

WWW.GOETZE.NET

**Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm
aus juristischer Sicht
– Rechtsfolgen und Justitiabilität**

**Vortrag im Rahmen der
„Erfurter Gespräche zur WRRL“ am 29./30. Januar 2008**

Roman Götze

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Petersstraße 15, 04109 Leipzig



**„Wasser ist keine übliche Handelsware,
sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt
und entsprechend behandelt werden muss.“**

1. Erwägungsgrund WRRL

Vollzug der WRRL in allseitigem Konsens?

Akteure mit heterogenen Interessen

Wasseraffine Industrie

Schifffahrt

Kommunen

Umweltverbände

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

(...)

THESE: Es wird rechtliche Auseinandersetzungen geben!

Rechtsschutzkonstellationen (1)

Rechtsschutz

„gegen die Durchführung
der WRRL“



Rechtsschutz

„zur Durchführung
der WRRL“



§ 47 VwGO ?

Planungsebene

Bewirtschaftungsplan / Maßnahmenprogramm

Vollzugsebene (§§ 25 a ff., 33a ff. WHG)



Anfechtungsklage
Verpflichtungsklage
Feststellungsklage
Leistungsklage

- **Rechtsschutzkonstellationen (2)**
 - Rechtsschutz „*gegen die WRRL*“
 - **nachteilig Betroffene**
 - **unmittelbar gegen die Pläne (Bewirtschaftungsplan und/oder Maßnahmenprogramm)**
 - durch **Normenkontrolle** (§ 47 VwGO) oder
 - **Feststellungsklage** (§ 43 VwGO)
 - **Inzidentkontrolle im Rahmen individueller Rechtsbehelfe gegen Einzelfallentscheidung**
 - Rechtsschutz „*zur Durchsetzung der WRRL*“
 - **Umweltverbände, Dritte**
 - **gegen (vermeintlich) zu „laschen“ Vollzug**
 - **mit Normenkontrolle oder Verbandsklage**

- **Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm als Gegenstand der Normenkontrolle (§ 47 VwGO)**
 - **Statthaftigkeit?**
 - Gegen **Rechtsnormen** unterhalb des förmlichen Landesgesetzes (außer NRW, B, HH)
 - **Rechtsnatur** von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm unklar → nur in BW/SN/RhPf rudimentäre Regelung
 - **Materielle Betrachtung (bezogen auf Teilregelung)**
 - **Regelungscharakter**
 - » abstrakt-generelle Regelung mit Verbindlichkeitsanspruch?
 - **Außenrechtswirkung?**
 - » Abgrenzung von rein behördeninternen Akten
 - » (z.B. Bewirtschaftungsplan alten Typs (§ 36 b WHG a.F.) und wasserwirtschaftlicher Rahmenplan (§ 36 a.F))

Erfurter Gespräche zur WRRL

- **Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramme als planerische Steuerungsinstrumente des wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsermessens**
 - neue Planungsebene (**Planungs-Bewirtschaftungsermessens**)
 - Prägung des **Zulassungs-Bewirtschaftungsermessens**
 - Bewirtschaftungspläne:
 - „**dekriptiv**“, „**dokumentierend**“
 - „**Dokumentation des Prozesses**“
 - Maßnahmenprogramme:
 - „**handlungsbezogen**“, „**regelnd**“
 - „**Ergebnisprotokoll**“

Generelle „Verabschiedung“ des Bewirtschaftungsplans

aus dem Kreis potentiell normenkontrollfähiger Rechtsakte wäre voreilig!

- ➔ hat nicht ausschließlich dokumentierende, sondern durchaus auch **rechtsgestaltende bzw. zuordnende Festlegungen**, die - abhängig von der Art und Weise der Formulierung - eine ganz erhebliche Außenwirkung haben können

- **Bewirtschaftungsplan**

- Bewirtschaftungsplan legt als übergeordneter Plan für die gesamte Flussgebietseinheit letztlich abschließend die **Maßnahmen** und den **zeitlichen Rahmen** fest und konkretisiert auf diese Weise die abstrakten gesetzlichen Vorgaben zu den Umweltzielen.
- ist z.B. eine ganze Reihe von Inhalten zugewiesen, die den Vollzug des Wasserrechts ganz entscheidend prägen werden.
 - etwa die zuordnende Einstufung oberirdischer Gewässer als künstlich oder erheblich verändert i.S.d. § 25b II WHG (vgl. § 36b III Nr. 1 WHG) und
 - die gewährten Fristverlängerungen bzw.
 - Ausnahmen in Richtung milderer Umweltziele gemäß §§ 25 c/d, 32 f. WHG (§ 36 III Nr. 2-4 WHG).
- Festlegungen sind potenziell geeignet, *aus sich heraus* vollzugssteuernde Wirkungen für Einzelfallentscheidungen - etwa über eine **Erlaubnis**, **Bewilligung** oder Ausbauplanfeststellung – zu entfalten, weil diese Festlegungen über das Bewirtschaftungsermessen nach § 6 WHG und die jeweiligen Gemeinwohlklauseln in den Landeswassergesetzen eine **ganz konkrete determinierende Wirkungen** haben.
- dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich des so genannten **Verschlechterungsverbot**es, dessen konkreter rechtlicher Gehalt sich ebenfalls erst über die im Bewirtschaftungsplan beschriebenen und verbindlich fixierten Gewässermerkmale bzw. Gewässereinstufung erschließt.

- **Maßnahmeprogramm**
 - enthält „grundlegende Maßnahmen“ und – soweit erforderlich – „ergänzende Maßnahmen“
 - **Grundlegende Maßnahmen (§ 36 III WHG, Art. 11 III WRRL) sind z.B.**
 - Zulassungsvorbehalte zur Begrenzung von Einleitungen
 - Zulassungsvorbehalte und Begrenzungen für Wasserentnahmen
 - Begrenzungen der Aufstauung von Oberflächensüßwasser
 - Verbot direkter Schadstoffeinleitungen in das Grundwasser
 - Emissionsbegrenzungen
 - Bauvorhaben
 - Sanierungsvorhaben etc.
 - **Ergänzende Maßnahmen (§ 36 V WHG, Art. 11 V 3. Spiegelstrich WRRL)**
 - müssen ergriffen werden, wenn Monitoring ergibt, dass Bewirtschaftungsziele für den Wasserkörper nur mit grundlegenden Maßnahmen voraussichtlich nicht erreicht werden wird
 - sind z.B. Emissionsbegrenzungen, Verhaltenskodices für die gute fachliche Praxis, Bauvorhaben, Sanierungsvorhaben etc.

- **Steuerung des Vollzuges durch wasserwirtschaftliche Planungen (1)**
 - die „Verbindlichkeit“ und der Wirkungsmechanismus der Festlegungen in den neuen wasserwirtschaftlichen Plänen soll hier nur kurz für die **Eröffnungskontrolle der Gewässerbenutzung** - am Beispiel des SächsWG - veranschaulicht werden:
 - Gemäß § 6 WHG i.V.m. §§ 11 II-IV ist die Gestattung zu versagen, wenn von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des **Wohls der Allgemeinheit** (insbesondere Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung) zu erwarten ist, die nicht durch Auflagen oder andere Maßnahmen ausgeglichen werden kann (§ 6 I WHG).
 - § 11 III SächsWG sieht vor, dass eine Versagung auch dann erfolgt, wenn sich die Benutzung nicht an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25a-d WHG und 33a WHG ausrichtet und der (fristgerechten) Erreichung der Ziele entgegensteht oder den im jeweiligen Maßnahmenprogramm gestellten Anforderungen nicht entspricht.
 - Der Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“ ist somit in gewissen Grenzen zwar planungsoffen, wird jedoch – andererseits - ganz maßgebend durch die planerischen Vorgaben geprägt.

- **Steuerung des Vollzuges durch wasserwirtschaftliche Planungen (2)**
 - Die Weite des Spielraums des **Gestaltungs-Bewirtschaftungsermessens** bei der Einzelfallentscheidung wird durch die verbindlichen planerischen Vorgaben **erheblich eingeschränkt**.
 - Auf der Ebene der Einzelfallentscheidung kann nur noch den **Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls** Rechnung getragen werden. Die grundlegenden planerischen Fragen sind indes bereits auf der Ebene der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung **verbindlich für den Vollzug** „abgeschichtet“. Die Gestattungsbehörde wird somit nur noch einen wesentlich kleineren Spielraum im Rahmen des Gestaltungs-Bewirtschaftungsermessens zur Verfügung haben
 - Ähnlich erfolgt auch die Bindung der Planfeststellungsbehörde bei der wasserrechtlichen bzw. wasserstraßenrechtlichen **Planfeststellung** (vgl. §§ 31 I 3 WHG **strikte Bindung an Bewirtschaftungsziele**, 12 VII 3 WaStrG mit abweichender Formulierung)

- **„Blick über den Tellerrand“**
 - Paralleldiskussion bei anderen Fachplanungen (etwa: **Luftreinhalterecht**)
 - Rechtsnatur von **Luftreinhalteplänen** (§ 47 I, VI BImSchG) umstritten
 - Normenkontrolle wird für statthaft erachtet, da **Gemeinden** daran gebunden sind und **andere Planungsträger** sie zumindest zu berücksichtigen haben (vgl. nur *Sparwasser*, NVwZ 2006, 369 (375))
 - es sind bereits Normenkontrollanträge im Zusammenhang mit sog. „Umweltzonen“ anhängig (etwa BayVGH)
 - Steuerung von **Außenbereichsbauvorhaben** durch Raumordnung oder Flächennutzungsplanung (vgl. § 35 III 2, 3 BauGB)
 - Rechtsprechung hält Normenkontrolle sogar gegen **Flächennutzungspläne** gemäß § 47 I Nr. 1 VwGO neuerdings für statthaft, da Windkraftnutzung im Außenbereich über § 35 III 3 BauGB **regelmäßig durch Standortzuweisung im FNP verbindlich gesteuert wird** (BVerwG, NVwZ 2007, 1081)
 - Die Möglichkeit, von der regelmäßigen Bindung durch FNP-Darstellungen **abzuweichen**, steht nach Ansicht des BVerwG ebenso wenig entgegen wie der Umstand, dass, dass der Bürger **nicht unmittelbar gebunden** wird, sondern nur mediatisiert durch Zulassungsentscheidung!

- **Bewirtschaftungsplan/Maßnahmenprogramm als Gegenstand der Normenkontrolle (§ 47 VwGO)**
 - **Antragsbefugnis (§ 47 II VwGO)**
 - **Gemeinden** bei nachhaltiger und unangemessener Berücksichtigung ihrer Belange (§ 47 II 1 VwGO) oder als Behörde, soweit Vollzugsaufgaben bestehen (vgl. § 47 II 1 a.E. VwGO)
 - entsprechend auch bei kommunalen Zusammenschlüssen und **Wasser- und Bodenverbänden**
 - für **private** natürliche und juristische **Personen**:
 - im Hinblick auf Brückenvorschriften im Landesrecht (etwa § 11 III SächsWG) bei hinreichender Konkretetheit der Festlegung und
 - Betroffenheit in rechtlich geschützten Positionen (z.B. Eigentum) durchaus vertretbar (vgl. Paralleldiskussion im Raumordnungsrecht)

- **Rechtsschutz gegen Vollzugsakte („Inzidentkontrolle“ der Pläne)**
 - mit herkömmlichen Rechtsbehelfen „in den Griff“ zu bekommen
 - **Anfechtungswiderspruch-/Klage bei Kassationsbegehren**
 - **Verpflichtungswiderspruch-/Klage bei Leistungsbegehren**
 - **Subsidiär: Feststellungs- und allgemeine Leistungs(-Unterlassungsklage)**

- **Begründetheit**
 - Eingeschränkte gerichtliche Prüfdichte
 - Gestaltungsfreiheit der Verwaltung und Funktionsgrenzen der Rechtsprechung
 - Sachverhalt zutreffend ermittelt
 - zwingende Ermessensbindungen beachtet, insbesondere rechtliche Vorgaben (auch für Ausnahmeregeln)
 - Keine Ermessensfehler → Verhältnismäßigkeit
 - Strukturelles Problem für Kläger: keine eigentumsrechtliche Verfestigung eines Gewässerbenutzungsrechts (Nassauskiesungsentscheidung des BVerfG (BVerfGE 58, 300 ff.))

Erfurter Gespräche zur WRRL

- **Rechtsschutzziel „Durchführung der WRRL“**
 - **Initiativ- und Klagerechte** nach **§§ 10, 11 III USchadG**, vgl. insoweit **Art. 22a WHG** (bezogen auf konkrete Gewässerschäden) und ggf. aus Umweltrechtsbehelfgesetz (3. Stufe Aarhus-Konvention)
 - Hier: öffentlichkeitswirksames Betätigungsfeld für Umweltverbände
 - darüber hinaus: Klagen/Normenkontrollen **sonstiger Dritter** eher problematisch
 - wg. zweifelhafter individueller Berechtigung (**Klagebefugnis/Antragsbefugnis**);
 - skeptische Paralleldiskussion im Luftreinhalterecht, welches an sich sogar noch stärkeren Individualbezug aufweist als Wasserrecht
 - Denkbar: Anspruch auf Tätigwerden der Aufsichtsbehörden
 - Befassung der EG-Kommission?

- **Fazit**

- Rechtsschutz im Wirkungsfeld der WRRL ist grundsätzlich sowohl zur **Durchsetzung der Bewirtschaftungspostulate** als auch **gegen die Durchführung der Bewirtschaftungsvorgaben** möglich
- Einzelne Festlegungen in Maßnahmenprogrammen und ggf. sogar in Bewirtschaftungsplänen (**Planungsebene**) sind **prinzipiell normenkontrollfähig**, soweit sie hinreichend konkret sind, das Bewirtschaftungsermessen der Vollzugsbehörde determinieren und der Einzelne in seinen Rechten betroffen sein kann
- **Einzelfallentscheidungen (Vollzugsebene)** unterliegen verwaltungsgerichtlicher Kontrolle mit den herkömmlichen Rechtsbehelfen
- Die bestehenden **Entscheidungsspielräume** der Verwaltung auf der Ebene der Planung und Einzelfallentscheidung bewirken eine **eingeschränkte Justitiabilität**, so dass Rechtsbehelfe wohl praktisch nur selten erfolgreich sein werden.

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

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