Schink · Fellenberg

# GK-WHG

## Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Alexander Schink**
Rechtsanwalt

und

**Dr. Frank Fellenberg, LL.M.**
Rechtsanwalt

Bearbeitet von

Prof. Dr. Eike Albrecht · Dr. Juliane Albrecht · Kathrin Dingemann · Jan-Marcel Drossel · Dr. Till Elgeti · Dr. Frank Fellenberg, LL.M. · Max Häfner · Prof. Dr. Gerold Janssen · Dr. Bettina Keienburg · Dr. Peter Kersandt · Volker Kraft · Dr. Boas Kümper · Dr. Stefanie von Landwüst · Dr. Marcus Lau · Prof. Dr. Peter Nisipeanu · Dr. Thomas Ormond · Dr. Sibylle Pawlowski · Dr. Peter Queitsch · Dr. Moritz Reese · Dr. Gernot Schiller · Prof. Dr. Alexander Schink · Dr. Stefan Wiesendahl · Prof. Dr. Christian Zeissler · Dr. Gero Ziegenhorn

Leseprobe

Carl Heymanns Verlag 2021

## Autorenverzeichnis

**Prof. Dr. Eike Albrecht**
Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg, Cottbus

**Dr. Juliane Albrecht**
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

**Kathrin Dingemann**
Rechtsanwältin, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Berlin

**Jan-Marcel Drossel**
Richter am Verwaltungsgericht, Düsseldorf, z. Zt. abgeordnet an das Bundesverfassungsgericht

**Dr. Till Elgeti**
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte, Hamm

**Dr. Frank Fellenberg, LL.M. (Cambridge)**
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Berlin

**Max Häfner**
Richter, Verwaltungsgericht Sigmaringen

**Prof. Dr. Gerold Janssen**
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Honorarprofessor für Umwelt- und Planungsrecht an der Technischen Universität Dresden

**Dr. Bettina Keienburg**
Rechtsanwältin und Notarin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Kümmerlein Rechtsanwälte & Notare, Essen

**Dr. Peter Kersandt**
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, avr – Andrea Versteyl Rechtsanwälte, Berlin

**Volker Kraft**
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

**Dr. Boas Kümper**
Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Münster

**Dr. Stefanie von Landwüst**
Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht, WIGES Wasserbauliche Infrastrukturgesellschaft mbH, München

**Dr. Marcus Lau**
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Rechtsanwälte Füßer & Kollegen, Leipzig

**Prof. Dr. Peter Nisipeanu**
Rechtsanwalt, Schwerte

**Dr. Thomas Ormond**
Regierungspräsidium Darmstadt, Frankfurt am Main

**Dr. Sibylle Pawlowski**
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, Düsseldorf

**Dr. Peter Queitsch**
Städte- und Gemeindebund NRW / Geschäftsführer der Kommunal Agentur NRW, Düsseldorf

Carl Heymanns Verlag 2021

Leseprobe

**Dr. Moritz Reese**
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH-UFZ, Leipzig

**Dr. Gernot Schiller**
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Berlin

**Prof. Dr. Alexander Schink**
Rechtsanwalt, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Bonn

**Dr. Stefan Wiesendahl**
Rechtsanwalt, Kümmerlein Rechtsanwälte & Notare, Essen

**Prof. Dr. Christian Zeissler**
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Köln

**Dr. Gero Ziegenhorn**
Rechtsanwalt, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Berlin

Carl Heymanns Verlag 2021



Leseprobe

# Inhaltsverzeichnis


Vorwort der Herausgeber . . . . . V
Autorenverzeichnis . . . . . VII
Im Einzelnen haben bearbeitet . . . . . IX
Literaturverzeichnis . . . . . XVII
Abkürzungsverzeichnis . . . . . XXI

**Einleitung** . . . . . 1

**Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen** . . . . . 15
§ 1 Zweck . . . . . 15
§ 2 Anwendungsbereich . . . . . 22
§ 3 Begriffsbestimmungen . . . . . 31
§ 4 Gewässereigentum, Schranken des Grundeigentums . . . . . 59
§ 5 Allgemeine Sorgfaltspflichten . . . . . 72

**Kapitel 2 Bewirtschaftung von Gewässern** . . . . . 82

**Abschnitt 1 Gemeinsame Bestimmungen** . . . . . 82
§ 6 Allgemeine Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung . . . . . 82
§ 6a Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen . . . . . 99
§ 7 Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten . . . . . 105
§ 8 Erlaubnis, Bewilligung . . . . . 116
§ 9 Benutzungen . . . . . 134
§ 10 Inhalt der Erlaubnis und der Bewilligung . . . . . 157
§ 11 Erlaubnis-, Bewilligungsverfahren . . . . . 165
§ 12 Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung, Bewirtschaftungsermessen 181
§ 13 Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis und der Bewilligung . . . . . 209
§ 13a Versagung und Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis für bestimmte Gewässerbenutzungen; unabhängige Expertenkommission . . . . . 231
§ 13b Antragsunterlagen und Überwachung bei bestimmten Gewässerbenutzungen; Stoffregister . . 248
§ 14 Besondere Vorschriften für die Erteilung der Bewilligung . . . . . 255
§ 15 Gehobene Erlaubnis . . . . . 274
§ 16 Ausschluss privatrechtlicher Abwehransprüche . . . . . 281
§ 17 Zulassung vorzeitigen Beginns . . . . . 301
§ 18 Widerruf der Erlaubnis und der Bewilligung . . . . . 326
§ 19 Planfeststellungen und bergrechtliche Betriebspläne . . . . . 357
§ 20 Alte Rechte und alte Befugnisse . . . . . 367
§ 21 Anmeldung alter Rechte und alter Befugnisse . . . . . 388
§ 22 Ausgleich zwischen konkurrierenden Gewässerbenutzungen . . . . . 394
§ 23 Rechtsverordnungen zur Gewässerbewirtschaftung . . . . . 401
§ 24 Erleichterungen für EMAS-Standorte . . . . . 416

**Abschnitt 2 Bewirtschaftung oberirdischer Gewässer** . . . . . 423
§ 25 Gemeingebrauch . . . . . 423
§ 26 Eigentümer- und Anliegergebrauch . . . . . 441
§ 27 Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer . . . . . 452


Carl Heymanns Verlag 2021

Leseprobe

§ 28 Einstufung künstlicher und erheblich veränderter Gewässer . . . 482
§ 29 Fristen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele . . . 489
§ 30 Abweichende Bewirtschaftungsziele . . . 495
§ 31 Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen . . . 510
§ 32 Reinhaltung oberirdischer Gewässer . . . 524
§ 33 Mindestwasserführung . . . 533
§ 34 Durchgängigkeit oberirdischer Gewässer . . . 554
§ 35 Wasserkraftnutzung . . . 569
§ 36 Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern . . . 581
§ 37 Wasserabfluss . . . 594
§ 38 Gewässerrandstreifen . . . 609
§ 38a Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Hangneigung an Gewässern . . . 619
§ 39 Gewässerunterhaltung . . . 623
§ 40 Träger der Unterhaltungslast . . . 641
§ 41 Besondere Pflichten bei der Gewässerunterhaltung . . . 650
§ 42 Behördliche Entscheidungen zur Gewässerunterhaltung . . . 656

**Abschnitt 3 Bewirtschaftung von Küstengewässern** . . . 660
§ 43 Erlaubnisfreie Benutzungen von Küstengewässern . . . 660
§ 44 Bewirtschaftungsziele für Küstengewässer . . . 669
§ 45 Reinhaltung von Küstengewässern . . . 677

**Abschnitt 3a Bewirtschaftung von Meeresgewässern** . . . 683
§ 45a Bewirtschaftungsziele für Meeresgewässer . . . 688
§ 45b Zustand der Meeresgewässer . . . 694
§ 45c Anfangsbewertung . . . 700
§ 45d Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer . . . 706
§ 45e Festlegung von Zielen . . . 712
§ 45f Überwachungsprogramme . . . 717
§ 45g Fristverlängerungen; Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen . . . 721
§ 45h Maßnahmenprogramme . . . 728
§ 45i Beteiligung der Öffentlichkeit . . . 737
§ 45j Überprüfung und Aktualisierung . . . 742
§ 45k Koordinierung . . . 745
§ 45l Zuständigkeit im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels . . . 748

**Abschnitt 4 Bewirtschaftung des Grundwassers** . . . 752
§ 46 Erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers . . . 752
§ 47 Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser . . . 762
§ 48 Reinhaltung des Grundwassers . . . 777
§ 49 Erdaufschlüsse . . . 790

**Kapitel 3 Besondere wasserwirtschaftliche Bestimmungen** . . . 798

**Abschnitt 1 Öffentliche Wasserversorgung, Wasserschutzgebiete, Heilquellenschutz** . . . 798
§ 50 Öffentliche Wasserversorgung . . . 798
§ 51 Festsetzung von Wasserschutzgebieten . . . 818

Carl Heymanns Verlag 2021



Leseprobe

§ 52 Besondere Anforderungen in Wasserschutzgebieten . . . . . 852
§ 53 Heilquellenschutz . . . . . 879

**Abschnitt 2 Abwasserbeseitigung** . . . . . 893
§ 54 Begriffsbestimmungen für die Abwasserbeseitigung . . . . . 893
§ 55 Grundsätze der Abwasserbeseitigung . . . . . 908
§ 56 Pflicht zur Abwasserbeseitigung . . . . . 916
§ 57 Einleiten von Abwasser in Gewässer . . . . . 924
§ 58 Einleiten von Abwasser in öffentliche Abwasseranlagen . . . . . 934
§ 59 Einleiten von Abwasser in private Abwasseranlagen . . . . . 944
§ 60 Abwasseranlagen . . . . . 949
§ 61 Selbstüberwachung bei Abwassereinleitungen und Abwasseranlagen . . . . . 971

**Abschnitt 3 Umgang mit wassergefährdenden Stoffen** . . . . . 978
§ 62 Anforderungen an den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen . . . . . 978
§ 62a Nationales Aktionsprogramm zum Schutz von Gewässern vor Nitrateinträgen aus Anlagen . . . . . 995
§ 63 Eignungsfeststellung . . . . . 998

**Abschnitt 4 Gewässerschutzbeauftragte** . . . . . 1006
§ 64 Bestellung von Gewässerschutzbeauftragten . . . . . 1007
§ 65 Aufgaben von Gewässerschutzbeauftragten . . . . . 1035
§ 66 Weitere anwendbare Vorschriften . . . . . 1047

**Abschnitt 5 Gewässerausbau, Deich-, Damm- und Küstenschutzbauten** . . . . . 1063
§ 67 Grundsatz, Begriffsbestimmung . . . . . 1063
§ 68 Planfeststellung, Plangenehmigung . . . . . 1080
§ 69 Abschnittsweise Zulassung, vorzeitiger Beginn . . . . . 1143
§ 70 Anwendbare Vorschriften, Verfahren . . . . . 1157
§ 71 Enteignungsrechtliche Regelungen . . . . . 1169
§ 71a Vorzeitige Besitzeinweisung . . . . . 1193

**Abschnitt 6 Hochwasserschutz** . . . . . 1218
§ 72 Hochwasser . . . . . 1218
§ 73 Bewertung von Hochwasserrisiken, Risikogebiete . . . . . 1225
§ 74 Gefahrenkarten und Risikokarten . . . . . 1242
§ 75 Risikomanagementpläne . . . . . 1255
§ 76 Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern . . . . . 1272
§ 77 Rückhalteflächen, Bevorratung . . . . . 1288
§ 78 Bauliche Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete . . . . . 1297
§ 78a Sonstige Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete . . . . . 1327
§ 78b Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsbieten . . . . . 1341
§ 78c Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten und in weiteren Risikogebieten . . . . . 1349
§ 78d Hochwasserentstehungsgebiete . . . . . 1356
§ 79 Information und aktive Beteiligung . . . . . 1367
§ 80 Koordinierung . . . . . 1372
§ 81 Vermittlung durch die Bundesregierung . . . . . 1375

Carl Heymanns Verlag 2021

Leseprobe

**Abschnitt 7 Wasserwirtschaftliche Planung und Dokumentation** . . . . . 1378
§ 82 Maßnahmenprogramm . . . . . 1378
§ 83 Bewirtschaftungsplan . . . . . 1401
§ 84 Fristen für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne . . . . . 1419
§ 85 Aktive Beteiligung interessierter Stellen . . . . . 1422
§ 86 Veränderungssperre zur Sicherung von Planungen . . . . . 1424
§ 87 Wasserbuch . . . . . 1462
§ 88 Informationsbeschaffung und -übermittlung . . . . . 1469

**Abschnitt 8 Haftung für Gewässerveränderungen** . . . . . 1495
§ 89 Haftung für Änderungen der Wasserbeschaffenheit . . . . . 1495
§ 90 Sanierung von Gewässerschäden . . . . . 1529

**Abschnitt 9 Duldungs- und Gestattungsverpflichtungen** . . . . . 1551
§ 91 Gewässerkundliche Maßnahmen . . . . . 1554
§ 92 Veränderung oberirdischer Gewässer . . . . . 1571
§ 93 Durchleitung von Wasser und Abwasser . . . . . 1589
§ 94 Mitbenutzung von Anlagen . . . . . 1615
§ 95 Entschädigung für Duldungs- und Gestattungsverpflichtungen . . . . . 1632

**Kapitel 4 Entschädigung, Ausgleich, Vorkaufsrecht** . . . . . 1639
§ 96 Art und Umfang von Entschädigungspflichten . . . . . 1639
§ 97 Entschädigungspflichtige Person . . . . . 1655
§ 98 Entschädigungsverfahren . . . . . 1658
§ 99 Ausgleich . . . . . 1663
§ 99a Vorkaufsrecht . . . . . 1668

**Kapitel 5 Gewässeraufsicht** . . . . . 1680
§ 100 Aufgaben der Gewässeraufsicht . . . . . 1680
§ 101 Befugnisse der Gewässeraufsicht . . . . . 1696
§ 102 Gewässeraufsicht bei Anlagen und Einrichtungen der Verteidigung . . . . . 1709

**Kapitel 6 Bußgeld- und Überleitungsbestimmungen** . . . . . 1710
§ 103 Bußgeldvorschriften . . . . . 1710
§ 104 Überleitung bestehender Erlaubnisse und Bewilligungen . . . . . 1735
§ 104a Ausnahmen von der Erlaubnispflicht bei bestehenden Anlagen zur untertägigen Ablagerung von Lagerstättenwasser . . . . . 1738
§ 105 Überleitung bestehender sonstiger Zulassungen . . . . . 1746
§ 106 Überleitung bestehender Schutzgebietsfestsetzungen . . . . . 1752
§ 107 Übergangsbestimmung für industrielle Abwasserbehandlungsanlagen und Abwassereinleitungen aus Industrieanlagen . . . . . 1756

Anlage 1 Kriterien zur Bestimmung des Standes der Technik (zu § 3 Nr. 11) . . . . . 1761
Anlage 2 Flussgebietseinheiten in der Bundesrepublik Deutschland (zu § 7 Absatz 1 Satz 3) . . . . . 1762

**Stichwortverzeichnis** . . . . . 1763

Carl Heymanns Verlag 2021



Leseprobe

## Abschnitt 7 Wasserwirtschaftliche Planung und Dokumentation

### § 82 Maßnahmenprogramm

**(1) [1]Für jede Flussgebietseinheit ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 zu erreichen. [2]Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.**

**(2) In das Maßnahmenprogramm sind grundlegende und, soweit erforderlich, ergänzende Maßnahmen aufzunehmen; dabei ist eine in Bezug auf die Wassernutzung kosteneffiziente Kombination der Maßnahmen vorzusehen.**

**(3) Grundlegende Maßnahmen sind alle in Art. 11 Absatz 3 der Richtlinie 2000/60/EG bezeichneten Maßnahmen, die der Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 dienen oder zur Erreichung dieser Ziele beitragen.**

**(4) [1]Ergänzende Maßnahmen, insbesondere im Sinne von Art. 11 Absatz 4 in Verbindung mit Anhang VI Teil B der Richtlinie 2000/60/EG, werden zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 zu erreichen. [2]Ergänzende Maßnahmen können auch getroffen werden, um einen weitergehenden Schutz der Gewässer zu erreichen.**

**(5) Ergibt sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen, dass die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 nicht erreicht werden können, so sind die Ursachen hierfür zu untersuchen, die Zulassungen für Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen.**

**(6) [1]Grundlegende Maßnahmen nach Absatz 3 dürfen nicht zu einer zusätzlichen Verschmutzung der oberirdischen Gewässer, der Küstengewässer oder des Meeres führen, es sei denn, ihre Durchführung würde sich insgesamt günstiger auf die Umwelt auswirken. [2]Die zuständige Behörde kann im Rahmen der §§ 47 und 48 auch die in Art. 11 Absatz 3 Buchstabe j der Richtlinie 2000/60/EG genannten Einleitungen in das Grundwasser zulassen.**

**Literatur:**

*Durner*, Die Umsetzung des Hessischen Maßnahmenprogramms durch die Kommunen. Mitwirkungspflichten – Konnexitätsrelevanz – staatliche Anordnungsbefugnis, W+B 2017, 175 ff; *Durner*, SUP-pflichtige Fachpläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, EurUP 2018, 142 ff; *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1 ff; *Elgeti/Pellengahr*, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123; *Götze*, Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie – Rechtsfolgen und Justitiabilität der »Pläne 2009«, ZUR 2008, 393; *Hammerstein/Nutzhorn,* Rechtsschutz gegen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Wege der Normerlassklage, ZfW 2018, 125 ff.; *Stemplewski/Nafo/Lange/Krull/Palm/Wermter*, KA 2008, 265 ff; *Sommerhäuser/Stemplewski/Gerner/Pfeiffer*, GWA – Gewässerschutz, Wasser & Abwasser Band 236, S. 11/1 ff.

**Übersicht**

| | | Rdn. |
|---|---|---|
| **A.** | **Bedeutung der Vorschrift** | 1 |
| I. | Allgemeines | 1 |
| II. | Verhältnis zum Bewirtschaftungsplan | 4 |
| III. | aktuell geltende Maßnahmenprogramme | 6 |
| IV. | SUP-Pflicht | 9 |
| **B.** | **Entstehungsgeschichte** | 10 |
| **C.** | **Europa- und verfassungsrechtliche sowie landesrechtliche Bezüge** | 12 |
| **D.** | **Kommentierung** | 19 |
| I. | Aufstellung der Maßnahmenprogramme (Abs. 1) | 19 |
| 1. | Pflicht zur Aufstellung (Abs. 1 Satz 1) | 19 |
| 2. | Verhältnis zur Raumordnung (Abs. 1 Satz 2) | 23 |



Carl Heymanns Verlag 2021

Rdn.
a) Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung . . . . . 24
b) Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung . . . . . 26
II. vorzusehende Maßnahmen (Abs. 2) . . . . 28
1. Inhalt des Maßnahmenprogramms (Abs. 2 Satz 1 Hs. 1) . . . . . 28
2. Kosteneffiziente Kombination der Maßnahmen (Abs. 2 Satz 1 Hs. 2) . . 30
III. Grundlegende Maßnahmen (Abs. 3) . . . 35
1. Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften (Art. 11 Abs. 3 lit. a) WRRL). . . . . 37
2. Kostendeckungsprinzip (Art. 11 Abs. 3 lit. b) WRRL) . . . . . 40
3. Förderung effizienter und nachhaltiger Wassernutzung (Art. 11 Abs. 3 lit. c) WRRL) . . . . . 41
4. Trinkwassergewinnung (Art. 11 Abs. 3 lit. d) WRRL) . . . . . 42
5. Begrenzung der Entnahme von Oberflächensüßwasser, Grundwasser, der Aufstauung von Oberflächensüßwasser (Art. 11 Abs. 3 lit. e) WRRL) . . . . . 43
6. Begrenzungen künstlicher Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern (Art. 11 Abs. 3 lit. f) WRRL) . . . . . 44
7. Punktquellen (Art. 11 Abs. 3 lit. g) WRRL) . . . . . 45
8. Diffuse Quellen (Art. 11 Abs. 3 lit. h) WRRL). . . . . 46
9. Erforderlicher ökologischer Zustand und gutes ökologisches Potential (Art. 11 Abs. 3 lit. i) WRRL) . . . . . 47
10. Verbot direkter Schadstoffeinleitung in das Grundwasser (Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL) . . . . . 48
11. Prioritäre Stoffe (Art. 11 Abs. 3 lit. k) WRRL). . . . . 49
12. Schadstoffe aus technischen Anlagen und Folgen unerwarteter Verschmutzung (Art. 11 Abs. 3 lit. l) WRRL) . . . . . 50
IV. Ergänzende Maßnahmen (Abs. 4) . . . . . 51
1. Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 4 WRRL (Abs. 4 Satz 1 Hs. 1). . . . . 52
2. Erforderlichkeitsklausel (Abs. 4 Satz 1 Hs. 2) . . . . . 55
3. Weitergehender Schutz (Abs. 4 Satz 2) . . . . . 57
V. Fortschreibung Maßnahmenprogramme (Abs. 5) . . . . . 59
1. Kenntnis über Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele (Abs. 5 Hs. 1). . . . . 60
2. Rechtsfolgen bei Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele (Abs. 5 Hs. 2). . . . . 61
VI. »Verschlechterungsverbot« (Abs. 6). . . . . 62
1. Vermeidung zusätzlicher Verschmutzung (Abs. 6 Satz 1 Hs. 1) . . . . . 62
2. Ausnahme durch günstigere Gesamtauswirkung (Abs. 6 Satz 1 Hs. 2) . . . . . 63
3. Grundwassereinleitung (Abs. 6 Satz 2) . . . . . 64
**E. Verhältnis zu anderen Vorschriften** . . . . 65
**F. Rechtsschutz** . . . . . 66
I. Rechtsnatur von Maßnahmenprogrammen. . . . . 66
II. Rechtsschutz im Einzelnen . . . . . 68
1. Rechtsschutz nach dem UmwRG . . . 68
2. Rechtsschutz gegen die Entscheidung einer Wasserbehörde . . . . . 69
3. Rechtsschutz gegen das Maßnahmenprogramm selbst . . . . . 70

## A. Bedeutung der Vorschrift

### I. Allgemeines

Der 7. Abschnitt »Wasserwirtschaftliche Planung und Dokumentation« wird durch § 82 eingeleitet. Die Vorschrift regelt das Maßnahmenprogramm als eines der wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente der WRRL. In der Form des damaligen § 36 a.F. hat das Maßnahmenprogramm durch das 7. WHG-Änderungsgesetz vom 18.06.2002[1] Eingang in das Gesetz bekommen. Das Maßnahmenprogramm steht systematisch vor dem, ebenfalls durch die WRRL eingeführten Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG). Das Maßnahmenprogramm erwächst aber aus dem Bewirtschaftungsplan. Diese Instrumente lösten die wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente des WHG vor 2002, namentlich wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Bewirtschaftungspläne, ab. **1**

1 BGBl. I 2002 S. 1914; hierzu auch: *Kotulla,* Das Wasserhaushaltsgesetz und dessen 7. Änderungsgesetz, NVwZ 2002, 1409 ff.



Carl Heymanns Verlag 2021

2 Gem. der WRRL besteht eine **Pflicht zur flächenhaften Planung.** Das Maßnahmenprogramm wird dabei auf Landesebene durch die zuständigen Landesbehörden erstellt, teilweise ist auch eine Beteiligung der Legislative vorgesehen (z.B. in § 86 Satz 1 LWG NW – Anhörung des zuständigen Ausschusses des Landtages). Es ist das »Bindeglied« zwischen den abstrakt geregelten Bewirtschaftungszielen nach §§ 27 bis 31, 44, 47 bzw. den in Bewirtschaftungsplänen »heruntergebrochenen« Bewirtschaftungszielen auf der einen Seite und den Einzelfallentscheidungen der zuständigen Wasserrechtsbehörden auf der anderen Seite.[2] Die Maßnahmenprogramme stellen damit das zentrale Mittel zur Erreichung der materiellen Umweltziele der WRRL dar. Sie sind das Herzstück der wasserwirtschaftlichen Planung. Die Bedeutung ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Nach zögerlichen Anfängen[3] werden nun die Maßnahmenprogramme als Gründe für wasserwirtschaftliche Entscheidungen im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens herangezogen.[4] Es ist zu erwarten, dass die Bedeutung der Maßnahmenprogramme in Zukunft weiter steigen wird. So hat zwar das BVerwG durch das Urteil zur Weservertiefung festgestellt, dass Verschlechterungen des Wasserkörpers bzw. Ausnahmen nach § 31 Abs. 2 zwingend erst nachträglich in einen Bewirtschaftungsplan aufzunehmen sind, da vorher weder das »ob« eines Ausbaus noch der konkrete Umfang der Gewässerbenutzung feststeht.[5] Aufgrund der parallel verlaufenden Aufstellungsprozesse (Rdn. 19 ff.) muss dasselbe daher auch für das Maßnahmenprogramm und für eine mögliche Hinweispflicht innerhalb des Bewirtschaftungsplans oder eines Maßnahmenprogramms gelten. In seiner Entscheidung zur Elbvertiefung weist das BVerwG inzwischen auf die Fortschreibungspflicht der Behörden für die Maßnahmenprogramme hin.[6] Auch wenn es eine Pflicht zur flächenhaften Planung nach der WRRL gibt, ist damit noch kein umfassender Planungsvorbehalt (ähnlich der gemeindlichen Bauleitplanung) geschaffen. Wasserwirtschaftliche Vorhaben können auch umgesetzt werden, wenn sie nicht Gegenstand eines Bewirtschaftungsplanes oder eines Maßnahmenprogramms sind.[7]

3 Abs. 1 beinhaltet neben der Verpflichtung zum Aufstellen eines Maßnahmenprogramms für jede Flussgebietseinheit (Satz 1) die Raumordnungsklausel, die aus § 36 Abs. 1 Satz 2 a.F. übernommen wurde. In Abs. 2 sind die beiden Grundkategorien der in die Programme aufzunehmenden Maßnahmen – grundlegende und ergänzende Maßnahmen – benannt, welche durch die Abs. 3 und 4 weiter konkretisiert werden. Durch Abs. 5 werden Untersuchungs- und Überprüfungspflichten begründet. Abs. 6 stellt deklaratorisch klar, dass grundlegende Maßnahmen zu keiner zusätzlichen Verschmutzung führen dürfen.

### II. Verhältnis zum Bewirtschaftungsplan

4 Sowohl das Maßnahmenprogramm als auch der Bewirtschaftungsplan sind **eigenständige planungsrechtliche Instrumente,** die nebeneinanderstehen. Während den Bewirtschaftungsplänen lediglich dokumentarischer Charakter zukommen soll, sollen die Maßnahmenprogramme die Grundlage für den Vollzug der flussgebietsbezogenen (staatlichen) Gewässerbewirtschaftung bilden.[8] Der Bewirtschaftungsplan enthält gem. § 83 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 13 Abs. 4 und Anhang

2 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 3; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 9; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 12.

3 Erstmals lediglich genannt in der deutschen Rechtsprechung durch das VG Regensburg, Beschl. v. 19.10.2009 – 8 K 09.1322, BeckRS 2010, 47403; eine inhaltliche Auseinandersetzung hat das Gericht jedoch nicht vorgenommen.

4 Beispielhaft: NdsOVG, Urt. v. 20.11.2014 – 13 LC 140/13, NVwZ-RR 2015, 413; OVG NW, Beschl. v. 30.09.2015 – 20 A 2660/12, BeckRS 2015, 56096; OVG NW, Beschl. v. 15.05.2017 – 20 A 153/16, BeckRS 2017, 112397.

5 BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1.15, BeckRS 2016, 52472 Rn. 166.

6 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 594.

7 Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1.15, BeckRS 2016, 52472 Rn. 166 mit dem Hinweis, dass eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot nicht vor der Zulassung in den Bewirtschaftungsplan aufgenommen werden muss.

8 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 3.



Carl Heymanns Verlag 2021

VII WRRL eine Zusammenfassung des jeweiligen Maßnahmenprogramms. Demgegenüber bildet das Maßnahmenprogramm das »Bindeglied« zwischen den »heruntergebrochenen« Bewirtschaftungszielen und der Einzelfallentscheidung der zuständigen Behörde.[9]

In der Praxis werden das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan daher in annähernd parallel verlaufenden Prozessen aufgestellt.[10] Der Gegenauffassung, wonach das Maßnahmenprogramm dem Bewirtschaftungsplan inhaltlich oder zeitlich vorangestellt werden soll, ist daher nicht zu folgen.[11] 5

### III. aktuell geltende Maßnahmenprogramme

Für die folgenden Flussgebietseinheiten in Deutschland existieren momentan die aufgezählten Maßnahmenprogramme[12]: 6

- Donau[13]: Maßnahmenprogramm für den bayrischen Anteil der Flussgebietseinheit Donau (www.lfu.bayern.de/)
- Rhein: Maßnahmenprogramm, enthalten in dem International koordiniertem Bewirtschaftungsplan 2015 für die internationale Flussgebietseinheit Rhein von Dezember 2015 (www.iksr.org/)
- Maas: Maßnahmenprogramm enthalten in dem Übergeordnetem Teil des Bewirtschaftungsplans der internationalen Flussgebietseinheit der Maas. 2. Zyklus der Wasserrahmenrichtlinie (www.meuse-maas.be/)
- Ems: Maßnahmenprogramm nach Artikel 11 der EG-WRRL bzw. § 82 WHG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Ems. Bewirtschaftungszeitraum 2015–2021 (www.ems-eems.de/)
- Weser: Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser gem. § 82 WHG (www.fgg-weser.de/)
- Elbe: Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG bzw. Artikel 11 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2016 bis 2021 (www.fgg-elbe.de/)
- Eider: Maßnahmenprogramm (gem. Art. 11 EG-WRRL bzw. § 82 WHG) FGE Eider, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016–2021 (www.fgg-elbe.de/)
- Oder: Aktualisiertes Maßnahmenprogramm (gem. § 82 WHG bzw. Art. 11 WRRL) für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Oder, Bewirtschaftungszeitraum 2016 bis 2021. (www.wasserblick.net/)
- Schlei/Trave: Maßnahmenprogramm (gem. Art. 11 EG-WRRL bzw. § 82 WHG) FGE Schlei/Trave, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016 – 2021 (www.schleswig-holstein.de/)
- Warnow/Peene: Aktualisierung des Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG bzw. Artikel 11 der Richtlinie 2000/60/EG für die Flussgebietseinheit Warnow/Peene für den Zeitraum von 2016 bis 2021 (www.wrrl-mv.de/)

Dabei gelten übergreifende Darstellungen nach den Flussgebietseinheiten, aber es gibt auch bundeslandspezifische Maßnahmenprogramme (s. Rdn. 16). 7

Neben den allgemeinen Maßnahmenprogrammen gibt es inzwischen auch **detaillierte Maßnahmenprogramme.** Die Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Weser hat bspw. ein »Detailliertes 8

9 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 9; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 12.

10 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 12.

11 *Breuer*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 604 ff.

12 Jeweils zuletzt aufgerufen am 31.03.2019.

13 Das Maßnahmenprogramm für den Baden-Württembergischen Anteil soll laut dem Bewirtschaftungsplan Donau Aktualisierung 2015 (Baden-Württemberg) auf der Internetseite www.wrrl.baden-wuerttemberg.de abrufbar bereitstehen. Auf der Internetseite findet sich jedoch kein Maßnahmenprogramm (Abruf 25.04.2020).



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser bzgl. der Salzbelastung« aufgestellt.[14] Was jedoch jeweils das »geltende« Maßnahmenprogramm ist, ist auch für den Juristen nicht immer sofort erkennbar. So findet er z.B. als Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Weser ein »Maßnahmenprogramm 2015-2021 für die Flussgebietseinheit Weser gemäß § 82 WHG«[15] der betroffenen sieben Bundesländer, aber auch ein »Maßnahmenprogramm 2016-2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas«[16] für NRW. Dabei werden auch z.T. unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.[17] Das »Detaillierte Maßnahmenprogramm 2015-2021 für die Flussgebietseinheit Weser bzgl. der Salzbelastung gemäß § 82 WHG« findet sich allerdings sowohl auf den Internetseiten der FGG Weser als auch über einen Verweis auf den Internetseiten der Wasserwirtschaftsverwaltung in Hessen.

### IV. SUP-Pflicht

**9** Durch die Novellierung des WHG im Jahr 2010 wurde die Regelung des § 36 Abs. 7 a.F. bzgl. der Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) aufgehoben. Gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.4 UVPG (vorher § 14b i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.4. UVPG a.F.) ist die Aufstellung von einem Maßnahmenprogramm einer obligatorischen SUP-Pflicht unterstellt. Zum Rechtsschutz bzgl. der Strategischen Umweltprüfung vgl. Rdn. 68. Was genau einer SUP-Pflicht unterliegt und ob die Beteiligung auf Landes- oder FGG-Ebene erforderlich ist, ist dabei nicht eindeutig. Sowohl für das »Maßnahmenprogramm 2016-2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas« findet sich eine strategische Umweltprüfung wie auch für das Maßnahmenprogramm aller sieben Bundesländer. Je nach Konkretisierungsgrad der Strategischen Umweltprüfung können die Ergebnisse in späteren Genehmigungsverfahren genutzt werden (Abschichtung).[18] Die SUP-Pflicht führt auch zur **Öffentlichkeitsbeteiligung** bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme. Anders als bei den Bewirtschaftungsplänen (s. § 83 Rdn. 4, 45) ist keine gesonderte Normierung des Verfahrens erforderlich. Das Verfahren ergibt sich aus den §§ 35 ff. UVPG. Ob allerdings angesichts des Umfangs der zur Verfügung gestellten Informationen wirklich die aktive Beteiligung interessierter Stellen (§ 85) erfolgen kann, ist fraglich.[19] Das in der Bundesrepublik Deutschland jedoch sehr ausgeprägte Verbändewesen als Interessengruppenvertreter kommt hier zu seiner Daseinsberechtigung. In der Praxis sind allerdings hauptamtliche Verbandsvertreter zur Formulierung relevanter Eingaben zu Einzelproblemen meist auf konkrete Angaben der Verbandsmitglieder angewiesen. Die notwendige Begleitung solcher Verfahren stellen sie jedoch (zumeist) sicher.

## B. Entstehungsgeschichte

**10** Durch das 7. WHG-Änderungsgesetz vom 18.06.2002 hatte das WHG einige Neuerungen erfahren. Die bisherigen Planungsinstrumente wurden durch das Maßnahmenprogramm (damals § 36)

14 *Flussgebietsgemeinschaft Weser u.a.*, Detailliertes Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser bzgl. der Salzbelastung gem. § 82 WHG in Ergänzung zum Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser gem. § 82 WHG.

15 Siehe www.fgg-weser.de/component/jdownloads/send/8-eg-wrrl/331-bwp2015-weser-final-textteil-160318 (zuletzt aufgerufen am 25.04.2020).

16 Siehe www.flussgebiete.nrw.de/system/files/atoms/files/bwp-nrw_2016-2021_massnahmenprogramm_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.04.2020).

17 Das Maßnahmenprogramm der FGG Weser enthält z.B. nur einen Hinweis auf die sog. Mikroschadstoffe *(»Dies* (= Reduzierung*) trifft ebenfalls auf viele nicht geregelte Mikroschadstoffe wie z. B. Arzneimittel zu.«*, S. 16). Das Maßnahmenprogramm für NRW erwähnt hingegen neun Mal die Mikroschadstoffe und zwei Mal die Spurenstoffe. Es zielt konsequent auf deren Minderung mit Hilfe einer sog. 4. Reinigungsstufe *(»Mit diesem Vorgehen wird die mit dem Programm Reine Ruhr 2009 begonnene Strategie der Landesregierung zur Minderung des Eintrags von Spurenstoffen konsequent fortgesetzt.«*, S. 2–18).

18 Vgl. zum Abschichten der Umweltprüfungen z.B. die Ausführungen des BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5.14, BVerwGE 154, 73 Rn. 25 bei der Trassenfindung (»Uckermarkleitung«).

19 Skeptisch *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 83 Rn. 47.



Carl Heymanns Verlag 2021

und den Bewirtschaftungsplan (damals § 36b, nun § 83) abgelöst. Durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009[20] wurde das WHG umstrukturiert. Zu den Änderungen vgl. Einführung Rdn. 3 ff.

§ 82 stimmt weitestgehend überein mit dem § 36 Abs. 1–6 WHG a.F. vor dem 7. WHG-Änderungsgesetzes, der bisher nur eine entsprechende Verpflichtung zur Aufstellung durch Landesrecht beinhaltete. **11**

## C. Europa- und verfassungsrechtliche sowie landesrechtliche Bezüge

Europäische Grundlage für das wasserrechtliche Planungsinstrument des Maßnahmenprogramms ist Art. 11 WRRL. **12**

Das Wasserhaushaltsrecht unterfällt der **konkurrierenden Gesetzgebung,** Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG. Da der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, steht den Ländern nur noch die Möglichkeit zu, von der Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG abzuweichen. Da § 82 keine stoff- oder anlagenbezogene Regelung im verfassungsrechtlichen Sinn ist, besteht grundsätzlich ein Abweichungsrecht. Dieses wird jedoch durch die verbindlichen europäischen Vorgaben insoweit eingeschränkt, als dass von den verbindlichen Anforderungen nicht abgewichen werden kann und diese auch auf der Ebene der Länder weiterhin zu beachten und umzusetzen sind. **13**

Als einziges Bundesland hat bisher Niedersachsen ausdrücklich von der Abweichungsmöglichkeit gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG Gebrauch gemacht und eine bzgl. Abs. 5 abweichende Regelung geschaffen. Gem. § 117 Abs. 2 NWG kann abweichend von § 82 Abs. 5 (WHG) festgestellt werden, dass, wenn die Ursachen für das Nichterreichen der Bewirtschaftungsziele auf Umständen natürlicher Art oder höherer Gewalt, die außergewöhnlich sind oder nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, die Zusatzmaßnahmen in der Praxis nicht durchführbar sind; § 31 Abs. 1 WHG bleibt unberührt. Die Nichtdurchführbarkeit ist aktenkundig zu machen. **14**

Trotz der Vollregelung des Bundes bleiben die Länder für die Aufstellung und Fortschreibung des Maßnahmenprogramms (und des Bewirtschaftungsplans) zuständig.[21] Zudem können die Länder auch Ergänzungen über verfahrensrechtliche Einzelheiten treffen bzw. das Maßnahmenprogramm für verbindlich erklären, da der Bundesgesetzgeber keine Regelung getroffen hat. **15**

Durch die folgenden Normen haben die Länder Regelungen für die Maßnahmenprogramme und die möglichen normativen Ergänzungen zu diesem Gesetz getroffen: **16**
- Baden-Württemberg: §§ 66 ff. WG Bad.-Württ.,
- Bayern: Art. 51 BayWG,
- Berlin: §§ 2c ff. BWG,
- Brandenburg: § 24 BbgWG,
- Bremen: § 93 BremWG,
- Hamburg: § 27b HWaG,
- Hessen: § 54 HessWG,
- Mecklenburg-Vorpommern: § 130a LWaG Meckl.-Vorp.,
- Niedersachsen: § 117 NWG,
- Nordrhein-Westfalen: §§ 86 ff. LWG NW,
- Rheinland-Pfalz: § 85 LWG Rh.-Pf.,
- Saarland: § 40 SWG,
- Sachsen: § 87 SächsWG,
- Sachsen-Anhalt: § 102 WG LSA,
- Schleswig-Holstein: § 131 LWG SH,
- Thüringen: § 32 ThürWG.

20 BGBl. I 2009 S. 2585 ff.
21 Dazu *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 22.


Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

17 Dabei betreffen die Ergänzungen im Wesentlichen die **Mitwirkungsrechte des Parlaments.** Vereinzelt wird jedoch auch durch die Landesgesetze die Verbindlichkeit des Maßnahmenprogramms angeordnet.[22] Bspw. hat Nordrhein-Westfalen eine verbindliche Regelung in § 88 Abs. 2 LWG NW erlassen. § 88 Abs. 2 LWG NW lautet:

> *»Maßnahmen, die Risikomanagementpläne und Maßnahmenprogramme nach den §§ 75, 82 des Wasserhaushaltsgesetzes festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Behörden nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen und Programmen nach Satz 1 planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die öffentlichen Planungsträger diese bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Im Übrigen sind die nordrhein-westfälischen Anteile der Risikomanagementpläne, Maßnahmenprogramme und der Bewirtschaftungspläne für alle behördlichen Entscheidungen verbindlich.«*

18 Die Regelung beinhaltet eine weitreichende Bindungswirkung. Nach Satz 3 wird eine **Verbindlichkeit** des Maßnahmenprogramms für alle Behörden vorgesehen. Nach dem Wortlaut müssen dabei nicht nur die nordrhein-westfälischen Programme und Pläne umgesetzt werden, sondern alle – und damit auch die der benachbarten Bundesländer. Eine solche Bindungswirkung der Verwaltung betont auch das BVerwG – unabhängig von der landesrechtlichen Normierung. Es spricht dabei den Behörden keine Prüfungsberechtigung bezüglich der Eignung der Maßnahmen zur Zielerreichung zu (keine »Normverwerfungskompetenz«).[23]

## D. Kommentierung

### I. Aufstellung der Maßnahmenprogramme (Abs. 1)

#### 1. Pflicht zur Aufstellung (Abs. 1 Satz 1)

19 Abs. 1 beinhaltet die Verpflichtung für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm zu erstellen. Eine Flussgebietseinheit ist gem. § 3 Nr. 15 ein als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten, dem ihnen zugeordneten Grundwasser und den ihnen zugeordneten Küstengewässern i.S.d. § 7 Abs. 5 Satz 2 besteht (näher dazu § 3 Rdn. 73).

20 Ziel der Aufstellung des Maßnahmenprogramms ist die Erreichung der Bewirtschaftungsziele gemäß den §§ 27 bis 31, 44 und 47. Diese umfassen insbesondere ein Verschlechterungsverbot[24] (s. auch § 27 Rdn. 42 ff.) und ein Verbesserungsgebot für oberirdische Gewässer (näher dazu § 27 Rdn. 66 ff.). § 82 Abs. 1 greift damit überwiegend die Vorgaben und Inhalte des Art. 11 WRRL auf.

21 Verpflichtet zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme sind die Bundesländer. Die Flussgebietseinheiten gehen jedoch über die Grenzen der Bundesländer und zumeist auch über die nationalen Grenzen hinaus. Dem Wortlaut der Vorschrift und des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 WRRL nach ist für die Flussgebietseinheit nur ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, welches für die weiteren Entscheidungen wesentlich sein soll. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms wird aber durch den räumlichen Anwendungsbereich des Gesetzes und der Wassergesetze der Länder beschränkt, so dass sich die Verpflichtung zur Aufstellung für die Bundesländer nur auf den eigenen territorialen Teil der Flussgebietseinheit beziehen kann.[25] In den Wassergesetzen der Länder ist daher das eigene länderspezifische Maßnahmenprogramm als verbindlich vorgegeben (z.B. § 88 Abs. 2 Satz 3 LWG NW).

---

22 *Durner*, Die Umsetzung des Hessischen Maßnahmenprogramms durch die Kommunen. Mitwirkungspflichten – Konnexitätsrelevanz – staatliche Anordnungsbefugnis, W+B 2017, 175 ff. zur Behördenverbindlichkeit am Beispiel des Hessischen Maßnahmenprogramms und insb. zu einer möglichen Finanzierungsverantwortung des Landes i.R.d. Konnexitätsprinzips (auf Grund hessischen Verfassungsrechts).

23 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 586.

24 Siehe dazu auch: *Elgeti/Hilkenbach*, Das Verschlechterungsverbot – eine Standortbestimmung, ZfW 2017, 58 ff.

25 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 17.



Carl Heymanns Verlag 2021

Die einzelnen Maßnahmenprogramme werden durch die zuständigen Behörden innerhalb der Bundesländer erstellt. Dies ergibt mindestens eine **unterschiedliche Schwerpunktsetzung** bei der Aufstellung mit Betonung und Darstellung der notwendigen Maßnahmen. Diese können dabei nicht ausschließlich mit den unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten in den Bundesländern erklärt werden.[26] Darüber hinaus wäre es aber auch möglich, dass die Maßnahmenprogramme einzelner Länder – bezogen auf dieselbe Flussgebietseinheit – inhaltlich nicht übereinstimmen oder sogar widersprechende Maßnahmen (z.B. bezüglich einer Vertiefung eines Gewässers zur Verbesserung der Schiffbarkeit einerseits bzw. eine Renaturierung von begradigten Abschnitten) vorsehen. Um diesem Problem von vornherein entgegenzutreten, hat der Gesetzgeber bei Umsetzung des Art. 3 WRRL in § 7 Abs. 2 ein Koordinierungsgebot normativ verankert, welches vereinzelt auch Berücksichtigung in den Wassergesetzen der Länder gefunden hat (s. auch § 7 Rdn. 18).[27] Für den Fall, dass das Koordinierungsgebot zwischen den Bundesländern nicht oder nicht vollständig beachtet wurde und die Quellen für eine Belastung außerhalb der jeweiligen länderspezifischen Bewirtschaftungseinheit, können Maßnahmen wirkungslos oder unverhältnismäßig sein. Welche Rechtsfolgen aus einem Verstoß resultieren, lassen sich weder dem § 7 noch den sonstigen Regelungen des Gesetzes entnehmen.[28] 22

### 2. Verhältnis zur Raumordnung (Abs. 1 Satz 2)

Entsprechend § 82 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 müssen die Ziele der Raumordnung beachtet und gem. § 82 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 die Grundsätze sowie die sonstigen Erfordernisse berücksichtigt werden. Diese Pflichten sind bereits durch § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG verbindlich vorgegeben, so dass es sich hierbei nur noch um eine deklaratorische Klarstellung handelt.[29] 23

#### a) Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung

Gemäß der Definition des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. 24

Für die Ziele der Raumordnung besteht durch den verbindlichen Charakter und der abschließenden Abwägung eine **Beachtenspflicht**.[30] Die festgelegten Ziele der Raumordnung sind daher bei der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen verbindlich. Ein Abweichen von diesen Festsetzungen ist nicht möglich. Für den Fall, dass die Ziele der Raumordnung dem Erreichen der Bewirtschaftungsziele entgegenstehen, könnte eine Abweichung im Wege des Zielabweichungsverfahrens gem. § 6 Abs. 2 ROG erreicht werden.[31] Im Rahmen der Raumordnung können somit Ziele festgelegt werden, welche bestimmte sich anbietende Maßnahmen im Maßnahmenprogramm verhindern oder aber fördern. Nordrhein-Westfalen hat im Rahmen des Landesentwicklungsplans bspw. das Ziel »Sicherung von Trinkwasservorkommen« festgelegt. So sind *»Grundwasservorkommen und Oberflächengewässer, die für die öffentliche Wasserversorgung genutzt werden oder für eine künftige* 25

26 Das Maßnahmenprogramm der FGG Weser enthält z.B. nur einen Hinweis auf die sog. Mikroschadstoffe (»Dies (= Reduzierung) trifft ebenfalls auf viele nicht geregelte Mikroschadstoffe wie z.B. Arzneimittel zu.«, S. 16). Das Maßnahmenprogramm für NRW erwähnt hingegen neun Mal die Mikroschadstoffe und zwei Mal die Spurenstoffe. Es zielt konsequent auf deren Minderung mit Hilfe einer sog. 4. Reinigungsstufe (»Mit diesem Vorgehen wird die mit dem Programm Reine Ruhr 2009 begonnene Strategie der Landesregierung zur Minderung des Eintrags von Spurenstoffen konsequent fortgesetzt.«, S. 2–18).

27 *Elgeti/Pellengahr*, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123, 129.

28 *Kotulla*, WHG, § 7 Rn. 34.

29 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 14; *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 7.

30 *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 22.

31 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 20.



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

*Nutzung erhalten werden sollen […], so zu schützen und zu entwickeln, dass die Wassergewinnung und Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trinkwasser dauerhaft gesichert werden kann.«*.[32]

**b) Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung**

**26** Grundsätze der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung, und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen, welche durch Gesetz oder als Festlegungen in Raumordnungsplänen (§ 7 Abs. 1 und 2 ROG) aufgestellt werden. § 2 Abs. 2 Nr. 1–8 ROG konkretisiert die Grundsätze der Raumordnung. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.

**27** Im Verhältnis zu den Zielen der Raumordnung besteht hier keine strikte Bindungswirkung, sondern nur eine geringer wirkende **Berücksichtigungspflicht.**[33] Danach sind bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse im Rahmen der Abwägung möglichst zu berücksichtigen. Ein »Wegwägen« der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung ist daher möglich.[34]

**II. vorzusehende Maßnahmen (Abs. 2)**

**1. Inhalt des Maßnahmenprogramms (Abs. 2 Satz 1 Hs. 1)**

**28** Abs. 2 des § 82 unterscheidet zwischen den sogenannten grundlegenden und möglichen ergänzenden Maßnahmen. Die grundlegenden Maßnahmen werden in Abs. 3 (Rdn. 35 ff.) und die ergänzenden Maßnahmen in Abs. 4 (Rdn. 51 ff.) näher spezifiziert. Bezüglich des Erforderlichkeitsmerkmals vgl. Rdn. 55.

**29** Der Begriff der Maßnahme ist europarechtlich geprägt und sehr weit zu verstehen.[35] Daher sind insbesondere diejenigen Maßnahmen umfasst, die nach Art. 11 Abs. 3 WRRL der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dienen.[36] Sowohl konkret-individuelle Verwaltungsentscheidungen als auch abstrakte Regelungen (z.B. Gesetze) sind eine »Maßnahme«.[37]

**2. Kosteneffiziente Kombination der Maßnahmen (Abs. 2 Satz 1 Hs. 2)**

**30** § 82 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 nimmt gem. Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 und Anhang III b) das Kosteneffizienzerfordernis auf. Danach sind für die Erreichung der materiellen Umweltziele kosteneffiziente Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen gefordert.

**31** **Kosten** i.S.d. Vorschrift ist der in Geld bezifferbare Wert für die Umsetzung der jeweils kombinierten Maßnahmen.[38] Der Unterausschuss Wirtschaftlichkeitsfragen in der Wasserwirtschaft der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) hat Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen (KVR-Leitlinien) herausgegeben.[39] Inhalt dieser Leitlinien sind Methoden und Parameter zur Kostenermittlung sowie zur finanzmathematischen Aufbereitung und Bewertung wasserwirtschaftlicher Entscheidungen.

32 Landesentwicklungsplan NRW 2016, S. 71.
33 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 14; *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 51 ff.
34 *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 53.
35 BT-Drucks. 14/7755, S. 20; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 18.
36 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 26.
37 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 17.
38 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 11.
39 Inzwischen herausgegeben durch die DWA Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.: Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen, 8. Aufl. 2012.

Carl Heymanns Verlag 2021

Der Begriff **Wassernutzung** ist innerhalb des WHG nicht definiert. Er wird jedoch in § 6a genutzt (s. § 6a Rdn. 17). Der WRRL nach umfasst die Wassernutzung gem. Art. 2 Nr. 39 WRRL die Wasserdienstleistungen sowie jede andere Handlung entsprechend Art. 5 und Anhang II der WRRL mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand. Wasserdienstleistungen sind gem. Art. 2 Nr. 38 WRRL alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art die Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- oder Grundwasser bzw. Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten, zur Verfügung stellen. Demnach beinhaltet die Wassernutzung die zielgerichtete Inanspruchnahme der Gewässer, insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung. Die anderen Handlungen umfassen diejenigen Aktivitäten, die den Zustand des Gewässers beeinflussen, ohne Wasserdienstleistungen zu sein.[40] Zum nationalen System der Wassernutzungsabgaben vgl. Rdn. 40. **32**

Die effiziente Kombination der Maßnahmen bestimmt sich durch das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Es bezieht sich somit konkret auf das Verhältnis zwischen den Kosten der umzusetzenden Maßnahmen und dem beabsichtigten Erfolg zum Erreichen der Umweltziele.[41] Demnach sind zunächst alle potentiell möglichen Maßnahmen zur Zielerreichung auf ihren jeweiligen wasserwirtschaftlichen Nutzen zu bewerten und anschließend im Verhältnis zu den jeweiligen Kosten zu betrachten. Unter Berücksichtigung dieser zwei Schritte ist eine möglichst effiziente Kombination anzustreben.[42] Kriterien für eine kosteneffiziente Kombination können sich z.B. aus einer integrativ-sozialökonomischen Maßnahmenplanung[43] oder Ökosystemleistungsbewertung für Gewässerrenaturierungen[44] ergeben. **33**

Der **Maßstab für die Prognosen** bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme dürfte nach der Rechtssprechung des BVerwG[45] zum Prüfungsmaßstab für das Verschlechterungsverbot der normale ordnungsrechtliche Wahrscheinlichkeitsmaßstab sein. Der strenge Maßstab aus dem Habitatschutzrecht für Prognosen ist für Maßnahmenprogramme nicht anzulegen (§ 27 Rdn. 58). **33a**

Es zeigt sich aber eine andere deutliche Abweichung des Maßnahmenprogramms von dem ansonsten in Deutschland im Ordnungsrecht genutzten »Störerprinzip«. Nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht kann die Auswahl des Verantwortlichen (Zustands-, Handlungs- oder sogar Nichtverantwortlichen) durch die Behörde im Hinblick auf die Effektivität erfolgen und muss Kostenaspekte dabei nur am Rande berücksichtigen.[46] Sie kann sich insoweit hauptsächlich auf die Effizienz der Anordnung beziehen. Im Rahmen von Maßnahmenprogrammen zur Erzielung des guten Zustandes muss ausdrücklich die **Kosteneffizienz** als maßgebliche Größe berücksichtigt werden.[47] Auf Seiten der Wasserwirtschaftsbehörden wird jedoch meist mit dem Verursacher- und damit letztlich Störerprinzip bei der Auswahl des Adressaten gearbeitet. Insbesondere wenn »Verlängerungen« von wasserrechtlichen Erlaubnissen anstehen, und die Einleitung als relevant für die Zielerreichung eingestuft wird, werden gerade nicht die anderen Einleitungen kostenvergleichend herangezogen, vielmehr wird oft nur der gerade antragstellende Einleiter in den Blick genommen. Auf den gesamtabwägenden und planerischen Aspekt solcher Entscheidungen hat jedoch auch das BVerwG in seiner Entscheidung zur Elbvertiefung hingewiesen.[48] **34**

40 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 10.
41 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 11.
42 So auch *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 21 f.; a.A. *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 11.
43 *Stemplewski/Nafo/Lange/Krull/Palm/Wermter*, KA 2008, 265 (265 ff.).
44 *Sommerhäuser/Stemplewski/Gerner/Pfeiffer*, GWA – Gewässerschutz, Wasser & Abwasser Band 236, S. 11/1 ff.
45 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 11.07.2019 – 9 A 13/18, BeckRS 2019, 37313.
46 Dazu *Wittreck*, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, § 17 OBG Rn. 32 ff.
47 *Elgeti/Pellengahr*, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123, 127.
48 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 595.


Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

### III. Grundlegende Maßnahmen (Abs. 3)

35 Abs. 3 beinhaltet Regelungen über die grundlegenden Maßnahmen, trifft jedoch keine eigenen Festlegungen, sondern verweist insoweit auf die Maßnahmen, welche in Art. 11 Abs. 3 der WRRL aufgeführt werden. Diese Maßnahmen stellen »Mindestanforderungen« – richtigerweise wohl Mindestinhalt – gem. Art. 11 Abs. 3 Hs. 1 WRRL eines Maßnahmenprogramms dar und sind damit zwingend aufzunehmen.[49]

36 Meist sind dies Maßnahmen, die unabhängig von den Anforderungen der WRRL zum Teil schon seit Jahrzehnten im deutschen Recht gelten. Grundlegende Maßnahmen sind sehr allgemein gefasst. Konkretere Darstellungen sind dann aber in den Bewirtschaftungsplänen vorhanden, vgl. dazu § 83 Rdn. 10 ff. Folgende grundlegende Maßnahmen zählt Art. 11 Abs. 3 WRRL auf:

#### 1. Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften (Art. 11 Abs. 3 lit. a) WRRL)

37 Zu den grundlegenden Maßnahmen zählen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. a) WRRL die Maßnahmen zur Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften einschließlich der Maßnahmen gemäß den Rechtsvorschriften nach Art. 10 und Anhang VI Teil A. Der Begriff Wasserschutzvorschriften ist dabei einer weiten Auslegung zugänglich, so dass auch Rechtsakte mit nur mittelbarem und nicht ausschließlichem Bezug zum Gewässerschutz umfasst sind.[50] Erforderlich ist aber, dass die Maßnahmen im Einzelfall einen Bezug zum Gewässerschutz aufweisen.[51]

38 Der **kombinierte Ansatz** für Punktquellen und diffusen Quellen wird durch den Verweis innerhalb des Art. 11 Abs. 3 lit. a) WRRL auf den Art. 10 WRRL verdeutlicht. Dieser besteht durch die Verknüpfung von Emissionsgrenzwertbeschränkung an der emittierenden Quelle und den Immissionsgrenzwerten als Umweltqualitätsnormen.[52]

39 Für die inhaltliche Beurteilung sind folgende Richtlinien relevant:
- Richtlinie über Badegewässer (76/160/EWG), ersetzt durch Richtlinie 2006/7/EG,
- Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG), ersetzt durch Richtlinie 2009/147/EG,
- Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG) in der durch die Richtlinie 98/83/EG geänderten Fassung,
- Richtlinie über schwere Unfälle (Seveso-Richtlinie) (96/82/EG),
- Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/EWG), ersetzt durch die Richtlinie 2011/92/EU,
- Klärschlamm-Richtlinie (86/278/EWG),
- Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG),
- Pflanzenschutzmittel-Richtlinie (91/414/EWG), ersetzt durch VO (EG) Nr. 1107/2009,
- Nitrat-Richtlinie (91/676/EWG),
- Habitatrichtlinie/»FFH-Richtlinie« (92/43/EWG) und
- Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG), ersetzt durch die Richtlinie 2008/1/EG.

#### 2. Kostendeckungsprinzip (Art. 11 Abs. 3 lit. b) WRRL)

40 Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. b) WRRL sind Maßnahmen, die als geeignet für die Ziele des Art. 9 WRRL angesehen werden können, grundlegende Maßnahmen. Nach Art. 9 Abs. 1 WRRL berücksichtigen die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.

49 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 24; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 29.
50 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 30; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 27.
51 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 27; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 30 m.w.N.
52 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 28.



Carl Heymanns Verlag 2021

Zum Begriff Wasserdienstleistungen vgl. Rdn. 32. Liegt dem angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen eine wirtschaftliche Analyse gem. Anhang III WRRL zugrunde, muss diese (unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten) genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit enthalten. Nur dann können die Berechnungen durchgeführt werden, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Kostendeckung unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen.[53] Eine Notwendigkeit die Wassernutzungsabgaben über die Abwasserabgabe und die Wasserentnahmeabgabe hinaus wegen Art. 9 WRRL auf weitere Akteure zu beziehen, um so den Kreis der Wassernutzungsabgabenpflichtigen zu erweitern[54], sah der EuGH nicht.[55] Der Bundesgesetzgeber hat im Wege einer Reform dann dennoch § 6a in das Gesetz aufgenommen (dazu § 6a Rdn. 3).

### 3. Förderung effizienter und nachhaltiger Wassernutzung (Art. 11 Abs. 3 lit. c) WRRL)

Als weitere grundlegende Maßnahmen sind die Maßnahmen anzusehen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, um nicht die Verwirklichung der in Art. 4 WRRL genannten Ziele zu gefährden. Zum Begriff der Wassernutzung vgl. Rdn. 32. Durch die Merkmale Effizienz und Nachhaltigkeit sollen eine sparsame und schonende Inanspruchnahme des Wasserdargebots garantiert werden, damit eine möglichst langfristige Nutzung gewährleistet wird.[56] **41**

### 4. Trinkwassergewinnung (Art. 11 Abs. 3 lit. d) WRRL)

Grundlegende Maßnahmen beinhalten Maßnahmen zur Erreichung der Anforderungen nach Art. 7 WRRL, einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Wasserqualität, um den bei der Gewinnung von Trinkwasser erforderlichen Umfang der Aufbereitung zu verringern. Neben der Trinkwasserverordnung vom 21.05.2001[57] – basierend auf der Trinkwasser-RL 80/778/EWG geändert durch RL 98/83/EG – sind insbesondere die Regelungen dieses Gesetzes (z.B. Reinhaltung oberirdischer Gewässer [§ 32 Rdn. 3] und Wasserschutzgebiete [§ 52 Rdn. 20 f.]) maßgeblich. **42**

### 5. Begrenzung der Entnahme von Oberflächensüßwasser, Grundwasser, der Aufstauung von Oberflächensüßwasser (Art. 11 Abs. 3 lit. e) WRRL)

Ferner umfassen grundlegende Maßnahmen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. e) Satz 1 WRRL Begrenzungen der Entnahme von Oberflächensüßwasser und Grundwasser, sowie der Aufstauung von Oberflächensüßwasser, einschließlich eines oder mehrerer Register der Wasserentnahmen und einer Vorschrift über die vorherige Genehmigung der Entnahme und der Aufstauung. Begrenzungen sind festgelegte Grenzwerte.[58] Das Register wird durch § 87 (Wasserbuch) umgesetzt, näher dazu § 87 Rdn. 3. Nach Art. 11 Abs. 3 lit. e) Satz 2 sind die Begrenzungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Damit ist eine entsprechende Verpflichtung der zuständigen Behörden geschaffen worden. Die Mitgliedstaaten können nach Art. 11 Abs. 3 lit. e) Satz 3 Entnahmen oder Aufstauungen, die keine signifikante Auswirkung auf den Wasserzustand haben, von diesen Begrenzungen freistellen (vgl. § 25 Gemeingebrauch, § 46 Erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers und nach den jeweiligen Landeswassergesetzen). Der geforderte Genehmigungsvorbehalt (§ 8 Abs. 1) wurde durch die Erlaubnis- und Bewilligungspflicht gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 und 5 bereits normiert.[59] **43**

53 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 14; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 30.

54 *Gawel,* GWA – Gewässerschutz, Wasser & Abwasser Band 234, S. 3/1 ff.

55 EuGH, Rs. C-525/12 – Kostendeckung von Wasserdienstleistungen, ECLI:EU:C:2014:2202.



Carl Heymanns Verlag 2021

### 6. Begrenzungen künstlicher Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern (Art. 11 Abs. 3 lit. f) WRRL)

44 Des Weiteren sind gem. Art. 11 Abs. 3 lit. f) Satz 1 WRRL grundlegende Maßnahmen Begrenzungen, einschließlich des Erfordernisses einer vorherigen Genehmigung von künstlichen Anreicherungen oder Auffüllungen von Grundwasserkörpern. Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. f) Satz 2 WRRL kann das verwendete Wasser aus Oberflächengewässern oder Grundwasser stammen, sofern die Nutzung der Quelle nicht die Verwirklichung der Umweltziele gefährdet, die für die Quelle oder den angereicherten oder vergrößerten Grundwasserkörper festgesetzt wurden. Nach Art. 11 Abs. 3 lit. f) Satz 3 WRRL sind diese Begrenzungen regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Relevant sind hierzu die wasserrechtliche Erlaubnispflicht nach §§ 8, 9 Abs. 1 Nr. 4 (Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer) und § 9 Abs. 1 Nr. 5 (Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser) sowie § 9 Abs. 2 (den Benutzungen gleichgestelltes Einwirken). Materiellrechtlich sind insbesondere § 46 (erlaubnisfreie Benutzungen des Grundwassers), § 47 (Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser) sowie § 48 (Reinhaltung des Grundwassers) relevant.[60] Insoweit sind die Anforderungen bereits gesetzlich ausreichend normiert worden.

### 7. Punktquellen (Art. 11 Abs. 3 lit. g) WRRL)

45 Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. g) Satz 1 WRRL beinhalten die grundlegenden Maßnahmen bei Einleitungen über Punktquellen, die Verschmutzungen verursachen können, das Erfordernis einer vorherigen Regelung, wie ein Verbot der Einleitung von Schadstoffen in das Wasser, oder eine vorherige Genehmigung oder eine Registrierung nach allgemein verbindlichen Regeln, die Emissionsbegrenzungen für die betreffenden Schadstoffe, einschließlich Begrenzungen nach den Art. 10 und 16, vorsehen. Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. g) Satz 2 WRRL werden diese Begrenzungen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert. Bei Punktquellen findet die Einleitung zentriert an einer Stelle statt.[61] Hauptanwendungsbereich von Punktquellen ist die Einleitung von Abwasser, die bereits bundesrechtlich durch Grenzwerte geregelt ist (§ 57 und AbwV).[62] Die Punktquellen unterliegen gem. §§ 8 ff. grundsätzlich ebenfalls dem Erlaubnisvorbehalt, so dass auch diese Anforderungen bereits gesetzlich ausreichend umgesetzt wurden.

### 8. Diffuse Quellen (Art. 11 Abs. 3 lit. h) WRRL)

46 Grundlegende Maßnahmen beinhalten gem. Art. 11 Abs. 3 lit. h) Satz 1 WRRL bei diffusen Quellen, die Verschmutzungen verursachen können, Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen. Diffuse Quellen sind Quellen, die nicht klar erkennbar sind und damit nicht klar identifiziert werden können.[63] Dennoch sind auch hier Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung festzulegen und aufzunehmen. Schwierigkeiten entstehen bei diffusen

56 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 15; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 82 Rn. 31; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 25. Unabhängig von der ökonomischen Realität des Fixkostenanteils bei der Abwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung zeigt sich diese Anforderung auch im Gebührenrecht, vgl. VG Münster, Urt. v. 06.01.2012 – 7 K 499/10, BeckRS 2006, 22328.

57 BGBl. I 2001 S. 959; zur Novelle der Verordnung *Seeliger/Wrede*, Die neue Trinkwasserverordnung, ZfW 2012, 14 ff.

58 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 33.

59 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 28.

60 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 34.

61 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 42.

62 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 30 m.w.H.

63 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 37.



Carl Heymanns Verlag 2021

Quellen insbesondere dadurch, dass keine lokale Quelle und somit Gegenmaßnahmen, wie z.B. Einschränkungen der Erlaubnispraxis, in der Realität schwierig umzusetzen sind.[64] Nach Art. 11 Abs. 3 lit. h) Satz 2 WRRL können die Begrenzungen in Form einer Vorschrift erfolgen, wonach eine vorherige Genehmigung oder eine Registrierung nach allgemein verbindlichen Regeln erforderlich ist, sofern ein solches Erfordernis nicht anderweitig im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist. Die betreffenden Begrenzungen werden gem. Art. 11 Abs. 3 lit. h) Satz 3 WRRL regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert. Einer der größten Eintragsquellen für Stoffe in die Gewässer ist die Landwirtschaft. Der langwierige Streit um die Neufassung der Düngeverordnung zeigt die große ökonomische Bedeutung, aber auch die schwierige Umsetzung dieser Anforderungen. Fast alle Maßnahmenprogramme verweisen im Zusammenhang mit den hohen Nitratwerten im Grundwasser auf die zum Zeitpunkt der Verabschiedung noch geplante neue Düngeverordnung.[65] Diffuse Einträge sind in der wasserwirtschaftlichen Praxis deutlich schwieriger zu begrenzen, es erfolgt z.B. über die originär stofflichen Regelungen der Düngeverordnung aber auch durch Gewässerrandstreifen (§ 38 Rdn. 6) oder Schutzgebiete (§ 78a Abs. 1 Nr. 7).

### 9. Erforderlicher ökologischer Zustand und gutes ökologisches Potential (Art. 11 Abs. 3 lit. i) WRRL)

Des Weiteren beinhalten grundlegende Maßnahmen gem. Art. 11 Abs. 3 lit. i) Satz 1 WRRL bei allen anderen nach Art. 5 und Anhang II WRRL ermittelten signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserzustand insbesondere Maßnahmen, die sicherstellen, dass die hydromorphologischen Bedingungen der Wasserkörper so beschaffen sind, dass der erforderliche ökologische Zustand oder das gute ökologische Potential bei Wasserkörpern, die als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind, erreicht werden kann. Art. 11 Abs. 3 lit. i) Satz 2 und 3 WRRL sind identisch mit Art. 11 Abs. 3 lit. h) Satz 2 und 3 WRRL. Hierbei handelt es sich um einen Auffangtatbestand, wodurch das Erreichen der Bewirtschaftungsziele gem. §§ 27 bis 31, 44, 47 sichergestellt werden soll.[66] Die Erreichung der Bewirtschaftungsziele ist durch die Gestattungsentscheidung wenigstens abstrakt-generell gewährleistet, da die Vorgaben der Bewirtschaftungsziele dabei zu beachten sind.[67] Durch das bestehende Bewirtschaftungssystem des Gesetzes wird den Anforderungen normativ bereits entsprochen.[68] **47**

### 10. Verbot direkter Schadstoffeinleitung in das Grundwasser (Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL)

Grundlegende Maßnahmen beinhalten gem. Art. 11 Abs. 3 lit. j) Satz 1 Hs. 1 WRRL das Verbot einer direkten Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser nach Maßgabe der weiteren Vorschriften des Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL. Dies ist in Deutschland unter anderem durch § 48 umgesetzt (vgl. auch § 48 Rdn. 8). Dabei können die Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 3 lit. j) Satz 1 Hs. 2 WRRL gestatten, dass geothermisch genutztes Wasser in den Grundwasserleiter, aus dem es stammt, wiedereingeleitet wird. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten, sofern derartige Einleitungen das Erreichen der für den betreffenden Grundwasserkörper festgelegten Umweltziele nicht gefährden, Folgendes gestatten: **48**

– die Einleitung von Wasser, das Stoffe enthält, die bei der Exploration und Förderung von Kohlenwasserstoffen oder bei Bergbauarbeiten anfallen, sowie die Einleitung von Wasser zu technischen Zwecken in geologischen Formationen, aus denen Kohlenwasserstoffe oder andere Stoffe gewonnen worden sind, oder in geologische Formationen, die aus natürlichen Gründen für

64 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 45 unter Bezugnahme auf *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 31; *Ekardt/Heym/Seidel*, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, ZUR 2008, 169, 176 ff.

65 Z.B. Maßnahmenprogramm 2016–2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas, S. 6–2.

66 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 32; *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 21.

67 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 48; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 32.

68 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 32.



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

andere Zwecke auf Dauer ungeeignet sind. Solche Einleitungen dürfen keine anderen Stoffe als solche enthalten, die bei den obengenannten Arbeitsvorgängen anfallen dies erfolgt über die Regelungen zu §§ 9 Abs. 2 Nr. 4, 13a und 13b zum Verpressen von Lagerstättenwasser in den Untergrund);
- die Wiedereinleitung des aus Bergwerken oder Steinbrüchen abgepumpten Wassers oder des wegen Wartungs- und Bauarbeiten abgepumpten Wassers;
- die Einleitung von Erdgas oder Flüssiggas (LPG) zu Speicherungszwecken in geologische Formationen, die aus natürlichen Gründen für andere Zwecke auf Dauer ungeeignet sind;
- Einleitung von Erdgas oder Flüssiggas (LPG) zu Speicherungszwecken in andere geologische Formationen, sofern die Sicherheit der Gasversorgung dringend gewährleistet werden muss und hierbei allen derzeit bestehenden oder künftigen Gefahren einer Verschlechterung der Qualität des aufnehmenden Grundwassers vorgebeugt wird;
- Hoch- und Tiefbauarbeiten und ähnliche Arbeiten über oder unter der Erdoberfläche, bei denen ein Kontakt zum Grundwasser entsteht. Hier können die Mitgliedstaaten festlegen, dass solche Arbeiten als genehmigt betrachtet werden müssen, wenn sie im Einklang mit allgemein verbindlichen Regeln, die die Mitgliedstaaten für solche Arbeiten erstellt haben, durchgeführt werden;
- die Einleitung geringfügiger Mengen von Stoffen für wissenschaftliche Zwecke zum Studium, zum Schutz oder zur Sanierung der Wasserkörper, wobei diese Mengen auf das zu diesen Zwecken unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt bleiben müssen.

### 11. Prioritäre Stoffe (Art. 11 Abs. 3 lit. k) WRRL)

**49** Grundlegende Maßnahmen sind weiterhin diejenigen, die im Einklang mit den Maßnahmen, die gem. Art. 16 WRRL getroffen werden, Maßnahmen zur Beseitigung der Verschmutzung von Oberflächenwasser durch Stoffe, die in der gem. Art. 16 Abs. 2 WRRL vereinbarten Liste prioritärer Stoffe aufgeführt sind, und der schrittweisen Verringerung der Verschmutzung durch andere Stoffe, die sonst das Erreichen der gem. Art. 4 WRRL für die betreffenden Oberflächenwasserkörper festgelegten Ziele durch die Mitgliedstaaten verhindern würden. Hiernach sind Maßnahmen aufzunehmen, die zur Eingrenzung der prioritären Stoffe beitragen. Hierfür ist insbesondere die RL 2008/105/EG maßgeblich. Gem. Art. 2 Nr. 30 WRRL werden prioritäre Stoffe nach Art. 16 Abs. 2 WRRL bestimmt und sind in Anhang X WRRL aufgeführt.

### 12. Schadstoffe aus technischen Anlagen und Folgen unerwarteter Verschmutzung (Art. 11 Abs. 3 lit. l) WRRL)

**50** Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. l) WRRL beinhalten die grundlegenden Maßnahmen alle erforderlichen Maßnahmen, um Freisetzungen von signifikanten Mengen an Schadstoffen aus technischen Anlagen zu verhindern und den Folgen unerwarteter Verschmutzungen, wie etwa bei Überschwemmungen, vorzubeugen und/oder diese zu mindern, auch mit Hilfe von System zur frühzeitigen Entdeckung derartiger Vorkommnisse oder zur Frühwarnung und, im Falle von Unfällen, die nach vernünftiger Einschätzung nicht vorhersehbar waren, unter Einschluss aller geeigneter Maßnahmen zur Verringerung des Risikos für die aquatischen Ökosysteme. Diese Regelung stellt eine »Feuerwehrklausel« dar und soll sicherstellen, dass die ordentliche Gewässerbewirtschaftung soweit wie eben möglich von außerordentlichen Rückschlägen, wie z.B. Havarien, Überschwemmungen oder sonstigen Notfällen, geschützt wird.[69] Daneben müssen geeignete Frühwarnmechanismen vorgesehen werden.[70] Diese Anforderungen wurden bereits durch den Gesetzgeber durch die §§ 62 ff. (Umgang mit wassergefährdenden Stoffen) und die AwSV, §§ 100 ff (Gewässeraufsicht), §§ 72 bis 81 (Hochwasserschutz) das Chemikaliengesetz (ChemG) i.V.m. der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) sowie weitere Notfallregelungen umgesetzt.[71]

69 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 56; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 35.
70 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 24.
71 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 56.



Carl Heymanns Verlag 2021

### IV. Ergänzende Maßnahmen (Abs. 4)

Nach Abs. 4 Satz 1 können neben den erforderlichen grundlegenden Maßnahmen auch ergänzende Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen werden, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele zu erreichen. 51

#### 1. Maßnahmen nach Art. 11 Abs. 4 WRRL (Abs. 4 Satz 1 Hs. 1)

Ergänzende Maßnahmen sind insbesondere die i.S.d. Art. 11 Abs. 4 WRRL i. V. m. Anhang VI Teil B der WRRL aufgeführt. Dabei handelt es sich um eine nicht erschöpfende Liste ergänzender Maßnahmen, welche innerhalb der Flussgebietseinheit als Teil des Maßnahmenprogramms unter Berücksichtigung des pflichtgemäßen Ermessens aufgenommen werden können. 52

Zu den ergänzenden Maßnahmen zählen: 53
- Rechtsinstrumente,
- administrative Instrumente,
- wirtschaftliche oder steuerliche Instrumente,
- Aushandlung von Umweltübereinkommen,
- Emissionsbegrenzungen,
- Verhaltenskodizes für die gute Praxis,
- Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten,
- Entnahmebegrenzungen,
- Maßnahmen zur Begrenzung der Nachfrage, u.a.F.förderung einer angepassten landwirtschaftlichen Produktion wie z.B. Anbau von Früchten mit niedrigem Wasserbedarf in Dürregebieten,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und zur Förderung der Wiederverwendung, u.a.F.förderung von Technologien mit hohem Wassernutzungsgrad in der Industrie und wassersparende Bewässerungstechniken,
- Bauvorhaben,
- Entsalzungsvorhaben,
- künstliche Anreicherung von Grundwasserleitern,
- Fortbildungsmaßnahmen,
- Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben,
- andere relevante Maßnahmen.

Aufgrund des **nichtabschließenden Charakters** sind weitere Maßnahmen denkbar. Gerade dies kann zu erheblichen Problemen führen, da sehr konkrete ergänzende Maßnahmen beschränkend wirken können. Das schon bestehende umfangreiche Zulassungsregime in Deutschland setzt die grundlegenden Maßnahmen z.B. im hydromorphologischen Bereich um, dies reicht aber zur Zielerreichung meist nicht aus. Daher verbleiben für die Zielerreichung nur weitergehende Maßnahmen. Dies sind oft Forschungsprojekte[72] aber auch zumeist mehr oder weniger detaillierte Einzelmaßnahmen (z.B. Ertüchtigung einer (bestimmten) Kläranlage; Rückbau von Wehren; Einbau von Fischtreppen)[73]. Dabei reicht es nach der Rechtsprechung nicht, verschiedenste Einzelmaßnahmen aufzuzählen, vielmehr muss ein kohärentes Gesamtkonzept zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele aufgestellt werden.[74] Die Einzelmaßnahmen müssen also grundsätzlich auf die Zielerreichung ausgerichtet sein. 54

72 Z.B. an der Weser das Projekt AGRUM und AGRUM+ (Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Flussgebietseinheit Weser, S. 25); hierzu: *Kuhn/Schmidt/Heidecke/Kreins/Ackermann/Wendland/Tetzlaff/Kunkel/Venohr/Mahnkopf*, KW – Korrespondenz Wasserwirtschaft 2016, 218 ff.

73 Das Maßnahmenprogramm der FGG Weser zählt beispielhaft für 2015–2021 im Anhang C auf über 1300 Seiten stichpunktartig einzelne in den jeweiligen Bundesländern vorgesehene Maßnahmen an Oberflächengewässern (vom Anschluss bestimmter Gebiete an Kläranlagen, die Reduzierung von Phosphoreinträgen aus Kläranlagen über Habitatverbesserungen und Beratungsmaßnahmen bis zu Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit) innerhalb verschiedener Planungseinheiten auf.

74 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 586.



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

### 2. Erforderlichkeitsklausel (Abs. 4 Satz 1 Hs. 2)

55 Die ergänzenden Maßnahmen sind gem. Abs. 4 Satz 1 Hs. 2 aufzunehmen, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 zu erreichen. Der Begriff der Erforderlichkeit in der aktuellen Fassung ersetzt das vorherige Merkmal »notwendig« innerhalb des § 36 Abs. 4 Satz 1 a.F. Auch wenn das Merkmal der Notwendigkeit durch die Erforderlichkeit ersetzt wurde, ergeben sich inhaltlich keine Änderungen. Demnach können auch nur die Maßnahmen in das in das Maßnahmenprogramm aufgenommen werden, die einen konkreten Bezug zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele haben.[75] Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn durch die grundlegenden und damit verpflichtenden Maßnahmen die Bewirtschaftungsziele nicht bzw. nicht vollständig erreicht werden. Ohne die Aufnahme von ergänzenden Maßnahmen wäre es dann nicht möglich die Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Daher kommt den ergänzenden Maßnahmen eine Vervollständigungsfunktion zu.[76]

56 Eine Überprüfung der Erforderlichkeit findet immer anhand der ex-ante-Sicht statt.[77] Sind die Maßnahmen im weiteren Verlauf als unzureichend anzusehen, bleibt die Rechtmäßigkeit des Maßnahmenprogramms unberührt. Die Rechtsfolgen entsprechender Erkenntnisse ergeben sich dann aus Abs. 5 (Rdn. 59 ff.).

### 3. Weitergehender Schutz (Abs. 4 Satz 2)

57 Abs. 4 Satz 2 bietet die Möglichkeit ergänzende Maßnahmen auch dann aufzunehmen, wenn ein weitergehender Schutz der Gewässer erreicht werden kann. Damit knüpft die Regelung an Art. 11 Abs. 4 Satz 2 Hs. 1 WRRL an, wonach die Mitgliedstaaten ergänzende Maßnahmen auch ergreifen können, um für einen zusätzlichen Schutz der unter die vorliegende Richtlinie fallenden Gewässer oder eine Verbesserung ihres Zustands zu sorgen. Dies gilt gem. Art. 11 Abs. 4 Satz 2 Hs. 2 WRRL auch im Rahmen der Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkommen gem. Art. 1 WRRL.

58 Im Gegensatz zu den vorherigen Absätzen knüpft Abs. 4 Satz 2 nicht an eine Flussgebietseinheit oder einen Wasserkörper an, sondern an das Merkmal Gewässer. Gewässer sind in § 2 Abs. 1 definiert. Ergänzende Maßnahmen können damit auch – unabhängig von den Bewirtschaftungszielen – für Oberflächengewässer, Küstengewässer und Grundwasser getroffen werden. Ein weitergehender Schutz liegt dann vor, wenn die Maßnahme einen über die Bewirtschaftungsziele hinausgehendenden Zweck erreichen soll.[78]

## V. Fortschreibung Maßnahmenprogramme (Abs. 5)

59 Ergibt sich aus der Überwachung oder aus sonstigen Erkenntnissen, dass die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 nicht erreicht werden können, so sind gem. Abs. 5 die Ursachen hierfür zu untersuchen, die Zulassungen für die Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen. Durch diese Regelung wird eine regelmäßige **Überprüfungs- und Anpassungspflicht** für das Maßnahmenprogramm statuiert, damit durch nachträgliche Anpassungen die Bewirtschaftungsziele erreicht werden können.[79] Ausdrücklich auf diese nachträgliche Steuerung und dynamische Anpassung der Maßnahmenprogramme verweist das BVerwG in seiner Entscheidung zur Elbvertiefung im Zusammenhang

75 BR-Drucks. 280/09, S. 223 f.; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 57 ff.; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 44.; a.A.: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 41.

76 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 62.

77 Die Behörden haben jedoch nach der Rechtsprechung des BVerwG keine Möglichkeit der Überprüfung der Erforderlichkeit, BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 586.

78 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 55.

79 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 71.



Carl Heymanns Verlag 2021

mit den kumulativen Auswirkungen verschiedener Projekte.[80] Anders als z.B. § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG[81] kennen WHG und WRRL keine Notwendigkeit einer Summationsbetrachtung im Zusammenhang mit der Prüfung des Verbesserungsgebotes.[82] Die Erreichung der Bewirtschaftungsziele durch das Verbesserungsgebot kann dabei nicht durch Summationsbetrachtungen mit aktuellen und möglichen zukünftigen Vorhaben auf der Einzelgenehmigungsebene, sondern nur auf der planerischen Ebene bewältigt werden.[83]

### 1. Kenntnis über Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele (Abs. 5 Hs. 1)

**60** Gem. Abs. 5 Hs. 1 ist die zuständige Behörde dazu verpflichtet, die Festsetzungen des Maßnahmenprogramms regelmäßig zu überwachen, um festzustellen, ob die Bewirtschaftungsziele des Bewirtschaftungsplans (§ 83) erreicht werden. Die Pflicht zur Überwachung ist während der vollständigen Geltungsdauer eines Maßnahmenprogramms zu beachten. Zu den Überwachungshandlungen zählen die im Rahmen der Gewässeraufsicht nach § 100 Abs. 1 Satz 1 oder nach Maßgabe einer auf § 23 Abs. 1 Nr. 8 gestützten Rechtsverordnung (dazu näher § 23 Rdn. 17) stattfindenden und der aktuellen wasserbehördlichen Erkenntnisgewinnung dienenden Kontrollen.[84] Unabhängig von der Verpflichtung zur Überwachung können die Behörden aber auch durch sonstige Erkenntnisse von der Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele Kenntnis erlangen. So ist es denkbar, dass die Behörde Informationen oder Hinweise von anderen (Fach-) Behörden oder aus der Öffentlichkeit erhält.[85] Dabei handelt es sich um eine Prognoseentscheidung, so dass zu dem jeweiligen Zeitpunkt eine Vorhersage über die Wirksamkeit der Maßnahmen bzgl. der Bewirtschaftungsziele erfolgt.[86] Demnach werden die weiteren Rechtsfolgenpflichten begründet, wenn der Ist-Zustand zu dem jeweiligen Zeitpunkt negativ von dem Soll-Zustand abweicht.

### 2. Rechtsfolgen bei Nichterreichung der Bewirtschaftungsziele (Abs. 5 Hs. 2)

**61** Sind die Voraussetzungen des Abs. 5 Hs. 1 erfüllt, so sieht Hs. 2 vor, dass die Ursachen zu untersuchen, die Zulassungen für die Gewässerbenutzungen und die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen sowie nachträglich erforderliche Zusatzmaßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufzunehmen sind. Durch die Ursachenuntersuchung sollen die ausschlaggebenden Faktoren für die voraussichtliche Zielverfehlung gefunden werden, um möglichst präzise gegensteuern zu können.[87] Die Zulassungen für Gewässerbenutzungen sind nicht nur die Zulassungen i.e.S., sondern umfassen in Abs. 5 Erlaubnisse gem. §§ 10 Abs. 1 Halbs. 1, 15, 104 Abs. 1 sowie Bewilligungen gem. §§ 10 Abs. 1 Halbs. 2, 104 Abs. 2, die Zulassung eines vorzeitigen Beginns gem. § 17, alte Rechte und Befugnisse gem. § 20 sowie Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen gem. §§ 68, 105 Abs. 5. Dabei ist insbesondere die Notwendigkeit des inhaltlich nach Art und Umfang uneingeschränkten Fortbestandes der zurzeit gestatteten Benutzungen zu überprüfen.[88] Die Überprüfung des Bestandes bei möglichen Summationen und Zielverfehlungen wäre z.B., dass bei einer Zielverfehlung im Bereich Temperatur eines Gewässers neue Einleitungen zugelassen werden, aber bei anderen würden ergänzend weitere Auflagen zur temperaturabhängigen Einleitungen aufgenommen (Wärmelastplan). Dies entspräche auch der Vorgabe der WRRL

80 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 594.
81 Vgl. dazu *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 34 BNatSchG Rn. 1 ff.
82 Ob und ggf. wie eine Summation im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot zu prüfen ist, oder ob auch hier auf die Bewirtschaftungsplanung geblickt werden kann, hat das BVerwG offen gelassen.
83 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 594.
84 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 58.
85 So müssen die Wasserwirtschaftsbehörden für alle Gewässerbenutzungen auch im Rahmen von Planfeststellungsverfahren z.B. der Straßenbehörde ihr Einvernehmen (vgl. § 19 Rdn. 15) erteilen und können so die notwendigen Planungen aufnehmen.
86 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 Rn. 57.
87 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 44.
88 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 30.


Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

nach **kosteneffizienten Maßnahmen.**[89] Allerdings würde die Abwägung, welcher Einleitung welche Einschränkungen aufzuerlegen ist, innerhalb des dann fortgeschriebenen Maßnahmenprogramms erfolgen. Entweder muss diese Lastenverteilung auf der Grundlage des Maßnahmenprogramms rechtsschutzfähig sein oder spätere Umsetzungsbescheide müssten gleichzeitig an alle Betroffenen adressiert werden, um zu verhindern, dass ein Bescheid erfolgreich angegriffen wird, während andere rechtskräftig werden und z.B. zum Bewirtschaftungsziel 0,5 Grad C fehlen (vgl. dazu auch Rdn. 70 ff.). Neben den Zulassungen sind ebenfalls die Überwachungsprogramme einer Überprüfung zu unterziehen.

### VI. »Verschlechterungsverbot« (Abs. 6)

#### 1. Vermeidung zusätzlicher Verschmutzung (Abs. 6 Satz 1 Hs. 1)

**62** Gem. Abs. 6 Satz 1 Hs. 1 dürfen grundlegende Maßnahmen nach Abs. 3 (Rdn. 35 ff.) nicht zu einer zusätzlichen Verschmutzung der oberirdischen Gewässer, der Küstengewässer oder des Meeres führen. Der Regelung zur Vermeidung zusätzlicher Verschmutzungen kommt lediglich deklaratorischer Charakter zu, denn hierdurch wird nur das in den Bewirtschaftungszielen bereits verankerte Verschlechterungsverbot (§§ 27, 44, 47) aufgegriffen und klargestellt, dass die Bewirtschaftung grundsätzlich nicht auf Kosten oberirdischer Gewässer, Küstengewässer oder des Meeres erfolgen darf.[90] Oberirdische Gewässer sind in § 3 Nr. 1, Küstengewässer in § 3 Nr. 2 und Meeresgewässern in § 3 Nr. 2a legaldefiniert.

#### 2. Ausnahme durch günstigere Gesamtauswirkung (Abs. 6 Satz 1 Hs. 2)

**63** Eine eigenständige Regelung begründet der 2. Hs. Danach dürfen grundlegende Maßnahmen zu einer zusätzlichen Verschmutzung der genannten Gewässer führen, wenn sich die Durchführung insgesamt günstiger auf die Umwelt auswirkt. Nicht ausreichend ist bereits die Herbeiführung einer positiven Veränderung für ein Umweltmedium (z.B. des Bodens).[91] Es ist eine Abwägung zwischen den nachteiligen Auswirkungen der grundlegenden Maßnahmen und den daraus resultierenden positiven Folgen vorzunehmen. Ergibt sich durch die umfassende Abwägung, dass insgesamt ein Vorteil für die Umwelt anzunehmen ist, dürfen grundlegende Maßnahmen zu einer zusätzlichen Verschmutzung führen.[92] Der Ausnahmetatbestand gilt aufgrund des eindeutigen Wortlauts des Hs. 1 nur für grundlegende Maßnahmen, so dass ergänzende Maßnahmen nicht zu einer zusätzlichen Verschmutzung führen dürfen, auch wenn die Gesamtbilanz positiv wäre.[93] Dies wäre auch insoweit widersinnig, als dass ergänzende Maßnahmen gerade die im Bewirtschaftungsplan aufgestellten Ziele (§ 83 Rdn. 10) erreichen sollen. Wenn die Maßnahmen zu einer Verschlechterung der Gewässer führen würden, aber eine positive Auswirkung auf die Umwelt haben, handelt es sich gerade nicht um ergänzende Maßnahmen als Teil des Maßnahmenprogramms. Solche Maßnahmen sind gesondert zu beantragen, am Verschlechterungsverbot zu messen und ggf. auf Grund der übergeordneten öffentlichen Interessen bzw. dem Nutzen für die nachhaltige Entwicklung ausnahmsweise zuzulassen.

#### 3. Grundwassereinleitung (Abs. 6 Satz 2)

**64** Nach Abs. 6 Satz 2 kann die zuständige Behörde im Rahmen der §§ 47, 48 auch die in Art. 11 Abs. 3 lit. j) WRRL genannten Einleitungen in das Grundwasser zulassen. Gem. Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL) können die Mitgliedstaaten gestatten, dass geothermisch genutztes Wasser in den

89 Vgl. zur Kosteneffizienz *Elgeti/Pellengahr*, W+B 2016, 123, 127 f.

90 BT-Drucks. 14/7755, S. 20; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG Rn. 62; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 78, *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 36.

91 *Kotulla,* Fn. 1, NVwZ 2002, 1409, 1416.

92 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 32; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 79.

93 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 81.



Carl Heymanns Verlag 2021

Grundwasserleiter, aus dem es stammt, wiedereingeleitet wird.[94] Die Einleitungen der dort genannten Wirtschaftszweige (z.B. Bauen mit Grundwasserberührung/Erdgasspeicherung im Untergrund) wurden auch schon vor der Einführung der Regelung (§ 36 Abs. 5 Satz 2 a.F.) zugelassen und sollen auch in Zukunft zugelassen werden, so dass der status quo beibehalten werden sollte.[95] Eine Ergänzung ist hier durch die Fracking-Novelle erfolgt.[96]

### E. Verhältnis zu anderen Vorschriften

65 Die Bedeutung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne als wasserwirtschaftliche Planungsentscheidungen spiegelt sich auch in verschiedenen anderen Normen wieder. So kann im Rahmen der Gewässerbenutzungen das Maßnahmenprogramm als Begründung für die Festsetzung von Nebenbestimmungen dienen (§ 13 Abs. 2 Nr. 2a). Gleiches gilt, wenn eine Veränderungssperre erlassen werden soll (§ 86 Abs. 1 Nr. 2, s. auch § 86 Rdn. 18). Ob ein Dritter dann nicht nur gegen die einzelne behördliche Maßnahme (z.B. zusätzliche Auflagen bei Gewässerbenutzungen oder den Erlass einer Veränderungssperre) klagen kann und sich auf eine inzidente Kontrolle des Maßnahmenprogramms verlassen muss, dazu unter Rdn. 70.

### F. Rechtsschutz

#### I. Rechtsnatur von Maßnahmenprogrammen

66 Die Rechtsnatur von Maßnahmenprogrammen ist seit längerer Zeit umstritten. Eine Regelung, wonach der Gesetzgeber eine bestimmte Rechtsnatur für das Maßnahmenprogramm vorgibt, ist nicht aufgenommen worden. Zudem ist dem deutschen Wasserrecht der Begriff »Programm« an sich fremd.[97] Aus der Einordnung des Programms als »Plan« lässt sich auch nichts schlussfolgern, da der Begriff »Plan« keine verbindliche Rechtsnatur voraussetzt.[98] Ebenso wenig kann eine Parallele zu dem alten Bewirtschaftungsplan und damit als Verwaltungsvorschrift gezogen werden.[99] Daher ist auf das europäische Recht, hier die WRRL, zurückzugreifen, um bestimmen zu können, ob die Aufstellung des Maßnahmenprogramms als Rechtssatz gefordert wird.[100] Gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, die Wahl über die Form und die Mittel bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Um Art. 11 WRRL möglichst effektiv umzusetzen, ist die Pflicht zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen durch Rechtssatz vorzusehen, was durch § 82 insoweit geschehen ist.[101]

67 Der EuGH hat diesen Grundsatz insoweit modifiziert, als dass Bestimmungen, die konkrete Rechte und Pflichten begründen, auch in Form eines Rechtssatzes zu erlassen sind.[102] Werden also durch die WRRL konkrete Rechte und Pflichten Einzelner begründet, sind auch diese in Form eines Rechtssatzes umzusetzen, da sonst keine klare und durchschaubare Lage geschaffen wird, die von einem Einzelnen entsprechend nachvollzogen werden kann.[103] Im Umkehrschluss können die planerischen Entscheidungen, die gerade keine Rechte und Pflichten einzelner begründen, auch als

94 Zur Genehmigung von Geothermieprojekten: *Große,* Strom und Wärme aus der Tiefe – Zur Genehmigung und Förderung tiefengeothermischer Anlagen, ZUR 2009, 535 ff. sowie *Frenz*, Geothermiebohrungen: Zulassung und Haftung, NuR 2016, 603 ff.

95 *Kotulla*, WHG, § 82 Rn. 33.

96 Siehe *von Weschpfennig,* Die Kopplung von Berg- und Wasserrecht in der Fracking-Gesetzgebung, W+B 2017, 56 ff. und *Giesberts/Kastelec*, Das Regelungspaket zum Fracking, NVwZ 2017, 360 ff.

97 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 6.

98 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 18; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 10.

99 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 10.

100 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 7.

101 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 82 Rn. 10; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 7 unter Bezugnahme auf *Epiney/Felder*, Implementierung der WRRL, S. 50.

102 EuGH, Urt. v. 28.02.1991 – Rs. C-131/88, NVwZ 1991, 973 Rn. 6 ff.

103 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 8.



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

Verwaltungsinternum erlassen werden.[104] Soweit teilweise darauf verwiesen wird, dass durch die gesetzlichen Vorschriften bereits eine ausreichende Umsetzung vorhanden ist und das Maßnahmenprogramm insoweit nur als behördenverbindlich erlassen werden kann[105], wird nicht ausreichend die tatsächliche Wirkung des Maßnahmenprogramms erkannt. So enthält das Maßnahmenprogramm inzwischen – gerade auch durch ergänzende Maßnahmen – derart konkrete sog. »anlagenscharfe Regelungen« (z.B. Grenzwerte für Einleitungen), die das nachgeordnete Bewirtschaftungsermessen (fast) völlig aufheben. Daher ist eine gerichtliche Kontrolle des Maßnahmenprogramms selbst notwendig und inzwischen auch (zumindest für anerkannte Umweltvereinigungen) möglich.[106] Sollte die Rechtsprechung nicht von selbst »nachziehen«, könnten interessierte Kreise solche Vereinigungen selbst gründen.

### II. Rechtsschutz im Einzelnen

#### 1. Rechtsschutz nach dem UmwRG

**68** Für die Aufstellung eines Maßnahmenprogramms besteht eine obligatorische SUP-Pflicht (dazu Rdn. 9). Durch die SUP-Pflichtigkeit ist der Rechtsschutz nach dem UmwRG gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 a) UmwRG eröffnet[107]. Eine Überprüfung hat der Gesetzgeber insoweit jedoch nur für Umweltvereinigungen nach § 2 UmwRG vorzusehen. Für andere Akteure innerhalb des Wasserrechts (z.B. Private, Unternehmen, Kommunen oder auch abwasserbeseitigungspflichtige Verbände) sieht § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 UmwRG keine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit vor.[108] Der Maßstab für die inhaltliche originäre Kontrolle ist dabei offen.[109]

#### 2. Rechtsschutz gegen die Entscheidung einer Wasserbehörde

**69** Unproblematisch besteht gegen die Ablehnung einer begehrten wasserrechtlichen Nutzungserlaubnis oder gegen wasserrechtlichen Einzelanordnungen Rechtsschutz nach der VwGO. Inzident ist dann auch das Maßnahmenprogramm einzubeziehen bzw. zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Behörde das Maßnahmenprogramm als Begründung für die Entscheidung nutzt und sich insoweit darauf beruft. Bisher ist in keinem gerichtlichen Verfahren inzident ein Maßnahmenprogramm als unzureichend zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele oder rechtswidrig wg. fehlerhafter Planungen eingestuft worden. Vielmehr wurde gerade im Hinblick auf die Komplexität einer Bewirtschaftungsplanung es zugelassen, dass Maßnahmenprogramme noch nicht so konkret bezüglich einzelner Maßnahmen sind.[110] Soweit Einzelanordnungen auf die Maßnahmenprogramme bzw. den guten Zustand gestützt und diese aufgehoben wurden, war dies nicht

104 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 9 m.w.N.

105 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 10.

106 *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1 ff.

107 Ausführlich zum UmwRG *Schlacke*, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 ff. und *Keller*, Drittanfechtungen im Umweltrecht durch Umweltvereinigungen und Individualkläger – Ein Zwischenstand nach Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, NVwZ 2017, 1080 ff.; Ergänzend zur Kontrolle im Rahmen von SUPs bei Fachplanungen: *Durner*, SUP-pflichtige Fachpläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, EurUP 2018, 142 ff.

108 Vgl. *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1, 3; Das BVerwG hat allerdings dem EuGH verschiedene Fragen zu Klagemöglichkeiten Privater aufgrund der Bestimmungen der WRRL vorgelegt, Beschl. v. 25.04.2018 – 9 A 15.16 und 9 A 16.16. Eine Klage gegen einen Bewirtschaftungsplan oder Maßnahmenprogramm ist bisher nicht bekannt.

109 *Durner*, SUP-pflichtige Fachpläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, EurUP 2018, 142, 145, 151 f., spricht davon, dass eine »tiefere, qualitativ neue Überprüfung der Pläne« als bei einer »bloßen« Inzidentkontrolle erfolgt, Ansätze dazu könnte die Rechtsprechung zur Luftreinhaltung liefern, vgl. dazu auch *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1 ff.

110 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 590; BVerwG. Urt. v. 19.12.2017 – 7 A 9.17.



Carl Heymanns Verlag 2021

eine Folge eines fehlerhaften Maßnahmenprogrammes, sondern der entsprechenden Umsetzung im Bescheid.[111]

### 3. Rechtsschutz gegen das Maßnahmenprogramm selbst

70 Umstritten ist, ob neben den anerkannten Umweltvereinigungen nach dem UmwRG auch andere z.B. Gewässerunterhaltungspflichtige oder Anlagenbetreiber eine **unmittelbare gerichtliche Kontrolle** begehren können, wenn die Festsetzungen des Maßnahmenprogramms Außenwirkung entfalten (könnten). Nach wohl bisher herrschender Auffassung können die Festlegungen des Maßnahmenprogramms nur im Rahmen der wasserbehördlichen Einzelanordnungen inzident überprüft werden, so dass ein Rechtsschutz gegen die Teile des Maßnahmenprogramms selbst nicht notwendig ist.[112] Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich im Rahmen einer inzidenten Kontrolle die Prüfung des Maßnahmenprogramms darauf beschränkt, ob es bei der Begründung der Einzelanordnung die Ermessensbetätigung in rechtmäßiger Weise beeinflusst hat.[113] Aus Sicht des BVerwG ist es grundsätzlich sachgerecht und praktikabel die Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramme der wasserrechtlichen Entscheidung zu Grunde zu legen. »Eine darüber hinausgehende Inzidentkontrolle … ist angesichts der Beurteilungsspielräume der für die Bewirtschaftungsplanung zuständigen Stellen auch im gerichtlichen Verfahren regelmäßig nicht veranlasst.«[114] Die tatsächliche Wirksamkeit der Inzidentkontrolle ist vor diesem Hintergrund allerdings in Frage zu stellen. Die Prüfung beschränkt sich nach Auffassung des BVerwG auf das Vorliegen neuer Erkenntnisse (bei dessen Vorliegen nur eine andere Entscheidung hätte ergehen können) oder eine offensichtlich evidente Unrichtigkeit des Maßnahmenprogramms oder die Beanstandung der methodischen Grundlagen.[115]

71 Nach einer anderen Auffassung ist ein Rechtsschutz auch direkt gegen die Festsetzungen des Maßnahmenprogramms möglich, wenn der zur Umsetzung der jeweiligen Maßnahme verpflichtende Akteur bereits kraft Gesetzes an das Maßnahmenprogramm gebunden ist oder das Maßnahmenprogramm konkret-individuelle Maßnahmen mit Eingriffscharakter festlegt. Möglichen nachträglichen Anordnungen, die sich in Maßnahmenprogrammen nicht nur andeuten (z.B. Durchgängigkeit eines Gewässers an einem Wehr = Anordnung des Baus von Fischauf- und -abstieg, Zusammenlegungen von Kläranlagen), könnte schon auf der Planungsebene begegnet werden, wenn der Planaufsteller sich zwischen mehreren möglichen Maßnahmen für eine bestimmte entschieden hat, um ein Bewirtschaftungsziel zu erreichen. Da die Planungen behördenverbindlich sind (vgl. Rdn. 67), muss der Betroffene nicht erst auf die behördliche Umsetzung im Rahmen einer nachträglichen Anordnung warten oder im Rahmen eines von ihm zu stellenden Antrages (»Verlängerung« einer Einleitungserlaubnis) die schlichte Entscheidungsverweigerung der Behörde, solange er nicht den Forderungen entspricht, dulden. Teilweise wird daher die abstrakte Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO oder eine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO[116] oder sogar eine

111 Vgl. z.B. OVG Niedersachsen, Urt. v. 20.11.2014 – 13 LC 140/13, NVwZ-RR 2015, 413, dort scheiterte die nachträgliche Anordnung für eine Kläranlageneinleitung daran, dass gerade noch keine konkreten Anforderungen in dem Maßnahmenprogramm vorhanden war; zum Einfluss des Maßnahmenprogramms auf das Bewirtschaftungsermessen s.a. *Durner*, Das Maßnahmenprogramm aus Sicht der Zulassungsbehörden, W+B 2016, 115, 117 ff. und *ders.*, Wasserbehördliche Einzelfallentscheidung und wasserwirtschaftliche Planung. Zur Vorprägung des einzelfallbezogenen Bewirtschaftungsermessens durch die Maßnahmenplanung nach der Wasserrahmenrichtlinie, W+B 2014, 113 ff.

112 *Leis-Reutershahn* i.R.d. 343. Wasserrechtlichen Kolloquiums des IRWE, Tagungsbericht von *Funken*, W+B 2017, 158, 161; *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 87.

113 *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 82 Rn. 88.

114 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 489.

115 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 489 ff.

116 *Götze*, Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie – Rechtsfolgen und Justitiabilität der »Pläne 2009«, ZUR 2008, 393, 396 ff.; *Elgeti* i.R.d. 343. Wasserrechtlichen Kolloquiums des IRWE, Tagungsbericht von Funken, W+B 2017, 158, 161.



Leseprobe
Carl Heymanns Verlag 2021

(ändernde) Normenerlassklage[117] für bestimmte Festsetzungen als statthaft angesehen. Der Prüfungsumfang erstreckt sich hierbei gerade nicht nur auf eine eingeschränkte Prüfung, sondern auf eine umfassende Überprüfung des planerischen Bewirtschaftungsermessens, die jedoch aufgrund von Prognoseentscheidungen und des Beurteilungsspielraums im Aufstellungsprozess wieder etwas »aufgeweicht« wird.[118] Eine Überprüfung kann insbesondere anhand der Abwägungsfehlerlehre vorgenommen werden. Sicherlich zutreffend ist der Hinweis des BVerwG, dass z.B. nicht alle einzelnen Bewertungen und auch Einstufungen für alle Wasserkörper im Bewirtschaftungsplan hinterlegt werden können. Die Grundlagen müssen nachvollziehbar dargestellt und ggf. auf Nachfrage muss eine Begründung für spezielle Bewertungen zu einzelnen Wasserkörpern gegeben werden können.[119] Daher muss ein Kläger entsprechend substantiiert das Maßnahmenprogramm nicht insgesamt und mit dem Hinweis auf fehlende Begründungen, sondern konkret bezüglich einzelner festgesetzter Maßnahmen angreifen.[120]

72 Bis zum Erlass des UmwRG war wohl die vorherrschende Meinung, dass kein Rechtsschutz gegen ein Maßnahmenprogramm möglich ist[121], ggf. könnte eine Inzidentkontrolle erfolgen[122]. Auf Grund des UmwRG ist nun mehr in jedem Fall eine Klage für Verbände möglich, die Bezeichnung als reines Verwaltungsinternum hat sich erübrigt.[123] Für die unmittelbar Betroffenen muss aber diese prinzipale Kontrolle ebenfalls möglich sein, da nur sie den Blick auf das gesamte Maßnahmenprogramm mit seiner gem. WRRL gebotenen Auswahl nach Kosteneffizienz ermöglicht.[124] Maßstab für diese Klage kann auf Grund der aufgezeigten Wirkungen eines Maßnahmenprogramms aber nicht nur die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung sondern muss auch die inhaltliche Ausgestaltung sein.[125] Den Behörden kommt dabei aber ein großer Spielraum bei der Bewertung und Planung zu. Auf Grund der teilweise landesspezifischen teilweise FFG-weise festgelegten Maßnahmenprogramme kommt als Klagegegner ggf. nicht nur ein Bundesland sondern mehrere Bundesländer in Betracht (§ 64 VwGO – Streitgenossen), da die Flussgebietsgemeinschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist.[126]

117 *Nutzhorn* i.R.d. 38. Wasserwirtschaftsrechtlichen Gesprächskreises des IDEW der Universität Trier am 26.10.2017 in Düsseldorf, Tagungsbericht von *Schöneberger*, NVwZ 2018, 133 f. und *von Hammerstein*, i.R.d. 349. Wasserrechtlichen Kolloquiums des IRWE; ausführlich *von Hammerstein/Nutzhorn,* Rechtsschutz gegen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Wege der Normerlassklage, ZfW 2018, 125 ff.

118 *Götze*, Rechtsschutz im Wirkfeld von Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm nach der Wasserrahmenrichtlinie – Rechtsfolgen und Justitiabilität der »Pläne 2009«, ZUR 2008, 393, 399 f.

119 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 Rn. 495.

120 *Elgeti/Pellengahr*, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123, 130 f.; *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1 (4 f.), zur Begründetheit einer solchen Verbandsklage.

121 *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, § 82 Rn. 14, »verwaltungsinterner vorbereitender Plan«.

122 Vgl. z.B. *Durner*, Landmann/Rohmer, WHG, § 82 Rn. 97, der allerdings dies schon einschränkte, soweit ein Maßnahmenprogramm konkrete Ge- oder Verbote für z.B. Gewässerunterhaltungspflichtige beinhalten würde.

123 *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1, 3 f.

124 Vgl. *Elgeti/Pellengahr*, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, 123, 130 f. und *Elgeti,* Das Ziel des guten Zustandes – Ermessen der Behörden, W+B 2015, 137, 140 ff.; diese Konsequenz verneinend, sondern viel mehr für eine gesetzgeberische Ergänzung plädierend *Durner*, SUP-pflichtige Fachpläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, EurUP 2018, 142, 157.

125 So auch *Durner*, SUP-pflichtige Fachpläne in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, EurUP 2018, 142, 151 f.

126 Vgl. *Elgeti/Lehnen,* Die vorprogrammierte Klagewelle?, W+B 2019, 1, 4; Hinzu kämen ggf. auch betroffene Gewässernutzer sowie die Gewässerunterhaltungs- und -ausbaupflichtigen als Beizuladene.



Carl Heymanns Verlag 2021