

WWW.GOETZE.NET

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL – Brennpunkte aus juristischer Sicht



Roman Götze

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Petersstraße 15, 04109 Leipzig

SCHWERPUNKTE DES SEMINARS

1. Überblick über die Grundlagen
2. Umweltziele - Ausnahmemöglichkeiten
3. Das „neue“ wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen – Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungspläne und deren Vollzug
4. Aktuelle Rechtsprechung

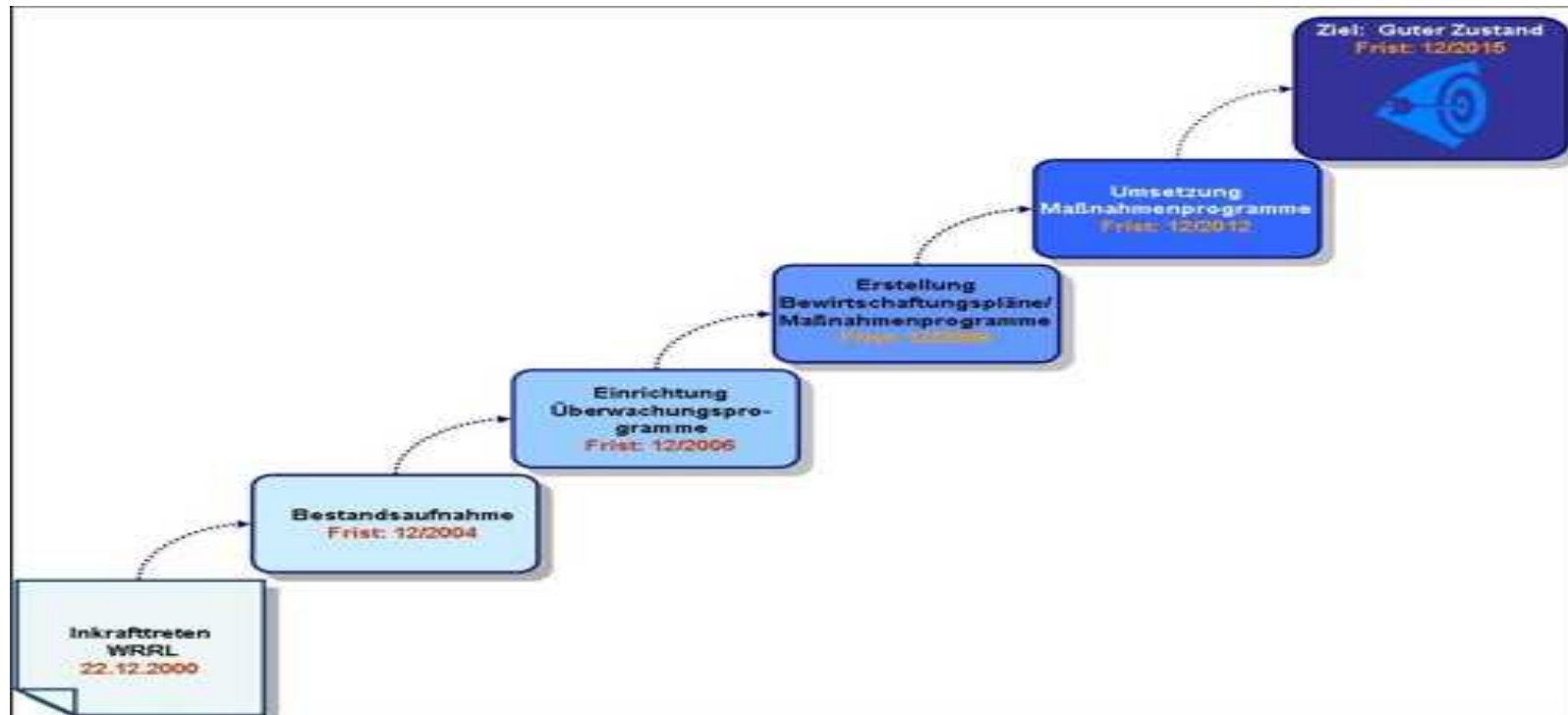
• Die WRRL – Überblick, Ziele, Inhalt und Zeitplan

- Am 22. Dezember 2000 trat die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. Nr. L 327, S. 1 ff) in Kraft (WRRL).
- Die Richtlinie zielt darauf, einen **Ordnungsrahmen** für den Schutz aller Gewässer (einschließlich oberirdischer Binnengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und Grundwasser) zu schaffen, mit dem
 - eine weitere **Verschlechterung** des Zustandes der Wasserressourcen **vermieden** wird;
 - die Gewässer geschützt sowie im **Zustand verbessert** werden;
 - eine **nachhaltige Wassernutzung** auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen **gefördert** wird und
 - ein stärkerer **Schutz** und eine **Verbesserung** des Zustandes der aquatischen Umwelt angestrebt wird.
- Hierzu verfolgt die Wasserrahmenrichtlinie einen **ganzheitlichen**, d.h. auf die ganzheitliche Bewirtschaftung der Gewässer bezogenen **Ansatz** mit verbindlichen **Qualitätszielen** und **umfassender Beplanung** der Einzugsgebiete.

• WRRL – Umsetzungspflichten

- Kern der Richtlinie ist – vereinfacht ausgedrückt – das grundsätzliche Ziel, bis 2015 für alle Gewässer einen „guten Zustand“ zu erreichen.
- Hierzu erlegt die Richtlinie den Mitgliedstaaten zeitlich genau bestimmte legislative bzw. exekutive Umsetzungs- und Implementationspflichten auf.
 - Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die **Rechts- und Verwaltungsvorschriften** zu erlassen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab **22. Dezember 2003** nachzukommen (Art. 24 I 1 WRRL).
 - Über diese Rechtsänderungen hinaus verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Durchführung bestimmter **administrativer Umsetzungsschritte**, wie beispielsweise
 - die **Organisation** ihrer Verwaltungseinheiten,
 - die **Analyse** des Zustandes und des Potenzials der Gewässer,
 - die Aufstellung von **Plänen und Programmen** zur Erreichung im Einzelnen festgelegter Umweltziele.

Zeitplan (Quelle: SMUL)



- **Administrative Umsetzung – Zeitliche Fixpunkte**
- **bis März 2005:** Übermittlung der Bestandsaufnahme gemäß Art. 5 WRRL
Analyse der Merkmale der Flussgebietseinheit, Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Gewässer einschl. wirtschaftlicher Analyse der Wassernutzung gem. Anhang II und III EG-WRRL der jeweiligen Flussgebietseinheiten an die Europäische Kommission.
- **Ende 2006:** Bericht an die Kommission über Aufstellung von Programmen zur **Überwachung des Zustands der Gewässer** gemäß Art. 8 WRRL auf der Grundlage der Bestandsaufnahme („Monitoring“).
- **Ende 2006/Anfang 2007:** Bericht der EU-Kommission an das EU-Parlament über den Stand der Umsetzung der WRRL in den Mitgliedstaaten (Art. 8 III WRRL) = Mitteilung der Kommission vom 22.3.2007 (KOM(2007) 128 endg.)

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

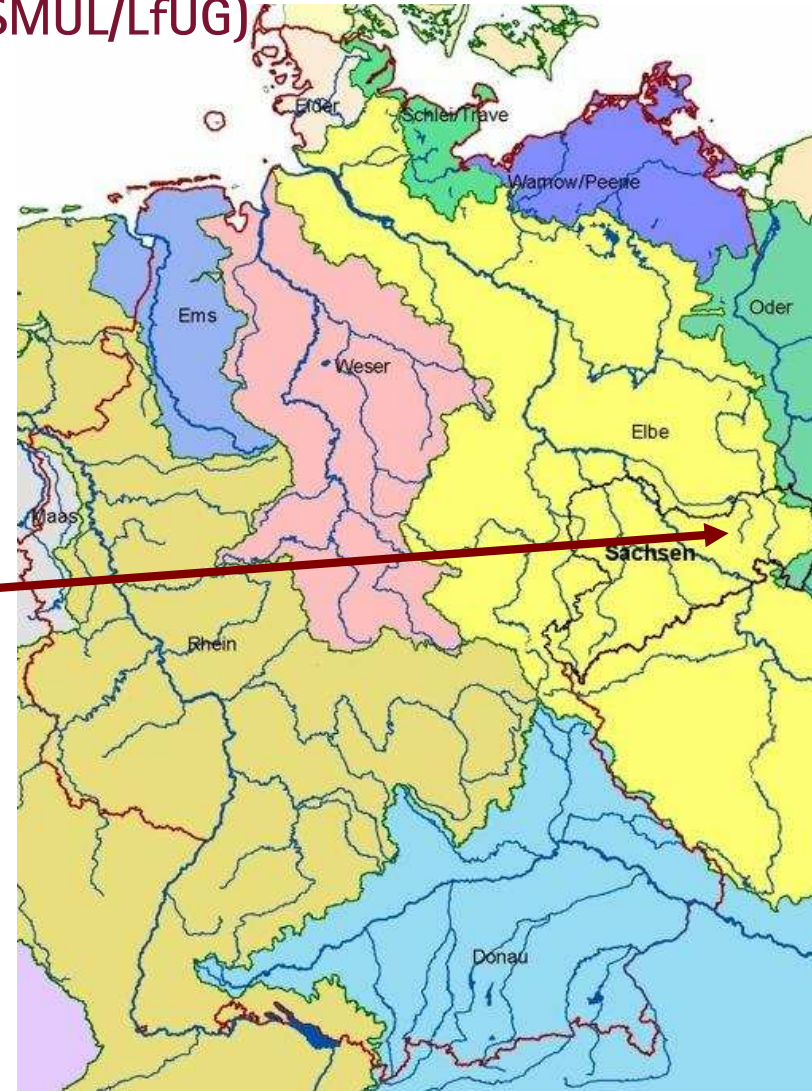
- **Ende 2007:** Vorläufiger Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen auf dem Weg zu einem guten Gewässerzustand an die Öffentlichkeit.
- **Ende 2008:** Entwürfe der Bewirtschaftungspläne gem. Art. 13 EGWRRL und Maßnahmenprogramme gemäß Art. 11 WRRL der Einzugsgebiete an die Öffentlichkeit.
- **Ende 2009:** Veröffentlichung von **Bewirtschaftungsplänen** einschließlich **Maßnahmenprogrammen**; Umsetzung der dort angezeigten Maßnahmen
- **Ende 2010:** Entscheidung über angemessene Beiträge der Wassernutzer zur Deckung der **Kosten der Wasserdienstleistungen**
- **Ende 2010 bis Ende 2012:** Umsetzung und der Bewirtschaftungspläne und **Maßnahmen Aktualisierung**
- **Ende 2013 bis 2015:** Überprüfung und **Aktualisierung** der Bewirtschaftungspläne
- **Ende 2015:** Erreichen des guten Zustandes des Oberflächengewässer und des Grundwassers gemäß Art. 4 WRRL

- **Gegenwärtiger Umsetzungsstand**
- Die normative Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist trotz gewisser Schwierigkeiten, die das föderale System der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, im Wesentlichen fristgemäß erfolgt. Vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie waren in Bund und Ländern die für die **normative Umsetzung** der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Schritte im Wesentlichen vollzogen.
 - Änderung des WHG (Siebtes Änderungsgesetz v. 19.8.2002)
 - Änderung des SächsWG (Neuf. v. 18.10.2004 SächsGVBl. S. 482)
 - Sächsische WRRLVO v. 7.12.2004, SächsGVBl. S. 610 (Bestandsaufnahme, Einstufung, Überwachung der Gewässer)
- Auch die erste Phase der administrativen Umsetzung – die aggregierte flächendeckende Erfassung der Merkmale und des Zustandes der Gewässer – konnte innerhalb der in Art. 5 WRRL gesetzten Frist abgeschlossen werden.
- In Gestalt der so genannten „Berichte 2005“ liegen inzwischen für jede Flussgebietseinheit erste analytische Befunde über die Belastung der Oberflächengewässer, der Übergangsgewässer, Küstengewässer und des Grundwassers vor.
- FS Sachsen wirkte bei der Berichterstellung in den FGE Elbe und Oder mit

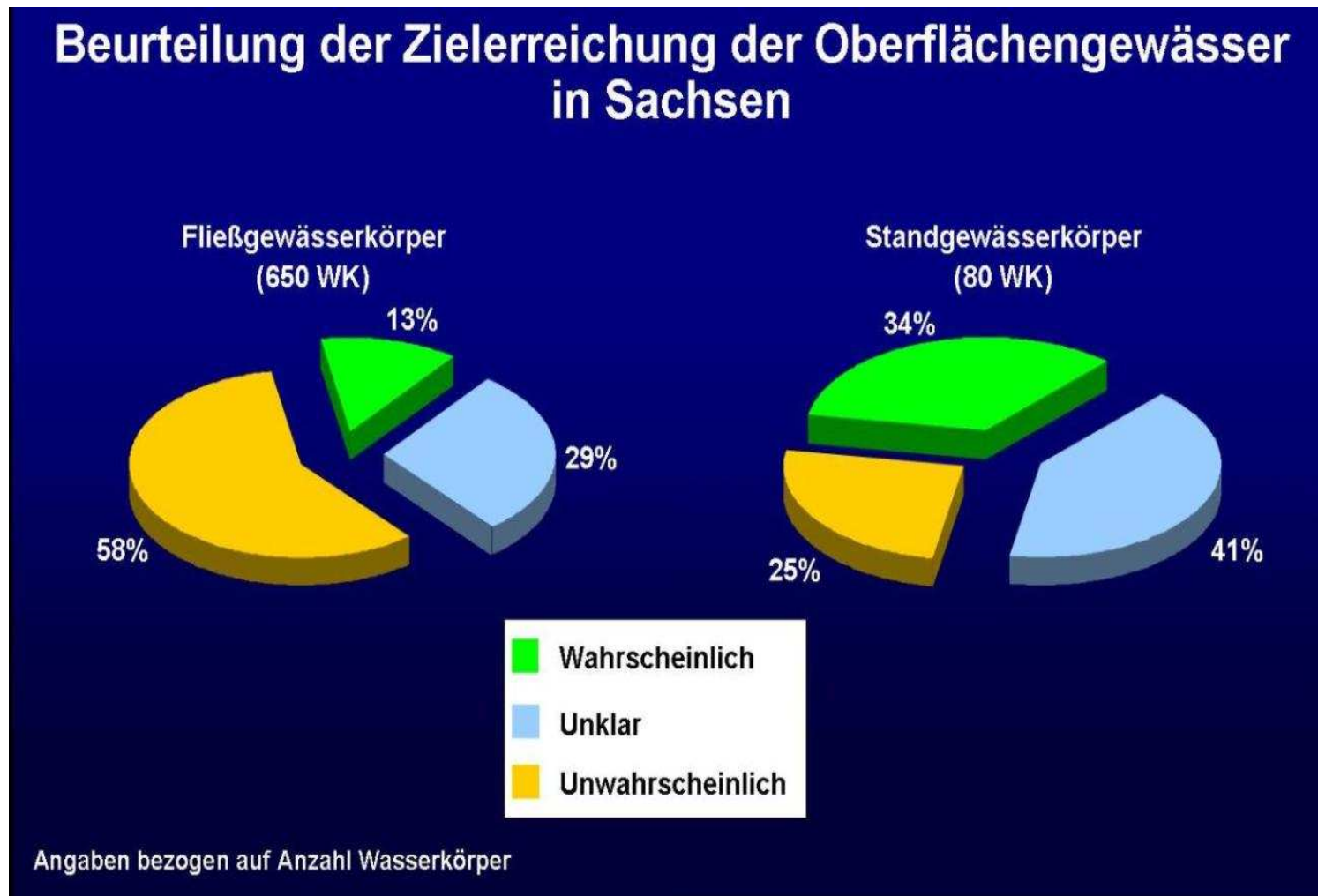
Flusseinzugsgebiete Deutschland (Quelle SMUL/LfUG)

BRD: 10 FGE nach hydrologischen Kriterien

FS Sachsen: FGE Elbe (95% der Landesfläche, Federführung für Koordinierungsraum MES) und Oder (5% der Landesfläche)



Oberflächengewässer (Quelle: SMUL)



Grundwasser (Quelle: SMUL)



• **Berichte 2005 – „Musterschüler“ Deutschland?**

- Im gemeinschaftsweiten Vergleich lässt sich Folgendes bereits jetzt erkennen: Die Ausweisung der Wasserkörper – dies ist die zentrale Managementeinheit der Wasserrahmenrichtlinie – ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich vorgenommen worden (Dies hat die Initiative der EU-Kommission, ein EU-Wasserinformationssystem (WISE) aufzubauen erheblich verstärkt)
 - So liegt die **Anzahl** der ausgewiesenen Wasserkörper in Deutschland bei knapp 10.000 und im der Fläche nach größeren Frankreich unter 5.000.
 - Auch in der Praxis der Ausweisung (Trendeinschätzung), insbesondere der „erheblich veränderten Wasserkörper“ zeigen sich im Vergleich der Mitgliedstaaten signifikante Unterschiede.
 - So hat die Bundesrepublik Deutschland 23% der Wasserkörper als „erheblich verändert“ ausgewiesen. Hinzukommen noch 14% aller Wasserkörper, die in Deutschland als „künstliche Wasserkörper“ ausgewiesen worden sind.
 - Hingegen hat beispielsweise das Vereinigte Königreich 54% seiner Wasserkörper vorläufig als „erheblich verändert“ ausgewiesen, während es in den Niederlanden sogar 95% sind.

- **Gemeinschaftsweit erhebliche Unterschiede**
- Auch im Vergleich der Bundesländer sind bei der Typisierung der Wasserkörper und der Ausweisung als „künstliche“ oder „erheblich veränderte“ Wasserkörper deutliche Unterschiede auszumachen: Während der Stadtstaat **Hamburg** beispielsweise **80%** seiner Wasserkörper als „erheblich veränderter Wasserkörper“ ausgewiesen hat, sind es im **Freistaat Bayern** immerhin noch **55%**, während **Schleswig-Holstein** lediglich **5%** der in seinem Gebiet befindlichen Wasserkörper als „erheblich verändert“ eingestuft hat.
- Es darf nicht verkannt werden, dass es sich bei den „Berichten 2005“ nicht um rechtsverbindliche Einstufungen der Gewässer, sondern um eine **vorläufige Trendeinschätzung**, mithin gleichsam eine Art „Eröffnungsbilanz auf dem Weg zu den Maßnahmeplänen“ handelt. (*Janning*, dem im Niedersächsischen Umweltministerium für Fragen der Wasserrahmenrichtlinie zuständigen Referatsleiter, zugleich dem Vertreter der LAWA in der strategischen Koordinierungsgruppe der EU-Wasserdirektoren, vgl. auch *Götze*, DVBl. 2005, 825 (825))

- Evaluation der Art.-5-Berichte durch die Kommission (22.3.2007; KOM (2007)128 endg.
- „Die Berichte der Mitgliedstaaten (...) weisen einige ermutigende Ergebnisse auf, wobei aber in einigen Bereichen noch große Unzulänglichkeiten festzustellen sind.“
- „Die derzeit größten Mängel bei der Durchführung der WRRL sind die unzureichende Umsetzung in innerstaatliches Recht und die fehlende wirtschaftliche Analyse.“
- „Der erste Bericht über die Umsetzung der WRRL zeigt, dass wir bei der „nachhaltigen Wasserbewirtschaftung in der EU“ wichtige Fortschritte erzielt haben. Die WRRL stellt in Verbindung mit den wasserbezogenen Richtlinien, (...), alle Instrumente bereit, die in den kommenden Jahren für eine wirklich nachhaltige Wasserbewirtschaftung erforderlich sind. Bis die Mitgliedstaaten diese Instrumente optimal einsetzen, ist es jedoch ein langer und steiniger Weg. Die Mitgliedstaaten müssen noch große Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen.“

WRRL und „Tochterrechtsakte“ (Auswahl)

- WRRL (RL 2000/60/EG)
- Entscheidung der Kommission über die Erstellung eines Verzeichnisses von Orten, die das Interkalibrierungsnetz bilden sollen (v.17.8.2005)
- Grundwasser-RL (RL 2006/118/EG) vom 12.12.2006 (bis 2009 umzusetzen; GrundwasserVO des Bundes geplant)
- voraussichtlich Frühjahr 2008: Richtlinie über Umweltqualitätsnormen (Kommissionsvorschlag vom 17.7.2006) (Verpflichtung zu Emissionsbegrenzungen für prioritäre Stoffe, prioritäre gefährliche Stoffe)
- Hochwasser-RL (Vorschlag der KOM (2006)15 eng. vom 18.1.2006; im April 2007 vom EU-Parl. beschlossen)
- Meeresstrategie-RL (KOM (2005) endg. vom 24.10.2005)
- (...)

- **Normative Umsetzung Bund – WHG (Überblick)**
- Auf der Ebene des Bundes wurden die notwendigen Anpassungen im nationalen Recht durch Änderungen im *Wasserhaushaltsgesetz* vorgenommen. Siebentes Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz (Gesetz vom 18.6.2002, BGBl. I, S. 1914; anschließende Neubekanntmachung des WHG durch Gesetz vom 19.8.2002, BGBl. I, S. 3245)) als Rahmenrecht (Art. 75 I 1 Nr. 4 GG) im Wesentlichen weite Teile des Richtlinientextes übernommen und die weitere Ausgestaltung den Ländern überlassen → **Regelungsauftrag an die Bundesländer weitergegeben.**
- Im Vordergrund steht hierbei das **Maßnahmenprogramm**, das nach **§ 36 WHG** für jede Flussgebietseinheit aufzustellen ist. Die wesentlichen Inhalte des Maßnahmenprogramms sind in einem **Bewirtschaftungsplan** integriert.
 - Vereinfacht ausgedrückt, ist der **Bewirtschaftungsplan** die „**Dokumentation des Prozesses**“,
 - während das **Maßnahmenprogramm** das hieraus abgeleitete „**Ergebnisprotokoll**“ darstellt.

- **WHG – Verschlechterungsverbot/Verbesserungsgebot**
- Ausgangspunkt der Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer ist das Anforderungsprofil des **§ 25a I WHG**, der im Wesentlichen die **Umweltziele des Art. 4 I WRRL** wiedergibt.
- **§ 25a WHG** sieht vor, dass oberirdische Gewässer, soweit sie nicht als „künstlich“ oder „erheblich verändert“ eingestuft werden (**§ 25b WHG**), so zu bewirtschaften sind, dass eine **nachteilige Veränderung ihres ökologischen und chemischen Zustandes vermieden** und ein guter ökologischer und chemischer Zustand **erhalten oder erreicht** wird.
- **§ 25b WHG** bestimmt speziell für so genannte „künstliche“ und „erheblich veränderte“ oberirdische Gewässer, dass eine **nachteilige Veränderung ihres ökologischen Potenzials und chemischen Zustandes vermieden** und ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand **erhalten oder erreicht** wird. **§ 25b II WHG** regelt die Voraussetzungen unter denen oberirdische Gewässer als „künstlich“ oder „erheblich verändert“ eingestuft werden können.
- **§ 25b III WHG** sieht vor, dass die Einstufung eines Gewässers die Verwirklichung der nach **§ 25b I WHG** sowie **§ 25a I WHG** festgelegten Ziele in anderen Gewässern der selben Flussgebietseinheit nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden darf. Außerdem enthalten die **§§ 25a ff. WHG** in Umsetzung des **Art. 4 IV bis V WRRL** nähere Maßgaben für die Fristverlängerungen und mildere Umweltziele.

- **Normative Umsetzung Bund – WaStrG**

- Auch die Vorschriften im *Wasserstraßengesetz* des Bundes sind den Vorgaben der WRRL angepasst worden. Hierzu wurde § 8 WaStrG (Unterhaltung) und § 12 WaStrG (Ausbau und Neubau) geändert.
- **§ 8 I 4 WaStrG:** *„Unterhaltungsmaßnahmen müssen die nach §§ 25a bis 25d des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele berücksichtigen und werden so durchgeführt, dass nur mehr als geringfügige Auswirkungen auf den Hochwasserschutz vermieden werden.“*
- In analoger Weise wurden auch Ausbaumaßnahmen den materiellen Bewirtschaftungszielen der Wasserrahmenrichtlinie unterworfen.
§ 12 VII 3 WaStrG sieht vor: *„Ausbaumaßnahmen müssen die nach §§ 25a bis 25d des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele berücksichtigen.“*

- **Normative Umsetzung Bund – WaStrG**
- Im Grundsatz gilt, dass auch die Unterhaltung der Binnenwasserstraßen nach § 8 WaStrG sowie der Aus- und Neubau von Binnenwasserstraßen nach § 12 WaStrG die nach den §§ 25a bis 25d WHG auf Grund der Wasserrahmenrichtlinie bindend vorzugebenden Bewirtschaftungsziele *berücksichtigen* müssen:
 - nachteilige Veränderungen des Zustandes bzw. Potenzials der Binnenwasserstraßen zu vermeiden (§§ 25a I Nr. 1 und 25b I Nr. 1 WHG);
 - die Erhaltung oder Erreichung der Bewirtschaftungsziele „guter Zustand“ (§ 25a I Nr. 2 WHG) bzw. „gutes Potenzial“ (§ 25b I Nr. 2 WHG) nicht zu gefährden.

Normative Umsetzung im Freistaat Sachsen:

- 2004: Neues SächsWG (SächsGVBl. S. 482)
- Umsetzung der WRRL insb. in §§ 5, 7 ff., 11 III (Pflicht zur Anpassung von Erlaubnissen/Bewilligungen an Zielvorgaben der WRRL), 91 b (Durchgängigkeit)
- SächsWRRL-VO (Bestandsaufnahme, Einstufung, Überwachung)

Bewirtschaftungsziele

- **Umweltziele/Bewirtschaftungsziele**
- Die **Umweltziele** sind ebenso wie die Ausnahmen hiervon in Art. 4 WRRL (dem entspricht § 25a ff. WHG) niedergelegt. Art. 4 WRRL beschreibt die Umweltziele in Art. 4 I WRRL und sieht in Art. 4 II WRRL vor, dass das jeweils weiterreichende Ziel gelten soll. Im Wesentlichen enthält Art. 4 I WRRL für die Oberflächengewässer ein Verschlechterungsgebot (Art. 4 I Buchstabe a) Ziff. i) WRRL sowie spezielle Bewirtschaftungsziele (Verbesserungsgebote).
- Sowohl das **Verschlechterungsverbot** als auch die jeweils für natürliche und erheblich veränderte bzw. künstliche Wasserkörper differenziert geregelten **Verbesserungsgebote** werden hier unter dem Begriff der Umweltziele gefasst.

- **Umweltziele: Verschlechterungsverbot**
- Nach Art. 4 Ia Ziff. i) WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, in Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die jeweiligen Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um eine Verschlechterung des Zustandes aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern (Verschlechterungsverbot). Entsprechendes ist für das Grundwasser in Art. 4 Ib WRRL geregelt
- Bei genauer systematischer Betrachtung normiert die Richtlinie – dem folgend auch das Umsetzungsrecht – für Oberflächengewässerkörper, als künstliche oder erheblich verändert eingestufte Oberflächenwasserkörper und Grundwasserkörper drei Verschlechterungsverbote.
- Die zeitlichen und modalen Anforderungen des Verschlechterungsverbot sind indes umstritten und weder durch den Europäischen Gerichtshof, noch die deutschen Verwaltungsgerichte bisher geklärt worden. Unergiebig insoweit die – wenigen – verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die das Verschlechterungsverbot überhaupt thematisieren; vgl. insoweit nur BayVGH, Urt. v. 5.6.2005 – 8 B 04.356 –, NuR 2006, 177; So bspw. im Emssperrwerk-Planfeststellungsverfahren; zur Zurückweisung dieser, in der Sache zwar auf § 1a WHG gestützten (jedoch generell auf das Verschlechterungsverbot zielenden) Einwandes, NdsOVG, Urt. v. 1.12.2004 – 7 LB 44/02 –, NdsVBl. 2006, 10 ff.; hier zitiert nach juris (insb. Rdnr. 265: „*Programmsatz*“; „*keinen hinreichend konkreten Inhalt*“).

- **Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbot**
- Trotz ausdrücklicher Regelung in Art. 4 Ia Ziff. i) WRRL und § 25a I Nr. 1, 25b I Nr. 1 WHG ist der Zeitpunkt, ab dem das Verschlechterungsverbot eingreift ebenso unklar, wie dessen konkreter rechtlicher Gehalt.
- Überwiegend wird vertreten, dass das Verschlechterungsverbot des europäischen und nationalen Rechtes „ab Inkrafttreten der Richtlinie“ oder zumindest ab dem Inkrafttreten des WHG-ÄndG gilt (so etwa *Ginzky*, ZUR 2005, 515; *Reichert*, Der nachhaltige Schutz grenzübergreifender Gewässer in Europa (2005), 295.).
- Dies ist – aus juristischer Sicht – jedoch nicht selbstverständlich, ergibt sich weder aus dem Gemeinschaftsrecht, noch zweifelsfrei aus dem nationalen Umsetzungsrecht.
- Es lässt sich vertreten, dass das Verschlechterungsverbot der WRRL erst mit Abschluss der „Planungen 2009“, d.h. der rechtswirksamen Aufstellung von Maßnahmeprogramm und Bewirtschaftungsplan für das jeweilige Gebiet.

- **Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbot
Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – Wortlaut**
- Die WRRL stellt das Verschlechterungsverbot dem Wortlaut nach in einen Sinnzusammenhang mit der „Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme:
Ausgehend vom Wortlautbefund des Art. 4 I WRRL: „*In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt Folgendes: (...)*“ lässt sich festhalten, dass das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Ia Ziff. i) WRRL erst ab Aufstellung der Bewirtschaftungsziele in den entsprechenden Plänen bzw. Programmen greift. Diese sind zunächst für den ersten Bewirtschaftungszyklus bis spätestens bis 22. Dezember 2009 aufzustellen.
Ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen der Richtlinie – vgl. nur die englische [„*in making operational the programmes of ...*“] oder französische Fassung [„*en rendant opérationéls les programmes de mesures ...*“] – ergibt insoweit keine Unterschiede; auch dort tritt der Bezugszusammenhang zu den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen klar zu Tage.
- Die – verbreitete – Auslegung, das Verschlechterungsverbot gelte mit dem Inkrafttreten der Richtlinie oder des deutschen Umsetzungsgesetzes findet somit im Wortlaut der WRRL keine Stütze.

- **Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbot**
Wortlaut/Systematik
- Gegen eine Geltung des gemeinschaftsrechtlichen Verschlechterungsverbot vor Aufstellung konkreter Maßnahmen auf der Grundlage von Bewirtschaftungsplänen spricht auch ein *entstehungsgeschichtliches* bzw. (zugleich) *systematisches* Argument, nämlich die Einbettung der WRRL in den Kanon des völkerrechtlichen Gewässerschutzes.
- Dass der Richtliniengeber – anknüpfend an den Topos des völkerrechtlichen Verschlechterungsverbot im Gewässerschutz-recht – das Verschlechterungsverbot in Art. 4 Ia WRRL nur in Bezug auf die durch die „Pläne 2009“ gesteuerten und ihrer Umsetzung dienenden Maßnahmen statuiert haben könnte, legt zumindest die enge sprachliche Orientierung an den völkerrechtlichen Abkommen zum Gewässerschutz nahe, denen die EU als Vertragspartei beigetreten ist und die damit – gleichsam qua Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten durch die Europäische Union – explizit bei der Genese des Art. 4 WRRL „Pate standen“.

- **Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbot**
Wortlaut/Systematik
- Beispielsweise erfasst Art. 2 VII des UN/ECE-Gewässerübereinkommens (Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen vom 17.3.1992; völkerrechtlich in Kraft getreten am 6.10.1996; Text in BGBl. 1994 II, S. 2334 ff.) ausdrücklich nur jene Gewässerbelastungen, die kausal auf die Anwendung des Übereinkommens in Form gewässerschützender Maßnahmen zurückzuführen sind.
- Dort heißt es nämlich: „*Die Anwendung dieses Übereinkommens darf nicht zu einer Verschlechterung der Umweltbedingungen oder zu einem Anstieg grenzüberschreitender Beeinträchtigungen führen.*“ (Art. 2 VII UN/ECE-Gewässerübereinkommen; Hervorhebung nicht im Original.)
- Ähnliche Formulierungen finden sich in Art. 2 VI Donauschutzübereinkommen und Art. 4 lit. e) Rhein-Übereinkommen.
- So gesehen, wird im Völkerrecht wie auch im EG-Gewässerschutzrecht durch das Verschlechterungsverbot nur die Selbstverständlichkeit betont, dass Maßnahmen, die einen nachhaltigen Gewässerschutz intendieren nicht zu einem gegenteiligen Ergebnis führen dürfen.

- **Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbot**
- Dagegen spricht auch nicht der systematische Gegeneinwand, dass die Ausnahmevorschrift der Art. 4 VI und VII WRRL (*vorübergehende Verschlechterungen* und *neue physische Veränderungen oder nachhaltige Entwicklungstätigkeit*) dann keinen sinnvollen Anwendungsbereich hätten. Diese Abweichungsmöglichkeiten von den Umweltzielen der Richtlinie behalten nämlich einen sinnvollen und typischen Anwendungsbereich für Verschlechterungen unter Geltung bzw. in Implementation der Maßnahmenprogramme.
- Auch das – teleologische – Argument, es widerspreche dem Sinn und Zweck der WRRL, wenn die Mitgliedstaaten berechtigt wären, bis zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme den Gewässerzustand weiter zu beeinträchtigen (So z.B. *Ginzky*, NuR 2005, 691 (693).¹), ist nicht schlüssig:

- Es entspricht gerade der Regelungssystematik und dem Zweck des Rechtssetzungsinstrumentes der *EG-Richtlinie* (Art. 249 III EG), den Mitgliedstaaten zur Implementation der Ziele der Richtlinie eine **Umsetzungsfrist** – unter anderem zur Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für die Übernahme der Gehalte der Richtlinie in nationales Recht – zuzubilligen. Die Wasserrahmenrichtlinie verkörpert – normsystematisch betrachtet – gerade in **paradigmatischer Form** die **Rechtssetzung mit gestuften Umsetzungsbefehlen**, nämlich für die normative und – nachgelagert – die administrative Umsetzung. Vor diesem Hintergrund ist es der – **begründungsbedürftige** – **Ausnahmefall**, dass bereits mit Inkrafttreten der Richtlinie oder deren normativer Umsetzung deren materielle Gehalte – hier: das Verschlechterungsverbot – anzuwenden sind.
- Dies wird – verstanden als „Frustrationsverbot“ – nur ausnahmsweise – freilich nicht aus Art. 4 I WRRL – wegen des **Gebotes des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens** (Art. 10 EG) in **Evidenzfällen** diskutabel sein, nämlich z.B. dann, wenn feststeht, dass auf Grund des Projektes eine Zielerreichung auch unter Ausschöpfung der Ausnahmemechanismen ausgeschlossen ist (Hierzu EuGH, Rs. C-129/96, Slg. 1997, I-7411, 7435 (7449 Rdnr. 45) – *Inter-Environment Wallonie*).

- Gegen die „vorzeitige Anwendung“ des Verschlechterungsverbotes vor der Aufstellung von Bewirtschaftungsvorgaben in den entsprechenden Plänen spricht zudem, dass eine belastbare Aussage über die Art einer Beeinträchtigung und deren Auswirkungen auf ein Gewässer nur schwer möglich sind, bevor der Zustand der Gewässer im Sinne einer **konsolidierten Bestandsaufnahme** erfasst und bewertet wurden. Diese setzt indes voraus, dass ausgehend von der vorläufigen Einstufung nach Art. 5 I WRRL unter Einbeziehung der Erkenntnisse der nach Art. 8 WRRL zu entwickelnden und anzuwendenden Monitoringprogramme **Bewirtschaftungsziele in administrierbarer Form** rechtsverbindlich festgelegt worden sind.
- Insofern kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass das Verschlechterungsgebot des **Art. 4 WRRL** erst **ab Aufstellung der Bewirtschaftungsziele** in den entsprechenden Plänen bzw. Programmen greift.

• „Überschießende“ Umsetzung ?

- Es besteht auch wenig Anlass anzunehmen, dass der Umsetzungsgesetzgeber über die Mindestanforderungen hinausgehen wollte und ein von Art. 4 Ia Ziff. i) WRRL (noch) nicht vorgesehenes allgemeines Verschlechterungsverbot statuieren wollte.
- Zuzugeben ist freilich, dass der Wortlaut des § 25a I Nr. 1 WHG weniger eindeutig ist. Ohne Bezug zur den Bewirtschaftungsplänen heißt es: *„Oberirdische Gewässer sind [...] so zu bewirtschaften, dass 1. eine nachteilige Veränderung ihres Zustandes vermieden wird und 2. [...].“*
- Das dort als Bewirtschaftungsziel normierte Verschlechterungsverbot gilt – wie sich aus § 25c I WHG ergibt – bundesunmittelbar ohne Fristsetzung für die Ausfüllung durch Landesrecht (anders § 25c I WHG ausdrücklich für die sonstigen Bewirtschaftungsziele)
- Indes finden sich in den Materialien zur bundesrechtlichen Umsetzungsregelung (Vgl. nur Begründung zum RegE zum Siebenten WHG-Änderungsgesetz, BT-Drs. 14/7755, S. 12: *„Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die zur Umsetzung der Richtlinie notwendigen und nach Art. 75 GG zulässigen Rahmenregelungen des Bundes.“* Und a.a.O., S. 13: *„weitgehende Orientierung am Wortlaut der Richtlinie“*, S. 17: *„§ 25a 1 dient der Umsetzung von Art. 4 I Buchstabe a) Abschnitt i) und ii) WRRL ...“*.) auch nur die geringsten Hinweise darauf, dass der jeweilige Gesetzgeber über die Mindestanforderungen des Art. 4 WRRL hinauszugehen beabsichtigte.

- **„Überschießende“ Umsetzung ?**
- Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. So lässt sich sowohl anhand der **Gesetzgebungsmaterialien** zum 7. Änderungsgesetz zum WHG belegen, dass in den parlamentarischen Beratungen die Absicht betont wurde, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben „1:1“ umzusetzen. → Eine so erhebliche Verschärfung der Vorgaben des Art. 4 Ia WRRL, wie sie in der Vorverlagerung des Anwendungsbereiches des Verschlechterungsverbots zu sehen ist, wäre vor dem Hintergrund dieser Absichtserklärungen und dem ausdrücklichen **Petition des Bundesrates**, „die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie der EU 1:1 in nationales Recht umzusetzen“ (Stellungnahme des Bundesrates vom 19.10.2001 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs 14/7755, S. 23.) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit thematisiert worden.
- Dafür spricht im Übrigen, dass frühere Bestrebungen auf der Ebene des Bundes, ein allgemeines Verschlechterungsverbot in das WHG aufzunehmen, bereits im Rahmen der **4. Änderungsnovelle** gescheitert waren (dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Auflage (1998), § 4 Rdnr. 27; vgl. zur damals vorgesehenen Einführung eines Verschlechterungsverbots BT-Drs. 7/888, S. 6 f. und S. 19 zu § 26a I 1 WHG-E.) → Es ist kaum vorstellbar, dass im Lichte dessen die überobligatorische Umsetzung der Richtlinienvorgaben zum Verschlechterungsverbot gleichsam „geräuschlos“ und ohne jegliche Artikulation eines darauf gerichteten gesetzgeberischen Willens geschehen sein sollte.

- **Verschlechterungsverbot – materieller Inhalt**
- Bereits aus dem Wortlaut der Vorschriften lassen sich Anhaltspunkte dafür gewinnen, das Verschlechterungsverbot eine **Erheblichkeitsschwelle** enthält, die geringfügige Veränderungen des Gewässers von vornherein toleriert. Zudem darf der **Bezugsraum** für die Beurteilungen der Auswirkungen nicht zu klein gewählt werden; das Verschlechterungsverbot bezieht sich auf einen einheitlichen und bedeutenden Gewässerabschnitt.
- Erheblichkeitsschwelle für „nachteilige Veränderung“ → Der Inhalt des Verschlechterungsverbot nach **Art. 4 I a) Ziff. i) WRRL (§ 25a I Nr. 1 WHG)** ist nicht zutreffend erfasst, wenn es – wie dies in der Literatur vereinzelt vertreten wird (vgl. z.B. *Czychowski/Reinhardt*, § 25a Rdnr. 8 i.V.m. § 26 Rdnr 26: „*Jede nachteilige Veränderung*“) – als Verbot jeglicher nachteiliger Veränderung interpretiert würde.
- Die Erheblichkeitsschwelle kann nicht losgelöst von der Einstufungssystematik der WRRL konkretisiert werden.

- **Erheblichkeitsschwelle für „nachteilige Veränderung“**
- Der „gute ökologische Zustand“ bezeichnet die nach den Kriterien des Anhangs V WRRL eingestufte Qualität von Struktur und von Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme, die in Verbindung mit Oberflächengewässern stehen. → **Anhang V WRRL** enthält hierfür zur naturwissenschaftlichen Konkretisierung und Einstufung des ökologischen Zustandes der verschiedenen Oberflächengewässertypen jeweils detaillierte **Qualitätskriterien** (sog. „Qualitätskomponenten“), die sich auf
 - biologische (Zusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora und -fauna),
 - hydromorphologische (z.B. Wasserhaushalt und Durchgängigkeit) und
 - chemische bzw. physikalisch-chemische Gewässereigenschaften (Sichttiefe, Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Salzgehalt, Versauerungsgehalt, Nährstoffverhältnisse etc.) beziehen (Anhang V WRRL, Ziff. 1.1.).
- Für diese verschiedenen **Qualitätskomponenten** der einzelnen Gewässertypen wird dann mittels so genannter **normativer Begriffsbestimmungen** festgelegt, ab wann ein „sehr guter“, „guter“, „mäßiger“ usw. ökologischer Zustand gegeben ist.
- Ein Oberflächengewässer ist demzufolge z.B. in einem „guten ökologischen Zustand“, wenn die Werte für die **biologischen Qualitätskomponenten** des Oberflächengewässertyps zwar anthropogene Abweichungen anzeigen, aber eben nur in geringem Maße von den Werten abweichen, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse mit dem betreffenden Oberflächengewässertyp einhergehen (Anhang V WRRL, Ziff. 1.2, Tabelle 1.2)

- **Erheblichkeitsschwelle für „nachteilige Veränderung“**
- Eine Verschlechterung des Gewässerzustandes ist i.S.d. Art. 4 I a) Ziff. i) WRRL bzw. eine „nachteilige Veränderung“ i.S.d. § 25a I Nr. 1 WHG liegt nur dann vor, wenn und soweit eine Einstufung in die nächst niedrigere Einstufungsklasse nach Anhang V Ziff. 1.4.2 WWRL (vgl. auch Anlage 3 zur SächsWRRLVO) erforderlich würde
- Eine Verschlechterung setzt also beispielsweise voraus, dass hinreichend sicher prognostiziert werden kann, dass unter Berücksichtigung der Veränderung sich die Einstufung von „sehr gutem Zustand“ zu „gutem Zustand“ bzw. „mäßigem Zustand“, respektive von „mäßigem Zustand“ hin zu „unbefriedigend“ oder „schlecht“ entwickeln würde.
- Es bedarf also einer **signifikant nachteiligen Veränderung**, wobei hier die Abstufungen der Richtlinie, die der Umsetzungsnormgeber für Sachsen in der Anlage zur Durchführungsverordnung nachvollzogen hat, den systematisch vorzugswürdigen Anknüpfungspunkt bilden.
- Dies entspricht im Übrigen auch dem Verständnis des Verschlechterungsverbots im völkerrechtlichen Gewässerschutz und als allgemeines umweltrechtliches Prinzip. In diesem Zusammenhang wird nämlich jeweils betont, dass das Verschlechterungsverbot nur Geltung in einem allgemeinen Sinn beansprucht, dass der Zustand der Umwelt – bezogen auf den jeweiligen Bezugsraum – insgesamt nicht gemindert werden darf. Es ist keinesfalls in einem absoluten Sinne zu interpretieren, als ob es allgemein jede weitere Verschlechterung des Gewässerzustandes, z.B. durch die Zulassung neuer Anlagen oder Ausbautvorhaben verböte.

- **Räumlicher Bezugsbereich**

- Im Übrigen ist die Verschlechterung nicht in Bezug auf einen kleinräumigen Gewässerabschnitt zu beurteilen. Art. 4 Ia Ziff. i) WRRL knüpft das Verschlechterungsverbot an den räumlichen Bezugsrahmen des „Oberflächenwasserkörpers“. Oberflächenwasserkörper ist – vgl. insoweit auch die Legaldefinitionen in Art. 2 Nr. 10 WRRL und § 2 Nr. 2 SächsWRRLVO – ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers, z.B. ein Teil eines Flusses.
- Im Lichte dieser Prämissen – **Maßgeblichkeit der Kriterien der Gewässergüteklassen und Beurteilung anhand eines einheitlichen und bedeutenden Abschnittes eines Oberflächenwasserkörpers** – muss jeweils sorgfältig geprüft werden, ob eine Maßnahme Auswirkungen hat, die den nicht geltenden ohnehin evtl. schon vorbelasteten ökologischen Zustand der Gewässer derart nachteilig verändern, dass diese Auswirkungen bei wertender Betrachtung ein Ausmaß erreichen, was die Einstufung in eine niedrigere Kategorie zur Folge hat.

- **Sonstige Bewirtschaftungsziele: Verbesserungsgebote – GÖZ, GCZ, GÖP**
- Im Übrigen steht im Ausgangspunkt nach dem insoweit klaren Wortlaut der WRRL und der sie umsetzenden nationalen Normen fest, dass grundsätzlich am 22. Dezember 2015 ein „guter Zustand“ aller Gewässer erreicht werden soll.
- Im Grundsatz sieht die Richtlinie verbindlich vor, dass die Mitgliedstaaten die Bewirtschaftungsziele **spätestens 15 Jahre** nach Inkrafttreten der Richtlinie (d.h. bis zum 22. Dezember 2015) erreicht haben müssen. Nach Maßgabe des § 25a I Nr. 2 WHG ist bis zum diesem Zeitpunkt ein guter ökologischer und chemischer Zustand der oberirdischen Gewässer sowie ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand der künstlichen und erheblich veränderten Gewässer zu erreichen.
- Der „gute ökologische Zustand“ bezeichnet – wie dargelegt – die nach den Kriterien des Anhangs V WRRL eingestufte **Qualität** von Struktur und von Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme, die in Verbindung mit Oberflächengewässern stehen (Art. 2 Nr. 21 und 22 WRRL). Anhang V WRRL enthält hierfür zur naturwissenschaftlichen Konkretisierung und Einstufung des ökologischen Zustandes der verschiedenen Oberflächengewässertypen jeweils detaillierte Qualitätskriterien.

- **Guter chemischer Zustand**
- Einen „guten chemischen Zustand“ hat ein Oberflächengewässer, wenn in ihm kein Schadstoff in einer höheren Konzentration als den Umweltqualitätsnormen vorkommt, die in **Anhang IX WRRL (Immissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen)** und gemäß **Art. 16 VII WRRL** oder in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Umweltqualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene festgelegt sind (Art. 2 Nr. 24 WRRL)
- in diesem Zusammenhang definiert die WRRL den Begriff der „Umweltqualitätsnorm“ ausschließlich begrenzt auf die **chemische Gewässerbelastung** als die Konzentration eines bestimmten Schadstoffes oder einer bestimmten Schadstoffgruppe, die in Wasser, Sedimenten und Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf (vgl. Art. 2 Nr. 35 WRRL)

• Gutes ökologisches Potential

- Hingegen ist für die – eigenständige – Kategorie vom „künstlichen“ und „erheblich veränderten“ Oberflächengewässern bis 2015 neben einem „guten chemischen Zustand“ lediglich ein „gutes ökologisches Potenzial“ zu erreichen.
- Das „gute ökologische Potenzial“ stellt nach den Bestimmungen des Anhangs V WRRL Anhang V, Tabelle 1.2.5 („Begriffsbestimmungen für das höchste, das gute und das mäßige ökologische Potenzial von erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpern“). ein **weniger strenges Anforderungsprofil** dar. Im Gegensatz zu einem „guten Zustand“ bezeichnet „gutes Potenzial“ eine bestimmte **Entwicklungsfähigkeit** eines Gewässers.
- Abweichend von diesem regelmäßigen Sprachverständnis ist der Rechtsbegriff des Potenzials im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie durchaus auch im Sinne eines **schlechteren ökologischen Zustandes** zu interpretieren.
- Die Ermittlung der konkreten Bewirtschaftungsziele für künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer vollzieht sich insofern wie für die Bestimmung des guten ökologischen Zustandes durch die **Heranziehung der landesrechtlichen Umsetzung des Anhanges V WRRL**.

- **Gutes ökologisches Potential**
- Es sei jedoch bereits an dieser Stelle festgehalten, dass der Begriff des „Potenzials“ naturwissenschaftlich **noch wesentlich weniger „fassbar“** ist, als der des „Zustandes“. Insofern wird die unpräzise Formulierung der hierfür maßgebenden Bewirtschaftungsanforderungen in **Anhang V Ziff. 1.2.5 WRRL** mit Recht kritisiert.

Ausnahmen

- Abgesehen von den fachlichen Interpretationsunterschieden, die die gemeinschaftsweit erfolgende Bestimmung des Referenzzustandes „gutes ökologisches Potenzial“ bzw. „guter ökologischer Zustand“ mit sich bringt, ist die gegenwärtige Diskussion sowohl auf institutioneller europäischer Ebene als auch in informellen Arbeitsgremien von Bestrebungen geprägt, die ehrgeizigen Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nach unten zu korrigieren.
- vorausgeschickt sei, dass sich die in „Hintergrundpapieren“ niedergelegten Erwägungen – insbesondere der „Wasserdirektoren“ – (noch) nicht in rechtlich belastbarer – d.h. rechtsverbindliche – Akte der Kommission, geschweige denn in Änderungen der Richtlinie niedergeschlagen haben.
- Insofern sind die bereits jetzt – *de lege lata* – als integraler Bestandteil der Umweltziele statuierten **Ausnahmen** für den Rechtsanwender von entscheidendem Interesse
- Die Ausnahmen von den Umweltzielen sind – ebenso wie die Umweltziele selbst – in Art. 4 WRRL niedergelegt. Von den Umweltzielen können die Mitgliedstaaten in Bezug auf bestimmte Wasserkörper abweichen (Art. 4 IV bis VII WRRL).
- Darüber hinaus schreibt Art. 4 Ia Ziff. iii) WRRL für die spezifische Gewässerkategorie der erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörper spezifische – nämlich: relativierte – Ziele vor.

- **Ausnahmen von den Umweltzielen – Typologie**
- Ausgehend von der Systematik des Art. 4 WRRL kann man die Ausnahmen von den Regelzielen des Art. 4 I WRRL – im Folgenden wird der Begriff der „Ausnahme“ in einem begriffslogisch weitest möglichen Sinne verstanden – wie folgt typologisieren:
 - Die **Regelzielaussage** in Bezug auf Oberflächengewässerkörper ist das angesprochene Verschlechterungsverbot (Art. 4 I Buchstabe a) Ziff. i) WRRL) sowie das weitere Umweltziel, alle Oberflächenwasserkörper mit dem Ziel zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, bis 2015 einen „guten Zustand der Oberflächengewässer“ (Flüsse, Seen, Übergangsgewässer, Küstengewässer) zu erreichen, wobei „guter Zustand“ einen guten ökologischen und chemischen Zustand bezeichnet.
 - Diese Zielaussage steht freilich – ausdrücklich nur hinsichtlich des in Ziffer ii) geregelten Umweltziels des „guten Zustandes“ – unter der **normimmanenten Einschränkung** „vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii) betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper“.
- Damit steht fest, dass Art. 4 Ia Ziff. iii) WRRL für diese besondere Gewässerkategorie eine **eigenständige alternative Zielvorgabe** formuliert. Es handelt sich insoweit nicht um eine Ausnahme (im engeren Sinne) sondern ein von vornherein relativiertes („abgemildertes“) Ziel.

- **Ausnahmen von den Umweltzielen – Typologie**
- Diese Erkenntnis ist bei der Auslegung der materiellen Vorgaben für Umweltziele bei künstlich und erheblich veränderten Wasserkörpern zu berücksichtigen, insbesondere ist das insofern erhobene **Postulat der engen Auslegung von Ausnahmevorschriften** insoweit normstrukturell nicht zu rechtfertigen. Freilich wird nicht verkannt, dass Art. 4 III WRRL, der die Ausweisung der erheblich veränderten Wasserkörper regelt, zum Teil normstrukturelle **Ähnlichkeiten** mit den nachfolgenden **Ausnahmebestimmungen** der Art. 4 IV bis VII WRRL hat (z.B. der Begriff der „unverhältnismäßigen Kosten“ in Art. 4 IIIb WRRL).

- **Ausnahmen von den Umweltzielen – Typologie**
- Ausgehend von dieser Weichenstellung des gleichsam von vornherein kaskadenartig gestuften Bewirtschaftungspostulates der WRRL enthält diese als weiteren integrierten Bestandteil der Umweltziele des Art. 4 I WRRL „echte Ausnahmen“. Diese reichen von einer zeitlichen Zurücknahme der Umweltziele bis zu mittel- und langfristigen Veränderungen der Regel des „guten Zustandes“ bzw. „guten ökologischen Potenzials“ bis 2015.
- Werden Ausnahmetatbestände – hier einschließlich der Ausweisung des gemilderten Zieles bei künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern (Art. 4 III bis VII WRRL) – zur Anwendung gebracht, haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass dies die Verwirklichung der Ziele der WRRL in anderen Wasserkörpern (innerhalb der selben Flussgebietseinheit) nicht dauerhaft ausschließt oder gefährdet und mit den sonstigen gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzvorschriften vereinbar ist.
- Ebenfalls gemeinsam ist für alle Ausnahmetatbestände (im weitesten Sinne gilt zusätzlich nach Art. 4 IX WRRL), dass die erforderlichen Schritte zu unternehmen sind, um sicherzustellen, dass das Schutzniveau der ansonsten bestehenden Rechtsvorschriften gewährleistet bleibt.

- **Einstufung als „künstlicher“ oder „erheblich veränderter“ Wasserkörper**
- Ein Oberflächenwasserkörper kann – durch entsprechende Einstufung im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet – als künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper angesehen werden. Der konstitutive Akt der Einstufung hat zur Voraussetzung, dass es sich – erstens – *begrifflich-objektiv* um ein „künstliches“ oder „erheblich verändertes“ Gewässer handelt und – zweitens – die sonstigen *materiellen Voraussetzungen* einer Einstufung vorliegen
- Nur Gewässer, die zunächst auf Grund ihrer tatsächlichen Eigenschaften die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 Nr. 8 WRRL („künstlicher Wasserkörper“) bzw. des Art. 2 Nr. 9 WRRL („erheblich veränderter Wasserkörper“) erfüllen, kommen sodann für eine Einstufung nach Art. 4 III WRRL überhaupt in Frage.
 - **Künstlicher Wasserkörper** ist ein von Menschenhand geschaffener Oberflächenwasserkörper.
 - Ein „erheblich veränderter“ Wasserkörper ist nach der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 9 WRRL ein Oberflächenwasserkörper, der durch physikalischer Veränderungen durch den Menschen in seinem Wesen erheblich verändert wurden, entsprechend der Ausweisung durch den Mitgliedstaat gemäß Anhang V (beim Verweis in der Richtlinie auf Anhang II handelt es sich um ein redaktionelles Versehen; hierzu CIS-Arbeitsgruppe 2.2. „Leitfaden“, S. 26.)

• Sonstige Kriterien für die Einstufung

- In Art. 4 IIIa, b WRRL sind die (weiteren) Voraussetzungen geregelt, die vorliegen müssen, damit ein Oberflächenwasserkörper als „künstlich“ oder „erheblich verändert“ eingestuft werden kann. Diese – im nationalen Recht in § 25b II Nr. 1 und 2 WHG implementierten – Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.
- Art. 4 IIIa WRRL ermöglicht eine Einstufung, wenn die Änderungen der hydromorphologischen Merkmale, die für einen guten ökologischen Zustand des Gewässerkörpers erforderlich wären, auf eine Reihe von im Einzelnen dort benannten **Gewässernutzungen** signifikante **Auswirkungen** hätten und zusätzlich die in Art. 4 IIIb WRRL genannten **Ziele**, die mit den künstlichen oder veränderten Merkmalen des Gewässers verfolgt werden, aus technischen Gründen oder auf Grund unverhältnismäßiger Kosten **nicht in sinnvoller Weise erreicht** werden können.
- Erläuternd ist hierzu anzumerken, dass **Art. 4 IIIa WRRL** geregelten Voraussetzungen nicht kumulativ vorliegen müssen, sondern als **Alternativen** zu lesen sind. Allgemeine Voraussetzung dieser Bestimmung ist, dass die Änderung der hydromorphologischen Merkmale, die für einen guten ökologischen Zustand der Gewässer erforderlich wäre **„signifikant negative Auswirkungen“** auf die dort im Folgenden aufgeführten Belange hätten. Mit diesem Tatbestandsmerkmal wird eine **Erheblichkeitsschwelle** eingeführt, um nicht bereits jede (kleine) Beeinträchtigung der dort genannten Belange ausreichen zu lassen.

• Fallgruppen HMWB

- Im Einzelnen regelt Art. 4 III WRRL – ebenso wie § 25b II Nr. 1 WHG – fünf Fallgruppen, bei denen die Entwicklung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer in einen anthropogen weitgehend unbeeinflussten Urzustand ausschließlich unter Änderung der jeweiligen hydromorphologischen Merkmale des Gewässers möglich ist, wobei Art. 4 a) Ziff. v) WRRL – einen generalklauselartigen Auffangtatbestand enthält.
 - Fallgruppe „Schifffahrt, einschließlich Hafenanlagen“. (Art. 4 III a) Ziff. ii) WRRL) Die Richtlinie trägt damit der Tatsache Rechnung, dass die Verkehrsfunktion der als Wasserstraßen genutzten oberirdischen Gewässer typischerweise im Konflikt steht mit einem ausschließlich ökologisch verstandenen Gewässerschutz, der nicht kategorisch, sondern nur differenziert und auf den Einzelfall bezogen aufgelöst werden kann. Folgerichtig muss auch bei der Gewässereinstufung auf die Belange der Schifffahrt, insbesondere auf subjektive Rechtspositionen aus Gemeingebrauch oder im Rahmen bestehender Widmungen des öffentlichen Sachenrechts Rücksicht genommen werden.
 - Fallgruppe „die Wasserregulierung, den Schutz vor Überflutungen, die Landentwässerung Art. 4 IIIa Ziff. i), v) WRRL Unter dieser Bestimmung fallen unter anderem Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Speicher oder zum Ausbau oder Unterhaltung (Deiche, Polder, Schutzmauern, Vergrößerung des Abflussquerschnitts, Strombegradigungen und Wasserregulierung, Anlage von Rückhalteräumen und Entlastungskanälen, Entwässerungen).

- **Fallgruppen HMWB**

- Auffangtatbestand der „andere[n] ebenso wichtige[n] nachhaltige[n] Entwicklungstätigkeit[n] des Menschen“ Diese Generalklausel – § 25b II Nr. 1f WHG – ermöglicht, den ausdrücklich genannten Fallkonstellationen gleichwertiger Einwirkungen des Menschen auf das Erscheinungsbild eines oberirdischen Gewässers in die Abwägung einzubeziehen. Der Begriff der Nachhaltigkeit ist hier nicht im Sinne eines übergreifenden Konzeptes, sondern lediglich als Ausschluss von Bagatellfällen zu verstehen.

- **HMWB – Alternativenprüfung**
- Sind die Voraussetzungen einer oder mehrerer Anwendungsfälle des Art. 4 III a) WRRL gegeben, verlangt Art. 4 III b) WRRL (dem entspricht § 25b II Nr. 2 WHG) zusätzlich, dass die Ziele, die mit den künstlichen oder veränderten Merkmalen des Gewässer verfolgt werden, nicht auf einfachere Weise erreicht werden können (Alternativenprüfung).
- Die Einstufung als künstliches oder erheblich verändertes Gewässer ist damit in gewisser Weise subsidiär. Notwendig wird damit eine vergleichende Betrachtung, ob die in Art. 4 III a) WRRL genannten Ziele nicht auch auf andere, wesentlich weniger intensiv auf das Gewässer einwirkenden Maßnahmen erreicht werden können. Diese alternativen Maßnahmen müssen indes *ebenso effektiv* und *technisch durchführbar* sein und dürfen nicht mit unverhältnismäßig hohem wirtschaftlichen *Aufwand* verbunden sein.
- Die Einzelheiten der Alternativenprüfung werden sogleich im Kontext der Ausnahmenvorschriften nach Art. 4 IV bis VII WRRL dargestellt.

- **Gemeinsame Ausnahmen vom „guten ökologischen Zustand“ und „guten ökologischen Potenzial“**
- Die Ausnahme nach Art. 4 IV bis VII WRRL sind sowohl für „natürliche“ Wasserkörper als auch für „erheblich veränderte“ und „künstliche“ Wasserkörper abschließend aufgeführt. Für bestimmte Konstellationen erlaubt die Wasserrahmenrichtlinie eine
 - Verlängerung der Fristen,
 - ein Absenken der Umweltziele,
 - eine vorübergehende Verschlechterung bei Umweltkatastrophen, bei Unfällen sowie schließlich ein
 - Abweichen auf Grund von neuen Veränderungen der Gewässerstruktur (z.B. Gewässerausbau).
- Zu diesen – vier – Ausnahmetatbeständen, die ihre Entsprechung in den §25a ff. WHG finden, ist Folgendes anzumerken:

• Fristverlängerung

- Nach Art. 4 IV WRRL (dem entspricht § 25c II WHG) besteht die Möglichkeit einer Fristverlängerung, wenn – erstens – keine (weitere) Verschlechterung des Zustandes des Gewässerkörpers eintritt und – zweitens – die notwendigen Maßnahmen entweder wegen der natürlichen Gegebenheiten (Art. 4 IV a) Ziff. iii) WRRL), aus Gründen der technischen Durchführbarkeit (Art. 4 IV a) Ziff. i) WRRL) oder wegen unverhältnismäßigen Aufwandes nicht in dem vorgesehenen Zeitrahmen – d.h. bis 2015 – erreicht werden können.
- Art. 4 IVa WRRL schränkt die Möglichkeit, die Zielerreichung aufzuschieben, grundsätzlich auf den Zeitraum „zweier weiterer Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplanes“ ein. Aus Art. 13 VII WRRL und dem darin vorgesehenen Sechs-Jahres-Zyklus ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Aufstellung, die bis Dezember 2009 zu erfolgen hat, ergibt sich eine Höchstgrenze für die Fristverlängerung bis zum Jahr 2027.
- Abweichend hiervon lässt Art. 4 IVc WRRL eine Fristverlängerung über das Jahr 2027 für die Fallvariante „natürliche Gegebenheiten“ (Art. 4 IVa Ziff. iii) WRRL zu. Der Abgrenzung zwischen den Fallvarianten – insbesondere zur Fallvariante „technische Schwierigkeiten“ – kommt daher erhebliche Bedeutung zu. → Da die „technische Unmöglichkeit“ i.S.d. Art. 4 IVa) Ziff. iii) WRRL nicht selten Folge der „natürlichen Gegebenheiten“ am Gewässer sein werden, könnte die von der Richtlinie intendierte „Deadline“ 2027 leicht umgangen werden, wenn jede technische Schwierigkeit als Ergebnis der natürlichen Gegebenheiten am Gewässer deklariert würde.

- **Fristverlängerung**
- **Technische Unmöglichkeit** in dem vorgenannten Sinne liegt vor, wenn z.B. eine Sanierungstechnik unabhängig von den natürlichen Gegebenheiten im Einzelfall länger als die an sich vorgesehenen sechs Jahre in Anspruch nimmt. „Natürliche Gegebenheiten“ sind hingegen besondere geologische oder hydrologische Bedingungen im Einzelfall oder schlicht Naturgesetze, die unabhängig von der eingesetzten Maßnahme die Zielerreichung bis 2015 ausschließen.
- Als dritte – alternative – Abweichungsmöglichkeit kann eine Fristverlängerung gemäß Art. 4 IV a) Ziff. iii) WRRL auch darauf gestützt werden, dass „die Verwirklichung der Verbesserungen innerhalb des vorgesehenen Zeitraumes [...] **unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen [würde]**“
- Diese Variante betrifft die Konstellation, in der die an sich fristgerechte Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele tatsächlich möglich wäre, jedoch einen derart großen Aufwand erfordern würde, dass eine fristgerechte Erfüllung **nicht zuzumuten** ist. Die Regelung ist eine Konkretisierung des auch gemeinschaftsrechtlich anerkannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und erfordert eine weder durch Gemeinschafts- noch durch nationales Recht im Einzelnen vorgeprägten Abwägung.

- **Fristverlängerung**
- **Gegenüberzustellen** ist der Nutzen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele den hierfür aufzuwendenden Kosten. Den Kosten der Maßnahmen ist demnach der Nutzen der fristgemäßen Zielerreichung gegenüberzustellen. Weder aus der Richtlinie, noch aus dem deutschen Umsetzungsrecht ergibt sich im Einzelnen, auf welche Bezugspunkte bzw. Bezugsgruppen im Rahmen der **Kosten-Nutzen-Abwägung** abzustellen ist. Diskutiert wird, hier vor allem zu berücksichtigen, wie sich die Maßnahmen für die jeweils betroffene Gruppe auswirken. Freilich ist gerade in Bezug auf die **ökonomischen Aspekte**, die in verschiedenen Zusammenhängen – etwa bei der Rechtfertigung potenzieller Abweichungen, der Bewertung von Maßnahmepaketen usw. – in den Implementierungsprozess integriert sind, der **Diskussionsprozess** über die Methoden und die Daten der ökonomischen Bewertung **noch nicht abgeschlossen**.

- **Geringere Umweltziele**
- Nach Art. 4 V WRRL (dem entspricht § 25d I WHG) können – ohne eine zeitliche Einschränkung etwa bis 2027 – für bestimmte Gewässer weniger strenge Bewirtschaftungsziele (Umweltziele) als nach Art. 4 I WRRL an sich vorgesehen sind, formuliert werden, sofern die nachfolgenden *Voraussetzungen* – kumulativ – erfüllt sind:
 - Beeinträchtigung der Gewässer durch menschliche Tätigkeiten oder Beschaffenheit auf Grund natürlicher Gegebenheiten, so dass das Erreichen der Umweltziele nach Art. 4 I WRRL praktisch unmöglich oder unverhältnismäßig teuer wäre (Art. 4 V 1 WRRL)
 - keine **Alternativlösung** zur Realisierung der ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse der menschlichen Tätigkeit („*wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption*“) (Art. 4 Va WRRL)
 - **Ausschluss weiterer Verschlechterung** (Art. 4 Vc WRRL)
 - Erreichung des **bestmöglichen ökologischen und chemischen Zustandes** des Gewässers (Art. 4 Vb WRRL)

- **Geringere Umweltziele**
- Die weniger strengen Ziele und die Gründe hierfür müssen in dem **Bewirtschaftungsplan** für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt werden.
- Im Rahmen der Fortschreibung des Bewirtschaftungsplanes sind die abgemilderten Ziele im Übrigen alle sechs Jahre zu **überprüfen**. Insofern begründet Art. 4 Vd WRRL neben dem Transparenzgebot auch eine Pflicht zum „unter Kontrolle halten“ bzw. „Nachfassen“.

• Geringere Umweltziele

- Im Übrigen ist zu den Tatbestandsvoraussetzungen für abgemilderte Umweltziele Folgendes anzumerken:
 - In der gegenwärtigen Diskussion über die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „Beeinträchtigung durch menschliche Tätigkeiten“ herrscht Uneinigkeit darüber, ob es sich dabei um gegenwärtige menschliche Tätigkeiten handeln muss oder ob auch die Folgen vergangenen – abgeschlossenen – Handels berücksichtigt werden können. Diese Frage wird vor allem im Bereich der Altlastensanierung mit Blick auf die dort regelmäßig abgeschlossene nutzbringende Tätigkeit im Zeitpunkt der Festlegung des gemilderten Umweltzieles diskutiert.
 - Sowohl der Wortlaut des Art. 4 V WRRL als auch der Wortlaut des § 25d I Nr. 2 WHG erfassen auch abgeschlossene menschliche Tätigkeiten. Entscheidend für das weite Verständnis des Begriffes der „menschlichen Tätigkeit“ dürfte indes die Bezugnahme des Art. 4 V WRRL auf Art. 5 I WRRL, die Vorschrift über die erstmalige Bestandsaufnahme („Berichte 2005“) sein: Da auch im Rahmen der Bestandsaufnahme die Auswirkungen abgeschlossener menschlicher Tätigkeiten auf dem Gewässerzustand zu berücksichtigen waren, spricht aus normsystematischen Gründen alles dafür, bei der Auslegung des Art. 4 V WRRL das gleiche – nämlich weite – Begriffsverständnis zu Grunde zu legen.

- **Geringere Umweltziele**

- Ebenfalls interpretationsbedürftig ist der Begriff der **Unmöglichkeit** („Erreichen dieser Ziele in der Praxis nicht möglich“). Versteht man den Begriff der Unmöglichkeit streng objektiv mit der Bedeutung, dass die Umweltziele an dem jeweiligen Gewässer nicht nur von dem für den Vollzug zuständigen Land, sondern auch von niemand anderem bewirkt werden können, hätte dies zur Folge, dass dann die nachfolgenden tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 4 Va bis c WRRL praktisch leer liefen.
- Diese – enge – Auslegung ist m.E. nicht überzeugend. Die Ausnahmevorschrift ist erkennbar auf Fälle zugeschnitten, in denen es um die Unmöglichkeit der Zielerreichung geht, die durch die Fortführung anthropogenen Verhaltens verursacht wird. Dieses – weite – Begriffsverständnis belässt auch den speziellen Voraussetzungen des Art. 4 Va bis d WRRL einen sinnvollen Anwendungsbereich über die Fallvariante der „unverhältnismäßig hohen Kosten“ hinaus.

• Alternativenprüfung

- Die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes nach Art. 4 V WRRL – diese Voraussetzung kehrt auch später in Art. 4 VI WRRL wieder – setzt eine besondere Alternativenprüfung voraus:
- Nach Art. 4 Va WRRL dürfen die *„ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen solche menschliche Tätigkeiten dienen [...] nicht durch andere Mittel erreicht werden [können], die eine wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption darstellen“* erreicht werden können.
- M.a.W.: Es dürfen keine anderen Lösungsoptionen bestehen, mit denen die gleichen Ziele verfolgt werden können, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch möglich und nicht unverhältnismäßig teuer sind.
- Im Zusammenhang mit der Alternativenprüfung sind hierzu folgende Punkte diskussionsbedürftig, wobei diese Ausführungen entsprechend auch im Rahmen der Ausnahmebestimmung „Fristverlängerung“ und „neue Veränderungen“ gelten:

- **Alternativenprüfung**

- Wie auch in anderen Rechtsbereichen bereitet die Bestimmung derjenigen Handlungen, die als Alternative – als „andere Lösungsoption“ bzw. „anderes Mittel“ – in Betracht kommen, nicht unerhebliche Probleme. Die **Rechtsprechung zur Alternativenprüfung** im Rahmen der Schutzgebietsverträglichkeitsprüfung nach Art. 6 IV FFH-RL wie auch generell zur Alternativenprüfung im Rahmen der **Fachplanung** enthalten hierzu durchaus **übertragbare Anhaltspunkte**:
- Das **Bundesverwaltungsgericht** hat eine „Alternative“ i.S.d. Art. 6 IV 1 UAbs. 1 FFH-RL nur dann angenommen, wenn sich die mit dem Straßenausbauvorhaben verfolgten Ziele, die ihrerseits von einem Bewerten und Gewichten anderer Zielsetzungen abhängig sind, naturverträglicher erreichen lassen. Andererseits hat das Bundesverwaltungsgericht aber auch klargelegt, dass dem Begriff der Alternative immanent ist, gewisse Abstriche am Grad der Zielvollkommenheit als typische Folge des Gebotes, Alternativen zu nutzen, hinzunehmen (BVerwGE 116, 254 (259 ff.)).
- Laufe eine Variante – so das Bundesverwaltungsgericht – indes auf ein „anderes **Projekt**“ hinaus, könne von einer Alternative nicht mehr gesprochen werden. [BVerwGE 120, 1 ff.); ebenso bereits BVerwGE 107, 1 ff.; BVerwGE 116, 254 ff.)]

• Alternativenprüfung

- Dem Vorhabenträger kommt somit auf Grund seines planerischen Gestaltungsspielraumes bei der Festlegung der Planungsziele eine weit reichende Definitionsmacht zu (BVerwG, a.a.O., BVerwGE 107, 1 ff. (juris Rdnr. 49); dazu auch Ginzky, NuR 2005, 691 (692); zur „Alternative“ im Kontext der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Götze/Lau, DVBl. 2006, 415 ff.)
- Räumlicher Bezug der Alternativenprüfung – Unklar ist, ob sich – was zunächst im Hinblick auf den räumlichen Geltungsbereich eines Bewirtschaftungsplanes nahe liegt – die Alternativenprüfung *nur auf das beplante Gebiet*, d.h. die Flussgebietseinheit, beschränkt ist. → Dagegen spricht freilich, dass die Richtlinie an verschiedenen Stellen erkennbar eine flussgebietsübergreifende Betrachtung zu fordern scheint, gleichsam den „Blick über den Tellerrand“ gebietet.
- Festzuhalten ist jedoch, dass auch Art. 3 WRRL („Koordinierung von internationalen Flussgebietseinheiten“) zunächst nur auf die Flussgebietseinheit zugeschnitten ist. Ob Art. 12 WRRL („Probleme, die auf der Ebene eines Mitgliedstaates nicht zu lösen sind“) eine flussgebietsübergreifende Betrachtung fordert, ist ebenfalls offen. Insofern hat die restriktive Interpretation – Maßgeblichkeit der Flussgebietseinheit als Prüfungsrahmen für Vorhabensalternativen – durchaus den Vorzug systematischer Schlüssigkeit, nämlich der Korrespondenz zur von der Richtlinie selbst etablierten hochstufigen Bewirtschaftungseinheit: nämlich der Flussgebietseinheit.

- **Alternativenprüfung**
- **Typengleichheit der Alternative** – Es entspricht stehenden Grundsätzen des deutschen Fachplanungsrechtes, nur diejenigen Alternativen in den Blick zu nehmen, mit denen die Zwecke des jeweiligen Fachgesetzes – also beispielsweise des Fernstraßengesetzes, des Wasserstraßengesetzes usw. – verfolgt werden können. Lösungen durch andere Verkehrsträger werden aus Rechtsgründen nicht berücksichtigt.
- **Wesentlich geringere Umweltauswirkungen** – Die Alternativlösung darf ihrerseits nur „wesentlich geringere Umweltauswirkungen“ verursachen, muss sich damit – in der Terminologie der Wasserrahmenrichtlinie – als „bessere [...] Umweltoption“ darstellen. Insofern gilt, dass sich der Wechsel zu der Alternativlösung wirklich „lohnen“ muss. Wenn die potenzielle Alternative dagegen vergleichbare Auswirkungen zeitigt, kann die Inanspruchnahme der Ausnahmenbestimmung gerechtfertigt ist.

- **Alternativenprüfung**
- **Kein unverhältnismäßig hoher Aufwand** – Die Alternativlösung ist ferner nur dann vorzugswürdig, d.h. die Inanspruchnahme der Ausnahme nach Art. 4 V WRRL nicht gerechtfertigt, wenn die Kosten der Alternative nicht unverhältnismäßig hoch sind (Art. 4 Va WRRL). Mit diesem Erfordernis trägt die Richtlinie dem Umstand Rechnung, dass die Verminderung von Auswirkungen bei der Erreichung der gleichen Ziele regelmäßig mit ebenso hohen oder höheren Kosten verbunden ist. Entsprechende Formulierungen enthält auch die § 25d I Nr. 2 WHG
- Insofern ist freilich wieder auf die bereits angesprochenen **Imponderabilien der ökonomischen Bewertung** hinzuweisen.

- **Vorübergehende Verschlechterung**
- Art. 4 VI WRRL sieht für bestimmte **Ausnahmesituationen** die Möglichkeit **vorübergehender Verschlechterung** des Gewässerzustandes vor.
- Vorübergehende Verschlechterungen des Zustandes eines Wasserkörpers können zulässig sein, wenn Umstände dafür ursächlich sind, die – entweder – in **natürlichen Ursachen** begründet – oder – durch **höhere Gewalt** bedingt sind (z.B. starke Überschwemmungen, lang anhaltende Dürren etc.) und außergewöhnlich, **nicht vernünftigerweise vorhersehbar** oder auf Unfälle zurückzuführen sind. Außerdem müssen – kumulativ – die in Art. 4 Ia bis e WRRL erfüllt sein. Im Einzelnen gilt:
 - es sind alle Maßnahmen zu ergreifen, die eine **weitere Verschlechterung** des Zustandes der betroffenen sowie der angrenzenden Gewässer **verhindern** (Art. 4 VIa WRRL)
 - die Maßnahmen gefährden nicht die **Wiederherstellung** des früheren **Zustandes** des Wasserkörpers (Art. 4 VIc WRRL);
 - jährlich sind die Auswirkungen der Umstände zu überprüfen; es sind alle praktikablen Maßnahmen zur **schnellstmöglichen Wiederherstellung** des früheren Zustandes zu ergreifen und im Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm zu dokumentieren (Art. 4 VIe WRRL).

- **Nichterreichen des Umweltzieles wegen neuer Veränderungen**
- Der letzte Ausnahmetatbestand betrifft neue **Änderungen** der physischen Eigenschaften von Gewässern, die das Verfehlen des guten ökologischen Zustandes bzw. Potenzials oder – dies ist besonders zu betonen – eine *Verschlechterung des Zustandes* zur Folge hat.
- Art. 4 VII WRRL (§ 25d III WHG) betrifft Veränderungen der hydromorphologischen Eigenschaften von Oberflächengewässern. Nicht in den Anwendungsbereich dieser Ausnahme fallen also neue oder zusätzliche Einleitungen von Schadstoffen, wohl aber neue Ausbau- oder Unterhaltungsaktivitäten.
- In zeitlicher Hinsicht ergibt sich aus dem Wortlaut eindeutig, dass es sich um „neue **Änderungen**“ handeln muss. Unklar ist freilich, ob der maßgebende Zeitpunkt der Inkrafttretens der Wasserrahmenrichtlinie – der 22. Dezember 2000 – oder der Zeitpunkt der Umsetzung in nationales Recht maßgebend ist. Stellt man auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Umsetzung in Bundesrecht ab, wäre der maßgebende Zeitpunkt der 25. Juni 2002. Gegen das Abstellen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie spricht, dass diese sich bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist lediglich an die Mitgliedstaaten richtet.
- Es spricht einiges dafür, dass der Richtliniengeber mit dem Begriff der „neuen Änderung“ den Zeitpunkt der Übernahme der materiellen Zielbestimmungen der Richtlinie in nationales Recht meinte. Ein weiteres Argument für diese Annahme ist auch die Formulierung in Art. 4 VII WRRL, wonach die Mitgliedstaaten „nicht gegen diese Richtlinie [verstoßen], wenn“[...]. Von einem Richtlinienverstoß kann frühestens im Zeitpunkt des Verstreichens der Umsetzungsfrist besprochen werden.

- **Nichterreichen des Umweltzieles wegen neuer Veränderungen**
- Abgesehen von der zeitlichen Voraussetzung – Maßnahme nach dem 25. Juni 2002 – müssen die in Art. 4 VII Buchstabe a) bis d) WRRL aufgeführten sachlichen Voraussetzungen erfüllt sein, nämlich:
 - die Gründe für die Änderung sind von übergeordnetem öffentlichen Interesse und/oder der Nutzen der neuen Änderung für die menschliche Gesundheit, die Sicherheit des Menschen oder eine nachhaltige Entwicklung übersteigt den Nutzen der ordnungsgemäßen Verfolgung der Bewirtschaftungsziele (Art. 4 VIIc WRRL);
 - es bestehen keine anderen – vorzugswürdigen – Lösungsoptionen, mit denen diese Ziele verfolgt werden können (Kostengründe, Gründe der technischen Durchführbarkeit) (Art. 4 VIId WRRL);
 - es werden alle praktischen Maßnahmen ergriffen, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu mindern (Art. 4 VIIa WRRL).
 - die vorgenannten Gründe alle sechs Jahre zu überprüfen (Art. 4 VIIb WRRL).

- **Ausnahmevorschriften „de lege ferenda“ – Aktuelle Diskussion (Wasserdirektoren)**
- Die WRRL unterwirft die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten – einer Pflicht, den von der Richtlinie intendierten **Erfolg** herzustellen. Sie unterscheidet sich damit von Richtlinien, die sich darauf beschränken, die Mitgliedstaaten zur Vornahme bestimmter Handlungen zu verpflichten, ohne dass zugleich ein Erfolg dieser Bemühungen rechtlich „geschuldet“ ist.
- Ausgehend von diesem Befund soll im Folgenden das Augenmerk auf den – politisch-informellen – jedoch in die richtige Richtung weisenden **Diskussionsprozess** auf zwischenstaatlicher Ebene **im Umfeld der EG-Kommission** gelegt werden. Bevor der gegenwärtige Stand der Diskussion zu den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie aufgearbeitet wird, sind zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen und Klarstellungen zum institutionellen Hintergrund und der Eigendynamik des Prozesses der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie auf der Ebene der so genannten „Wasserdirektoren“ – zur so genannten „**Common Implementation Strategy**“ („CIS“) – angezeigt

- **Die so genannte „Common Implementation Strategy“ und die Rolle der EU-„Wasserdirektoren“**
- In erster Linie ist die Implementation der Wasserrahmenrichtlinie Sache – wie auch bei anderen EG-Richtlinien – der Mitgliedstaaten (Art. 26 WRRL, Art. 249 III EG).
- Im Vollzug der WRRL hat sich – mit Billigung der EG-Kommission – ein weder in der Richtlinie vorgesehener, noch sonst in den EG-Verträge kodifizierter – teilweise bereits institutionell verfestigter – jedoch im Ganzen informeller **Diskussionsprozess** auf administrativ-sachverständiger Ebene etabliert: Die so genannte Common Implementation Strategy.
- Diese ist – gleichsam „von Unten“ die Reaktion auf die enormen Herausforderungen des Implementationsprozesses in allen Mitgliedstaaten, die Komplexität des Richtlinien textes, den straffen Zeitplan und die Vielzahl der naturwissenschaftlich-technischen Fragestellungen nicht zuletzt auch auf die zu Tage tretenden Koordinierungsbedürfnisse im Hinblick auf internationale Flussgebietseinheiten
- Vor diesem Hintergrund haben sich die Mitgliedstaaten, die EG-Kommission und Norwegen im Mai 2001 auf eine **Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive „Common Implementation Strategy (CIS)“** verständigt.

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Die so genannte „Common Implementation Strategy“ und die Rolle der EU-„Wasserdirektoren“
- Neben den genannten Staaten wurden frühzeitig auch die beitrittswilligen Länder und die Beitrittskandidaten sowie die EFTA-Staaten in den CIS-Prozess eingebunden. In organisatorischer Hinsicht wird die CIS durch ein Gremium gesteuert, das aus Vertretern der Kommission (GD-Umwelt), der Mitgliedstaaten, Norwegens und weiterer EFTA-Staaten (Island, Schweiz, Lichtenstein) sowie den Beitrittskandidaten und schließlich der Europäischen Umweltagentur – einer NGO – besteht und von der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft geleitet wird. → Dieses Gremium firmiert unter der Bezeichnung „EU-Wasserdirektoren“.
- Unterhalb einer Steuerungsgruppe wurden verschiedene – temporär agierende“ Expertengremien eingerichtet, die zu diversen Themen – etwa „Festlegung von Wasserkörpern“, „Ausweisung künstlich oder erheblich veränderter Wasserkörper“ etc. – politisch-fachliche Papiere erarbeiteten (so genannte „guidance documents“). Im November 2002 hatten die EU-Wasserdirektoren bereits elf Leitlinien verabschiedet, die in der Vollzugspraxis der Mitgliedstaaten eine nicht zu überschätzende praktische Steuerungswirkung entfalten.
- Die Bundesrepublik Deutschland wird im CIS-Prozess auf der Ebene der Wasserdirektoren von politisch-administrativer Seite durch einen Obmann der LAWA sowie einen fachlichen Vertreter des Umweltbundesamtes repräsentiert. Diese Arbeitsteilung setzt sich in den Arbeitsgremien fort.

- Die so genannte „Common Implementation Strategy“ und die Rolle der EU-„Wasserdirektoren“
- Es handelt sich bei CIS um einen Koordinationsprozess auf informeller Ebene, bei dem es nicht darum geht, neue Kompetenzen zu begründen. Vielmehr soll durch die CIS eine „kohärente und harmonische Umsetzung der Richtlinie“ ermöglicht werden, wobei im Mittelpunkt dieser Strategie „methodische Fragestellungen bezüglich eines gemeinsamen Verständnisses der technischen und wissenschaftlichen Anforderungen der WRRL“ stehen.
- Die vier zentralen Tätigkeitsfelder im Rahmen der CIS sind
 - 1.) der Austausch von Informationen und Erfahrungen bei der Umsetzung der WRRL zwischen den Mitgliedstaaten;
 - 2.) die Entwicklung von Empfehlungen (so genannte guidance documents) zu technischen Fragestellungen;
 - 3.) die Verbesserung des Daten- und Informationsmanagements sowie
 - 4.) die Anwendung der in den Empfehlungen vorgeschlagenen Methoden in speziellen „Pilot-Einzugsgebieten“.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Seit die Ergebnisse der Belastungs- und Auswirkungsanalyse vorliegen, werden die Umweltziele der WRRL verstärkt diskutiert.
- In Reaktion hierauf haben die Wasserdirektoren ein politisches Dokument „Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie“ erstellt und als zur rechten Zeit kommender und wertvoller Beitrag zur anhaltenden Diskussion um den „Kern der Richtlinie, nämlich die ehrgeizigen Ziele und damit zusammenhängenden Ausnahmen“(Wasserdirektoren, Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie – Zusammenfassung und Hintergrundpapier, endgültige Fassung 20. Juni 2005)
- In thesenhafter Form lassen sich die Ergebnisse der Erörterung und die **Schlussfolgerungen des „Umweltpapiers“** wie folgt zusammenfassen:

„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren

- (1.) Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper bilden weder ein konventionelles Ziel noch einen Ausnahmetatbestand. Sie sind eine **besondere Wasserkörperkategorie** mit eigenem Einstufungssystem und eigenen Zielen, die dadurch, dass bestimmte soziökonomische Bedingungen erfüllt sein müssen, mit anderen Ausnahmen in Beziehung steht.
- (2.) Die so genannten **Ausnahmen** sind ein wesentlicher Bestandteil der in Art. 4 beschriebenen Umweltziele und des Planungsprozesses.
- (3.) Die „Übersetzung“ der normativen Begriffsbestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie in numerische Klassengrenzen für den „guten Zustand“ ist nur dem Bemühen um wissenschaftlichen Vorgehensweisen geschuldet.
- (4.) **Sozioökonomische Erwägungen** werden durch die in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen integrierten Mechanismen in **vollem Umfang** berücksichtigt, nämlich durch „Ausnahmen“ von dem Erreichen der Ziele nach Art. 4 (z.B. „Nichtverschlechterung“ und „guter Zustand bis 2015“) und durch die Kostenwirksamkeitsanalyse.

- „Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren

- (5.) Gibt es hinreichende Anzeichen für unverhältnismäßig hohe Kosten, so ist eine sorgfältige Beurteilung und ausgewogene Entscheidungsfindung im Hinblick auf **Kosten und Nutzen** als integraler Bestandteil der Wasserrahmenrichtlinie erforderlich, insbesondere mit Hilfe der Ausnahmekriterienprüfung.
- (6.) Die Wasserrahmenrichtlinie sieht Umweltziele vor, die durch die kosteneffizienteste Maßnahmenkombination zu verwirklichen sind. In diesem Prozess sind im Hinblick auf vorgeschlagene Alternativen die Beurteilung der **Kosteneffizienz** und die **Beteiligung der Öffentlichkeit** die zentralen Instrumente.
- (7.) Die vorläufigen Resultate der Belastungs- und Auswirkungsanalyse zeigen, dass der Zustand unserer aquatischen Ökosysteme in gewisser Hinsicht bedenklicher ist als zunächst erwartet. Dies ist zum Teil dadurch bedingt, dass Ziele, die gemäß anderem Umwelt- bzw. Wasserrecht erreicht werden soll, nicht verwirklicht wurden und dass Informationen über zahlreiche Aspekte weitgehend nicht verfügbar waren.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- (8.) Die Festlegung von Zielen und Ausnahmen soll genutzt werden, um im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen **Prioritäten für Maßnahmen zu setzen.**
- (9.) Die Beziehungen zwischen Ausnahmen sind **keine Hierarchie** in dem Sinne, dass die einen leichter zu begründenden wären als die anderen. Allerdings erfordern die Bedingungen für die Festlegung „weniger strenger Ziele“ mehr Informationen und eine gründlichere Beurteilung von Alternativen als es für Fristverlängerungen notwendig wäre. Daher wäre bei der Prüfung der Frage, welche Art Ausnahme am angemessensten ist, schrittweise vorzugehen.
- (10.) Ein „weniger strenges Ziel“ bedeutet eine Qualität, die dem „guten Zustand“ am nächsten kommt, berücksichtigt man die Auswirkungen, deren Bewältigung nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
 - (11.) Bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen sind zentrale Begriffe und/oder Vorschriften in offener und transparenter Weise zu verwenden, so dass das Vorgehen in Anhörungen mit einbezogen werden kann.
 - (12.) Bei den Flussgebietseinheiten und Mitgliedstaaten sollte bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen und der Kosteneffizienzbeurteilung ein harmonisiertes, vergleichbares und transparentes Vorgehen sichergestellt werden. In welchem geeigneten Umfang die Beurteilungen durchzuführen sind, hängt von den jeweiligen Fragen ab.
 - (13.) Die Planung „neuer Änderungen“ erfordert die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die zumindest nachweist, dass die Kriterien und Bedingungen nach Art. 4 VII WRRL jedoch auch nach Absatz 8 und 9 erfüllt sind.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- These (1.) erschöpft sich in der eher formaljuristischen Aussage, dass – wie oben herausgearbeitet wurde – die Ziele der künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörper trotz gewisser struktureller Ähnlichkeiten mit den Ausnahmen nach Art. 4 IV bis VII WRRL eine eigenständige – nämlich relativierte – Zielvorgabe abbilden.
- Bedeutsamer ist die These (2.) wonach die so genannten Ausnahmen der Art. 4 IV bis VII WRRL integraler Bestandteil der Zielfestlegung in Art. 4 I WRRL sind. → M.a.W.: Die Zielvorgabe nach Art. 4 I und die Ausnahmetatbestände nach Art. 4 IV bis VII WRRL müssen als Einheit betrachtet werden. Daraus folgt: Sowohl das Setzen von Umweltzielen als auch die Anwendung von Ausnahmen dienen gleichermaßen dazu, die Aktivitäten im Prozess der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu **priorisieren**. Sollten die an sich erforderlichen Maßnahmen zu unverhältnismäßigen Kosten führen, ist eine ausgewogene – nämlich kosten- und nutzenabwägende – Ausnahme im Sinne der Fristverlängerung oder der Festlegung geringerer Ziele keine Durchbrechung der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie sondern deren richtlinienkonforme Konkretisierung im Einzelfall.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Mit These (3.) – diese betrifft den gegenwärtigen Prozess der Interkalibrierung der Klassifikationssysteme –, die die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene im Hinblick auf den „guten ökologischen Zustand“ entwickeln, über die bis Mitte/Ende 2007 zu befinden ist – erkennen sich die Verfasser des Hintergrundpapiers zu einer rein naturwissenschaftlich abgeleiteten Entwicklung der Klassifikationssysteme.
- Damit ist freilich nur gesagt, dass hinsichtlich des gemeinsamen Verständnisses der Zustandsklassen der jeweiligen Gewässertypologie sozioökonomische Erwägungen (noch) ausgeblendet bleiben sollen. Die Kriterien für die Zustandsklassen – also beispielsweise das gemeinschaftsweit einheitliche Begriffsverständnis für einen ein gutes ökologisches Potenzial aufweisenden kontinentalen See – sollen auf der Grundlage aktueller und bester verfügbarer wissenschaftlicher Erkenntnisse festgelegt werden. Hingegen können und müssen bei der Festlegung von Kriterien für Umweltziele – der Zielfestsetzung – sozioökonomische Kriterien oder die technische Realisierbarkeit maßgebend Berücksichtigung finden, die bei der Interkalibrierung der Klassifikationssysteme noch keine Rolle spielen.

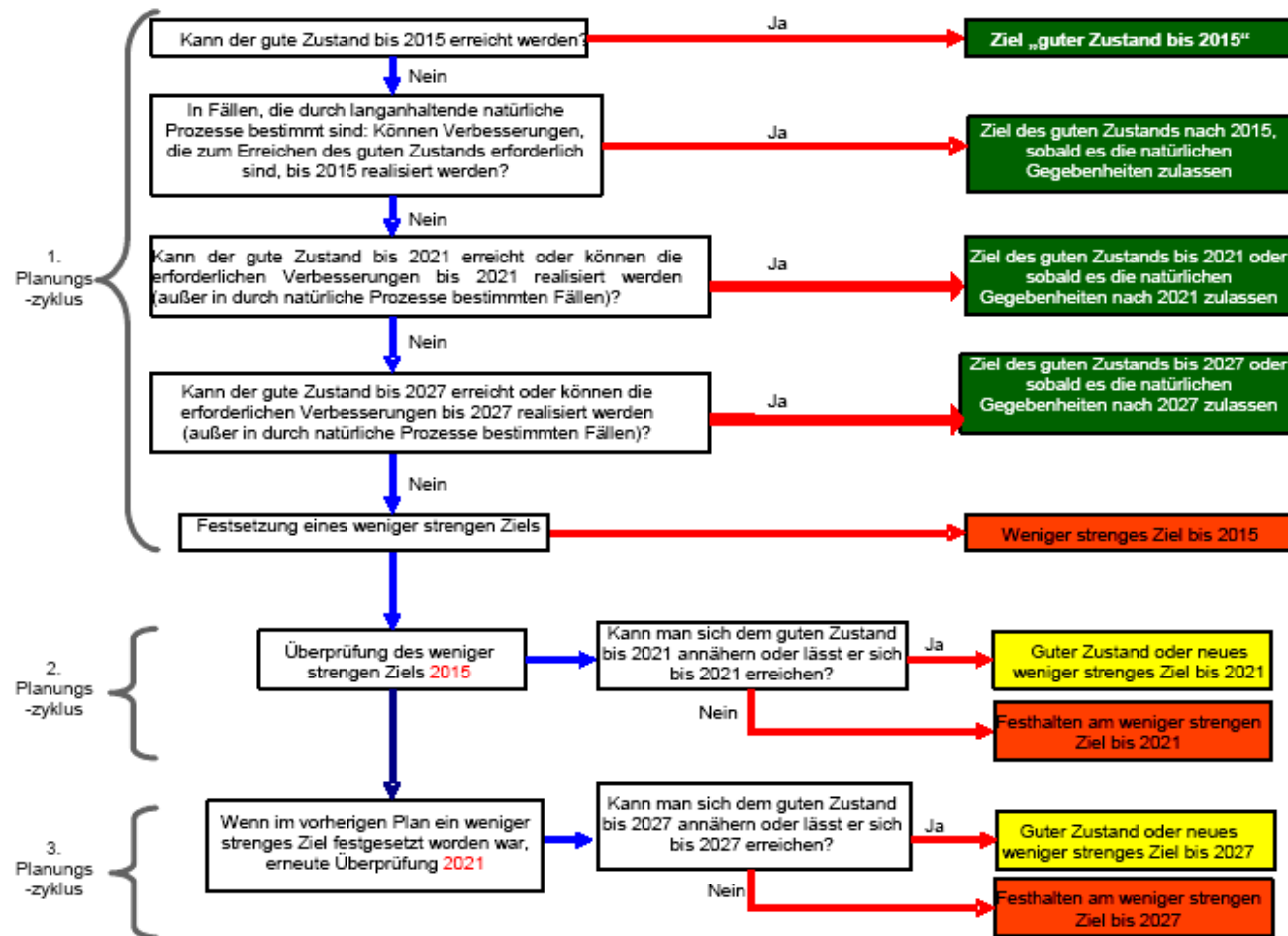
- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Dies bringt These (4.) nochmals in bemerkenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck: Die Ausnahmekriterienprüfung soll dem Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, sozioökonomische Gesichtspunkte – etwa die Belange der auf die Gewässernutzung angewiesenen Wirtschaft – „in vollem Umfang“ zu berücksichtigen. Hierbei – vor allem auch im Hinblick auf die im Rahmen der Aufstellung von Maßnahmeprogrammen vorzunehmende Kostenwirksamkeitsanalyse – öffnet sich die Richtlinie nach Ansicht der Verfasser des Hintergrundpapiers pragmatischen Lösungen. Klarzustellen ist, dass – neben den Ausnahmetatbeständen – generell auch die Kostenwirksamkeitsanalyse eine eigenständige Bedeutung erlangen kann, die nach den Maßstäben praktischer Vernunft gesellschaftlich sinnvollsten – nachhaltigsten – Lösungen zu finden.
- These (5.) stellt klar, dass bei der Aufstellung der Maßnahmeprogramme die Kostenrationalität sowohl im Hinblick auf die Maßnahmenkombination als auch die Vermeidung überzogener Maßnahmen im Einzelfall entscheidende Bedeutung erlangt: Es ist nicht die ökologisch sinnvollste Lösung zu wählen, sondern diejenige Maßnahmenkombination, die zu einer Minimalkostenlösung führt (**kosteneffizienteste Lösung**). Dabei sind Kosten und Nutzen sorgfältig gegeneinander abzuwägen, wobei auch die – mitunter schwer zu beziffernden – so genannten Umwelt- und Ressourcenkosten in geeigneter Weise zu bilanzieren sind.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Hierbei – dies verdeutlicht auch These (6.) – sind die Ziele und Ausnahmen im Rahmen der von der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Art. 14 WRRL) abzuarbeiten. Im Zuge der Anhörungen haben sowohl die betroffenen Wassernutzer als auch die Umweltverbände Gelegenheit, das zur Entscheidungsfindung heranzuziehende Entscheidungsmaterial und die daraus ziehenden Schlüsse in ihrem Sinne zu beeinflussen.
- These (7.) ist hingegen ohne nennenswerten – neuen – Gehalt, wird insofern hier nicht näher kommentiert.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Entscheidend sind vielmehr die in den Thesen (8.) bis (10.) enthaltenen Aussagen über das **Verhältnis der Ausnahmebestimmungen** der Wasserrahmenrichtlinie und die Vorgehensweise im Rahmen der erstmaligen **Aufstellung der Bewirtschaftungspläne/Maßnahmenprogramme** und den sich daran anschließenden ersten Bewirtschaftungszyklus unter dem Regime der Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie.
- Die Wasserdirektoren konstatieren, dass der Zustand der aquatischen Ökosysteme bedenklicher ist als zunächst erwartet worden war. Dies sei in ganz Europa insbesondere auf hydromorphologische Veränderungen – etwa durch Schifffahrt, Wasserkraft, Hochwasserschutz – und andere Belastungen (z.B. durch die Landwirtschaft, Verstädterung) zurückzuführen. Es sei daher unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten sämtliche Probleme in einem einzigen Planungszyklus werden angehen können. Die maßvolle Reaktion hierauf sei die Anwendung der Ausnahmeregelungen des Art. 4 WRRL. Diese ermöglichen den Mitgliedstaaten nach Auffassung der Wasserdirektoren die Maßnahmen nach ihrer Dringlichkeit zu planen und die Wasserumwelt somit auch über mehrere Planungszyklen hinweg zu verbessern.

- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Dies führt die Verfasser des Hintergrundpapiers zu der Forderung, die Festlegung von Zielen und Ausnahmen solle durch die Mitgliedstaaten genutzt werden, um im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen **Prioritäten für Maßnahmen** zu setzen. Insofern ist nichts dagegen zu erinnern, wenn im ersten Planungszyklus für Flusseinzugsgebiete die Ausnahmeregelungen häufig angewendet würden.

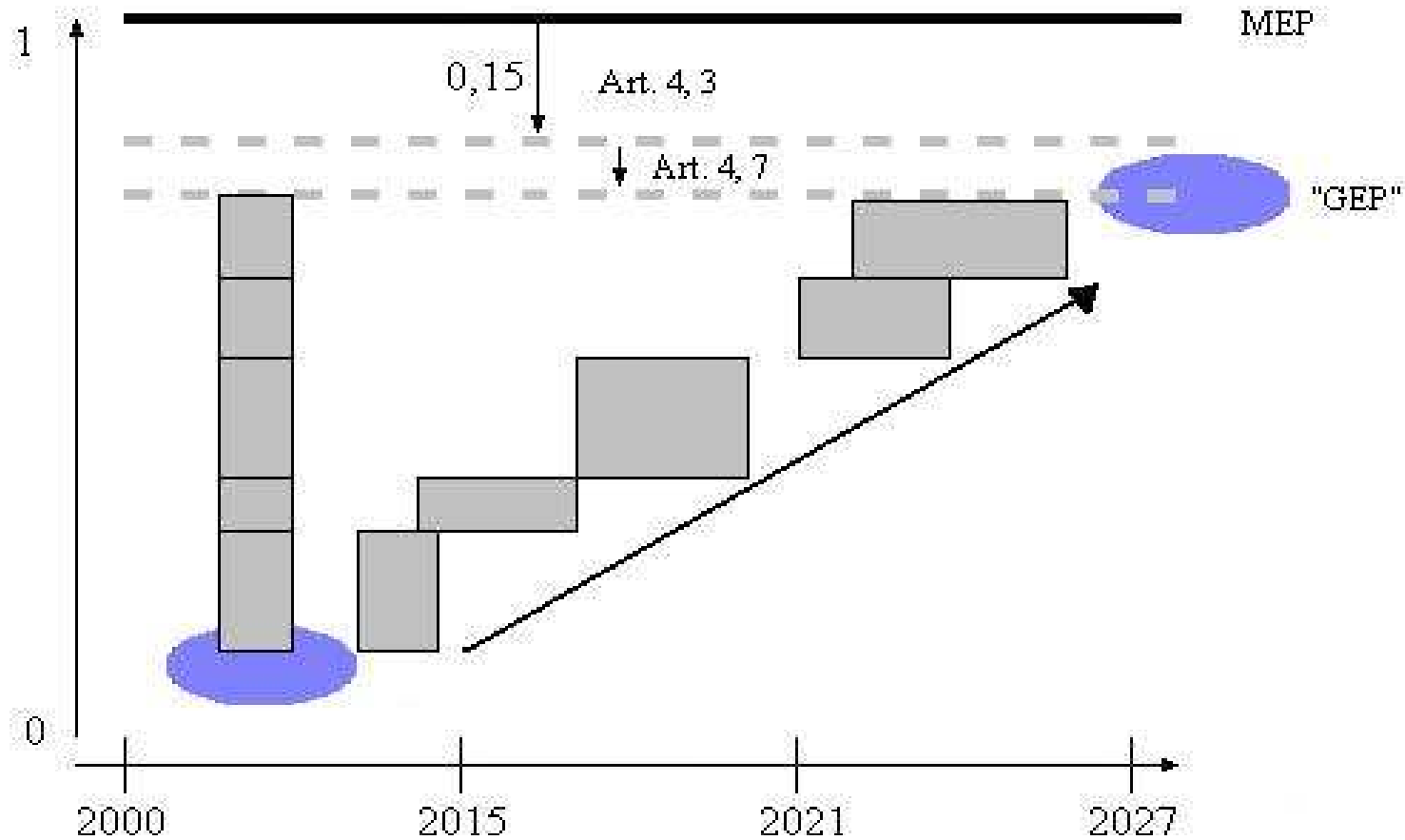
Übersicht (Quelle: Wasserdirektoren)



- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ausnahmetatbeständen sind nach Ansicht der Wasserdirektoren nicht durch eine vorgegebene Hierarchie gekennzeichnet. Insofern heißt es in dem Papier: *„Um Ausnahmeregelungen im Planungsprozess in geeigneter Weise nutzen zu können, ist zu beachten, dass ihre verschiedenen Elemente miteinander zusammenhängen und daher nebeneinander statt nacheinander in Betracht gezogen werden sollten.“*
- Wegen der tatsächlichen Unsicherheiten – z.B. hinsichtlich der Maßnahmenwirksamkeit hinsichtlich der mit der Zeit eintretenden Änderungen und der Belastungen und Auswirkungen sowie hinsichtlich der Kosten und des Nutzens – wird die Ausnahme „Fristverlängerungen“ praktisch vorrangig sein.
- Soweit aus Gründen technischer Undurchführbarkeit oder wegen unverhältnismäßig hoher Kosten eine der für die ökologischen und chemischen Zustandsklassen eines Wasserkörpers maßgebenden Qualitätskomponenten nicht so saniert werden könne, wie es das Erreichen eines guten ökologischen oder chemischen Zustandes an sich erfordert, so liegt das strengste Ziel, das für diesen Wasserkörper gesetzt werden könne, im Bereich unterhalb des guten Zustandes.

- „Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren
- Entscheidend ist insoweit, dass sich die Festlegung weniger strenger Ziele *auf die jeweilige Qualitätskomponente* – etwa die Durchgängigkeit – bezieht. Ein weniger strenges Ziel bedeutet insofern weder zuzulassen, dass sich der Zustand anderer Qualitätskomponenten soweit verschlechtert, bis ein Zustand erreicht ist, wie ihn die am stärksten betroffene Qualitätskomponente bedingen würde, noch dass das Potenzial für die Verbesserung des Zustandes anderer Qualitätskomponenten außer Acht gelassen werden kann. Dies verdeutlichen auch die nachfolgenden **Übersichten zur Priorisierung bzw. abgestuften Zielerreichung**:

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen



- **„Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren**
- These (11.) beruht auf folgenden Erwägungen: Die unbestimmten Rechtsbegriffe, die die Richtlinie in den Ausnahmebestimmungen verwendet, sind bis zu einer verbindlichen Klärung durch den Europäischen Gerichtshof im Wege der hierfür vorgesehenen Verfahren (Vertragsverletzungsverfahren, Vorabentscheidungsersuchen) unklar. Nach Ansicht der Wasserdirektoren ist es im Hinblick auf die **geringe Präzisierung** dieser Begriffe durch die Richtlinie selbst unabdingbar, das jeweilige – nationale – Begriffsverständnis der Tatbestandsvoraussetzungen „unverhältnismäßig teuer/unverhältnismäßig hohe Kosten“, „technisch durchführbar“, „wesentliche bessere Umweltoption“ und „nachhaltige Entwicklungstätigkeit des Menschen“, **transparent darzulegen**, damit sie im Zuge der öffentlichen Anhörungen erörtert werden können. Zur Orientierung sollen nach Auffassung der Wasserdirektoren folgende Materialien herangezogen werden:
 - zum Begriff „unverhältnismäßig hohe Kosten“ der Leitfaden der WATECO-Arbeitsgruppe;
 - zum Begriff „wesentlich bessere[n] Umweltoptionen“ und zur „nachhaltigen Entwicklung(stetigkeit) des Menschen“ die SUP- und UVP-Richtlinie;
 - zum Begriff „überwiegenden öffentlichen Interesse“ der Leitfaden zur Umsetzung von Art. 6 FFH-RL.

- „Umweltziele“-Papier der Wasserdirektoren
- Speziell zur Ausnahmevorschrift „neue Änderungen“ (Art. 4 VII WRRL) heißt es in dem Hintergrundpapier wie folgt:
 - *„Artikel 4 Abs. 7 hat erhebliche Auswirkungen auf neue Entwicklungen und Änderungen. Unter dieser Vorschrift fallen beispielsweise Wasserkraftwerke, der Hochwasserschutz und geplante Schifffahrtsprojekte. Bereits in der Planungsphase muss beurteilt werden, ob die Kriterien und Bedingungen erfüllt sind. Es ist daher sinnvoll, eine solche Beurteilung in die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen, die für die meisten derartigen Projekte vorgenommen werden muß. Jedoch auch dann, wenn bestimmte Projekte nicht unter die UVP-Richtlinie (85/337/EWG) fallen, kann Artikel 4 Abs. 7 Anwendung finden. Bei Plänen und Programmen, die die WRRL-Umweltziele betreffen, sollte die Beurteilung nach Artikel 4 Abs. 7 in die strategische Umweltprüfung (Richtlinie 2001/42/EG) einbezogen werden.“*
 - Bei neuen hydromorphologischen Änderungen können nach Ansicht der Verfasser des Hintergrundpapiers im folgenden Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet grundsätzlich die Bestimmungen für erhebliche veränderte Wasserkörper auf diese neuen Änderungen angewendet werden, wenn die Bedingungen des Art. 4 III WRRL zutreffen. M.a.W.: Neue zulässige Änderungen führen dazu, dass der Gewässerkörper als „erheblich verändert“ eingestuft werden kann. Hinzuweisen ist freilich darauf, dass Wasserkörper wegen einer *erwarteten* erheblichen hydromorphologischen Änderung nicht vorzeitig als „erheblich verändert“ ausgewiesen werden dürfen. Die hydromorphologische Änderung muss tatsächlich eingetreten sein

- **WRRL und Natura 2000 – Überschneidungsbereiche**
- Die Überschneidungen des Wasserschutzes nach der Wasserrahmenrichtlinie mit dem Natur- und Artenschutz insbesondere dem **habitatbezogenen Artenschutz** nach der FFH-RL ergeben sich aus der Konzeption der Wasserrahmenrichtlinie.
- Mit ihr hat der Gesichtspunkt des Natur- und Artenschutzes **erstmalig umfassend Eingang in den Wasserschutz** gefunden: Die Wasserrahmenrichtlinie soll zur Verbesserung des Natur- und Artenschutzes beitragen, d.h. zur Verbesserung der Gewässer und unmittelbar vom **Wasser abhängigen Landökosysteme** und **Feuchtgebiete** als Lebensräume für Flora und Fauna bei.
- Umgekehrt stellt die biologische Qualität eines Oberflächengewässers, die durch die Zusammensetzung und Artendiversität der aquatischen Flora, der benthischen wirbellosen Fauna und der Fischfauna bestimmt wird, eine **Komponente des guten ökologischen Zustands** der Gewässer dar.
- Für Gewässer, die in solchen Schutzgebieten gelegen sind, die in das Schutzgebietsverzeichnis gemäß Art. 6 WRRL aufzunehmen sind, werden in Art. 4 I lit. c) WRRL im Vergleich zu den sonstigen Oberflächengewässern und dem Grundwasser, zu Gewässern allgemein, **besondere Umweltziele** festgelegt. Für diese Gewässer gelten zudem nach Art. 8 I WRRL **besondere Überwachungsanforderungen**.

- **Umweltziele i.S.d. Art. 4 I lit. c WRRL**

- In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt gemäß Art. 4 I lit. c) WRRL hinsichtlich der Gewässer in **Schutzgebieten**: *Die Mitgliedstaaten erfüllen bis 15 Jahre nach Inkrafttreten der Wasserrahmenrichtlinie, d.h. bis Dezember 2015 alle Normen und Ziele, sofern die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die einzelnen Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten.*
- Auch diese Regelung wirft verschiedene Interpretationsprobleme auf. So ist unklar, welche „Normen und Ziele“ in Art. 4 I lit. c) WRRL gemeint sind. → Gemeint sind die Normen und Ziele der Wasserrahmenrichtlinie selbst.
- Ebenfalls nicht eindeutig ist, ob die Ausnahmen des Art. 4 IV ff. WRRL auch im Bezug auf Art. 4 I lit. c) WRRL gelten. Schließlich ist fraglich, wie das Verhältnis der Umweltziele i.S.d. Art. 4 I lit. c) WRRL zu abweichenden gemeinschaftsrechtlichen Spezialregelungen ist.

- **Geltung der Ausnahmen des Art. 4 IV ff. WRRL?**
- Versteht man „Normen und Ziele“ in Art. 4 I lit. c) WRRL mithin als die Verschlechterungsverbote und Umweltziele gemäß Art. 4 I lit. a), b) WRRL, dann ist fraglich, ob damit auch die **Ausnahmen** des Art. 4 IV ff. WRRL hinsichtlich der Gewässer in Schutzgebieten gelten.
- Die Wasserrahmenrichtlinie ist auch insoweit nicht eindeutig. In **Art. 4 I lit. c) WRRL** wird – anders als in Art. 4 I lit. a), b) WRRL – nicht auf die Ausnahmeregelungen verwiesen. Zudem heißt es „*alle* Normen und Ziele“, was ebenfalls dafür sprechen könnte, dass gerade keine Ausnahmen zulässig sein sollen. Schließlich wäre es wegen der besonderen Schutzwürdigkeit und gegebenenfalls -bedürftigkeit von Gewässern in Schutzgebieten im Verhältnis zu Gewässern allgemein durchaus sachgerecht, diese Gewässer strengeren Anforderungen zu unterstellen, keine Ausnahmen zuzulassen.

- **Geltung der Ausnahmen des Art. 4 IV ff. WRRL?**
- Der Verweis in Art. 4 I lit. c) WRRL auf die Normen und Ziele des Art. 4 I lit. a), b) WRRL könnte allerdings auch umfassend verstanden werden und damit die dort angeordnete die Geltung der Ausnahmen gemäß Art. 4 IV ff. WRRL einschließen. Dafür spricht, dass die Ausnahmen inzwischen zutreffend – vgl. insofern die erörterten Feststellungen der **EU-Wasserdirektoren** – als integrale Bestandteile der Umweltziele erfasst werden. Auch unterscheiden die Absätze IV ff. nicht nach den Umweltzielen hinsichtlich der Gewässer allgemein und bezüglich der Gewässer in Schutzgebieten, sondern nehmen insgesamt auf Absatz 1 Bezug. Zudem ist aus anderen Regelungen der WRRL oder den Anhängen nicht ersichtlich, dass die Ausnahmen im Hinblick auf die Gewässer in Schutzgebieten nicht gelten sollen.
- Der nationale Gesetzgeber ist, obgleich – wie eben dargelegt – durchaus Argumente dagegen sprechen, ebenfalls von der Geltung der Ausnahmen des Art. 4 IV ff. WRRL auch in den nach der FFH-RL ausgewiesenen Schutzgebieten ausgegangen. Dementsprechend wurde bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch die Siebente Novelle zum WHG die Möglichkeit der Fristverlängerung ausdrücklich auch für das Erreichen der Bewirtschaftungsziele bei Gewässern in Schutzgebieten geregelt (§ 25c IV WHG), wobei allerdings die Zulässigkeit der Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen im Sinne milderer Ziele nicht explizit festgeschrieben.

- **Verhältnis der Umweltziele i.S.d. Art. 4 I lit. c) WRRL zu abweichenden gemeinschaftlichen Spezialregelungen**
- Das Verhältnis der Umweltziele i.S.d. Art. 4 I lit. c) WRRL zu abweichenden gemeinschaftsrechtlichen wird durch den Relativsatz „sofern die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften [...] keine anderweitigen Bestimmungen enthalten“ bestimmt. Insofern gehen die Regelungen der FFH- bzw. VS-RL vor.
- Die – grundsätzlich vorgehenden – gemeinschaftlichen Spezialregelungen werden wiederum dann durch die Umweltziele i.S.d. Art. 4 I lit. c) WRRL verdrängt, wenn letztere strenger sind. Damit wird sichergestellt, dass stets die strengste Regelung Anwendung findet.
- Soweit die gemeinschaftlichen Spezialregelungen den Umweltzielen i.S.d. Art. 4 I lit. c) WRRL vorgehen, sind sie grundsätzlich, d.h. soweit der Mitgliedstaat von der Möglichkeit der Fristverlängerung keinen Gebrauch machen konnte und gemacht hat, bis Dezember 2015 zu erfüllen. Dies ist im Hinblick auf die FFH- und Vogelschutz-Richtlinie deshalb relevant, weil diese Richtlinien keine zeitlichen Vorgaben für die Zielerreichung enthalten.

• **Zusätzliche Überwachungsanforderungen gemäß Art. 8 I WRRL**

- In Art. 8 WRRL ist die Überwachung des Zustands der Oberflächengewässer, des Zustands des Grundwassers und der Schutzgebiete geregelt. Danach müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer aufgestellt werden, damit ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer in jeder Flussgebietseinheit gewonnen wird.
- Bei Oberflächengewässern müssen diese Programme die Menge und den Wasserstand oder die Durchflussgeschwindigkeit, soweit sie für den ökologischen und chemischen Zustand und das ökologische Potenzial von Bedeutung sind, sowie den ökologischen und chemischen Zustand und das ökologische Potenzial, bei Grundwasserkörpern die Überwachung des chemischen und mengenmäßigen Zustands umfassen.
- Bei Schutzgebieten müssen die allgemeinen Überwachungsprogramme durch die Spezifikationen nach denjenigen gemeinschaftlichen Vorschriften ergänzt werden, auf Grund deren die einzelnen Schutzgebiete festgelegt worden sind.
- Die Einzelheiten der Überwachungsprogramme ergeben sich aus Anhang V, für Gewässer in Schutzgebieten speziell aus Anhang V, Nr. 1.3.5. Die dort aufgestellten zusätzlichen Überwachungsanforderungen beziehen sich ausdrücklich auf Gewässer in Habitat- und Artenschutzgebieten. Danach sind Wasserkörper, die die Habitat- und Artenschutzgebiete bilden, in das operative Überwachungsprogramm einzubeziehen, sofern auf Grund der Abschätzung der Auswirkungen und der überblicksweisen Überwachung festgestellt wird, dass sie möglicherweise die nach Art. 4 WRRL festgelegten Umweltziele nicht erreichen.

- **Rechtssicherheit und Rechtsschutz**
- Auch wenn – wie dargestellt – die zunächst strikt anmutenden Zielvorgaben der WRRL bereits im Vorfeld ihrer einzelfallspezifischen Konkretisierung durch die entsprechende Planung erheblich relativiert werden können, bevor sie Außenverbindlichkeit erlangen, wird in zahlreichen Fällen um **Rechtsschutz gegen die Implementierung der WRRL** oder – auch dies ist nicht zu vernachlässigen – mit dem **Ziel der Implementierung der WRRL** nachgesucht werden (z.B. durch Umweltverbände).
- Die nachfolgenden Überlegungen haben zunächst gleichsam **experimentell-prognostischen Charakter**. Zur Frage des Rechtsschutzes „gegen die WRRL“ liegen – was im Hinblick auf die zeitlichen Abläufe des Umsetzungsprozesses nicht verwundert – noch keine Entscheidungen der deutschen und europäischen Gerichte vor. Es lässt sich aber bereits erkennen, in welche Richtung diskutiert werden wird.

- **Rechtsschutz gegen die Überwachung des Zustandes der Gewässer (Monitoring) ?**
- Auf der Grundlage der Zuordnung der Oberflächenwasserkörper zu den Gewässertypen sowie der Zusammenstellung der Gewässerbelastungen und der – vorläufigen – Beurteilung ihrer Auswirkungen sind **Programme zur Überwachung** des ökologischen oder chemischen Zustandes der Oberflächengewässer für jedes Einzugsgebiet aufzustellen, damit ein zusammenhängender und umfassender Überblick über ihren Zustand gewonnen wird.
- Hierzu ist in jeder Flussgebietseinheit ein Programm für die so genannte **„überblicksweise Überwachung“** zu erstellen. Soweit dies auf der Grundlage der Analyse der Eigenschaften und der vorläufigen Beurteilung der Belastungen erforderlich erscheint, ist ein Programm für die so genannte **„operative Überwachung“** zu erstellen, um den Zustand dieser Oberflächenwasserkörper und die Gefahr des Nichterreichens der Bewirtschaftungsziele genauer zu ermitteln, um so die späteren Maßnahmen festzulegen. Anstelle der operativen Überwachung sind **„Überwachungsprogramme zu Ermittlungszwecken“** zu erstellen, wenn die Gründe für das Nichterreichens der Bewirtschaftungsziele oder die Überschreitung von Umweltqualitätsnormen unbekannt sind oder ein Oberflächenwasserkörper unbeabsichtigt verschmutzt wurde.

- **Rechtsschutz gegen die Überwachung des Zustandes der Gewässer (Monitoring) ?**
- Die Anforderungen an die Überwachungsprogramme werden durch **Anlage 6 zu der SächsWRRLVO** näher bestimmt. Näher hierzu auch **Sächsisches Monitoringkonzept (LfUG März 2006)** Im Ergebnis muss ein funktionierendes Netz zur Überwachung des ökologischen und chemischen Zustandes geschaffen werden, was im Bewirtschaftungsplan auch in Form von Karten darzustellen ist. Diese Überwachungsprogramme müssen bis zum **22. Dezember 2006** anwendungsbereit sein.
- **Rechtsschutz gegen die Überwachung ist regelmäßig nicht eröffnet.**
- Weder bei der überblicksweisen Überwachung noch der operativen Überwachung und schließlich der Überwachung zu Ermittlungszwecken sind belastende (Real-)Akte, die in die rechtlich geschützte Sphäre eines Gewässernutzers eingreifen.

- **Rechtsschutz gegen die Überwachung des Zustandes der Gewässer (Monitoring) ?**
- Anders könnte dies freilich dann zu beurteilen sein, wenn einem Einzelnen im Hinblick auf Messvorrichtungen oder Ähnliches **Duldungspflichten** auferlegt werden. Für den Rechtsschutz hiergegen gelten dann jedoch keine Besonderheiten: Soweit eine Duldungsverfügung ergeht, ist diese als Verwaltungsakt mit Anfechtungsklage bzw. Anfechtungswiderspruch zu bekämpfen.
- Ohne Duldungsverfügung kann der Betroffene sich mit zivilrechtlichen Mitteln (Unterlassung; Folgenbeseitigung) oder – soweit es um Realakte von Hoheitsträgern geht – den öffentlich-rechtlichen Abwehr- bzw. Folgenbeseitigungsanspruch zur Wehr setzen.

- **Rechtsschutz im Hinblick auf konsolidierte Festlegungen in künftigen Maßnahmenprogrammen**
- Soweit sich nach Durchlaufen des vorgesehenen Verfahrens der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne unter aktiver Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit die Entwürfe der Planungsakte im Hinblick auf konkrete Zielvorgaben und hierauf bezogene Maßnahmen verdichten, kommt **vorbeugender Rechtsschutz** gegen die konsolidierten Pläne grundsätzlich in Betracht.
- Zwar scheidet – unabhängig von der rechtlichen Qualität dieser Pläne – ein Normenkontrollverfahren gegen künftige normenkontrollfähige Rechtsakte von vornherein aus, da das Normenkontrollverfahren in zeitlicher Hinsicht mindestens den Erlass des Rechtssatzes voraussetzt. Insoweit ist jedoch an eine verwaltungsgerichtliche vorbeugende Feststellungsklage oder Unterlassungsklage (flankiert durch einen entsprechenden Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz durch Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 I VwGO) im Grundsatz denkbar.

- **Rechtsschutz im Hinblick auf konsolidierte Festlegungen in künftigen Maßnahmenprogrammen**
- Freilich müsse dann insbesondere das *qualifizierte Rechtsschutzinteresse* für vorbeugenden Verwaltungsrechtsschutz vorliegen. Es handelt sich bei den hier interessierenden Plänen – Bewirtschaftungsplan bzw. Maßnahmenprogramm – **nicht um Verwaltungsakte**. Jedoch werden die Maßnahmenprogramme durch individuelle Vollzugsakte umgesetzt, so dass die Rechtsprechung, die für vorbeugenden Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte entwickelten Kriterien heranziehen dürfte. Die Rechtsprechung hat hier **Fallgruppen** entwickelt, in denen – **ausnahmsweise** – vom Grundsatz der Unzulässigkeit vorbeugenden Rechtsschutzes abgewichen werden darf, nämlich
 - soweit der spätere Verwaltungsakt aus rechtlichen Gründen nicht aufgehoben werden könnte,
 - sonst vollendete Tatsachen geschaffen würden;
 - ein nicht wieder gutzumachender Schaden entstünde;
 - ein mit Strafe oder Bußgeld bewehrter Verwaltungsakt droht;
 - der Betroffene sonst gegen eine Vielzahl zu erwartender Verwaltungsakte klagen müsste.

- **Rechtsschutz im Hinblick auf konsolidierte Festlegungen in künftigen Maßnahmenprogrammen**
- Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Rechtsschutz im Vorfeld rechtsverbindlicher Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanungen **generell wenig Erfolg versprechend** sein wird. Nur in **Ausnahmefällen** kann unter qualifizierten Voraussetzungen vorbeugender Rechtsschutz gegen bereits konsolidierte Zielformulierungen mit bereits absehbarer Verwirklichungstendenz zulässig sein.

- **Rechtsschutz gegen verbindliche „Planungen 2009“**
- Die Statthaftigkeit und die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Rechtsmitteln gegen die im Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Planungen richten sich maßgebend nach der Rechtsnatur dieser Pläne. Um diese bestimmen zu können, ist es erforderlich, sich zunächst einen Überblick über die Planungsinstrumente **Maßnahmenprogramm** bzw. **Bewirtschaftungsplan** zu verschaffen.
- Maßnahmenprogramme haben den Zweck, die Bewirtschaftungsziele zu verwirklichen. Die Bewirtschaftungspläne sind gleichsam der hierfür auf abstrakter planerischer Ebene vorgesehene „Transmissionsriemen“. Maßnahmenpläne sind damit das „handlungsbezogene Gegenstück“ zu den Bewirtschaftungsplänen.
- Jedes **Maßnahmenprogramm** enthält die so genannten „**grundlegenden Maßnahmen**“ und – soweit erforderlich – die „**ergänzenden Maßnahmen**“. *Grundlegende Maßnahmen* sind gemäß § 36 III WHG alle in Art. 11 III WRRL festgelegten Maßnahmen.

- **Rechtsschutz gegen verbindliche „Planungen 2009“**
- Der Kanon der „grundlegenden Maßnahmen“ zeichnet sich durch eine große Vielfalt aus. In erster Linie sind dies Maßnahmen zur Umsetzung des bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Gewässerschutzrechts und der zukünftigen Tochterrichtlinien zur Wasserrahmenrichtlinie. Hierzu gehören z.B.:
 - Zulassungsvorbehalte und Begrenzen für Einleitungen;
 - Zulassungsvorbehalte und Begrenzungen für Wasserentnahmen;
 - Begrenzungen der **Aufstauung** von Oberflächensüßwasser sowie über die vorherige Genehmigung der Aufstauung;
 - das Verbot direkter **Schadstoffeinleitungen** in das **Grundwasser**;
 - **Emissionsbegrenzungen** für Schadstoffeinleitungen;
 - bei anderen nach Art. 5 und Anhang II im Rahmen der Zustandsanalyse ermittelten signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserzustand **Maßnahmen**, die sicherstellen, dass die **hydromorphologischen Bedingungen** des Wasserkörpers so beschaffen sind, dass der erforderliche ökologische Zustand und das gute ökologische Potenzial bei Wasserkörpern, die als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind, erreicht werden kann.

- **Rechtsschutz gegen verbindliche „Planungen 2009“**
- Die „grundlegenden Maßnahmen“ sind obligatorischer Bestandteil des Maßnahmenprogramms.
- Demgegenüber sind die „ergänzenden Maßnahmen“ i.S.d. § 36 IV WHG alle **zusätzlichen** innerhalb des Flussgebietes zu treffende Maßnahmen zur Erreichung der gemäß Art. 4 WRRL festgelegten Bewirtschaftungsziele. **Anhang VI Teil B WRRL** enthält eine nicht erschöpfende Liste solcher Maßnahmen.
- Ergänzende Maßnahmen müssen trotz ihrer fakultativen Natur freilich bereits dann ergriffen werden, wenn sich aus dem Monitoring oder sonstigen Erkenntnissen ergibt, dass die Bewirtschaftungsziele in einem Wasserkörper nur mit den „grundlegenden Maßnahmen“ voraussichtlich nicht erreicht werden.
- Das Spektrum der ergänzenden Maßnahmen umfasst **rechtliche, administrative und wirtschaftliche Instrumente**, aber auch „weiche“ Instrumente, wie z.B. Fortbildungsmaßnahmen und die Durchführung von Demonstrationsvorhaben.

- **Rechtsschutz gegen verbindliche „Planungen 2009“**
- Exemplarisch aus dem Kreis der „harten“ Instrumente, seien
 - Emissionsbegrenzungen, aber auch
 - Umweltvereinbarungen,
 - Verhaltenskodizes für die gute fachliche Praxis genannt.
 - Schließlich erwähnt Anhang VI Teil B WRRL in Buchstabe xi) aber auch „Bauvorhaben“ sowie in Buchstabe xiii) „Sanierungsvorhaben“ als potenzielle „ergänzende Maßnahmen“ in Maßnahmenprogrammen.

- **Umweltprüfung/Verträglichkeitsprüfung bei Maßnahmenprogramm**
- Die **Maßnahmenprogramme** unterliegen – im Gegensatz zu den Bewirtschaftungsplänen – uneingeschränkt der SUP-Richtlinie (so genannte **Umweltprüfung für Pläne**), da sie alle Voraussetzungen nach Art. 2 Buchstabe a), 3 I, II und V sowie Anhang II der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung („SUP-Richtlinie“) erfüllen.
- Außerdem kann für Maßnahmenprogramme auch eine **FFH-Verträglichkeitsprüfung** gemäß § 34, 35 BNatSchG erforderlich werden. Grundlage hierfür ist § 35 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG, der von „sonstigen Plänen“ spricht. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung wird jedoch nur dann durchzuführen sein, wenn in den Maßnahmenprogrammen enthaltene Aussagen tatsächlich geeignet sind, die für die Erhaltungsziele von NATURA-2000-Gebieten maßgebenden Bestandteile erheblich zu beeinträchtigen.
- Zudem sind – wie bereits ausgeführt – Maßnahmenprogramme obligatorisch einer strategischen Umweltprüfung (SUP) zu unterziehen, **nicht dagegen die Bewirtschaftungspläne**. Freilich können außerdem auch die in den Maßnahmenprogrammen enthaltenen grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen ihrerseits verschiedene UVP-pflichtige bzw. der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung unterliegende Projekte auslösen, etwa den Rückbau von Deichen, diverse flussbauliche Maßnahmen oder die Errichtung bzw. den Ausbau von Abwasserbehandlungsanlagen.

- **Umweltprüfung/Verträglichkeitsprüfung bei Maßnahmenprogramm**
- Bei den genannten Folgenprüfungen wird als Prüfungsmaßstab künftig an Bedeutung gewinnen, dass die Erreichung der Umweltziele der WRRL nicht gefährdet ist. Neben den einzelnen Zielbestimmungen spielt darüber hinaus als Prüfungsmaßstab auch die *Kohärenz der Umweltziele* eine Rolle. Vor dem Hintergrund, dass durch die WRRL bestimmte „Verzahnungen“ mit der FFH-RL bestehen und aus Gründen der **Verfahrenseffizienz** wird dafür plädiert, in Gebieten, die sowohl unter dem Blickwinkel der WRRL als auch als NATURA-2000-Gebiet einer Verträglichkeitsprüfung unterliegen, diese Folgenprüfungen zu einem wechselseitig abgestimmten *integrierten Managementkonzept* zusammenzuführen.

- **Bewirtschaftungsplan – Rechtsnatur**
- Dagegen trifft der **Bewirtschaftungsplan materiell keine Regelungen** sondern stellt einen zusammenfassenden Bericht dar ist. Tendenziell ist der Bewirtschaftungsplan eher ein „Transparenzinstrument“ der staatlichen Flussgebietsbewirtschaftung. Nach Art. 13 WRRL ist für jede Flussgebietseinheit ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen, wobei (vgl. § 36b IV WHG) der Bewirtschaftungsplan für die jeweilige Flussgebietseinheit – ebenso wie das Maßnahmenprogramm – auch in kleinere Bearbeitungsgebiete untergliedert werden kann.
- Der **Inhalt und Aufbau** eines Bewirtschaftungsplanes wird durch Art. 13 IV i.V.m. Anhang VII WRRL bestimmt. Im Bewirtschaftungsplan erfolgt eine *zusammenfassende Darstellung* aller grundlegenden Informationen für das jeweilige Einzugsgebiet. Anhang VII Teil A WRRL benennt elf Hauptpunkte, die sich von der allgemeinen Beschreibung der Merkmale der Flussgebietseinheit über die Zusammenfassung signifikanter Belastungen, wirtschaftlicher Analysen des Wasserverbrauches, der Maßnahmenprogramme, der Darstellung der Überwachungsnetze und –programme, der Einleitungen in das Grundwasser bis hin zu Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit beziehen. Die Auflistung der notwendigen Zusammenfassungen in Anhang VII der Richtlinie macht den Charakter als Dokumentationsinstrument deutlich. Selbst das Maßnahmenprogramm nach Art. 11 WRRL ist lediglich als Zusammenfassung und nicht vollständig im Detail aufzunehmen.

- **Bewirtschaftungsplan – Rechtsnatur**
- Wie auch zu den Maßnahmenprogrammen trifft die Wasserrahmenrichtlinie keine Aussage zur **Rechtsnatur** von EG-Bewirtschaftungsplänen. Unklar ist, ob die Bewirtschaftungspläne unter die prüfungspflichtigen Pläne und Programme nach der **SUP-Richtlinie** fallen. Einerseits spricht gegen eine SUP-Pflichtigkeit, dass die Bewirtschaftungspläne einen **überwiegend deskriptiven Charakter** aufweisen. Andererseits setzen die Bewirtschaftungspläne – zumindest in Teilbereichen – z.B. durch die Ausweisung künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper durchaus den Rahmen für Projekte, die UVP-pflichtig sind. Die SUP-Pflichtigkeit dürfte damit maßgebend davon abhängen, wie man den Begriff „Rahmen“ in Art. 3 II Buchstabe a) SUP-RL versteht.

- **Maßnahmenprogramm – Rechtsnatur**

- Die Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms erweist sich als problematisch und ist umstritten. Das Bundesrecht gibt hierzu keine näheren Anhaltspunkte. Ebenso wenig folgen aus der grundsätzlichen Einordnung als „Plan“ Hinweise auf die Rechtsnatur.
- Auch kann von der Rechtsnatur des „alten“ Bewirtschaftungsplanes nach § 36b WHG a.F., der als nur einfacher Fachplan auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften qualifiziert wurde, nicht auf die Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms „neuen Typs“ rückgeschlossen werden kann.
- Auch das Landesrecht regelt – soweit ersichtlich – lediglich die Pflicht zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme, enthält aber keine eindeutigen Hinweise auf deren Rechtsnatur. Nach § 7 II 2 SächsWG erklärt die oberste Wasserbehörde die Teile der Maßnahmenprogramme, die sich auf die sächsischen Teile der Flussgebietseinheiten beziehen *für die Behörden für verbindlich*. Dies spricht eher gegen die Qualifikation als außenverbindliche Norm. (vgl. auch § 7a II SächsWG für zusätzliche Maßnahmen → Rechtsverordnung)

- **Rechtsnatur Maßnahmenprogramm**
- Die Frage nach der Rechtsnatur des Maßnahmenprogramms darf im Übrigen nicht mit der – freilich nahe liegenden – Frage verwechselt werden, ob die tatsächliche rechtliche Ausgestaltung in den Bundesländern den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien genügt.
- Zwar mag es aus Sicht der für den Vollzug des Wasserrechts zuständigen Behörden mit Blick auf die Flexibilität ihrer Entscheidungen opportun erscheinen, Maßnahmenpläne unterhalb rechtsförmiger Gesetzgebung im materiellen Sinne (Verordnungen oder Satzungen), ins Werk zu setzen.
- Diese Argumentationslinie hatte freilich schon in der Debatte um den Erhalt der **Abwasserverwaltungsvorschriften** gemeinschaftsrechtlich nicht zu tragen vermocht und war durch den Europäischen Gerichtshof mit dem Ergebnis der Verurteilung der Bundesrepublik beanstandet worden.

- **Rechtsnatur Maßnahmenprogramm**

- Ausgehend vom vorfindlichen Rechtszustand muss gefragt werden, ob dem Maßnahmenprogramm nach der Ausgestaltung im jeweiligen Bundesland **Rechtsnormcharakter** zukommt. Sollte dies der Fall sein, könnte es zulässiger Gegenstand eines **Normenkontrollverfahrens** nach § 47 VwGO sein. Erweist es sich als **Verwaltungsakt** (etwa: Allgemeinverfügung) könnte es im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen **Anfechtungsklage** zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden (§ 42 VwGO).
- Fehlt – wie hier – eine gesetzliche Einordnung des Planes, ist die Rechtsnatur nach den **jeweiligen Umständen**, insbesondere nach dem **Plangeber**, dem **Inhalt** und der **Bindungswirkung** zu bestimmen.
- Pläne, die Rechte und Pflichten für den Bürger begründen, sind Rechtsnormen oder Verwaltungsakte. In Anlehnung an die Rechtsprechung zur Frage von für verbindlich erklärten **Abfallentsorgungsplänen** könnte man dem Maßnahmenprogramm möglicherweise Rechtsnormcharakter zumessen. Freilich wurde in dem vom BVerwG entschiedenen Fall der Abfallbeseitigungsplan nach dem maßgebenden – dort: Bremer – Landesrecht durch einen Rechtssatz für verbindlich erklärt, nämlich durch Rechtsverordnung. Hierauf stellte das BVerwG bei der Bestimmung der Rechtsnormqualität des für sich betrachtet indifferenten Abfallbeseitigungsplanes ganz maßgebend ab.

- **Rechtsnatur Maßnahmenprogramm**
- Analog nimmt die Rechtsprechung auch für Landesentwicklungspläne, Regionalpläne und andere *Raumordnungspläne* sowie Festsetzungen in solchen Plänen einen Rechtsnormcharakter jedenfalls dann an, wenn diese Pläne durch die Verbindlicherklärung durch eine Rechtsvorschrift selbst die Qualität einer Rechtsvorschrift erlangen. Diejenigen RO-Pläne, die nicht durch formelles Gesetz, Satzung oder Rechtsverordnung festgestellt, sondern durch bloßen Beschluss der Regierung, eines Ministers oder einer sonstigen Instanz erlassen werden, haben demgegenüber nur verwaltungsinterne Rechtswirkungen. Sie werden in der Literatur und Rechtsprechung als **Verwaltungsvorschrift**, **Verwaltungsinternum** und **hoheitliche Maßnahme eigener Art** bezeichnet.

- **Rechtsnatur Maßnahmenprogramm**
- In der Literatur wird von einem Teil der Autoren angenommen, dass den Maßnahmenprogrammen noch keine unmittelbare Außenwirkung und damit auch nicht der Charakter einer Außenrechtsnorm zukommen Richtigerweise **dürfte zu differenzieren** sein.
- Die rechtliche Qualifizierung der einzelnen in dem Maßnahmenprogramm aufgeführten Maßnahmen **richtet sich jeweils nach deren konkretem Inhalt.**
 - Die Einstufung für die meisten „**grundlegenden Maßnahmen**“ ist ohnehin nur von eingeschränkter Bedeutung, da sich deren rechtliche Verbindlichkeit regelmäßig bereits aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen ergeben wird, da das Maßnahmenprogramm insoweit also im Wesentlichen nur den Bestand der vorhandenen gesetzlichen Regelungen deklaratorisch – bzw. nachrichtlich – übernimmt.

• Rechtsnatur Maßnahmenprogramm

- Für die so genannten „ergänzenden Maßnahmen“ ist freilich davon auszugehen, dass dadurch in zahlreichen Fällen eine **bindende Außenrechtswirkung** sogar intendiert ist. Denkbare Maßnahmen sind – wie oben dargelegt – beispielsweise konkrete Beschränkungen der landwirtschaftlichen Produktion in bestimmten abgegrenzten Bereichen (z.B. durch Begrenzungen des Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes), die über die fachgesetzlichen Vorgaben der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ hinausgehen (können). Weitere mögliche „ergänzende Maßnahmen“ wären beispielsweise im Bereich des Schutzes der Oberflächengewässer auch die Verpflichtung zu Rückbauten von Uferanlagen oder Wehren um den „guten Zustand“ hinsichtlich der Gewässermorphologie zu erreichen. Auch diese Maßnahmen erlangen zwar erst mit ihrer Aufnahme in das Maßnahmenprogramm Verbindlichkeit. Sind sie jedoch in das Maßnahmenprogramm aufgenommen, sind die zuständigen Behörden *verpflichtet*, sie durchzuführen, wenn dies zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderlich ist. Damit wird man diesen Maßnahmen eine unmittelbare rechtliche Außenwirkung nicht absprechen können, wenn sie Rechte und Pflichten für Einzelne festlegen. Daran ändert auch nichts, dass diese Maßnahmen je nach ihrer Ausgestaltung im Einzelnen regelmäßig noch der Vollziehung durch Einzelakte bedürfen. Gleichwohl sind die „ergänzenden Maßnahmen“ bereits für sich genommen verbindlich und von den Betroffenen künftig zu beachten.

- **Rechtsschutz gegen Maßnahmenprogramm**
- Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass es **keinen Rechtsschutz gegen das Maßnahmenprogramm „als solches“** gibt. Indes können **einzelne Bestandteile** des Maßnahmenprogramms im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 I Nr. 2 VwGO grundsätzlich einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.
- In Betracht kommen – bei Vorliegen der jeweiligen Sachurteilsvoraussetzungen – auch Feststellungsklagen nach § 43 VwGO und gegebenenfalls vorbeugende Unterlassungsklagen nach § 42 II VwGO (analog). Das diesem statthaften Rechtsschutzbehelfen gemeinsame Problem dürfte freilich darin liegen, die mögliche **Rechtsbetroffenheit** zu belegen. → Traditionell ist im Wasserrecht ein Anspruch auf eine bestimmte Nutzung von Gewässern jedenfalls nicht verfassungsrechtlich zu begründen
- Hinzu tritt der Umstand, dass bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms ein **planerischer Spielraum** besteht, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Übertragung der Rechtsprechung zur Nachprüfung baurechtlicher Pläne (so genannte **Abwägungsfehlerlehre**) führen wird

- **Rechtsschutz gegen Einzelmaßnahmen**
- In Umsetzung der Maßnahmenprogramme werden belastende Anordnungen getroffen bzw. Begünstigungen versagt werden. Nach der Systematik der WRRL und des jeweiligen Umsetzungsrechtes werden die **wasserbehördlichen Zulassungen** zu überprüfen und gegebenenfalls **anzupassen** sein. **§ 36 V WHG** sieht insofern vor, dass Zulassungen für Gewässerbenutzungen überprüft und gegebenenfalls anzupassen sind bzw. – alternativ – nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen sind.
- Die Behörde hat – sofern eine bestimmte Benutzung für das Nichterreichen der Bewirtschaftungsziele ursächlich ist – die ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu erwägen, um einen gestattenden Verwaltungsakt den geänderten tatsächlichen Rahmenbedingungen **anzupassen**. Das maßgebende Instrumentarium stellt beispielsweise **§ 5 WHG** bereit, der in **Abs. 1 Ziff. 1a** ausdrücklich auf **§ 36** Bezug nimmt
- Entgegen dem Wortlaut des **§ 36 V WHG**, der nur von Überprüfung und Anpassung spricht, kommt nach überwiegender Auffassung in der Literatur als Reaktion auf die Bewirtschaftungsprognose auch die Aufhebung einer Erlaubnis nach den allgemeinen Voraussetzungen in Betracht.

Implementation der WRRL und Nebenbestimmungen

- Das WHG errichtet ein öffentlich-rechtliches Bewirtschaftungsregime, das durch die Anordnung eines *repressiven Verbots* mit Befreiungsvorbehalt gekennzeichnet ist. Wasserwirtschaftlich bedeutsame Nutzungen unterliegen einer Eröffnungskontrolle, deren Grundprinzip darin besteht, dass jede Gewässerbenutzung einer Erlaubnis oder Bewilligung bedarf.
- Die **Erlaubnis und Bewilligung** werden nach § 6 WHG **versagt**, soweit von der beabsichtigten Benutzung eine *Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit* ausgeht. Dieser allgemeine Bewirtschaftungsgrundsatz hat durch die Vorgaben der WRRL und deren Umsetzung eine Konkretisierung bzw. Überformung erfahren. Nach §§ 25a bis d WHG sind die Oberflächengewässer in einer Weise zu bewirtschaften, die gewährleistet, dass die durch Art. 4 WRRL rechtsverbindlich vorgegebenen **Umweltziele** erreicht werden. Die für die oberirdische Gewässer, Küstengewässer usw. in den verschiedenen Flussgebietseinheiten, Einzugsgebieten und Teileinzugsgebieten differenziert vorgegebenen und landesrechtlich in Umsetzung der Anhänge II und V zur WRRL weiter spezifizierten materiellen Anforderungen der Bewirtschaftung füllen damit den unbestimmten Gesetzesbegriff des „Wohls der Allgemeinheit“ aus.

- Wie dargelegt, erfolgt die Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele über das **Maßnahmenprogramm** und den **Bewirtschaftungsplan**.
- → Widerspricht die beantragte Benutzung den durch das Maßnahmenprogramm konkretisierten Bewirtschaftungszielen, so liegt damit ein **zwingender Grund für die Versagung** einer Erlaubnis oder Bewilligung im Grundsatz vor.
- Werden die Anforderungen des Maßnahmenprogramms mit seinen inhaltlichen Festlegungen nicht erfüllt, liegt in diesen Fällen bereits die tatbestandliche Voraussetzung einer wasserrechtlichen Gestattung nicht vor. Die Wasserbehörde hat freilich zu prüfen, ob eine **Ausnahmeentscheidung** nach § 25 d WHG in Betracht kommt, wobei zu differenzieren sein dürfte, ob für die Flussgebietseinheit bereits ein Maßnahmenprogramm nach § 36 WHG aufgestellt wurde, in dem entsprechende Ausnahmen bereits aufgenommen wurden oder ob hierüber – dies dürfte bei *neuen Veränderungen* der Regelfall sein – im Wege der **Einzelfallentscheidung** zu befinden ist. Außerdem hat die Wasserbehörde zu prüfen, ob sie mittels einer **Auflage nach § 4 WHG** den Bewirtschaftungszielen und damit dem Wohl der Allgemeinheit genügen kann.

- Besondere Aufmerksamkeit verdient insoweit die in **§ 4 IIa WHG** vorgesehene Möglichkeit, Maßnahmen anzuordnen, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des ökologischen und chemischen Zustandes eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers [...] erforderlich sind. → **hierzu im Anschluss Beispielsfall (BayVGH, NuR 2005, 185)**
- Außerdem sieht **§ 4 II Ziff. 3 WHG** vor, dass dem Unternehmer „*angemessene Beiträge*“ zu den Kosten von Maßnahmen auferlegt werden können, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts trifft oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen.
- Im Hinblick auf diese Nebenbestimmungen ergeben sich keine spezifischen Rechtsprobleme, sondern die allgemein im Hinblick auf *Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen* diskutierten Problemfelder „isolierte Anfechtbarkeit“ und „isolierte Aufhebbarkeit“ der Nebenbestimmung.

§ 4 WHG

Benutzungsbedingungen und Auflagen

- (1) Die Erlaubnis und die Bewilligung können unter Festsetzung von Benutzungsbedingungen und Auflagen erteilt werden. Auflagen sind auch zulässig, um nachteilige Wirkungen für andere zu verhüten oder auszugleichen.
- (2) Durch Auflagen können ferner insbesondere
 1. Maßnahmen zur Beobachtung oder zur Feststellung des Zustands vor der Benutzung und von Beeinträchtigungen und nachteiligen Wirkungen durch die Benutzung angeordnet werden,
 2. die Bestellung verantwortlicher Betriebsbeauftragter vorgeschrieben, soweit nicht die Bestellung eines Gewässerschutzbeauftragten nach [§ 21a](#) vorgeschrieben ist oder angeordnet werden kann,
 - 2a. Maßnahmen angeordnet werden, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des ökologischen und chemischen Zustands eines oberirdischen Gewässers oder Küstengewässers sowie des mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers erforderlich sind,
 3. dem Unternehmer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegt werden, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts trifft oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen.

- Sofern die beantragte wasserrechtliche **Gestattung** insgesamt **versagt** wird, kann sich der Betroffene mit der *Verpflichtungsklage* dagegen wehren. Angesichts des bereits angesprochenen **Planungs- und Bewirtschaftungsermessens** der Behörde kann der Rechtsschutzsuchende sein Begehren freilich lediglich im Wege der **Beschiedungsklage** verfolgen. Diese Unterform der Verpflichtungsklage ist darauf gerichtet, die Behörde zur (erneuten) **Beschiedung** eines Antrages auf Erlass eines Verwaltungsaktes unter Beachtung der **Rechtsauffassung** des Gerichtes zu verurteilen. Im hier interessierenden Kontext könnte eine solche Klage Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Behörde bei der Aufstellung des Maßnahmenprogramms von falschen tatsächlichen Voraussetzungen ausgegangen ist und die Ablehnung der beantragten Gestattung damit begründet wurde.
- Auch hier wird freilich der *Planungsspielraum* der Behörde zu einer **eingeschränkten Justiziabilität** führen. Im Grundsatz ist es jedoch möglich, die konkreten Maßgaben des Maßnahmenprogramms einer Inzidentkontrolle im Wege des Rechtsschutzes gegen die Versagung einer Gestattung zu unterziehen.

Überprüfung bestehender Rechte

- In Umsetzung der Maßnahmenprogramme können im Übrigen belastende Anordnungen getroffen werden. Nach der Systematik der WRRL und des jeweiligen Umsetzungsrechtes werden die wasserbehördlichen Zulassungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sein.
- **§ 36 V WHG** sieht insofern vor, dass Zulassungen für Gewässerbenutzungen überprüft und gegebenenfalls anzupassen sind bzw. – alternativ – nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen sind.
- Die Behörde hat – sofern eine bestimmte Benutzung für das Nichterreichen der Bewirtschaftungsziele ursächlich ist – die ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu erwägen, um einen gestattenden Verwaltungsakt den geänderten tatsächlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Das maßgebende Instrumentarium stellt beispielsweise **§ 5 WHG** bereit, der in **Abs. 1 Ziff. 1a** ausdrücklich auf § 36 Bezug nimmt
- Entgegen dem Wortlaut des § 36 V WHG, der nur von Überprüfung und Anpassung spricht, kommt nach überwiegender Auffassung in der Literatur als Reaktion auf die Bewirtschaftungsprognose auch die Aufhebung einer Erlaubnis nach den allgemeinen Voraussetzungen in Betracht.

- Aus den genannten materiell-rechtlichen Gründen – nämlich wegen des Durchsetzungsanspruches der Umweltziele der WRRL – kann eine Überprüfung bestehender wasserrechtlicher Gestattungen zu dem Ergebnis führen, dass eine ausgeübte **Benutzung** nachträglich eingeschränkt oder – im Extremfall – **untersagt** wird. Neben dem **Widerruf** von Erlaubnis und Bewilligung kommen vor allem **nachträgliche Auflagen** in Betracht.
- Eine Bewilligung kann unter den Voraussetzungen des § 12 WHG widerrufen werden, sofern nicht bereits nach **§ 5 WHG (Vorbehalt)** die Bewilligung (oder die Erlaubnis) sogar **entschädigungslos** widerrufen werden kann. § 12 WHG sieht dagegen im Grundsatz eine Entschädigungspflicht vor, sofern nicht einer der Fälle der nach § 12 II WHG zulässigen entschädigungslosen Aufhebung vorliegt. Gegen Entschädigung kann die Bewilligung ganz oder teilweise widerrufen werden, wenn von der uneingeschränkten Fortsetzung der Benutzung eine „*erhebliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit*“ zu erwarten ist.
- Der Betroffene kann freilich gegen die nachträgliche Auflage Rechtsschutz durch Erhebung von **Widerspruch** und **Anfechtungsklage** in Anspruch nehmen, um inzident die Rechtmäßigkeit des Maßnahmenprogramms und die Verhältnismäßigkeit der individuellen Maßnahme zur Prüfung zu stellen. Entsprechendes gilt für den Widerruf einer Erlaubnis.

Vorbehalt (§ 5 WHG)

- Im Wirkungsfeld der Ziele der WRRL dürfte sich insoweit vor allem **§ 5 WHG** und die darin geregelten **Vorbehalte** nachträglicher Maßnahmen als geeignet erweisen.
- Soweit die Voraussetzungen des § 4 II Nr. 2a WHG vorliegen, kann die zuständige Behörde beispielsweise bei **Wasserkraftanlagen die Mindestwassermenge oder Fischschutz- und Fischwechsellanlagen** nach § 5 I Nr. 1a WHG auch nachträglich festlegen. Die nachträgliche Festsetzung auf Grund des Vorbehalts steht - lediglich - im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

§ 5 Vorbehalt

- (1) Die Erlaubnis und die Bewilligung stehen unter dem Vorbehalt, dass nachträglich
 1. zusätzliche Anforderungen an die Beschaffenheit einzubringender oder einzuleitender Stoffe gestellt,
 - 1a. Maßnahmen im Sinne von [§ 4](#) Abs. 2 Nr. 2, 2a und 3, [§ 21a](#) Abs. 2 sowie [§ 36](#) angeordnet,
 2. Maßnahmen für die Beobachtung der Wasserbenutzung und ihrer Folgen angeordnet,
 3. Maßnahmen für eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassersangeordnet werden können. Eine zusätzliche Anforderung nach Nummer 1 darf nicht gestellt werden, wenn der mit der Erfüllung der Anforderung verbundene Aufwand außer Verhältnis zu dem mit der Anforderung angestrebten Erfolg steht; dabei sind insbesondere Art, Menge und Gefährlichkeit der einzubringenden oder einzuleitenden Stoffe sowie Nutzungsdauer und technische Besonderheiten der Anlage zu berücksichtigen. Die Anforderungen nach [§ 7a](#) dürfen nicht unterschritten werden. Wird das Wasser auf Grund einer Bewilligung benutzt, so müssen die Maßnahmen nach den Nummern 2 und 3 wirtschaftlich gerechtfertigt und mit der Benutzung vereinbar sein.
- (2) Für alte Rechte und alte Befugnisse ([§ 15](#)) gilt Absatz 1 entsprechend, soweit nicht [§ 15](#) weitergehende Einschränkungen zulässt.

- Zwar gilt insoweit das **Verhältnismäßigkeitsgebot**, wonach die angeordneten Maßnahmen im Hinblick auf den angestrebten wasserwirtschaftlichen Nutzen geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen; einen nennenswerten abschirmenden Effekt wird die Ermessenskontrolle nur selten zeitigen. Als geeignet in diesem Sinne hat die Rechtsprechung beispielsweise die **Festlegung eines Mindestwasserabflusses bei einer Wasserkraftanlage** erachtet, um die nachteiligen Auswirkungen der Benutzung auszugleichen und für eine notwendige Quantität und damit auch physikalische und biologische Qualität des Gewässers zu sorgen.
- Der Betroffene besitzt gegenüber nachträglichen Anordnungen auf der Grundlage von **§ 5 WHG** keinen nennenswerten verfassungsrechtlichen *Bestandsschutz*. Das Risiko einer nachträglichen Anordnung liegt im Wasserrecht grundsätzlich in der Sphäre des Benutzers.

BayVGH, Urt.v. 7.10.2004, – 22 B 03.3228, NuR 2005, 185 ff.
Wiederherstellung der Durchgängigkeit eines aufgestauten Fließgewässers zur Erhaltung der Fischfauna durch Nebenbestimmungen trotz bestehenden Altrechts und Rentabilitätsbedenken des Gewässerbenutzers

1. Zur Erhaltung der Fischfauna kann von einem Erlaubnis- oder Bewilligungsinhaber nach § 4 II Nr. 2a WHG die **Wiederherstellung der Durchgängigkeit** eines aufgestauten Fließgewässers gefordert werden, ohne dass die Voraussetzungen der entsprechenden landesfischereirechtlichen Vorschriften erfüllt sein müssten.
2. Die mit einer neu erteilten wasserrechtlichen Gestattung verbundene Verpflichtung zum Ausgleich benutzungsbedingter ökologischer Beeinträchtigungen stellt auch in den Fällen, in denen die Benutzungsanlage zugleich der Ausübung eines **Altrechts** dient, regelmäßig keinen Eingriff in dieses Recht dar.
3. Das Interesse eines Gewässerbenutzers an der **Rentabilität** seines bestehenden Betriebs begründet **keine zwingende Zumutbarkeitsschranke** für wasserwirtschaftlich erforderliche Nebenbestimmungen, sondern kann nur im Rahmen der **Ermessensentscheidung** als Abwägungsgesichtspunkt berücksichtigt werden.

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

Die Berufung des Beklagten ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat den wasserrechtlichen Bewilligungsbescheid (...) zu Unrecht insoweit aufgehoben, als darin vom Kläger der **Bau eines Umgehungsgerinnes zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit** des Grasenseer Baches gefordert wird (Nr. 2.3 der Bedingungen und Auflagen).

Gegen die Zulässigkeit der darauf gerichteten **(isolierten) Anfechtungsklage** dürften allerdings keine durchgreifenden Bedenken bestehen. Den Adressaten belastende Nebenbestimmungen zu einem begünstigenden Verwaltungsakt sind nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts **grundsätzlich einer gesonderten Anfechtung zugänglich (...)**. Dies gilt namentlich für solche Auflagen, die nicht den eigentlichen Antragsgegenstand berühren bzw. verändern (modifizierende Auflagen (...)), sondern eine unabhängig davon zu erfüllende Verpflichtung begründen (...). Um eine solche **selbstständige Auflage** handelt es sich bei der – nur im Wege eines gestattungspflichtigen Gewässerausbaus (§ 31 II 1 WHG) erfüllbaren – **Forderung nach Herstellung eines oberirdischen Gerinnes** zwischen Triebwerkskanal und Altbach. Jedenfalls wenn wie hier geltend gemacht wird, dass eine solche Nebenbestimmung im Gesetz keine Grundlage finde, kann das diesbezügliche Rechtsschutzbegehren mit der Anfechtungsklage verfolgt werden.

(...) Ob die erteilte Bewilligung auch im Übrigen ohne die hier angegriffene Auflage in rechtmäßiger Weise bestehen bleiben könnte bzw. noch vom wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessen der zuständigen Behörde gedeckt wäre, ist grundsätzlich keine Frage der Zulässigkeit des Anfechtungsbegehrens, sondern muss erst im Rahmen der Begründetheit geprüft werden (...).

Die hiernach zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet, da die im Bescheid (...) enthaltene Verpflichtung des Klägers zur Herstellung eines Umgehungsgerinnes nicht rechtswidrig ist und den Kläger daher nicht in seinen Rechten verletzt (...).

Die angegriffene Auflage findet ihre Rechtsgrundlage in der Vorschrift des § 4 I 1 WHG. Danach kann eine wasserrechtliche Bewilligung unter Festsetzung von Auflagen erteilt werden. Nach **§ 4 II Nr. 2a WHG** können durch solche Auflagen insbesondere Maßnahmen angeordnet werden, die zum **Ausgleich** einer auf die Benutzung zurückzuführenden **Beeinträchtigung des ökologischen Zustands** eines oberirdischen Gewässers erforderlich sind.

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Diese im WHG ausdrücklich genannten Voraussetzungen für eine Auflage sind hier gegeben. Durch das fortwährende Aufstauen im Oberwasserbereich des Triebwerks und das gleichzeitige Ausleiten von Wasser aus dem Grasenseer Bach wird die natürliche Durchgängigkeit dieses Fließgewässers für die Dauer der zugelassenen Benutzungen in erheblichem Maße eingeschränkt. Damit geht eine hydromorphologische Eigenschaft weitgehend verloren, die wegen ihrer positiven Auswirkungen auf die Gewässerflora und -fauna von maßgebender Bedeutung bei der ökologischen Zustandsbestimmung eines Gewässers ist (vgl. WRRL, Anhang V 1.1.1 und 1.2.1). Insbesondere für Fische erfüllt die „Durchwanderbarkeit“ eines Gewässers eine Vielzahl wichtiger Funktionen, die zum Artenreichtum und zum Erhalt der Populationen beitragen (...).
- Die mit den Gewässerbenutzungen (...) verbundene Sperrwirkung führt insofern zu schwerwiegenden ökologischen Beeinträchtigungen. Um sie auszugleichen und das Gewässer in dem für die heimische Fischfauna benötigten Umfang wieder durchgängig zu machen, soll auf der Höhe der Wehranlage ein zusätzliches Umgehungsgerinne z.B. in Form einer Tümpelpassanlage errichtet werden. Nach den vorliegenden fachbehördlichen Stellungnahmen stellt ein solches Gerinne zusammen mit der Restwasserauflage eine sowohl geeignete als auch erforderliche Maßnahme zur Schaffung eines naturnahen Zustands dar.

- Der Auflage zur Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit fehlt nicht etwa die erforderliche Bestimmtheit (...).
- Zwar enthält der Bescheid (...) hinsichtlich der technischen Ausgestaltung des geforderten Umgehungsgerinnes keine weiteren Angaben, etwa zum genauen Verlauf oder zur notwendigen Mindestgröße. Die insoweit zu erfüllenden Anforderungen ergeben sich jedoch aus der in den Bescheidsgründen näher erläuterten Funktion des Gerinnes, zwischen dem Triebwerkskanal und dem Grasenseer Bach einen zur Aufnahme der Restwassermenge von 70 l/s ausreichenden Übergang zu schaffen, der den dort lebenden Fischen die für die Aufrechterhaltung der natürlichen Artengemeinschaft notwendigen Laich- und Ausgleichswanderungen ermöglicht (...). Wie der Vertreter des Wasserbauamts in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erklärt hat, wäre dafür bei dem vorhandenen Gefälle von 2,5 m eine Gesamtlänge von ca. 70 m die wirtschaftlich und auch ökologisch günstigste Lösung. Nachdem insoweit kein dringender Regelungsbedarf bestand, brauchten die Details der Baumaßnahme nicht bereits in der Auflage festgelegt zu werden, sondern konnten der technischen Ausführungsplanung und der darauf beruhenden weiteren Abstimmung zwischen dem Kläger und der Fachbehörde vorbehalten bleiben (...).

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Die angefochtene Verpflichtung zur Errichtung eines Umgehungsgerinnes greift entgegen der Auffassung des Klägers nicht unzulässigerweise in sein auf § 15 WHG beruhendes Altrecht zum Betrieb einer Stau- und Triebwerksanlage ein, dessen Fortbestand im Bescheid vom (...) erneut (deklaratorisch) festgestellt worden ist.
- Versteht man die von der beantragten Bewilligung umfasste Gewässerbenutzung als eine zumindest **quantitative Erweiterung** der – mittels derselben Benutzungsanlagen ausgeübten – **altrechtlichen** Gestattung, so stellt sich wie in anderen Fällen einer wesentlichen Änderung bestandsgeschützter Anlagen die grundsätzliche Frage, ob zur Durchsetzung der mittlerweile geltenden schärferen Anforderungen in die zu erteilende **Änderungsgestattung** auch solche Nebenbestimmungen aufgenommen werden dürfen, die sich unmittelbar auf den altrechtlichen Nutzungsanteil beziehen. Eine solche Möglichkeit kommt nach allgemeinen anlagenrechtlichen Grundsätzen vor allem dann in Betracht, wenn die mit der Nutzungserweiterung verbundenen (wasserwirtschaftlichen) Auswirkungen von denen der bisherigen (altrechtlichen) Nutzung nicht zu trennen sind (...).
- Ob dementsprechend bei der vorliegenden Gemengelage von Rechten aus § 15 und § 8 WHG eine die Gewässerbenutzung insgesamt regelnde Auflage auf der Grundlage allein des § 4 WHG hätte erlassen werden dürfen, bedarf indes keiner endgültigen Entscheidung. Die hier streitige Auflage gilt nämlich, ebenso wie die weiteren Nebenbestimmungen des angegriffenen Bescheids, nach dem erklärten Willen der Behörde allein für die „neu zu bewilligenden Gewässerbenutzungen“

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Die angefochtene Auflage zur Herstellung eines Umgehungsgerinnes stellt auch keinen mittelbaren bzw. faktischen Eingriff in das bestandsgeschützte Altrecht dar, der sich möglicherweise an den enger gefassten Bestimmungen über nachträgliche Anforderungen (§ 15 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 5 Abs. 2 WHG) messen lassen müsste. (...)
- Auch dieser Fragenkreis bedarf jedoch keiner abschließenden Klärung, da im vorliegenden Fall selbst ein bloß mittelbarer Eingriff in das klägerische Altrecht von vornherein ausgeschlossen ist. Die auf den Bau des Umgehungsgerinnes gerichtete Auflage kann - anders als die mittlerweile bestandskräftige Restwasserauflage - selbst in faktischer Hinsicht die weitere Ausübung des Altrechts in keiner Weise beeinträchtigen. Die ordnungsgemäße Erfüllung der Auflage wirkt sich ersichtlich weder auf den Umfang der nach § 15 Abs. 1 WHG zulässigen Gewässerbenutzung noch auf den Fortbestand der zugehörigen Anlagen in irgendeiner Form aus. Die mit der Errichtung des Gerinnes verbundenen, vor allem finanziellen Belastungen besitzen auch nicht allein deshalb, weil der Adressat der Auflage zugleich Inhaber eines Altrechts ist, ein erhöhtes Gewicht. Die notwendigen Aufwendungen schmälern lediglich das allgemeine Vermögen des Verpflichteten unabhängig davon, ob sie am Ende aus Erträgen des Altrechts oder der neu bewilligten Gewässerbenutzung oder aus sonstigen Eigenmitteln bestritten werden.

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Ihre materielle Grundlage findet die angefochtene Auflage jedenfalls in dem in § 6 Abs. 1 WHG enthaltenen und auf weitere Optimierung des Gewässerschutzes gerichteten sog. Bewirtschaftungsermessen (...). Es erlaubt der Behörde, eine grundsätzlich gestattungsfähige Gewässerbenutzung aufgrund eigener wasserwirtschaftlicher Erwägungen von der Erfüllung zusätzlicher Bedingungen oder Auflagen im Sinne des § 4 WHG abhängig zu machen (...). Derartige Nebenbestimmungen müssen freilich nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein (...) Die insoweit geforderte angemessene Zweck-Mittel-Relation fehlt, wenn durch eine Auflage trotz hohen Kostenaufwands nur ein geringer Effekt für die Gewässerökologie oder für andere wasserwirtschaftliche Schutzgüter erzielt werden kann (....).
- Von einer solchen Unausgewogenheit der Maßnahme kann aber im vorliegenden Fall keine Rede sein. Der Vertreter des Wasserbauamts hat die Planungs- und Baukosten für das streitige Umgehungsgerinne in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof auf maximal 35.000 Euro geschätzt. Dieser Betrag, der von der Klägerseite nicht substantiiert in Frage gestellt worden ist, steht nicht außer Verhältnis zu dem mit der Maßnahme angestrebten Erfolg, die Durchgängigkeit des als ökologisch besonders hochwertig eingestuften Grasenseer Baches auf einer längeren Gewässerstrecke dauerhaft wiederherzustellen.

- Kein Gegenstand der hier vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsprüfung ist die Frage, ob die ihrem ökologischen Zweck angemessene Auflage auch für den Kläger als Bewilligungsempfänger insofern tragbar ist, als sie für ihn zu keinen erheblichen **Rentabilitätseinbußen** oder gar zur Unwirtschaftlichkeit des Unternehmens führt. Die Wasserrechtsbehörde muss ihre im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens getroffenen Entscheidungen nicht danach ausrichten, dass mit der beantragten Gewässerbenutzung in jedem Fall ein angemessener Gewinn erzielt werden kann (...). Sie braucht daher auch nicht näher zu ermitteln, wie sich eine vorgesehene Nebenbestimmung auf die der geplanten Gewässerbenutzung zugrunde liegende betriebswirtschaftliche Kalkulation während des Gestattungszeitraums auswirken wird. Dies ergibt sich nicht nur aus der rein wasserwirtschaftlichen Funktion des (Versagungs-) Ermessens in § 6 WHG, sondern auch aus der Systematik des Gesetzes, das lediglich bei nachträglichen Beschränkungen bestehender Nutzungsrechte eine Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange des betroffenen Unternehmers vorsieht (...).
- Selbst wenn es wie hier um keine erstmalige Gewässerbenutzung, sondern nur um den Weiterbetrieb einer bereits bestehenden Benutzungsanlage geht, begründet das Interesse des Betreibers an der Aufrechterhaltung der Rentabilität keine zwingende Zumutbarkeitsschranke für wasserwirtschaftlich erforderliche Nebenbestimmungen. Auch ein Antrag auf „Verlängerung“ der mit Fristablauf (§ 8 Abs. 5 WHG) unwirksam gewordenen Bewilligung zielt im Rechtssinne auf eine Neuerteilung der bisherigen Gestattung, wobei die Wasserrechtsbehörde in keiner Weise an ihre frühere Entscheidung gebunden ist, sondern auch eine völlige Neubewertung vornehmen kann.

- Aus dem Gedanken des anlagenbezogenen Bestandsschutzes (...) bzw. dem Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (...) ergibt sich hier ebenfalls kein prinzipieller Anspruch auf erneute Bewilligung (...), der durch eine wirtschaftlich nicht mehr tragbare Auflage beeinträchtigt sein könnte.
- Nach vorherrschender Auffassung soll allerdings die Tatsache, dass ein auf die weitere Gewässerbenutzung zwingend angewiesener Gewerbebetrieb bereits existiert, als Abwägungsgesichtspunkt im Rahmen der Ermessensentscheidung nach § 6 Abs. 1 WHG zu berücksichtigen sein (...). Ob diese allgemeine Beachtungspflicht zur Folge hat, dass im Falle einer unveränderten Sach- und Rechtslage die Wiedererteilung der Gestattung regelmäßig nicht abgelehnt (...) bzw. an keine bestandsgefährdenden Auflagen gebunden werden darf, kann hier offen bleiben. Seit der letzten dem Kläger erteilten Bewilligung im Jahre 1961 haben sich zweifellos neue wasserwirtschaftliche Erkenntnisse und wasserrechtliche Erfordernisse hinsichtlich der Durchgängigkeit von Fließgewässern ergeben (...), die eine geänderte Gesamtbewertung des Vorhabens rechtfertigen.

Die nächsten Phasen der Umsetzung der WRRL in Sachsen

- Auch im Übrigen können keine Ermessensfehler zu Lasten des Klägers festgestellt werden. Die Behörde hat sein Interesse an einer möglichst gewinnbringenden Gewässerbenutzung nach der Begründung des Bescheids vom 30. November 1999 in ihre Erwägungen miteinbezogen. Sie hat sich auf der Grundlage der damals erkennbaren Umstände mit den wirtschaftlichen Konsequenzen der angeordneten Nebenbestimmungen für die bestehende Triebwerksanlage auseinandergesetzt und diese gegenüber den betriebsbedingten ökologischen Schäden abgewogen. Dabei hat sie auch den hohen ökologischen Wert der Stromerzeugung durch Wasserkraft bedacht, der als ein allgemeiner Abwägungsbelang unter anderem in § 31 I 2 WHG zum Ausdruck kommt (...).
- Der Kläger kann auch keinen zur Annahme eines Ermessensfehlers führenden Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) geltend machen. Die Wasserrechtsbehörde hat, wie im Gerichtsverfahren mehrfach erläutert, gegenüber den Betreibern der weiteren Triebwerke am Grasenseer Bach ähnliche Auflagen zur Herstellung von Umgehungsgerinnen bzw. Fischaufstiegshilfen erlassen, soweit dafür im Rahmen anhängiger Verfahren zur Neuerteilung von wasserrechtlichen Gestattungen Anlass und Gelegenheit bestand. (...)
- Bestehen somit insgesamt keine rechtlichen Bedenken gegen die angefochtene Nebenbestimmung, so kann dahingestellt bleiben, ob eine isolierte Aufhebung dieser Auflage ungeachtet der vom Beklagten abgegebenen Erklärung, dass sie einen integralen Bestandteil der begünstigenden Bewilligungsentscheidung bilde, überhaupt in Betracht gekommen wäre.

- BayVGH, Urt.v. 28.6.2005, - 22 B 95.2188 – Voraussetzungen der Einschränkung eines wasserrechtlichen Altrechts
- Nachträgliche Anordnung gegenüber Inhaber einer Stau- und Triebwerksanlage, einen gewissen Restwasserabfluss zur Sicherung der Bewirtschaftungsziele der WRRL (hier: Hydromorphologie) sicherzustellen:
„Aus der W. dürfen nur bis zu 11,2 m³/sec Wasser abgeleitet werden und dies nur und in der Weise, dass im Mutterbett (Ausleitungsstrecke) immer 1,0 m³/sec Wasser abfließt (**Mindestabfluss** = Restwassermenge); d.h., dass erst ab einem Abfluss von 1,0 m³/sec Wasser abgeleitet werden darf und dann nur die den Abfluss von 1,0 m³/sec in der W. übersteigende Menge, höchstens aber 11,2 m³/sec (Maximalableitung)...
"Diese Verpflichtung (Vorkehrungen für den Mindestwasserabfluss) entfällt, wenn der Mindestabfluss in vollem Umfange über das Umgehungsgerinne (eine Fischaufstiegshilfe) abgegeben wird".

- Rechtmäßigkeit einer entschädigungslosen Maßnahme nach § 15 IV 3 i.V.m. § 5 II und Ia i.V.m. § 4 II Nr. 2a WHG bejaht
- [§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a WHG](#) sieht Maßnahmen vor, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des ökologischen Zustands eines oberirdischen Gewässers erforderlich sind. (...)
- Diese Vorschriften stellen, soweit Altrechte Eigentumsschutz nach [Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG](#) genießen, rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar(...), die sicherstellen, dass die Ausübung der Altrechte gemeinwohlverträglich geschieht (...). Greift der Gesetzgeber nämlich bei der Umgestaltung eines Rechtsgebiets in bisher bestehende Rechte ein, so liegt darin jeweils eine neue Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, deren Verfassungsmäßigkeit an [Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG](#) zu messen ist. Der Gesetzgeber darf dabei die nach altem Recht begründeten Rechte der Neuregelung angleichen, selbst wenn dabei die bisher mit dem Recht verbundenen Befugnisse eingeschränkt werden.

- Der Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte muss allerdings durch **Gründe des öffentlichen Interesses** unter Berücksichtigung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** gerechtfertigt sein. Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwer wiegen, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch die Bestandsgarantie des [Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG](#) gesichert wird (...). Die vorgenannten Vorschriften **genügen diesen Anforderungen**; sie sind durch ein gewichtiges öffentliches Interesse gerechtfertigt und lassen sich im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden.
- Die Festsetzung einer Restwassermenge kommt auch als Ausgleichsmaßnahme i.S. von [§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a WHG](#) in Betracht. Mit dem Begriff "Ausgleichsmaßnahme" ist hier keine Verengung auf eine bestimmte Art der Beseitigung der Beeinträchtigung beabsichtigt, sondern jede Art von Gegenmaßnahmen gemeint, Maßnahmen zur Verhütung der Beeinträchtigung inbegriffen.

- Mit dem auf der Rechtsfolgenseite verwendeten Begriff der "Maßnahme" wird auch die Festsetzung einer Restwassermenge erfasst. Die Festsetzung einer Restwassermenge dürfte zwar wegen ihrer unmittelbaren Auswirkung auf den Umfang der gestatteten Gewässerbenutzung eine Gestattungsinhaltsbestimmung darstellen (...).
- Der Begriff "Maßnahme" schließt jedoch auch derartige Gestattungsinhaltsbestimmungen ein. Der Begriff "Maßnahme" ist weit, wie auch [§ 35 Abs. 1 Satz 1 VwVfG](#) erkennen lässt. Er erfasst nicht nur Nebenbestimmungen im engeren Sinn, sondern auch Gestattungsinhaltsbestimmungen. Wie bei der Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen nicht nur Auflagen, sondern auch sog. "Benutzungsbedingungen" festgesetzt werden können ([§ 4 Abs. 1 Satz 1 WHG](#)), so gilt dies auch beim Erlass nachträglicher Anordnungen nach [§ 5 WHG](#)
- Die Tatsache, dass ein auf die weitere Gewässerbenutzung zwingend angewiesener Gewerbebetrieb bereits existiert, ist allerdings als Abwägungsgesichtspunkt im Rahmen der Ermessensentscheidung nach [§ 6 Abs. 1 WHG](#) zu berücksichtigen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Roman Götze, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Petersstraße 15, 04109 Leipzig – goetze@goetze.net