350] des EuGH, der einer klassischen Stufen-Theorie eine Absage erteilte, ergeben sich für die österreichische Praxis nicht unerhebliche Änderungen. Daher wird sich auch hier kritisch zur Urteilsbegründung des EuGH geäußert und eine Heranziehung der (zumindest anderen als die biologischen) Qualitätskomponenten

---

1346 *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (73); *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (100, 103).

1347 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 5; *Oberleitner*, ecolex 2010, 428 (430); *Reichel*, ecolex 2012, 1025 (1026); *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (75f.); *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 113f. u.a. S. hierzu auch *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (73, Fußnote 53).

1348 *VwGH*, Erkenntnis vom 15.9.2011 – 2009/07/0074, abrufbar unter: https://rdb.manz.at/document/ris.vwght.JWT_2009070074_20110915X00, zitiert nach dem paginierten Erkenntnisabdruck, 6; *Umweltsenat*, Bescheid vom 26.11.2013 – 1B/2012/2031, abrufbar unter: https://rdb.manz.at/document/ris.umse.UMSET_20131126_US_1B_2012_20_31_00?execution=e1s2&highlight=US+23.12.2008%2C+8A%2F2008%2F15-54, zitiert nach dem paginierten Bescheidabdruck, 17, 20; *Umweltsenat*, Bescheid vom 5.12.2012 – 2A/2010/18-245, abrufbar unter: https://rdb.manz.at/document/ris.umse.UMSET_20121205_US_2A_2010_18_245_00?execution=e1s1&highlight=US+23.12.2008%2C+8A%2F2008%2F15-54, zitiert nach dem paginierten Bescheidabdruck, 51 u.a. (Abruf aller am: 13.4.2016). S. hierzu auch *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (73, Fußnote 54).

1349 S. hierzu zum Beispiel *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (75f.), die insbesondere hinsichtlich des Wortlautes des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) und lit. b i) WRRL auf den normativen Zusammenhang mit Anhang V WRRL sowie auf die Entstehungsgeschichte der Grundwasser-Tochterrichtlinie verweist, s. auch *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (102f.). *Grassl* zieht das Zusammenwirken von Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot sowie die Ausführungen der CIS-Gruppe heran. Daneben verweist er auf den in Art. 4 Abs. 7 2. Spiegelstrich WRRL (§ 31 Abs. 2 Satz 2 WHG) aufgeführten Wortlaut einer möglichen Verschlechterung vom sehr guten in den guten Zustand, s. *ders.*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 114.

1350 *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

als verfehlt angesehen.[1351] Da die hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten nur unterstützend zur Einstufung des ökologischen Zustands heranzuziehen seien, wären diese nicht gleichbedeutend mit den biologischen Qualitätskomponenten und könne ihnen nicht eine gleichrangige Bedeutung zugesprochen werden.[1352] Des Weiteren seien auch keine fünfstufigen Bewertungssysteme der hydromorphologischen und allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten entwickelt worden, da sich deren Werte ab der mäßigen Zustandsklasse über die biologischen Qualitätskomponenten bestimmen.[1353]

Daneben wird auch in Österreich vertreten, dass die Ablehnung einer Erheblichkeitsschwelle des EuGH Bagatell- oder Geringfügigkeitsschwellen nicht zwingend ausschließe.[1354] Allerdings wird eine solche Bagatellschwelle für Verschlechterungen der Qualitätskomponenten innerhalb einer Klasse angenommen und für Verschlechterungen innerhalb der letzten Zustandsklasse abgelehnt.[1355] Des Weiteren würden mit dem Urteil zahlreiche neue Fragen aufgeworfen und bliebe offen, inwieweit dies auf den chemischen Zustand eines Oberflächenwasserkörpers oder für den Zustand eines Grundwasserkörpers übertragbar sei.[1356] Die Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots bei der Vorhabenzulassung erfolgte in Österreich im Übrigen schon vor der Entscheidung des EuGH.[1357] In Deutschland war dies ebenfalls strittig.[1358]

Dennoch wurde zur Beurteilung einer Verschlechterung zuvor auch das räumliche Ausmaß negativer Auswirkungen herangezogen. Nach § 5 Abs. 1 QZV Ökologie OG sollten hydromorphologische Veränderungen (und insofern auch relevant für eine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL oder § 104a WRG) so erfolgen, dass die biologischen Qualitätskomponenten außerhalb kleinräumiger Überschreitungen ihr Qualitätsziel im veränderten Gewässer

---

1351 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (105).

1352 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (104).

1353 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (104). S. hierzu auch Kapitel 2.2.2.1.1.

1354 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (105) unter Verweis auf *Durner*, DVBl. 2015, 1049 (1051), s. hierzu Fußnote 1268 und Kapitel 3.5.3.3.

1355 So aber *Ginzky*, NuR 2015, 624 (627). S. auch Kapitel 3.5.3.

1356 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (104f.).

1357 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (102). Dies galt auch für die Rechtsprechung, s. *Umweltsenat*, Bescheid vom 5.12.2012 – 2A/2010/18-245, s. Fußnote 1348, 51. S. hierzu auch *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (102, Fußnote 15).

1358 S. hierzu Kapitel 3.4.1.2 und 3.5.1.

(innerhalb derer sich auch mehrere Wasserkörper befinden können) einhalten. Anderenfalls könnten hydromorphologische Maßnahmen nicht bewilligt werden. Als „kleinräumig" sollten „in der Regel"[1359] und je nach Art und Länge der Vorbelastung, eine Länge von 1 km und bei großen Flüssen 2 km gelten.[1360] Betrachtet wird das gesamte Gewässer, nicht nur der Wasserkörper selbst. Werden die biologischen Qualitätskomponenten außerhalb dieser Kleinräumigkeit verfehlt, gilt ein betroffener Wasserkörper als verschlechtert.[1361] Auch der Umweltsenat hat dementsprechend in seinem Bescheid[1362] vom 5.12.2012 eine Verschlechterung bejaht. Zutreffend ist, dass es zur Beurteilung einer Verschlechterung zwar immer auf den Wasserkörper ankommen soll,[1363] allerdings kann dieses räumliche Kriterium eine relevante Verschlechterung begründen, ohne dass sich nachteilige Beeinträchtigungen auf den gesamten Wasserkörper auswirken müssten.[1364] Auch hier zeigt sich wiederum die Möglichkeit von Relevanzschwellen.

Die in Österreich vorhandenen Fragestellungen insbesondere hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf den Zustand von Grundwasserkörpern und den chemischen Zustand von Oberflächenwasserkörpern decken sich mit denen in Deutschland.[1365] Zudem wird auch hier die mit dem Urteil des EuGH verbundene aufsteigende Bedeutung einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL und damit § 104a WRG hervorgehoben.[1366] Dass eine relevanzbezogene Verschlechterung aber auch Österreich nicht fremd ist, wird in Kapitel 5.5.1 kurz erläutert, in dem unter anderem auf die Vorprüfung gemäß § 104 WRG, ob das Vorhaben mit öffentlichen Interessen nach § 105 WRG vereinbar ist, eingegangen wird.

[1359] Abgesehen von Art und Länge der Vorbelastungen sollte auch die ökologische Funktionsfähigkeit des betroffenen Gewässerabschnitts langfristig gewährleistet bleiben, s. *BMLFUW* (Hrsg.), Beilage QZV Ökologie OG, 2011, 16f.

[1360] *BMLFUW* (Hrsg.), Beilage QZV Ökologie OG, 2011, 16.

[1361] *BMLFUW* (Hrsg.), Beilage QZV Ökologie OG, 2011, 17.

[1362] *Umweltsenat*, Bescheid vom 5.12.2012 – 2A/2010/18-245, s. Fußnoten 1348, 49f.

[1363] Dieses Vorgehen daher ablehnend: *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (77f.); *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (108).

[1364] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Berl*, RdU-U&T 2014, 70 (77).

[1365] S. hierzu auch Fußnote 1315 und Kapitel 3.5.3.4.

[1366] *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (105 ff.). S. hierzu auch Kapitel 3.5.4.

3.6.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich

Aufgrund der Zusammenschau des Vereinigten Königreichs können an dieser Stelle diejenigen Arbeiten der UKTAG[1367] herangezogen werden, die sich ausdrücklich mit dem Verschlechterungsverbot auseinandersetzen.

Im Vereinigten Königreich wird die Stufen-Theorie zur Auslegung des Verschlechterungsverbots verfolgt. Bezugsgröße ist auch hier der Wasserkörper. Ausgleichsmaßnahmen in anderen Wasserkörpern (wie im Naturschutzrecht üblich) werden auch im Vereinigten Königreich abgelehnt. Bezüglich einer Zustandsverschlechterung wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die negative Veränderung einer Zustandsklasse nicht zwingend mit einer tatsächlichen Verschlechterung verbunden sein muss, wenn dies auf Verbesserungen oder neuen Überwachungsmöglichkeiten beruht und die vorherige Einstufung insofern korrigiert wird. Erfolgt eine solche Korrektur der Zustandsklasse, die nicht auf reale Verschlechterungen des Wasserkörperzustands zurückzuführen ist, muss dies dokumentiert und begründet werden.[1368]

Interessant ist jedoch eine von der Environment Agency für England und Wales veröffentlichte Handlungsanweisung[1369] („Operational instruction")[1370] vom 16.12.2012, in dem die Anwendung des Verschlechterungsverbots konkretisiert wird. Diese Handlungsanweisung gilt für Oberflächenwasserkörper und berührt ausdrücklich nicht die höchsten Klassen und die Vorgaben für Trinkwasserschutzgebiete.[1371]

Zwar wird zu Beginn der Handlungsanweisung ausgeführt, dass eine Verschlechterung grundsätzlich erst bei negativer Umstufung des Gewässerzustands anzunehmen ist. Jedoch werden für die Kenngrößen biochemischer Sauerstoffbedarf, Phosphate und Ammoniak andere Möglichkeiten der Begrenzung empfohlen. Dies wird damit gerechtfertigt, dass das Verschlechterungsverbot nicht nur bei einer solchen Klassenänderung gilt, sondern auch

---

[1367] S. hierzu Kapitel 2.7.2.

[1368] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *UKTAG* (Hrsg.), Prevent Deterioration of Status, Guidance Paper, 2006, 1 ff., Rn. 3, 12, 16.

[1369] *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012.

[1370] Dieser Begriff kann auch mit betrieblicher oder operativer „Unterweisung", „Arbeitsanweisung" oder „Anweisung" übersetzt werden.

[1371] *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 2.

für die einzelnen Komponenten, die den Gesamtzustand ergeben. Konkret heißt es: „no deterioration limits are applied independently to each of the individual elements and it is these that should be used, not the overall water body status, although the overall water body status can be important in determining if a deterioration of one element is allowable." Die Klassengrenzen markieren insofern nur die Mindestschwelle einer relevanten Verschlechterung.[1372]

Hervorzuheben ist, dass auch bei Anwendung der Klassengrenzen bisher erreichte Verbesserungen durch eintretende Verschlechterungen nicht zunichtegemacht werden dürfen. Mithilfe dieser Kenngrößen werden die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten bestimmt, die wiederum zur unterstützenden Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten herangezogen werden. In Deutschland erfolgt dies im Rahmen des § 5 Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit Anlage 7 OGewV.[1373] Es handelt sich also um die national festgelegten Umweltqualitätsnormen. Andere chemische Parameter und insbesondere die des chemischen Zustands, unterfallen damit nicht den von der Environmental Agency empfohlenen Begrenzungsmöglichkeiten zur Auslösung des Verschlechterungsverbots.[1374]

In der Handlungsanweisung werden sodann verschiedene Möglichkeiten vorgeschlagen, in denen es zum Beispiel noch nicht zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot kommen soll.[1375] Diese können allesamt als unterschiedlich angelegte Relevanzschwellen bezeichnet werden. Unter anderem sollten danach nur Verschlechterungen des biochemischen Sauerstoffbedarfs, Ammoniak und der Phosphate um 10% möglich sein. Für Wasserkörper, die sich bereits in der letzten oder schlechtesten Zustandsklasse befinden, könnten strengere Relevanzschwellen festgelegt werden, da ein

[1372] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 2f.

[1373] S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.1.

[1374] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 3.

[1375] S. hierzu auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (53f.).

Schadstoffanstieg um 10% ansonsten zu signifikanten Veränderungen führen könnte.[1376]

Eine solche Relevanzschwelle wäre in vielen Fällen möglich, dürfe aber nicht zu einer Umstufung in eine niedrigere Zustandsklasse als im letzten Bewirtschaftungsplan führen.[1377] Insofern werden also auch Verschlechterungen, bei denen sich oben genannte Kenngrößen um mehr als 10% negativ verändern, innerhalb der Zustandsklasse erfasst. Damit empfiehlt die Handlungsanweisung eine Bewertung der Einzelkomponenten.[1378] Dennoch wird darauf hingewiesen, dass diese Relevanzschwellen immer einzelfallbezogen, auf die Zielsetzungen des Bewirtschaftungsplans ausgerichtet und insbesondere unter Berücksichtigung stromabwärts gelegener Wasserkörper festgelegt werden müssten.[1379] Wie sich die Entscheidung[1380] des EuGH auf dieses Vorgehen auswirkt, bleibt abzuwarten.

Dieses Beispiel macht wiederum deutlich, dass selbst die Orientierung an Zustandsklassengrenzen und damit eine Befürwortung der Stufen-Theorie nicht zwingend deren klassische Anwendung zur Folge hat. Vielmehr werden auch hier Veränderungen innerhalb der Klassengrenzen erfasst und mithilfe von Relevanzschwellen ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot auch innerhalb einer Stufe bejaht. Dabei wird für jeden Einzelfall ein unterschiedliches Vorgehen, verbunden mit verschiedenen Relevanzschwellen, empfohlen. Nicht außer Acht zu lassen sind jedoch die Zielsetzungen im Bewirtschaftungsplan und die Auswirkungen auf andere Wasserkörper. Modifizierungen der Stufen-Theorie sind also durchaus möglich und werden auch in anderen Mitgliedstaaten praktiziert.[1381]

[1376] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 3.

[1377] *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 3.

[1378] So auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (53).

[1379] *Environment Agency* (Hrsg.) Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational instruction 50_20 vom 16.2.2012, 6.

[1380] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

[1381] So auch *Rehbinder*, in: *Hofmann* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, 34 (53f.). S. auch Fußnote 1345.

4 DIE AUSNAHME EINER VORÜBERGEHENDEN VERSCHLECHTERUNG

Im Kontext zum untersuchten Verschlechterungsverbot werden in den folgenden Kapiteln die Ausnahmeregelungen des § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG dargestellt. Mit der Regelung des § 31 WHG wurden im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 die Bestimmungen des § 25d Abs. 2 bis 4 WHG a.F. bundesweit einheitlich neu gefasst. Dabei wurde zugleich eine eindeutige Trennung von § 30 und § 31 WHG vorgenommen. Die neue Überschrift „abweichende Bewirtschaftungsziele" stellte klar, dass diese letztlich den Bewirtschaftungszielen zugeordnet werden sollen.[1382] Die Unterscheidung zwischen abweichenden Bewirtschaftungszielen in § 30 WHG und der Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen in § 31 WHG sollte damit einer systematisch klareren Gliederung dienen.[1383]

Nur in den Fällen des § 31 WHG ist ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des § 27 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 WHG für oberirdische Gewässer und in § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG für das Grundwasser möglich. Hierzu müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ausnahmevorschriften erfüllt sein. Die Vorschrift des § 31 WHG beinhaltet dabei die beiden einzigen und inhaltlich völlig unterschiedlichen Möglichkeiten, den Zustand eines Gewässers legitimiert zu verschlechtern. Während Abs. 1 der Vorschrift vorübergehende und unbeabsichtigte[1384] Verschlechterungen von den Bewirtschaftungszielen erlaubt, legt Abs. 2 die Bedingungen für die Rechtfertigung einer dauerhaften, menschlich verursachten Verschlechterung fest. Sowohl für § 31 Abs. 1 als auch für Abs. 2 WHG befinden sich im Anhang Ablaufschemata, auf deren einzelne Schritte innerhalb der Untersuchungen verwiesen wird. Nachfolgend sollen vor der eigentlichen Interpretation und näheren Erläuterung der ersten Ausnahmevorschrift noch kurze Vorbemerkungen die Bedeutung und Einordnung der Regelung des § 31 WHG verdeutlichen.

Im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe für den Planungszeitraum von 2016 bis 2021 wird darauf hingewiesen, dass für Oberflächenwasserkörper bis 2015 noch keine Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 WHG aufgrund vorüberge-

---

1382 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 60.

1383 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 60.

1384 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 1.

hender Verschlechterungen geltend gemacht wurden.[1385] Die Anwendung dieser Ausnahme wird aber für die Zukunft auch nicht ausgeschlossen, [1386] sodass sie nachfolgend näher untersucht werden soll.

4.1 Darstellung und Erläuterung der Vorschrift

Die Vorschrift des § 31 Abs. 1 WHG stellt die Ausnahme nur vorübergehender und unbeabsichtigter Verschlechterungen dar und legt die Voraussetzungen zur Rechtfertigung der Zielverfehlung fest, die mit gegensteuernden Maßnahmen verbunden sind.[1387] Dauerhafte und beabsichtigte Verschlechterungen können damit ausschließlich nach § 31 Abs. 2 WHG zulässig sein. § 31 Abs. 1 WHG ersetzte im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 die Regelungen des § 25d Abs. 2 WHG a.F. Diesbezüglich wurden die Vorgaben des Art. 4 Abs. 6 WRRL noch präziser übernommen.[1388] Die Nr. 1 bis 3 der Altfassung des § 25d Abs. 2 WHG sind heute ausdrückliche Voraussetzungen, um vorübergehende Verschlechterungen zu rechtfertigen und entsprechen so nun auch den Vorgaben des Art. 4 Abs. 6 WRRL.[1389] Dennoch wurde mithilfe der zahlreichen Anpassungen kein besseres Verständnis der doch abstrakten Vorschrift herbeigeführt und den Mitgliedstaaaten ein breiter Auslegungsspielraum eingeräumt.[1390] Im Folgenden werden daher die einzelnen Tatbestände des § 31 Abs. 1 WHG näher erläutert und vorhandene offene Fragestellungen zu klären versucht.

Den Regelungen des Abs. 1 Nr. 2 bis 4 ist gemein, dass sie jeweils zwei verschiedene Verpflichtungen beinhalten. Während Nr. 2 durch Maßnahmen die Verhinderung weiterer Verschlechterungen und die Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen, von den Umständen nach Nr. 1 nicht betroffenen Gewässern beinhaltet, wahrt Nr. 3 der Regelung die weitere Bewirtschaftungsmöglichkeit trotz der ergriffenen Maßnahmen zur Wieder-

---

1385 *FGG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 135.

1386 *FGG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 135.

1387 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 1; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 2.

1388 Zu den redaktionellen Fehlern des § 25d Abs. 2 WHG a.F. in Umsetzung des Art. 4 Abs. 6 WRRL s. *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (522); *Reinhardt*, NJW 2003, 3449 (3451).

1389 BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 60.

1390 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 3; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5.

herstellung des vorherigen Zustands. Daneben verpflichtet Nr. 3 dazu, diese Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG widmet sich der Überprüfung und Wiederherstellung des früheren Zustands.

Hervorzuheben ist, dass die Wiederherstellungspflicht in Nr. 4 den eigentlichen Kern der Vorschrift, Verschlechterungen so schnell wie möglich umzukehren, beinhaltet.[1391] Es wird deutlich, dass zwei verschiedene Arten von Maßnahmen ergriffen werden sollen. Die ersten Maßnahmen sollen dazu führen, eine weitere Verschlechterung und eine Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in mittelbar betroffenen Gewässern zu verhindern. Dazu verpflichtet § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG. Daneben sollen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG alle praktikablen Maßnahmen ergriffen werden, um eine Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands herbeizuführen. Eine Einschränkung erfahren diese Maßnahmen insbesondere durch die Regelung der Nr. 3. Danach dürfen diese eine Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands nicht gefährden. Dies kann freilich nur für Maßnahmen nach Nr. 2 der Vorschrift gelten, da Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands per se eine Wiederherstellung des vorherigen Zustands nicht gefährden können.[1392] Maßnahmen, die insbesondere gegen diese Einschränkung verstoßen würden, wären daher unzulässig.

Die Ausnahmevorschrift gilt nicht nur für Oberflächengewässer, sondern ist auch für das Grundwasser infolge des Verweises in § 47 Abs. 3 WHG und Küstengewässer gemäß § 44 WHG anwendbar. Vom Begriff der Oberflächengewässer sind auch künstlich oder erheblich veränderte Wasserkörper umfasst, sodass auch für diese die Ausnahme des § 31 Abs. 1 WHG gilt. Die Prüfung der einzelnen Voraussetzungen entspricht der Reihenfolge im Gesetz.[1393]

4.1.1 Anwendungsbereich

Liegt eine vorübergehende Verschlechterung vor, kann diese nur dann gerechtfertigt sein, wenn die nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 WHG kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen vorliegen. Erst dann kann eine vorüberge-

---

[1391] BT-Drs. 14/7755 vom 7.2.2001, 19; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 20.

[1392] Insofern unverständlich *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 24.

[1393] Dass dies nicht immer der Fall ist zeigt Kapitel 5.1 zur Prüfung von § 31 Abs. 2 WHG.

hende Verschlechterung ausnahmsweise nach § 31 Abs. 1 WHG zulässig sein.

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG verstoßen vorübergehende Verschlechterungen nicht gegen die Bewirtschaftungsziele, wenn diese durch natürliche Ursachen oder höhere Gewalt bedingt sind und außergewöhnlich und nicht vorhersehbar waren oder durch Unfälle entstanden sind. Neben den konkreten Ursachen, die eine Verschlechterung herbeiführen können, ist auch die zeitliche Komponente derselben ausschlaggebend. Insofern müssen die Verschlechterungen „vorübergehend" sein.

Die Ursachen der Umstände und die zeitliche Befristung der eingetretenen Verschlechterung bilden daher den Anwendungsbereich der Vorschrift. Gegenstand der Prüfung ist dabei stets der Wasserkörper gemäß § 3 Nr. 6 WHG.[1394] Maßstab sind immer die in den §§ 27 und 30 WHG formulierten Bewirtschaftungsziele.[1395]

Liegen die Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG vor, dürfen die Bewirtschaftungsziele vorübergehend verfehlt werden. Die Erläuterungen in diesem Kapitel entsprechen Schritt 1 und 2 des im Anhang I aufgeführten Ablaufschemas zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG.

4.1.1.1 Ursachen vorübergehender Verschlechterung

In den folgenden Kapiteln werden die Ursachen einer vorübergehenden Verschlechterung erläutert. Diese muss aus natürlichen Ursachen oder höherer Gewalt, die außergewöhnlich und nicht vorhersehbar waren, herrühren oder durch Unfall entstanden sein. Einerseits sollen so nicht zu vertretende Umstände von der Erreichung der Bewirtschaftungsziele befreien, wofür, andererseits, eine entsprechende Schwere der Umstände vorliegen muss.[1396]

Des Weiteren ist für die Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG zu beachten, dass vor allem die natürliche Ursache als solche ausschlaggebend ist. Das heißt, bei der Prüfung der Voraussetzungen ist stets erforderlich, zwischen einer natürlichen Ursache selbst und den Auswir-

---

[1394] *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2010, 115, 119. Ausführlich hierzu s. *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 11.

[1395] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 5.

[1396] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5.

kungen menschlicher Bewirtschaftungstätigkeiten zu unterscheiden.[1397] Kommt es zu einer vorübergehenden Verschlechterung, die zwar natürlichen Ursachen zugeschrieben werden können, jedoch auf falscher anthropogen bedingter Gewässerbewirtschaftung beruht, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG unzulässig.[1398]

Während natürliche Ursachen und höhere Gewalt Schritt 1a im Ablaufschema zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG im Anhang I darstellen, werden Unfälle nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. b WHG alternativ in Schritt 1b erfasst. Liegen diese Ursachen nicht vor, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG nicht erforderlich.

4.1.1.1.1 Natürliche Ursachen

Ursachen vorübergehender Verschlechterungen können ausschließlich natürlicher Art sein. Dies ist dann der Fall, wenn diese Ereignisse ohne menschliches Handeln eintreten und sich allein aus den jeweiligen Gewässerverhältnissen oder veränderten Umweltverhältnissen ergeben.[1399] Eine anthropogene Einflussnahme ist damit ausgeschlossen und grenzt wiederum den Anwendungsbereich der Abs. 1 und 2 des § 31 WHG um ein entscheidendes Kriterium ab, da es sich bei einer Ausnahme nach Abs. 2 um menschlich verursachte Tätigkeiten handelt.

Die natürlichen Ursachen vorübergehender Verschlechterungen betreffen vor allem hydromorphologische Rahmenbedingungen des Gewässers.[1400] Die Hydromorphologie eines Gewässers beschreibt dessen physische Be-

---

[1397] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

[1398] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

[1399] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. S. auch *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 3; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 16. Interessant ist zudem, dass eine anthropogene Mitverursachung, wie sie sich zum Beispiel im Rahmen des Klimawandels darstellt, der Annahme natürlicher Ursachen nicht entgegen stehen soll, solange sich dieser Verursachungsbeitrag nicht konkret auf das Handeln eines Mitgliedstaats zurückführen ließe. Zwar erlauben es verschiedene Berechnungsmethoden eine Bestimmung der stärksten Emittenten, die gleichwohl den größten Beitrag dazu leisten dürften, wird aber eine explizite Zuordnung des hervorgerufenen natürlichen Ereignisses zum verursachenden Mitgliedstaaten regelmäßig nicht möglich sein. S. hierzu auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 16.

[1400] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 13.

schaffenheit und somit die äußeren Erscheinungs- und Zustandsformen einschließlich der Struktur und Eigenschaften.[1401] Änderungen der Morphologie können dabei Folgen für die Wassertiefe, das Wassergefälle, die Wasserströmung, den Wasserabfluss sowie den Gewässerboden und das Ufer nach sich ziehen.[1402] Als solche natürlichen Ursachen können zum Beispiel die selbstständige Verlegung des Gewässerbetts und nicht vom Menschen verursachte Änderungen der Zu- und Abflüsse gelten.[1403] Daneben kann auch das Trockenfallen von Gewässern natürlichen Ursachen zugeschrieben werden.[1404] Tatsächlich gehen in der Praxis natürliche Ursachen und höhere Gewalt ineinander über, sodass auf das nächste Kapitel verwiesen wird.[1405]

Natürliche Entwicklungsprozesse können im Übrigen zur Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme führen.[1406] Eine Anpassung an natürliche Entwicklungsprozesse ist dabei nicht nur notwendig, sondern verstößt auch nicht gegen die Zielsetzungen des Wasserhaushaltsgesetzes oder der Wasserrahmenrichtlinie.[1407]

4.1.1.1.2 Höhere Gewalt

Neben den natürlichen Ursachen für eine vorübergehende Verschlechterung kann diese auch durch höhere Gewalt hervorgerufen werden. Während in diesem Kapitel vor allem die Herleitung und Klärung des Begriffs „höherer Gewalt" untersucht wird, werden in Kapitel 4.3 die von der Wasserrahmenrichtlinie genannten (in das Wasserhaushaltsgesetz aber nicht übernommenen) Beispiele höherer Gewalt näher ausgeführt. Dabei handelt es sich um starke Überschwemmungen und lang anhaltende Dürren.

Der Begriff der höheren Gewalt ist gesetzlich nicht definiert, sodass im Rahmen der Rechtsprechung zur Eisenbahnhaftung[1408] eine entsprechende

---

[1401] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 43. S. hierzu auch Kapitel 5.2.1.1.2.

[1402] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 43.

[1403] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 7; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 3; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 16.

[1404] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 10.

[1405] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5.

[1406] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 21.

[1407] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 21.

[1408] S. hierzu *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 158, unter Verweis auf *RGZ* 109, 172; *DR* 1944, 587.

Begriffsbestimmung entwickelt wurde.[1409] Dieser Definition hat sich auch der Bundesgerichtshof[1410] angeschlossen. Unter „höherer Gewalt" ist danach ein außergewöhnliches, betriebsfremdes, von außen durch elementare Naturkräfte oder Handlungen dritter Personen herbeigeführtes Ereignis zu verstehen, das nach menschlicher Einsicht und Erfahrung nicht vorhersehbar ist und mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln auch durch die äußerste, vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht verhütet oder unschädlich gemacht werden kann.[1411] Mit anderen Worten, es muss sich um ein von außen einwirkendes Ereignis handeln, das auch bei höchster Sorgfalt nicht vermieden werden kann.[1412] Solche Ereignisse müssen ungewöhnlich und unabwendbar sein und werden im Wesentlichen Naturereignisse umfassen.[1413]

Ein Ereignis ist dann außergewöhnlich, wenn es ausnahmsweisen Charakter hat.[1414] Dies lässt sich anhand zeitlicher und örtlicher Begebenheiten feststellen.[1415] Insofern können regelmäßig wiederkehrende Ereignisse keine höhere Gewalt darstellen.[1416] Liegen die Ursachen des Ereignisses außerhalb der ordnungsgemäß errichteten und betriebenen Anlage, sind sie betriebsfremd.[1417] Zu Fällen der höheren Gewalt werden neben Erdrutschen oder Erdbeben insbesondere auch Orkane, Hagel, Stürme, Blitzschläge, aber auch Pan- und Epidemien sowie Schädlingsbefälle gezählt.[1418] Die Wasserrah-

---

[1409] S. hierzu auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 11; *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 161; *Hilf*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.7.2015, § 89 Rn. 60.

[1410] *BGH*, Urteil vom 30.5.1974 – III ZR 190/71 (Köln), NJW 1974, 1770 (1771).

[1411] *BGH*, Urteil vom 30.5.1974 – III ZR 190/71 (Köln), NJW 1974, 1770 (1771); *BGH*, Urteil vom 22.4.2004 – III ZR 108/03 (*LG Köln*), NVwZ 2005, 358 (359); *BGH*, Urteil vom 17.10.1985 – III ZR 99/84 (Hamm), NJW 1986, 2312 (2313). S. hierzu auch *Hilf*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38 vom 1.7.2015, § 89 Rn. 60; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53 m.w.N.

[1412] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5.

[1413] *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 161; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 89 Rn. 93.

[1414] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53.

[1415] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53.

[1416] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53. S. auch Kapitel 4.1.1.1.3.

[1417] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53.

[1418] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5, § 89 Rn. 93; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 14; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 4; *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 161.

menrichtlinie selbst nennt in Art. 4 Abs. 6 WRRL die Beispiele starker Überschwemmungen und lang anhaltender Dürren.[1419] Neben solchen Naturereignissen können auch menschliche Handlungen höhere Gewalt darstellen.[1420]

Hinzu kommt, dass auch die Anwendung äußerster Sorgfalt das eingetretene Ereignis nicht hätte abwenden können.[1421] Im Rahmen der äußersten Sorgfalt handelt es sich um strengere Anforderungen, als an die im Verkehr erforderliche Sorgfalt.[1422] Hierfür müssen die anzuwendenden Mittel dem Stand der Technik entsprechen, dem Risiko angemessen und wirtschaftlich zumutbar sein.[1423] Eine festgeschriebene Vorgehensweise scheidet daher aus. Vielmehr bestimmen die Umstände des jeweiligen Einzelfalls die anzuwendende Sorgfalt und die damit verbundene Handlungsweise.

Bezüglich der Ausnahme einer „vorübergehenden" Verschlechterung wird vertreten, dass damit andere Fälle, die § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG nicht regelt, auch bei „vorübergehender" Verschlechterung eintreten.[1424] Mit anderen Worten, eine vorübergehende Verschlechterung muss auf den Katalog des § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG zurückzuführen sein, um einer Ausnahme zu unterliegen. Andere vorübergehende Verschlechterungen können hingegen nicht gerechtfertigt werden. Diese Auffassung ist jedoch dann unzutreffend, wenn es sich um solche vorübergehenden Verschlechterungen handelt, die im Zuge der Eigendynamik des Wasserkörpers ausgeglichen werden können. Erst wenn dies nicht der Fall ist, handelt es sich um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich für die Fälle der höheren Gewalt die zusätzlichen Kriterien des Unfalls, der Unvorhersehbarkeit und Außergewöhnlichkeit erübrigen, da sie sich zum Teil alleine schon aus der näheren Begriffsbestimmung ergeben.[1425] Diese Kriterien beziehen sich auf

---

[1419] S. hierzu auch Kapitel 4.3.

[1420] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53.

[1421] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 54.

[1422] *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 177.

[1423] *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 177; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 89 Rn. 53.

[1424] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1521).

[1425] So auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 7. Ähnlich *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 16.

die natürlichen Ursachen oder die höherer Gewalt.[1426] Während natürliche Ursachen hydromorphologische Rahmenbedingungen betreffen, handelt es sich bei höherer Gewalt um ein außergewöhnliches, von außen einwirkendes Ereignis, das unter äußerster Sorgfalt nicht vermieden werden kann.[1427] Natürliche Ursachen resultieren aus den jeweiligen Gewässerverhältnissen oder sich ändernden sonstigen Umweltverhältnissen.[1428] Strittig ist, ob auch der Unfall keiner gesonderten Aufführung bedarf, da er ein unvorhersehbares Ereignis im Rahmen höherer Gewalt darstellen würde.[1429] Dazu wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.1.1.1.4 verwiesen.

4.1.1.1.3 Außergewöhnlich und nicht vorhersehbar

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. a WHG müssen die Umstände der natürlichen Ursachen oder der höheren Gewalt außergewöhnlich und nicht vorhersehbar sein. Diese Voraussetzungen ergeben sich für die „höhere Gewalt" schon aus deren Definition. Ein „außergewöhnliches" Ereignis verstärkt zugleich auch den Ausnahmecharakter der Vorschrift.[1430] Als außergewöhnliche und nicht vorhersehbare Ereignisse nennt Art. 4 Abs. 6 WRRL insbesondere starke Überschwemmungen und lang anhaltende Dürren. Daran wird vor allem deren quantitativer Aspekt deutlich.[1431] Das heißt, die hiervon erfassten Ereignisse müssen eine entsprechend bedeutende Intensität aufweisen.[1432] Außergewöhnliche Ereignisse sind in der Regel auch nicht vorhersehbar und weisen damit größtenteils deckungsgleiche Inhalte auf.[1433] Letztlich tragen diese Anforderungen dazu bei, gewöhnliche und vorher-

---

[1426] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 5.

[1427] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 5. An dieser Stelle soll bereits erwähnt werden, dass *CIS* offensichtlich nicht zwischen natürlichen Ursachen und höherer Gewalt unterscheidet, s. auch Fußnote 1466.

[1428] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 7.

[1429] *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 16.

[1430] *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 172; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 5; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 6.

[1431] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 6.

[1432] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 6.

[1433] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 5; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 17; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 16.

sehbare Ereignisse, die eine vorübergehende Verschlechterung bedingen können, auszuschließen.[1434] Dies ist auch für natürliche Ereignisse insofern relevant, als saisonal oder wiederkehrende natürliche Ereignisse, wie zu erwartende Hochwasser, die in ihrem Ausmaß nicht außergewöhnlich, aber vorhersehbar sind, nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen sollen.[1435] Der hohe Abstraktionsgrad dieser Voraussetzungen und der damit verbundene breite Auslegungsspielraum wird allerdings erst durch entsprechende Praxisvorkommnisse verengt werden können.[1436]

4.1.1.1.4 Unfälle

Neben den in § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. a WHG genannten Ursachen können auch Unfälle Umstände vorübergehender Verschlechterungen sein. Dazu muss zuerst geklärt werden, ob der Möglichkeit eines Unfalls gemäß lit. b eine eigenständige Bedeutung zukommt oder doch ein nicht vorhersehbares und außergewöhnliches Ereignis höherer Gewalt darstellt. Damit wäre ein Unfall gemäß lit. b letztlich ein Beispiel für Fälle von lit. a. Diesbezüglich gehen Vertreter in der Literatur[1437] davon aus, dass der Unfall schon im Merkmal des unvorhersehbaren Ereignisses enthalten sei. Andere[1438] vertreten, dass der „Unfall" allein aufgrund seiner menschlichen Verursachung schon eigenständige Bedeutung gewinne. Während natürliche Ursachen bereits begrifflich eine menschliche Verursachung ausschließen würden, könne auch höhere Gewalt nicht durch anthropogenes Handeln verursacht werden.[1439] Unabhängig von einem nicht vorhersehbaren Ereignis wären Unfälle auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführen.[1440] Zudem würde auch der Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie eine Auslegung des Unfallbegriffs als nicht anthropogene Verursachung nicht nahe legen.[1441]

1434 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5.

1435 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5.

1436 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 5.

1437 *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 16. Zustimmend: *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 5.

1438 So *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 18.

1439 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

1440 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 18.

1441 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

Wie der Unfallbegriff ausgelegt wird, hat die Wasserrahmenrichtlinie im Ergebnis offen gelassen und den Mitgliedstaaten Spielraum zur Konkretisierung eingeräumt.[1442] Auch an dieser Stelle wird der hohe Abstraktionsgrad der Vorschrift deutlich. Richtig ist, dass nicht nur in der Umsetzungsvorschrift des § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG, sondern auch in der Richtlinienregelung des Art. 4 Abs. 6 WRRL die verschiedenen Umstände der natürlichen Ursachen, höhere Gewalt und Unfälle, durch „oder" voneinander getrennt sind und es somit naheliegt, alle drei losgelöst voneinander zu verstehen. Insofern hat sich der Gesetzgeber wiederum um eine wortgetreue Übernahme bemüht.

Allerdings hat es der Gesetzgeber versäumt, das Erfordernis der Unvorhersehbarkeit im Zusammenhang mit dem Unfall zu übernehmen. Denn Art. 4 Abs. 6 WRRL besagt, dass vorübergehende Verschlechterungen dann nicht gegen die Umweltziele verstoßen, wenn sie „durch Umstände bedingt sind, die durch nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbare Unfälle entstanden sind […]". Auch wenn die wörtliche Erwähnung „unvorhersehbar[er]" Unfälle als entbehrlich angesehen werden kann, können Unfälle der oben dargestellten, durch die deutsche Rechtsprechung entwickelten und wiederholt bestätigten Definition, „höherer Gewalt" zugeordnet werden. Danach kann „höhere Gewalt" neben Naturereignissen durchaus auch menschliches Handeln umfassen.[1443] Hinzu kommt, dass das Erfordernis der Unvorhersehbarkeit schon im Rahmen der höheren Gewalt notwendig ist. Werden also Unfälle menschlichem Verschulden angelastet, unterfallen sie gleichwohl der durch die deutsche Rechtsprechung vorgenommenen Definition höherer Gewalt, da dieser menschliches Verhalten und unvorhersehbare Ereignisse innewohnen.

Daneben müssen Unfälle auch unvermeidliche Ereignisse darstellen.[1444] Warum sich der Gesetzgeber hier, in Kenntnis dieser Überschneidungen, für eine getrennte Aufzählung entschieden hat, ist unklar und der wörtlichen Übernahme des Richtlinientextes geschuldet.[1445] Wollte er lediglich zwischen Naturereignissen und jenen menschlicher Handlungen unterscheiden, wäre eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext begrüßenswert gewe-

---

[1442] *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

[1443] S. hierzu *Filthaut*, HPflG, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 163f.; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 7.

[1444] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 7.

[1445] So auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 7.

sen. Dabei hätte der Gesetzgeber zwischen „höherer Gewalt, die allein auf Naturereignissen beruht“ und „Unfällen, die auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführen sind und nicht vorhersehbar waren“, unterscheiden können. Eine solche Unterscheidung hätte die von der Rechtsprechung entwickelte Definition diesbezüglich einschränken können und zu einer klareren Struktur geführt.[1446] Dass diesem Umstand nicht auf unionsrechtlicher Ebene nachgekommen werden kann, ist unbestritten und die getrennte Aufzählung der Ursachen daher durchaus nachvollziehbar. Dies gilt jedoch nicht für die Umsetzung in nationales Recht.

Gleichfalls wird schon bei der Begründung der Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG zu erläutern sein, welche Umstände für die vorübergehende Verschlechterung ursächlich sind. Die Gründe für die Ausnahmen sind im Bewirtschaftungsplan nach § 83 Abs. 2 Nr. 4 WHG zu erläutern.[1447] Solange der Gesetzestext allerdings keine Konkretisierungen oder Klarstellungen erfährt, werden in der Praxis menschlich bedingte, unvorhersehbare und unvermeidliche Ereignisse Unfällen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. b WHG zugeordnet werden. Beispielhaft können hier die Schadstoffaustritte infolge von Schiffs- oder Ölunfällen genannt werden.[1448] Daneben sind auch die aus den Gefahrenlagen der Störfall-Verordnung[1449] re-

---

[1446] Insofern wäre schon die Auffassung von *Ginzky*, der noch im Rahmen des § 25d Abs. 2 WHG a.F. eine entsprechende Klarstellung des Unfalltatbestandes forderte, hinfällig gewesen. Danach sei es nicht eindeutig, ob „Unfälle“ nur dann herangezogen werden konnten, wenn sie auf natürliche Ursachen oder auf höhere Gewalt zurückzuführen seien. Auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführende Unfälle wären dann nicht zu berücksichtigen gewesen. Da es sich allerdings um einen redaktionellen Fehler handeln müsse, würden auch anthropogen verursachte Unfälle unter § 25d Abs. 2 WHG a.F. fallen, s. *ders.*, ZUR 2005, 515 (522). Der von *Ginzky* geforderten Klarstellung durch Hervorhebung der „Unfälle“ als eigenes Tatbestandsmerkmal wurde mit der Neufassung durch § 31 Abs. 1 WHG entsprochen. Allerdings zeigen die hier vorgenommenen Ausführungen, dass es sich dabei um eine Doppelung im Gesetzestext handelt, da menschlich verursachte Unfälle schon unter die höhere Gewalt fallen. Diese Klarstellung ist der wörtlichen Übernahme des Richtlinientextes geschuldet und wäre aufgrund des deutschen Rechtsverständnisses nicht notwendig gewesen.

[1447] S. Kapitel 4.4.

[1448] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 12; *Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein* (Hrsg.), Erläuterungen zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein – Inanspruchnahme von Ausnahmen gemäß Art. 4 Abs. 4-7 WRRL, 2014, 15.

[1449] Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.6.2005 (BGBl. I, 1598), die durch Art. 1 der Verordnung vom 14.8.2013 (BGBl. I, 3230) geändert worden ist.

sultierenden Großschäden Unfälle im Sinne des § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. b WHG. Außerdem kommen auch ähnliche Ereignisse außerhalb der anlagenbezogenen Tatbestände in Betracht.[1450] Denkbar sind auch technisches Versagen und Bedienungsfehler,[1451] da es letztlich weder auf menschliches noch auf technisches Versagen ankommt.[1452]

Festzuhalten ist, dass sich in der Praxis innerhalb der Begründung für die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG der Unfall erwartungsgemäß dennoch durch seine menschliche Verursachung von den Ereignissen höherer Gewalt abgrenzen wird. Dies ist zwar nicht folgerichtig, wird sich aber aufgrund der Doppelungen im Gesetzestext nicht vermeiden lassen. Ereignisse höherer Gewalt, die außergewöhnlich sind, von außen einwirken und unter äußerster Sorgfalt nicht vermieden werden konnten, werden in der Praxis Naturereignissen zugeschrieben werden. Bei einer vorübergehenden Verschlechterung, hervorgerufen durch natürliche Ursachen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. a WHG, wird es sich um nicht anthropogen bedingte Veränderungen des Gewässerzustands handeln, die insbesondere durch das Gewässer selbst verursacht werden. Solche Veränderungen umfassen damit natürliche Prozesse, die im Laufe der Zeit hervorgerufen werden. Diese sind insoweit von den Ursachen höherer Gewalt abzugrenzen.

4.1.1.2 Vorübergehende Verschlechterung

Neben den genannten Ursachen für die Umstände einer Verschlechterung muss eine wasserfachliche Beurteilung zum einen klären, ob eine Verschlechterung des Gewässerzustands vorliegt. Zum anderen muss mithilfe einer wasserfachlichen Prognose beurteilt werden, ob die vorgefundene Verschlechterung von nur vorübergehender Dauer ist. Diese mitunter (prognostische) wasserfachliche Beurteilung ist in Schritt 2 im Ablaufschema zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG im Anhang I zusammengefasst. Streng genommen gehört das Vorliegen einer vorübergehenden Verschlechterung zwar noch zum Anwendungsbereich der Vorschrift. Denn sofern keine Verschlechterung vorliegt oder diese nicht vorübergehend ist, kommt eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG nicht infrage. Jedoch wird die was-

---

[1450] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 12.

[1451] *Schleswig-Holstein, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume* (Hrsg.), Erläuterungen zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein – Inanspruchnahme von Ausnahmen gemäß Art. 4 Abs. 4-7 WRRL, 2014, 15.

[1452] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 12; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 7.

serfachlich notwendige Beurteilung in einem gesonderten Schritt 2 dargestellt. Erst an dieser Stelle erfolgt die Prüfung, welche nachteiligen Auswirkungen eingetreten sind und ob damit eine Verschlechterung vorliegt. Wann ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot anzunehmen ist, wurde bereits in Kapitel 3 erläutert.

Die wasserfachliche Beurteilung einer Verschlechterung gemäß Schritt 2a ist nicht prognostischer Natur, da aufgrund einer insbesondere unvorhersehbaren Ursache nach Nr. 1 ein verschlechterter Gewässerzustand bereits eingetreten ist. Hierin unterscheiden sich wiederum die beiden Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 und Abs. 2 WHG, da nach Abs. 2 geplante Vorhaben, die den Gewässerzustand voraussichtlich verschlechtern, auch nur prognostisch beurteilt werden können.[1453] Etwas Anderes kann nur für die Fälle gelten, in denen die Ursachen für die Umstände einer Verschlechterung zu noch weiteren Verschlechterungen führen würden. Dann kann es sich auch hier um eine prognostische wasserfachliche Beurteilung handeln. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass ein verschlechterter Gewässerzustand bei § 31 Abs. 1 WHG bereits zum Zeitpunkt der wasserfachlichen Beurteilung vorliegt.[1454]

Einer der wichtigsten Unterschiede zur Ausnahmebestimmung nach § 31 Abs. 2 WHG ist die zeitliche Einschränkung der Verschlechterung. Gemäß § 31 Abs. 1 WHG muss es sich also um nur „vorübergehende" Verschlechterungen handeln, die gerade nicht dauerhaft bestehen sollen und in absehbarer Zeit beendet sind.[1455] Erst an dieser Stelle handelt es sich um eine prog-

---

[1453] S. hierzu Kapitel 5.2.1.3.

[1454] Warum ein Nichterreichen des guten Zustands an dieser Stelle nicht auch erfasst sein soll, ist fraglich. Dies ist wohl auf den Umstand zurückzuführen, dass es sich um eine nur „vorübergehende" Verschlechterung handeln soll, die ein Nichterreichen des guten Zustands nicht erfassen würde. Allerdings wird auch in den nachfolgenden Ausführungen deutlich, dass vorübergehende Verschlechterungen auch langfristige Zeiträume beanspruchen können. Dies könnte unter Umständen auch ein Nichterreichen des guten Zustands bedeuten. Deswegen können auch vorübergehenden Verschlechterungen zum Verfehlen der gesamten Bewirtschaftungsziele führen. Dennoch muss dieser Zeitpunkt in jedem Einzelfall absehbar endlich sein. Anderenfalls ist die Möglichkeit abweichender Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG zu prüfen.

[1455] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 7; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 5; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 2.

nostische Beurteilung. Diese ist in Schritt 2b im Ablaufschema zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG in Anhang I dargestellt.

Daneben dürfen auch die Ursachen für die Verschlechterung, neben der Verschlechterung selbst, nur vorübergehend sein.[1456] Dass es sich hierbei um nur vorübergehende Sachverhalte handeln kann, wird ebenfalls aus dem Katalog der Nr. 1 bis 4 deutlich.[1457] Eine vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustands muss unter Rückgriff auf Nr. 2 und 4 „so schnell wie möglich wieder rückgängig gemacht werden".[1458] Danach muss gemäß Nr. 2 jede weitere Verschlechterung verhindert und nach Nr. 4 eine jährliche Überprüfung und Wiederherstellung des Gewässerzustands erfolgen sowie alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um den vorherigen Zustand wiederherzustellen. Zudem grenzen die Vorgaben der Nr. 3 und 4 vorübergehende Verschlecherterungen von anderen ab. Vorübergehende Verschlechterungen, die ohne menschliches Zutun kompensiert werden können, sind folglich zu vernachlässigen.[1459] Wohingegen solche vorübergehenden Verschlechterungen, die Maßnahmen zur Wiederherstellung erforderlich machen, nicht unberücksichtigt bleiben können.[1460]

Dennoch kann sich eine vorübergehende Verschlechterung über einen längeren Zeitraum erstrecken und nicht nur kurzfristiger Natur sein.[1461] Insofern ist die zeitlich offene Bestimmung zweckmäßig und erfasst auch langwierige Auswirkungen.[1462] Allerdings muss sich aus der Bewertung des jeweiligen Einzelfalls ergeben, dass die Beeinträchtigung in absehbarer Zeit endet.[1463] Ausschlaggebend ist, dass die Bewirtschaftungsziele nur für einen gewissen Zeitraum nicht erreicht werden können und die Zielerreichung zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt wird.[1464] Auch dieser Zeitpunkt muss

---

[1456] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523).

[1457] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 14.

[1458] BT-Drs. 14/7755 vom 7.2.2001, 19; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 7.

[1459] *Ginzky*, NuR 2008, 147 (151).

[1460] *Ginzky*, NuR 2008, 147 (151).

[1461] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 5.

[1462] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 7. Zu denken ist an die langwierigen Auswirkungen von Schiffs- oder Ölunfällen. S. Kapitel 4.1.1.1.4 a.E.

[1463] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 4.

[1464] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 5.

wiederum absehbar sein, da eine bloße Vermutung, irgendwann die Bewirtschaftungsziele zu erfüllen, unzureichend ist.[1465] Der zeitliche Umfang einer vorübergehenden Verschlechterung ist vor allem von der Dauer ihrer Ursachen selbst und der Zeit, die mittels der jeweils ergriffenen Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands benötigt wird, abhängig.[1466]

Abgesehen von dem zeitlichen Aspekt, handelt es sich damit zugleich um eine ganzheitliche Beschreibung eines Gewässerzustands, dem in absehbarer Zeit abgeholfen werden können muss.[1467] Sollte es sich hingegen um eine dauerhafte Beeinträchtigung handeln, ist die Möglichkeit abweichender Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG zu prüfen.[1468]

4.1.2 Verhinderung weiterer Verschlechterungen

Liegt eine vorübergehende Verschlechterung eines Wasserkörpers vor, die durch Umstände entstanden ist, die durch natürliche Ursachen hervorgerufen oder durch höhere Gewalt oder Unfälle bedingt sind, sind die Voraussetzungen der Nr. 2 bis 4 des § 31 Abs. 1 WHG kumulativ zu erfüllen. Diese Voraussetzungen umfassen neben Kontroll- und Dokumentationspflichten auch Schutzpflichten, um einer weiteren Verschlechterung entgegenzuwirken.[1469] Die Behörde ist daher verpflichtet, die in den Nr. 2 bis 4 aufgeführten Pflichten zu erfüllen. Diesbezüglich obliegt der Behörde also kein Wahlrecht.[1470]

[1465] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 4.

[1466] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23, die sogleich auf die Notwendigkeit eines mitgliedsstaatlich übergreifenden gemeinsamen Verständnisses „vorübergehender" Verschlechterungen hinweist, um eine korrekte Anwendung von Art. 4 Abs. 6 WRRL zu ermöglichen. Weitere Ausführungen nimmt *CIS* allerdings nur noch zu den Begriffen der „starken Überschwemmungen" und „lang anhaltenden Dürren" vor. Eine Unterscheidung zwischen natürlichen Ursachen und höherer Gewalt erfolgt allerdings nicht. Ereignisse wie starke Überschwemmungen und lang anhaltende Dürren werden aber innerhalb dieser Arbeit höherer Gewalt zugeordnet. Hierzu wird auf Kapitel 4.1.1.1.2 verwiesen.

[1467] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 4.

[1468] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 8; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 20, der auch die Möglichkeit einer Einstufung nach § 28 WHG aufführt.

[1469] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 8.

[1470] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 19.

4.1.2.1 Zielrichtungen praktisch geeigneter Maßnahmen

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG sind alle praktisch geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands und eine Gefährdung der zu erreichenden Bewirtschaftungsziele in anderen, von diesen Umständen nicht betroffenen Gewässern zu verhindern. Dies entspricht Schritt 3a des Ablaufschemas in Anhang I zur Ausnahmeprüfung.

Die Verpflichtung nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG umfasst damit neben dem von der vorübergehenden Verschlechterung betroffenen Wasserkörper auch nicht unmittelbar betroffene Wasserkörper. Danach soll einer „weiteren" Verschlechterung des betroffenen Wasserkörpers gegengesteuert und die Zielerreichung in nicht betroffenen, benachbarten Gewässern sichergestellt werden. Ist dies nicht der Fall, ist eine Anwendung der Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG unzulässig. Das heißt, dass alle praktikablen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine weitergehende als die schon vorhandene vorübergehende Verschlechterung zu verhindern und die von dem verursachenden Ereignis nicht betroffenen Gewässer bei der Zielerreichung nicht zu gefährden.

Insofern müssen die Maßnahmen zwei unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen.[1471] Die erste dieser Zielrichtungen umfasst dabei Schadensbegrenzungsmaßnahmen, die eine weitergehende Beeinträchtigung des Gewässers selbst verhindern und damit einschränken sollen.[1472] Maßstab, um eine weitere Verschlechterung zu ermitteln, ist dabei der durch das jeweilige Ereignis herbeigeführte aktuelle Zustand des Gewässers.[1473] Dementsprechend spricht § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG ebenfalls ein Verschlechterungsverbot aus.[1474]

Die zweite Zielrichtung betrifft die Ergreifung aller praktikablen Maßnahmen, die eine Gefährdung der zu erreichenden Bewirtschaftungsziele in anderen, von diesen Umständen nicht betroffenen Gewässern, verhindern.

[1471] *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 17; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 22; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 9; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8.

[1472] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 9; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 22.

[1473] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8.

[1474] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 13.

Hierzu wird in der Literatur[1475] vertreten, dass es sich um eine „weitergehende“ Gefährdung oder gar Verschlechterung handelt, die es zu verhindern gelte. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Würde es sich um eine weitergehende Verschlechterung dieser Gewässer handeln, müsste dieses bereits verschlechtert sein. Eine solche Annahme würde allerdings dazu führen, dass entsprechende Ausnahmevorschriften geprüft werden müssten. Das Gewässer kann nicht in einem verschlechterten Zustand bestehen, der mittelbar durch Umstände gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG hervorgerufen wurde. Vielmehr müssten sodann auch für dieses Gewässer die Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG geprüft und gegebenenfalls eine Ausnahme in Anspruch genommen werden. Dies wäre jedenfalls dann der Fall, wenn die Verschlechterung zur Auslösung des Verschlechterungsverbots führen würde. Sofern es aber an dieser Stelle um Verschlechterungen mittelbar betroffener Gewässer gehen soll, die eine Relevanzschwelle zur Auslösung des Verschlechterungsverbots überschreiten, müssen auch für diese entsprechende Ausnahmen geprüft werden.

Auch bekräftigen weder der Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie noch des Wasserhaushaltsgesetzes die Auffassung, dass es sich erst um eine weitergehende Gefährdung oder Verschlechterung benachbarter Gewässer handeln muss. Gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. a WRRL müssen alle praktikablen Vorkehrungen getroffen werden, „um eine weitere Verschlechterung des Zustands zu verhindern und um die Verwirklichung der Ziele dieser Richtlinie in anderen, nicht von diesen Umständen betroffenen Wasserkörpern nicht zu gefährden.“ Es handelt sich folglich um zwei selbstständig nebeneinander stehende Zielrichtungen der praktikablen Maßnahmen. Dies gilt auch für die englische Fassung[1476] der Wasserrahmenrichtlinie.

Die Formulierung in § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG, nach der „alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um eine weitere Verschlechterung des Gewässerzustands und eine Gefährdung der zu erreichenden Bewirtschaftungsziele in anderen, von diesen Umständen nicht betroffenen Gewässern zu verhindern“, kann demnach nicht so verstanden werden, das Wort „weitere“ vor beide Zielrichtungen der praktikablen Maßnahmen zu ziehen. Eine

---

[1475] So *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 17.

[1476] Art. 4.6 (a) WFD erfordert, dass „all practicable steps are taken to prevent further deterioration in status and in order not to compromise the achievement of the objectives of this Directive in other bodies of water not affected by those circumstances”.

Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen, von den Umständen nicht betroffenen Gewässern, hat schlichtweg nicht stattzufinden und muss mit allen praktisch geeigneten Maßnahmen verhindert werden. Anderenfalls sind schon vorher entsprechende Ausnahmen zu prüfen. Notwendig hierfür ist eine Folgenabschätzung, ob die Bewirtschaftungsziele in vom Ereignis nicht direkt betroffenem Gewässer erreicht werden können.[1477] Auf der Grundlage dieser Folgenabschätzung sind sodann entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Solche Verschlechterungen, die durch den Wasserkörper selbst reguliert werden können, bleiben insofern unberücksichtigt.

Dies ist im Übrigen auch keine Dopplung mit den Voraussetzungen des § 31 Abs. 3 WHG, da danach die Anwendung der Ausnahmen nicht zur Gefährdung der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung führen soll. In § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG geht es jedoch um die Ergreifung aller praktikablen Maßnahmen, um eine Gefährdung anderer Wasserkörper auszuschließen.

4.1.2.2 Anforderungen an die Maßnahmen

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG sind alle „praktisch geeigneten" Maßnahmen zu ergreifen. Mit praktisch geeigneten Maßnahmen müssen die im vorherigen Kapitel näher dargestellten Zielrichtungen der Vorschrift wirksam erreicht werden können.[1478] Damit entsprechen sich § 31 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 4 WHG in ihrer Struktur.[1479] Die „Praktikabilität" einer Maßnahme ist wiederum eine allgemein gehaltene Formulierung, die erst durch die Mitgliedstaaten selbst konkretisiert werden kann.[1480] Praktisch geeignet ist eine Maßnahme dann, wenn sie technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist.[1481] Solche Maßnahmen können die Entwicklung und Einrichtung entsprechender Frühwarnsysteme, Präventiv- oder Vorsorgemaßnahmen, die Förderung von Wassereinsparungen und die Umsetzung von besonderen Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen im betroffenen Wasserabschnitt selbst sowie in anderen wasserabhängigen Bereichen (Landwirtschaft, Energie, Tourismus, Transport, Stadtentwicklung oder Industrie) umfassen.[1482]

1477 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 9.

1478 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8.

1479 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn 17. S. Kapitel 4.1.4.

1480 So auch *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

1481 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 8.

1482 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 41f.

Die Auswahl der Schadensbegrenzungsmaßnahmen wird sich am jeweiligen Einzelfall orientieren. Ausschlaggebend hierfür sind die Auswirkungen der Umstände auf die ökologischen Gegebenheiten. Im Fall von lang anhaltenden Dürren kommt es zum Beispiel zu niedrigen Wasserständen und erhöhter Wassertemperatur.[1483] Diese können sich nachteilig auf die Fischpopulation, vor allem zu Zeiten der Fortpflanzung und Fischwanderung, auswirken und zudem das Algenwachstum erhöhen.[1484] Flusseinzugsgebiete mit großen Wasserspeichervermögen und geringer Nutzungsbeanspruchung werden weniger stark von den Auswirkungen lang anhaltender Dürren betroffen sein, als es andere sind und entsprechend unterschiedliche Maßnahmen erfordern.[1485] Dies gilt auch im Hinblick auf den Schutz der Erreichung der Bewirtschaftungsziele in nicht unmittelbar betroffenen Gewässern. Daher wird immer im Einzelfall ein spezifisches Maßnahmenpaket zusammenzustellen sein.

Die Regelungen des § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG legt die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen fest und geht damit weiter, als es die im Maßnahmenprogramm enthaltenen Maßnahmen verlangen.[1486] Das heißt, abgesehen von den Maßnahmen im Maßnahmenprogramm, mithilfe derer die festgelegten Bewirtschaftungsziele erreicht werden sollen, sind darüber hinaus Maßnahmen zu ergreifen, die eine weitere Beeinträchtigung des Gewässerzustands verhindern sollen und einer Gefährdung der zu erreichenden Bewirtschaftungsziele in anderen, von diesen Umständen nicht betroffenen Gewässern entgegenwirken. Hierzu wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.4 verwiesen.

Daneben müssen sich diese Maßnahmen an den Vorgaben des § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG ausrichten, der im nachfolgenden Kapitel näher dargestellt wird. Während Nr. 2 also die Zielrichtungen der Maßnahmen vorgibt, beschränkt Nr. 3 unter anderem den Auswahlkatalog derselben.

1483 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

1484 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

1485 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40, die an dieser Stelle wiederum auf die Möglichkeit eines spezifischen Dürrebewirtschaftungsplans hinweist, um im Ernstfall entsprechend schnell zu reagieren.

1486 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 22.

4.1.3 Bewirtschaftungsmöglichkeit trotz ergriffener Maßnahmen

Nach § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG dürfen nur solche Maßnahmen ergriffen werden, die eine Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands nach Wegfall der Umstände nicht gefährden. Diese Maßnahmen sind zugleich im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG aufzuführen. Die Prüfung der Bewirtschaftungsmöglichkeit trotz der ergriffenen Maßnahmen ist in Schritt 3b des Ablaufschemas zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG in Anhang I aufgeführt. Gefährden die ergriffenen Maßnahmen eine Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG nicht zulässig.

Die Vorgaben dieser Vorschrift dienen dazu, die Sanierung des Wasserkörpers zu planen.[1487] Dabei handelt es sich um die Neufassung des § 25d Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG a.F., der die Vorschrift des Art. 4 Abs. 6 lit. c WRRL umsetzte und nunmehr als „eine der am wenigsten verständlichen Regelungen" bezeichnet wird.[1488] Dennoch hat die Neuregelung zu mehr Klarheit verholfen. Neben der Dokumentationspflicht im Maßnahmenprogramm legt § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG fest, dass nur solche Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die eine Wiederherstellung des Gewässerzustands nicht gefährden.[1489] In der Vorgängernorm des § 25d Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG a.F. wurde lediglich eine Dokumentationspflicht der Behörde begründet, nach der „die zu ergreifenden Maßnahmen, die nach Wegfall der Umstände eine Wiederherstellung des vorherigen Zustands der Gewässer nicht gefährden dürfen, im Maßnahmenprogramm nach § 36 [WHG a.F.] aufzuführen" waren.[1490] Von einer Beschränkung der ergriffenen Maßnahmen ist nicht ausdrücklich die Rede. Dieses Erfordernis wurde unter Rückgriff auf Art. 4 Abs. 6 lit. c WRRL in die Vorschrift interpretiert.[1491] Bezüglich der Auffüh-

---

[1487] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 24.

[1488] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 23.

[1489] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

[1490] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 14; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 18.

[1491] *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 18.

rung im Maßnahmenprogramm der praktikablen Maßnahmen nach Nr. 2 wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.4 verwiesen.

Die Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands verfolgt die Erreichung der festgelegten Bewirtschaftungsziele. Dies gilt auch dann, wenn die Bewirtschaftungsziele für das Gewässer zum Zeitpunkt der Umstände nach Nr. 1 noch nicht hätten erreicht werden müssen.[1492] Eine „Gefährdung" liegt vor, wenn die ergriffenen Maßnahmen die Erreichung der Bewirtschaftungsziele bereits erheblich erschweren.[1493]

Die Einschränkung der Maßnahmen nach Nr. 2 durch Nr. 3 hebt deren vorübergehende Eigenschaft hervor.[1494] Das heißt, dass eine Verschlechterung nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG gerade nicht dauerhaft und nur so lange hingenommen werden soll, wie es die Auswirkungen der verursachenden Umstände bedingen.[1495] Der verschlechterte Zustand des Gewässers darf nicht den von dem Ereignis an geltenden zukünftigen Zustand darstellen. Es handelt sich nur um eine vorübergehende Lage. Das bedeutet, dass auch eine Maßnahme, die zwar die eingetretene Beeinträchtigung des Gewässers nicht voranschreiten lässt, nicht lediglich zur Bewahrung des aktuellen Zustands des Gewässers, nach Wegfall des verursachenden Ereignisses, führen darf.[1496] Die Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands muss möglich bleiben. Die Errichtung von Dämmen, Sielen, Wehren oder Flussbettausbauten sind daher, aufgrund ihres langfristigen Bestands, von nicht nur vorübergehendem Charakter und würden die Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands grundsätzlich gefährden.[1497] Insofern werden auch Überreaktionen bei Naturkatastrophen vermieden, indem nur solche Maßnahmen zulässig sind, die eine spätere ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Gewässers erlauben.[1498] Maßnahmen, die einer späteren ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entgegen stünden, sind daher unzulässig.

Hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist es allerdings möglich, dass ökologische Interessen hinter denen für die Gesundheit und Sicherheit

---

1492 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1493 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 24; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1494 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1495 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1496 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1497 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 9.

1498 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

des Menschen zurücktreten können.[1499] Demzufolge hat entgegen dem Wortlaut des Gesetzes eine umfassende Abwägung stattzufinden.[1500] Ein Überwiegen der Interessen für Gesundheit und Sicherheit gegenüber der Anforderung, eine Wiederherstellung des Gewässers nicht zu gefährden, wird insbesondere in Notsituationen vorliegen.[1501] Das heißt, ein zwingender Vorrang der ökologischen Interessen besteht nicht und muss immer im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägungsentscheidung geprüft werden.[1502]

Eine solche Situation kann zum Beispiel im Rahmen lang anhaltender Dürren auftreten. Neben dem klaren Vorrang der Trinkwasserversorgung in solchen Notsituationen können lang anhaltende Dürren auch Auswirkungen auf andere Arten der Wassernutzungen haben.[1503] Hierunter fallen zum Beispiel die Bodenbewässerung, Wasserkraftnutzungen, die Kühlwasserversorgung und andere wirtschaftliche Nutzungen sowie die Schifffahrt und andere private Nutzungen.[1504] Auf der anderen Seite muss aber auch im Falle einer lang anhaltenden Dürre eine klare Hierarchie und schrittweise Beschränkung der Wassernutzungsarten erfolgen.[1505] Dabei ist der lebensnotwendigen Trinkwasserversorgung stets oberste Priorität einzuräumen und sollte die ökologische Mindestwasserversorgung gewahrt sein.[1506]

[1499] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10. Vertiefend hierzu s. *dies.*, WHG, Kommentar, 2010, § 30 Rn. 2; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 3; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 30 Rn. 13.

[1500] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10. So auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 25, der sogar nur von „Bemühungspflichten" spricht.

[1501] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

[1502] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10. So auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

[1503] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

[1504] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

[1505] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

[1506] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23. S. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheiten und Dürre in der Europäischen Union, KOM(2007) 414 endgültig vom 18.7.2007, 4.

Des Weiteren kann es zum Beispiel auch notwendig sein, bei einem Unfall gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. b WHG, einem bereits beeinträchtigtem Gewässer Wasser zum Feuerlöschen zu entnehmen.[1507]

Eine entsprechende Bewertung der Auswirkungen sollte daher immer ökologische, ökonomische und soziale sowie grenzüberschreitende Aspekte berücksichtigen.[1508]

4.1.4 Überprüfungs- und Wiederherstellungspflicht

Bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 WHG muss zuletzt noch die Voraussetzung der Nr. 4 erfüllt werden. Dies entspricht Schritt 3c des Ablaufschemas in Anhang I zur Prüfung des § 31 Abs. 1 WHG. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG unzulässig. Danach müssen zum einen die Auswirkungen der Umstände jährlich überprüft und zum anderen praktisch geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den vorherigen Gewässerzustand vorbehaltlich der in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG genannten Gründe so bald wie möglich wiederherzustellen. Auch die Voraussetzung nach Nr. 4 beinhaltet somit zugleich zwei verschiedene Inhalte, mithilfe derer Kontroll- und Wiederherstellungspflichten begründet werden.[1509] Daneben unterliegen die Wiederherstellungsmaßnahmen besonderen, wenn mitunter auch relativierenden, Anforderungen.

Die Kontrollpflichten erstrecken sich dabei auf die turnusmäßige Überprüfung der Auswirkungen der Umstände, die zu einer vorübergehenden Verschlechterung geführt haben. Damit soll sichergestellt werden, dass sämtliche für die Verschlechterung verantwortlichen Faktoren ermittelt werden.[1510] Des Weiteren trägt diese Kontrolle dazu bei, dass der vorherige Gewässerzustand so bald wie möglich erreicht wird und die hierfür adäquaten praktikablen Maßnahmen ergriffen werden.[1511] Anderenfalls hätte auch ein zeitlich größerer Abstand der Überprüfungen gewählt werden können.

[1507] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 25.

[1508] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40.

[1509] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 15.

[1510] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 26.

[1511] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 10.

Daneben müssen alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um den vorherigen Gewässerzustand so schnell wie möglich wiederherzustellen. Diese Wiederherstellungspflicht beinhaltet den normativen Kern des § 31 Abs. 1 WHG.[1512] Der vorherige Zustand des Gewässers meint den Zustand, den das Gewässer vor dem Eintritt der Umstände aufwies.[1513] Diese Formulierung meint den Gewässerzustand, der mit den Bewirtschaftungszielen festgelegt wurde. Das heißt also nicht, dass im Falle noch nicht erreichter Bewirtschaftungsziele bei Eintritt der Umstände gemäß Nr. 1 der nur unzureichende Status quo ante im Rahmen der Nr. 4 erreicht werden muss.

Eine andere Ansicht, wonach der gegebenenfalls schlechtere als gute Zustand erreicht werden muss, wäre auch angesichts der strengen Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie abzulehnen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass mit dem „vorherigen Gewässerzustand" stets der gute Zustand gemeint sein soll.[1514] Danach kann es nicht auf den noch unzureichenden Zustand vor Eintritt des Ereignisses ankommen, sondern auf den im Bewirtschaftungsplan festgelegten Zustand. Vielmehr kann es unter diesen Umständen notwendig werden, entsprechende Zusatzmaßnahmen gemäß § 82 Abs. 5 WHG im Maßnahmenprogramm festzulegen.[1515] Ergibt sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen, dass die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 WHG nicht erreicht werden können, sind die Ursachen hierfür zu untersuchen, die Zulassungen für Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. Solche Zusatzmaßnahmen erlauben eine dynamische Anpassung des Maßnahmenprogramms an sich verändernde Rahmenbedingungen und stellen keine eigene Kategorie neben grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen gemäß

[1512] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 20, 27; BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 19. S. auch schon die Einführung unter Kapitel 4.1.

[1513] *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174. S. hierzu auch schon Kapitel 3.1.

[1514] Etwas anderes gilt nur, wenn es sich um einen sehr guten ökologischen Zustand oder das höchste ökologische Potenzial handelt, also etwas anderes im Bewirtschaftungsplan festgelegt wurde. Dann stellt dies den „vorherigen Gewässerzustand" dar.

[1515] So auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 42.

§ 82 Abs. 3 und 4 WHG dar.[1516] Zusatzmaßnahmen können sowohl grundlegende als auch ergänzende Maßnahmen sein oder dieselben um weitere Vorgaben auffüllen.[1517] Im Übrigen wird auf Kapitel 4.4 verwiesen.

Besonderheiten für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele bei einer Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift des § 31 Abs. 1 WHG ergeben sich aus den Relativierungen innerhalb der Vorschrift.[1518] Als solche Relativierungen gelten der Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG, das Ergreifen ausschließlich „praktikabler Maßnahmen" und die zeitliche Abschwächung, den vorherigen Zustand mithilfe dieser nur „so bald wie möglich" wiederherzustellen.[1519]

Der Vorbehalt einer Fristverlängerung nach § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG führt zwar zu einer Relativierung der Wiederherstellungsmaßnahmen, ist jedoch nur von deklaratorischem Charakter, da diese Möglichkeit auch im Rahmen der Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG bestehen bleibt.[1520] Mithin können die Fristen der Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands entsprechend verlängert werden.[1521] Diese Abschwächung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Auswirkungen der Umstände nach Nr. 1 einen langen Prozess der Wiederherstellung des vorherigen Zustands gemäß Nr. 4 erfordern können.[1522]

[1516] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 46. S. auch Kapitel 2.4.2.

[1517] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 46; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 82 Rn. 30.

[1518] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 10; *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174.

[1519] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 10; *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174.

[1520] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 15; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27. Anders: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11.

[1521] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 15.

[1522] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 10; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27.

Entgegen anderer Auffassungen[1523] bedeutet dies nicht, dass durch den Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WHG nur Fristverlängerungen bis zum 22.12.2027 möglich sind. Diese Ansicht stellt auf die maximal zulässige zweimalige Fristverlängerung nach Abs. 3 Satz 1 ab, will Satz 2 desselben Absatzes aber nicht mehr berücksichtigen. Danach kann es auch hier möglich sein, dass Wiederherstellungsmaßnahmen aufgrund natürlicher Gegebenheiten über den 22.12.2027 hinaus andauern. Daneben kann auch hier nicht von einem Mitgliedstaat gefordert werden, objektiv Unmögliches zu leisten. Würde die Fristverlängerung auch in den Fällen objektiver Unmöglichkeit am 22.12.2027 ablaufen, kämen nur noch abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 WHG in Betracht. Diese Vorschrift ist allerdings als endgültige Relativierung der Bewirtschaftungsziele erst zuletzt heranzuziehen. Ist es über den 22.12.2027 hinaus tatsächlich möglich, den vorherigen Zustand mithilfe der Wiederherstellungsmaßnahmen zu erreichen, sollten auch Fristverlängerungen mithilfe des Abs. 3 Satz 2 möglich sein. Hierzu wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.2.2 und insbesondere Unterkapitel 2.3.2.2.2.1 verwiesen.

Daneben enthält die Vorschrift noch weitere Relativierungen, die sich aus den Formulierungen „praktisch geeignete Maßnahmen“ und „so bald wie möglich“ ergeben. Diese Zusätze können sich wiederum auf die zeitliche Frist zur Wiederherstellung auswirken.[1524] Die Praktikabilität der Maßnahme führt dazu, dass nur solche Maßnahmen zu ergreifen sind, die technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sind.

Die zeitliche Vorgabe „so bald wie möglich“ setzt wiederum keine Frist, wann genau der vorherige Zustand des Gewässers erreicht werden soll. Auch die Vorgabe des Art. 4 Abs. 6 lit. d WRRL schränkt diese Vorgabe durch den Zusatz „so bald wie nach vernünftiger Einschätzung möglich“ nicht weiter ein. Insofern werden den Mitgliedstaaten durch diese Zusätze wiederum erhebliche Spielräume ermöglicht.[1525] Aufgrund der fehlenden

---

[1523] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27, der zugleich darauf hinweist, dass es sich bei diesem Verweis nur um die allgemeinen Fristen und mithin Verlängerungen bis 2027 handelt.

[1524] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27.

[1525] *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 175. Zustimmend *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 27.

klaren Zeitvorgabe kann es vorkommen, dass im Rahmen der Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für einen längeren Zeitraum nicht möglich sein wird.[1526] Dies kann sich sodann über die festgesetzten Fristen zur Zielerreichung hinaus erstrecken und ist nicht mit einer bloßen Fristverlängerung wie in § 29 Abs. 2 WHG vergleichbar.[1527]

Es erscheint im Zusammenhang mit der vorübergehenden Verschlechterung zwar zuerst widersprüchlich, warum hierfür sogar langfristige Zeiträume beansprucht werden können. Allerdings ist hier die Umkehrbarkeit der Verschlechterung maßgeblich. Dauerhafte Verschlechterungen sollen nicht mithilfe der Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG gerechtfertigt werden können.[1528] Können die Bewirtschaftungsziele absehbar nicht mehr erreicht werden, ist zu prüfen, ob abweichende Bewirtschaftungsziele gemäß § 30 WHG festgelegt werden sollen.

Festzuhalten ist, dass die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands nach Nr. 4 die Maßnahmen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG ergänzen und dass das Bestehende bewahrt und ausgebaut werden soll.[1529] Auch die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands werden sich vor allem an den Auswirkungen der Umstände orientieren. Dies ist zudem auch mit der jährlichen Überprüfung dieser Auswirkungen vorgesehen, die somit stets zu einer Ergreifung adäquater Maßnahmen führt. Aus einer Gesamtschau ergibt sich, dass die Ausnahmevorschrift des § 31 Abs. 1 WHG das Bewirtschaftungsmodell der §§ 27 bis 30 WHG widerspiegelt: Ausgehend von dem Verschlechterungsverbot in Nr. 2, soll der Zustand des Gewässers nach Nr. 4 verbessert werden (analog dem

---

1526 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 175.

1527 *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174, der zutreffend darauf hinweist, dass es sich daher bei § 31 Abs. 1 WHG um eine echte Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen handle. S. auch auch Kapitel 2.3.1.

1528 So auch *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 174.

1529 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11. Zustimmend *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 18.

Verbesserungsgebot).[1530] Dies wiederum soll mithilfe von Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 2 WHG möglich sein.[1531]

Abschließend sind auch bei Vorliegen aller Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG insbesondere die Vorgaben des Abs. 3 zu beachten, nach dem, unter Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG, die Bewirtschaftungsziele anderer Gewässer derselben Flussgebietseinheit durch die Anwendung der Ausnahme nicht dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet werden dürfen.

4.2 Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift

Liegen alle Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 WHG vor, ist nach § 31 Abs. 3 WHG unter Verweis auf § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG zu prüfen, ob eine Inanspruchnahme dieser Ausnahme die Verwirklichung der in den §§ 27, 44 und 47 Abs. 1 WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet.

Diese Regelung geht auf die Querschnittsbestimmung des Art. 4 Abs. 8 WRRL zurück, der für die Fälle der Art. 4 Abs. 3 bis 7 WRRL anzuwenden ist.[1532] Das heißt, sowohl eine Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer (Art. 4 Abs. 3 WRRL, § 28 WHG) als auch Fristverlängerungen (Art. 4 Abs. 4 WRRL, § 29 WHG), abweichende Bewirtschaftungsziele (Art. 4 Abs. 5 WRRL, § 30 WHG) und Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen (Art. 4 Abs. 6 und 7 WRRL, § 31 WHG) dürfen die Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden oder sonstigen Umweltvorschriften der Europäischen Union widersprechen.[1533]

Dabei handelt es sich um eine der Mindestanforderungen für die Anwendung der Ausnahmeregelungen.[1534] In § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG wurde dieser

---

[1530] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 15.

[1531] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 11; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 15.

[1532] *Knopp*, ZUR 2001, 368 (373); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 48.

[1533] Entsprechendes regeln die Vorschriften der §§ 28 Nr. 3 und 29 Abs. 2 Satz 2 WHG sowie durch Verweis die §§ 30 Satz 2 und 31 Abs. 3 WHG.

[1534] *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 4, 9, 26.

Gefährdungsausschluss national umgesetzt. Zudem sind nach Art. 4 Abs. 8 WRRL auch die Vorgaben anderer europäischer Umweltschutzvorschriften einzuhalten. Eine konkrete Umsetzung dieser zweiten Anforderung des Art. 4 Abs. 8 WRRL erfolgte nicht. Andere unionsrechtlich geregelte Umweltschutzvorschriften sind trotzdem ebenfalls zwingend zu beachten. Des Weiteren müssen auch die Vorgaben des Art. 4 Abs. 9 WRRL eingehalten werden, wonach das bisherige Schutzniveau nicht unterschritten werden darf.

Diese zusätzlichen Erfordernisse werden in Schritt 4 des Ablaufschemas zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG aufgeführt. Liegen diese Mindestanforderungen nicht vor, ist die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG unzulässig.

4.2.1 Gefährdungsausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung

Die Regelung des § 31 Abs. 3 WHG erklärt den § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG für entsprechend anwendbar und beruht daher auf den Anforderungen des Art. 4 Abs. 8 WRRL. Inhaltlich kann sie auch mit § 28 Nr. 3 WHG verglichen werden. Aufgrund des Verweises in § 31 Abs. 3 WHG sind die Anforderungen des § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG zwingende Voraussetzung für die Möglichkeit, eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG in Anspruch zu nehmen und so eine vorübergehende Verschlechterung zu rechtfertigen. Daneben kann auch auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.2.2.2.4 verwiesen werden.

Zu berücksichtigen sind hierfür die Auswirkungen der Maßnahmen sowohl nach Nr. 2 als auch nach Nr. 4.[1535] Da sich eine Ausnahme auf nur einen bestimmten Teil einer ganzen Flussgebietseinheit beziehen kann, darf sich dies nicht nachteilig auf die übrigen Gewässer dieser Einheit auswirken.[1536] Dabei handelt es sich um ein so genanntes „Rücksichtnahmegebot“,[1537] das infolge einer ganzheitlichen Sichtweise notwendig ist und aus dem übergrei-

[1535] So auch *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 42, die auf Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 6 lit. c WRRL (§ 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG), der für sämtliche zu ergreifende Maßnahmen im Rahmen dieser Ausnahme zu beachten ist. Damit sind Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 6 lit. a und d WRRL (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WHG) gemeint.

[1536] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1537] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11.

fenden Konzept der Flussgebietsbewirtschaftung folgt.[1538] Ausschlaggebend ist eine Gesamtschau der Fernwirkungen, die bei der Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG auftreten.[1539] Daher ist es auch nicht ausreichend, zwar über das einzelne Gewässer hinaus, sodann aber nur die Auswirkungen auf die Flussgebietseinheit zu berücksichtigen. In einer ganzheitlichen Betrachtung müssen auch die Auswirkungen auf angrenzende Flussgebietseinheiten abgeschätzt und überprüft werden, da nach dem Sinn und Zweck der Wasserrahmenrichtlinie für die Erreichung eines guten Zustands aller Gewässer auch Auswirkungen auf Gewässer außerhalb der betroffenen Flussgebietseinheit in die Gesamtschau einzubeziehen sind.[1540] Dies kann dazu führen, dass zum Beispiel auch eine Eutrophierung der Meere ausgeschlossen werden muss.[1541]

Die Anforderung des § 31 Abs. 3 WHG in Verbindung mit § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG erfährt allerdings durch den Zusatz, die Bewirtschaftungsziele „nicht dauerhaft" auszuschließen oder zu gefährden, eine wesentliche Einschränkung. Somit handelt es sich nicht um ein absolutes Verbot.[1542] Von einem „dauerhaften" Ausschluss oder einer „dauerhaften" Gefährdung kann erst ab einem relevanten Zeitraum ausgegangen werden.[1543] Nicht notwendig ist danach eine zeitlich unbefristete Auswirkung.[1544] Danach kann es Fälle geben, in denen die Erreichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern der Flussgebietseinheit jedenfalls übergangsweise oder zumindest zeitlich begrenzt problematisch sein kann.[1545] Ein solches Verständnis ist vor allem aus Praktikabilitätsgründen geboten und erklärt zeitweilige negative Folgewirkungen damit für zulässig.[1546] Entscheidend ist, dass die Folgewir-

---

[1538] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 15; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 22.

[1539] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 22.

[1540] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1541] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 29 Rn. 12.

[1542] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11; *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1543] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1544] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1545] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 23; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 29 Rn. 22, der insofern nur von einer „faktisch[en] Vereitelung" der Zielerreichung spricht.

[1546] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 29 Rn. 23.

kungen die Bewirtschaftungsziele in Gewässern derselben Flussgebietseinheit nicht endgültig ausschließen oder gefährden.[1547]

Gegebenenfalls kann es notwendig werden, für indirekt betroffene Gewässer Ausnahmen zu prüfen.[1548] Die Verbindung zwischen den einzelnen Gewässern innerhalb einer Flussgebietseinheit führt allerdings nicht zwangsläufig dazu, dass auch für benachbarte Gewässer eine Ausnahme aus den gleichen Gründen in Anspruch genommen werden kann.[1549] Dennoch müssen die Gründe für die Rechtfertigung einer Ausnahme nicht zwingend in dem Gewässer selbst liegen und können auch auf Auswirkungen eines anderen Gewässers zurückzuführen sein.[1550] Kommt es allerdings weder zu einem dauerhaften Ausschluss noch zu einer dauerhaften Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern, entfällt ein solches Vorgehen und es ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG bei Vorliegen der Voraussetzungen der Nr. 1 bis 4 der Vorschrift gerechtfertigt. Eine eingetretene vorübergehende Verschlechterung und damit Zielverfehlung ist unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG sodann ausnahmsweise zulässig.[1551]

4.2.2 Vereinbarkeit mit anderen Umweltschutzvorschriften der EU

Neben dieser Anforderung muss nach Art. 4 Abs. 8 WRRL zudem gewährleistet werden, dass insbesondere die Inanspruchnahme einer Ausnahme mit den sonstigen unionsrechtlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist. Die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie sollen damit nicht dazu genutzt werden können, andere Vorschriften der Europäischen Union zu unterlaufen.[1552] Hierzu sind vor allem die Vorgaben der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie zu beachten.[1553]

[1547] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 29 Rn. 11.

[1548] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 10; *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (395); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (521).

[1549] *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 26.

[1550] *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 26.

[1551] Ein Beispiel enthält Kapitel 5.3.

[1552] *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 26.

[1553] S. hierzu Kapitel 6.2. bis 6.4.

4.2.3 Beibehaltung des unionsrechtlichen Schutzniveaus

Daneben müssen gemäß Art. 4 Abs. 9 WRRL Schritte unternommen werden, um das gleiche Schutzniveau wie bestehende unionsrechtliche Vorschriften zu gewährleisten. Dies schließt auch die Anwendung der Ausnahmen der §§ 28 bis 30 WHG mit ein. Die Vorgaben des Art. 4 Abs. 9 WRRL sind ebenfalls zwingend zu beachten und stellen eine Mindestanforderung an die Ausnahmebestimmungen dar.[1554] Die Anwendung einer Ausnahme darf also nicht dazu führen, dass das bestehende umweltrechtliche Schutzniveau unterschritten wird. Auch hierzu kann auf die Ausführungen des Kapitel 6.2. bis 6.4 verwiesen werden.

4.3 Beispiele der Wasserrahmenrichtlinie

Wie bereits in Kapitel 4.1.1.1.2 erwähnt, führt die Wasserrahmenrichtlinie als Beispiele höherer Gewalt explizit starke Überschwemmungen oder lang anhaltende Dürren auf. Beide Beispiele sollen in den nachfolgenden Kapiteln daher näher untersucht und dargestellt werden, um so einen besseren Eindruck, was als höhere Gewalt zu verstehen ist, zu vermitteln.

4.3.1 Starke Überschwemmungen

Art. 4 Abs. 6 WRRL nennt für die Fälle höherer Gewalt beispielhaft starke Überschwemmungen und lang anhaltende Dürren. Auch hier zeigt sich wiederum, dass es sich nicht um zu erwartende oder regelmäßig auftretende Ereignisse handeln soll. Wenngleich entsprechendes Wissen über das Eintreten von Hochwassern vorhanden ist, wird es allerdings nicht immer möglich sein, die Auswirkungen dieser Ereignisse abschließend abzuschätzen.[1555]

Diesbezüglich wird auch auf unterstützende Effekte der Hochwasserrichtlinie[1556] vom 23.10.2007 im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie hingewiesen.[1557] Danach können nach der Hochwasserrichtlinie zu ergreifende Maßnahmen im Rahmen der Hochwasserrisikomanagementpläne po-

---

[1554] *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 4, 9, 26.

[1555] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

[1556] Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. EU L 288 vom 6.11.2007, 27 ff.

[1557] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

sitive Auswirkungen auf die Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie haben.[1558] Dennoch kann es möglich sein, dass es nach dem Auftreten einzelner Überschwemmungen zu vorübergehenden Verschlechterungen kommt.[1559]

Daneben lassen sich auch dem Art. 6 Abs. 3 HW-Richtlinie Anhaltspunkte für die Ausmaße von Hochwassern entnehmen. Diese Vorschrift wurde durch § 74 WHG umgesetzt. Danach haben die Mitgliedstaaten gemäß § 74 Abs. 1 WHG so genannte Gefahrenkarten für von Hochwassern betroffene Gebiete zu erstellen. Gemäß § 74 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG sollen so Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit oder Szenarien für Extremereignisse erfasst werden. Dies gilt nach Nr. 2 auch für Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit und einem voraussichtlichen Wiederkehrintervall ab 100 Jahren und gemäß Nr. 3 gegebenenfalls auch für Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit.[1560] Insbesondere im Rahmen der Extremereignisse ist der Eintritt einer vorübergehenden Verschlechterung am wahrscheinlichsten.[1561] Allerdings können auch Hochwasserereignisse hoher Wahrscheinlichkeit als „starke" Überschwemmungen oder Extremereignisse angesehen werden, sofern die Umstände ihrer Auswirkungen genauso außergewöhnlich und nach vernünftiger Einschätzung unvorhersehbar waren.[1562]

In diesem Kontext ist noch darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit einer Ausnahme von vorübergehenden Verschlechterungen jedoch nicht zur Befreiung von Maßnahmen nach der Hochwasserrichtlinie führen darf.[1563]

4.3.2 Lang anhaltende Dürren

Neben dem Beispiel von starken Überschwemmungen nennt Art. 4 Abs. 6 WRRL auch lang anhaltende Dürren als Fall höherer Gewalt. Eine unionsweit einheitliche Definition „lang anhaltender Dürren" ist zwar nicht vorhanden, dennoch hat sich die CIS-Gruppe bemüht, ein verbessertes Be-

---

[1558] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23. Zur Kritik an der Koordinierung der Regelungen beider Richtlinien und der versäumten Implementierung der Vorschriften der Hochwasserrichtlinie in die Wasserrahmenrichtlinie s. *Reinhardt*, NuR 2009, 468 (472f.).

[1559] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

[1560] Zur Kritik einer solchen „wenig präzisen" Unterscheidung, s. *Reinhardt*, NuR 2009, 468 (471).

[1561] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23.

[1562] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 23f.

[1563] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24.

griffsverständnis für diesen Ausdruck herbeizuführen.[1564] Im Folgenden werden daher die Heranziehung von Kriterien oder Indikatoren lang anhaltender Dürren erläutert sowie die Möglichkeit von ergänzenden Dürrebewirtschaftungsplänen vorgestellt.

4.3.2.1 Begriffsverständnis und Kriterienbestimmung

Im Allgemeinen kann bereits vorweg genommen werden, dass es sich bei lang anhaltenden Dürren um ein unvorhersehbares Naturereignis handeln soll, das nicht auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen ist. Eine nicht nachhaltige Gewässerbewirtschaftung kann die Auswirkungen von lang anhaltenden Dürren allerdings verstärken. Obgleich die Auswirkungen lang anhaltender Dürren durch entsprechende Maßnahmen gemindert werden können, ist deren Eintritt regelmäßig nicht zu vermeiden. Daneben ist eine Unterscheidung der Auswirkungen, die durch eine natürlich bedingte, lang anhaltende Dürreperiode hervorgerufen wurden und jenen, die infolge der Bewirtschaftungsmaßnahmen durch den Menschen verursacht wurden, wie bereits erwähnt,[1565] unbedingt notwendig. Um lang anhaltende Dürren von anderen zu unterscheiden, sind insbesondere die äußeren Umstände heranzuziehen, die außergewöhnlich sein müssen und nicht vorhersehbar waren. Zu erwartende oder gewöhnliche Trockenzeiten sollten mithilfe der erstellten Bewirtschaftungspläne und ohne die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG berücksichtigt und bewältigt werden können.[1566]

Um ein gemeinsames Verständnis des Begriffs der lang anhaltenden Dürren im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 6 WRRL zu ermöglichen und somit von anderen Arten einer Dürre abzugrenzen, verweist die CIS-Gruppe auf die

---

[1564] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 38. Dabei verweist sie zugleich auf *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007 sowie *CIS* (Hrsg.), Exemptions under the Water Framework Directive, Article 4.4 – 4.6, Draft Paper, 2007, das jedoch nur als Entwurf zur Verfügung steht. Eine Zusammenfassung dieser Dokumente enthält *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 38 ff. Nachfolgende Aussagen wurden von der CIS im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 6 WRRL getroffen, sodass für § 31 Abs. 1 WHG nichts anderes gelten kann. Sofern notwendig, wird ausdrücklich auf die Richtlinieninhalte Bezug genommen.

[1565] S. die kurze Einführung unter Kapitel 4.1.1.1.

[1566] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24, 38f.

Heranziehung bestimmter Indikatoren.[1567] Diese sind gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmen und werden in der Umsetzungsvorschrift des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG auch als „Kriterien" bezeichnet. Im Folgenden kann bezüglich lang anhaltender Dürren zwischen drei Indikatorentypen unterschieden werden.

Mithilfe des ersten Typs dieser Indikatoren wird das eigentliche Vorkommen einer lang anhaltenden Dürre nachgewiesen. Daher können diese auch als „Indikatoren zur Identifizierung lang anhaltender Dürren" bezeichnet werden. Dürren stellen eine zeitweilige, relevante Abnahme der Wasserverfügbarkeit dar und sind Naturphänomene.[1568] Da die Eigenschaften lang anhaltender Dürren innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten stark variieren können, ist es nicht möglich, allgemeingültige Werte für Indikatoren zur Identifizierung lang anhaltender Dürren festzulegen. Vielmehr müssen die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Solche Indikatoren müssen sich auf natürliche Werte stützen, da es sich bei lang anhaltenden Dürren im Sinne der Ausnahmevorschrift um ausschließlich natürlich hervorgerufene Ereignisse handeln darf und sie damit außergewöhnlicher und nicht vorhersehbarer höherer Gewalt zugeschrieben werden müssen.

Als ein solcher Indikator zur Identifizierung einer lang anhaltenden Dürre kann auf der Grundlage statistischer Analysen unter Berücksichtigung der Evapotranspiration die Niederschlagsvariabilität herangezogen werden. Dazu werden unter anderem die Intensität und Dauer des Niederschlags innerhalb einer bestimmten Periode mit den Durchschnittswerten verglichen. Mithilfe dieser Daten und einer Bewertung derselben kann eine lang anhaltende Dürre von normalen Trockenzeiten als außergewöhnlich und nicht vorhersehbar abgegrenzt werden. In Abhängigkeit von den unterschiedlichen Gegebenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats kommen auch Indikatoren wie zum Beispiel die Intensität und das Ausmaß der Dürre, Nie-

---

1567 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 39 ff., auf das *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 9 verweist (der Verweis ist zwar wörtlich auf *CIS* (Hrsg.), Exemptions under the Water Framework Directive, Article 4(4), 4(5) and 4(6), 2007 [s. Fußnote 1564] bezogen, aber für die weiter benannten Inhalte kann es sich nur um *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 39 ff. handeln). Im Übrigen betont *CIS*, dass es sich bei der Ermittlung adäquater Indikatoren auf EU-Ebene um einen fortlaufenden Prozess handelt, s. *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 41.

1568 *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 4.

derschlagsverzeichnisse, Stromabfluss, künstliche Wasserreservoirs, Bodenfeuchtigkeit und andere ökologische Kriterien in Betracht.[1569] Ein einzelner Indikator zur Identifizierung einer lang anhaltenden Dürre ist dementsprechend nicht ausreichend und würde den unterschiedlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten nicht gerecht.[1570] Vielmehr muss es sich um ein Zusammenspiel verschiedener, für die Mitgliedstaaten spezifischer Indikatoren handeln, um das Vorliegen einer lang anhaltenden Dürre nachzuweisen.[1571]

Mithilfe dieses zweiten und dritten Typs sollen die Auswirkungen der lang anhaltenden Dürre beschrieben werden. Indikatoren des zweiten Typs beschreiben die Auswirkungen auf die Ökologie und sind daher integraler Bestandteil der Überwachung. Mithilfe dieser Indikatoren kann vor allem der Zusammenhang zwischen der vorübergehenden Verschlechterung des Gewässerzustands und der lang anhaltenden Dürre nachgewiesen werden. Daneben soll ein dritter Indikatorentyp zur Beschreibung der Auswirkungen auf sozio-ökonomische Aspekte dienen. Diese sozio-ökonomischen Aspekte umfassen unter anderem die Auswirkungen auf die Trinkwasserversorgung, Landwirtschaft und Industrie. [1572]

Die Indikatoren des ersten und zweiten Typs dienen dazu, die lang anhaltende Dürre selbst und sodann die hiervon hervorgerufenen ökologischen Auswirkungen und damit verbundene vorübergehende Verschlechterung zu beschreiben. Die Bewertung der Auswirkungen auf ökologische und sozio-ökonomische Aspekte, ist insbesondere für die zu ergreifenden Maßnahmen ausschlaggebend. Die ökologischen Auswirkungen konkretisieren zudem die eigentliche Zielverfehlung und die Bewertung der Auswirkungen auf ökologische und sozio-ökonomische Aspekte dient dazu, das Erreichen eines guten Gewässerzustands abzuschätzen.[1573] Erst die Ermittlung der Auswirkungen mithilfe dieser Indikatoren führt dazu, dass adäquate Maßnahmen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WHG ergriffen werden können und unterstützen die jährliche Überprüfung der Auswirkungen des Extre-

[1569] *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 11 ff.

[1570] *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 11.

[1571] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 39.

[1572] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 41.

[1573] *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 17.

mereignisses auf das Gewässer und damit zugleich die Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG.[1574]

Nach Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL (§ 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG) ist der Indikator des ersten Typs zur Identifizierung von lang anhaltenden Dürren im Bewirtschaftungsplan aufzuführen. Diesbezüglich räumt die Wasserrahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten erhebliche Spielräume zur Konkretisierung dieser Vorschrift ein.[1575] Nach Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL sind also die Bedingungen der Umstände, die außergewöhnlich sind oder nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, und die dafür verwendeten Indikatoren im Bewirtschaftungsplan festzuhalten. Genauere Erläuterungen hierzu stellt die Wasserrahmenrichtlinie nicht zur Verfügung, sodass die Mitgliedstaaten entsprechende Konkretisierungen im Bewirtschaftungsplan vornehmen müssen.[1576] Dementsprechend legt die umsetzende Vorschrift des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG (wenn auch unter Verzicht auf das Wort „Indikatoren")[1577] fest, dass die Bedingungen und Kriterien für die Geltendmachung der Umstände für die vorübergehende Verschlechterung in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen sind. Daneben sind nach § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG auch die Auswirkungen der Umstände in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen, sodass an dieser Stelle die Indikatoren des ersten und zweiten Typs herangezogen werden können und die Auswirkungen auf ökologische und sozio-ökonomische Aspekte beschrieben werden müssen.

Festzuhalten ist, dass besonders an diesem Beispiel die strenge Begründungspflicht deutlich wird. Zwar sind die Mitgliedstaaten in der Festlegung einschlägiger Indikatoren (Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL) oder Kriterien und Bedingungen (§ 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG) relativ frei, dies entbindet aber nicht vom eigentlichen Nachweis, inwiefern Umstände nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG geltend gemacht werden. Ein fester Katalog solcher Indikatoren wird zwar nicht in allen Fällen der Umstände nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG vorliegen, jedoch dürfen im Ergebnis keine Zweifel an der Zulässigkeit der Inanspruchnahme einer Ausnahme aufkommen. Daneben können sich weitere Indikatoren oder Kriterien, die sich vor allem mit den Auswirkungen

---

1574 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 41.

1575 So auch *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

1576 So auch *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

1577 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

der jeweiligen Umstände auseinandersetzen, insbesondere für die Maßnahmenergreifung nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WHG als nützlich erweisen. In Kapitel 4.4. wird auf die Dokumentations- und Begründungspflichten des § 31 Abs. 1 WHG nochmals gesondert eingegangen.

4.3.2.2 Dürrebewirtschaftungspläne

An dieser Stelle sollen auch die so genannten Dürrebewirtschaftungspläne[1578] erwähnt werden. Diese sind als Ergänzung zum Bewirtschaftungsplan gemäß § 83 Abs. 3 WHG zu verstehen. Aufgrund der engen Beziehung zwischen Wasserressourcen und Dürre ist die Bewältigung von Dürren ein wesentlicher Bestandteil nationaler Wasserpolitik und entsprechender Strategien. Dürrebewirtschaftungspläne sollten bereits vor ihrer eigentlichen Notwendigkeit erstellt werden, sich an länderspezifischen Bestimmungen ausrichten, durchgeführte Studien und Erkenntnisse bereits vergangener Dürren des Gebietes sowie deren Effekte berücksichtigen und spezifische Maßnahmen enthalten.[1579]

Diese Dürrebewirtschaftungspläne sind direkt mit den Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere deren Umweltzielen verbunden. Ziel nach Art. 1 lit. e WRRL ist es, einen Beitrag zur Minderung der Auswirkungen unter anderem von Dürren zu leisten sowie gemäß lit. b eine nachhaltige Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes vorhandener Ressourcen zu fördern. Darüber hinaus ist es erklärtes Umweltziel der Wasserrahmenrichtlinie gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b ii) WRRL (§ 47 Abs. 1 Nr. 3 WHG), ein Gleichgewicht zwischen der Grundwasserentnahme und der -neubildung mit dem Ziel eines guten Zustands des Grundwassers zu erreichen. Die vorhandene Wassermenge kann sich auf die Wasserqualität und damit auf dessen ökologischen und chemischen Zustand auswirken. Insofern kann die Wasserrahmenrichtlinie auch als Instrument zur Bewältigung von Dürren und Wassermangel verstanden werden.[1580]

Die Erstellung solcher Dürrebewirtschaftungspläne ist gemäß § 83 Abs. 3 WHG möglich, der die Regelung des Art. 13 Abs. 5 WRRL in nationales Recht umsetzte. Danach kann der Bewirtschaftungsplan durch detailliertere

---

[1578] "Drought Management Plan"

[1579] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 2, 19.

[1580] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 19.

Programme und Bewirtschaftungspläne für Teileinzugsgebiete, bestimmte Sektoren und Aspekte der Gewässerbewirtschaftung sowie für bestimmte Gewässertypen ergänzt werden. Die übrigen Verpflichtungen der Wasserrahmenrichtlinie, also die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, bleiben von diesen ergänzenden Plänen oder Programmen unberührt. Gemäß § 83 Abs. 3 Satz 2 WHG sind diese detaillierteren Pläne oder Programme zusammengefasst in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Diese Verpflichtung hätte sich allerdings bereits durch den Verweis von § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG auf Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII WRRL (und damit auf dessen Teil A Nr. 8 WRRL) erübrigt.[1581] Ausschlaggebend ist, dass überhaupt Ergänzungen des Bewirtschaftungsplans über § 83 Abs. 2 WHG hinaus vorgenommen werden können.[1582] Dabei lässt § 83 Abs. 3 WHG (wie schon Art. 13 Abs. 5 WRRL) offen, um welche Pläne und Programme es sich handeln kann. So können für Teileinzugsgebiete infolge einer besonderen Belastung durchaus eigene Maßnahmenprogramme erstellt werden.[1583] Daher können auch Dürrebewirtschaftungspläne die aufzustellenden Bewirtschaftungspläne ergänzen. Sofern kein spezifischer Dürrebewirtschaftungsplan erstellt wird, sind entsprechende Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen von Dürren wenigstens innerhalb der Maßnahmenprogramme (und damit auch in der entsprechenden Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme innerhalb des Bewirtschaftungsplans) zu bestimmen.

4.4 Dokumentation und Planung

Liegen alle Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG vor und kann damit ein entsprechender Verstoß gegen die Bewirtschaftungsziele in Form einer vorübergehenden Verschlechterung gerechtfertigt werden, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG in den Rechtsakten der Flussgebietsbewirtschaftung, mithin im Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm, zu dokumentieren und zu begründen.[1584] Im Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm werden weitere Untersuchungs-, Überwachungs-, Kontroll- und Er-

[1581] S. Kapitel 4.4.

[1582] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 44.

[1583] BT-Drs. 14/7755 vom 7.12.2001, 21.

[1584] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 6. S. auch Kapitel 2.4.

gänzungspflichten begründet.[1585] Daneben wird auch innerhalb des § 31 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 WHG selbst auf entsprechende Pflichten im Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan hingewiesen. Auch die Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG wird daher zur Aktualisierung der Planungsinstrumente führen. Diese Verpflichtungen stehen folglich in einem Zusammenhang mit der Inanspruchnahme einer Ausnahme und stellen Schritt 5 des Ablaufschemas zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG in Anhang I dar.

Für die hier untersuchte Ausnahme des § 31 Abs. 1 WHG verpflichtet § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG die Bedingungen und Kriterien für die Geltendmachung von Umständen für vorübergehende Verschlechterungen, die Auswirkungen dieser Umstände und die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Im Bewirtschaftungsplan sind damit die Zulässigkeit einer Ausnahme darzulegen und entsprechende Begründungen aufzuführen.[1586] Die Vorschrift des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG geht damit nicht nur auf die Bestimmungen des Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII Teil A Nr. 5 WRRL zurück, sondern setzt auch die Vorgaben des Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL um.

Gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL muss in dem Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet festgehalten werden, unter welchen Bedingungen solche Umstände, die außergewöhnlich sind oder nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, geltend gemacht werden können und welche Indikatoren hierbei zu verwenden sind. Das heißt, bereits im Vorfeld sind die Bedingungen und Kriterien (oder auch Indikatoren) zu bestimmen, die ausschlaggebend sein sollen, um einen Umstand nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG geltend zu machen. Dies wird allerdings vor allem im Rahmen von lang anhaltenden Dürren oder starken Überschwemmungen möglich sein, für die Indikatoren zur Abgrenzung von zu erwartenden Trockenzeiten oder regelmäßig wiederkehrenden Hochwassern, die ohne die Inanspruchnahme einer Ausnahme bewältigt werden müssen.[1587] Wie bereits erwähnt,[1588] sind die Mitgliedstaaten hier zur Konkretisierung solcher Indikatoren und Be-

[1585] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 6.

[1586] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 42.

[1587] S. hierzu die Ausführungen in Kapitel 4.3 sowie vertiefend hierzu *European Commission* (Hrsg.), Drought Management Plan Report, 2007, 9 ff.

[1588] S. hierzu Kapitel 4.3.2.1.

dingungen im Bewirtschaftungsplan, wenn auch innerhalb breiter Spielräume, aufgerufen.[1589]

Gemäß Art. 4 Abs. 6 lit. e WRRL muss in der nächsten Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans eine zusammenfassende Darlegung der Auswirkungen der Umstände und der Maßnahmen, die entsprechend den Buchstaben a und d (dies betrifft somit Maßnahmen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WHG) getroffen wurden oder noch zu treffen sind, aufgenommen werden. Auch wenn dies nicht ausdrücklich in § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG gefordert wird, ergibt sich diese Dokumentationspflicht doch mithilfe des § 83 Abs. 2 Satz 1 WHG und dem damit gebotenen Rückgriff auf die richtlinienrechtlichen Regelungen der Ausnahmevorschrift. Diesbezüglich sind dann die Angaben des Anhang VII Teil A Nr. 5 WRRL und damit die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 6 WRRL selbst heranzuziehen. Insofern darf sich an dieser Stelle nicht alleine auf die Bestimmungen des § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG gestützt werden und es sind der Verweis des Abs. 1 mit den damit verbundenen Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie und denen der Ausnahmevorschrift (mithin Art. 4 Abs. 6 WRRL) zu beachten.

Die mit der Ausnahme verbundenen Maßnahmen sind im Maßnahmenprogramm aufzuführen. Obgleich diese auch zusammenfassend im Bewirtschaftungsplan aufzunehmen sind, handelt es sich beim Maßnahmenprogramm um das eigentliche Planungsinstrument.[1590] Für Fälle des § 31 Abs. 1 WHG, mithin Unfälle oder Überschwemmungen, sind bereits grundlegende Maßnahmen festzulegen. Gemäß Art. 11 Abs. 3 lit. l WRRL sind alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die eine Freisetzung signifikanter Mengen an Schadstoff aus technischen Anlagen verhindern und die Folgen unerwarteter Verschmutzung, wie zum Beispiel bei Überschwemmungen, vorbeugen oder mindern. Dies betrifft insbesondere Warnsysteme, die eine frühzeitige Entdeckung eines solchen Vorkommnisses ermöglichen. Dieser zwingende Inhalt soll sicherstellen, dass eine ordentliche Gewässerbewirtschaftung bestmöglich vor außerordentlichen Rückschlägen geschützt ist und umfasst neben Frühwarnsystemen eine hinreichend effektive Überwachung und Verhaltensdirektiven in Form von Notfallplänen.[1591]

[1589] So auch *Hasche*, Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, 2005, 173.

[1590] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 9.

[1591] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 35.

§ 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG bestimmt, dass die nach Nr. 2 ergriffenen praktikablen Maßnahmen, die eine weitere Verschlechterung und Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in von den Umständen nach Nr. 1 nicht betroffenen Gewässern verhindern sollen, im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG aufzuführen sind. Diese Vorschrift wird unter Rückgriff auf Art. 4 Abs. 6 lit. b und d WRRL verständlicher. Da unter lit. b bereits im Vorfeld die Bedingungen und Kriterien für entsprechende Umstände festzulegen sind, sind, nach Art. 4 Abs. 6 lit. c WRRL, die Maßnahmen, die unter solchen außergewöhnlichen Umständen zu ergreifen sind, im Maßnahmenprogramm aufgeführt. Entgegen dem Wortlaut der umsetzenden Regelung des § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG müssen die entsprechenden Maßnahmen daher ebenfalls bereits im Vorfeld im Maßnahmenprogramm aufgeführt werden und nicht erst rückwirkend zu Dokumentationszwecken.[1592] Entsprechendes kann zum Beispiel auch schon innerhalb eines Dürrebewirtschaftungsplans[1593] dargestellt werden.[1594] Da sich Minderungsmaßnahmen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG auch aus den Verhaltensdirektiven der Notfallpläne ergeben können, wären sie insoweit grundlegenden Maßnahmen zuzuordnen. Da es jedoch immer auf den Einzelfall ankommen wird, werden insbesondere auch ergänzende Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 4 WHG und gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen nach Abs. 5 erforderlich sein.[1595]

Zusatzmaßnahmen sind nach § 82 Abs. 5 WHG bei entsprechendem Anpassungsbedarf des Maßnahmenprogramms zu ergreifen und daher insbesondere für dynamische oder unvorhergesehene Entwicklungen geeignet.[1596] Den Zusatzmaßnahmen gemäß § 82 Abs. 5 WHG können insbesondere Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Gewässerzustands gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG zugeordnet werden.[1597] Schon § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG sieht eine jährliche Überprüfung der Auswirkungen der Umstände vor, die wiederum zur adäquaten Auswahl der praktikablen Maßnahmen

---

[1592] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

[1593] S. auch Kapitel 4.3.

[1594] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 40, 42.

[1595] S. hierzu auch Kapitel 4.1.2.

[1596] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 82 Rn. 43, 46.

[1597] So auch *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 23f., der allerdings unzutreffend davon ausgeht, dass sich § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG auf die Maßnahmen zur Wiederherstellung selbst bezieht. Dennoch ordnet er richtigerweise (wenn auch an falscher Stelle) die Aufnahme der Wiederherstellungsmaßnahmen § 82 Abs. 5 WHG zu.

zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands führen dürften. Innerhalb des Geltungszeitraumes des Maßnahmenprogramms ist nur so eine kontinuierliche Anpassung und kurzfristige Reaktion auf die sich ändernden Umstände mithilfe solcher Zusatzmaßnahmen nach § 82 Abs. 5 WHG möglich. Erst diese Maßnahmen werden dazu beitragen, die durch die Umstände hervorgerufene Zielverfehlung zu beseitigen und die Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Daneben sind die Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands gemäß § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 WHG auch in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen.

Festzuhalten ist, sofern für bestimmte Ereignisse, wie lang anhaltende Dürren oder starke Überschwemmungen, bereits im Vorfeld entsprechende Bedingungen oder Indikatoren erstellt werden können, diese im Bewirtschaftungsplan aufzunehmen und diesbezüglich ergänzende Maßnahmen gemäß § 82 Abs. 4 WHG im Maßnahmenprogramm zu bestimmen sind.

Regelmäßig wird es allerdings erst im Nachhinein möglich sein, entsprechende Bedingungen bei Inanspruchnahme einer Ausnahme gemäß § 31 Abs. 1 WHG in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen, sodass eine außerordentliche Aktualisierung der Planungsinstrumente erforderlich sein kann. Die hiermit zu ergreifenden praktikablen Maßnahmen gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG, die eine weitere Verschlechterung und die Gefährdung der Bewirtschaftungsziele in anderen nicht betroffenen Gewässern verhindern sollen, sowie die praktikablen Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 4 WHG müssen grundsätzlich im Rahmen ergänzender und zusätzlicher Maßnahmen im Maßnahmenprogramm aufgeführt werden.[1598] Dabei spielt der Zeithorizont eine wesentliche Rolle. Erfordern die Auswirkungen der Umstände, die zur vorübergehenden Verschlechterung geführt haben, Maßnahmen entsprechend langfristiger Wirkung, werden diese als grundlegende oder ergänzende Maßnahmen aufgeführt werden können. Bezüglich der sich ändernden Gegebenheiten und mithilfe der jährlichen Überprüfungspflicht ist eine Anpassung der Maßnahmenprogramme durch Zusatzmaßnahmen nach § 82 Abs. 5 WHG förderlich, um den vorherigen Zustand so bald wie möglich wiederherzustellen.

[1598] So auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 10.

4.5 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich

Die Anwendung einer Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen erfolgte in Österreich oder dem Vereinigten Königreich (hier: am Beispiel für Schottland) bisher nicht. Der Entwurf des österreichischen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2015[1599] führt keine Anwendungsfälle dieser Vorschrift auf. Darüber hinaus finden sich im Entwurf des österreichischen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans Ausführungen zum Umgang mit Dürren und wird die Erstellung von Dürrerisikomanagementplänen als nicht notwendig erachtet.[1600]

Der schottische Bewirtschaftungsplan[1601] wurde zugleich übergreifend für den Planungszyklus von 2015 bis 2027 erstellt. Die Anwendung von Ausnahmen wird hier erst aus umfangreichen und detaillierten Anhängen zum Bewirtschaftungsplan ersichtlich, die wiederum auf ein Informationsportal weiterleiten.[1602] Auf diesem Portal sind alle Wasserkörper und gegebenenfalls deren Ausnahmen für die Planungsperiode 2015 bis 2021 und 2021 bis 2027 aufgeführt. Eine Ausnahme nach Art. 4 Abs. 6 WRRL ist dort nicht dokumentiert.

In den nachfolgenden Kapiteln werden kurz die Umsetzung und der Umgang mit Ausnahmen vorübergehender Verschlechterung in Österreich und, nach einem kurzen Überblick über die Anwendung dieser Ausnahme im Vereinigten Königreich, vertiefend für Schottland dargestellt.

4.5.1 Umsetzung in Österreich

Die nationale Umsetzung des Art. 4 Abs. 6 WRRL im österreichischen Wasserrechtsgesetz findet sich in dessen § 30f. Hier gibt es strukturelle Unterschiede. Auffälligste Unterscheidung zu § 31 Abs. 1 WHG ist, dass § 30f WRG auch gleich die Vorgaben zu den Inhalten der Planungsinstrumente

---

[1599] *BMLFUW* (Hrsg.), NGP 2015, Entwurf, 2015, 158. Der endgültige Plan lag zum 21.4.2016 noch nicht vor.

[1600] *BMLFUW* (Hrsg.), NGP 2015, Entwurf, 2015, 317.

[1601] *SEPA* (Hrsg.), The RBMP for the Scotland river basin district: 2015-2021 vom 21.12.2015.

[1602] *SEPA* (Hrsg.), Appendices to the RBMP for the Scotland River Basin District: 2015-2027 vom 21.12.2015. Dies ist in Appendix 11 Table A11.1, 122 aufgeführt. Für nähere Details ist der Klick auf einen Link zum „Water environment hub" erforderlich. Dabei handelt es sich noch um die vorläufige Version. Die Vollversion soll noch im Laufe des Jahres 2016 bereitgestellt werden.

formuliert. Dies entspricht den Vorgaben in Art. 4 Abs. 6 WRRL und ist damit enger an diese angelehnt.

In Abs. 1 lit. a und b werden die Ursachen vorübergehender Verschlechterungen aufgeführt. Gemäß lit. a müssen diese durch natürliche Ursachen herrührende oder durch höhere Gewalt bedingte außergewöhnliche und nach vernünftiger Einschätzung unvorhersehbare Umstände wie zum Beispiel starke Überschwemmungen oder lang anhaltende Dürren sein. An dieser Stelle wurden also die in der Wasserrahmenrichtlinie aufgezählten Beispiele höherer Gewalt übernommen. In lit. b wird die dritte Möglichkeit des nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbaren Unfalls genannt. Auch die Anforderung einer „vernünftigen Einschätzung" findet sich im Gegensatz zum Wasserhaushaltsgesetz hier wieder.[1603]

Sodann müssen nach Abs. 1 Nr. 1 bis 3 Bedingungen erfüllt sein, die erstens die Ergreifung aller praktikabler Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung sowie einen Gefährdungsausschluss der Verwirklichung der Umweltziele mittelbar betroffener Wasserkörper verfolgen. Zweitens muss im NGP festgehalten werden, unter welchen Bedingungen diese unvorhersehbaren und außergewöhnlichen Umstände geltend gemacht werden können und welche Indikatoren hierzu verwendet wurden. Diese Bestimmung entspricht damit den Anforderungen des Art. 4 Abs. 6 lit. b WRRL und wird unmittelbar in der Ausnahmevorschrift selbst genannt. Das Wasserhaushaltsgesetz regelte dies erst im Rahmen des Bewirtschaftungsplans, mithin § 83 Abs. 2 Nr. 4 WHG.[1604] Drittens sind die unter solchen außergewöhnlichen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen im Maßnahmenprogramm aufzunehmen und dürfen diese eine Wiederherstellung des vorherigen Zustands nicht gefährden. Dass es sich hierbei um jene Maßnahmen nach Nr. 1 handeln muss, wurde bereits in Kapitel 4.1.3 erläutert.

Die jährliche Überprüfungspflicht ist gesondert in Abs. 2 der Vorschrift geregelt, der auch zur Ergreifung aller praktikabler Wiederherstellungsmaßnahmen auffordert. Hier wurde ebenfalls die Formulierung, den vorherigen Zustand „sobald wie möglich" und zudem nach vernünftiger Einschätzung zu erreichen, übernommen. Abs. 3 enthält wiederum planungsrelevante Inhalte, nach denen in der aktualisierten Fassung des NGP die Auswirkungen

[1603] S. hierzu Kapitel 4.1.1.1.4.

[1604] S. hierzu Kaptiel 4.4.

der Umstände zusammengefasst und die Maßnahmen nach Abs. 1 lit. a und b (damit sind jene nach Abs. 1 Nr. 1 und 3 gemeint) aufzunehmen sind. Einen weiteren Unterschied enthält § 55f Abs. 8 WRG, nach dem Zusatzmaßnahmen in den Fällen von § 30f WRG in der Praxis nicht zu ergeifen sind, weil sie nicht durchführbar sind. Dies muss die zuständige Behörde dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Überprüfung vorlegen und begründen.

Hochwasserbedingte Ereignisse sind, wie bereits erwähnt,[1605] auch im Rahmen der Hochwasserrisikobewertung zu berücksichtigen und können daher eine Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen rechtfertigen.[1606] Ein entsprechender Verweis auf die Unanwendbarkeit der Vorschrift bei einer dauerhaften Gefährdung oder einem solchen Ausschluss der übrigen Flussgebietsbewirtschaftung findet sich in der Vorschrift nicht.

4.5.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich

Wiederum können für das Vereinigte Königreich insgesamt die zusammenfassenden Empfehlungen der UKTAG[1607] herangezogen werden, in denen sich unter anderem den Auffassungen der CIS-Gruppe angeschlossen wird. Darin wird darauf hingewiesen, dass Hochwasserereignisse oder lang anhaltende Dürren nicht einer Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen unterfallen, sofern diese planbar gewesen wären und hätten verhindert werden können. Dies gilt auch für Unfälle, die vorhersehbar waren. Auch hier darf es sich nur um vorübergehende Verschlechterungen handeln, nach der sich der vorherige Zustand so schnell wie möglich wiederherstellen lässt. Eine lang anhaltende Dürre oder Überschwemmung selbst kann nicht der Grund für eine Verschlechterung sein, vielmehr können dadurch zum Beispiel Schadstoffe in den Wasserkörper gespült werden.[1608]

Die Anwendung einer Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen ist auch hier nur bei kumulativem Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 6 WRRL möglich. Im Rahmen der „praktischen" Minderungsmaßnahmen wird darauf verwiesen, dass auch diese nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein dürfen. Daneben sollen die Minderungsmaß-

---

1605 S. hierzu auch Kapitel 4.3.1.

1606 *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 30f, 76.

1607 S. hierzu Kapitel 2.7.2.

1608 Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *UKTAG* (Hrsg.), Prevention Deterioration of Status, Guidance Paper, 2006, 3 ff., Rn. 19.

nahmen einzelfallbezogen sein und in das Maßnahmenprogramm aufgenommen werden. Auch die UKTAG geht davon aus, dass es sich bei den Maßnahmen, die nicht gegen eine Wiederherstellung des vorherigen Zustands wirken, um die Minderungsmaßnahmen handelt und nicht um die Wiederherstellungsmaßnahmen selbst.[1609] Bezüglich der Wiederherstellungsmaßnahmen des vorherigen Zustands wird wiederholend darauf hingewiesen, dass unverhältnismäßig aufwendige Maßnahmen nicht notwendig sind.[1610]

Umgesetzt wurde diese Vorschrift in Schottland zum Beispiel in Art. 48 CAR 2011 („Defence to principal offences"). Nach lit. a sind Zuwiderhandlungen von Personen dann möglich, wenn dies auf nach vernünftiger Einschätzung unvorhersehbare Unfälle, unvorhersehbare und außergewöhnliche natürliche Ursachen oder höhere Gewalt zurückzuführen ist. Auffällig ist, dass auch solche Zuwiderhandlungen ausgenommen sind, die in einer Tat oder einem Unterlassen eines „category 1 or 2 responder" bestehen, die nach vernünftiger Einschätzung notwendig zum Schutz des Menschen und dessen Eigentum oder zum Schutz der Umwelt vor einem unmittelbar drohenden Schaden sind. Solche „category 1 or 2 responder" sind gemäß Art. 2 Abs. 1 Personen oder Institutionen nach lit. c und der Liste 1 Civil Contingencies Act 2004[1611] und betreffen insbesondere Planungen und Handlungen in Notsituationen. Folglich soll eine Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen in einem klar vorgegebenen Kontext möglich sein, um zugleich entsprechend vorzunehmende Handlungen, die in Notfällen erforderlich sind, zu rechtfertigen. Denkbar ist dies zum Beispiel, wenn das durch Blitzeinschlag oder Unfall eingetretene Feuer durch Löschwasser aus einem Oberflächengewässer bekämpft wird, sodass sich dessen Gewässerzustand nachteilig verändert. In lit. b und c wird sodann zur Ergreifung der Minderungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen verpflichtet und sind nach lit. d alsbald nähere Angaben über die Zuwiderhandlung der SEPA zu übermitteln.

[1609] Zu den Anforderungen an die Minderungsmaßnahmen s. Kapitel 4.1.3. Zur angesprochenen Problematik s. auch die Ausführungen in Kapitel 4.1 a.E. sowie Fußnote 1392.

[1610] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *UKTAG* (Hrsg.), Prevention Deterioration of Status, Guidance Paper, 2006, 4f., Rn. 23 ff.

[1611] Civil Contingencies Act 2004 (c. 36) vom 18.11.2004.

5 DIE AUSNAHME EINER DAUERHAFTEN VERSCHLECHTERUNG

Neben einer Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG, die vorübergehende Verschlechterungen unter den näher beschriebenen Voraussetzungen ermöglicht, sind zudem auch Ausnahmen dauerhafter Verschlechterungen vorgesehen. Dadurch sollen nicht nur Verschlechterungen, die aus unvorhersehbaren Ereignissen resultieren, handhabbar gemacht werden, sondern auch beabsichtigte menschlich verursachte Veränderungen ermöglicht werden.[1612]

Wie auch schon für § 31 Abs. 1 WHG gilt das Verschlechterungsverbot damit nicht absolut und werden neue Vorhaben nicht kategorisch untersagt.[1613] Dies ist jedoch von engen Voraussetzungen abhängig. Dauerhafte Verschlechterungen können nur mithilfe des § 31 Abs. 2 WHG gerechtfertigt werden. Diese wurde fast wörtlich von Art. 4 Abs. 7 WRRL übernommen. Wird bei einem Oberflächenwasserkörper der gute ökologische Zustand nicht erreicht oder verschlechtert sich sein Zustand, verstößt dies nicht gegen die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 und 30 WHG, sofern die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen der Nr. 1 bis 4 vorliegen. Neben neuen Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands können auch Verschlechterungen von einem sehr guten zu einem guten Zustand aufgrund neuer nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen gerechtfertigt sein.

Besonders die Ergebnisse in Kapitel 3.5.3 haben gezeigt, dass § 31 Abs. 2 WHG zunehmend an Bedeutung gewinnen wird. Das Verschlechterungsverbot ist nach der Entscheidung[1614] des EuGH vom 1.7.2015 nicht nur als Bewirtschaftungsgrundsatz bei der Bewirtschaftungsplanung zu beachten, sondern gerade auch für einzelne Vorhaben. Führt ein Vorhaben zur Verschlechterung des Gewässerzustands oder wird der gute Zustand voraussichtlich nicht erreicht, kann das Vorhaben nur noch mithilfe einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG genehmigt werden. Zudem ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG auch schon von Amts wegen zu prüfen, da das

---

[1612] *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 28.

[1613] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523).

[1614] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.); DVBl. 2015, 1044 (1044 ff.).

Begehren des Antragstellers so auszulegen ist, dass er eine mögliche Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anspruch nehmen will.[1615] Eine Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG ist daher nicht aufgrund eines fehlenden Antrages entbehrlich.

Die Mehrzahl der Vorhaben werden solche Auswirkungen auf den Gewässerzustand haben, die dessen Zustand verschlechtern. Wird diese Verschlechterung (durch Klassenwechsel einer Qualitätskomponente, Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle oder negative Veränderungen innerhalb der letzten Klasse) prognostiziert, ist das geplante Vorhaben nur noch im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG möglich. In Anhang II findet sich ein Ablaufschema zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG. Auf die entsprechenden Schritte wird in den einzelnen Kapiteln gesondert eingegangen.

Im Bewirtschaftungsplan der FGG Elbe für den Planungszeitraum von 2016 bis 2021 wird darauf hingewiesen, dass für Oberflächenwasserkörper bis 2015 noch keine Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG aufgrund dauerhafter Verschlechterungen geltend gemacht wurden.[1616] Allerdings wird dies für die Zukunft nicht ausgeschlossen und auf noch laufende Genehmigungsverfahren hingewiesen, in denen vorsorglich eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG beantragt wurde.[1617] Da diese Vorschrift aber auch weiterhin an Bedeutung gewinnen wird, ist sie Gegenstand nachfolgender Untersuchungen.

Bevor in den folgenden Kapiteln die Vorschrift des § 31 Abs. 2 WHG näher dargestellt und erläutert wird, werden in Kapitel 5.1 Vorüberlegungen zur Prüfungsreihenfolge getroffen. Diese sind deshalb notwendig, weil die im Gesetz vorgesehene Struktur der Voraussetzungen durchbrochen und aus Praktikabilitätsgründen verändert werden muss. Dies ändert nichts an den Voraussetzungen selbst, kann aber nicht notwendige Prüfungen ersparen, wenn schon diejenige Voraussetzung nicht vorliegt, die laut Wasserhaushaltsgesetz erst am Ende der Vorschrift geprüft werden soll.[1618]

[1615] S. Fußnoten 760 und 773.

[1616] *FGG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 135.

[1617] *FGG Elbe* (Hrsg.), Bewirtschaftungsplan 2016-2021, 2015, 135.

[1618] Zu den Ausführungen im gesamten Kapitel 5 s. auch *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 48 ff.

5.1 Vorüberlegungen zur Prüfungsreihenfolge

Ist der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 oder Satz 2 WHG eröffnet, müssen die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen geprüft werden. Aufgrund des kumulativen Vorliegens können diese Voraussetzungen entgegen der numerischen Reihenfolge im Gesetz geprüft werden. Demzufolge ergeben sich zwei Änderungen der Prüfungsreihenfolge, sodass, abgesehen vom Anwendungsbereich in Nr. 1, die übrigen Voraussetzungen in umgekehrter Reihenfolge und damit rückwärts (Nr. 4, Nr. 3 und abschließend Nr. 2) abzuarbeiten sind. Diese Umstellung erfolgt aufgrund möglicher Anpassungen des Vorhabens in der Planungsphase.

Insofern wird die Nr. 4 der Vorschrift, wonach alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern, vor die übrigen Voraussetzungen vorgezogen. Diese Voranstellung ermöglicht es, bereits im Planungsprozess des Vorhabens Minderungsmaßnahmen zu ergreifen und die Auswirkungen auf den Wasserkörper auf das nicht vermeidbare Minimum zu reduzieren. Indem solche Minderungsmaßnahmen bereits im Planungsprozess berücksichtigt werden, kann das jeweilige Vorhaben noch dementsprechend geändert und umgestaltet werden.[1619] Diese Minderungsmaßnahmen können vom Antragsteller vorgeschlagen oder auch von der Behörde gefordert werden. Wurden alle Minderungsmaßnahmen ergriffen, erstreckt sich die daran anschließende Prüfung der Voraussetzungen der Ausnahme auf den nicht vermeidbaren Teil der Auswirkungen des Vorhabens. Sind diese immer noch so hoch, dass sie eine Verschlechterung herbeiführen, müssen für diesen nicht vermeidbaren Rest sodann die Voraussetzungen der Nr. 3 und Nr. 2 geprüft werden, um das Vorhaben mithilfe einer Ausnahme zu genehmigen.

Schon im Fall vorübergehender Verschlechterungen sieht § 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG unter anderem vor, dass alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um weitere Verschlechterungen des Wasserkörpers zu verhindern. Insofern handelt es sich auch hier um Minderungsmaßnahmen, deren Ergebnis ein nicht vermeidbarer Rest der nachteiligen Auswirkungen ist. Auch in § 31 Abs. 1 WHG wird diese Voraussetzung gleich nach dem Anwendungsbereich geprüft, sodass dies auch für § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4

[1619] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25f.; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17.

WHG gelten kann. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 5.2.2 verwiesen.

Daran anschließend ist nicht Nr. 2, sondern Nr. 3 der Vorschrift zu prüfen. Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ist eine Alternativenprüfung durchzuführen, nach der die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können. Auch hier können Alternativen zur Änderung des eigentlichen Vorhabens führen und sollten deshalb bereits in der Planungsphase und so schon frühzeitig geprüft werden.[1620] Während also die Minderungsmaßnahmen nach Nr. 4 die Auswirkungen des Vorhabens reduzieren wollen, soll eine Alternativenprüfung nach Nr. 3 diese von Anfang an vermeiden. Im Rahmen der Prüfung nach Nr. 2 der Vorschrift sind Anpassungen des Vorhabens nicht mehr möglich.[1621]

An dieser Stelle könnte fraglich sein, warum die Alternativenprüfung nach Nr. 3, die mitunter das gesamte Projekt infrage stellen könnte, nicht bereits vor den Minderungsmaßnahmen der Nr. 4 geprüft werden, wonach erst konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Auswirkungen des einzelnen Vorhabens ergriffen werden sollen.[1622] Um aber eine solche Alternativenprüfung durchzuführen und zu ermitteln, ob das Ziel (welches das geplante Vorhaben verfolgt) nicht mit anderen Maßnahmen erreicht werden kann, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben,

---

[1620] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25f.; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17. So meint auch *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (84), dass dies allenfalls auf der Ebene der Bewirtschaftungsplanung sinnvoll abzuarbeiten sei.

[1621] S. hierzu Kapitel 5.2.4.

[1622] So zum Beispiel bei *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1522 ff.), der nach § 31 Abs. 2 WHG dessen Nr. 1, Nr. 3, Nr. 2 und dann Nr. 4 prüfen würde. Eine andere Reihenfolge sieht *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 26, 29 vor, die Nr. 1, Nr. 4, Nr. 2 und abschließend Nr. 3 prüft. So auch der *EuGH*, Urteil vom 4.5.2017 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (410f., Rn. 66), der die gesetzliche Prüfungsreihenfolge des Art. 4 Abs. 7 WRRL heranzog, was einer Reihenfolge der Nr. 1, Nr. 4, Nr. 2 und Nr. 3 des § 31 Abs. 2 WHG entspricht. In den bisher ergangenen Entscheidungen zur Ausnahmenprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG prüften die nationalen Gerichte jedoch in der gesetzlich festgelegten numerischen Reihenfolge, s. auch *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (740 ff.); *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377 ff.). Allerdings nahm das *VG Oldenburg* in seinem Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS, 2014, 16 (s. Fußnote 1180), dieselbe Prüfungsreihenfolge wie *Gellermann* (Nr. 1, Nr. 3, Nr. 2 und Nr. 4) vor.

technisch durchführbar und nicht mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden sind, muss das fragliche Vorhaben schon so konkretisiert werden, um dessen verbleibende Auswirkungen nach den Minderungsmaßnahmen mit anderen Alternativen vergleichen zu können. Hat eine Alternative sodann geringere Auswirkungen als das konkrete Vorhaben trotz aller Minderungsmaßnahmen, kann das Vorhaben so nicht mehr zugelassen werden. Gegebenenfalls kann es sich sogar um so eine Alternative handeln, die keine Verschlechterung des Gewässerzustands nach sich zieht und eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG entbehrt. Für die weiteren Ausführungen zur Alternativenprüfung nach Nr. 3 wird auf Kapitel 5.2.3 verwiesen.

Bevor mit der eigentlichen Prüfung von § 31 Abs. 2 WHG begonnen werden kann, muss geklärt werden, ob der Anwendungsbereich der Vorschrift eröffnet ist. Dies wird im nachfolgenden Kapitel untersucht.

5.2 Darstellung und Erläuterung der Vorschrift

Die Vorschrift des § 31 Abs. 2 WHG stellt die Ausnahme dauerhafter beabsichtigter Verschlechterungen dar, die auf anthropogene gewässererhebliche Tätigkeiten zurückzuführen sind. Diesbezüglich sieht die Vorschrift verschiedene Voraussetzungen vor, die eine solche Zielverfehlung der Bewirtschaftungsziele letztlich rechtfertigen. § 31 Abs. 2 WHG ersetzte im Rahmen des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.7.2009 die Regelungen des § 25d Abs. 3 WHG a.F. und wurde redaktionell neu gefasst.[1623] Während sich der Anwendungsbereich in § 25d WHG a.F. noch in dessen Satz 1 wiederfand, wird dieser (mit Ausnahme der Voraussetzungen in Satz 2) nunmehr in Nr. 1 der Vorschrift beschrieben. Die Regelung zur Zulässigkeit einer dauerhaften Verschlechterung wird auch als eine der „problematischsten Vorschriften" im Gewässerschutzrecht bezeichnet.[1624] Angesichts ihrer künftig zu erwartenden zunehmenden Bedeutung ist dies ein unbefriedigender Zustand. Deshalb werden in den folgenden Kapiteln die einzelnen Tatbestände des § 31 Abs. 2 WHG näher erläutert und damit verbundene Fragestellungen zu klären versucht.

Die Ausnahmevorschrift gilt nicht nur für Oberflächengewässer, sondern ist auch für das Grundwasser infolge des Verweises in § 47 Abs. 3 WHG und

---

[1623] BT-Drs. 16/12275 vom 17.3.2009, 60.

[1624] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 16.

Küstengewässer gemäß § 44 WHG anwendbar. Vom Begriff der Oberflächengewässer sind auch künstlich oder erheblich veränderte Wasserkörper umfasst, sodass auch für diese die Ausnahme des § 31 Abs. 2 WHG gilt.

5.2.1 Anwendungsbereich

Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG verstoßen dauerhafte Verschlechterungen oder ein Nichterreichen des guten Zustands nicht gegen die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 und 30 WHG, wenn diese durch neue Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands hervorgerufen werden. Gemäß Satz 2 ist auch eine Verschlechterung vom sehr guten zum guten Zustand erlaubt, wenn diese aufgrund nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen im Sinne des § 28 Nr. 1 WHG hervorgerufen werden und die Voraussetzungen der Nr. 2 bis 4 erfüllt sind. Das heißt, der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 2 WHG ist bei drei verschiedenen Alternativen eröffnet. Entweder handelt es sich erstens, um neue Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften oder zweitens, um neue Veränderungen des Grundwasserstands (zusammengefasst in Schritt 1a des Ablaufschemas zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II) oder drittens, um eine neue nachhaltige Entwicklungstätigkeit des Menschen (dargestellt in Schritt 1b). Liegt keiner der genannten Fälle vor, ist eine Anwendung der Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht erforderlich. Diese drei unterschiedlichen Anwendungsfälle werden nachfolgend näher untersucht, deren Begriffe konkretisiert und mit Beispielen verdeutlicht.

§ 31 Abs. 2 WHG gilt auch für die Gewässerkategorie künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer. Zwar könnte aus dem Umstand, dass in Satz 1 der Vorschrift ausschließlich der ökologische Zustand genannt wird, gefolgert werden, dass Gewässer nach § 28 WHG nicht erfasst werden sollen und sich auch kein entsprechender Verweis auf § 31 Abs. 2 WHG in § 28 WHG wiederfindet. Dies ergibt sich aber auch aus § 3 Nr. 8 WHG, nach dem an die Stelle des ökologischen Zustands das ökologische Potenzial tritt.[1625] In Art. 4 Abs. 7 1. Spiegelstrich WRRL wird das ökologische Potenzial aus-

[1625] So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 21. So im Ergebnis auch *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (118), die zudem auf den Wortlaut des § 25d Abs. 3 WHG a.F. hinweisen. Eine andere Auffassung vertreten: *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 11; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 29.

drücklich genannt, wäre aber nicht erforderlich gewesen. Hiervon könnten also zum Beispiel weitere Fahrrinnenvertiefungen betroffen sein, sofern der entsprechende Wasserkörper nach § 28 WHG eingestuft wurde.

Zwischen § 31 Abs. 2 und § 28 WHG besteht noch ein weiterer Zusammenhang. Während § 28 WHG in der Vergangenheit liegende Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften erfasst, ermöglicht § 31 Abs. 2 WHG auch neue und damit zukünftige Veränderungen physischer Gewässereigenschaften und des Grundwasserstands.[1626] Inhaltlich werden sich daher die Motivation bestimmter Vorhaben des § 31 Abs. 2 WHG mit dem Kriterienkatalog des § 28 Abs. 1 Nr. 1 lit. a bis f WHG decken. Dies wird schon daran ersichtlich, dass zur Einstufung als erheblich veränderter Wasserkörper ebenfalls bedeutende Veränderungen der Hydromorphologie infolge physikalischer Veränderungen vorliegen müssen.[1627] Allerdings unterliegen die Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG keinen gesonderten Bewirtschaftungszielen, sondern sind vom Verschlechterungsverbot ausgenommen.[1628] Im nächsten Planungszyklus kann eine Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer nach einem entsprechenden Vorhaben im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG erforderlich sein, ist aber nicht als Ausnahme vom Verschlechterungsverbot möglich.[1629] Eine Ausweisung als erheblich veränderter Wasserkörper kann allerdings nicht vorweg, mithin vor der Umsetzung des Vorhabens nach § 31 Abs. 2 WHG, erfolgen.[1630]

Bezugsgröße ist, wie auch schon bei § 31 Abs. 1 WHG, der Wasserkörper und Maßstab die im Bewirtschaftungsplan festgelegten Bewirtschaftungsziele.[1631] Liegt der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 WHG sowie eine dauerhafte Verschlechterung des ökologischen Zu-

---

[1626] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 25; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 2, § 31 Rn. 28.

[1627] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 41f.

[1628] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 26.

[1629] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

[1630] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28. Eine vorläufige Einstufung ist aber nicht mehr notwendig, s. hierzu *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 39 Abbildung 2.

[1631] S. Fußnoten 1394f.

stands oder Nichterreichung des guten Zustands nicht vor, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht erforderlich.

5.2.1.1 Neue Veränderungen physischer Gewässereigenschaften oder Grundwasserstände

Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG muss es sich um neue Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands handeln. Auch wenn dies in der Vorschrift nicht explizit erwähnt wird, sind hiervon ausschließlich menschliche Tätigkeiten erfasst.[1632] Eine dauerhafte Zielverfehlung aufgrund natürlicher Ursachen wird dagegen von § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG geregelt.[1633]

In den folgenden Kapiteln werden die verschiedenen Anforderungen des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG näher untersucht und erläutert. Bereits hier kann jedoch vorweggenommen werden, dass neue Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands regelmäßig mit der Gewässernutzung, wie zum Beispiel der Schifffahrt, der Hafenwirtschaft und der Wasserkraft, dem Hochwasserschutz oder dem Bergbau, verbunden sind.[1634]

5.2.1.1.1 Geltungsbereich neuer Veränderungen

Der Begriff der „neuen Veränderung" muss zur Verdeutlichung in seine beiden Wortbestandteile zerlegt werden. Die Voraussetzung der „neuen" Veränderung erfasst damit zeitlich nur jene, die nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes am 1.3.2010 genehmigt wurden. Abzustellen ist dabei auf den Zeitpunkt der Rechtsentscheidung und somit auf deren Gestattungswirkung. Jene „neuen" Veränderungen, die nach dem siebten Änderungsgesetz des Wasserhaushaltsgesetzes ab dem 25.6.2002 bis zum 28.2.2010 gestattet wurden, sind nach § 25d Abs. 3 WHG a.F. zu beurteilen. Dies hat aber insofern keine Auswirkungen, als sich § 25d Abs. 3 WHG a.F. und § 31 Abs. 2 WHG, wie bereits erwähnt,[1635] inhaltlich entsprechen. Rechtsentscheidungen vor dem 25.6.2002 können damit keiner

[1632] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 14.
[1633] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 14.
[1634] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 28.
[1635] S. hierzu die Einführung unter Kapitel 5.2.

Ausnahme nach § 25d Abs. 3 WHG a.F. oder § 31 Abs. 2 WHG unterliegen.[1636]

Des Weiteren muss es sich um eine „Veränderung" handeln. Dieser Begriff ist nicht nur weit, sondern auch wie der der Umgestaltung gemäß § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG auszulegen.[1637] Danach ist ein Gewässerausbau die Herstellung, Beseitigung und die wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer. Im Gegensatz zur Umgestaltung muss eine Veränderung aber nicht erst „wesentlich" sein.[1638] Eine Umgestaltung ist dann wesentlich, wenn der Gewässerzustand und dessen Ufer dauerhaft für den Wasserhaushalt (Wasserstand, -abfluss, Selbstreinigungsvermögen), die Schifffahrt, die Fischerei oder in sonstiger Hinsicht (Naturhaushalt, äußeres Bild einer Landschaft) geändert werden und deshalb planfeststellungsbedürftig ist.[1639] Die Wesentlichkeit einer Veränderung ist damit ausschlaggebend für deren Planfeststellungsbedürftigkeit. Da jedoch neue Veränderungen keiner besonderen Gewichtung der Umgestaltung bedürfen, können sie auch infolge wasserrechtlicher Erlaubnisse und Bewilligungen erfolgen, mithin unter der Planfeststellungsbedürftigkeit liegen. Des Weiteren kann sich die wesentliche Umgestaltung auf das Gewässer oder seine Ufer beziehen. Allerdings werden Umgestaltungen der Gewässer regelmäßig auch deren Ufer umfassen.[1640] Daneben können aber auch nur die Ufer betroffen sein, indem zum Beispiel Auffüllungsmaßnahmen zur Landgewinnung[1641] vorgenommen werden.[1642]

[1636] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 7; *ders.*, ZUR 2005, 515 (523); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 14; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 23; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 31; *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (592). Alle aufgeführten Autoren differenzieren zwischen dem 25.6.2002 und 1.3.2010. Da es sich aber um eine weitgehend inhaltsgleiche Regelung zwischen § 25d Abs. 3 WHG a.F. und § 31 Abs. 2 WHG handelt, ist oben genannte Auffassung zutreffend.

[1637] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 8; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 14; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 28; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (82).

[1638] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 14.

[1639] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 67 Rn. 30.

[1640] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 67 Rn. 29.

[1641] *VGH Baden-Württemberg*, Urteil vom 1.10.1975 – IX 287/75, ZfW 1976, 363 (364).

[1642] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 67 Rn. 29 m.w.N.

Wesentliche Umgestaltungen eines Gewässers und damit auf jeden Fall neue Veränderungen im Sinne des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG können Vergrößerungen der Abflussmöglichkeiten (zum Beispiel um Überflutungen zu vermeiden), Verringerungen der Abflussmöglichkeiten (beispielsweise um Feuchtbiotope zu schaffen) sowie Eingriffe (um Grundstücke zu dränieren, Uferabbrüche oder Solenerosionen zu verhindern) sein.[1643] Daneben können auch die Errichtung einer Wasserkraftanlage,[1644] eine Seevertiefung,[1645] die Veränderung eines Gewässerlaufs oder seiner Ufer,[1646] die Errichtung von Dämmen in Gewässern[1647] oder eine Deicherhöhung[1648] wesentliche Umgestaltungen darstellen.[1649] Um solche Veränderungen handelt es sich auch dann, wenn für neue Anlagen erforderliche Wasserzu- und Wasserableitungen erforderlich sind.[1650]

Da der Veränderungsbegriff sehr weit zu verstehen ist, kommt es für § 31 Abs. 2 WHG letztendlich auf die Folgen der Veränderung an, die zur Verfehlung der Bewirtschaftungsziele führen.[1651] Auf das Ausmaß der Veränderung kommt es nicht an, sofern eine zuvor festgelegte Relevanzschwelle einmal überschritten wird oder sich die Qualitätskomponente des ökologischen Zustands um wenigstens eine Klasse verschlechtert. Ebenfalls unbeachtlich ist damit auch die Größe des Vorhabens, sodass § 31 Abs. 2 WHG jedes Vorhaben mit entsprechenden Auswirkungen erfasst.[1652]

1643 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 67 Rn. 28 m.w.N.

1644 *OVG Bremen*, Urteil vom 4.6.2009 – 1 A 9/09, ZfW 2010, 233 (235).

1645 *OVG Münster*, Urteil vom 15.9.1999 – 9 A 2736/96, ZfW 2002, 118 (121).

1646 *VGH Kassel*, Urteil vom 12.12.1983 – VIII OE 24/82, NuR 1984, 245 (245).

1647 *VGH München*, Beschluss vom 14.11.1989 – 22 CS 89.2794, Schrifttum und Rechtsprechung 1989, 48.

1648 *OVG Hamburg*, Urteil vom 8.3.1996 – Bs V 8/96, ZfW 1997, 111 (112).

1649 Zu weiteren Beispielen aus der Rechtsprechung s. *Maus*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 67 Rn. 50; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 67 Rn. 28.

1650 *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (121).

1651 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 8.

1652 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 9; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25. Pläne und Programme werden nicht bereits von § 31 Abs. 2 WHG erfasst, aber im Rahmen der SUP überprüft, s. hierzu auch Kapitel 7.2. Sofern sich jedoch abzeichnet, dass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG erforderlich wird, sollten bereits Maßnahmen der Nr. 4 und 3 im Planungsprozess berücksichtigt werden.

5.2.1.1.2 Physische Gewässereigenschaften

Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG müssen sich die neuen Veränderungen auf die physischen Gewässereigenschaften beziehen. Die Gewässereigenschaften sind in § 3 Nr. 7 WHG als Eigenschaften der Wasserbeschaffenheit, Wassermenge, Gewässerökologie und Hydromorphologie definiert. Diese sollen nach § 3 Nr. 7 WHG zwar ganze Gewässer und Gewässerteile umfassen, jedoch ist für die hier in Frage stehende Ausnahme der Wasserkörper die Bezugsgröße. Einzugrenzen sind die Gewässereigenschaften desselben insoweit, als es nach Nr. 1 nur auf deren physische Eigenschaften ankommen soll. Die physischen Eigenschaften beschreiben wiederum äußere Erscheinungs- und Zustandsformen einschließlich ihrer Struktur und Eigenschaften und beziehen sich neben der Wassermenge auf die Hydromorphologie eines Gewässers.[1653] Änderungen dieser Hydromorphologie können den Wasserhaushalt, die Durchgängigkeit von Flüssen und andere morphologische Veränderungen, die sich auf die Wasserströmung, die Wassertiefe, das Wassergefälle und den Wasserabfluss sowie auf den Gewässerboden und das Ufer auswirken, betreffen.[1654] Auf die Änderung dieser Merkmale kommt es also an.

Die Änderungen dieser Merkmale können sich entweder aus der neuen Veränderung ergeben oder aus den damit einhergehenden Änderungen der Wasserqualität.[1655] Zum Beispiel können sich die veränderten hydromorphologischen Eigenschaften von Aufstauungen auf die Temperatur- und Sauerstoffverhältnisse im Gewässer auswirken und den ökologischen Zu-

---

[1653] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 9; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 12; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 24; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7.

[1654] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 44. Eine andere Herleitung nehmen *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (593) vor.

[1655] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24.

stand im unmittelbar betroffenen (aufgestauten) Gewässer und stromabwärts liegender mittelbar betroffener Wasserkörper beeinflussen.[1656]

Es wird deutlich, dass sich eine Änderung der physischen Gewässereigenschaften nicht auf biologische oder chemische Eigenschaften bezieht.[1657] Obwohl in § 31 Abs. 2 WHG allgemein von einer Verschlechterung des Zustands (und damit für Oberflächengewässer dessen ökologischer und chemischer Zustand) die Rede ist, sind infolge der Anforderungen nach Nr. 1 keine Veränderungen des chemischen Zustands erfasst. Dies trifft aber nur insoweit zu, als Verschlechterungen aufgrund fortgesetzter oder erhöhter Schadstoffeinträge aus Punkt- oder diffusen Quellen § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG nicht unterfallen.[1658] Relativierungen des chemischen Zustands sind nur im Rahmen des § 30 WHG möglich.[1659] Handelt es sich jedoch um solche Schadstoffe, die sich im Vorfeld schon im Gewässer befunden haben und durch die neuen Veränderungen der physischen Gewässereigenschaften mobilisiert werden, kann hier auch der chemische Zustand betroffen sein.[1660] Die Auswirkungen auf den Gewässerzustand können sich daher sowohl aus der neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften und des Grundwasserstands selbst als auch aus deren Folgen ergeben und so zu einer Verschlechterung führen. Die Möglichkeit von ausnahmsweise

---

1656 *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24. So hatte auch das *VG Oldenburg* in seinem Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 16 (s. Fußnote 1180), eine Verschlechterung aufgrund der Änderung hydromorphologischer Gewässereigenschaften (Temperatur, absetzbare Feststoffe) bejaht. Gleichwenn eine Verschlechterung danach vorlag, wurde ein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot im Übrigen verneint, da bezüglich der Zielerreichung eine Fristverlängerung notwendig werde und das geplante Vorhaben nur vorübergehende und kurzfristige Auswirkungen habe, die sich auf eine Zielerreichung bis zum 22.12.2021 nicht auswirken würden (der Zustand der Flussgebietseinheit Ems war übrigens mit mäßigen und schlechten Potenzialklassen eingestuft worden).

1657 *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 3 Rn. 44; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 24; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 30; *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (104).

1658 *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148); *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7.

1659 *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 2, § 31 Rn. 30.

1660 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 24; *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148); *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (592f.). S. auch Fußnote 820.

zulässigen Schadstoffeinträgen bei Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot eröffnet erst Satz 2 der Vorschrift.[1661]

5.2.1.1.3 Grundwasserstand

Veränderungen des Grundwasserstandes betreffen den Grundwasserspiegel und damit den mengenmäßigen Zustand eines Grundwasserkörpers.[1662] Insofern kommen grundsätzlich nur Ausnahmen des § 31 Abs. 2 WHG durch Verweis des § 47 Abs. 3 WHG für den mengenmäßigen Zustand infrage.

Neue anthropogen bedingte Veränderungen des Grundwasserstands sind zum Beispiel Stauhaltungen oder Grundwasserabsenkungen, die häufig im Rahmen des Bergbaus und Tagebaus vorgenommen werden.[1663] Auch die Zuführung von aufbereitetem Oberflächenwasser zur Grundwasseranreicherung stellt eine solche Veränderung dar.[1664] Darüber hinaus können sich die Auswirkungen der neuen Veränderungen auch über Wasserkörper hinaus erstrecken. Zum Beispiel kann eine Grundwasserentnahme einen mit dem Grundwasserkörper verbundenen Oberflächenwasserkörper beeinträchtigen.[1665] Umgekehrt kann der Grundwasserstand auch durch physische Änderungen der Gewässereigenschaften von Oberflächengewässern mittelbar betroffen sein.[1666]

5.2.1.2 Neue nachhaltige Entwicklungstätigkeiten

Neben dem in Satz 1 Nr. 1 genannten Anwendungsbereich liegt nach Satz 2 bei neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten des Menschen auch dann kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vor, wenn sich der Gewässerzustand von einem sehr guten zu einem guten Zustand verschlechtert. Dies entspricht Schritt 1b im Ablaufschema zur Prüfung einer Ausnahme

---

[1661] Dies übersieht insoweit *Ginzky*, NuR 2008, 147 (148). Zumindest wird dies nicht klar differenziert.

[1662] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 12; *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (104).

[1663] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 9; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 12; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 28; *Reinhardt*, ZUR 2006, 464 (464). So auch beim *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377), s. Kapitel 3.4.4.5.

[1664] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 12.

[1665] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24.

[1666] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 24.

nach § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II. Bei den nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten handelt es sich um solche des § 28 Nr. 1 WHG. Diesbezüglich wird auf die Erläuterungen in Kapitel 5.2.4.3.3 verwiesen.

§ 31 Abs. 2 Satz 2 WHG erfasst dabei Schadstoffeinträge aus Punkt- oder diffusen Quellen,[1667] die sich nachteilig auf den Wasserkörperzustand auswirken. Aufgrund einer möglichen Verschlechterung vom sehr guten zum guten Zustand, kann hiervon aber nur der ökologische und nicht der chemische Zustand betroffen sein. Der chemische Zustand wird nur mit gut oder nicht gut bewertet. Betroffen sind demnach nur die chemischen Qualitätskomponenten der allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten innerhalb des ökologischen Zustands.[1668] Führt die Veränderung derselben (die zur Bewertung des sehr guten und guten ökologischen Zustands unterstützend für die biologischen Qualitätskomponenten herangezogen werden) zu einer Umstufung von sehr gut zu gut, kann dies unter den weiteren Voraussetzungen der Vorschrift gerechtfertigt sein.

Kommt es bei einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen zu einer Verschlechterung des sehr guten zum guten Zustand, müssen ebenfalls die Voraussetzungen der Nr. 2 bis 4 (wiederum in umgekehrter Prüfreihenfolge, mithin Nr. 4 bis 2) vorliegen, um die nachhaltige Entwicklungstätigkeit als Ausnahme zu rechtfertigen. Diese Tätigkeiten werden hinsichtlich der Abwägungsentscheidung nach Nr. 2 einfacher zu rechtfertigen sein als andere. Schadstoffeinträge, die zu Verschlechterungen unterhalb des guten Zustands führen, sind von Satz 2 nicht erfasst.[1669] Nicht erfasst ist zudem der Zustand des Grundwassers, da dieser nur aus zwei Zustandskategorien (gut oder schlecht) besteht. Ein Beispiel für eine solche nachhaltige Entwicklungstätigkeit ist die Ansiedlung neuer Industrien in naturnahen Bereichen, die sodann zu einer Verschlechterung aufgrund von Schadstoffeinleitungen führen.[1670] Weiteres Beispiel können auch Ufermauern bei Stadtdurchgängen sein.[1671] Eine Abgrenzung dieser Vorschrift zum Anwendungsbereich nach Nr. 1 wird im nächsten Kapitel verdeutlicht.

[1667] S. hierzu die Fußnoten 1661 und 1658.

[1668] S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.1.

[1669] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 9.

[1670] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 7.

[1671] *Knopp,* ZUR 2001, 368 (373).

Da sich derzeit nur wenige Gewässer in einem sehr guten Zustand befinden, ist die praktische Bedeutung dieser Vorschrift als gering einzuschätzen.[1672] Langfristig kann sich dies jedoch ändern.

5.2.1.3 Dauerhafte Verschlechterung und Nichterreichung des guten Zustands

Neben den dargestellten Umständen des Satzes 1 Nr. 1 und Satzes 2 muss es sich nach § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG um eine dauerhafte Verschlechterung handeln oder darf der gute Zustand ebenso dauerhaft nicht erreicht werden.[1673] Hierzu sind die Auswirkungen der neuen Veränderung auf den Wasserkörper sicher zu prognostizieren.[1674] Die Feststellung einer dauerhaften Verschlechterung oder Nichterreichung des guten Zustands entspricht Schritt 2 im Ablaufschema zur Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG im Anhang II.

Wie schon bei § 31 Abs. 1 WHG handelt es sich streng genommen noch um den Anwendungsbereich, ob eine Verschlechterung vorliegt und diese sodann dauerhaft ist. Sofern keine Verschlechterung vorliegt oder diese nur vorübergehend ist, kommt eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht infrage. Jedoch wird auch an dieser Stelle die wasserfachlich notwendige Prognose in einem gesonderten Schritt 2 dargestellt.[1675] Innerhalb dieser Prognose wird beurteilt, ob die mit dem Vorhaben zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen eine Verschlechterung begründen. Die wasserfachliche Prognose bezieht sich dabei auf die mit der menschlichen Tätigkeit verbundenen voraussichtlichen negativen Auswirkungen des Vorhabens auf den Gewässerzustand. Eine Verschlechterung des Gewässerzustands darf zum Zeitpunkt der wasserfachlichen Beurteilung – im Gegensatz zu § 31 Abs. 1 WHG – noch nicht vorliegen.[1676] Wann ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot anzunehmen ist, wurde bereits in Kapitel 3 erläutert.

[1672] *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (120). S. hierzu auch Fußnote 1343.

[1673] S. auch Fußnote 1656.

[1674] So auch *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (118); *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1055).

[1675] Zur Vorgehensweise einer solchen wasserfachlichen Beurteilung im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG s. *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 53 ff.

[1676] S. hierzu Kapitel 4.1.1.2.

Zwar wird die Anforderung „dauerhaft“ in der Vorschrift selbst nicht genannt, dies ergibt sich jedoch, in Abgrenzung zu § 31 Abs. 1 WHG, aus den mit der Ausnahmevorschrift befreiungswürdigen Tätigkeiten und der Vernachlässigung von Verschlechterungen, die der Wasserkörper selbst wieder regulieren kann. Da es sich um dauerhafte Zielverfehlungen, entweder in Form einer Verschlechterung oder der Nichterreichung des guten Zustands, handeln muss, erfolgt auch eine erste Abgrenzung zu § 31 Abs. 1 WHG, der ausdrücklich nur vorübergehende Verschlechterungen erfasst. Auf vorübergehende Verschlechterungen, die nicht dem Anwendungsbereich von Abs. 1 unterfallen, kommt es bei Abs. 2 jedoch nicht an. Für Schwankungen des Gewässerzustands aufgrund menschlicher Tätigkeiten wie Bau- oder Wartungsarbeiten ist folglich keine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zu ergreifen, sofern sich der Wasserkörper innerhalb kurzer Zeit von diesen Schwankungen erholt.[1677] Anhaltspunkte dafür, was unter einem „kurzen Zeitraum“ zu verstehen sei, würden sich aus den Überwachungsfrequenzen[1678] ergeben.[1679] Nicht unbeachtlich sollen solche Verschlechterungen sein, die über einen kurzen Zeitraum hinaus bestehen.[1680]

Schritt 2a stellt die Prüfung einer dauerhaften Verschlechterung des ökologischen Zustands dar. Wird diese bejaht, kann sogleich mit der Ausnahmeprüfung (Schritt 3) fortgefahren werden. Wird sie verneint, ist dennoch zu prüfen, ob aufgrund der Auswirkungen des Vorhabens die Zielerreichung eines guten Zustands nicht möglich ist (Schritt 2c). Ist dies der Fall, folgt

---

[1677] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25.

[1678] Danach werden in Tabelle 1.3.4 Anhang V WRRL verschiedene Überwachungsfrequenzen der einzelnen Qualitätskomponenten des ökologischen und chemischen Zustands festgelegt, die monatlich (Hydrologie), vierteljährlich (Salzgehalt, Wärmehaushalt), halbjährlich (Phytoplankton) oder alle drei (andere aquatische Flora) oder sechs (Kontinuität, Morphologie) Jahre erfolgen sollen. Die Überwachungsfrequenzen des mengenmäßigen Zustands richten sich nach Tabelle 2.3.2 Anhang V WRRL und sollen „ausreichend häufig“ erfolgen. Die Überwachungsfrequenz des chemischen Zustands für das Grundwasser ergibt sich aus 2.4.3 Anhang V WRRL, wonach diese mindestens jährlich erfolgen muss. Zu den Überwachungsanforderungen nach der Oberflächengewässerverordnung s. zum Beispiel auch die Einführung unter Kapitel 2.2.2.1 a.E. sowie insbesondere Fußnote 128.

[1679] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25.

[1680] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 8; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25. Eine andere Ansicht vertreten: *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (593). S. auch Fußnote 908.

auch hier die Ausnahmeprüfung. Regelmäßig werden Verschlechterungen allerdings dazu führen, dass ein guter Zustand nicht erreicht wird. Insofern sind eher beide Fälle zu bejahen. Daneben unterfallen auch solche Verschlechterungen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG, die nach Satz 2 eine nachteilige Veränderung vom sehr guten hin zum guten Zustand nach sich ziehen. Diese sind von Schritt 2b im Ablaufschema in Anhang II erfasst.

Dies ist nicht so zu verstehen, dass nach Satz 2 ausnahmsweise auch Verschlechterungen des sehr guten zum guten ökologischen Zustand gerechtfertigt sein sollen. Es könnte davon ausgegangen werden, dass ohne eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 2 WHG gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen wird, da dieses nicht nur den guten, sondern jeden (und damit auch den sehr guten) Zustand eines Gewässers schützen will. Auf die Möglichkeit von Schadstoffeinträgen käme es nicht an. Eine solche Auffassung würde jedoch zu Überschneidungen mit Nr. 1 führen: Würde es sich um eine Verschlechterung vom guten zum mäßigen ökologischen Zustand aufgrund neuer nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen handeln, unterfielen diese dem Schritt 2a und könnten so gegebenenfalls trotzdem gerechtfertigt werden. Insofern wäre allerdings fraglich, warum das Verschlechterungsverbot in zwei unterschiedliche Anwendungsfälle unterteilt wird. Denn auch die Verschlechterung eines sehr guten Zustands würde gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Auf den Auslöser (in Satz 2 der Vorschrift wird auf neue nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen abgestellt, Schadstoffeinträge wären nicht erfasst) für eine Verschlechterung kommt es aufgrund des weiten Veränderungsbegriffs[1681] nicht an. Ansonsten müssen auch für Fälle des Satzes 2 die Voraussetzungen der Nr. 4 bis 2 erfüllt werden. Allenfalls die Abwägungsentscheidung in Nr. 2 könnten nachhaltige Entwicklungstätigkeiten wahrscheinlicher überstehen. Jedoch ist die Abwägungsprüfung aufgrund einer nachhaltigen Entwicklungstätigkeit nicht entbehrlich. Insofern hätte Satz 2 auch in Nr. 1 gezogen werden können, aber selbst das wäre aufgrund der Überschneidungen von hydromorphologischen Veränderungen und Tätigkeiten nach § 28 Nr. 1 WHG (um die es in Satz 2 gehen soll) nicht zwingend gewesen. Es würde sich daher um eine Doppelung im Gesetzestext handeln.

[1681] S. hierzu Kapitel 5.2.1.1. Hiervon werden Tätigkeiten nach Satz 2 ebenfalls erfasst. Dies ergibt sich auch aus den Überschneidungen mit § 28 Nr. 1 WHG.

Nach alldem ist festzuhalten, dass es sich um einen anderen Anwendungsbereich als in Nr. 1 handeln muss und somit auch Schadstoffeinträge von einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG erfasst sein können. Diese sind allerdings nur im Zuge nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten des Menschen von einem sehr guten zum guten ökologischen Zustand möglich und müssen ebenfalls die Voraussetzungen der Nr. 4 bis 2 erfüllen. Der chemische Zustand ist hiervon allerdings nicht erfasst, weil dieser nur in die Klassen gut und nicht gut eingestuft werden kann.[1682] Zwar werden nachhaltige Entwicklungstätigkeiten auch überwiegend und regelmäßig Veränderungen nach Nr. 1 umfassen. Jedoch werden nach Nr. 1 auch Verschlechterungen unterhalb von gut und andere (nicht nachhaltige menschliche Entwicklungs-)Tätigkeiten erfasst. Da die allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten zur Einstufung des ökologischen Zustands für dessen mäßige, unbefriedigende und schlechte Klasse nicht mehr (unterstützend) herangezogen werden,[1683] sondern sich über die biologischen Qualitätskomponenten bestimmen, können Schadstoffeinträge auch nicht hilfsweise über Nr. 1 gerechtfertigt werden.[1684]

Festzustellen ist, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit von Schadstoffeinträgen nach Art. 4 Abs. 7 2. Spiegelstrich WRRL bei der Umsetzung des Richtlinientextes konkreter hätte berücksichtigen können. Eine entsprechend deutliche Umsetzungsvorschrift enthält zum Beispiel § 104a Abs. 1 Nr. 2 des österreichischen Wasserrechtsgesetzes, der explizit Verschlechterungen aufgrund von Schadstoffeinträgen benennt.[1685]

Werden alle Schritte 2a bis 2c verneint, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG unzulässig.

5.2.2 Minderungsmaßnahmen

Liegt eine Zustandsverschlechterung vor oder wird der gute ökologische Zustand voraussichtlich nicht erreicht und ist dies auf Veränderungen nach Nr. 1 oder Satz 2 zurückzuführen, sind anschließend die Voraussetzungen

---

[1682] S. hierzu Kapitel 5.2.1.2.

[1683] S. hierzu Kapitel 2.2.2.1.1.

[1684] Dies wird auch im Ablaufschema zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II deutlich. Anderenfalls würde der „nein-Pfeil" von Schritt 2b nach links zu Schritt 2a und nicht direkt zur Unzulässigkeit einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG führen.

[1685] S. hierzu Kapitel 5.5.1.

der Nr. 2 bis 4 zu prüfen. Die Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen sind unter Schritt 3 im Ablaufschema in Anhang II zu finden.

Zur Prüfung des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG wird Nr. 4 der Vorschrift vorgezogen, da Minderungsmaßnahmen schon im Planungsprozess des Vorhabens berücksichtigt werden sollen.[1686] Dies wurde bereits in Kapitel 5.1 erläutert. Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG sind alle praktikablen Maßnahmen zu ergreifen, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern, sodass sich die nachfolgenden Prüfungen auf den nicht vermeidbaren Teil der Auswirkungen bezieht. Dies folgt auch schon aus Art. 4 Abs. 7 lit. a WRRL, der nicht nur an erster Stelle der Voraussetzungen genannt wird, sondern nach dem auch alle praktikablen „Vorkehrungen" getroffen werden sollen, um die Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu mindern. Der Begriff der „Vorkehrung" könnte hier wiederum darauf hindeuten, dass es sich bereits um Erwägungen im Planungsprozess handelt.[1687] Dies ergibt sich auch aus Schritt 3a des Ablaufschemas, wonach es gegebenenfalls zu Änderungen des Vorhabens kommen kann. Dabei kann es möglich sein, dass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr notwendig ist oder unter den neuen Bedingungen des Vorhabens geprüft werden muss. Sofern nicht alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG unzulässig. Die §§ 30 Satz 1 Nr. 4 und 31 Abs. 1 Nr. 2 WHG enthalten ähnliche Pflichten bezüglich der Minderungsmaßnahmen.

Zu prüfen ist, ob die vorliegenden Auswirkungen, die zur Zielverfehlung führen, in ihrem geringsten Ausmaß auftreten und alles dazu unternommen wurde, um diese so gering wie möglich ausfallen zu lassen. Hierzu ist eine prognostische Beurteilung der Vorhabenauswirkungen notwendig. Die so erkannten negativen Veränderungen des Gewässerzustands sind also nicht zu vermeiden.

[1686] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 25f.; *dies.* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17.

[1687] Ähnlich auch *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27.

Strittig ist, ob es sich dabei lediglich um eine kompensatorische Handlungspflicht anstatt einer echten Zulassungsvoraussetzung handelt.[1688] Damit würde diese Voraussetzung „kaum spezifizierte kompensatorische Handlungspflichten" beinhalten.[1689] Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Alternativenprüfung nach Nr. 3 keine technischen Ausführungsvarianten oder andere Standorte umfasst, die nicht „wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben", obwohl sie die Auswirkungen auf den Gewässerzustand mindern würden.[1690] Folglich sind Maßnahmen, die die Auswirkungen des Vorhabens mindern, aber nicht gleichzeitig zu wesentlich geringeren nachteiligen Auswirkungen geeignet sind, von Nr. 4 erfasst.[1691] Außerdem kann die Behörde im Zulassungsverfahren gemäß § 13 WHG weitere Inhalts- und Nebenbestimmungen vorsehen, die solche Minderungsmaßnahmen umfassen können und sodann hinreichend konkretisiert werden.[1692] Zudem weist auch schon Art. 4 Abs. 7 WRRL darauf hin, dass „folgende Bedingungen" und damit die Voraussetzungen der lit. a bis d erfüllt sein müssen, um eine Ausnahme zu beanspruchen.[1693] Auch aus diesen Gründen muss es sich daher auch bei den Minderungsmaßnahmen nach lit. a (§ 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG) um eine echte Zulässigkeitsvoraussetzung handeln.[1694]

Praktisch geeignet ist eine Maßnahme auch hier, wenn sie im jeweiligen Einzelfall technisch durchführbar und mit keinen unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist und eine Verschlechterung wirksam vermindern oder sogar beseitigen kann.[1695] Daneben müssen sie zu den neuen Veränderun-

---

[1688] Als echte Zulässigkeitsvoraussetzung bejahend: *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1524); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (82). Ablehnend: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 17; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 45; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 26 sowie *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (379), s. auch Kapitel 3.4.4.5 zur Bejahung einer Verschlechterung im Fall vor dem VG Cottbus.

[1689] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 17.

[1690] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1524).

[1691] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1524).

[1692] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 17.

[1693] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (82); *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (346f.).

[1694] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (82).

[1695] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 15, 8; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 14; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27.

gen oder nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten des Menschen passen.[1696] Dies ergibt sich aus Verhältnismäßigkeitsgründen.[1697] Maßstab ist dabei der bestmöglichste Gewässerzustand, der aufgrund des Vorhabens realisiert werden kann.[1698]

Diesbezüglich sind die in § 31 Abs. 2 Nr. 4 WHG geforderten Minderungsmaßnahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abzugrenzen. Die Minderungsmaßnahmen sind als Schadensbegrenzungsmaßnahmen zu verstehen und daher auf eine Minimierung oder Beseitigung der negativen Auswirkungen während der Durchführung oder nach Abschluss des Vorhabens gerichtet.[1699] Sie sind daher mit dem Vermeidungsgebot des § 15 Abs. 1 BNatSchG vergleichbar.[1700] Minderungsmaßnahmen bilden einen integralen Bestandteil des jeweiligen Vorhabens und können vom Antragsteller vorgeschlagen, aber auch von der Behörde gefordert werden.[1701]

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestehen grundsätzlich unabhängig vom jeweiligen Vorhaben, werden also zusätzlich ergriffen und sollen die negativen Auswirkungen auf den Gewässerzustand aufwiegen und kompensieren.[1702] Sie sind also nicht Bestandteil des Projekts und werden nur dann notwendig, wenn das Vorhaben trotz nicht vermeidbarer negativer Auswirkungen umgesetzt werden soll.[1703] Solche Ausgleichsmaßnahmen sind nach § 15 Abs. 2 BNatSchG im Naturschutzrecht üblich und können zum Beispiel die Neuanlage eines Lebensraumes in einem anderen oder erweiterten Gebiet, das in das Netz Natura 2000 einzugliedern ist, umfassen.[1704] Daneben sind auch die Beantragung eines neuen Natura 2000-Gebietes oder die proportional zum Verlust vorzunehmende Verbesserung des Lebensraums in einem Teil des betroffenen Gebiets oder in einem ande-

---

[1696] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27.

[1697] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 15.

[1698] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 15.

[1699] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 40; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 11.

[1700] *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (595).

[1701] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 40.

[1702] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 48f.; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 11. Vertiefend hierzu s. auch *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 15 ff.

[1703] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 49.

[1704] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 50; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 11.

ren Natura 2000-Gebiet Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.[1705] Solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind nach Nr. 4 ausdrücklich nicht gefordert, können aber in der Abwägungsentscheidung nach Nr. 2 eine bedeutende Rolle einnehmen.[1706]

Minderungsmaßnahmen können zum Beispiel technische Ausführungs- und Standortvarianten sein, aber auch Prozessänderungen und Baumethoden umfassen.[1707] Daneben sind auch Termine und Zeitpläne zur Durchführung und zum Betrieb des Vorhabens denkbar. Dies kann zum Beispiel die Berücksichtigung von Fischwanderungs- und Laichzeiten betreffen. Demgemäß wurden damals in der wasserrechtlichen Erlaubnis[1708] für das Kraftwerk Moorburg[1709] vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010 entsprechende Nebenbestimmungen und Auflagen durch die Behörde gefordert, die als Minderungsmaßnahmen zu verstehen sind. Zum Beispiel wurde die Menge der Kühlwasserentnahme beschränkt und mithilfe eines dynamischen Bewirtschaftungsmodells sichergestellt, dass die Kühlwasserentnahmen zu keinem Zeitpunkt ein Drittel des zur Verfügung stehenden Oberwasserdargebots überschreiten.[1710] Auch Betriebstagebücher waren für die Abwasserbehandlungsanlagen zu führen.[1711] Daneben wurden Beschrän-

---

[1705] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 50.

[1706] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27; *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 14.

[1707] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1524); *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15.

[1708] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010. Diese ist abrufbar unter: http://www.hamburg.de/contentblob/ 2577448 /data/we-moorburg-04-10-10.pdf (Abruf am: 13.4.2016). S. hierzu auch deren Änderungen *Freie und Hansestadt Hamburg*, Änderung vom 21.1.2011 der wasserrechtlichen Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, die insbesondere Ergänzungen der Benutzungsbedingungen, Nebenbestimmungen und Auflagen bezüglich der Durchlaufkühlung festlegt. Diese ist abrufbar unter: http://www.hamburg.de/contentblob/2785474/data/we-moorburg- 21-01-11.pdf (Abruf am: 13.4.2016).

[1709] S. hierzu auch Kapitel 3.4.4.6.

[1710] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 58f. S. Fußnote 1708.

[1711] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 39f. S. Fußnote 1708.

kungen für den Winterbetrieb vorgesehen.[1712] Ferner sollten die Vorgaben des Wärmelastplans beispielsweise für die Sauerstoffgrenzwerte nicht nur eingehalten, sondern zusätzlich verschärft werden.[1713] Vorgesehen waren aber auch Schadensbegrenzungsmaßnahmen der Kühlwasserentnahme im Sinne des Naturschutzrechts, wonach Fischscheuch- und Fischrückführungsanlagen errichtet und betrieben werden mussten, ein Nachweis über deren Funktionsfähigkeit erbracht werden und eine Bestätigung dieses Nachweises erfolgen musste.[1714]

Auch in dem vom VG Cottbus entschiedenen Fall wurde eine zu errichtende Dichtwand, die einer Ausweitung des Absenkungstrichters entgegen wirken sollte, als Minderungsmaßnahme gebilligt.[1715] Im Fall der Emsaufstauung zur Überführung eines Kreuzfahrtschiffes bejahte das VG Oldenburg ebenfalls die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG, da keine Zweifel daran bestanden, dass alle praktisch geeigneten Minderungsmaßnahmen ergriffen wurden.[1716] Als solche wurde die so kurz wie möglich gehaltene Aufstaudauer und die Entfernung des Baggerguts aus der Ems anerkannt.[1717]

Im Fall des Baus des Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm in Österreich, war der EuGH auch der Auffassung, dass mit der Errichtung einer Migrationshilfe alle praktikablen Vorkehrungen getroffen wurden, um die negativen Auswirkungen des Vorhabens auf den Wasserkörper zu mindern.[1718]

Es wird deutlich, dass Minderungsmaßnahmen Teil des Vorhabens sein sollen und auch lenkend in dessen Betrieb eingreifen können. Zwar kommt es

---

[1712] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 61, diese wurden jedoch wieder aufgehoben. S. Fußnote 1708.

[1713] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 64f. S. Fußnote 1708.

[1714] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 4 ff., 66f. S. Fußnote 1708.

[1715] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (379). S. hierzu auch Kapitel 3.4.4.5.

[1716] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180.

[1717] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180.

[1718] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411f., Rn. 74, 77).

nicht darauf an, dass überhaupt eine Minderungsmaßnahme ergriffen wird, jedoch dürfen auch keine Zweifel an deren Berücksichtigung bestehen. In praktisch jedem denkbaren Fall eines Vorhabens nach § 31 Abs. 2 WHG wird durch Auflagen oder Nebenbestimmungen Schadensbegrenzung möglich sein. Minderungsmaßnahmen sind insbesondere deswegen von Bedeutung, da sie auch solche Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer nach Nr. 2 wesentlich geringeren nachteiligen Auswirkung auf die Umwelt erfassen. Ein Verzicht auf dieselben ist daher ökologisch nicht vertretbar, sodass ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden darf.

5.2.3 Erforderlichkeit der Veränderung

Verschlechtert sich durch ein Vorhaben der Gewässerzustand oder wird der gute Zustand voraussichtlich nicht erreicht und wurde festgestellt, dass es sich um ein Vorhaben nach Nr. 1 oder Satz 2 handelt, müssen alle Minderungsmaßnahmen und damit praktikablen Maßnahmen ergriffen werden, um die negativen Auswirkungen zu verringern. Kann auch diese Voraussetzung bejaht werden, ist daran anschließend Nr. 3 zu prüfen. Dies ist in Schritt 3b des Ablaufschemas zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II erfasst und wird in den nachfolgenden Kapiteln näher untersucht.

Während nach Nr. 2 die Auswirkungen eines Vorhabens verringert werden sollen, will Nr. 3 dieselben bereits vorweg vermeiden. Dabei handelt es sich um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung des geplanten Vorhabens.[1719] Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG dürfen die Ziele des geplanten Vorhabens nicht durch andere geeignete Maßnahmen mit geringeren Auswirkungen auf die Umwelt erreicht werden.[1720] Auch hier geht es nicht um die Alterna-

[1719] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 13.

[1720] Diesbezüglich verweist *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (84) darauf, dass sich eine solche Anforderung schon aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG ergeben hätte, wonach die Erlaubnis oder Bewilligung zu versagen ist, wenn schädliche Gewässerveränderungen durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbar oder ausgleichbar sind. Bei der Anordnung von Nebenbestimmungen wären ebenfalls die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu beachten und könne die Behörde ebenfalls wirtschaftlich einschneidende Anordnungen festlegen, sodass im Falle des Kraftwerks Moorburg, die Errichtung und der Betrieb des Hybrid-Kühlturms als eine solche Nebenbestimmung zu werten gewesen sei, von der Behörde aber nicht gefordert wurde. Die ursprüngliche wasserrechtliche Erlaubnis hätte schon aus diesen Gründen aufgehoben werden müssen.

tivität des Ziels, sondern um die des Vorhabens.[1721] Vorhabenziel und Alternativmaßnahmen stehen danach in einem engen Zusammenhang.[1722] Andere Maßnahmen müssen zudem technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich sein. Das heißt, das Vorhaben muss nicht nur geeignet, sondern auch wie geplant erforderlich sein, um die damit verfolgten Ziele umzusetzen. Die Ziele dürfen nicht mit alternativen Maßnahmen erreicht werden können, die keine wesentlich weniger nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt hätten. Die Auswirkungen des geplanten Vorhabens wären anderenfalls unangemessen. Liegt eine Handlungsalternative zur Erreichung des Vorhabenziels vor, kann das ursprüngliche Vorhaben nicht wie geplant umgesetzt werden. Eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG wäre damit unzulässig. Eine entsprechende Prüfung enthalten auch die Vorschriften der §§ 28 Nr. 2 und 30 Nr. 2 WHG.[1723]

Die Trennschärfe zwischen Minderungsmaßnahmen und Alternativlösungen ist dabei nicht immer deutlich. Da Alternativlösungen auch Teilbereiche eines Vorhabens umfassen können, können sie sich mit Maßnahmen zur Minderung der negativen Auswirkungen überschneiden.[1724] Sofern auch Minderungsmaßnahmen den Nebeneffekt wesentlich geringerer nachteiliger Umweltauswirkungen nach sich ziehen, besteht ein entsprechendes Überschneidungspotenzial mit Alternativlösungen nach Nr. 3.

Wie bereits in Kapitel 5.1 erwähnt, wird auch diese Voraussetzung im Gegensatz zur numerischen Auflistung im Gesetz vorgezogen, da sich auch hier noch Änderungen des Vorhabens ergeben können, die schon in dessen Planungsphase berücksichtigt werden sollten. Dies wurde ebenfalls in Schritt 3b des Ablaufschemas zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II berücksichtigt. Auch diese Änderungen können dazu führen, dass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr notwendig ist oder die geänderten Bedingungen des Vorhabens einer erneuten Prüfung unterzogen werden müssen. Sofern es sich dabei um eine erneute Prüfung handelt, dürfte die Voraussetzung des § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG dementsprechend zu bejahen sein. Dazu ist eine genaue Vorstellung der mit dem Vor-

---

[1721] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 43.

[1722] *BVerwG*, Beschluss vom 3.6.2010 – 4 B 54/09, NVwZ 2010, 1290 (1290); NuR 2010, 573 (574).

[1723] S. hierzu Kapitel 2.2.2.2 und 2.3.3.2.

[1724] Dies betrifft zum Teil die aufgeführten Beispiele für Nr. 4 und Nr. 3. S. hierzu die Fußnoten 1707 und 1767.

haben verfolgten Ziele und Auswirkungen auf die Umwelt notwendig.[1725] Handlungsalternativen sind vom Vorhabenträger zu ermitteln und durch die Behörde zu prüfen. Bei dieser Prüfung können (sofern vorhanden) die Ergebnisse der UVP und SUP weiterhelfen, um die Angemessenheit einer Alternativlösung zu beurteilen.[1726]

In den nachfolgenden Kapiteln werden daher der Zielbegriff definiert, dementsprechende Alternativlösungen eingegrenzt und die Anforderungen an die Handlungsalternativen näher erläutert.

5.2.3.1 Zielbegriff

Bezugspunkt für diese Prüfung ist die Zielsetzung des geplanten Vorhabens. Maßstab sind die durch das geplante Vorhaben verursachten negativen Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt. Daran sind sodann mögliche Handlungsalternativen, das heißt, andere Maßnahmen, die ebenfalls dieses Ziel erreichen, aber in ihren negativen Auswirkungen auf die Umwelt „wesentlich" geringer sind, zu messen. Zudem muss die alternative Maßnahme noch technisch machbar und mit verhältnismäßig hohem Aufwand umsetzbar sein. Hierin finden die Handlungsalternativen ihre Grenzen.

Strittig ist, ob ein weiter oder enger Zielbegriff bei der Suche nach Handlungsalternativen zugrunde zu legen ist.[1727] Im Sinne einer anderen Maßnahme, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt hätte, ist ein weiter Zielbegriff förderlicher. Während ein enger Zielbegriff auch eine entsprechend geringere Anzahl anderer Maßnahmen ermöglicht, wäre ein weiter Zielbegriff mehr Handlungsalternativen zugänglich. Vorha-

---

[1725] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15.

[1726] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15. S. hierzu Kapitel 7.

[1727] Einen weiten Zielbegriff vertreten: *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 13, § 30 Rn. 9 ff.; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519f.). Ablehnend und damit einen engen Zielbegriff im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 2 WHG befürwortend: *Franzius*, NordÖR 2014, 1 (4); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (394); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), 2011, Implementation der WRRL, 2011, 115 (124); *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (84); *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (594f.); wohl auch *Stüer*, DVBl. 2015, 1053 (1055). Vertiefend zur Prüfung der Alternativlosigkeit nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie s. *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 40, 46; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 7; *Spieth/Appel*, NuR 2009, 669 (672f.); *Füßer/Lau*, NuR 2012, 448 (449 ff.).

benträger sind insofern an einem engen Zielbegriff interessiert, der weniger Alternativlösungen zulässt.

In diesem Zusammenhang wird unter Befürwortung eines engen Zielbegriffs überwiegend vertreten, dass es sich um eine vergleichbare Alternativenprüfung des Naturschutzrechts nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG (die nationale Umsetzung des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie) handelt.[1728] Danach ist ein Projekt nicht genehmigungsfähig, wenn zumutbare Alternativen vorhanden sind, die den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen ermöglichen. Ausschlaggebend ist, dass Alternativen, die auf ein anderes Projekt hinauslaufen würden, unbeachtlich bleiben sollen. Einschränkungen des Planungsziels hingen von dessen Gewicht und dem Grad seiner Erreichbarkeit im jeweiligen Einzelfall ab.[1729] Daher sind Abstriche am Grad der Zielvollkommenheit typischerweise mit einer Alternativenprüfung verbunden und hinnehmbar, sofern das Ziel(-Bündel) als solches erreichbar bleibt.[1730] Selbstständige Teilziele dürften jedoch auch bei Anwendung einer Alternative nicht verloren gehen.[1731] Des Weiteren kommen nur solche Alternativen infrage, die nicht die Identität des Vorhabens berührten, sodass die Zielerreichung nicht mithilfe eines anderen Projekts erfolgen dürfe.[1732] Ausgehend von einem engen Zielbegriff wären diese bekannten Anforderungen aus dem Naturschutzrecht auch auf die Alternativenprüfung des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG zu übertragen.

Allerdings ist eine Vergleichbarkeit der Alternativenprüfung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG mit § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG, und damit die Übertragung bisher ergangener Entscheidungen der Rechtsprechung zum Naturschutzrecht auf das Wasserrecht, in diesem Fall nicht möglich. Dies ergibt sich zum einen insbesondere aus dem Wortlaut der Regelung, wonach die Alternativlösung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben muss. Etwas An-

---

[1728] S. Fußnote 1727.

[1729] *BVerwG*, Beschluss vom 1.4.2009 – 4 B 61.08, NVwZ 2009, 910 (917); NJOZ 2009, 4060 (4088).

[1730] *BVerwG*, Urteil vom 17.5.2002 – 4 A 28/01, NVwZ 2002, 1243 (1245); BVerwGE 116, 254 (262).

[1731] *BVerwG*, Urteil vom 17.1.2007 – 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 (1071); ZUR 2007, 307 (318).

[1732] *BVerwG*, Beschluss vom 3.6.2010 – 4 B 54/09, NVwZ 2010, 1290 (1290 m.w.N.); NuR 2010, 573 (574 m.w.N.).

deres ergibt sich auch nicht aus der Formulierung in Art. 4 Abs. 7 lit. d WRRL, wonach es sich um eine „wesentlich bessere Umweltoption" handeln soll.[1733] Es ist also keine mit § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG vergleichbare Anforderung, wonach nur „jede zumutbare Alternative", die an anderen Standorten mit weniger Beeinträchtigungen verbunden wären, zu prüfen sind. Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 6 Abs. 4 WRRL.

Daher eröffnet sich bei der Alternativenprüfung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ein größerer Spielraum, der vor allem auf der Ebene der Bewirtschaftungsplanung entschieden wird. Danach handelt es sich auch hier um eine eigene behördliche Bewertung und es gelten die Grundsätze planerischer Entscheidungsprozesse, wonach „ernsthaft sich anbietende Alternativlösungen […] überhaupt in die Abwägung einbezogen werden, sie ferner […] mit der ihnen zukommenden Bedeutung in die vergleichende Prüfung der von den möglichen Alternativen jeweils berührten öffentlichen und privaten Belange Eingang finden [müssen], und schließlich […] – auf der Ebene des Abwägungsergebnisses – die Bevorzugung einer bestimmten Lösung nicht auf einer Bewertung beruhen [darf], die zur objektiven Gewichtigkeit der von den möglichen Alternativen betroffenen Belange außer Verhältnis steht".[1734] Eine fehlerhafte Alternative liegt dann vor, wenn sich eine bessere hätte aufdrängen müssen oder eine fehlerhafte Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange erfolgt ist.[1735]

Zum anderen wurden in die Wasserrahmenrichtlinie vor allem auch ökonomische Aspekte integriert, die zur Auslegung des Zielbegriffs berücksichtigt werden müssen.[1736] Der gesamte Umsetzungs- und Zielerreichungspro-

---

[1733] Kritisch zum Begriff der „Umweltoption", die allerdings nichts anderes regele und die entsprechende Formulierung in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG insofern zu begrüßen sei s. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 16.

[1734] *BVerwG*, Beschluss vom 20.12.1988 – 7 NB 2/88, NVwZ 1989, 458 (460); BVerwGE 81, 128 (139f.).

[1735] *BVerwG*, Beschluss vom 16.7.2007 – 4 B 71/06, BeckRS 2007, 25107 Rn. 42. Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (594), die sich allerdings im Ergebnis der Auffassung anschließen, dass eine Alternative nicht auf ein anderes Projekt hinauslaufen könne. Im Zusammenhang mit den vorgenannten Ausführungen (größerer Spielraum für weiten Zielbegriff) ist dies allerdings nicht ganz nachvollziehbar, da die Verfasser zu Beginn ebenfalls einräumen, dass es sich nicht um eine vergleichbare Prüfung wie in § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG handeln würde.

[1736] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519).

zess der Wasserrahmenrichtlinie wird von ökonomischen Faktoren begleitet. Diese Aspekte zeigen sich in der wirtschaftlichen Analyse nach Art. 5 in Verbindung mit Anhang III WRRL, der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen des Art. 9 WRRL, der Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmen gemäß Art. 11 WRRL und kommen in den einzelnen Ausnahmetatbeständen zum Tragen.[1737] In Umsetzung der jeweiligen Ausnahmevorschriften finden sich in § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG sowie in den Alternativenprüfungen der §§ 30 Satz 1 Nr. 2 und 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ökonomische Vorbehalte, wonach unter anderem ein verhältnismäßiger Aufwand ausschlaggebend ist. Ebenfalls, wenn auch nicht als Ausnahme zu verstehen, kommen auch nach § 28 Nr. 2 WHG unverhältnismäßig aufwendige Handlungsalternativen nicht in Betracht. Der ökonomische Gedanke ist somit auch ausdrücklich in den Ausnahmetatbeständen verankert.[1738] Da zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zu wählen ist, muss dies auch im Rahmen der Ausnahmen gelten.[1739]

Diese anderen Maßnahmen zu beschränken, indem, wie im deutschen Planungsrecht, zum Beispiel nur solche Handlungsalternativen infrage kämen, die ebenfalls die Zwecke des jeweiligen Fachgesetzes verfolgen dürfen, würde den ökonomischen Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie beschneiden, wenn andere tatsächlich vorhandene Handlungsalternativen deswegen ausschieden.[1740] Gerade Ausnahmen müssen aber eng ausgelegt werden und sich damit möglichst vielen Handlungsalternativen öffnen, sodass es gegebenenfalls zu keiner Ausnahme kommen muss.[1741] Handlungsalternativen können sich daher zum Beispiel auch außerhalb der Flussgebietseinheit ergeben.[1742] Sind andere Maßnahmen also geeignet, die Ziele des geplanten

---

[1737] *Pielen*, STANDORT 2007, 78 (78); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519); *ders.*, NuR 2005, 691 (694); *Reinhard*, NuR 2006, 737 (737 ff.).

[1738] So auch schon *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 18.

[1739] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 11; *ders.*, NuR 2005, 691 (694).

[1740] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10, 12; *ders.*, ZUR 2005, 515 (520); *ders.*, NuR 2005, 691 (694).

[1741] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10f.; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519f.).

[1742] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 11; *ders.*, ZUR 2005, 515 (519); *ders.*, NuR 2005, 691 (694).

Vorhabens zu erreichen, können diese nicht mit der Begründung, dass die spezifischen regionalwirtschaftlichen Ziele des geplanten Vorhabens durch die Handlungsalternative nicht erreicht würden, abgelehnt werden.[1743]

Das Verständnis eng auszulegender Ausnahmen steht der Anwendung eines weiten Zielbegriffs nicht entgegen. Ein weiter Zielbegriff ist für die Auswahl möglicher Handlungsalternativen deutlich förderlicher. Unter Berücksichtigung wesentlich geringerer Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt, müssen alle infrage kommenden anderen Maßnahmen geprüft werden.[1744] Dies kann dazu führen, eine Ausnahme letztlich nicht zu beanspruchen und trägt insbesondere dazu bei, das Regel-Ausnahme-Verhältnis zu wahren. Die Auswahl der Handlungsalternativen darf nicht durch eine Einschränkung des Ziels begrenzt werden.[1745]

Folglich ist die Zieldefinition der Alternativenprüfung im Naturschutzrecht nicht mit der im Wasserrecht vergleichbar. Die naturschutzrechtliche Alternativenprüfung ist eher mit den Minderungsmaßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG zu vergleichen, die sich an dem konkreten Vorhaben orientieren und dessen negative Auswirkungen schmälern.[1746] Das bedeutet zugleich, dass es sich bei der Alternativenprüfung in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG auch um etwas Anderes handeln muss.

Alternativen sollen bereits in der Planungsphase des Vorhabens und auf geeigneter georgraphischer Ebene (gesamte Europäische Union, Mitgliedstaaten oder Flussgebietseinheit) beurteilt werden.[1747] Hierfür ist die Kenntnis eines eindeutigen Zielbegriffs notwendig. Hinsichtlich des weiten Bezugsraumes und einem ebenso weiten Zielbegriff muss aber ausschlaggebend sein, ob Zielsetzung und Folgen des Vorhabens mit denen der Alternativlösung vergleichbar sind. Dies ist vor allem auch aus Gründen der Planungs-

---

[1743] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (519f.); *ders.*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 11. Eine andere Auffassung zu den genannten Ausführungen vertreten insbesondere *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (394); *dies.*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (124f.), die eine solche „uferlose" Alternativenprüfung ablehnen.

[1744] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523).

[1745] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523); *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 30 Rn. 10. Zur ablehnden Auffassung s. Fußnote 1744.

[1746] So auch *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (676).

[1747] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15. Kritisch hierzu s. Fußnote 1744.

sicherheit für Vorhabenträger erforderlich. Das Kriterium „vergleichbarer Ziele“ würde eine zu weitgehende Prüfung einschränken, deren Komplexität und Schwierigkeiten auch von Befürwortern anerkannt wird.[1748] Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Trägern, Behörden und Sachverständigen ist danach zwingend erforderlich. Sofern sich die Zielsetzungen des geplanten Vorhabens und die Alternativlösung miteinander vergleichen lassen, muss die Handlungsalternative weiteren Prüfungen unterzogen werden, um die Erforderlichkeit des Vorhabens zu negieren. Auch diese Einschränkungen tragen dazu bei, dass nicht jede beliebige Alternativlösung trotz eines weiten Zielbegriffs infrage kommt. Welche weiteren Einschränkungen dies sind, wird in den nächsten Kapiteln deutlich.

5.2.3.2 Alternativlösungen

Aufgrund des bereits erläuterten weiten Zielbegriffes, ist eine Vielzahl von vergleichbaren anderen Maßnahmen oder Handlungsalternativen zu berücksichtigen. Soll zum Beispiel ein Gewässer aufgestaut werden, ist zu prüfen, ob das damit verfolgte Ziel wie die Bewässerung, Wasserstraßenfunktion oder Stromerzeugung auch anders erreicht werden kann.[1749] Kritisch wäre zum Beispiel, den wasserbezogenen Transport von Gütern durch Verzicht auf diese Güter zu ersetzen.[1750] Diese Ziele wären nicht miteinander vergleichbar. Überlegenswert wäre, die Beförderung dieser Güter durch andere Transportmittel auszutauschen. Aber auch diese Entscheidung kann nur im Einzelfall abschließend geklärt werden. Sollte es sich jedenfalls um regional besondere Güter handeln, ist deren Verzicht fraglich.

Soll als geplantes Vorhaben eine Wasserkraftanlage mit dem Zweck zur regenerativen Stromgewinnung errichtet werden, kommen, neben anderen Standorten dieser Wasserkraftanlage, auch andere Maßnahmen der erneuerbaren Energiegewinnung infrage.[1751] Daher kann die Alternativenprüfung nach Nr. 3 auf ein anderes Vorhaben hinauslaufen. Wenn die Zielsetzung regenerative Stromerzeugung ist, könnte dies auch mithilfe von Biomasse- oder Windkraftanlagen erreicht werden, sofern diese eben wesentlich geringere Umweltauswirkungen (und damit ist die Umwelt insgesamt im Sin-

---

[1748] *Ginzky*, NuR 2005, 691 (695).

[1749] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 43.

[1750] S. hierzu die Fußnoten 543 und 547.

[1751] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1522). Ablehnend: *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (394).

ne einer Umweltbilanz und nicht nur das Gewässer zu betrachten)[1752] hätten, technisch machbar und unter verhältnismäßigem Aufwand umgesetzt werden könnten.[1753] Durch diese weiteren Voraussetzungen werden die verschiedenen Handlungsalternativen letztendlich auch eingeschränkt.

Im Fall vor dem EuGH bezüglich des Baus eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm in Österreich rügte die Kommission, dass die Wasserkraft nur eine neben anderen erneuerbaren Energien zur regenerativen Stromerzeugung sei und auch andere Standorte nicht in Betracht gezogen wurden.[1754] Insofern kann also davon ausgegangen werden, dass auch andere erneuerbare Energiequellen zur regenerativen Stromerzeugung auf europäischer Ebene anerkannt sind. Allerdings äußerte sich der EuGH hierzu nicht auführlich, sondern bejahte auch diese Ausnahmevoraussetzung, mangels Nachweis einer Handlungsalternative.[1755] Der pauschale Verweis der Kommission auf mögliche andere Formen erneuerbarer Energien und eine nur geringfügige Auswirkung der gewählten Option auf die regionale und nationale Stromversorgung war insofern nicht ausreichend.[1756] Vielmehr wäre hier eine entsprechende Datengrundlage mit Schlussfolgerung notwendig gewesen.

Das OVG Hamburg stellte in seinem Urteil[1757] vom 18.1.2013 fest, dass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG aufgrund einer vorhandenen Handlungsalternative nach den Bestimmungen der Nr. 3 nicht zulässig sei. Die geplante Durchlaufkühlung des Kohlekraftwerks führte zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands, sodass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG beantragt wurde. Eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG war aber für das so geplante Vorhaben nicht zulässig, weil das Gericht eine ökologisch vertretbare Alternative im Sinne des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG in dem bereits vor-

---

1752 S. hierzu auch Kapitel 5.2.3.3.1.

1753 *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523).

1754 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (408 ff., Rn. 33, 82).

1755 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 82).

1756 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 82). Da sich der Landeshauptmann der Steiermark in seinem Bescheid auf ein Gutachten des Instituts für Elektrizitätswirtschaft und Energieinnovation der Technischen Universität Graz stützte, das dem geplanten Vorhaben eine schadstofffreie Energiegewinnung im „beträchtlichen Ausmaß" (2 Promille der regionalen und 0,4 Promille der nationelen Stromerzeugung durch Wasserkraft) prognostizierte, hätte die Kommission nachweisen müssen, inwiefern dieses Gutachten fehlerhaft sei. S. hierzu *ders.*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 78, 82).

1757 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (727).

handenen Hybrid-Kühlturm zur Kreislaufkühlung feststellte.[1758] Davon abgesehen scheint aber auch das OVG Hamburg der Auffassung zu folgen, nach der die Identität des Vorhabens zu wahren ist und lehnt auch alternative Standorte ab. Denn in seiner Urteilsbegründung führte das Gericht aus, dass die alternative Maßnahme des Hybrid-Kühlturms „das Vorhaben als solches nach Ziel, Umfang, Standort und Konzeption im übrigen unberührt" ließe.[1759] Dies ist allerdings deshalb kritisch, da mit dem Ersatz der Durchlaufkühlung durch den Hybrid-Kühlturm durchaus davon ausgegangen werden könnte, dass damit ein selbstständiges Teilziel verloren gegangen ist.[1760] Urteilsbegründung und Maßnahmen passen an dieser Stelle nicht zusammen und wären damit jedenfalls beiden Ansichten offen.

Im Rahmen der mit dem Tagebau verbundenen Grundwasserabsenkung vor dem VG Cottbus wurden keine entsprechenden Alternativen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ermittelt.[1761] Allerdings wurden bei der Begründung des übergeordneten öffentlichen Interesses[1762] etwaige Alternativen geprüft. Danach hieß es, dass auch andere Tagebaue die Rohstoffversorgung mittel- bis langfristig nicht hätten auffangen können, da auch diese irgendwann erschöpft wären und somit ein neuer Tagebau aufgeschlossen werden müsste.[1763] Daran wird deutlich, dass das Vorhandensein von adäquaten Alternativen auch eine Rolle bei der Interessenabwägung spielen kann.

Auch für die Überführung des Kreuzfahrtschiffes von Papenburg zur Nordsee auf der Ems, die hierfür aufgestaut werden musste, waren für das VG Oldenburg[1764] keine anderen Maßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ersichtlich. Zum Beispiel wurde eine zweimalige Aufstauung gegenüber der einmaligen geplanten Aufstauung abgelehnt, weil nicht ausge-

---

1758 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743f.).

1759 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743f.).

1760 So auch *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (346).

1761 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378f.). Ein Verzicht auf die Grundwasserabsenkung wurde nicht diskutiert. Dies wird zum Teil so gedeutet, dass der Braunkohleabbau ohne diese Sümpfungsmaßmahmen nicht in Betracht komme und damit die Identität des Vorhabens bei der Alternativenprüfung zu berücksichtigen sei. S. hierzu *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (84).

1762 S. hierzu Kapitel 5.2.4.1.

1763 *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378).

1764 *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180.

schlossen werden konnte, dass die zweite Aufstauung unter schlechteren Rahmenbedingungen stattfände, die größere nachteilige Auswirkungen auf das Gewässer nach sich ziehen könnten.[1765]

Weitere einzelne Beispiele sind technische Ausführungsvarianten, andere Prozesse, andere Größenordnungen, andere Standorte sowie auch nicht wasserbezogene Alternativen (sofern sie vergleichbar sind), wie bereits erwähnte Windkraft- oder Biomasseanlagen zwecks regenerativer Stromgewinnung und der Ausbau anderer Bundeswasserstraßen oder Verkehrsträger.[1766] Infrage kommen somit alternative Formen der Energiegewinnung, des Verkehrs oder des Hochwasserschutzes.[1767]

Weitere Beispiele für solche Handlungsalternativen finden sich auch in Kapitel 2.3.3.2.2.2 zur Alternativenprüfung im Rahmen des § 30 Satz 1 Nr. 3 WHG.

5.2.3.3 Anforderungen an die Alternativlösung

Die ermittelten Handlungsalternativen müssen wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und mit verhältnismäßigem Aufwand realisierbar sein. Aufgrund des weiten Zielbegriffs, werden diese Anforderungen auch als „entscheidendes Korrektiv" verstanden.[1768]

5.2.3.3.1 Wesentlich geringere Umweltauswirkungen

Eine Handlungsalternative ist insbesondere nur dann heranziehbar, wenn diese mit „wesentlich geringeren nachteiligen" Umweltauswirkungen verbunden wäre. Die Umweltauswirkungen der anderen Maßnahmen müssen daher deutlich weniger nachteilig sein als die des geplanten Vorhabens, um ernsthaft infrage zu kommen.[1769] Das heißt erstens, gleiche nachteilige Aus-

---

[1765] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 54032, 16 (s. Fußnote 1180) sowie Fußnote 1181.

[1766] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15; *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (519f.).

[1767] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 28 Rn. 13. Zustimmend: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 28 Rn. 14. Aufgrund der Überschneidungen zwischen den Vorschriften der § 28 Nr. 2 und § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG, dürfte dies ebenso übertragbar sein.

[1768] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523).

[1769] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (675); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (520); *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743).

wirkungen sind nicht ausreichend und zweitens, bloße Verlagerungen in andere Umweltbereiche sind nicht zulässig.[1770] Geschützt wird mit dieser Vorschrift daher nicht nur das Gewässer, sondern die Umwelt insgesamt.[1771]

Hierfür bejahte das OVG Hamburg die wesentlich geringeren Umweltauswirkungen der Kreislaufkühlung mithilfe eines Hybrid-Kühlturms im Gegensatz zur Durchlaufkühlung. Dazu führte das Gericht aus, dass für den Betrieb des Hybrid-Kühlturms nur 2% des für die Durchlaufkühlung erforderlichen Elbwassers notwendig seien. Auch der für den Betrieb des Hybrid-Kühlturms erforderliche zusätzliche Energiebedarf und zusätzliche Abfallstoffe änderten im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen nichts an der Tatsache, dass es sich um eine mit wesentlich geringeren Auswirkungen verbundene andere Maßnahme handelte.[1772]

5.2.3.3.2 Technische Machbarkeit

Wie bereits erwähnt,[1773] beinhalten die §§ 28 Nr. 2 und 30 Satz 1 Nr. 2 WHG eine ähnliche Vorschrift wie § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG. Einziger Unterschied ist, dass nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG zusätzlich die technische Durchführbarkeit der anderen Maßnahmen gefordert wird, während Handlungsalternativen nach den §§ 28 Nr. 2 und 30 Satz 1 Nr. 2 WHG dieses zusätzliche Kriterium nicht ausdrücklich erfordern. Auch die Wasserrahmenrichtlinie trifft diese Unterscheidung. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass damit etwas Unterschiedliches geregelt werden sollte. Dass andere Maßnahmen stets technisch durchführbar sein müssen, um ernsthaft infrage zu kommen, ist offensichtlich. Eine ausdrückliche Nennung dieses Merkmals wäre nicht erforderlich. Die gefundene Alternativmaßnahme muss daher technisch machbar sein. Fälle, in denen andere Maßnahmen technisch nicht durchführbar sind, weil beispielsweise die Technologie nicht vorhanden ist, führen dazu, dass geplante Vorhaben umzusetzen.

[1770] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523).

[1771] *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523). S. hierzu auch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 16b, wonach die Wertigkeit der verschiedenen Umweltmedien nicht absolut oder vergleichend quantifizierbar sei. Eine ähnliche Vorgabe enthält § 6 Abs. 1 Satz 2 WHG. Für das damit verbundene Ermessen der Wasserbehörde fehle es (abgesehen von den in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogramm formulierten Zielen) an geeigneten Kriterien.

[1772] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743).

[1773] S. hierzu Kapitel 2.3.3.2.2.1.

Würde unabhängig vom eingesetzten Aufwand nach technischen Lösungen gesucht, werden diese wahrscheinlich auch gefunden.[1774] Allerdings wären diese Aufwendungen gegebenenfalls im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse zu berücksichtigen, sodass der Nutzen, den die technisch machbare Lösung mit sich bringen würde, die Kosten überwiegen müsste.[1775]

Im Fall des Kraftwerks Moorburg stellte das OVG Hamburg[1776] die technische Durchführbarkeit fest, da der Hybrid-Kühlturm bereits genehmigt und errichtet wurde.

5.2.3.3.3 Finanzielle Machbarkeit der Alternativlösung

Kommt eine Handlungsalternative infrage, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt hätte und technisch durchführbar ist, muss diese noch unverhältnismäßig aufwendig sein, damit das geplante Vorhaben mit seinen Auswirkungen auf das Gewässer zum einen so nicht erforderlich und zum anderen damit eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht notwendig ist.

An dieser Stelle handelt es sich nicht um einen unverhältnismäßig hohen Aufwand der Zielerreichung, sondern der Alternativlösung. Bezugspunkt des unverhältnismäßig hohen Aufwands stellt daher die jeweilige Handlungsalternative dar. Dabei ist zu beachten, dass es sich nicht allein um einen einfachen Kostenvergleich zwischen dem geplanten Vorhaben und der Alternative handeln darf, da die mit der Alternativlösung verbundenen Nutzenvorteile so außer Acht blieben. Insofern müssen zwei verschiedene Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt und deren Ergebnisse miteinander verglichen werden. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.3.2.2.2 bezüglich der Anforderungen an die Alternativlösung im Rahmen des § 30 Satz 1 Nr. 2 WHG verwiesen. Auch hier wird es immer auf eine Einzelfallentscheidung ankommen.

Kann das mit dem geplanten Vorhaben verfolgte Ziel auch durch andere Maßnahmen erreicht werden, die nicht nur wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hätten und technisch durchführbar, sondern auch mit einem verhältnismäßig hohen Aufwand (gegenüber der geplanten Alternative und bewertet mithilfe von Kosten-Nutzen-Analysen) verbunden

---

1774 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 12.
1775 *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 12.
1776 *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743).

wären, ist das geplante Vorhaben nicht erforderlich. Umzusetzen ist daher die andere Maßnahme und sind bestenfalls mithilfe ergänzender Maßnahmen die Bewirtschaftungsziele bis zum 22.12.2021 oder 22.12.2027 zu erreichen.[1777]

Im Fall des Kraftwerks Moorburg stellte das OVG Hamburg[1778] fest, dass zusätzlicher Energieaufwand des Hybrid-Kühlturms die Frage des zumutbaren zusätzlichen Aufwands betreffe, jedoch nicht die Eignung der Handlungsalternative selbst. Sofern die Alternativmaßnahme mit höheren Kosten als das geplante Vorhaben verbunden sei, dürfe das geplante Vorhaben und damit eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nur dann genehmigt werden, wenn der erhöhte Aufwand im Verhältnis zu dem damit erzielten Nutzen für die Umwelt unverhältnismäßig sei. Unverhältnismäßig wäre die Alternativlösung nur dann, wenn das Kraftwerk insgesamt nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnte. Die Kosten für den Bau des Hybrid-Kühlturms blieben dabei unberücksichtigt, da dieser ohnehin in Ergänzung der Durchlaufkühlung errichtet wurde.[1779]

5.2.4 Abwägungserfordernis zwischen dem Bewirtschaftungsziel und höheren Interessen oder Nutzen

Ist ein Vorhaben geplant, für das alle Minderungsmaßnahmen ergriffen wurden und für das es keine Handlungsalternative gibt, müssen nach Nr. 4 der Vorschrift die Gründe für das Vorhaben entweder von übergeordnetem öffentlichen Interesse sein oder dessen Nutzen das Erreichen der Bewirtschaftungsziele überwiegen. Der mit dem Vorhaben verbundene Nutzen kann in Gründen für die Sicherheit und Gesundheit des Menschen oder die nachhaltige Entwicklung bestehen. Der Nutzen der Zielerreichung besteht demgegenüber für die Umwelt und die Allgemeinheit. Die Vorschrift enthält damit drei mögliche Abwägungskonstellationen. Entweder ist das geplante Vorhaben von übergeordnetem öffentlichen Interesse oder eine der beiden Abwägungsentscheidungen der verschiedenen Nutzen (Gesundheit und Sicherheit des Menschen oder nachhaltige Entwicklung auf der einen Seite gegenüber dem Nutzen der Zielerreichung für Umwelt und Allgemeinheit auf der anderen Seite) ergibt ein Überwiegen zugunsten des Vor-

[1777] S. auch Fußnote 548.

[1778] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (727 ff.).

[1779] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743f.).

habens. Fällt keine der Abwägungskonstellationen zugunsten des Vorhabens aus, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG unzulässig. Dies ist in Prüfungsschritt 3c des Ablaufschemas zur Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II dargestellt.

Die verschiedenen Abwägungskonstellationen müssen nicht kumulativ für das Vorhaben oder die Zielerreichung vorliegen.[1780] Ein positives Ergebnis zwischen den Bewirtschaftungszielen und übergeordneten Interessen oder größerem Nutzen zugunsten einer Seite ist bereits ausreichend. Mit anderen Worten, es wäre zwar ein alternatives Vorliegen der Nutzen oder Interessen bereits ausreichend, dennoch sind auch mehrere Interessen oder Nutzen nebeneinander möglich.[1781] In der Praxis ist die Begründung eines übergeordneten öffentlichen Interesses von größerer Bedeutung, weil die Voraussetzung eines größeren Nutzens schwieriger zu ermitteln und aufgrund der zusätzlichen Anforderungen enger auszulegen und zudem nicht unstrittig ist.[1782]

Sofern sich das geplante Vorhaben schon bis hierhin gegenüber einer Alternativmaßnahme nach Nr. 3 durchsetzen musste, können die entsprechenden Daten auch hierfür genutzt werden.

Ziel dieses Kapitels ist, die Voraussetzung des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG näher zu untersuchen und die verschiedenen Interessen- und Nutzenabwägungen zu erläutern. Dabei wird auf mögliche Überschneidungen zwischen den Abwägungskonstellationen hingewiesen und werden zur Klärung offener Fragen zum Beispiel auch Erkenntnisse aus dem Naturschutzrecht herangezogen.

[1780] In Art. 4 Abs. 7 lit. d WRRL wird noch ein „und/oder" zwischen dem übergeordneten öffentlichen Interesse und dem Nutzen genannt. Dies ist so zu deuten, dass jede der Abwägungskonstellationen bereits für ein Ergebnis ausreicht, aber auch mehrere Gründe vorliegen können. Das übergeordnete öffentliche Interesse kann zum Beispiel gerade in Gründen für die Gesundheit und Sicherheit des Menschen liegen.

[1781] Dies zeigt sich auch im Urteil des *EuGH* vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411, Rn. 71 und 74), in dem sowohl ein übergeordnetes Interesse an der Förderung erneuerbarer Energien als auch ein überwiegender Nutzen des Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung bejaht wurde. S. hierzu auch die Kapitel 5.2.4.1 und 5.2.4.3.3.

[1782] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (82); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (122).

5.2.4.1 Übergeordnete öffentliche Interessen

Bevor eine nähere Auseinandersetzung mit der Zulässigkeitsvoraussetzung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 1. Alt. WHG erfolgen kann, muss geklärt werden, was unter der im Gesetzestext verwendeten Formulierung des „übergeordneten" öffentlichen Interesses zu verstehen ist.

Die englische Bezeichnung des „overriding public interest" meint nicht mehr als „überwiegend".[1783] Auch der Erwägungsgrund 32 der Wasserrahmenrichtlinie verwendet den Begriff des „überwiegenden" öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit den Ausnahmebestimmungen. „Übergeordnete" Interessen müssen folglich keiner höheren Kategorie angehören,[1784] sondern sind mit „überwiegenden" öffentlichen Interessen gleichzusetzen. Daher werden diese Begriffe im Folgenden auch synonym verwendet.

Ausschlaggebend ist, dass das mit der Veränderung verbundene Interesse und die damit einhergehenden nachteiligen Auswirkungen auf die Gewässer gegenüber dem Interesse an der Erreichung der Bewirtschaftungsziele schwerer wiegen muss, um als übergeordnetes Interesse zu gelten.[1785] Neben einem übergeordneten oder überwiegenden Interesse muss es sich auch um ein entsprechend langfristiges Interesse handeln.[1786] Diese Anforderungen dürften allerdings Hand in Hand gehen, da davon auszugehen ist, dass erst ein entsprechend langfristiges Interesse die Erreichung der Bewirtschaftungsziele überwiegen kann.[1787] Kurzfristige Interessen werden grundsätzlich nicht ausreichen, um von so einem Gewicht zu sein, dass die langfristigen Bewirtschaftungsziele hinter diese zurücktreten.[1788] Ob ein überwiegendes Interesse vorliegt, muss die Behörde mithilfe des maßgebenden Ermittlungs-, Bewertungs- und Entscheidungsvorgangs beurteilen.[1789] Dabei darf es sich um kein Abwägungsausfall handeln, sodass eine Abwägung

---

[1783] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (674).

[1784] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (674). Zustimmend: *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (594). Kritisch hierzu, aber dennoch zustimmend: *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 33 ff.

[1785] *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523); *ders.*, ZUR 2013, 343 (346).

[1786] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 48.

[1787] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 48.

[1788] *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 48.

[1789] *Knopp*, WuA 2005, 27 (29).

überhaupt stattfinden muss.[1790] Des Weiteren darf kein Abwägungsdefizit vorliegen, sodass alle Belange einbezogen werden müssen und sind Abwägungsfehleinschätzungen zu vermeiden, wonach die Bedeutung der jeweiligen Belange anerkannt und deren objektive Gewichtung erfolgen muss.[1791]

Der Begriff des „öffentlichen Interesses" wird im Wasserhaushaltsgesetz häufiger verwendet und ist nach h.M. mit dem „Wohl der Allgemeinheit" wie schon in § 3 Nr. 10 und § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG gleichzusetzen.[1792] Danach betrifft das öffentliche Interesse alle Belange, „deren Wahrnehmung im Einzelfall für das Gemeinwesen wichtiger sind als die Erreichung oder die Einhaltung der betreffenden Bewirtschaftungsziele".[1793] Da von einer hohen Bedeutung der Bewirtschaftungsziele auszugehen ist, sind diese Anforderungen auch an ein übergeordnetes öffentliches Interesse zu stellen.[1794]

Öffentliche Interessen können wasserwirtschaftlicher, sozialer und wirtschaftlicher Art sein. Dementsprechend zählen hierzu eben nicht nur die wasserwirtschaftlichen Belange (zum Beispiel die [Trink-]Wasserversorgung, die wiederum neue Veränderungen der hydromorphologischen Gewässereigenschaften durch Aufstauvorgänge bedingen kann, die Abwasserbeseitigung, der Hochwasserschutz durch Bau und Verstärkung von Deichen), sondern sind auch andere Interessen der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.[1795] Hierunter fällt neben der Energieversorgung[1796] auch die

---

[1790] *Knopp*, WuA 2005, 27 (29).

[1791] *Knopp*, WuA 2005, 27 (29).

[1792] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377); *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743); *Knopp*, ZUR 2001, 368 (374); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (83); *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13; *Ginzky*, NuR 2005, 691 (694); *ders.*, ZUR 2005, 515 (523); *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 33. Kritisch hierzu s. *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394); *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 30.

[1793] *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13.

[1794] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213). Zustimmend: *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 2, § 31 Rn. 33; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 23; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13.

[1795] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 34; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 30 Rn. 2, § 31 Rn. 33.

Netzstabilität.[1797] Auch die Belange des Verkehrs oder die Sicherstellung der Transportmöglichkeiten mit deren verkehrswirtschaftlichen Vorteilen und den damit verbundenen Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen der Bundeswasserstraßen sind solche der Daseinsvorsorge.[1798]

Des Weiteren kommen auch gewerbliche Belange von nicht unerheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung infrage.[1799] Solche gewerblichen Interessen von erheblicher Bedeutung sind zum Beispiel bei der Schiffbarmachung eines Flusses anzunehmen, wenn damit neue Märkte erschlossen, regionalwirtschaftliches Wachstum unterstützt, Transportmöglichkeiten erhalten und bestehende Arbeitsplätze gesichert werden.[1800] Das allgemeine Interesse, durch Wirtschaftsförderungen die Schaffung von Arbeitsplätzen herbeizuführen, wird hierfür allerdings als unzureichend erachtet.[1801]

Für die Einbeziehung sozialer und wirtschaftlicher Belange in das überwiegende öffentliche Interesse neben denen der Wasserwirtschaft, spricht vor allem die geläufige Vorgehensweise im Naturschutzrecht. Da es sich bei § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG um eine nationale Umsetzung von Unionsrecht

---

[1796] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743), das anerkannte, dass das Kraftwerk Moorburg als Grundlast-Kraftwerk eine wichtige Rolle für die Energieversorgung und insbesondere für die Integration diverser Lieferanten erneuerbarer Energien spiele. S. auch *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377), das darauf hinwies, dass es sich bei der Energieversorgung eines Staates um eine öffentliche Aufgabe größter Bedeutung handelt. S. hierzu auch nachfolgendes Kapitel 5.2.4.2.

[1797] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – E 11/08, NuR 2013, 727 (743). S. hierzu auch Kapitel 5.2.4.2.

[1798] *Ginzky*, NuR 2005, 691 (694); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 34.

[1799] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 23. Zustimmend: *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 10.

[1800] *Ginzky*, NuR 2005, 691 (694). Ähnlich auch *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13, der ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Errichtung und dem Betrieb eines Binnenhafens nennt, sofern dieser für die regionale Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur von besonderer Bedeutung ist. Ähnlich auch *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 23. Ebenfalls begründete das VG Oldenburg, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, BeckRS 2014, 16, 10f. (s. Fußnote 1180), im Rahmen des überwiegenden öffentlichen Interesses die überragende Bedeutung der Meyer-Werft für den regionalen Arbeitsmarkt. S. hierzu auch Fußnote 1181.

[1801] *VG Düsseldorf*, Urteil vom 3.8.2011 – 10 K 473/09, NVwZ-RR 2011, 938 (939) zur Vorgängerregelung des § 25d Abs. 3 WHG a.F.

handelt, können die Ausführungen der Europäischen Kommission zum „überwiegenden öffentlichen Interesse“ für Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) herangezogen werden.[1802] Warum dies nicht gleichfalls für die Anforderungen an die Alternativenprüfung in § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG und § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG gilt, wurde bereits ausführlich in Kapitel 5.2.3.1 dargestellt. Die nachfolgenden Ausführungen zur entsprechenden Vergleichbarkeit der beiden Vorschriften beziehen sich daher nur auf das überwiegende öffentliche Interesse.

Gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG erfordern Pläne und Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Natura 2000-Gebietes in Verbindung stehen oder dafür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Eine Zustimmung wird nur dann erteilt, wenn das Gebiet nicht beeinträchtigt wird und gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört wurde. Bei negativem Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zur Umsetzung der beanstandeten Pläne und Projekte unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Auch die Europäische Kommission weist auf die Ähnlichkeit bezüglich des überwiegenden öffentlichen Interesses der Ausnahmevorschriften des § 34 BNatSchG und § 31 Abs. 2 WHG hin.[1803] Schon bei Prüfung des § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG werden bezüglich der Ermittlung des überwiegenden öffentlichen Interesses Gründe sozialer oder wirtschaftlicher Art mitberück-

---

[1802] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13f.; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27f.; *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (594). Kritisch hierzu s. *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 35. S. auch *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2010, 115 (123 m.w.N.), die zutreffend darauf hinweisen, dass es sich entgegen dem Naturschutzrecht um keine „zwingenden“ Gründe des Allgmeinwohls handelt und daher wirtschafltiche und soziale Effekte nicht Hauptzweck des Vorhabens sein müssten, um ein übergeordnetes öffentliches Interesse zu begründen. Dies führt allerdings dazu, dass ein übergeordnetes Interesse vergleichsweise einfach herbeizuführen ist.

[1803] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26. Dementsprechend zieht auch die CIS-Gruppe die Ausführungen der Arbeiten zum Naturschutzrecht zur Interpretation eines übergeordneten öffentlichen Interesses nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG heran. S. hierzu *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 13f.; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 27.

sichtigt.[1804] Daneben spricht auch der Hinweis auf die „nachhaltige Entwicklung“ in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG für eine solche Auffassung. Diese schließt wirtschaftliche und soziale Aspekte ein. Auch in anderen europäischen Rechtstexten wird die „nachhaltige Entwicklung“ als eine integrale Betrachtung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklung im (Nutzungs-)Interesse nachfolgender Generationen verstanden.[1805] Ein öffentliches Interesse kann somit auch für die wasserrechtliche Ausnahmevorschrift nicht ausschließlich aus wasserwirtschaftlichen Belangen bestehen.

Zusammenfassend kann auf die dargestellten und übertragbaren Ausführungen zu § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG verwiesen werden, sodass „es angemessen [ist], davon auszugehen, dass sich die ‚zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art‘ auf solche Situationen beziehen, in denen sich in Aussicht genommene Pläne [oder] Projekte als unerläßlich erweisen“. Dies wird für drei Fälle angenommen: Erstens, im Rahmen von Handlungen oder Politiken, die auf den Schutz von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt abzielen. Zweitens, bei grundlegenden Politiken für Staat und Gesellschaft sowie drittens, zur Durchführung wirtschaftlicher und sozialer Tätigkeiten im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Leistungen.[1806]

Es wird deutlich, dass es auch hier stets auf eine Einzelfallentscheidung der Behörde ankommt.[1807] Hierfür ist es aber nicht bereits ausreichend, dass ein Projekt im Einzelfall der Daseinsvorsorge dient, sondern, dass das damit verbundene öffentliche Interesse überwiegend oder eben übergeordnet sein muss.[1808] Ein Beispiel wäre auch hier wiederum die Wasserkraftnutzung mit der damit verbundenen Errichtung einer Wasserkraftanlage. Der Bau großer und leistungsfähiger Anlagen dürfte regelmäßig in einem übergeordneten

---

[1804] Vertiefend hierzu s. *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 47f.; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 8 ff.; *Spieth/Appel*, NuR 2009, 669 (671f.); *Füßer/Lau*, NuR 2012, 448 (450 ff.). S. auch Fußnote 1803.

[1805] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (674).

[1806] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 48; *Europäische Kommission* (Hrsg.), Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2001, 11.

[1807] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (214); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523); *ders.*, ZUR 2013, 343 (346). Zustimmend: *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 23; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15.

[1808] *Ginzky*, ZUR 2013, 343 (346).

öffentlichen Interesse aus Gründen der Daseinsvorsorge liegen.[1809] Diese Wasserkraftanlagen sind damit durchaus im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zulässig. Anders verhält es sich jedoch bei kleineren und kleinsten Kraftwerken, die oftmals nur im Zusammenhang mit Subventionierungen nach § 40 EEG 2014[1810] errichtet und betrieben werden können.[1811] Ob diese Art Anlagen zur Daseinsvorsorge beitragen, ist fraglich.[1812]

Im Hinblick auf eine solche Einzelfallentscheidung räumte der EuGH mit Urteil[1813] vom 4.5.2016 den Behörden ein „gewisses Ermessen" zur Beurteilung eines übergeordneten öffentlichen Interesses an einem konkreten Vorhaben ein.[1814] In diesem Fall habe die Behörde bezüglich des Baus eines Wasserkraftwerks an der ökologisch sehr guten Schwarzen Sulm zutreffend ein übergeordnetes öffentliches Interesse angenommen.[1815] Den Beurteilungsspielraum der Behörde begründete der EuGH einerseits mit dem mit einer Rahmenrichtline verbundenen Zweck. Danach ziele der mit der Richtlinie verbundene Handlungsrahmen auf grundlegende Prinzipien und Strukturen ab, die den Schutz und nachhaltigen Gebrauch von Wasser koordinieren sowie integrieren sollen und langfristig durch mitgliedstaatliche Maßnahmen weiterzuentwickeln[1816] Insofern sei einem solchen Handlungsrahmen eben keine vollständige Harmonisierung immanent.[1817]

Andererseits verwies das Gericht auf Art. 194 AEUV und eine hohe Priorität der Förderung erneuerbarer Energiequellen für die Europäische Union.[1818] Nach Art. 194 Abs. 1 AEUV verfolgt die Energiepolitik der Union im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwen-

---

[1809] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (214); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15.

[1810] Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien vom 21.7.2014 (BGBl. I, 1066), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 10 des Gesetzes vom 21.12.2015 (BGBl. I, 2498) geändert worden ist (Erneuerbare-Energien-Gesetz).

[1811] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (214); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15.

[1812] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (214); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15.

[1813] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (407 ff.).

[1814] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 70).

[1815] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 69, 71).

[1816] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 70).

[1817] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 70).

[1818] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 72f.).

digkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt unterschiedliche Zielsetzungen. Diese umfassen gemäß Abs. 1 lit. a bis d neben der Sicherstellung eines funktionierenden Energiemarkts, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit, die Förderung der Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen, auch die Förderung der Interkonnektion der Energienetze. Insofern sei der Bau des Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm gerechtfertigt, da so der Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung, die Sicherheit und Diversifizierung der Energieversorgung gefördert sowie die Erreichung der Zielsetzungen des Kyoto-Protokolls beschleunigt würden.[1819] Dass diese Vorschrift jedoch nicht stets ein übergeordnetes öffentliches Interesse an erneuerbaren Energien begründet, zeigt sich im nächsten Kapitel. Insofern wird auch hier immer eine Einzelfallentscheidung notwendig sein. Zu erwähnen ist bereits an dieser Stelle, dass der pauschale Verweis auf die Förderung erneuerbarer Energiequellen nicht ausreichend ist.[1820]

Hinzu kommt, dass der EuGH seine Auffassung mit einem zusätzlichen Verweis auf einen überwiegenden Nutzen für die nachhaltige Entwicklung des konkreten Vorhabens flankiert. Eine Unterscheidung ist nicht immer trennscharf möglich. Vielmehr wird das übergeordnete öffentliche Interesse mit dem Nutzen für eine nachhaltige Entwicklung auf Vorhabenebene konkretisiert.[1821] Hierzu und zur Problematik, ob Wasserkraftanlagen nicht schon aus Gründen des überwiegenden Nutzens für die nachhaltige Entwicklung eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG darstellen, wird auf Kapitel 5.2.4.3.3 verwiesen.

Anhaltspunkte für ein überwiegendes öffentliches Interesse können insbesondere die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 83 Abs. 4 WHG und § 85 WHG bei der Abwägungsentscheidung geben.[1822]

[1819] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2014, 407 (411, Rn. 73).

[1820] Dies bemängelte die Kommission. Allerdings war der EuGH im vorliegenden Sachverhalt anderer Auffassung und sei das übergeordnete öffentliche Interesse nicht bloß abstrakt, sondern die Ausnahmebegründung auf eine detaillierte und spezifische wissenschaftlich Prüfung des konkreten Vorhabens gestützt. S. hierzu *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 80) sowie Kapitel 5.2.4.3.3.

[1821] S. auch Fußnote 1855.

[1822] S. hierzu Kapitel 2.5.1 und 2.5.2.

5.2.4.2 Exkurs: Energieversorgung durch Braunkohlenutzung

Ausgehend von einem öffentlichen Interesse, das neben wasserwirtschaftlichen Belangen auch solche der Energieversorgung berücksichtigt, ist weiterhin fraglich, ob trotz der schrittweisen Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien überhaupt ein öffentliches Interesse an einer weiteren Verstromung von Kohle, dem damit verbundenen Abbau, oder am Neubau von Kohlekraftwerken bestehen kann.[1823] Fälle in denen es zu einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder zu einer Änderung des Grundwasserstands kommt, könnten deshalb an einer Inanspruchnahme des § 31 Abs. 2 WHG scheitern, da das mit dem Vorhaben verfolgte Ziel (Energieversorgung) nicht mit anderen Energieträgern als jenen der erneuerbaren Energien verfolgt werden dürfte.[1824] Dieser Umstand soll im Folgenden für Fälle der Braunkohlenutzung[1825] untersucht werden.

Das VG Cottbus[1826] stellte in seinem Urteil vom 23.10.2012 zutreffend fest, dass auch in Zeiten der Energiewende ein überwiegendes öffentliches Interesse an nicht nur erneuerbaren Energieträgern besteht. Dieser Ansicht hat sich auch das OVG Hamburg[1827] mit Urteil vom 18.1.2013 angeschlossen. Die Sicherstellung der Energieversorgung eines Staates stellt eine öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung dar, weil die Energieversorgung, als Bestandteil der Daseinsvorsorge, eine für den Einzelnen notwendige Leistung ist.[1828] Ein übergeordnetes öffentliches Interesse beinhaltet auch die Sicherung der Energieversorgung durch den Abbau heimischer Rohstoffe wie Braunkohle.[1829]

Auch innerhalb anderer Entscheidungen der Rechtsprechung ist trotz des hohen Grundwasserschutzes eine Einschränkung des Grundwasservor-

---

[1823] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (83).

[1824] S. hierzu auch *Laskowski*, ZUR 2015, 542 (545f.), die auf die Auswirkungen des Urteils des EuGH vom 1.7.2015 (s. Kapitel 3.5) hinweist.

[1825] Die nachfolgenden Ausführungen sind nicht im Zusammenhang mit der Diskussion um die Phasing-Out-Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu sehen. Siehe dazu Fußnoten 251 und 255.

[1826] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377f.). Zustimmend: *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (83); *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (394).

[1827] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2012 – 5 E 11/08, NuR 2013, 727 (743).

[1828] *OVG Brandenburg*, Beschluss vom 28.9.2000 – 4 B 130/00, ZfB 2000, 297 (305f.).

[1829] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (377f.); *Reinhardt*, ZUR 2006, 464 (467); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (119).

kommens im Einzugsbereich von Gewerbegebieten oder Bergbaubetrieben seit langem anerkannt.[1830] Außerdem stellt die Energieversorgung ein europäisches Interesse höchsten Ranges dar, denn mithilfe einer gesicherten Rohstoffversorgung werden die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Volkswirtschaft sowie vor allem eine Existenzgrundlage aller gewährleistet.[1831] Dieser Grundsatz bleibt auch in Zeiten der Liberalisierung der Strommärkte bestehen.[1832]

In § 82 Abs. 6 Satz 2 WHG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL ist zudem ausdrücklich vorgesehen, dass es zu Schadstoffeinträgen in das Grundwasser im Zusammenhang mit dem Bergbau kommen darf. Auch in § 79 BBergG[1833] hat der Gesetzgeber die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen sowie den sinnvollen und planmäßigen Abbau der Lagerstätte als gemeinwohldienlich hervorgehoben. Des Weiteren bekräftigt der Zweck gemäß § 1 Nr. 1 BBergG, nach dem zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes bei einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden zu ordnen und zu fördern ist, eine solche Ansicht. Die Braunkohlenutzung ist nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch vor dem Hintergrund des Atomausstiegs zur Regulierung von Engpässen in den Winterhalbjahren erforderlich.[1834] Daneben wird der Einsatz konventioneller Kraftwerke zur Gewährleistung der Netzstabilität und Schwankungen in der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien von der Bundesregierung als notwendig erachtet.[1835]

[1830] *OVG Saarlouis*, Entscheidung vom 22.4.1993 – 8 N 3/92, NVwZ 1994, 1029 (1031); *VGH Mannheim*, Entscheidung vom 24.3.1986 – 5 S 2831/84, NVwZ 1987, 241 (242f.) m.w.N.

[1831] *BVerwG*, Urteil vom 14.12.1990 – 7 C 5/90, NVwZ 1991, 987 (989). S. auch *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2010 – 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378) m.w.N.

[1832] *OVG Brandenburg*, Beschluss vom 28.9.2000 – 4 B 130/00, ZfB 2000, 297 (305f.).

[1833] Bundesberggesetz vom 13.8.1980 (BGBl. I, 1310), das zuletzt durch Art. 303 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, 1474) geändert worden ist.

[1834] *Bundesregierung* (Hrsg.), Themen, Energiekonzept, Maßnahmen im Überblick, Kraftwerke, abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Statische Seiten/Breg/Energiekonzept/0-Buehne/ma%C3%9Fnahmen-im-ueberblick.html?nn =392516#doc133618bodyText6, Stand: 27.8.2013 (Abruf am: 13.4.2016).

[1835] *Bundesregierung* (Hrsg.), Themen, Energiekonzept, Maßnahmen im Überblick, Kraftwerke, s. Fußnote 1834 (Abruf am: 13.4.2016). Siehe hierzu auch *BMWi* (Hrsg.), Energiekonzept, 2010, 16.

Auch die Europäische Kommission betrachtet erneuerbare Energiequellen zwar als potenziell wichtigste einheimische Energiequelle der Europäischen Union, weist aber zugleich auf Kohle als wichtigen Bestandteil der Energieversorgung Europas hin und deren bedeutende Rolle bei der Stromerzeugung.[1836] Die Verstromung einheimischer Kohle wird damit auch nach der Energiewende sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene befürwortet und nicht von vornherein abgelehnt.[1837]

Dennoch weist das VG Cottbus[1838] klarstellend darauf hin, dass einer solchen Auffassung im Einzelfall nicht gefolgt werden müsse. Für welchen Energiemix bestimmter Energieträger sich ein Gemeinwesen entscheidet, hinge von der Bewertung einer Vielzahl von Umständen ab, wie den damit verbundenen Umweltrisiken, und grundsätzlich vom politischen Willen, einzelne Energieträger zu fördern oder zurückzudrängen.[1839] Eine pauschale Ablehnung einer Energieversorgung, die den Abbau und die Verstromung von Kohle mit sich bringt, ist allerdings nicht vorzunehmen. Daher ist es durchaus denkbar, zum Beispiel eine Grundwasserabsenkung durchzuführen, um so den Braunkohleabbau fortzusetzen.

Dieser Auffassung wird allerdings entgegengehalten, dass die Energiegewinnung mithilfe von konventionellen, klima- und gesundheitsschädigenden, quecksilberemittierenden Kohlekraftwerken gegen die Anforderungen des Art. 194 AEUV verstoße. Nach Art. 194 AEUV müsse die Energiepolitik in der Europäischen Union solidarisch zwischen den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt erfolgen. Auch eine sichere und preisgünstige Energieversorgung einzelner Mitgliedstaaten müsse die Notwendigkeit des Umweltschutzes beachten. Außerdem sei der unionsrechtliche Kontext zu berück-

---

[1836] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen der zweiten Überprüfung der Energiestrategie, EU-Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und -solidarität, KOM(2008) 781 endgültig vom 13.11.2008, 16f.

[1837] Siehe hierzu auch *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391. Eine andere Ansicht vertritt *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 27 ff., die eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG aber insbesondere aufgrund nationaler Interessen verneint. Die Berücksichtigung gemeinschaftlicher Interessen ist insofern relevant, als es auch hier nicht auf das rein nationale Interesse ankommen kann. Dies ist auch im Rahmen der Nutzenabwägung für die nachhaltige Entwicklung in Kapitel 5.2.4.3.3 der Fall.

[1838] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378).

[1839] *VG Cottbus*, Urteil vom 23.10.2012 – 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378).

sichtigen, nach dem ein nationales überwiegendes öffentliches Interesse die übrige Union nicht gefährden oder schädigen dürfe. Die durch Kohlekraftwerke hervorgerufene Schädigung der Umweltmedien Luft und Wasser, die nationale, unionsweite und internationale Auswirkungen nach sich ziehe, könne kein öffentliches Interesse an der Braunkohlegewinnung zulassen.[1840]

Diese Ansicht verkennt allerdings die in Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV erklärten prioritären Ziele der Energiepolitik, auch die Energieversorgungssicherheit in der Europäischen Union zu gewährleisten.[1841] Daneben stellt Art. 194 Abs. 2 Satz 2 AEUV klar, dass auch diese neue Kompetenznorm das Recht der Mitgliedstaaten, zwischen verschiedenen Energiequellen zu wählen und die allgemeine Struktur der Energieversorgung zu bestimmen, unangetastet lassen soll. Des Weiteren ist diese Vorschrift vor dem bereits oben dargestellten Hintergrund zu sehen, wonach auch die Europäische Kommission auf die Verstromung einheimischer Kohle setzt. Aus unionsrechtlicher Sicht kann daher nicht geschlussfolgert werden, es bestünde kein öffentliches Interesse an der weiteren Verstromung von Kohle.[1842]

Trotz dieser weniger restriktiven Auffassung bleibt stets für den Einzelfall fraglich, ob dieses öffentliche Interesse mit den damit einhergehenden Gewässerbeeinträchtigungen gegenüber den Bewirtschaftungszielen überwiegen kann. Daher sind die verschiedenen Interessen des § 31 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 WHG stets einzelfallbezogen zu bewerten.[1843]

5.2.4.3 Abwägung unterschiedlicher Nutzen

Neben einem übergeordneten öffentlichen Interesse an dem Vorhaben gegenüber der Erreichung der Bewirtschaftungsziele kann ein Vorhaben auch aufgrund eines größeren Nutzens ausnahmsweise genehmigt werden. Hierzu ist zwischen verschiedenen möglichen Nutzen zu unterscheiden. Der Nutzen der neuen Veränderung kann für die Gesundheit und Sicherheit des Menschen oder die nachhaltige Entwicklung bestehen. Ist dieser jedoch geringer als der Nutzen, der mit den Bewirtschaftungszielen für die Umwelt und die Allgemeinheit verbunden ist, ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2

[1840] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Laskowski*, Rechtsgutachten „Welzow-Süd", in: *Greenpeace e.V.* (Hrsg.), 2012, 26 ff.

[1841] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (83).

[1842] *Faßbender*, EurUP 2013, 70 (83).

[1843] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Gellermann*, DVBl. 2007, 1517 (1523f.); *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (122).

WHG nicht zulässig. Insofern wird die erste Alternative der Vorschrift (das übergeordnete öffentliche Interesse an der Vorhabenumsetzung) im Sinne eines größeren Nutzens für das Vorhaben spezifiziert und es kommt zu Überschneidungen.[1844] Dies wurde auch im Hinblick auf das Urteil[1845] des EuGH vom 4.5.2016 deutlich, das bereits in Kapitel 5.2.4.1 im Rahmen eines übergeordneten öffentlichen Interesses dargestellt wurde und auf das auch im Rahmen eines Nutzens für die nachhaltige Entwicklung in Kapitel 5.2.4.3.3 eingegangen wird. Insofern ist zu erwarten, dass die Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses in der Praxis wohl mit der Anerkennung eines größeren Nutzens des konkreten Vorhabens für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung verbunden sein wird. Im Rahmen eines größeren Nutzens für die Gesundheit und Sicherheit des Menschen sowie die nachhaltige Entwicklung kommen auch erstmals private Interessen in Betracht.[1846]

Im Rahmen dieser Abwägungsentscheidung kommt es wiederum auf das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse an.[1847] An dieser Stelle wird nicht wie in Nr. 3 das Vorhaben mit einer Alternativmaßnahme verglichen, sondern der mit der neuen Veränderung verbundene Nutzen mit dem der Zielerreichung. Hierzu sind die Kosten und Nutzen der Zielerreichung und des Vorhabens zu ermitteln und anschließend zu vergleichen. Im Ergebnis muss auch hier ein Nutzen den anderen überwiegen oder – nach dem Gesetzeswortlaut – „größer" sein. Ein gleichwertiger Nutzen ist nicht ausreichend.[1848] Sofern das Vorhaben der UVP unterfällt, können die Ergebnisse aus dieser Prüfung genutzt werden.[1849]

In den nachfolgenden Kapiteln soll daher geklärt werden, um welche abzuwägenden Nutzen es sich handelt, was genau darunter zu verstehen und wie dieser zu ermitteln ist. Des Weiteren soll deutlich werden, welche Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Voraussetzungen bestehen und ob diese noch weitergehendem Klärungsbedarf unterliegen.

1844 *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (674).

1845 *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (407 ff.).

1846 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523).

1847 S. hierzu Kapitel 2.3.2.2.2.3.

1848 *Ginzky*, ZUR 2005, 515 (523).

1849 Auch hier zeigt sich wiederum der Vorteil eines gemeinsamen Vorgehens, s. hierzu auch Kapitel 7.1. Darauf verweisen auch schon *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10; *dies.* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16.

5.2.4.3.1 Nutzen der Zielerreichung ohne die neue Veränderung

Im Rahmen dieser Vorgaben sind die unterschiedlichen Nutzen abzuwägen. Um eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG in Anspruch zu nehmen, muss der Nutzen, der mit der Erreichung der Bewirtschaftungsziele verbunden ist, geringer sein als der des Vorhabens. Hierzu wird insbesondere der Nutzen für die Allgemeinheit und die Umwelt angesprochen, die ihren Niederschlag vor allem in den Bewirtschaftungszielen finden.

Zum Nutzen der Bewirtschaftungsziele gehören unter anderem der Schutz und die Verbesserung der Biodiversität, der Schutz der menschlichen Gesundheit durch wasserbezogene Leistungen (zum Beispiel Schutz der Trinkwasserressourcen, Getränke- und Lebensmittelproduktion, Baden, Verzehr von Fisch, Muscheln und Meeresfrüchten), geringere Kosten der Wassernutzungen (zum Beispiel aufgrund kosteneffizienter Verbesserungen durch geringere Aufbereitungs- und Sanierungskosten) sowie höhere Kosteneffizienz der Wasserbewirtschaftung (zum Beispiel der Maßnahmen zur Umsetzung und Anwendung anderen Unionsrechts). Daneben können auch die Verbesserung der Lebensqualität durch einen gesteigerten Erholungswert (zum Beispiel für Tourismus) und auch des nicht nutzungsbezogenen Wertes sowie den damit verbundenen nicht marktbezogenen Nutzen auf der Seite einer Zielerreichung aufgeführt werden. Auch die Begrenzung des Klimawandels und die Sicherheit der Wasserversorgung durch die Bewirtschaftungsplanung, die Planung von Wasserangebot und -nachfrage sowie die Vorsorgemaßnahmen für Hochwasser und Dürren zählen zum Nutzen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele. Auf die Herausforderung, qualitativen Nutzen zu quantifizieren, wurde bereits in Kapitel 2.3.2.2.2.3 eingegangen.[1850]

Bezüglich des Nutzens zur Zielerreichung im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG umfasst dieser bei einer Verschlechterung des Zustands durch die neue Veränderung eben die mit der Verschlechterung verbundenen Einnahmeverluste (zum Beispiel die Einbuße an biologischer Vielfalt). Würde der gute Zustand durch die Umsetzung der neuen Veränderung nicht erreicht, sind auch hier auf der Seite des Nutzens der Zielerreichung die damit verbundenen Vorteile aufzuführen. Der Nutzen und die Kosten der Zielerreichung sind sodann mit den Kosten und Nutzen der neuen Veränderung abzuwie-

[1850] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 15f.

gen. Im Rahmen dieser Kosten-Nutzen-Analyse wird allerdings darauf hingewiesen, dass dies nicht bedeutet die jeweiligen Positionen abschließend zu monetarisieren und sodann abzuwägen. Vielmehr sei es bereits ausreichend, eine „passende Mischung aus qualitativen, quantitativen und in einigen Fällen monetären Daten" zu erheben. Danach sei es vom Einzelfall abhängig, „was zur Urteilsbildung erforderlich und was zu erheben verhältnismäßig und durchführbar ist".[1851]

Auf den möglichen Nutzen bezüglich des Vorhabens wird in den nachfolgenden Kapiteln näher eingegangen. Dabei wird deutlich, dass diese regelmäßig auch ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der neuen Veränderung beinhalten. Dies unterstreicht noch einmal die Aussage, dass sich die verschiedenen Abwägungskonstellationen überschneiden.

5.2.4.3.2 Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit und Sicherheit

Der überwiegende oder größere Nutzen des Vorhabens muss nach der 2. Alt. in der Gesundheit und Sicherheit des Menschen bestehen, damit die Erreichung der Bewirtschaftungsziele hinter diesen zurücktreten, um eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zu rechtfertigen. Besonders an dieser Stelle werden Überschneidungen mit § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 1. Alt. WHG bezüglich eines übergeordneten öffentlichen Interesses deutlich.

Hierzu zählen neben dem Schutz vor Überschwemmungen auch die eigentliche Hochwasserbekämpfung durch den Bau oder die Verstärkung von Deichen sowie die Errichtung von Flutsperrwerken.[1852] Des Weiteren kommen auch die Wasserversorgung und Bewässerung von landwirtschaftlichen Flächen sowie Infrastrukturmaßnahmen in Betracht.[1853]

[1851] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 14f.; *dies.* (Hrsg.), Umweltziele der WRRL, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005, 16; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

[1852] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 24; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 34.

[1853] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 11.

5.2.4.3.3 Nutzen der neuen Veränderung für die nachhaltige Entwicklung

In § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 3. Alt. WHG muss der Nutzen der neuen Veränderung für die nachhaltige Entwicklung größer sein, als der Nutzen, der mit der Zielerreichung ohne das Vorhaben erlangt würde. Auch hier handelt es sich um die Konkretisierung von öffentlichen Interessen.[1854] In der Literatur[1855] wird zutreffend kritisiert, dass der Nachhaltigkeitsbegriff an dieser Stelle einen weiten Beurteilungsspielraum eröffne, der einer engen Auslegung von Ausnahmevorschriften widerspreche. Dementsprechend würden neue Veränderungen, die einen Nutzen für die nachhaltige Entwicklung verfolgen, leichter unter diese Voraussetzung subsumiert werden können, sodass der Nutzen der Bewirtschaftungsziele praktisch immer hinter dem Nutzen des Vorhabens zurücktrete. Insofern würde es sich um einen nahezu unkontrollier- und missbrauchbaren Auffangtatbestand handeln.[1856]

Vorab ist zu klären, ob zwischen den in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG genannten „Vorhaben, die der nachhaltigen Entwicklung" nutzen und „nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten" nach Satz 2 in Verbindung mit § 28 Nr. 1 WHG zu unterscheiden ist und was damit grundsätzlich unter diesen Tätigkeiten verstanden werden kann. Hierzu muss auf die Vorgaben des § 28 Nr. 1 WHG zurückgegriffen werden. Die Regelung des § 28 Nr. 1 lit. f WHG erfasst auch „ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen", um unter weiteren Voraussetzungen künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper auszuweisen. Die Formulierung in § 28 Nr. 1 lit. f WHG, wonach also „andere, ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten" in den Katalog künstlicher oder erheblich veränderter Gewässer

---

1854 *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 38.

1855 *Schmalholz*, ZfW 2001, 69 (83f.). Zustimmend: *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 34. S. auch Fußnote 1857.

1856 *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 12; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15 „inhaltsfreie Klausel", „praktisch nicht greifbare Ausnahmebestimmung". Zustimmend: *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 42; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 24; *Kotulla*, WHG, Kommentar, 2011, § 31 Rn. 13 „wohl keine praktisch verwertbare Option"; *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394) „mehr oder weniger beliebige Formel für alle denkbaren irgend wünschenswerten Politikziele".

aufgenommen werden, dient daher als Oberbegriff der in den lit. a bis e genannten Zwecke.[1857]

Das heißt, dass Vorhaben nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG mit einem Nutzen für die nachhaltige Entwicklung regelmäßig solche des § 28 Nr. 1 WHG sein werden.[1858] Denn die in § 28 Nr. 1 lit. a bis e WHG genannten Nutzen sind grundsätzlich mit physischen Veränderungen verbunden.[1859] Dass es sich bei den Vorhaben nach § 31 Abs. 2 WHG um eben diese handelt, wurde bereits in Kapitel 5.2.1 erläutert. In § 28 Nr. 1 WHG wird dies auch daran deutlich, dass explizit eine Änderung der vorgenommenen hydromorphologischen Merkmale genannt wird, um einen guten Zustand zu erreichen. Änderungen der hydromorphologischen Merkmale sind solche des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 WHG. Inhaltlich ist folglich zwischen den Begriffen der „nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten" und „Vorhaben, die der nachhaltigen Entwicklung" nutzen, nicht zu unterscheiden.

Da der Begriff der „Nachhaltigkeit" schon ausgiebig und vielfach in der Literatur[1860] untersucht wurde, soll an dieser Stelle nur auf die Bedeutung desselben im Rahmen der hier einschlägigen Vorschriften eingegangen werden. Der Nachhaltigkeitsbegriff eröffnet dabei nicht nur große Eingrenzungsschwierigkeiten, sondern auch Handlungsspielräume der Behörden. Schon bei der Einstufung von künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern wird deutlich, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nicht nur ökologische Aspekte verfolgt.[1861] Als wichtigste Nutzungen erheblich veränderter Gewässer werden die Schifffahrt, der Hochwasserschutz, die Wasserkraftnutzung, die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischzucht, die Wasserversorgung, aber auch Freizeit und Erholung genannt.[1862] All diese Nutzungen ziehen physische Veränderungen (zum Beispiel die Errichtung und Unterhaltung von Dämmen und Wehren, die Kanalisierung sowie die Gewässerunterhaltung, Baggerung und Entnahme von Festmaterial) und hydromorphologische sowie biologische Auswirkungen (insbesondere die Unter-

[1857] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 39.

[1858] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 42.

[1859] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 47.

[1860] S. hierzu statt aller *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 6 Rn. 6 m.w.N.

[1861] So auch *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 39.

[1862] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 48, Tabelle 1.

brechung der Durchgängigkeit, Veränderung im Flussprofil, Abtrennung von Altarmen und Feuchtgebieten, direkte mechanische Schädigungen der Fauna/Flora) nach sich.[1863] Daneben wird aber auch die Urbanisierung als wichtige Nutzung und damit wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeit aufgeführt.[1864]

Liegt keine spezifizierte nachhaltige Entwicklungstätigkeit vor, dient nicht nur lit. f als weiter Auffangtatbestand („andere, ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten"), sondern ist auch schon lit. a als „Umwelt insgesamt" weit und umfassend auszulegen. Hier wird der Umweltbegriff als „natürliche Umwelt und die vom Menschen geschaffene Umwelt einschließlich Archäologie, kulturelles Erbe, Landschaftsbild und Geomorphologie" verstanden.[1865] Insofern wird der Anwendungsbereich nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten erheblich erweitert und der nicht nur ökologische Zweck deutlich.[1866] All diese Erläuterungen sind damit auch im Rahmen des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 WHG beachtlich.

Einschränkungen des Nachhaltigkeitsbegriffs in dem § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG und § 28 Nr. 1 WHG ergeben sich aus selbigen Vorschriften. In § 28 Nr. 1 WHG muss es sich um signifikante Auswirkungen auf diese nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten handeln, wenn der betroffene Wasserkörper als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden soll. Des Weiteren musste auch in § 28 Nr. 2 WHG eine Alternativenprüfung durchgeführt und dürfen die Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern gemäß Nr. 3 deswegen nicht ausgeschlossen werden. In § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG muss der Nutzen der nachhaltigen Entwicklungstätigkeit überwiegen und zuvor auch die Anforderungen der Nr. 3 (Alternativenprüfung) und Nr. 4 (Minderungsmaßnahmen) erfüllt werden. Zuletzt darf es auch hier vor allem zu keinem Ausschluss der Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern kommen. Die Anwendung von § 31 Abs. 2 WHG ist auch dann unzulässig, wenn die nachhaltige Entwicklungstätigkeit nicht mit sonstigen Umweltschutzvorschriften der Europäischen Union vereinbar ist oder nicht zumindest das

---

[1863] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 48, Tabelle 1.

[1864] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 48, Tabelle 1, Fußnote 20.

[1865] *CIS* (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern, 2003, 57.

[1866] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 41.

gleiche Schutzniveau wie bestehende unionsrechtliche Vorschriften gewährleistet.[1867]

Dessen ungeachtet, wird der negative Aspekt der Nachhaltigkeit insbesondere an nachfolgenden Ausführungen ersichtlich. Auch die CIS-Gruppe hat sich zur Problematik nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten und damit zum Nachhaltigkeitsbegriff geäußert. Dazu könnten Vorhaben nicht mithilfe verschiedener Kriterien oder Vorgehensweisen als solche definiert werden. Vielmehr komme es auf den Einzelfall an sowie den Zeitpunkt, den Maßstab, den beteiligten Akteuren und verfügbaren Informationen, wann ein Vorhaben als nachhaltige Entwicklungstätigkeit zu verstehen sei. Die Verfahrensanforderungen selbst würden sich aus den einschlägigen Vorschriften (zum Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie, UVP-Richtlinie, SUP-Richtlinie und der Aarhus-Richtlinien[1868]) ergeben, die wiederum auf den Grundsätzen des EG-Vertrages beruhen und damit auf dem Verursacher- und Vorsorgeprinzip sowie der Vorbeugung und dem Grundsatz der Beseitigung von Verunreinigungen an der Quelle. Zudem sei sich im Rahmen der Entscheidungsprozesse an den Grundsätzen der guten Regierungsführung zu orientieren und verfügbare Alternativen zu nutzen.[1869]

Weitere Leitprinzipien würden sich aus der erneuerten Strategie der Gemeinschaft für nachhaltige Entwicklung vom 15./16.6.2006 ergeben.[1870] Diese Leitprinzipien umfassen, neben dem Vorsorge- und Verursacherprinzip, die Förderung und den Schutz der Grundrechte, die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen, eine offene und demokratische Gesellschaft, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die Beteiligung der Un-

---

[1867] S. hierzu Kapitel 5.3.

[1868] Hiermit dürften die Umweltinformations- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie gemeint sein, mithin Richtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. EU Nr. L 41 vom 14.2.2003, 26 sowie Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG (s. hierzu auch Fußnote 2029) und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156 vom 25.6.2003, 17.

[1869] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 24f.

[1870] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10.

ternehmen und Sozialpartner, die Kohärenz der Politik und Politikgestaltung, die Integration der Politikfelder sowie die Nutzung der besten verfügbaren Kenntnisse.[1871]

Als eine der zentralen Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung wurde das Ziel der „Erhaltung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen" statuiert, in dem insbesondere eine bessere Bewirtschaftung und Vermeidung der Übernutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen (unter anderem bezüglich Wasser und Artenvielfalt) erreicht werden soll.[1872] Danach sollen Kommission und Mitgliedstaaten auf eine bessere integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen hinwirken.[1873] Andererseits ist aber auch der nachhaltige Verkehr eine solche zentrale Herausforderung, wonach unter anderem der Straßenverkehr möglichst auf den Schienenverkehr und die Binnenwasserstraßen verlegt werden soll.[1874] Damit werden dann auch entsprechende Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen verbunden sein. Gerade die Schifffahrt und Hafenwirtschaft fallen unter solche Veränderungen des § 31 Abs. 2 WHG.

Insofern steht auch im Sinne der Nachhaltigkeit zum Beispiel der nachhaltige Verkehr einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung gegenüber. Dennoch dürfte die Förderung des nationalen Verkehrs oder die der regenerativen Energiegewinnung nicht ausreichen, um den Gewässerschutz pauschal zu verdrängen.[1875] Angesichts unionsweit einheitlicher Auslegung darf es zudem nicht auf allein nationale Entscheidungen (zum Beispiel Ausbau aller vorhandenen Möglichkeiten zur Wasserkraftnutzung, um die regenerative Energiegewinnung maximal zu steigern) ankommen.[1876]

Hinsichtlich der Wasserkraftnutzung ist auf eine weitere Besonderheit und der Wechselbeziehung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes hinzuweisen: Beide Gesetze fördern gemäß ihren Zielbestimmungen (§ 1 Abs. 1 EEG 2014 und § 1 WHG) die nachhaltige Ent-

---

[1871] *Rat der Europäischen Union* (Hrsg.), Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, 27.6.2006, Anlage, 4f.

[1872] *Rat der Europäischen Union* (Hrsg.), Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, 27.6.2006, Anlage, 13.

[1873] *Rat der Europäischen Union* (Hrsg.), Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, 27.6.2006, Anlage, 14.

[1874] *Rat der Europäischen Union* (Hrsg.), Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, 27.6.2006, Anlage, 10.

[1875] S. hierzu auch Fußnote 519.

[1876] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213).

wicklung der Energieversorgung oder nachhaltige Gewässerbewirtschaftung.[1877] Daraus wird deutlich, dass sich hier ebenfalls zwei verschiedene Aspekte nachhaltiger Entwicklung gegenüberstehen und insofern aufheben. Keines der beiden Ziele kann folglich hilfestellend genannt werden, um eine Maßnahme durchzusetzen. Hinzu kommt, dass Ausnahmen im Zweifel eng auszulegen sind und damit der Gewässerschutz vorrangig ist. Auch hier wird es daher immer auf den konkreten Einzelfall ankommen. Insofern wäre eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber notwendig und könnte in Form ausdrücklicher Ausnahmebestimmungen für die unterschiedlichen Formen der Wasserkraftnutzung erfolgen. Diese müsste jedoch auf unionssrechtlicher Ebene erfolgen. Jedenfalls kann nicht allein aufgrund der Förderung der Wasserkraft nach § 40 EEG 2014 im Zuge einer nachhaltigen Entwicklung eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG beansprucht werden. Ein Vorrang der Wasserkraftnutzung besteht nicht.[1878]

Im Fall des Baus eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm in Österreich bejahte der EuGH beispielsweise einen größeren Nutzen des Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung.[1879] Hierzu verwies der EuGH ebenfalls auf das Gutachten des Instituts für Elektritzitätswirtschaft und Energieinnovation der Technischen Universität Graz auf das schon der Landeshauptmann der Steiermark in seinem Bescheid von 2007 Bezug nahm.[1880] Danach sei das Vorhaben auch im Speziellen von einem übergeordneten öffentlichen Interesse und für die nachhaltige Entwicklung von großer Bedeutung.[1881] Dies sei auf die gute Energiebilanz des Projekts (hohe Fallhöhe auf relativ kurzer Strecke) und ökonomischen Aspekte für die lokale Wirtschaft zurückzuführen.[1882] Den geringen Auswirkungen auf den sehr guten ökologischen Zustand, der dann zu einem guten Zustand herabgestuft würde, für die mit der Umsetzung des konkreten Vorhabens regionalen und überregi-

---

[1877] Auch wenn nach Wegfall des § 23 Abs. 4 EEG 2012 davon auszugehen ist, dass schon im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes keine Wasserkraftanlage errichtet werden kann die diesem entgegen steht, hatte § 23 Abs. 4 EEG 2012 zuvor noch auf die Einhaltung der Bewirtschaftungsziele des Wasserhaushaltsgesetzes verwiesen. Dieser Verweis war überflüssig.

[1878] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (213); *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15.

[1879] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411, Rn. 74).

[1880] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (411, Rn. 75).

[1881] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 77).

[1882] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 77).

onalen Vorteile für die Umwelt, das Klima und die Wirtschaft würden überwiegen.[1883] Durch die schadstofffreie Energiebereitstellung „im beträchtlichem Ausmaß"[1884] würde ein hohes öffentliches Interesse für die nachhaltige Entwicklung begründet. Insgesamt sei das Vorhaben auf seine Vorteile und negativen Auswirkungen auf den Gewässerzustand geprüft und diese miteinander abgewogen worden.[1885] Das übergeordnete öffentliche Interesse sei damit nicht nur abstrakt auf der Ebene der Förderung erneuerbarer Energien überprüft und bejaht worden.[1886] Auch die konkrete Vorhabenebene, auf der die Bedingungen einer Ausnahme erfüllt seien, wurde einer detaillierten und spezifisch wissenschaftlichen Prüfung unterzogen.[1887] Den Schlussfolgerungen des Gutachtens wurde damit ein ausschlaggebender Stellenwert für die Begründung einer dauerhaften Ausnahme vom Verschlechterungsverbot eingeräumt. Ob dies im Hinblick auf eine möglichst unionsweit einheitliche Begründung zur Inanspruchnahme dieser Ausnahme zielführend ist, gleichwenn die Richtlinie nicht auf eine vollständige Harmonisierung abzielt und den Mitgliedstaaten auch hier ein gewisses Ermessen anzuerkennen ist, bleibt fraglich. Dennoch sollten Kriterien geschaffen werden, um den Tatbestand nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten nicht als Auffangklausel herabzusetzen. Insgesamt wurde für diesen Fall ein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Förderung erneuerbarer Energien und zugleich ein größerer Nutzen des Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung als an der Zielerreichung bejaht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich beim Thema der Nachhaltigkeit um einen weiten Begriff handelt. Auch die CIS-Gruppe legt hierzu keinerlei Kriterien fest, sondern verweist auf allgemeine Grundsätze und Leitprinzipien, die Anhaltspunkte für nachhaltige Entwicklungstätigkeiten geben können. Auch hier können ökologische Interessen ökonomischen entgegenstehen und in ein konkurrierendes Verhältnis treten. Dies eröffnet die Möglichkeit, neue Vorhaben unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit und unter Heranziehung des § 31 Abs. 2 WHG zu genehmigen. Eine solche

---

[1883] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 78).

[1884] Dieses „beträchtliche Ausmaß" bestand darin, dass für das in Rede stehende Wasserkraftwerk 2 Promille der regionalen und 0,4 Promille der nationalen Wasserkrafterzeugung prognostiziert wurde, s. *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 79).

[1885] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 80).

[1886] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 80).

[1887] *EuGH*, Urteil vom 4.5.2016 – C-346/14, ZUR 2016, 407 (412, Rn. 80).

Möglichkeit würde den Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie allerdings nicht gerecht und diese untergraben, wenn der Mitgliedstaat selbst definieren könnte, was er unter einer „nachhaltigen Entwicklung" versteht.

Um dennoch Missbrauchsmöglichkeiten vorzubeugen, ist bezüglich des Nachhaltigkeitsbegriffs im Sinne nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten Folgendes zu beachten: Nachhaltige Entwicklungstätigkeiten sollten ökologischen und sozialen Belangen nutzen.[1888] Hierzu kann ein Kriterienkatalog von der Behörde festgelegt werden, der zum Beispiel einen längeren Zeithorizont[1889] beinhaltet, nicht unerhebliche Eingriffe erfordert[1890] oder kontinuierliche Verbesserungen verlangt. Ausschlaggebend werden immer der aktuelle Gewässerzustand, die Auswirkungen des Vorhabens mit den damit verbundenen Ausgleichsmöglichkeiten und dessen Nutzen sein.[1891] Diese Pauschalisierungen können zwar in entsprechende Kriterienkataloge eingehen, werden aber stets im Einzelfall zu beurteilen sein. Solche Kriterienkataloge sind zum Beispiel in Schottland vorhanden. Hierauf wird in Kapitel 5.5.2 näher eingegangen.

Bezüglich des Zeithorizonts kann die Überprüfungs- und Aktualisierungspflicht der Bewirtschaftungspläne abhelfen, um die Erforderlichkeit einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zu begründen. Daneben sollte der Nachhaltigkeitsbegriff, wie auch schon von der CIS-Gruppe vorgeschlagen, im Sinne des Europarechts ausgelegt werden.

Soll das Vorhaben ausschließlich der nachhaltigen Entwicklung dienen und damit vom Nutzen für die Gesundheit und Sicherheit des Menschen abgegrenzt werden, kommen nur solche Projekte infrage, die eine wesentliche Verbesserung der Existenzbedingungen für einen erheblichen Anteil der regionalen Bevölkerung mit sich bringen.[1892] Erst dann kommt eine Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu Lasten der ökologischen Ziele in Be-

---

[1888] *Ginzky*, in: *Giesberts/Reinhardt* (Hrsg.), BeckOK UmwR, WHG, Ed. 38/1.10.2015, § 31 Rn. 12; *ders.*, ZUR 2005, 515 (523).

[1889] *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 27.

[1890] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 31 Rn. 15; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp* (Hrsg.), WHG und AbwAG, Kommentar, 38. EL/2009, § 25d Rn. 27.

[1891] *Reinhardt*, NuR 2006, 205 (214).

[1892] Zugleich vertiefend hierzu s. *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (674f.).

tracht.[1893] Daneben könnte im Wasserhaushaltsgesetz festgelegt werden, im Maßnahmenprogramm bei auftretenden Zielkonflikten erstrebenswerte Abwägungsdirektiven zu bestimmen.[1894] Dies würde nicht nur den Vollzug erleichtern, sondern führt auch zu einem einheitlichen Vorgehen der Wasserbehörden einer Flussgebietseinheit.[1895] Diese Abwägungsdirektiven können zwar eine Richtung vorgeben, ersetzen aber keine Prüfung des größeren Nutzens durch die Behörde. An dieser Stelle können wiederum Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung richtungsweisend sein.[1896]

Des Weiteren sollte beachtet werden, dass auch die anderen Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift nicht lediglich „wegargumentiert" werden, sondern ihnen auch der ihnen zustehende Gehalt eingeräumt wird. Kann der Zweck der nachhaltigen Entwicklungstätigkeit zum Beispiel auch durch andere Maßnahmen erreicht werden, die entsprechend weniger nachteilige Auswirkungen hätten, scheitert das geplante Vorhaben schon an einer Alternativmaßnahme nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG. Eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Tätigkeit oder des Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung müsste nicht mehr mit dem Nutzen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele erfolgen. Zudem kann es auch dazu kommen, dass die Bewirtschaftungsziele den Nutzen der nachhaltigen Entwicklungstätigkeit überwiegen. Die Abwägungsentscheidung sollte ernsthaft, transparent und nachvollziehbar erfolgen. Zudem dürfen keine Abwägungsfehler hingenommen werden.[1897]

5.3 Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmevorschrift

Liegen die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 WHG vor, muss zuletzt gewährleistet werden, dass die Inanspruchnahme dieser Ausnahme nicht dazu führt, dass die Bewirtschaftungsziele in anderen Gewässern derselben Flussgebietseinheit dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet werden. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine zwingende Voraussetzung einer

---

[1893] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (675). S. auch *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394, Fußnote 36). Dahingehend wird diesem Anwendungsbereich aufgrund seiner ungenauen Bedingungen derzeit nur wenig Bedeutung beigemessen, sofern er ausschließlich und nicht in Überschneidung mit anderen Bereichen geltend gemacht werden soll, s. hierzu *Füßer/Lau*, NuR 2015, 589 (594).

[1894] *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394).

[1895] *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (394).

[1896] S. hierzu Kapitel 2.5.

[1897] S. hierzu Kapitel 5.2.4.1 a.E.

Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG. Dies ergibt sich aus dem Verweis in § 31 Abs. 3 WHG auf § 29 Abs. 2 Satz 2 WHG und wurde bereits in Kapitel 4.2.1 erläutert, sodass auf diese Ausführungen verwiesen werden kann. Hervorzuheben sind insbesondere die Berücksichtigung der Auswirkungen über die Flussgebietseinheit hinaus, die Einschränkungen bezüglich der Anforderung „dauerhaft" und die Möglichkeit, für indirekt betroffene Gewässer Ausnahmen zu prüfen sowie die weiteren Anforderungen, die sich aus Art. 4 Abs. 8 und 9 WRRL ergeben.[1898] Diese Mindestanforderungen sind unter Schritt 4 im Ablaufschema zur Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG in Anhang II zusammengefasst. Können diese Anforderungen bei der Inanspruchnahme des § 31 Abs. 2 WHG nicht eingehalten werden, ist diese Ausnahme unzulässig.

Wie die Behörde den Ausschluss der Flussgebietsbewirtschaftung anderer Wasserkörper derselben Flussgebietseinheit bei Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG prüfen sollte, verdeutlicht folgendes Beispiel: Eine aufgrund einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG genehmigungsfähige Aufstauung eines Fließgewässers führt aufgrund der veränderten Temperatur- und Sauerstoffverhältnisse zur Verschlechterung des ökologischen Zustands eines stromabwärts liegenden Wasserkörpers. Daraufhin hat die Behörde zu prüfen, ob es sich entweder um einen nur vorübergehenden Ausschluss der Bewirtschaftungsziele des stromabwärts liegenden Wasserkörpers handelt oder eine dauerhafte Gefährdung oder ein dauerhafter Ausschluss der Bewirtschaftungsziele vorliegt. Handelt es sich um einen dauerhaften Zustand, muss geprüft werden, ob für den mittelbar betroffenen Wasserkörper ebenfalls eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG beansprucht werden kann.[1899] Der Vorhabenträger muss sich folglich über die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen seiner Tätigkeit im Klaren sein.[1900]

Sollte auch für einen mittelbar betroffenen Wasserkörper eine Ausnahmeprüfung erfolgen, empfiehlt es sich, beide Prüfungen (für den unmittelbar betroffenen Wasserkörper des Vorhabens und dem mittelbar betroffenen Wasserkörper aufgrund der Auswirkungen des Vorhabens) gemeinsam durchzuführen.[1901] Kann keine Ausnahme geltend gemacht werden, da die

---

[1898] S. hierzu Kapitel 4.2.2 und 4.2.3.

[1899] S. auch Fußnote 1548.

[1900] *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (127).

[1901] *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (127).

notwendigen Voraussetzungen hierzu nicht vorliegen, kann das geplante Vorhaben (die Aufstauung des Fließgewässers) nicht genehmigt und umgesetzt werden. Eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG wäre dann unzulässig. Handelt es sich um nur vorübergehende Auswirkungen auf den mittelbar betroffenen, stromabwärts liegenden Wasserkörper, kann das Vorhaben durch Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG umgesetzt werden.

5.4 Dokumentation und Planung im Rahmen der Planungsinstrumente

Liegen alle Voraussetzungen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG vor, sind auch für diese die Verfahrensvorschriften des § 7 Abs. 2 bis 4 WHG zu beachten.[1902] Das heißt, auch die Inanspruchnahme einer Ausnahme schlägt sich innerhalb der für die Flussgebietsbewirtschaftung erforderlichen Planungsinstrumente nieder. Hierzu wird auf die Erläuterungen in Kapitel 2.4 und 4.4 verwiesen. Auch diese mit der Anwendung verbundenen Verpflichtungen finden sich in Schritt 5 des Ablaufschemas zur Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG im Anhang II.

Wie auch schon für § 31 Abs. 1 WHG, regelt § 83 WHG die Inhalte des Bewirtschaftungsplans, in dessen Abs. 2 Satz 1 pauschal auf die in Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII WRRL enthaltenen Bestimmungen verwiesen wird. Die wichtigsten Inhalte für die Inanspruchnahme von Ausnahmen wurden dazu bereits in Kapitel 2.4.1 erläutert. Nach Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang VII Teil A Nr. 5 WRRL ist neben einer Liste der Umweltziele auch eine der Ausnahmen und damit nach Art. 4 Abs. 7 WRRL oder dem § 31 Abs. 2 WHG im Bewirtschaftungsplan aufzunehmen. Daneben sind die Ausnahmefälle der §§ 29, 30 und 31 WHG auch in § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 bis 4 WHG auch noch einmal gesondert geregelt, da die jeweiligen Berichtspflichten sich in den Art. 4 Abs. 4, 5, 6 und 7 WRRL selbst wiederfinden. Diese wurden in die Umsetzungsvorschriften der §§ 29 bis 31 WHG nicht übernommen und daher in § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 bis 4 WHG geregelt. In Art. 4 Abs. 7 lit. b WRRL heißt es, dass die Gründe für die Änderung im Bewirtschaftungsplan im Einzelnen dargelegt und die Ziele alle sechs Jahre überprüft werden müssen. Die in Art. 4 Abs. 7 lit. b WRRL ent-

[1902] *Schmid*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), BKom WHG, 2011, § 31 Rn. 6; *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, WHG, Kommentar, 77. EL/2015, § 31 Rn. 9.

haltene Überprüfungspflicht ergibt sich aus § 84 Abs. 1 WHG. Entsprechend führt § 83 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 WHG auf, dass Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 WHG und deren Gründe in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen sind.

Diese Berichtspflicht bedeutet laut der CIS-Gruppe nicht, dass bis zur Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans gewartet werden muss, bevor es zu Vorhaben nach § 31 Abs. 2 WHG kommen darf.[1903] Zwar könnten diese Vorhaben auch zu einer außerordentlichen Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans führen,[1904] jedoch sei davon auszugehen, dass die Bewirtschaftungszeiträume von sechs Jahren regelmäßig ausreichend sein werden. Dies ist jedoch je nach Ausmaß des Vorhabens einzelfallabhängig. Soll eine Änderung vor Mitte des Planungszyklus erfolgen, müsse der Grund für die Änderung im folgenden Bewirtschaftungsplan oder seiner Aktualisierung aufgeführt werden.[1905] Insofern sei eine nachträgliche Aufnahme der Ausnahmegründe in den Bewirtschaftungsplan möglich.[1906]

Hierbei wären allerdings die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten. Da im nachfolgenden Bewirtschaftungsplan eine bereits erfolgte Ausnahme begründet würde, könne diesbezüglich nicht mehr wirksam nach § 83 Abs. 4 WHG beteiligt werden. Zwar könne diese Verfehlung im Rahmen von UVP-pflichtigen Vorhaben durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Verfahren geheilt werden, jedoch müssten auch für nicht UVP-pflichtige Vorhaben entsprechende Gelegenheiten für die Beteiligung der interessierten Stellen und Öffentlichkeit ermöglicht werden.[1907] Dies sei auch und gerade aufgrund des damit verbundenen Expertenwissens sinnvoll und schmälere die Wahrscheinlichkeit für nachträgliche Uneinigkeit.[1908] Daneben kann die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise für ein übergeordnetes öffentliches Interesse indizieren.[1909]

[1903] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29.

[1904] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 16; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29. S. hierzu auch Kapitel 3.3.

[1905] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29.

[1906] *Spieth/Ipsen*, NVwZ 2013, 391 (393).

[1907] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29.

[1908] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 29.

[1909] S. hierzu auch Kapitel 2.5.

Je nach Vorhaben muss also entschieden werden, ob eine außerordentliche Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans notwendig ist. In einigen Fällen wird es daher vorzugswürdig sein, die Gewährung einer Ausnahme mit der Aktualisierung der Planungsinstrumente zu verbinden. Dies ist umso förderlicher, da die Maßnahmenprogramme die mit der Ausnahme verbundenen Minderungsmaßnahmen beinhalten. Dennoch ist ein solches Vorgehen nicht zwingend und wird eine fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung durch UVP-pflichtige Vorhaben ergänzend erfolgen.

Innerhalb des Maßnahmenprogramms sind die Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele zu bestimmen und umzusetzen. Dabei kann zwischen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen unterschieden werden, die sodann bei entsprechendem Anpassungsbedarf auch in Form von Zusatzmaßnahmen möglich sind. Bezüglich der in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG geregelten Minderungsmaßnahmen wird es sich regelmäßig um ergänzende Maßnahmen handeln. Anderenfalls können auch Zusatzmaßnahmen gemäß § 82 Abs. 5 WHG ergriffen werden, wenn sich dies aus der Überwachung oder sonstigen Erkenntnissen ergibt. Dies hebt wiederum die Möglichkeit einer dynamischen Anwendung und Fortentwicklung des Maßnahmenprogramms hervor.[1910] Es wird im Interesse aller Beteiligten liegen, auch bei entsprechender Ausnahme von den Bewirtschaftungszielen, die negativen Auswirkungen auf den betroffenen Wasserkörper möglichst gering zu halten. Dies ist zum Beispiel auch dann zwingend, wenn sich nachteilige Auswirkungen auf mittelbar betroffene Wasserkörper ankündigen würden. Bevor eine weitere Ausnahme ergriffen wird, muss einer Verschlechterung des mittelbar betroffenen Wasserkörpers gegebenenfalls mithilfe von Zusatzmaßnahmen gegengesteuert werden.

Für den Fall, dass gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG, eine Alternativlösung gefunden wird, ist diese umzusetzen. Sofern es sich dann nicht um einen Ausnahmefall des § 31 Abs. 2 WHG handeln würde, wäre diese Alternative umzusetzen, die grundlegenden Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele beizubehalten und allenfalls ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.[1911] Das Verschlechterungsverbot wäre dann wiederum zu beachten, da eine Ausnahme hiervon nicht mehr vorliegt.

[1910] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 2014, § 83 Rn. 43, 46.

[1911] *LAWA* (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für § 30 WHG vom 21.6.2012, 8.

Sofern eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr notwendig geworden ist, sind die Bewirtschaftungsziele mithilfe grundlegender und gegebenenfalls ergänzender Maßnahmen zu erreichen. Dass eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht mehr notwendig ist, kann sich aus dem Wegfall des Vorhabens ergeben oder auch aus der turnusmäßigen Überprüfung nach § 84 WHG. Da diesen menschlichen Tätigkeiten im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG regelmäßig die Einstufung als erheblich verändertes Gewässer folgt, wären sodann die Bewirtschaftungsziele des § 27 Abs. 2 WHG maßgeblich. Die Ausweisung als ein Wasserkörper nach § 28 WHG kann allerdings erst nach der neuen Veränderung oder neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit durch den Menschen erfolgen.[1912] Eine vorherige oder vorsorgliche Einstufung ist nicht möglich.[1913] Hierauf wurde auch schon in der Einführung zu Kapitel 5.2.1 eingegangen.

5.5 Umsetzung in Österreich und dem Vereinigten Königreich

Anhaltspunkte für die Anwendung einer Ausnahme für dauerhafte Verschlechterungen in Österreich und im Vereinigten Königreich lassen sich insbesondere dem Issue Paper[1914] im Rahmen eines von der CIS-Gruppe durchgeführten Workshops vom 13. bis 14.9.2011 entnehmen. Darin wird insbesondere die Umsetzung und Anwendung des Art. 4 Abs. 7 WRRL im Zusammenhang mit Wasserkraftanlagen zusammengefasst und Besonderheiten verschiedener Mitgliedstaaten hervorgehoben. In diesem Vergleich wird deutlich, dass vor allem das Vereinigte Königreich mit 30 Prüfungsfällen einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL weit vor den anderen Mitgliedstaaten liegt.[1915] Die Mehrzahl solcher Vorhaben wird in Schottland umgesetzt. Auch Österreich macht Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 7 WRRL geltend.[1916]

[1912] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

[1913] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 17; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 28.

[1914] *Kampa/von der Weppen/Dworak*, Water management, WFD & Hydropower, Issue Paper, 2011.

[1915] *Kampa/von der Weppen/Dworak*, Water management, WFD & Hydropower, Issue Paper, 2011, 48f.

[1916] *Kampa/von der Weppen/Dworak*, Water management, WFD & Hydropower, Issue Paper, 2011, 48f.

Laut dem Entwurf des österreichischen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2015 wurden innerhalb der letzten Planungsperiode acht Fälle einer Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen erteilt, von denen vier der Wasserkraftnutzung, zwei dem Hochwasserschutz und eins Infrastrukturmaßnahmen für den Bahnverkehr dienten.[1917] Des Weiteren werden weitere solcher Ausnahmen im Zusammenhang mit der Wasserkraftnutzung ausdrücklich nicht ausgeschlossen.[1918] Im schottischen Bewirtschaftungsplan für 2009 bis 2015 wurden noch insgesamt 29 neue Vorhaben mithilfe einer Ausnahme genehmigt, da diese zu einer dauerhaften Verschlechterung des betroffenen Wasserkörperzustands führten.[1919] Davon galten zwei der neuen Vorhaben dem Hochwasserschutz, eins der Trinkwasserversorgung und die restlichen der Wasserkraftnutzung.[1920] Der Bewirtschaftungsplan für die Planungsperiode 2015 bis 2027 führt nunmehr 114 Fälle einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL auf. Für welche Art von Vorhaben diese Ausnahmen beansprucht werden, ist nicht ersichtlich.[1921]

Dementsprechend werden in den nächsten Kapiteln das aktuelle Vorgehen und das Verständnis einer Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen in Österreich und für Schottland näher skizziert.

5.5.1 Umsetzung in Österreich

Die Umsetzung des Art. 4 Abs. 7 WRRL erfolgte in § 104a des österreichischen Wasserrechtsgesetzes. Neben geringen sprachlichen Abweichungen

---

[1917] *BMLFUW* (Hrsg.), NGP 2015, Entwurf, 2015, 158f. S. hierzu auch Fußnote 1599. Im NGP 2015 ist zwar von acht Fällen die Rede, jedoch führt die Tabelle 5.6-1 der betroffenen Wasserkörper für die eine Ausnahme nach § 104a WRG erteilt wurde, nur sieben auf.

[1918] *BMLFUW* (Hrsg.), NGP 2015, Entwurf, 2015, 59.

[1919] Dennoch geht die *SEPA* davon aus, dass es sich um eine insgesamt geringfügige Anzahl von Antragsverfahren unter CAR 2011 handelt, s. hierzu *dies*. (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 8.

[1920] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), The RBMP for the Scotland river basin district: 2009-2015, Chapter 2, 2009, 43.

[1921] S. hierzu Fußnote 1602. Die vorläufige Version führt eine Unterscheidung der Vorhaben noch nicht fehlerfrei auf.

zur deutschen Richtlinienfassung[1922] wird die Prüfung in die Vorprüfung nach § 104 WRG zusätzlich eingebettet.[1923] Bei § 104 WRG handelt es sich um eine für alle wasserrechtlich berührten Verfahren vorzunehmende Prüfung öffentlicher Interessen. Im Gegensatz zum deutschen Wasserhaushaltsgesetz ist dies eine Besonderheit. Zweck dieser Vorprüfung ist es, mit dem öffentlichen Interesse unvereinbare Vorhaben frühzeitig gemäß § 106 WRG abzuweisen.[1924] Die Prüfung des öffentlichen Interesses bestimmt § 105 WRG.

Bei der Prüfung öffentlicher Interessen nach § 105 WRG ist auf eine weitere besondere Regelung hinzuweisen: Gemäß § 105 Abs. 1 lit. m WRG verstoßen Vorhaben dann gegen öffentliche Interessen, wenn sie zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des ökologischen Zustands führen. Dies kann bereits dann vorliegen, wenn ein für den ökologischen Zustand bestimmender Faktor erheblich nachteilig beeinflusst wird.[1925] Eine entsprechende Beeinträchtigung kann also dann gegen das öffentliche Interesse verstoßen und gegebenenfalls nur noch über § 104a Abs. 2 WRG zulässig sein. Dies könnte als Konkretisierung des Verschlechterungsverbots gewertet werden, wobei die Erheblichkeit einzelfallbezogen zu bestimmen ist und sich bezüglich des ökologischen Zustands an den Klassengrenzen orientieren kann. Relevanzschwellen sind daher auch nicht zwingend im österreichischem Recht auszuschließen.[1926]

In § 104a WRG finden sich sodann die Voraussetzungen zur Rechtfertigung dauerhafter Verschlechterungen. Auch hier handelt es sich immer um Einzelfallentscheidungen.[1927] Während nach Abs. 1 Nr. 1 hydromorphologische Änderungen von Oberflächenwasserkörpern und des Wasserspiegels von Grundwasserkörpern zur Verschlechterung oder Nichterreichung des Ziel-

---

[1922] § 104a Abs. 1 Nr. 1 WRG führt „hydromorphologische" anstatt „physischer" Gewässereigenschaften auf (dies ist angesicht der Erläuterung in Kapitel 5.2.1.1.2 möglich, da diese Begriffe gleichbedeutend verstanden werden können) und Änderungen des „Wasserspiegels". Auch in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG wurd anstatt des „Pegels von Grundwasserköpern" in der Wasserrahmenrichtlinie vom „Grundwasserstand" gesprochen. Diese sprachlichen Unterschiede sind allerdings aufgrund deren Synonymität möglich. S. auch *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 142.

[1923] *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 104a, 272.

[1924] *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 104, 269.

[1925] *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 105, 279.

[1926] S. hierzu auch Kapitel 3.4.5.2 und 3.5.3.4.

[1927] *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 6.

zustands führen können, sind gemäß Nr. 2 auch explizit, und damit im Unterschied zum Wasserhaushaltsgesetz, Schadstoffeinträge infolge nachhaltiger Entwicklungstätigkeiten, die von einem sehr guten zu einem guten Zustand führen, erfasst. Wie bereits in Kapitel 3.6.1 erwähnt, sind hiervon nur Verschlechterungen bei negativer Umstufung des Gewässerzustands zu berücksichtigen. Vorhaben, die zu Verschlechterungen innerhalb der Klassengrenzen führen, erfordern daher keine Rechtfertigung gemäß § 104a Abs. 2 WRG und sind mithilfe des § 105 WRG zu beurteilen. Sofern ein Vorhaben dem öffentlichen Interesse nach den §§ 104 und 105 WRG widerspricht, ist zu prüfen, ob die Vereinbarkeit sich dennoch mit Bedingungen, Auflagen oder Vorhabenänderungen erzielen lässt.

Hat die Prüfung des § 104 WRG ergeben, dass ein Vorhaben nach § 104a Abs. 1 WRG mit den öffentlichen Interessen letztlich unvereinbar bleibt, kann das Vorhaben sodann nur mithilfe der Voraussetzungen nach § 104a Abs. 2 Nr. 1 bis 3 WRG gerechtfertigt werden. Danach werden zuerst Minderungsmaßnahmen geprüft, unterschiedliche Interessen abgewogen und sodann Alternativen untersucht. Insofern unterscheidet sich die Prüfung des § 104a Abs. 2 WRG von der hier vorgeschlagenen in Kapitel 5.1 und dem Ablaufschema in Anhang II. Allerdings wird auch in den nachfolgenden Ausführungen ersichtlich, dass die Prüfung von Minderungsmaßnahmen und Alternativen ebenfalls vorweg bei der Planung des Vorhabens empfohlen wird. Die Voraussetzungen der Nr. 1 und 3 müssen ebenfalls im öffentlichen Interesse nach den §§ 104 und 105 WRG liegen. Bezüglich der innerhalb der Ausnahmeprüfung vorzunehmenden Interessenabwägung handelt es sich damit um eine Interessenabwägung (nach § 104a Abs. 2 Nr. 2 WRG) innerhalb der Prüfung des gesamten öffentlichen Interesses für das Wasserrecht (nach §§ 104 und 105 WRG).[1928] Bei der Begründung wird es damit zu entsprechenden Überschneidungen kommen.

Unter den gemäß Nr. 1 erforderlichen Minderungsmaßnahmen, bezüglich der negativen Auswirkungen des Vorhabens, werden regelmäßig Auflagen, aber auch Übereinkommen, Verträge oder Vereinbarungen verstanden.[1929] Hierunter fallen sodann Maßnahmen im Zusammenhang mit der Planung, Ausgestaltung und Betriebsweise des Vorhabens.[1930] Daran zeigt sich wie-

[1928] *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 144.
[1929] *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 104a, 272.
[1930] *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 9.

derum, dass es sich auch hier um Maßnahmen handelt, die im Vorfeld der Vorhabenumsetzung und damit in der Planungsphase berücksichtigt werden sollten. Kompensierende Maßnahmen in anderen Wasserkörpern, analog der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Naturschutzrecht, sind ebenfalls unzulässig.[1931] Solche Maßnahmen können zwar auch hier innerhalb des Wasserkörpers erfolgen, die erforderlichen Minderungsmaßnahmen jedoch nicht ersetzen.[1932]

Bei der nach § 104a Abs. 2 Nr. 2 WRG vorzunehmenden Interessenabwägung wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich oftmals um reine Wertentscheidungen handelt, da der Nutzen nicht immer monetarisierbar ist.[1933] Die unterschiedlichen Interessen müssen daher umfassend und präzise erfasst und einander gegenüber gestellt werden, um eine transparente und nachvollziehbare Entscheidung zu treffen.[1934] Der Behörde obliegt daher ein großer Beurteilungsspielraum.[1935] Ausschlaggebend ist, ob das Vorhaben erforderlich ist, um einen konkreten Mangelzustand im öffentlichen Interesse abzudecken.[1936] Als Beispiel für den Nutzen für die nachhaltige Entwicklung werden insbesondere die Versorgungssicherheit, Versorgungsstabilität, eine energieeffiziente Versorgung sowie der Beitrag zum Klimaschutz aufgeführt, der dem Nutzen an der Einhaltung (zum Beispiel die Natürlichkeit, Seltenheit und ökologische Schlüsselfunktion eines Gewässers) der Umweltziele gegenübergestellt wird.[1937] Allerdings wird der Nutzen für die nachhaltige Entwicklung, wie auch schon in Deutschland, äußerst kritisch betrachtet.[1938]

Bei der Prüfung der wesentlich besseren Umweltoption gemäß § 104a Abs. 2 Nr. 3 WRG sollen Vorhaben ganz anderer Art keine entsprechende Alterna-

---

1931 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 9.

1932 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 9.

1933 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 9. S. hierzu auch schon Kapitel 2.3.2.2.2.3.

1934 *VwGH*, Erkenntnis vom 22.12.2011 , 2008/07/0123, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT_2008070123_20111222X00 (Abruf am: 13.4.2016), zitiert nach dem paginierten Erkenntnisabdruck, 6. Ausführlich hierzu s. *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 146f.

1935 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (106); *Reichel*, ecolex 2012, 1025 (1026).

1936 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 9.

1937 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 17.

1938 *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (106, Fußnoten 62f.), die sich insofern den deutschen Kritikern anschließen.

tivlösung sein.[1939] Während der Umweltsenat[1940] noch am 23.12.2008 entschied, dass alternative Formen der Energiegewinnung nicht zu möglichen Handlungsalternativen zählen sollten, ist dies durch höchstrichterliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes[1941] vom 28.1.2010 nunmehr gelockert. Die Grenze der Prüfung einer Umweltoption ist damit jedenfalls auch anderen Energiegewinnungsformen offen.[1942] Auch hier obliegt die Alternativenprüfung der Behörde.[1943] Mögliche Handlungsalternativen umfassen zum Beispiel andere Anlagenarten oder -größen (Kraftwerke mit kurzen Stauhaltungen) sowie andere Standorte, die sich außerhalb sehr guter oder besonders wertvoller Gewässerabschnitte befinden.[1944] Auch diese Voraussetzung sollte noch in der Planungsphase eines Projekts berücksichtigt werden.[1945]

Auf die mit der Ausnahmevorschrift verbundenen Begründungs- und Dokumentationspflichten verweist § 104a Abs. 4 WRG. Im Übrigen findet sich auch in § 104a WRG kein entsprechender Verweis oder etwas Vergleichba-

---

1939 *Oberleitner*, WRG, MTK, 2014, § 104a, 272f. So auch *Reichel*, ecolex 2012, 1025 (1028), der daneben darauf hinweist, dass es sich zudem um eine wesentlich bessere Umweltoption handeln müsse, was dazu führt, dass die Versagung einer Ausnahme schwieriger ist, als im Naturschutzrecht. Ansonsten zieht er zwischen den Alternativenprüfung im Naturschutzrecht und im Wasserrecht Parallelen.

1940 *Umweltsenat*, Bescheid vom 23.12.2008 – 8A/2008/15-54, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Umse&Dokumentnummer=UMSER_2008 1223_US_8A_2008_15_54_01 (Abruf am: 13.4.2016), zitiert nach dem paginierten Bescheidausdruck, 2. Solche Alternativen würden die gesetzliche Grundlage des § 104a Abs. 2 Nr. 3 WRG überschreiten. Zustimmend: *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (107).

1941 *VwGH*, Erkenntnis vom 28.1.2010 – 2009/07/0038, abrufbar unter: https://rdb.manz.at/document/ris.vwght.JWT_2009070038_20100128X00 (Abruf am: 13.4.2016), zitiert nach dem paginierten Erkenntnisausdruck, 19.

1942 *Oberleitner*, ecolex 2010, 428 (430f.), der dies jedoch kritisiert und vielmehr an einem gleichen Projekttyp oder Zielbündel und wasserbezogenen Kriterien festhalten will. Insofern auch zu eng: *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 149, der unter Verweis auf die Entscheidung des *Umweltsenats*, Bescheid vom 5.12.2012 – 2A/2010/18-245, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Umse/UMSET_20121205_US_2A_2010_18_245_00/UMSET_20121205_US_2A_2010_18_245_00.pdf (Abruf am: 13.4.2016), zitiert nach dem paginierten Bescheidausdruck, 69 ff., letztlich auf naturschutzrechtliche Rechtsprechung verweist. Das es sich bei der wasserrechtlichen Alternativenprüfung aber um etwas anderes als bei der naturschutzrechtlichen handelt, wurde bereits in Kapitel 5.2.3 dargestellt.

1943 *Oberleitner*, ecolex 2010, 428 (430); *Berger/Berl*, RdU-U&T 2015, 100 (107).

1944 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 18.

1945 *BMLFUW* (Hrsg.), Kriterienkatalog, 2012, 18.

res wie in § 31 Abs. 3 WHG, nach dem die übrige Flussgebietsbewirtschaftung nicht dauerhaft gefährdet oder ausgeschlossen werden darf.[1946] Dies ist allerdings zwingende Zulassungsvoraussetzung für die Anwendung einer Ausnahme dauerhafter Verschlechterungen.

5.5.2 Umsetzung im Vereinigten Königreich

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erwähnt, wurden in Schottland überdurchschnittlich viele Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 7 WRRL genehmigt. Zusammenfassend wurden diese Vorhaben vor allem aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses für die menschliche Gesundheit oder Sicherheit oder die nachhaltige Entwicklung im ersten Bewirtschaftungsplan begründet. Weiterhin führte der Bewirtschaftungsplan der Planungsperiode 2009 bis 2015 zu alldem aus, dass es der SEPA mithilfe der vom Antragsteller bereitgestellten Informationen ermöglicht werden sollte, erstens, die negativen Auswirkungen auf die Gewässer zu bewerten und zweitens, zu entscheiden, ob alle Kriterien einer Ausnahme vom Verschlechterungsverbot erfüllt seien. Dabei wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass sich entsprechende Informationen bereits der Umweltverträglichkeitsprüfung entnehmen ließen.[1947]

Vor der Umsetzung und Durchführung des Vorhabens entscheidet die SEPA über deren Zulässigkeit gemäß Art. 15 CAR 2011. Genauere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Vorhaben ergeben sich aus Art. 11 CAR 2011. Hieraus lassen sich Anhaltspunkte für eine gerechtfertigte Verschlechterung entnehmen.

Sofern im Vorfeld weitergehende Informationen erforderlich sind, kann diese die SEPA gemäß Art. 14 CAR 2011 einfordern. Hat das beantragte Vorhaben signifikante nachteilige Auswirkungen auf den Wasserzustand, muss die SEPA gemäß Art. 15 Abs. 1 lit. b i) bis iii) CAR 2011 die indirekten möglichen signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt bewerten und dessen voraussichtliche nachteilige Auswirkungen auf soziale und ökonomische Aspekte sowie dessen ökologischen, sozialen und ökonomischen Nutzen prüfen. Gemäß lit. e muss die SEPA insbesondere die Bestimmungen des Art. 4 WRRL in einem solchen Zulassungsverfahren prüfen.

[1946] *Grassl*, Verschlechterungsverbot im EU-UmwR, 2013, 149.

[1947] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), The RBMP for the Scotland river basin district: 2009-2015, Chapter 2, 2009, 43.

Nach Art. 11 Abs. 2 lit. d CAR 2011 sind bei beantragten Vorhaben, die sich voraussichtlich nachteilig auf den Gewässerzustand auswirken, generell Alternativenprüfungen und die Hauptgründe für deren Ablehnung durch den Antragsteller vorzunehmen. Daneben muss die SEPA bei der Zulassung eines neuen Vorhabens, das negative Auswirkungen auf den Gewässerzustand hat, gemäß Abs. 6 die Zulassung, deren Hauptgründe und deren Prüfungsinhalte sowie gegebenenfalls entsprechende Minderungsmaßnahmen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Offensichtlich ist, dass es – im Gegensatz zu § 31 Abs. 2 WHG oder § 104a WRG – keine konkrete Vorschrift oder jedenfalls eine 1:1-Umsetzung der Richtlinienvorgaben gibt.

Das von der SEPA angewandte Verfahren zu dieser Beurteilung wird in einer Verwaltungsvorschrift[1948] vom April 2013 näher dargestellt. In dieser werden die Anforderungen des Art. 4 Abs. 7, 8 und 9 WRRL berücksichtigt. Daher ist diese Verwaltungsvorschrift ausschlaggebend für die Anwendung einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 WRRL. Sowohl eine Verschlechterung des Gewässerzustands als auch die Gefährdung eines im Bewirtschaftungsplan festgelegten Umweltziels werden dort als signifikante nachteilige Auswirkungen aufgezählt. Hervorzuheben ist, dass die SEPA schon seit 2013 bei der Beurteilung einer Verschlechterung so vorgeht, wie es der EuGH[1949] am 1.7.2015 entschieden hat. Führen die Auswirkungen auf eine einzelne Qualitätskomponente dazu, dass diese sich um eine Klasse verschlechtert, handelt es sich um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot. Des Weiteren wird mehrfach betont, bereits in einem frühen Stadium der Planungsphase Kontakt mit der SEPA aufzunehmen, um das Antragsverfahren zu erleichtern. Dies trägt auch dazu bei, Voraussetzungen der Ausnahme bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 und 9 WRRL werden danach mithilfe so genannter „derogation tests" geprüft. Die Reihenfolge der Prüfungsinhalte entspricht dabei jenen der Richtlinie und werden in die Tests A bis E unterteilt.[1950]

[1948] *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013.

[1949] *EuGH*, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13, NuR 2015, 554 (554 ff.).

[1950] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 5 ff.

Für Test A wird darauf hingewiesen, dass bei neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten des Menschen auch Schadstoffeinleitungen im Hinblick auf eine Verschlechterung vom sehr guten zum guten Zustand einer Ausnahme unterliegen können. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Mobilisation bereits vorhandener Schadstoffe aufgrund der Änderung physischer Gewässereigenschaften zur Verschlechterung führt. Insofern deckt sich dies mit den Feststellungen in den Kapiteln 5.2.1.1.2, 5.2.1.2 und 5.2.1.3. Zu prüfende Minderungsmaßnahmen gemäß Test B müssen technisch machbar sein, die nachteiligen Auswirkungen auf das Gewässer minimieren und dürfen nicht unverhältnismäßig aufwendig sein. Hierfür berücksichtigt die SEPA zum Beispiel auch lokale Besonderheiten, die eine technische Undurchführbarkeit bedingen können.[1951]

Die Bewertung der Auswirkungen im Rahmen der Abwägungsentscheidung (Test C) wird anhand der möglichen ökonomischen (zum Beispiel die schottische Wirtschaft), sozialen (zum Beispiel Gesundheit, Sicherheit, Freizeit und Erholung, optische Annehmlichkeiten, Störungen, gefährdete oder benachteiligte Gruppen) sowie ökologischen (zum Beispiel Gewässer, Biodiversität, Landschaft, Klimawandel, Kulturerbe im Sinne von Baudenkmälern, Kulturlandschaften) Faktoren ermittelt. Mithilfe der Bewertung[1952] der Auswirkungen des Vorhabens auf diese Faktoren wird gleichsam ermittelt, welchen Nutzen das Vorhaben für die menschliche Gesundheit oder Sicherheit hat. Daneben wird der Nutzen der Zielerreichung ermittelt und die verschiedenen Nutzen miteinander abgewogen. Die Bewertung dieser Faktoren erfolgt mithilfe von Signifikanzwerten. Die damit verbundene Abwägungsentscheidung ist detailliert beschrieben und äußerst komplex.[1953]

Dient das Vorhaben nicht der menschlichen Gesundheit oder Sicherheit, ist erst daran anschließend zu überprüfen, ob damit ein Nutzen für die nachhaltige Entwicklung verbunden ist. Für diese Prüfung sind die bereits gewonnenen Informationen für die Nutzenbewertung der menschlichen Ge-

---

[1951] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 21 ff.

[1952] Hierzu ist insbesondere *SEPA* (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-67) – Assessing the Significance of Impacts – Social, Economic, Environmental, 2015 heranzuziehen.

[1953] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 23 ff.

sundheit und Sicherheit sowie die Alternativenprüfung heranzuziehen. Der Nutzen für die nachhaltige Entwicklung muss sodann größer sein, als jener für die Erreichung der Umweltziele. Bezüglich der nachhaltigen Entwicklung gibt es in Schottland eine gesetzlich festgelegte Anleitung[1954], die sich mit den Zielsetzungen auf europäischer und UK-Ebene deckt.[1955]

Auch wenn Vorhaben, die gegen die Umweltziele verstoßen, damit eigentlich nicht im Sinne der Nachhaltigkeit handeln, nimmt die SEPA für drei unterschiedliche Grundsätze einen Nutzen für die nachhaltige Entwicklung an. Erstens, dienen Vorhaben, die das Ziel haben, das ökonomische Wachstum von Umweltbeeinträchtigungen zu entkoppeln, nicht der nachhaltigen Entwicklung. Dies gilt nicht, wenn die ökologischen Beeinträchtigungen kurzfristig sind. Zweitens, werden auch solche Vorhaben, deren negativen Auswirkungen auf soziale, ökonomische und ökologische Faktoren deren positive Auswirkungen überwiegen, ebenfalls nicht zur nachhaltigen Entwicklung beitragen. Drittens, dienen auch diejenigen Vorhaben keiner nachhaltigen Entwicklung, die eine signifikante Abstimmung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele erfordern, aber durch andere Lösungen ohne solche bedeutenden Abstimmungen ersetzt werden können. Als konkretes Beispiel[1956] für den letzten Grundsatz werden Vorhaben genannt, deren negative Auswirkungen kurzfristig (innerhalb eines Planungszyklus) sind und deren sozialer, ökonomischer und ökologischer Nutzen überwiegt. Weitere Beispiele sind solche Vorhaben, deren ökologischer Nutzen wenigstens gleichwertig mit den ökologischen Beeinträchtigungen sind und deren soziale und/oder ökonomischer Nutzen deren soziale und/oder ökonomischen Nachteile überwiegen. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass nachhaltige Entwicklungstätigkeiten oftmals auch dem Nutzen für die menschliche Gesundheit und Sicherheit dienen. Dennoch müssten die unterschiedli-

---

[1954] *The Scottish Government* (Hrsg.), Statutory Guidance on the General Purpose of the Scottish Environment Protection Agency and its Contribution Towards Sustainable Development, März 2015.

[1955] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 23 ff.

[1956] S. hierzu auch *SEPA* (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-68) – Assessing Significantly Better Options, 2013.

chen Nutzen gegebenenfalls doppelt und damit separat bewertet werden.[1957]

Im Übrigen weist die SEPA darauf hin, dass sich ein überwiegendes öffentliches Interesse vor allem in den Fällen der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie der nachhaltigen Entwicklung niederschlagen wird. Daher würden nur wenige Vorhaben aufgrund eines anderen überwiegenden öffentlichen Interesses genehmigt werden. Dies werde aber mit der umfangreichen Prüfung ökonomischer, sozialer und ökologischer Faktoren abgedeckt.[1958]

Zur Ermittlung und Bewertung von Alternativmaßnahmen (Test D) wird explizit darauf hingewiesen, dass diese „wesentlich" geringere Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt haben müssen.[1959] Hierzu werden die negativen ökologischen Auswirkungen wiederum mithilfe eines sechsstufigen Signifikanzkriteriums und mithilfe einer Bewertungsmatrix[1960] verglichen und bewertet. Bei den Beispielen für Alternativmaßnahmen fällt auf, dass im Fall der Errichtung einer Wasserkraftanlage neben alternativen Standorten und der Leistungsverbesserung bereits bestehender Anlagen auch vergleichbare erneuerbare Energietechnologien (zum Beispiel Windkraft) infrage kommen sollen. Dies entspricht wiederum der Auffassung in Kapitel 5.2.3.2.[1961]

Test E widmet sich der Vereinbarkeit einer Ausnahme mit anderen unionsrechtlichen Anforderungen und führt auch hier insbesondere die FFH-Richtline auf. Vorhaben, die sich auch auf diese auswirken würden, müssten

---

[1957] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 26f.

[1958] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 10.

[1959] S. hierzu *SEPA* (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-68) – Assessing Significantly Better Environmental Options, 2013.

[1960] Die Signifikanz einer nachteiligen Beeinträchtigung ökologischer Faktoren wird dabei in vernachlässigbar, sehr niedrig, niedrig, mäßig, hoch und sehr hoch eingeteilt und verglichen. S. *SEPA* (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-68) – Assessing Significantly Better Environmental Options, 2013, 7.

[1961] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *SEPA* (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-68) – Assessing Significantly Better Environmental Options, 2013, 6 ff.

ebenfalls den naturschutzrechtlichen Anforderungen genügen.[1962] Auffällig ist auch hier, dass die Anforderungen nach Art. 4 Abs. 8 WRRL oder § 31 Abs. 3 WHG nicht wenigstens zusätzlich innerhalb des Tests E berücksichtigt werden.

[1962] *SEPA* (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013, 30.

6 Überschneidungen mit dem Naturschutzrecht und dessen Ausnahmebestimmungen

Neben der Bejahung der eigentlichen Ausnahmevorschrift wurde jeweils am Ende des entsprechenden Kapitels und in Schritt 4 der Ablaufschemata zur Prüfung einer Ausnahme nach § 31 WHG in Anhang I und II auf weitergehende Mindestanforderungen außerhalb der Ausnahmeregelung hingewiesen. Während die Anwendung der Ausnahmevorschrift nicht zum dauerhaften Ausschluss oder einer dauerhaften Gefährdung der Erreichung der Bewirtschaftungsziele in anderen Wasserkörpern führen soll, dürfen auch andere Vorgaben unionsrechtlicher Vorschriften nicht damit umgangen werden.[1963]

Anwendungsfälle werden sich vor allem aus den Überschneidungen des Wasserrechts mit dem Naturschutzrecht ergeben, deren Fragen im Folgenden geklärt werden sollen. Veränderungen des Gewässers können auch bestehende Lebensräume verändern und das Artengefüge beeinträchtigen.[1964] Während wasserrechtliche Maßnahmen zum Beispiel zur Verbesserung des Gewässerzustands führen sollen, können selbige auch Zielkonflikte mit Schutzgebieten hervorrufen. Wenn negative Umweltauswirkungen eines Vorhabens oder Projektes den Wasserkörperzustand verschlechtern und Schutzgebiete beeinträchtigen, befreit die Bejahung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zum Beispiel nicht von einer entsprechenden Prüfung des § 34 Abs. 1 BNatSchG. Des Weiteren umfasst die Wasserrahmenrichtlinie auch Zielsetzungen, die zum Naturschutzrecht gehören.

Innerhalb dieses Kapitels werden daher mögliche Überschneidungspotenziale einschließlich der dafür einschlägigen Kollisionsbestimmungen näher erläutert. Daran anschließend wird auch der Fall einer Anwendung wasserrechtlicher und naturschutzrechtlicher Ausnahmebestimmungen untersucht.

[1963] Zu den Ausführungen im gesamten Kapitel 6 s. auch *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 100 ff.

[1964] *Möckel*, NuR 2007, 602 (606).

6.1 Mögliche Überschneidungen der jeweiligen Regelungsgebiete

Die Wasserrahmenrichtlinie stellt in Art. 1 lit. a WRRL einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Wasser- und Naturschutzrecht her. Danach ist es ihr Ziel, im Hinblick auf den Wasserhaushalt eine weitere Verschlechterung zu verhindern und einen Schutz der Zustandsverbesserung der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete zu erreichen. Daneben wird in Art. 1 lit. c WRRL explizit aufgeführt, die aquatische Umwelt besser zu schützen und zu verbessern. Konkretisiert wird diese allgemeine Zielsetzung des Art. 1 lit. a und c WRRL in Art. 4 Abs. 1 lit. c WRRL. Danach mussten auch alle Normen und Ziele der Wasserrahmenrichtlinie für Schutzgebiete bis zum 22.12.2015 erreicht werden, sofern die einschlägigen Vorschriften des unionsweiten Naturschutzrechts dem nicht entgegenstehen.[1965] Die Wasserrahmenrichtlinie umfasst damit sämtliche Aspekte der Gewässerbewirtschaftung und steht in einem naturschutzrechtlichen Kontext.[1966]

Gemäß Art. 6 Abs. 1 WRRL mussten die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis aller Gebiete innerhalb einer Flussgebietseinheit erstellen, für die gemäß den einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers oder zur Erhaltung von unmittelbar abhängigen Lebensräumen und Arten ein besonderer Schutzbedarf festgestellt wurde. Dieses Verzeichnis sollte alle unter Anhang IV WRRL fallenden Schutzgebiete beinhalten und führt in dessen Nr. 1 v) Gebiete auf, die für den Schutz von Arten oder Lebensräumen ausgewiesen wurden, sofern die Erhaltung oder Verbesserung des Wasserzustands ein wichtiger Faktor

---

[1965] Dies gilt allerdings nicht für Feuchtgebiete oder Auen. Die Wasserrahmenrichtlinie trifft für diese also keine entsprechenden Zielsetzungen wie für Schutzgebiete. Mit der Bedeutung von Auen oder Feuchtgebieten bei der Gewässerbewirtschaftung wurde sich nicht nur in der Literatur sondern auch innerhalb zahlreicher Leitfäden und Projekte auseinandergesetzt. S. zum Beispiel *CIS* (Hrsg.), Übergreifender Leitfaden zur Bedeutung der Feuchtgebiete im Zusammenhang mit der WRRL, 2003; *Korn* et. al, in: *BfN* (Hrsg.), Flussauen und WRRL, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 27, 2005; *Albrecht* et. al, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012; *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (667 ff.); *Ekardt/Weyland/Schenderlein*, NuR 2009, 388 (391f.); *Munk*, WuA 2003, 40 (41) u.a.

[1966] *Jekel/Munk*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 525 (525); *Reinhardt*, NuR 2009, 517 (517).

ist.[1967] Dies schließt Natura 2000-Gebiete, die im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie und nach Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen wurden, ein. Die Ausweisung dieser Natura 2000-Gebiete erfolgt gemäß § 32 BNatSchG. Festzustellen ist, dass es sich foglich nur um unionsrechtlich ausgewiesene Schutzgebiete handelt und mit Art. 6 Abs. 1 WRRL die Verzahnung mit anderen unionsrechtlichen Vorschriften beabsichtigt ist.[1968] Entsprechende Umsetzungsvorschriften einer Verknüpfung von Wasser- und Naturschutzrecht (wie es die Wasserrahmenrichtlinie aufführt) enthält das Wasserhaushaltsgesetz nicht.[1969] Allenfalls in § 1 WHG wird Wasser unter anderem als Lebensraum für Tiere und Pflanzen als schützenswert aufgeführt.

Ein weiterer Zusammenhang zwischen Wasser- und Naturschutzrecht ergab sich auch schon aus der Beschreibung der Grundwasserkörper. Gemäß § 2 Abs. 1 in Verbindung mit Nr. 1.4 Anlage 1 GrwV mussten Grundwasserkörper, von denen Oberflächengewässerökosysteme oder Landökosysteme direkt abhängig sind, beschrieben werden. Eine weitergehende Beschreibung derselben erfolgte gemäß Nr. 2.5 Anhang I GrwV, als die Auswirkungen der menschlichen Tätigkeiten auf das Grundwasser dargestellt werden mussten. Des Weiteren besitzen die vom Grundwasserkörper abhängigen Landökosysteme Indikatorfunktion zur Beschreibung des mengenmäßigen und chemischen Zustands und werden daher entsprechend be-

---

[1967] Weitere Schutzgebiete dieses Verzeichnisses wurden bereits in Kapitel 2.3.2.1 vorgestellt.

[1968] *Munk*, WuA 2003, 40 (41). Ablehnend und auch nationale Schutzgebiete einbeziehend: *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (670).

[1969] Lediglich in § 29 Abs. 4 WHG wird darauf verwiesen, dass die Fristverlängerungen auch für die nach Art. 6 in Verbindung mit Anhang IV WRRL aufzuführenden Schutzgebiete gelten. Eine explizite Erwähnung des Naturschutzrechts wie in Art. 1 lit. a und c WRRL findet sich nicht im nationalen Recht. Im Übrigen gelten alle Ausnahmevorschriften für diese Schutzgebiete, da Art. 4 Abs. 1 lit. c WRRL pauschal auf „alle Normen und Ziele" der Wasserrahmenrichtlinie verweist (dies bedeutet allerdings nicht, dass auch die Ziele der FFH- und Vogelschutzrichtlinie in diesem Zeitraum erreicht werden müssen), so auch *Jekel/Munk*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 525 (529); *Munk*, WuA 2003, 40 (41f.); *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 30f.; *Möckel*, NuR 2007, 602 (607). Ablehnend: *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (671f.).

rücksichtigt.[1970] Dabei wird das abhängige Landökosystem selbst nicht direkt geschützt, sondern allenfalls über wasserrechtliche Maßnahmen zur Zustandsverbesserung des Grundwasserkörpers mitgefördert.[1971]

Die Ziele des Naturschutzrechts lassen sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG ableiten. Danach sind Natur und Landschaft so zu schützen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und dessen Regenerationsfähigkeit und die nachhaltige Nutzung der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft dauerhaft gesichert sind. Bezüglich der dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts konkretisiert § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG, dass die Meeres- und Binnengewässer vor Beeinträchtigungen zu bewahren und deren natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik zu erhalten sind. Dies betrifft insbesondere natürliche und naturnahe Gewässer einschließlich ihrer Ufer, Auen und sonstigen Rückhalteflächen. Dementsprechend ist hiervon auch der gewässerbezogene Naturschutz erfasst, nach dem Wasser nicht als Medium, sondern in seiner Funktion als Teil des Naturhaushalts und damit als Ökosystem verstanden wird.[1972]

Daneben enthält nicht nur das Wasserhaushaltsgesetz ein Verschlechterungsverbot, sondern ist auch in § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG geregelt, dass alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes führen können, unzulässig sind.

Festzustellen ist, dass sich die Zielsetzungen beider Bereiche durchaus überschneiden und gegenseitig fördern können. Ein grundsätzliches hierarchisches Verhältnis zwischen Wasser- und Naturschutzrecht besteht nicht.[1973] Da sich die Wasserrahmenrichtlinie an natürlichen Zuständen orientiert,

---

[1970] *Jekel/Munk*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 525 (532); *Munk*, WuA 2003, 40 (42). Danach ist gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 lit. c GrwV der mengenmäßige Zustand des Grundwasserkörpers gut, wenn direkt vom Grundwasserkörper abhängige Landökosysteme nicht signifikant geschädigt werden. Bei Ermittlung des chemischen Zustands werden gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 GrwV die Mengen und Konzentrationen von Schadstoffen und -gruppen, die vom Grundwasserkörper in die unmittelbar abhängigen Landökosysteme eingetragen werden, beurteilt.

[1971] *Jekel/Munk*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 525 (532).

[1972] *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 33 m.w.N.

[1973] *Reinhardt*, NuR 2009, 517 (517).

können sich im Zuge wasserrechtlicher Maßnahmen auch positive Effekte für den Naturschutz ergeben.[1974] Problematisch wird dies dann, wenn es sich nicht mehr um Zielsynergien, sondern um -konflikte handelt. Insofern lassen sich insbesondere drei unterschiedliche Zielkonflikte identifizieren:[1975] Erstens, bei künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern, da die Zielsetzungen des guten ökologischen Potenzials grundsätzlich hinter den naturschutzrechtlichen Erhaltungszielen zurückbleiben. Zweitens, wenn zur Erhaltung eines Habitats ein künstlicher Zustand des Gewässers notwendig ist, sodass es auf den künstlichen Wasserstand, den eingebauten Sohlschwellen, die Gehölzentfernung, den angelegten Gewässergraben oder die Wasserzuleitung zur Wiedervernässung ankommt. Der dritte und wohl offensichtlichste Zielkonflikt wird allerdings in den Fällen vorliegen, in den wasserrechtliche Maßnahmen zur Erzielung eines guten Gewässerzustands notwendig sind, aber negative Auswirkungen auf die Erhaltungsziele hätten. Denkbar ist dies bei Gehölzpflanzungen, der Zurückverlegung von Deichen, Änderungen des Wasserstands oder erdbaulichen Modellierungen von Gewässern. Sollen zum Beispiel (im Zuge der Wiederherstellung des ursprünglichen, naturnahen Gewässerzustands nach der Wasserrahmenrichtlinie) alte vom Fluss abgetrennte Mäander wieder an den Flusslauf angeschlossen werden, die aber mittlerweile als Natura 2000-Gebiet (als Le-

---

[1974] *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 38 m.w.N., zugleich vertiefend zur Untersuchung der Qualitätsziele der Wasserrahmenrichtline und der Umwelthandlungsziele des Natuschutzes.

[1975] *Möckel*, NuR 2007, 602 (607 m.w.N.), der hierzu ausführlich Zielsynergien anhand der Maßnahmenblätter zur Umsetzung der WRRL sowie der Referenzliste der Erhaltungs- und Entwicklungsziele des *BfN* heranzieht und daran anschließend Zielkonflikte ermittelt. Die Maßnahmenblätter finden sich in *Interwies* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombination zur Aufnahme im Maßnahmenprogramm nach Art. 11 WRRL, Handbuch, UBA-Texte 02/04, 2004, Anhang I, 105 ff. Das naturschutzrechtliche Pendant, mithin die Referenzliste der Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen des *BfN* ist abrufbar unter: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306_refmassnahmen.pdf (Abruf am: 13.4.2016). Zu Zielkonflikten s. auch: *Jessel*, WuA 2006, 20 (21); *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 43f.

bensraum) geschützt sind, würde dies ihren Erhaltungszustand und Lebensraumtyp ändern.[1976]

Im folgenden Kapitel sollen daher die dafür vorgesehenen Kollisionsnormen der Wasserrahmenrichtlinie erläutert werden, um so das korrekte Vorgehen bei wasser- und naturschutzrechtlichen Zielkonflikten aufzuzeigen.

6.2 Kollisionsbestimmungen bei Zielkonflikten

Es kann vorkommen, dass naturschutzrechtliche Erhaltungsmaßnahmen zu negativen Auswirkungen auf den Gewässerzustand führen, genauso wie wasserrechtliche Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele gegen naturschutzrechtliche Erhaltungsziele verstoßen können. Die Wasserrahmenrichtlinie sieht im Fall von Zielkonflikten zwei Kollisionsnormen vor. Dabei handelt es sich um den bereits erwähnten Art. 4 Abs. 1 lit. c WRRL sowie dessen Abs. 2.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. c WRRL gelten auch für Schutzgebiete die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, sofern andere einschlägige unionsrechtliche Vorschriften nichts Anderes bestimmen. Die Wasserrahmenrichtlinie ändert damit nicht die nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu erreichenden Zielsetzungen dieser Gebiete.[1977] Diese Vorschrift wurde in § 29 Abs. 4 WHG umgesetzt, beschränkt sich allerdings lediglich auf die Bestimmungen zu Fristverlängerungen, wonach die Fristverlängerungen nach § 29 Abs. 1 bis 3 WHG auch für die in Art. 6 in Verbindung mit Anhang IV aufgeführten Schutzgebiete möglich sein sollen. Die Fristen der Wasserrahmenrichtlinie treten damit hinter die des anderen Unionsrechts zurück. Dabei handelt es sich um eine materielle Vorrangregelung, die den Vorschriften zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele dauerhaft entgegenstehen kann.[1978]

Eine weitere Kollisionsbestimmung enthält Art. 4 Abs. 2 WRRL, nach der das weiterreichende Ziel gelten soll, wenn ein Wasserkörper von Zielen außerhalb der Wasserrahmenrichtlinie betroffen ist. Eine solche Entscheidung verlangen zum Beispiel oben dargestellte Zielkonflikte und sollen natur-

---

[1976] *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 44 unter Verweis auf *Representation of Northrhine-Westfalia to the EU* (Hrsg.), Workshop: Biodiversity and Water, 2010, 38f.

[1977] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 11.

[1978] *Möckel*, NuR 2007, 602 (606).

schutzrechtlich strengere Anforderungen nicht durch wasserrechtliche Zielsetzungen schmälern.[1979] Das heißt, sind für Natura 2000-Gebiete keine spezifischen Ziele und Maßnahmen festgelegt und kommt es zu keinen Zielkonflikten mit dem Wasserrecht, setzen die wasserrechtlichen Zielsetzungen und Maßnahmen einen entsprechenden Mindeststandard.[1980] Sind konkrete Ziel- und Maßnahmensetzungen in einem Natura 2000-Gebiet vorgesehen, gehen diese als lex specialis den wasserrechtlichen Anforderungen vor.[1981] Die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie wären nicht ausreichend und können spezifische Erhaltungsziele nicht ersetzen. Das weiterreichende Ziel bestimmt sich folglich nach den konkret festgelegten Maßnahmen des Gewässers oder Natura 2000-Gebietes.

Eine entsprechende Umsetzungsvorschrift des Art. 4 Abs. 2 WRRL enthält das Wasserhaushaltsgesetz nicht ausdrücklich, jedoch sind gemäß § 82 Abs. 3 WHG unter Verweis auf Art. 11 Abs. 3 lit. a in Verbindung mit Teil A ii) x) Anhang VI WRRL auch die Erhaltungsmaßnahmen in die wasserrechtlichen Maßnahmenprogramme aufzunehmen. An dieser Stelle muss bestimmt werden, welches Ziel als das weiterreichende gelten soll.

Daneben müssen auch die Überwachungsprogramme gemäß Art. 8 Abs. 1 dritter Anstrich WRRL gegebenenfalls um die schutzgebietspezifischen Anforderungen ergänzt werden. Da diese Kontrollmechanismen auch nach dem Naturschutzrecht vorgesehen sind, kann dies auch zu Kostenersparnissen führen.[1982] Um Zielkonflikte zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz mit in die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne der Flussgebietseinheiten und die was-

---

[1979] *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 29.

[1980] *Jessel*, WuA 2006, 20 (22); *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 30.

[1981] *Jessel*, WuA 2006, 20 (22); *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 30. Ablehnend und anhand der ökologischen Zielsetzungen das weiterreichende Ziel beurteilend: *Möckel*, NuR 2007, 602 (606). Dies ist allerdings bezüglich der spezifischen Erhaltungsmaßnahmen fraglich. Regelmäßig wird deren ökologische Zielsetzung gegenüber der Wasserrahmenrichtlinie schon deswegen vorrangig sein, da Zielsetzungen und entsprechende Maßnahmen des Wasserrechts an dieser Stelle „nur" auf den Wasserkörper abstellen und allenfalls mittelbar damit verbundene Natura 2000-Gebiete fördern.

[1982] *European Commission* (Hrsg.), Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000, 2012, 85.

serrechtlichen Maßnahmen in den Managementplänen der Natura 2000-Gebiete aufzunehmen um diese miteinander abzustimmen und gemeinsame Ziele umzusetzen.[1983] Insofern ist ein integriertes und koordiniertes Vorgehen notwendig.[1984]

Sind die wasserrechtlichen Zielsetzungen weiterreichender, dürfen sie die Erhaltungsziele nicht erheblich beeinträchtigen und müssen einer Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG unterzogen werden.[1985] Soll eine Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG umgesetzt werden und handelt es sich gleichzeitig um ein Natura 2000-Gebiet, darf dies ebenfalls den Erhaltungszielen des Naturschutzrechts nicht entgegenstehen.[1986] Wie in solchen Fällen zu verfahren ist, wird im nächsten Kapitel vertieft. Daneben werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG und § 34 BNatSchG kurz vorgestellt.

6.3 Berührungspunkte der Ausnahmeregelungen bei Zielverfehlung

Es kann vorkommen, dass neue Vorhaben sowohl zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands führen als auch zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes.[1987] Damit verstoßen diese Vorhaben gegen die jeweiligen Zielsetzungen der Gesetze: Zum einen gegen das Verschlechterungsverbot im Wasserrecht und zum anderen gegen die Erhal-

---

[1983] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 10f., 13; *Jessel*, WuA 2006, 20 (22f.); *Munk*, WuA 2003, 40 (42); *Jekel/Munk*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 525 (532). Zur Ausgestaltung des Abstimmungsprozesses der Maßnahmen s. *Jessel*, WuA 2006, 20 (22f.).

[1984] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 11; *Wendler/Albrecht*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 30. Vertiefend zu naturschutzrelevanten Inhalten der wasserrechtlichen Planungsinstrumente *Wendler/Albrecht/Stratmann*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 44 ff. sowie zur Abstimmung zwischen Naturschutz und Wasserwirtschaft bei Aufstellung der Bewirtschaftungspläne *Hofmann/Schmidt*, in: *BfN* (Hrsg.), Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes, Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, 2012, 218 ff.

[1985] So auch *Möckel*, NuR 2007, 602 (608).

[1986] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 13, 26; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 11f.; *Möckel*, NuR 2007, 602 (608).

[1987] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26.

tungziele des Naturschutzes. Beispielsweise könnte die Errichtung und der Betrieb einer Wasserkraftanlage einen solchen Eingriff darstellen. Um ein solches Vorhaben dennoch zuzulassen, müssen beide Ausnahmevorschriften, mithin § 31 Abs. 2 WHG und § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG, geprüft werden.

Die vorhandenen Synergien und Berührungspunkte der Zielsetzungen beider Bereiche führen folglich oftmals dazu, dass es bei entsprechenden Eingriffen zu gleichzeitigen Zielverfehlungen kommt. Dies war auch schon beim Kraftwerk Moorburg der Fall. Das Urteil des OVG Hamburg[1988] wurde aufgrund seiner wasserrechtlichen Auswirkungen bezüglich der Verschlechterung des Gewässerzustands bereits eingehend in Kapitel 3.4.4.6 vorgestellt. Daran anschließend wurde die Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG für das in Rede stehende Kraftwerk untersucht und aufgrund einer vorhandenen weniger nachteiligen Alternativmaßnahme abgelehnt.[1989]

In dieser Entscheidung waren auch Auswirkung auf FFH-Gebiete zu berücksichtigen. Während die Süderelbe bei Moorburg kein FFH-Gebiet umfasst, befanden sich elbaufwärts sowohl zwischen dem Betriebsgelände des Kraftwerks und dem Stauwehr Geesthacht als auch oberhalb des Stauwehrs in der Elbe und ihren Nebenflüssen Schutzgebiete.[1990] Die Gewässerbenutzung durch das Kraftwerk hätte mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit den Verlust anadromer FFH-Arten ([Langdistanz-]Wanderfische und Neunaugen) und damit eine nicht auszuschließende erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele oberhalb des Stauwehrs in Geesthacht durch die Wasserentnahme bedeutet.[1991] Daneben hätte, wie bereits ausführlich dargestellt,[1992] die Gewässerbenutzung zu einer Verschlechterung des Gewässerzustands geführt. An dieser Stelle wird deutlich, dass ein Bauvorhaben sowohl zu Verfehlungen der Bewirtschaftungsziele als auch der Erhaltungsziele führen kann. Die Verwirklichung eines Vorhabens oder Projektes kann damit von

---

[1988] *OVG Hamburg*, Urteil vom 18.1.2013 – 5 E 11/08, ZUR 2013, 357 (357 ff.); NuR 2013, 727 (727 ff.).

[1989] S. hierzu Kapitel 5.2.2, 5.2.3.3.2 und 5.2.3.3.3.

[1990] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 47. S. Fußnote 1708.

[1991] *Freie und Hansestadt Hamburg*, Wasserrechtliche Erlaubnis Nr. 4/5 Al 43 vom 30.9.2008 in der Fassung vom 4.10.2010, 47. S. Fußnote 1708. Der Verlust anadromer Arten wurde damit begründet, dass die getöteten Tiere bei der Kühlwasserentnahme die FFH-Gebiete nicht mehr erreichen konnten, um dort zum Beispiel abzulaichen.

[1992] S. hierzu Kapitel 3.4.4.6.

der Zulässigkeit einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG und § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG abhängen.

Die Ausnahmevorschriften des § 31 Abs. 2 WHG und § 34 Abs. 3 BNatSchG sind strukturell vergleichbar.[1993] Eine Ausnahme nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG kommt bei einer negativen Verträglichkeitsprüfung nach Abs. 1 der Vorschrift infrage und soll nur in eng begrenzten Fällen möglich sein.[1994] Gemäß Abs. 1 Satz 1 muss die Behörde Projekte vor deren Zulassung oder Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes unterziehen, wenn sie einzeln oder durch Summationswirkungen mit anderen Projekten ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können. Maßstab sind die in § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG legaldefinierten Erhaltungsziele des jeweiligen Gebiets.[1995] Unter einem Projekt sind sämtliche Aktivitäten zu verstehen, die dazu geeignet sind, ein Natura 2000-Gebiet zu gefährden.[1996] Dabei muss es sich nicht nur um zulassungspflichtige Projekte handeln, sondern sind auch anzeigepflichtige Projekte wie nach § 34 Abs. 6 BNatSchG von einer Verträglichkeitsprüfung erfasst.[1997] Bei den Summationswirkungen sind bereits umgesetzte sowie zugelassene (und noch nicht umgesetzte) Projekte zu berücksichtigen.[1998] Eine solche Verträglichkeitsprüfung ist auch dann erforderlich, wenn die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens aktuell nicht zu einer Verschlechterung führen, aber die Verbesserungs- und Erhaltungsziele behindern.[1999]

[1993] So auch *Söhnlein*, NVwZ 2006, 1139 (1140); *Stüer/Stüer*, DVBl. 2013, 1457 (1459); *Albrecht*, EurUP 2015, 96 (104).

[1994] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 2, 4.

[1995] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 23.

[1996] *BVerwG*, Urteil vom 10.4.2013 – C 3.12, NordÖR 2013, 296 (Rn. 29); *OVG Münster*, Beschluss vom 21.2.2011 - 8 A 1838/09, ZUR 2011, 324 (324f.). Hierunter fallen neben typischen Eingriffsvorhaben (zum Beispiel Verkehrswegebau, Hafenbau, Wasser- und Windkraftanlagen) insbesondere auch die Unterhaltung geschützter Fließgewässer, s. hierzu auch *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 7 m.w.N.

[1997] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 14.

[1998] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 13.

[1999] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 10; *ders.*, NuR 2004, 769 (771).

Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele führt, ist es unzulässig. Das heißt, es darf kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass es zu keiner dauerhaften Beeinträchtigung ökologischer Merkmale kommt.[2000] Dabei gilt grundsätzlich jede Beeinträchtigung gebietsbezogener Erhaltungsziele als erheblich, sofern sie ein Erhaltungsziel nachteilig berührt.[2001] Im Vorfeld ergriffene Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen können dazu führen, dass ein Projekt nicht zu einer negativen Verträglichkeitsprüfung führt.[2002] Dies gilt jedoch nicht für Ersatz- oder Kompensationsmaßnahmen.[2003]

Die Zulässigkeit eines Projektes ist bei negativer Verträglichkeitsprüfung sodann nur noch im Rahmen einer Ausnahme bei kumulativem Vorliegen der Voraussetzungen nach den Abs. 3 bis 5 möglich. Gemäß § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ist die Zulassung oder Umsetzung eines Projekts nur dann möglich, wenn dieses aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher wirtschaftlicher oder sozialer Art notwendig ist. Nach Nr. 2, darf der Zweck des Projekts nicht durch andere zumutbare Alternativen, die weniger Beeinträchtigungen nach sich ziehen oder an einem anderen Standort durchgeführt werden können, erreichbar sein.

Bei der Alternativenprüfung handelt es sich um ein strikt zu beachtendes Vermeidungsgebot.[2004] Auf die Vergleichbarkeit der wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Alternativenprüfung wurde bereits in Kapitel 5.2.3.1 detaillierter eingegangen. Dessen ungeachtet muss auch im Naturschutzrecht vor einer Abwägung der gegenseitigen Interessen eine solche Alternativenprüfung durchgeführt werden.[2005] Hierzu muss es sich um zumutbare, mithin technisch durchführbare und verhältnismäßig aufwendig umsetzba-

---

[2000] *EuGH*, Urteil vom 16.2.2012 – C-182/10, NVwZ 2012, 617 (Rn. 67, 621); *EuGH*, Urteil vom 11.4.2013 – C-258/11, NVwZ-RR 2013, 505 (Rn. 40, 507).

[2001] *BVerwG*, Urteil vom 17.1.2007 – 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 (Rn. 41, 1058f.); ZUR 2007, 307 (309f.). Vertiefend und kritisch hierzu s. *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 27 ff.

[2002] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 33.

[2003] Kritisch hierzu s. *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 33f.

[2004] *BVerwG*, Urteil vom 27.1.2000 – 4 C 2/99, NVwZ 2000, 1171 (1171); NZV 2000, 305 (306); *BVerwG*, Urteil vom 28.3.2013 – 9 A 22.11, BeckRS 2013, 52949 Rn. 105.

[2005] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 76. EL/2015, § 34 Rn. 36.

re Alternativen handeln, die weniger beeinträchtigend sind. § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG führt hierzu die Standortoption explizit auf.

Ein „zwingendes" öffentliches Interesse besteht dann, wenn dieses Hauptzweck und nicht Begleiterscheinung des Projektes ist, und gegenüber dem Interesse an den Erhaltungszielen überwiegt.[2006] Kommen im gefährdeten Gebiet prioritäre Arten vor oder handelt es sich um prioritäre natürliche Lebensraumtypen, kann das zwingende öffentliche Interesse an dem Projekt nur bezüglich der Gesundheit (wie zum Beispiel Küstenschutz, Schutz vor Überschwemmungen und Lawinen, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Trinkwasserversorgung) und öffentlichen Sicherheit des Menschen (zum Beispiel Existenzsicherung des Staates, Bekämpfung von Gewaltanwendung), einschließlich der Verteidigung und des Schutzes des Zivilbevölkerung oder den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt insgesamt, überwiegen.[2007] Sonstige Gründe können nur nach einer Stellungnahme der Kommission geltend gemacht werden, die jedoch keine Bindungswirkung entfaltet.[2008]

Neben den in Abs. 4 genannten öffentlichen Interessen kommen auch generell solche wirtschaftlicher oder sozialer Art in Betracht. Da zwischen besonders schutzwürdigen Gebieten und sonstigen Natura 2000-Gebieten unterschieden wird, müssen öffentliche Interessen wirtschaftlicher und sozialer Art in besonders schutzwürdigen Gebieten entsprechend gewichtig sein.[2009] Das bloße Vorliegen eines öffentlichen Interesses reicht zur Erfüllung dieser Anforderung nicht aus, sodass auch hier im Rahmen einer Einzelfallentscheidung zwischen den verschiedenen Interessen abgewogen werden muss.[2010]

Daneben müssen gemäß Abs. 5 alle zur Sicherung des Zusammenhangs des Natura 2000-Netzes notwendigen Maßnahmen ergriffen werden. Das heißt,

---

[2006] *BVerwG*, Urteil vom 27.1.2000 – 4 C 2/99, NVwZ 2000, 1171 (1173); NZV 2000, 305 (308). S. hierzu auch *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34, Rn. 40f.

[2007] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 46 m.w.N.

[2008] *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (676); *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 76. EL/2015, § 34 Rn. 49.

[2009] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 4, 47.

[2010] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 39, 41.

die ökologische Gesamtbilanz des Gebietsnetzes darf nicht unter den Auswirkungen des zugelassenen Projektes leiden.[2011] Art und Umfang dieser Maßnahmen richten sich nach Anzahl und Qualität der jeweiligen Beeinträchtigung.[2012]

Nach alldem ist festzustellen, dass sich zwischen den Ausnahmevorschriften des § 31 Abs. 2 WHG und § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG Parallelen ergeben. Beide Vorschriften erfordern Minderungsmaßnahmen, um die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens oder Projektes auf ihr Minimum zu reduzieren oder zu verhindern. Während dies nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG explizit gefordert ist, wird diese Voraussetzung nach § 34 BNatSchG nicht ausdrücklich genannt. Dennoch wird in verschiedenen Leitfäden der Kommission zur Anwendung der Vorschrift auf Minderungsmaßnahmen verwiesen.[2013] Im Unterschied zu § 31 Abs. 2 WHG sind daneben aber auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu ergreifen.

Des Weiteren ist sowohl in § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG und § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG eine Alternativenprüfung vorgesehen. Während § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG auf eine technisch durchführbare, verhältnismäßig aufwendige und mit wesentlich geringeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt verbundene Alternative verweist, werden in § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG „zumutbare" Handlungsalternativen gefordert. Die Zumutbarkeit schließt allerdings die technische Durchführbarkeit und einen verhältnismäßigen Aufwand mit ein. Auch hier müssen die Alternativen mit geringeren Beeinträchtigungen verbunden sein und wird die Standortalternative explizit genannt. Inwiefern sich die Alternativenprüfung im Wasserrecht von der im Naturschutzrecht schon im Zielbegriff unterscheidet, wurde in Kapitel 5.2.3.1 dargestellt.

Beide Ausnahmevorschriften beziehen auch bei der einzelfallbezogenen Abwägung übergeordneter oder zwingender öffentlicher Interessen sozioökonomische Kriterien ein.[2014] Um ein übergeordnetes öffentliches Interesse

---

[2011] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 50.

[2012] *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), UmwR, BNatSchG, Kommentar, 77. EL/2015, § 34 Rn. 51, der hierzu treffend mit „Auge um Auge" vergleicht.

[2013] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26. So zum Beispiel in *Europäische Kommission* (Hrsg.), NATURA 2000, 2000, 24, 40; *dies.* (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, 2007, 6, 11.

[2014] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26.

zu ermitteln, wurde bereits in Kapitel 5.2.4.1 auf die Empfehlungen im Naturschutzrecht zurückgegriffen. Insofern handelt es sich nicht um unterschiedliche Bedeutungen zwischen dem zwingenden öffentlichen Interesse nach dem Naturschutzrecht und dem übergeordneten Interesse nach dem Wasserrecht.[2015] Bei der wasserrechtlichen Abwägung kann sich das Vorhandensein eines Natura 2000-Gebietes negativ auf ein übergeordnetes öffentliches Interesse am Vorhaben auswirken.[2016] Dies gilt auch für die vorzunehmende Kosten-Nutzen-Analyse.[2017]

Führt ein Bauvorhaben oder ein Projekt dazu, dass sowohl die Bewirtschaftungsziele als auch Erhaltungsziele verfehlt werden, darf die Inanspruchnahme einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG nicht dazu führen, die Erhaltungsziele des Natura 2000-Gebietes zu umgehen und umgekehrt. Im Zuge einer Einzelfallprüfung muss die Behörde entscheiden, ob die jeweiligen Voraussetzungen der Ausnahmevorschrift erfüllt sind. Hierzu müssen alle Voraussetzungen beider Regelungen erfüllt sein. Unzulässig ist ein Vorhaben oder Projekt jedenfalls dann, wenn die Voraussetzungen nur einer Ausnahmevorschrift vorliegen. Das betroffene Projekt oder Vorhaben müsste sodann entsprechend abgeändert werden. Die Kommission empfiehlt hierzu, Erfahrungsberichte anzulegen, in welchen Fällen wie entschieden wurde.[2018]

6.4 Bewertung

Grundsätzlich ergeben sich bei wasser- und naturschutzrechtlichen Anforderungen aufgrund des hohen Überschneidungspotenzials sowohl Zielsynergien als auch Zielkonflikte. Im Fall von Zielkonflikten sieht die Wasser-

---

[2015] Eine andere Ansicht vertritt *Unnerstall*, NuR 2003, 667 (675f.), der dem Naturschutz aufgrund des „zwingenden" überwiegenden öffentlichen Interesses einen strengeren Abwägungsmaßstab zuspricht. Da jedoch, wie in Kapitel 5.2.4.1 aufgeführt, zur Interpretation des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG von der Europäischen Kommission auf die naturschutzrechtlichen Anforderungen verwiesen wird, ohne dies von einem zwingenden Interesse zu unterscheiden, muss es sich um denselben Maßstab handeln. S. hierzu auch Fußnote 1804.

[2016] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26.

[2017] *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 26.

[2018] Zu den Ausführungen dieses Absatzes s. *European Commission* (Hrsg.), Links between WFD and Nature Directives, FAQ, 2011, 13, 26f.; *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 11f.

rahmenrichtlinie Kollisionsnormen in Art. 4 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 WRRL vor. Aber auch bei der Anwendung einer Ausnahmevorschrift nach § 31 Abs. 2 WHG sind verschiedene naturschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Die Inanspruchnahme einer wasserrechtlichen Ausnahmevorschrift darf nicht dazu führen, anderweitige europarechtliche Bestimmungen zu umgehen, sodass nicht gegen die Erhaltungsziele der FFH- und Vogelschutzrichtlinie verstoßen werden darf. Daneben kann es auch dazu kommen, dass Zielverfehlungen der Bewirtschaftungsziele und Erhaltungsziele auftreten. Dann müssen sowohl die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG als auch die des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG erfüllt sein, um ein Vorhaben oder Projekt umzusetzen. Sind die Voraussetzungen des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zum Beispiel nicht erfüllt, kann das Vorhaben oder Projekt aufgrund des Verstoßes gegen die Erhaltungsziele nicht zugelassen werden, obwohl eine wasserrechtliche Ausnahme gemäß § 31 Abs. 2 WHG möglich wäre.

Die Prüfung beider Ausnahmevorschriften sollte hierzu gemeinsam durchgeführt werden, um vorhandene Synergien zu nutzen und das Genehmigungsverfahren nicht unnötig zu verlängern. Hierbei ist jedoch auf die unterschiedlichen Zielsetzungen der Alternativenprüfung zu achten und die Anforderungen des zwingenden öffentlichen Interesses bei Beeinträchtigung besonders schützenswerter Natura 2000-Gebiete. Auch schon das VG Oldenburg hat in seinem Urteil[2019] vom 30.6.2014 die Prüfung des überwiegenden öffentlichen Interesses beider Ausnahmevorschriften miteinander verknüpft und bezüglich des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WHG auf die naturschutzrechtlichen Erwägungen verwiesen.

[2019] *VG Oldenburg*, Urteil vom 30.6.2014 – 5 A 4319/12, DVBl. 2014, 1271; NdsVBl. 2015, 84; BeckRS 2014, 54032, 16. S. Fußnote 1180.

7 VERKNÜPFUNG DER AUSNAHMEPRÜFUNG MIT UMWELTPRÜFUNGEN

In diesem Kapitel wird auf mögliche Verknüpfungen zwischen einer Ausnahmeprüfung des § 31 Abs. 2 WHG mit der UVP oder SUP hingewiesen.[2020] Auch die CIS-Gruppe verweist auf mögliche Verknüpfungen der Umweltprüfungen mit der Ausnahmeprüfung und will vorhandene Synergien nutzen.[2021] Das dies durchaus möglich ist und schon im Vorfeld gewonnene Informationen ausgebaut und auch für die Ausnahmeprüfung genutzt werden können, wird in den folgenden Kapiteln deutlich.

Während die SUP die Vorphase der Planung betrifft, in der in einem frühzeitigen Stadium die besten Optionen ermittelt werden sollen, betrifft die UVP Vorhaben in einem späteren Planungsstadium der Planungsphase.[2022] Mit anderen Worten, die UVP betrifft nicht direkt die Planungsphase, sondern die Zulassungsebene eines Vorhabens.[2023] Gemäß § 1 UVPG sollen im Zuge der Umweltvorsorge mithilfe der Umweltprüfungen bereits frühzeitig bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben oder Plänen und Programmen die Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben, bewertet und diese Ergebnisse sodann berücksichtigt werden.

Eine erfolgreich durchgeführte SUP oder UVP berührt jedoch nicht das Ergebnis der Ausnahmeprüfung oder stellt von dieser frei.[2024] Da für einige Vorhaben die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG eher im Planungsstadium geklärt werden können, sollten so viele Informationen wie möglich

---

[2020] Zu den Ausführungen im gesamten Kapitel 7 s. auch *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 44f.

[2021] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10, 15; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 17; *European Commission* (Hrsg.), Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000, 2012, 93 ff. Zustimmend: *Wiedemann*, WuA 2007, 40 (41); *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (121).

[2022] Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG), KOM(2009) 469 endgültig vom 14.9.2009, 6.

[2023] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 65; *Sanden*, in: *Koch* (Hrsg.), UmwR, 2014, § 13 Rn. 143. S. hierzu auch Kapitel 3.3.2.

[2024] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 17.

aus den Umweltprüfungen auch für die Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG genutzt werden.[2025]

7.1 Berührungspunkte mit der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Richtlinie[2026] über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.6.1988 wurde mit dem Gesetz[2027] über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.2.1990 in nationales Recht umgesetzt. Seitdem wurde das Gesetz über die UVP mehrfach geändert.[2028] Ziel der UVP ist es, gemäß § 2 Abs. 1 UVPG, als unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, bereits frühzeitig und umfassend die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dabei verfolgt die UVP einen integrativen Ansatz, indem diese Auswirkungen übermedial gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 UVPG einzubeziehen sind.[2029]

Bevor ein UVP-Verfahren durchgeführt wird, muss festgelegt werden, ob das jeweilige Vorhaben einer solchen zu unterziehen ist. Diese Feststellung der UVP-Pflicht trifft gemäß den Vorgaben des § 3a UVPG die Behörde. An-

---

[2025] *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 17.

[2026] Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EWG Nr. L 175 vom 5.7.1985, 40.

[2027] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten 12.2.1990, BGBl. I Nr. 6, 205.

[2028] So durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73 vom 14.3.1997, 5, die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156 vom 25.6.2003, 17, die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (Kodifizierte Fassung), ABl. EU Nr. L 26 vom 28.1.2012, 1 sowie zuletzt durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.4.2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU Nr. L 124 vom 25.4.2014, 1 (die bis zum 16.5.2017 in nationales Recht umzusetzen ist). Zur aktuellen Fassung des Gesetzes s. Fußnote 526.

[2029] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 62; *Sanden*, in: *Koch* (Hrsg.), UmwR, 2014, § 13 Rn. 145.

zuwenden ist die UVP bei Vorhaben. Diese sind gemäß § 2 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 1 UVPG die Errichtung oder der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer sonstigen Anlage, die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie deren jeweiligen Änderungen und Erweiterungen. Ob ein Vorhaben einer UVP unterzogen werden muss, ergibt sich aus den §§ 3b bis 3f UVPG und wird zusammenfassend in Anlage 1 UVPG dargestellt. Daher ist zwischen UVP-pflichtigen Vorhaben sowie Vorhaben, bei denen eine allgemeine (§ 3c Satz 1 UVPG) oder standortbezogene (§ 3c Satz 2 UVPG) Vorprüfung des Einzelfalls stattzufinden hat, zu unterscheiden. Diese Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c UVPG wird auch als Screening bezeichnet.[2030]

Das eigentliche UVP-Verfahren regeln die §§ 5 bis 14 UVPG. Sofern der Vorhabenträger die zuständige Behörde vor Beginn des Zulassungsverfahrens darum ersucht oder es die Behörde nach Beginn des Zulassungsverfahren für erforderlich hält, unterrichtet die Behörde den Vorhabenträger frühzeitig über Inhalt und Umfang der beizubringenden Unterlagen. Im Rahmen dieses so genannten Scopings nach § 5 UVPG wird damit der Untersuchungsrahmen, mithin Inhalt, Umfang und Methoden, sowie sonstige Fragen der UVP festgelegt.[2031] Im Scoping sollten auch die zu prüfenden Vorhabenalternativen bereits vertiefend einbezogen werden.[2032] Dies ist vor allem dann der Fall, wenn das Vorhaben selbst noch Alternativlösungen zugänglich ist und dasselbe nur im Rahmen einer Ausnahmeregelung zugelassen werden kann.[2033] Dementsprechend intensiviert sich auch der zusätzliche Untersuchungsbedarf.[2034] Gemäß § 6 UVPG muss der Vorhabenträger die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der Behörde zu Beginn des Zulassungsverfahrens vorlegen. Nach § 6 Abs. 3 Satz 1 UVPG gehören insbesondere folgende Angaben zum Mindestinhalt entscheidungserheblicher Unterlagen: eine Beschreibung der

---

[2030] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 66; *Sanden*, in: *Koch* (Hrsg.), UmwR, 2014, § 13 Rn. 146.

[2031] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 66; *Sanden*, in: *Koch* (Hrsg.), UmwR, 2014, § 13 Rn. 146.

[2032] *Lambrecht* et. al, in: *BfN* (Hrsg.), Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich, BfN-Skripten 216, 2007, 73; *CIS* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 15.

[2033] *Lambrecht* et. al, in: *BfN* (Hrsg.), Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich, BfN-Skripten 216, 2007, 73.

[2034] *Lambrecht* et. al, in: *BfN* (Hrsg.), Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich, BfN-Skripten 216, 2007, 73.

Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen des Vorhabens vermieden, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden, eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Umweltbeeinträchtigungen des Vorhabens sowie eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen Lösungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Auswahlgründe.

Schon an dieser Stelle werden Parallelen zu den Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 WHG deutlich. So können für die Prognose einer Verschlechterung die an dieser Stelle beizubringenden Daten genutzt werden.[2035] Bei dieser Umweltverträglichkeitsuntersuchung sollte deshalb darauf geachtet werden, bereits eine wasserkörperbezogene Bewertung vorzunehmen, da diese eigentlich lediglich auf das Schutzgut „Wasser" abstellt. Dies gilt auch bezüglich der schutzgutbezogenen Prüfung von Beeinträchtigungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsuntersuchung gegenüber der Prüfung von Qualitätskomponenten zur Beurteilung des Zustands von Wasserkörpern. Hilfsweise können Schlussfolgerungen aus der UVP, aber auch auf die einzelnen Wasserkörper oder qualitätskomponentenbezogene Angaben nachvollziehbar begründet werden.[2036] Minderungsmaßnahmen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG sind auch nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 UVPG wenigstens zu beschreiben und können so auch gleich im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG berücksichtigt werden.[2037] Daneben ist gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 UVPG eine Übersicht über anderweitige Lösungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Auswahlgründe beizubringen.[2038] Auch dies sollte schon im Scoping nach § 5 UVPG erfolgen, in dem auf die Anforderungen der Alternativenprüfung nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG aufmerksam gemacht wird und die notwendigen Untersuchungen veranlasst werden können.

[2035] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10, 15.

[2036] *BVerwG*, Beschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11, DVBl. 2013, 1450 (1450 ff.), hierzu zitiert nach dem paginierten Beschlussabdruck, abrufbar unter: http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?lang=de&ent=110713B7A20.11.0 (Abruf am: 13.4.2016), 17 Rn. 66f.

[2037] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 10.

[2038] Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil das UVPG keine Kriterien dafür enthält, welche Alternativen zu prüfen sind. Daher kann eine UVP auch nur diejenigen Alternativen prüfen, die noch ernstlich in Betracht kommen. S. hierzu *Sanden*, in: *Koch* (Hrsg.), UmwR, 2014, § 13 Rn. 148 m.w.N. Deshalb sollte bereits im Scoping der Alternativenbegriff besprochen und den Anforderungen des § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG angepasst werden.

Nachdem alle Behörden, deren Aufgabenbereich vom Vorhaben berührt werden, nach den §§ 7 und 8 UVPG sowie die Öffentlichkeit nach § 9 UVPG beteiligt wurden, erarbeitet die zuständige Behörde auf der Grundlage der entscheidungserheblichen Unterlagen sowie den verschiedenen Stellungnahmen eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen. Diese beinhaltet gemäß § 11 Satz 1 UVPG auch die zu ergreifenden Maßnahmen, um die Auswirkungen des Vorhabens zu vermeiden, zu vermindern, auszugleichen oder zu ersetzen. Die daran anschließende Bewertung gemäß § 12 UVPG ist sodann bei der eigentlichen Vorhabenzulassung zu berücksichtigen.

Handelt es sich allerdings um Vorhaben, die zur Feststellung der UVP-Pflicht einer überschlägigen Prüfung im Sinne des § 3c UVPG bedürfen, muss für diese mithilfe der Kriterien nach Anlage 2 UVPG ermittelt werden, ob das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen nach sich zieht, die nach § 12 UVPG im Zulassungsverfahren berücksichtigt werden müssen. Zum Beispiel müssen hierfür in Nr. 2 Anlage 2 UVPG standortbezogene Auswirkungen des Vorhabens abgeschätzt werden. Gemäß Nr. 2.2 sind insbesondere der Reichtum, die Qualität und die Regenerationsfähigkeit von Wasser zu berücksichtigen, wofür auch im Rahmen der überschlägigen Prüfung bereits qualitative und quantitative Kriterien zu ermitteln sind.[2039] Des Weiteren müssen auch die Begriffe des „Reichtums", der „Qualität" und „Regenerationsfähigkeit" konkretisiert werden.[2040] Für das Umweltmedium Wasser müssen insofern Kriterien wie die Hydraulik/Hydrologie, Morphologie und Beschaffenheit der Gewässersedimente sowie für das Grundwasser hydrologische und geologische Verhältnisse berücksichtigt werden.[2041]

Das heißt, schon bei einer überschlägigen Prüfung sind konkrete Auswirkungen zu ermitteln und selbst für den Fall, dass das konkrete Vorhaben keiner UVP-Pflicht unterliegt, aber nur mithilfe einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zugelassen werden kann, sollten die hier gewonnenen Informationen dazu genutzt und gegebenfalls entsprechend erweitert werden.

[2039] *Bunge*, in: *Storm/Bunge* (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kommentar UVPG, 2012 0600 (Anlage 2) Rn. 42.

[2040] *Bunge*, in: *Storm/Bunge* (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kommentar UVPG, 2012, 0600 (Anlage 2) Rn. 42.

[2041] *Bunge*, in: *Storm/Bunge* (Hrsg.), Handbuch der UVP, Kommentar UVPG, 2012, 0600 (Anlage 2) Rn. 42.

Denn auch hier ist sodann im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG auf den Wasserkörper und dessen Qualitätskomponenten abzustellen. Auf weitere Anwendungsbeispiele bei der konkreten Vorhabengenehmigung und dem Zusammenhang zwischen UVP und Ausnahmeprüfung wurde in Kapitel 3.3.2 eingegangen.

Es wird deutlich, dass schon hier Informationen für die Beurteilung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG erlangt werden könnten. Insbesondere könnten sich aus der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Möglichkeit zur Äußerung der betroffenen Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG Anhaltspunkte für ein übergeordnetes öffentliches Interesse oder entsprechend größerer Nutzen des Vorhabens ergeben.

7.2 Berührungspunkte mit der Strategischen Umweltprüfung

Mit der Richtlinie[2042] über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.1.2001 sollte im Rahmen der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt werden. Insofern sollten Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen nach sich ziehen, einer Umweltprüfung unterzogen werden, um so schon Umwelterwägungen in der Ausarbeitung dieser Pläne und Programme zu bedenken. Dass es keine gesetzlich konkrete Verknüpfung der SUP-Richtlinie mit der Wasserrahmenrichtlinie gibt, ist der zeitlich versetzten Erarbeitung und Beratung der Richtlinien geschuldet.[2043] Dennoch wird ein enger Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie anerkannt.[2044]

Die Richtlinie war gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 SUP-Richtlinie bis zum 21.7.2004 in nationales Recht umzusetzen. Deutschland ist dieser Verpflichtung erst am 29.6.2005 mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen

[2042] Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001, ABl. EG Nr. L 197 vom 21.7.2001, 30 ff.

[2043] *Jekel*, in: *Rumm/Keitz/Schmalholz* (Hrsg.), Handbuch WRRL, 2006, 81 (83).

[2044] Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG), KOM(2009) 469 endgültig vom 14.9.2009, 6.

Umweltprüfung[2045] nachgekommen und hat die Vorgaben der Richtlinie in das UVP-Gesetz integriert.[2046] Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 UVPG ist die SUP ebenfalls ein unselbstständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Pläne und Programme sind gemäß § 2 Abs. 5 UVPG bundesrechtlich vorgesehene Pläne und Programme, die eine Behörde aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ausarbeiten, annehmen oder ändern muss. Durch Verweis des § 2 Abs. 4 Satz 2 auf Abs. 1 Satz 2 und 3 UVPG gilt auch für die SUP ebenfalls der integrative Ansatz.[2047]

Das SUP-Verfahren kann in sieben Schritte untergliedert werden.[2048] Zuerst wird die SUP-Pflicht anhand der §§ 14b bis 14d UVPG festgestellt. Während nach den §§ 14b Abs. 1 und 14c UVPG eine obligatorische SUP durchzuführen ist, ist nach den §§ 14b Abs. 2 und 14d UVPG eine konditionale SUP erforderlich, die von einer Vorprüfung des Einzelfalls abhängen soll.[2049] Eine solche obligatorische SUP ist beispielsweise gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 3 UVPG immer für die Maßnahmenprogramme durchzuführen.[2050] Daran anschließend erfolgt in einem zweiten Schritt die Festlegung des Untersuchungsrahmens gemäß § 14f UVPG und werden darauf aufbauend die Inhalte des Umweltberichts nach § 14g UVPG erarbeitet. Im vierten Schritt erfolgt die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie gegebenenfalls eine grenzüberschreitende Beteiligung nach § 14h bis § 14j UVPG, an die sich eine Überprüfung des Umweltberichts aufgrund der Stellungnahmen der Öffentlichkeit und Behörden nach § 14k Abs. 1 UVPG anschließt. Schritt sechs der SUP betrifft die Bekanntgabe der Entscheidung gemäß § 14l UVPG mit der damit verbundenen Auslegung des Plans oder

---

[2045] Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25.6.2005, BGBl. I Nr. 37 vom 28.6.2005, 1746 ff. Innerhalb der Umsetzungsfrist wurden jediglich entsprechende Regelungen für die Raumordnungs- und Bauleitplanung durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz) vom 24.6.2004, BGBl. I Nr. 31 vom 30.6.2004, 1359 ff. erlassen.

[2046] S. hierzu auch *Schink*, NVwZ 2005, 615 (615 ff.).

[2047] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 73.

[2048] S. hierzu *Balla* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Leitfaden zur SUP, Kurzfassung, 2010, 2.

[2049] *Erbguth/Schlacke*, UmwR, 2014, § 5 Rn. 73.

[2050] S. hierzu schon Kapitel 2.4.2 a.E. sowie die damit verbundene Öffentlichkeitsbeteiligung in Kapitel 2.5.3.

Programms sowie einer zusammenfassenden Erklärung. Der siebte Schritt dient der Überwachung gemäß § 14m UVPG.

Zwar gilt § 31 Abs. 2 WHG nicht für Pläne und Programme, jedoch können SUP-pflichtige Pläne und Programme auch Verfahren für fundierte Entscheidungen über potenzielle künftige Vorhaben oder Umsetzungspläne für ein oder mehrere Vorhaben umfassen.[2051] Große Infrastrukturprojekte erfolgen bereits auf Planungsebene. Zum Beispiel muss für die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene einschließlich der Bedarfspläne, nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes gemäß § 19b Abs. 1 in Verbindung mit Nr. 1.1 Anlage 3 UVPG, eine SUP erfolgen. Dies ist auch bei großen Ausbauvorhaben und im Rahmen von Flussvertiefungen regelmäßig der Fall.[2052] Sofern § 31 Abs. 2 WHG für ein Vorhaben gilt, das Bestandteil eines Plans oder Programms ist, sollten schon im Rahmen der SUP Anforderungen der Ausnahmevorschrift berücksichtigt werden.[2053]

Von besonderer Bedeutung ist insbesondere die Erstellung des Umweltberichts, der gemäß § 14g Abs. 1 Satz 1 UVPG frühzeitig von der Behörde zu erarbeiten ist. Dabei müssen gemäß Satz 2 die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen bei Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftige Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet werden.

Zu den Inhalten des Umweltberichts gehört zum Beispiel die Darstellung des Inhalts und Ziels des Plans oder Programms gemäß § 14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UVPG. Hieraus können Gründe für neue Vorhaben nach § 31 Abs. 2 WHG im Zusammenhang mit dem übergeordneten öffentlichen Interesse am Vorhaben und den größeren Nutzen des Vorhabens dargelegt werden.

Daneben sind gemäß §14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 UVPG bereits im Umweltbericht die Umweltauswirkungen bei der Durchführung des Plans zu beschreiben und gemäß Abs. 3 vorläufig zu bewerten. Diesbezüglich ist eine Prognose erforderlich, mit der die Umweltauswirkungen in ihrer gesamten räumlichen Reichweite zu ermitteln und zu beschreiben sind.[2054] Da diesbezüglich auch die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen gemäß § 2

[2051] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 9; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 17.

[2052] S. hierzu kritisch zur SUP-Pflicht und Alternativenprüfung bei der Elbvertiefung *Feldt/Schumacher*, NuR 2015, 391 (392).

[2053] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 9.

[2054] *Balla* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Leitfaden zur SUP, Kurzfassung, 2010, 7.

Abs. 4 Satz 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG auf das Wasser zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind, können diese Informationen im Rahmen der wasserfachlichen Prognose, ob eine Verschlechterung oder Nichterreichung des guten Zustands aufgrund des im Plan oder Programm enthaltenen Vorhabens zu erwarten ist, genutzt werden. Hierzu müsste wiederum ein wasserkörperbezogener Ansatz erfolgen.

Anhand der zu erwartenden Auswirkungen sind gemäß § 14g Abs. 2 Nr. 6 UVPG im Umweltbericht auch schon geplante Maßnahmen zu beschreiben, mithilfe derer die Umweltauswirkungen verringert, verhindert oder ausgeglichen werden können. Diese Maßnahmen können fester Bestandteil des Plans oder Programms sein und verschiedene Planungsstufen umfassen.[2055] Hier empfiehlt es sich bereits die Minderungsmaßnahmen des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 WHG zu erörtern. Gerade auf Planungsebene sollten hier bereits Entscheidungen bezüglich anderer Standorte etc. getroffen werden.

Auch die nach § 14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 UVPG zu ermittelnden vernünftigen Alternativen könnten zugleich auf die Anforderungen des § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG ausgerichtet und gegebenenfalls erweitert werden.[2056] Erörterungen auf der Planungsebene und damit in einem frühzeitigen Stadium sind empfehlenswert, da sie so noch zu einer Änderung des Vorhabens führen können. Für die Anforderungen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG muss es sich um vergleichbare Zielsetzungen und vergleichbare Alternativen handeln, die wesentlich geringere nachteilige Umweltauswirkungen nach sich ziehen und mit einem verhältnismäßigen Aufwand verbunden sind. Auch schon bei der Alternativenprüfung im Rahmen der SUP sollen solche Alternativen ermittelt werden, die bei erheblichen Umweltauswirkungen des Plans oder Programms weniger belastend sind.[2057]

Wiederum wird deutlich, dass sich auch der SUP Informationen zur Rechtfertigung einer Ausnahme von dauerhaften Verschlechterungen entnehmen lassen könnten. Hierfür könnten die Verfahren miteinander verknüpft und

---

[2055] *Balla* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Leitfaden zur SUP, Kurzfassung, 2010, 7f.

[2056] *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 15.

[2057] *Balla* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Leitfaden zur SUP, 2010, 8f.

zum Teil auf die Anforderungen der Ausnahmevorschrift, insbesondere im Rahmen der Alternativenprüfung,[2058] angepasst und ausgeweitet werden.

7.3 Bewertung

Die Möglichkeit einer Verknüpfung zwischen den Umweltprüfungen und einer Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG kann Doppelarbeiten vermeiden und durch entsprechende Erweiterungen auf die Inhalte des § 31 Abs. 2 WHG bereits in die Umweltprüfungen integriert werden. Zudem können bestimmte Voraussetzungen (Alternativenprüfung, Minderungsmaßnahmen) besser auf der Planungsebene beurteilt werden. Außerdem lassen sich der Beteiligung der Öffentlichkeit erste Anhaltspunkte für ein übergeordnetes öffentliches Interesse oder einen größeren Nutzen des jeweiligen Vorhabens entnehmen. Die Beurteilung einer Verschlechterung kann durch einen entsprechenden wasserkörperbezogenen Ansatz bei der Bewertung im Rahmen der Umweltprüfungen berücksichtigt werden und damit eine Ausnahme auslösen. Insgesamt empfiehlt es sich also, sofern möglich, die verschiedenen Prüfungen miteinander zu verflechten, um das Zulassungsverfahren nicht unnötig zu verlängern.[2059]

[2058] S. hierzu auch die Ausführungen von *Feldt/Schumacher*, NuR 2015, 391 (392 ff.), die eine Alternativenprüfung im Rahmen der SUP für das Verfahren der Elbvertiefung (s. die Ausführungen unter Kapitel 3.5 a.E. und Fußnote 1178) diskutieren. Da die Elbverteifung nur im Rahmen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG umsetzbar sein wird, können, mithilfe der Verknüpfung beider Verfahren, Synergieeffekte genutzt werden. Im Übrigen wird in § 19b Abs. 2 UVPG bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung anderer Verkehrsnetze und alternativer Verkehrsträger zur Darstellung geprüfter Alternativen im Umweltbericht explizit gefordert.

[2059] So auch *Spieth/Ipsen*, in: *Köck/Faßbender* (Hrsg.), Implementation der WRRL, 2011, 115 (121).

8 FAZIT

Die Ausführungen dieser Arbeit haben gezeigt, dass sowohl das Verschlechterungsverbot als auch dessen zulässige Ausnahmen Konturen bedürfen, um so die Vollzugsfähigkeit zu erleichtern. Das heißt, die entsprechenden Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und mithin des Wasserhaushaltsgesetzes sind für sich alleine überwiegend nicht ausreichend, um das Verschlechterungsverbot oder eine Ausnahme nach § 31 WHG korrekt anzuwenden. Dies ist problematisch, da so eine unionsweite Zielerreichung und der Erfolg der Wasserrahmenrichtlinie gefährdet wird. Dies zeigt sich auch in der Notwendigkeit, den Europäischen Gerichtshof und die nationalen Verwaltungsgerichte mit diesbezüglichen Fragestellungen zu beanspruchen.

Es wurde deutlich, dass weder die Stufen-Theorie noch die Status-quo-Theorie die einzig „richtige" Auslegung des Verschlechterungsbegriffs sind. Die Folgen der unterschiedlichen Theorien würden entweder dazu führen, Ausnahmen eher selten oder ständig in Anspruch zu nehmen. Dies kann unter Berücksichtigung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses aber nicht gewollt sein. Beide Theorien weisen Schwächen auf und konnten den Verschlechterungsbegriff nicht abschließend klären. Während die Anwendung der praktikableren Stufen-Theorie zwar ökonomischen Interessen offener wäre, sind die Abstriche an den ökologischen Zielsetzungen nicht zu vernachlässigen. Umgekehrt gilt für die Status-quo-Theorie, die den Begriff der Verschlechterung möglichst weit verstehen und damit jegliche Veränderung des Gewässerzustands als Verschlechterung definieren will, dass deren ökologische Anforderungen zu streng sind. Dies ist insofern kritisch, als die Wasserrahmenrichtlinie in ihren Zielsetzungen in Art. 1 lit. a und b sowohl die Gewässer nicht verschlechtern, schützen und verbessern, als auch eine nachhaltige Gewässernutzung fördern will. Ausschlaggebend für die Heranziehung der unterschiedlichen Theorien ist insbesondere das Verständnis des Effektivitätsgrundsatzes. Die Untersuchungen hierzu haben gezeigt, dass es nicht auf die eine „oder" andere Theorie ankommen muss.

Davon ausgehend wurden auch vermittelnde Ansätze untersucht, die – je nach Blickwinkel – entweder die Stufen-Theorie oder Status-quo-Theorie modifizieren. Aus der Heranziehung vermittelnder Theorien ergeben sich per se Überschneidungen mit den beiden äußeren Standpunkten. Festzustellen ist, dass auch vermittelnde Ansätze, die sich in unabhängigen Relevanzschwellen wiederfinden, durchaus möglich sind.

Auch die Untersuchungen der gerichtlichen Entscheidungen vor dem Urteil des EuGH am 1.7.2015 sowie die Anwendung in anderen Mitgliedstaaten haben eine Tendenz zu solchen Relevanzschwellen erkennen lassen. Nicht zuletzt hatte sich auch das vorlegende Bundesverwaltungsgericht hierfür ausgesprochen. Zwar lehnte der EuGH in seiner Entscheidung eine Erheblichkeitsschwelle ab, begründete dies aber damit, dass sich diese nicht aus Interessensabwägungen innerhalb des Verschlechterungsverbots herleiten ließe und verschob eine solche Abwägung in Art. 4 Abs. 7 WRRL. Das heißt nicht, dass Relevanzschwellen pauschal unmöglich sein sollen, zumal der EuGH selbst eine solche Erheblichkeitsschwelle zur Markierung des Verschlechterungsverbots heranzog. Voraussetzung einer solchen Erheblichkeitsschwelle ist jedoch, dass sich diese nicht auf Abwägungs-, sondern Messbarkeitserwägungen bezieht. Diese sind auch zuletzt aus Verhältnismäßigkeitsgründen geboten. Auch wenn die Stufen-Theorie ausdrücklich nicht gelten soll, eröffnet die gleichzeitige Nichtanwendung der Status-quo-Theorie mittelbar Spielräume für ökonomische Interessen. Allerdings sind die vom EuGH vernachlässigten Zustandskategorien ebenfalls in dessen Verständnis weiterzuentwickeln.

Die wegweisende Entscheidung des EuGH führte zudem dazu, dass insbesondere die Ausnahmevorschrift des § 31 Abs. 2 WHG an Bedeutung gewinnen wird. Die Mehrzahl der Vorhaben wird folglich nur über eine Ausnahme umsetzbar sein. Die Untersuchungen zur Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG haben gezeigt, dass zwar weite Spielräume der Mitgliedstaaten zur Auslegung der Vorschrift bestehen – was im Übrigen infolge der Entscheidung des EuGH vom 4.5.2016 insbesondere für die Abwägungsentscheidung im Rahmen des übergeordneten öffentlichen Interesses oder größeren Nutzens noch verstärkt werden dürfte – es aber an den Mitgliedstaaten ist, diese Vorschrift entsprechend streng zu handhaben. Auch wenn ein „Ausnahme-Regel-Verhältnis“ droht, heißt das nicht, dass Voraussetzungen der Vorschrift schlichtweg übergangen oder pauschal erfüllt werden können. Insbesondere der Vergleich mit dem Naturschutzrecht hat gezeigt, dass ein ähnlich weites Verständnis bei der Alternativenprüfung im Wasserrecht nicht anzunehmen ist. Die Ausführungen zur nachhaltigen Entwicklung bedürfen eines klaren Kriterienkatalogs, wie ihn schon andere Mitgliedstaaten vorsehen, um einem Missbrauch dieser Regelung vorzubeugen. Die Behörden werden nicht umhin kommen, Vorhaben nunmehr verstärkt mithilfe einer Prüfung des § 31 Abs. 2 WHG abzulehnen oder zu genehmigen, so-

dass auch die Anwendungsfälle in Deutschland entsprechend ansteigen werden. Zudem ergeben sich auch Überschneidungen der Voraussetzungen mit anderen Ausnahmevorschriften, deren Erfahrungen im Vollzug übertragen werden können.

Mit den hier getroffenen Ausführungen wurde versucht, dieser Ausnahmebestimmung entsprechend Kontur zu verleihen und deren Vollzug zu erleichtern. Nicht zuletzt zeigen auch die Abgrenzung zum Naturschutzrecht und die Verknüpfungsmöglichkeiten mit anderen Instrumenten zur Informationsgenerierung, welche herausragende Bedeutung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zukommt. Eine korrekte Anwendung derselben ist daher unentbehrlich.

Entsprechendes gilt auch für die Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen nach § 31 Abs. 1 WHG. Hervorzuhebende Ergebnisse sind nicht nur die präzise Einordnung der unterschiedlichen Anwendungsfälle, sondern auch der Umgang mit den entsprechenden Indikatoren für Überschwemmungen oder lang anhaltende Dürren innerhalb der Planungsinstrumente. Daneben wurden die unterschiedlichen, mit der Vorschrift verbundenen Handlungspflichten detailliert geschildert. Im Gegensatz zur Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG wird eine Ausnahme vorübergehender Verschlechterungen nach Abs. 1 in der (deutschen) Praxis aber eher eine nachgeordnete Rolle spielen.

Tatsächlich ist es so, dass, wie in Kapitel 1 erwähnt, Deutschland die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie verfehlt. Vielmehr verschieben sich diese aufgrund der hohen Anwendung von Fristverlängerungen auf den 22.12.2021/2027. Zutreffend wird das ursprüngliche Ausnahmeregime daher auch als „Reserveregime“ bezeichnet.[2060] Daher ist fraglich, ob die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht von Anfang an zu ambitioniert waren. Wäre von Beginn an eine stufenweise Umsetzung der Ziele vorgesehen worden, würde die Regel sehr wahrscheinlich nicht die Ausnahme darstellen (80% Ausnahmen gegenüber 20% fristgemäßer Zielerreichung). Entsprechendes gilt auch für die Anwendung einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG, die zukünftig verstärkt in den behördlichen Handlungsmittelpunkt rücken wird, wenn auch nicht aufgrund der Anwendung der Status-quo-Theorie, aber auch trotz Relevanzschwelle. Dies ist insofern kritisch, da sich die Anwendung einer Ausnahme eben auch auf Ausnahmefälle beziehen

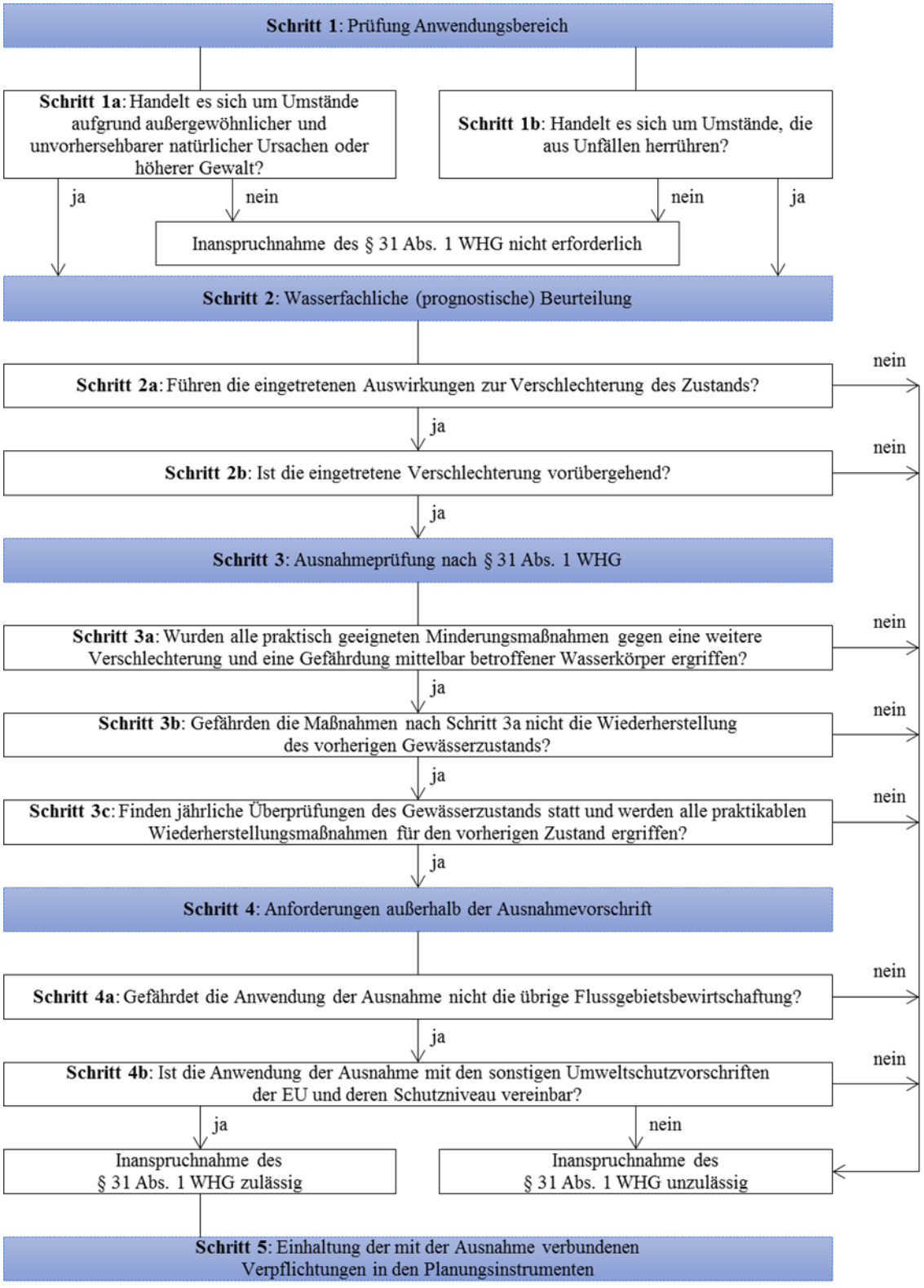
[2060] *Reinhardt*, EurUP 2015, 137 (147).

und nicht zu einem flächendeckenden Instrument im Sinne einer Regelnorm werden sollte.[2061] Offen bleibt, inwiefern dieser Entwicklung eventuell auch im Rahmen einer Revision der Wasserrahmenrichtlinie entgegengewirkt werden könnte. Europäisch getragene Bemühungen sind diesbezüglich allerdings nicht ersichtlich.[2062]

[2061] So *Reinhardt*, NuR 2013, 765 (766). Eine andere Ansicht vertritt *Franzius*, ZUR 2015, 643 (649), der auf die *Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen* vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 (844, Rn. 83) verweist.

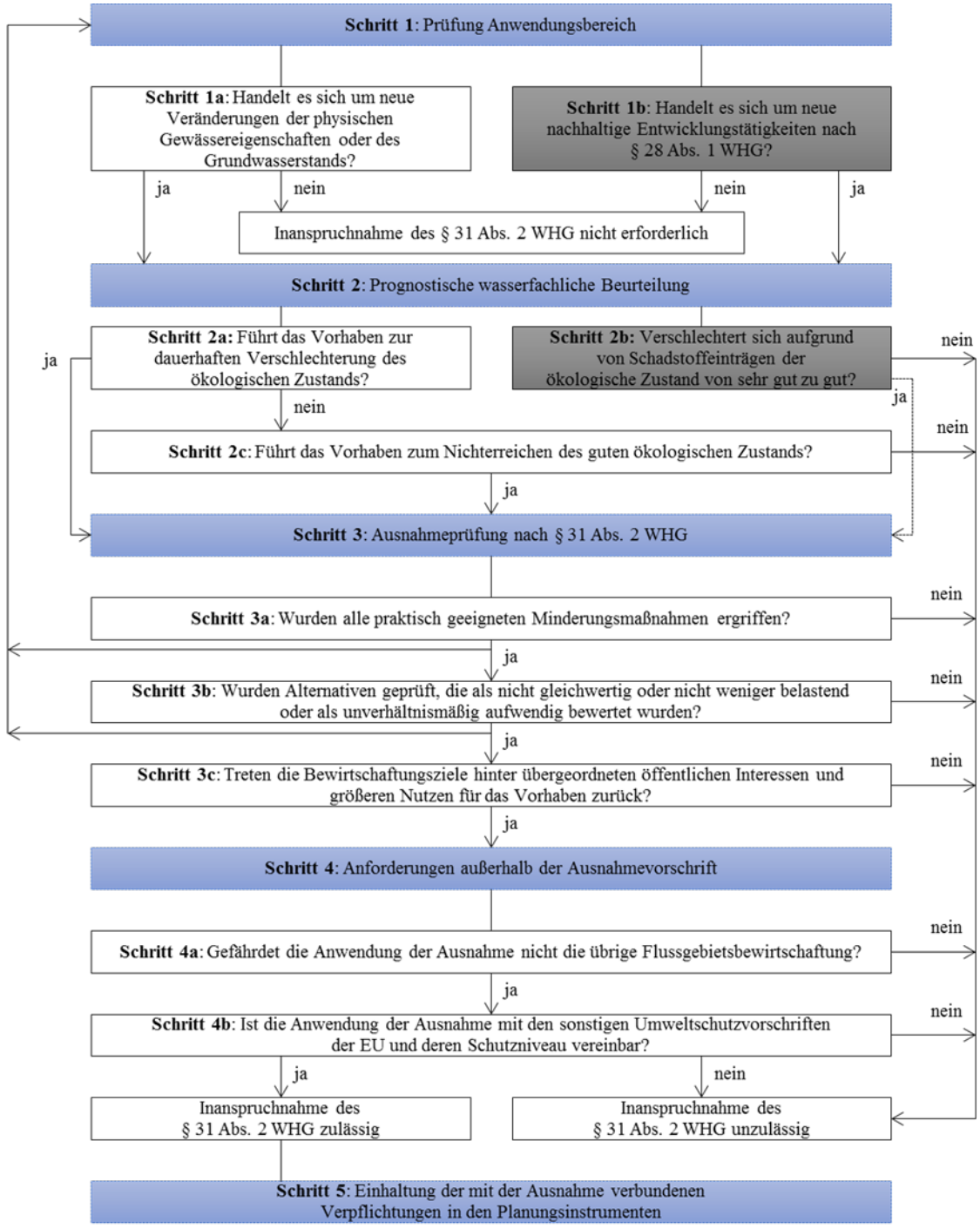
[2062] S. hierzu auch *Reinhardt*, EurUP 2015, 137 (142 m.w.N). Zwar will die CIS-Gruppe in ihrem aktuellen Arbeitsprogramm mögliche Verbesserungspotenziale der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich ihrer 2019 anstehenden Revision identifizieren, konkrete Optimierungsgedanken liegen allerdings noch nicht vor, s. auch *CIS* (Hrsg.), Work Programme 2016-2018, 2015, 4, 9.

ANHANG I: ABLAUFSCHEMA ZUR PRÜFUNG DES § 31 ABS. 1 WHG



Quelle: Eigene Darstellung

ANHANG II: ABLAUFSCHEMA ZUR PRÜFUNG DES § 31 ABS. 2 WHG



Quelle: Nach *Borchardt* et. al, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-WRRL bei physischen Veränderungen nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, 2013, 47, Abbildung 2. S. hierzu auch *CIS* (Hrsg.), Art. 4 Abs. 7 WRRL, Positionspapier vom 30.10.2006, 19; *dies.* (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Exemptions, 2009, 26.

LITERATUR

Albrecht, Juliane, Die ökologische Neuausrichtung des Wasserrechts durch die Wasserrahmenrichtlinie, EurUP 2015, 96-119.

Albrecht, Juliane, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, Eine europa-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie am Beispiel des Freistaates Sachsen (Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht), Dissertation, Berlin 2007.

Albrecht, Juliane, Zur Definition des „guten Zustands" im Wasserrecht, NuR 2010, 607-616.

Albrecht, Juliane/Schmidt, Catrin/Stratmann, Lars/Hofmann, Martin/Posselt, Sandra/Wendler, Wiebke/Roßner, Dorothea/Wachs, Anne, in: *BfN* (Hrsg.), Die Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht des Naturschutzes – Anlayse der Bewirtschaftungsplanung 2009 (Die WRRL aus Sicht des Naturschutzes), Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 120, Bonn-Bad Godesberg 2012.

Albrecht, Juliane/Wendler, Wiebke, Koordinierte Anwendung vom Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, 608-618.

Ammermüller, Britta/ Holländer, Robert/Fälsch, Marcus/Klauer, Bernd/Sigel, Katja/Mewes, Melanie/Bräuer, Ingo/Grünig, Max/Ehlers, Melf-Hinrichs, Entwicklung einer Methodik zur nicht-monetären Kosten-Nutzen-Abwägung im Umsetzungsprozess der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Abschlussbericht, 2008. Abrufbar unter:

http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/f/f3/Abschlussbericht-Kosten-Nutzen-2008.pdf.

Ammermüller, Britta/Fälsch, Marcel/Kochmann, Linda/Holländer, Robert/Klauer, Bernd/Sigel, Katja/Mewes, Melanie/Bräuer, Ingo/Grünig, Max, Kosten-Nutzen-Abwägung im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Methodik zur Begründung von Ausnahmen aufgrund unverhältnismäßiger Kosten, Handbuch, 2. Auflage, Berlin 2011.

Balla, Stefan/Peters, Heinz-Joachim/Wulfert, Katrin, in: *UBA* (Hrsg.), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, Kurzfassung, März 2010. Abrufbar unter:

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/sup_leitfaden_kurz_bf.pdf.

Berendes, Konrad/Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Berliner Kommentar (BKom WHG), Berlin 2011.

Berger, Wolfgang/Berl, Sonja, Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot nach dem Urteil des EuGH C-461/13, RdU-U&T 2015, 100-109.

Bergmann, Sabine, in: *LANUVNRW* (Hrsg.), Vorgehensweise für die 2. Bewirtschaftungsphase und Übersicht der Ergebnisse aus der 2. Bestandsaufnahme, Vortrag vom 7.2.2014. Abrufbar unter:

http://www.brd.nrw.de/umweltschutz/abwasser/pdf/6-Vorgehensweise-fuer-die-2_-Bewirtschaftungsphase---Grundwasser.pdf.

Berl, Sonja, Streit um das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot – was regelt dieses wirklich?, RdU-U&T 2014, 70-78.

BMLFUW (Hrsg.), Beilage zum Erlass Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer (Beilage QZV Ökologie OG), 2011. Abrufbar auf der Seite des BMLFUW unter:

https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserrecht_national/pla nung/QZVOekologieOG.html.

BMLFUW (Hrsg.), Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015, Entwurf, 2015. Abrufbar auf der Seite der WISA unter:

http://wisa.bmlfuw.gv.at/fachinformation/ngp/ngp-2015/text/textdokument_ngp 2015.html.

BMLFUW (Hrsg.), Österreichischer Wasserkatalog, Wasser schützen – Wasser nutzen – Kriterien zur Beurteilung einer nachhaltigen Wasserkraftnutzung (Kriterienkatalog), 2012. Abrufbar auf der Seite des BMLFUW unter:

https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oester-reich/wasserrecht_national/planung/erneuerbareenergie/Kriterienkatalog.html.

BMUB (Hrsg.), Vorgaben für guten Gewässerschutz werden EU-weit angeglichen, Pressemitteilung Nr. 102/16 vom 11.05.2016. Abrufbar unter:

http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/vorgaben-fuer-guten-gewaesserschutz-werden-eu-weit-angeglichen/

BMWi (Hrsg.), Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung (Energiekonzept), Berlin 2010. Abrufbar unter:

https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/energiekonzept-2010,property =pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

Borchardt, Dietrich/Richter, Sandra/Völker, Jeanette/Anschütz, Maria/Hentschel, Anja/Roßnagel, Alexander, in: *UBA* (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Prüfung von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen der EG-Wasserrahmenrichtlinie bei physischen Veränderungen von Wasserkörpern nach § 31 Abs. 2 WHG aus wasserfachlicher und rechtlicher Sicht, UBA-Texte 25/2014, Dessau-Roßlau 2014. Abrufbar unter:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_25_2014_komplett_0.pdf.

Breuer, Rüdiger, Die Europäisiserung des Wasserrechts, NuR 2000, 541-549.

Breuer, Rüdiger, Pflicht und Kür bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, ZfW 2005, 1-22.

Breuer, Rüdiger, Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2007, 503-513.

Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), AUEV/EUV, Kommentar, 4. Auflage, München 2011.

Caßor-Pfeiffer, Silke, Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, ZfW 2010, 1-31.

CIS (Hrsg.), Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive – Allowed for New Modifications or New Sustainable Human Development Activities (WFD Article 4.7), Policy Paper vom 22.12.2007. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/0f59949d-fec9-4534-ae5e-73da93df7fe1/WFD%20Article%204-7%20-%20final%20version%20for%20Circa.pdf.

CIS (Hrsg.), Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Article 4.4 – 4.6, Draft Paper, Luxembourg 2007. Abrufbar unter:

http://www.euwfd.com/SH070430_A10b_Draft_CIS_Exemptions_WFD_Art_4.4-4.6.pdf.

CIS (Hrsg.), Für neue Änderungen und nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen zulässige Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 4 Abs. 7 WRRL), Positionspapier vom 30.10.2006. Abrufbar unter:

http://www.wrrl-info.de/docs/wrrl_PositionspapierAusnahmen.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 1 – Economics and the Environment, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/cffd57cc-8f19-4e39-a79e-20322bf607e1/Guidance%20No%201%20-%20Economics%20-%20WATECO%20%28WG%202.6% 29.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 2 – Identification of Water Bodies, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%202%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 20 – Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives (Exemptions), Luxembourg 2009. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Guid ance_document%2020.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 6 – Towards a Guidance on Establishment of the Intercalibration Network and the Process on the Intercalibration Exercise, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/a091506c-6fc8-45a8-a588-5c6397ed2aa4/Guidance%20No%206%20-%20intercalibration%20%28WG%202.5%29.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 8 – Public Participation in relation to the Water Framework Directive, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/0fc804ff-5fe6-4874-8e0d-de3e47637a63/Guidance%20No%208%20-%20Public%20participation%20%28WG%202.9%29. pdf%20b.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 10 – River and Lakes – Typology, Reference Conditions and Classification Systems, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/dce34c8d-6e3d-469a-a6f3-b733b829b691/Guidance%20No%2010%20-%20references%20conditions%20inland%20waters%20-%20REFCOND%20%28WG%202.3%29.pdf.

CIS (Hrsg.), Guidance Document No. 4 – Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, Luxembourg 2003. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/f9b057f4-4a91-46a3-b69a-e23b4cada8ef/Guidance%20No%204%20-%20heavily%20modified%20water%20bodies%20-%20HMWB%20%28WG%202.2%29.pdf.

CIS (Hrsg.), Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie – Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Information (Übersetzung der englischen Originalfassung, Guidance Document No. 8), Luxemburg 2002. Abrufbar unter:

http://www.wrrl-info.de/docs/Leitfaden_Partizipation.pdf.

CIS (Hrsg.), Leitfaden zur generellen Vorgehensweise für die Einstufung des ökologischen Zustands und des ökologischen Potenzials (Übersetzung der englischen Originalfassung, Guidance Document No. 13) (Leitfaden zur generellen Vorgehensweise der ökologischen Einstufung), Luxemburg 2003. Abrufbar unter:

http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/guidance_no_13_classification_of_ecological_status_wg_a.pdf.

CIS (Hrsg.), Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern (Übersetzung der englischen Originalfassung, Guidance Document No. 4), Luxemburg 2002. Abrufbar unter:

http://wrrl-info.de/docs/GuidanceHMWB_German.pdf.

CIS (Hrsg.), Übergreifender Leitfaden zur Bedeutung der Feuchtgebiete im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie (Übersetzung der englischen Originalfassung, Guidance Document No. 12), Luxemburg 2003. Abrufbar unter:

http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/naturschutz/Logos__bilder/CIS_Horizontal_Guidance.pdf.

CIS (Hrsg.), Umweltziele der Wasserrahmenrichlinie, Zusammenfassung und Hintergrundpapier vom 20.6.2005. Abrufbar unter:

http://www.ig-dreisam.de/archiv/WRRLUmweltziele.pdf.

CIS (Hrsg.), Work Programme 2013-2015 – „Strengthening the Implementation of EU Water Policy Through the Second River Basin Management Plans", 2013. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/b9da7016-05a0-4650-bc6b-af7e25bcf069/CIS %20-%20Work%20Programme%202013-2015.pdf.

CIS (Hrsg.), Work Programme 2016-2018, 2015. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/6b94f19b-97e5-4e46-97f0-817822859b5f/CIS%20 Work%20Programme%202016-2018.pdf.

Czychowski, Manfred/Reinhardt, Michael, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2014.

Durner, Wolfgang, Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13 – „Weservertiefung", DVBl. 2015, 1049-1053.

Durner, Wolfgang, Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, NuR 2009, 77-85.

Durner, Wolfgang, Zehn Jahre Wasserrahmen-Richtlinie – Bilanz und Perspektiven, NuR 2010, 452-464.

Durner, Wolfgang/Trillmich, Nela, Ausstieg aus der Kohlenutzung kraft europäischen Wasserrechts? – Auswirkungen der Phasing-Out-Ziele der Union für Quecksilber auf die Nutzung von Kohle, DVBl. 2011, 517-525.

Ekardt, Felix/Steffenhagen, Larissa, Kohlekraftwerkbau, wasserrechtliche Bewirtschaftungsziele und das Klimaschutzrecht, NuR 2010, 705-710.

Ekardt, Felix/Weyland, Raphael, Neues vom wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot – Rechtsinterpretations- und Rechtswirkungsfragen im Spiegel neuerer Urteile, NuR 2014, 12-20.

Ekardt, Felix/Weyland, Raphael/Schenderlein, Kristin, Verschlechterungsverbot zwischen WRRL, neuem WHG und scheiterndem UGB – Wie UGB-Befürworter und -Kritiker gemeinsam auf Nebenkriegsschauplätze geraten, NuR 2009, 388-398.

Elgeti, Till, Verschlechterungsverbot nach dem WHG im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie, W+B 2012, 15-19.

Elgeti, Till/Fries, Susanne/Hurck, Rudolf, Der Begriff der Zustands- und Potentialverschlechterung nach der Wasserrahmentrichtlinie, NuR 2006, 745-750.

Environment Agency (Hrsg.), Water Quality Planning: no deterioration and the WFD, Operational Instruction 50_12 vom 16.2.2012. Abrufbar unter:

http://www.fwr.org/WQreg/Appendices/No_deterioration_and_the_WFD_50_12.pdf.

Epiney, Astrid, Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht, NuR 2006, 403-412.

Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 5. Auflage, Baden-Baden 2014.

Europäische Kommission (Hrsg.), Auslegungsleitfaden zu Artikel 6 Absatz 4 der 'Habitat Richtlinie' 92/43/EWG (Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie), 2007. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_de.pdf.

Europäische Kommission (Hrsg.), NATURA 2000 – Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG (NATURA 2000), Luxemburg 2000. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_de.pdf.

Europäische Kommission (Hrsg.), Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete –

Methodik-Leitlinien zur Erfüllung der Vorgaben des Artikels 6 Absätze 3 und 4 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, 2001. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_de.pdf.

European Commission (Hrsg.), Drought Management Plan Report – Including Agricultural, Drought Indicators and Climate Change Aspects (Drought Management Plan Report), Luxembourg 2007. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/dmp_report.pdf.

European Commission (Hrsg.), Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000, 2012. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IWT_BHD_Guidelines.pdf.

European Commission (Hrsg.), Links between the Water Framework Directive and Nature Directives, FAQ, Luxembourg 2011. Abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FAQ-WFD%20final.pdf.

Faßbender, Kurt, Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen Fachplanung, NVwZ 2014, 476-484.

Faßbender, Kurt, Das Verschlechterungsverbot im Wasserrecht – aktuelle Rechtsentwicklungen, ZUR 2016, 195-203.

Faßbender, Kurt, Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, 241-249.

Faßbender, Kurt, Maßnahmenprogramme: Bindungswirkung und Rechtsschutz, in: *Köck, Wolfgang/Faßbender, Kurt* (Hrsg.), Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven (Implementation der WRRL), Baden-Baden 2011, 129-148.

Faßbender, Kurt, Sabine Erika Wabnitz, Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser. Art. 4 WRRL und §§ 25a, 25b, 32c und 33a WHG, Buchbesprechung, ZfW 2011, 180-184.

Faßbender, Kurt, Wasserwirtschaftliche und naturschutzrechtliche Fachpläne, W+B 2015, 87-94.

Faßbender, Kurt, Zur aktuellen Diskussion um das Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie, EurUP 2013, 70-84.

Feldt, Walter/Schumacher, Jochen, Die Alternativenprüfung im Rahmen des Verfahrens zur geplanten Elbvertiefung, NuR 2015, 391-400.

FGG Elbe (Hrsg.), Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2016 bis 2021 (Bewirtschaftugnsplan 2016-2021), 2015. Abrufbar unter:

http://www.wrrl-mv.de/doku/bekanntm2BZ/Elbe/BP/FGE_Elbe_Bewirtschaftungsplan_2015.pdf.

FGG Ems (Hrsg.), Internationaler Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietsgemeinschaft Ems – Bewirtschaftungszeitraum 2015 – 2021 (Internationaler Bewirtschaftungsplan 2015-2021), 2015. Abrufbar unter:

http://www.ems-eems.de/fileadmin/templates/permalinks/WRRL/2015_BWP_Ems/2015_int_BWP_Ems_DE.pdf.

Filthaut, Werner, Haftpflichtgesetz, Kommentar zum Haftpflichtgesetz und zu den konkurrierenden Vorschriften anderer Haftungsgesetze (HPflG, Kommentar), 9. Auflage, München 2015.

Franzius, Claudio, „Die Mutter aller Wasserrechtsfälle" – Das Urteil des EuGH zur Weservertiefung und die Folgen, ZUR 2015, 643-652.

Franzius, Claudio, Das Moorburg-Urteil des OVG Hamburg – Schlaglicher auf das Umweltrecht von heute, NordÖR 2014, 1-11.

Franzius, Claudio, Fahrrinnenanpassung der Weser und Elbe – Die Schlussanträge von Generalanwalt Jääskinen vom 23.10.2014, NVwZ 2015, 176-181.

Füßer, Klaus/Lau, Marcus, Das wasserrahmenrechtliche „Verschlechterungsverbot" und „Verbesserungsgebot": Projektschwerpunkte „Veränderungssperre" oder flexibles wasserrechtliches Fachplanungsinstrument?, NdsVBl. 2008, 193-201.

Füßer, Klaus/Lau, Marcus, Die Alternativenprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL: Rechtsdogmatik, Detailfragen und Perspektiven nach der Münster/Osnabrück-Rechtsprechung, NuR 2012, 448-458.

Füßer, Klaus/Lau, Marcus, Wasserrechtliches Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot nach dem Urteil des EuGH zur Weservertiefung, NuR 2015, 589-595.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Ökologischer Gewässerschutz zwischen Wasserrecht und Naturschutzrecht, NuR 2013, 605-613.

Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.), AEUV/EUV, Kommentar, 5. Auflage, München 2010.

Gellermann, Martin, Europäisches Wasserrecht und Kohlenutzung in der Perspektive des Primärrechts, NVwZ 2012, 850-854.

Gellermann, Martin, Gewässerausbau im Lichte des neuen wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmens, DVBl. 2007, 1517-1526.

Gellermann, Martin, Herzmuschelfischerei im Lichte des Art. 6 FFH-Richtlinie, Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 7.9.2004, NuR 2004, 769-773.

Giesbert, Ludger/Reinhardt, Michael (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, Wasserhaushaltsgesetz, Ed. 38 vom 1.1.2016, München 2016.

Ginzky, Harald, Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht – Voraussetzungen, Zuständigkeiten, offene Anwendungsfragen, ZUR 2005, 515-524.

Ginzky, Harald, Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2008, 147-152.

Ginzky, Harald, Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie – Eine Erwiderung zu den Thesen von Michael Wiedemann, W+A 2008, 46-47.

Ginzky, Harald, Die Entscheidung des EuGH zum Verschlechterungsverbot – Alle Fragen geklärt?, Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 1.7.2015, C-461/13, NuR 2015, 624-628.

Ginzky, Harald, Die nächste Elbvertiefung – insbesondere die Berücksichtigung von Alternativen nach § 25a WHG, NuR 2005, 691-696.

Ginzky, Harald, Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer – Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und der Richtlinie Prioritäre Stoffe, ZUR 2009, 242-249.

Ginzky, Harald, Maßstäbe der Gewässerbewirtschaftung nach der Wasserrahmenrichtlinie – eine Anmerkung zu den Entscheidungen des VG Cottbus und des OVG Hamburg, ZUR 2013, 343-348.

Ginzky, Harald/Rechenberg, Jörg, Der Gewässerschutz in der Föderalismusreform, ZUR 2006, 344-350.

Görlach, Benjamin/Interwies, Eduard/Pielen, Britta/Rahtje, Britta, in: *UBA* (Hrsg.), Die Ermittlung von Umwelt- und Ressourcenkosten nach der Wasserrahmenrichtlinie: die Situation in Deutschland, Berlin 2004. Abrufbar unter:

http://ecologic.eu/sites/files/publication/2015/1970_abschlussbericht_urk-dt.pdf.

Götze, Roman, Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie – Rechtsfolgen und Justitiabilität der „Pläne 2009", ZUR 2008, 393-401.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I, EUV/AEUV, Kommentar (AEUV/EUV, Kommentar), 56. EL/2015, München 2015.

Grassl, Günther, Das Verschlechterungsverbot im Umweltrecht der EU, Umsetzung im österreichischen Recht und Vergleich der Situation in Deutschland (Verschlechterungsverbot im EU-UmwR), Dissertation, Wien 2013.

Griesbach, Annkathrin, Die Entscheidung des EuGH zum Verschlechterungsverbot – Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 1.7.2015, C-461/13, NuR 2015, 548-550.

Guckelberger, Annette, Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, NuR 2010, 835-842.

Guckelberger, Annette, Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht, VerwArch 2012, 31-62.

Hasche, Frank, Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht, Die Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie und der IVU-Richtlinie

(Neues Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht), Dissertation, Berlin 2005.

Hecht, Dieter, Ausnahmeregeln der Wasserrahmenrichtlinie: Das Problem der „unverhältnismäßigen" Kosten, Bochum 2011. Abrufbar unter:

http://www.hochschule-bochum.de/fileadmin/media/fb_w/Hecht/Unverhae ltnismaessige-KostenWasserrahmenrichtlinie.pdf.

Hendler, Reinhard, Anmerkungen zum VGH München, Urteil vom 5.7.2005 – 8 B04.356, NuR 2006, 451-452.

Hofmann, Ekkehard, Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG in der Entscheidung des EuGH zur Weservertiefung vom 1.7.2015, EurUP 2015, 246-249.

Hofmann, Ekkehard (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, Baden-Baden 2015.

Horn, Katrin, Die Musterverordnung der LAWA zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Anhänge II und V, in Deutschland, WuA 2004, 37-39.

Interwies, Eduard/Kraemer, Andreas/Kranz, Nicole/Görlach, Benjamin/Dworak, Thomas/Borchardt, Dietrich/Richter, Sandra/Willecke, Jörg, in: *UBA* (Hrsg.), Grundlagen für die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen zur Aufnahme in das Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der Wasserrahmenrichtlinie, Handbuch, UBA-Texte 02/2004, Berlin 2004. Abrufbar unter:

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2592.pdf.

Interwies, Eduard/Kranz, Nicole/Görlach, Benjamin, Wer die Wahl hat, hat die Qual? Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2006, 129-134.

Jaeschke, Lars, Das Kooperationsprinzip im (Umwelt-)Recht – Abschied von einem Trugbild!, NVwZ 2003, 563-566.

Jäger, Thomas, Dämpfer für „Riesen-Dampfer"? Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 1.7.2015, C-461/13, NuR 2015, 550-553.

Jekel, Heide/Munk, Hans-Hartmann, Phasing-out für prioritäre gefährliche Stoffe – Was regelt die EG-Wasserrahmenrichtlinie wirklich? – Zu-

gleich eine Erwiderung auf Laskowski, Kohlekraftwerke im Lichte der EU-Wasserrahmenrichtlinie, in ZUR 3/2013, ZUR 2013, 403-407.

Jessel, Beate, Abstimmung der Umweltziele der WRRL mit den Erhaltungs- und Entwicklungszielen der FFH-Richtlinie, WuA 2006, 20-23.

Kampa, Eleftheria/Weppen, Johanna van der/Dworak, Thomas, Water managment, Water Framework Directive & Hydropower – CIS-Workshop, 13.-14.9.2011 in Brüssel, Issue Paper, 2011. Abrufbar unter:

https://circabc.europa.eu/sd/a/23d94d2d-6b9c-4f17-9e15-14045cd541f3/Issue% 20Paper_final.pdf.

Keessen, Andrea/Kempen, Jasper van/Rijswick, Marleen van/Robbe, Jan/Backe, Chris, European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?, JEL 2010, 197-221.

Keitz, Stephan von, Die Einführung „stark veränderter Gewässer" in die EU-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Auswirkungen auf den Gewässerschutz der BRD, W&B 1999, 14-17.

Kern, Katharina, Neue Anforderungen und Instrumente für die europäische Gewässerqualität – Novellierung der Liste der prioritären Stoffe durch die Richtlinie 2013/39/EU, NVwZ 2014, 256-262.

Klauer, Bernd/Mewes, Melanie/Sigel, Katja/Unnerstall, Herwig/Görlach, Benjamin/Bräuer, Ingo/Pielen, Britta/Holländer, Robert, in: *UFZ* (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit im Sinner der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Komplementäre Kriterien zur Kosten-Nutzen-Analyse, Endbericht, Leipzig 2007. Abrufbar unter:

https://www.ufz.de/export/data/global/83921_ufzbericht_2_2007_.pdf.

Kloepfer, Michael, Föderalismusreform und Umweltrecht, NuR 2004, 759-764.

Knopp, Günther, Die künftige Europäische Wasserrahmenrichtlinie – Der deutsche Beitrag zur Entstehung und die deutsche Position zum Inhalt, ZfW 1999, 257-275.

Knopp, Günther-Michael, Ausnahmen von den Umweltzielen des Artikel 4 WRRL und ihre Bedeutung beim wasserrechtlichen Vollzug in Deutschland, WuA 2005, 27-31.

Knopp, Günther-Michael, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland, ZUR 2005, 505-510.

Knopp, Günther-Michael, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht, ZUR 2001, 368-380.

Knopp, Günther-Michael, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht, NVwZ 2003, 275-281.

Knopp, Günther-Michael, Urteile zur Umsetzung der WRRL, WuA 2006, 16-19.

Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Auflage, München 2014.

Köck, Wolfgang, Die Implementation der EG-Wasserrahmenrichtlinie – eine Zwischenbilanz mit Blick auf die bevorstehende Verabschiedung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, ZUR 2009, 227-233.

Köck, Wolfgang/Möckel, Stefan, Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, Gutachten im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V. (Quecksilberbelastungen durch Kohlekraftwerke, Rechtsgutachten), 2010. Abrufbar unter:

http://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kohlekraftwerke/Rechtsgutachten_Quecksilber_KohleKW.pdf.

Köck, Wolfgang/Möckel, Stefan, Quecksilberbelastungen von Gewässern durch Kohlekraftwerke – Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit, NVwZ 2010, 1390-1397.

Korn, Norbert/Jessel, Beate/Hasch, Bernhard/Mühlinghaus, Rainer, in: *BfN* (Hrsg.), Flussauen und Wasserrahmenrichtlinie – Bedeutung der Flussauen für die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie – Handlungsempfehlungen für Naturschutz und Wasserwirtschaft (Flussauen und WRRL), Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 27, Bonn-Bad Godesberg 2005.

Kotulla, Michael, Das Wasserhaushaltsgesetz und dessen 7. Änderungsgesetz, NVwZ 2002, 1409-1420.

Kotulla, Michael, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2011.

Kramer, Ernst August (Hrsg.), Juristische Methodenlehre, 4. Auflage, München-Wien-Bern 2013.

Krämer, Ludwig, Zehn Jahre Wasserrecht-Rahmenrichtlinie der EU – Erfahrungen und Perspektiven, in: *Köck, Wolfgang/Faßbender, Kurt* (Hrsg.), Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven (Implementation der WRRL), Baden-Baden 2011, 45-58.

Kremer, Peter, Zur Erforderlichkeit eines wasserrechtlichen Genehmigungsverfahrens beim Eintrag von Luftschadstoffen in ein Gewässer – Offene Fragen zum Verhältnis Wasserrecht – Immissionsschutzrecht, ZUR 2009, 421-425.

Lambrecht, Heiner/Peters, Wolfgang/Köppel, Johann/Beckmann, Martin/Weingarten, Elke/Wende, Wolfgang, in: *BfN* (Hrsg.), Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich, BfN-Skripten 216, Bonn-Bad Godesberg 2007. Abrufbar unter:

https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/skript216.pdf.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, Grundwasserverordnung, Kommentar, 70. EL/2013, München 2013.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 77.EL/2015, München 2015.

Landmann/Robert von/Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 77.EL/2015, München 2015.

Laskowski, Silke Ruth, Das Verschlechterungsverbot im europäischen Wasserrecht nach dem EuGH-Urteil vom 1.7.2015, ZUR 2015, 542-546.

Laskowski, Silke Ruth, Kohlekraftwerke im Lichte der EU-Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2013, 131-142.

Laskowski, Silke Ruth, Neue Anforderungen an das Allgemeinwohlerfordernis im Wasserrecht, insbesondere Verschlechterungsverbot, in: *Köck, Wolfgang/Faßbender, Kurt* (Hrsg.), Implementation der Wasserrahmen-

richtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven (Implementation der WRRL), Baden-Baden 2011, 101-113.

Laskowski, Silke Ruth, Schlechte Zeiten für das Grundwasser – Was bringt die neue Grundwasserverordnung?, ZUR 2010, 449-450.

Laskowski, Silke Ruth, Zur Rechtmäßigkeit des Braunkohlenplan-Entwurfs „Welzow-Süd" nach der EU Wasserrahmenrichtlinie – Zur Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen und -anforderungen für Grundwasserkörper im Zusammenhang mit dem Braunkohlenplan-Entwurf – Zur Vereinbarkeit mit den Vorgaben der WRRL und des WHG, Rechtsgutachten (Rechtsgutachten „Welzow-Süd"), in: Greenpeace e.V. (Hrsg.), 2012. Abrufbar unter:

https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/20120920-Rechtsgutachten-Braunkohle-Welzow-Sued-Wasserrahmenrichtlinie.pdf.

LAWA (Hrsg.), Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 25c WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und Ausnahmen nach § 25d Abs. 1 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL) (Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu § 25c und § 25d WHG) vom 18.3.2009. Abrufbar unter:

http://www.wrrl-mv.de/doku/hintergrund/090318_Eckpunktepapier_Begruendungen_Fristverlaengerungen.pdf.

LAWA (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für die Ableitung und Begründung weniger strenger Bewirtschaftungsziele, die den Zustand der Wasserkörper betreffen (Handlungsempfehlungen für § 30 WHG), Produktdatenblatt 2.4.4 vom 21.6.2012. Abrufbar unter:

http://www.wasserblick.net/servlet/is/142651/WRRL_2.4.4_wenigerstrenge_Umweltziele.pdf?command=downloadContent&filename=WRRL_2.4.4_weniger strenge_Umweltziele.pdf.

LAWA (Hrsg.), Handlungsempfehlungen für die Begründung von Fristverlängerungen mit unverhältnismäßigem Aufwand (Handlungsempfehlungen für § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WHG), Produktdatenblatt 2.4.3 vom 30.5.2013. Abrufbar unter:

http://www.wasserblick.net/servlet/is/142651/WRRL_2.4.3_Fristverlaenge-
rung_final.pdf?command=downloadContent&filename=WRRL_2.4.3_Fristverlaenger ung_final.pdf.

LAWA (Hrsg.), Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie vom 30.4.2003. Abrufbar unter:

http://www.lawa.de/documents/Arbeitshilfe_30-04-2003_314.pdf.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Erläuterungen zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein – Inanspruchnahme von Ausnahmen gemäß Art. 4 Abs. 4-7 WRRL, 2014. Abrufbar unter:

https://www.schleswig-
hol-
stein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Erlaeuterungen/Ausnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Möckel, Stefan, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bei FFH- und Vogelschutzgebieten, NuR 2007, 602-608.

Möckel, Stefan/Bathe, Frauke, Ausweisung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer in Deutschland – Begründungs- und Rechtfertigungsdefizite, ZUR 2012, 651-658.

Munk, Hans-Hartmann, Das Verschlechterungsverbot nach EG-Wasserrahmenrichtlinie, WuA 2013, 43-47.

Munk, Hans-Hartmann, Die Bedeutung des Naturschutzes bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, WuA 2003, 40-43.

Munk, Hans-Hartmann, Verschlechterungsverbot und Gewässertemperatur – Konsequenzen aus der Rechtsprechung des OVG Hamburg (Moorburg) nach Wegfall der EG-Fischgewässerrichtlinie, in: *Hofmann, Ekkehard* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, Baden-Baden 2015, 64-86.

Muro, Melanie/Hartje, Volkmar/Klaphake, Axel/Scheumann, Waltina/Fisahn, Andreas/Ober, Iris/Pile, Kadriye, in: *UBA* (Hrsg.), Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit (Zielgruppenanalyse für Art. 14 WRRL), UBA-Texte 27/06, Dessau 2006. Abrufbar unter:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3116.pdf.

Newig, Jens, Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland, ZfU 2005, 469-512.

Oberleitner, Franz, Alternativenprüfung bei Wasserkraftwerken, ecolex 2010, 428-431.

Oberleitner, Franz, Das Wasserrechtsgesetz 1959, Manz'scher Taschenkommentar (WRG, MTK), Wien 2014.

Ohms, Martin, Beste verfügbare Techniken versus „Phasing-Out-Verpflichtung", NVwZ 2010, 675-679.

Pielen, Britta, Ökonomie in der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Erfolgskonzept oder unnötige Herausforderung?, STANDORT 2007, 78-82.

Port, Christian, Die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, Anforderungen an die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer aus der Sicht des Rechts der Europäischen Union (Umweltziele der WRRL), Dissertation, Berlin 2011.

Potacs, Michael, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465-487.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.), Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, 26.6.2006. Abrufbar unter:

http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/Renewed_SDS_June_2006_deutsch_01.pdf.

Rechenberg, Jörg, Die schwere Geburt einer Tochter – Entstehung und Folgen der EG-Grundwasser-Tochterrichtlinie, ZUR 2007, 235-241.

Rechenberg, Jörg/Seidel, Wolfgang, Was bedeutet das Verschlechterungsverbot der EG-Wasserrahmenrichtlinie für den Grundwasserschutz?, WuA 2002, 48-50.

Rehbinder, Eckard, Das Verschlechterungsverbot im Wasserrecht, in: *Hofmann, Ekkehard* (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, Baden-Baden 2015, 34-63.

Rehbinder, Eckard, Der EuGH und das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot, NVwZ 2015, 1506-1508.

Reichel, Paul, Zur Ausnahmegenehmigung nach § 104a WRG, ecolex 2012, 1025-1028.

Reidt, Olaf/Scheidt, Gernot, Quecksilbereinträge in oberirdische Gewässer durch Kohlekraftwerke, NuR 2011, 624-631.

Reinhardt, Michael, Das Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie in der Rechtsprechung des EuGH, UPR 2015, 321-329.

Reinhardt, Michael, Der neue europäische Hochwasserschutz, NuR 2009, 468-473.

Reinhardt, Michael, Die „strategische" Umweltprüfung im Wasserrecht – Ein Beitrag zur fortschreitenden Prozeduralisierung im umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren, NuR 2005, 499-504.

Reinhardt, Michael, Die gesetzliche Förderung kleiner Wasserkraftanlagen und der Gewässerschutz – Zum Schutz der Umwelt vor dem Umweltschutz, NuR 2006, 205-214.

Reinhardt, Michael, Entwicklungslinien und Perspektiven des Wasserrechts – Grundzüge eines wasserrechtlichen Reserveregimes nach dem 22.12.2015, EurUP 2015, 137-147.

Reinhardt, Michael, Europäische Rechtssprache – Verspätete Randbemerkungen über einen fortgeschrittenen Verfall, NJW 2003, 3449-3452.

Reinhardt, Michael, Gesetzgebungskompetenzen im Wasserrecht – Die Abweichungsgesetzgebung und das neue Wasserhaushaltsgesetz, AöR 2010, 459-497.

Reinhardt, Michael, Identität und Zukunft des Wasserrechts als Bestandteil eines Umweltgesetzbuchs, ZUR 2008, 352-357.

Reinhardt, Michael, Inventur der Wasserrahmenrichtlinie – Die rechtliche Fortentwicklung der europäischen Gewässerschutzpolitik im Streit um Fristen, Ziele und Deutungshoheiten, NuR 2013, 765-773.

Reinhardt, Michael, Kostendeckungs- und Verursacherprinzip nach Art. 9 der EG-Wasserrahmenrichtlinie, NuR 2006, 737-744.

Reinhardt, Michael, Neuere Entwicklungen im wasserhaushaltsgesetzlichen Bewirtschaftungssystem unter besonderer Berücksichtigung des Bergbaus, NuR 2004, 82-89.

Reinhardt, Michael, Verschlechterung des Zustands eines Oberflächengewässers – Weservertiefung, Anmerkungen, NVwZ 2015,1041-1047.

Reinhardt, Michael, Wasserrecht und Industrieanlagen, NuR 2011, 833-840.

Reinhardt, Michael, Wasserrechtliche Aspekte des Wasseranstiegs im Steinkohlenbergbau, ZUR 2006, 464-469.

Reinhardt, Michael, Zum Verhältnis von Wasserrecht und Naturschutzrecht, NuR 2009, 517-525.

Riese, Christoph/Dieckmann, Nina, Verbot der Einleitung von Industrieabwässern? Die Reichweite der phasing-out-Verpflichtung der Wasserrahmenrichtlinie, UPR 2011, 212-217.

Riese, Christoph/Losert, Astrid, Schlussanträge zur Weservertiefung: Verschlechterung als Regelfall, DVBl. 2015, 346-352.

Rolfsen, Michael, Der EuGH und die Weservertiefung – Leitentscheidung zur Ökologisierung des Wasserrechts, NuR 2015, 437-441.

Rumm, Peter/Keitz, Stephan von/Schmalholz, Michael (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Inhalte Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung (Handbuch WRRL), 2. Auflage, Berlin 2006.

Salzwedel, Jürgen, Zur begrenzten Steuerungswirkung ökologisch geprägter Rechtsbegriffe (EG-WRRL Anhang V) im Wasserrecht, in: *Führ, Martin/Wahl, Rainer/Wilmowsky, Peter von* (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft – Festschrift für Eckhard Rehbinder, 2007, 521-535.

Schink, Alexander, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht, NVwZ 2005, 615-624.

Schmalholz, Michael, Die EU-Wasserrahmenrichtlinie – „Der Schweizer Käse" im europäischen Gewässerschutz?, ZfW 2001, 69-102.

Scottish Executive Environment Group (Hrsg.), The Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2005: Policy Statement and Regulatory Impact Assessment, Paper, 2005. Abrufbar unter:

http://www.gov.scot/Resource/Doc/1057/0011787.pdf.

Seidel, Wolfgang/Rechenberg, Jörg, Rechtliche Aspekte des integrativen Gewässermanagements in Deutschland, ZUR 2004, 213-221.

SEPA (Hrsg.), Appendices to the river basin management plan for the Scotland river basin district: 2015-2027 vom 21.12.2015. Abrufbar unter:

http://www.sepa.org.uk/media/163444/appendices-to-the-river-basin-management-plan-for-the-scotland-river-bsin-district-2015-2027.pdf.

SEPA (Hrsg.), Regulatory Method (WAT-RM-34) – Derogation Determination – Adverse Impacts on the Water Environment, 2013. Abrufbar unter:

https://www.sepa.org.uk/media/149762/wat_rm_34.pdf.

SEPA (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-67) – Assessing the Significance of Impacts – Social, Economic, Environmental, 2015. Abrufbar unter:

https://www.sepa.org.uk/media/149801/wat_sg_67.pdf.

SEPA (Hrsg.), Supporting Guidance (WAT-SG-68) – Assessing Significantly Better Environmental Options, 2013. Abrufbar unter:

https://www.sepa.org.uk/media/149814/wat_sg_68.pdf.

SEPA (Hrsg.), The river basin management plan for the Scotland river basin district: 2009-2015, Chapter 2: Environmental Objectives, 2009. Abrufbar unter:

http://www.sepa.org.uk/media/37635/scotland_rbmp_chapter2.pdf

SEPA (Hrsg.), The river basin management plan for the Scotland river basin district: 2015-2027 vom 21.12.2015. Abrufbar unter:

http://www.sepa.org.uk/media/163445/the-river-basin-management-plan-for-the-scotland-river-basin-district-2015-2027.pdf.

Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz, Kommentar, 49. EL/2015, München 2016.

Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz/Knopp, Rainer (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz, Kommentar, 38. EL/2009, München 2009.

Söhnlein, Bernd, Das Verschlechterungsverbot der §§ 25aI Nr. 1, 25bI Nr. 1 WHG in der Planfeststellung, NVwZ 2006, 1139-1140.

Spieth, Friedrich/Ipsen, Nils Christian, Verbietet die Wasserrahmenrichtlinie den Bau von Kohlekraftwerken? Zulässigkeit von Quecksilberemissionen in Gewässer, NVwZ 2011, 536-540.

Spieth, Wolf Friedrich/Appel, Markus, Genehmigungsprojekte unter dem Damoklesschwert der FFH-Abweichungsprüfung – Praxisanforderungen an die Interessenabwägung, Alternativenprüfung und Kohärenzsicherung, NuR 2009, 669-678.

Spieth, Wolf Friedrich/Ipsen, Nils Christian, Das Ausnahmeregime der Wasserrahmenrichtlinie, in: *Köck, Wolfgang/Faßbender, Kurt* (Hrsg.), Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven (Implementation der WRRL), Baden-Baden 2011, 115-128.

Spieth, Wolf Friedrich/Ipsen, Nils Christian, Die Wasserrahmenrichtlinie als Damoklesschwert für Genehmigungsprojekte? Wasserrechtliche Anforderungen an neue Industrieprojekte am Beispiel des Bergbaus, NVwZ 2013, 391-395.

SRU (Hrsg.), Umweltgutachten – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern (Umweltgutachten), 2004. Abrufbar unter:

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2004_Umweltgutachten_BTD.pdf;jsessionid=99530FD56A495270335626E6F08A0841.1_cid335?__blob=publicationFile.

Storm, Peter-Christoph/Bunge, Thomas (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, 1. Band, Kommentar UVPG, Berlin 2012.

Stüer, Bernhard, Anmerkungen zu EuGH, Urteil vom 1.7.2015 – C-461/13 – Weservertiefung, DVBl. 2015, 1053-1057.

Stüer, Bernhard/Stüer, Eva-Maria, Anmerkungen zu BVerwG, Vorlagebeschluss und Hinweisbeschluss vom 11.7.2013 – 7 A 20.11 – Weservertiefung, DVBl. 2013, 1457-1459.

The Scottish Government (Hrsg.), Satutory Guidance on the General Purpose of the Scottish Environment Protection Agency and its Contribution Towards Sustainable Development, 2015. Abrufbar unter:

http://www.gov.scot/Resource/0047/00474230.pdf.

UKTAG (Hrsg.), Prevent Deterioration of Status, Guidance Paper, 2006. Abrufbar unter:

http://www.wfduk.org/sites/default/files/Media/Setting%20objectives%20in%20the%20water%20environment/Prevent%20deterioration%20of%20status_Draft_010506.pdf.

Unnerstall, Herwig, Der Schutz von Auen nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie und dem Bundesnaturschutzgesetz – ein Vergleich, NuR 2003, 667-677.

Wabnitz, Sabine Erika, Das Verschlechterungsverbot bei Oberflächengewässern und Grundwasser, Art. 4 WRRL und §§ 25a, 25b, 32c und 33a WHG (Verschlechterungsverbot für OG und GW), Dissertation, Hamburg 2010.

Wank, Rolf, Die Auslegung von Gesetzen, 5. Auflage, München 2011.

Wiedemann, Michael, Das Verschlechterungsverbot nach WRRL – Klarstellung zur Erwiderung von Harald Ginzky, W+A 2008, 48-49.

Wiedemann, Michael, Das Verschlechterungsverbot nach WRRL bei der wasserrechtlichen Zulassung, WuA 2007, 40-43.

Witt, Siegfried de/Kause, Harriet, Das EuGH-Urteil zur WRRL – Ein Wegweiser für die Vorhabenzulassung, NuR 2015, 749-755.

Die Wasserrahmenrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 verfolgt ehrgeizige Umweltziele: Das Ziel eines guten Gewässerzustands musste grundsätzlich bis zum 22.12.2015 in allen Mitgliedstaaten erreicht werden. Daneben ist eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern. Die Einhaltung dieses Verschlechterungsverbots ist ökologisch von großer Bedeutung und verursacht für zivilisatorische Entwicklungsmaßnahmen große Probleme. Umgekehrt zur hohen praktischen Bedeutung des Verschlechterungsverbots und seiner Ausnahmen ist deren Ausgestaltung in den gesetzlichen Vorgaben, in der rechtlichen Dogmatik und der Verwaltungspraxis bisher nur unzureichend erfolgt.

Die vorliegende Arbeit untersucht daher die dogmatischen Konturen des Verschlechterungsverbots sowie seiner zulässigen Ausnahmen sowohl in der Wasserrahmenrichtlinie als auch in ihrer Umsetzung im deutschen Recht und bezieht insbesondere Auffassungen der Rechtsprechung mit ein. Ergänzend wird am Beispiel von Österreich und dem Vereinigten Königreich untersucht, welche Lösungen für die offenen Fragen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gefunden wurden.

ISBN 978-3-7376-0352-2

