

Das Verschlechterungsverbot der europäischen Wasserrahmenrichtlinie in der Stellungnahme

Sabine Hänel, Stephanie Rebsch

Relevanz des Verschlechterungsverbots

Spätestens seit Inkrafttreten der europäischen Wasserrahmenrichtlinie¹⁶ am 22.12.2000 kreist die Diskussion um die Fragen, ab welchem Zeitpunkt die aus den Umweltzielen der Richtlinie abgeleiteten sog. Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote gelten und welche Vorgaben für die Gewässerbewirtschaftung, aber auch für Vorhaben und Maßnahmen, die Gewässer direkt oder nur indirekt in Anspruch nehmen, abgeleitet werden können. Mit der Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) im Jahr 2002 wurden die Umweltziele aus Artikel 4 WRRL in den sog. Bewirtschaftungszielen im WHG in deutsches Recht umgesetzt. Die Verschlechterungsverbote sind als Bestandteil der Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer in §§ 25 a ff. WHG, für das Grundwasser in § 33 a WHG geregelt¹⁷. Damit sind die Verschlechterungsverbote rechtlich verbindlich und bei allen Vorhaben und Planungen zu berücksichtigen. Die Verschlechterungsverbote werden flankiert durch Verbesserungsgebote: Der status quo der Gewässer ist zu erhalten und soweit erforderlich zu verbessern.

Für alle Mitwirkenden in den Beteiligungsverfahren stellt sich die zentrale Frage: In wie weit können gravierende Eingriffe in unsere Gewässer mit Hilfe des Verschlechterungsverbotes verhindert werden? Bei der Beurteilung von Veränderungen an Gewässern durch unmittelbare Beeinträchtigungen wie Ausbau oder Benutzungen oder mittelbare Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts beispielsweise durch Flächenversiegelung oder landwirtschaftliche Bewirtschaftungspraktiken endet die Auseinandersetzung darüber meist mit der Feststellung, es sei noch nicht klar, welche fachlichen Anforderungen das Verschlechterungsverbot stelle, es dürfe jedenfalls nicht zu einem Stillstand des wasserwirtschaftlichen Vollzugs kommen. In den Fällen, in denen eine gewässerrelevante Veränderung einhellig als Verschlechterung angesehen wird, folgt sodann die Diskussion über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot.



Die Groppe –
typisch für einen kleinen Bach im Mittelgebirge

¹⁶Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; im folgenden WRRL.

¹⁷Das Verschlechterungsverbot gilt auch bei künstlichen und erheblich veränderten Gewässern; Beurteilungsmaßstab ist dabei jedoch – das qualitativ geringere – sogenannte gute ökologische Potential. Das Abstellen auf das verminderte Bewirtschaftungsziel ist jedoch erst nach der rechtsverbindlichen Einstufung eines Gewässers als künstlich oder erheblich verändert zulässig. Die Darstellung im Rahmen der Bestandsaufnahme stellt noch keine rechtsverbindliche Darstellung dar.

„Abarbeiten“ des Verschlechterungsverbots in der Stellungnahme

Im folgenden werden Aspekte des Verschlechterungsverbots für die Verfahrensbearbeitung erläutert und konkretisiert. Vorausgeschickt sei, dass die fachlichen Anforderungen an die Gewässerbewirt-

schaftung nicht grundlegend neu sind. Neu ist aber, dass nachteilige Veränderungen des Wasserhaushalts, die mit den Bewirtschaftungszielen nicht vereinbar sind, strikt verboten, nur ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zulässig sind:

Checkliste „Verschlechterungsverbot in der Stellungnahme“

Hat ein Vorhaben oder eine Planung bereits bei isolierter Betrachtung Auswirkungen auf den Wasserhaushalt (Prognose)?

- Wird der status quo des Gewässers zutreffend ibs. vollständig dargestellt?
- Werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme¹⁸ berücksichtigt?

Hat ein Vorhaben oder eine Planung unter Berücksichtigung anderer Vorhaben oder Planungen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt (Prognose)?

- Werden Vorbelastungen, Summationseffekte zutreffend dargestellt?
- Werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme¹⁹ berücksichtigt?

Worin bestehen insbesondere die Auswirkungen?

- Oberflächengewässer
 - Durchgängigkeit
 - Chemisch – physikalische Parameter wie Temperatur, Sauerstoffgehalt
 - Morphologie wie Befestigung, natürliche Entwicklung
 - Retentionsvolumen/ -raum, Einbindung der Aue
 - Gewässergüte
- Grundwasser
 - Grundwasserspiegel
 - Wasserdargebot
 - Gewässergüte
 - Fließrichtung
- Wasserabhängige Landökosysteme
 - Grundwasserflurabstand
 - Chemischer Gewässerzustand

Sind diese Auswirkungen nachteilig für den Wasserhaushalt?

Vorhandene Beurteilungskriterien:

- Leitbilder für die Gewässerentwicklung
- Gewässergüteklassen
- Gewässerstrukturgüteklassen
- Chemisch – physikalische Parameter
- Wassermengenbilanz
- Makrozoobenthos
- Fischfauna

¹⁸Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sind für das jeweilige Bearbeitungsgebiet unter www.flussgebiete.nrw.de veröffentlicht.

¹⁹Siehe Fußnote 18.

Was zählt als Verschlechterung im Sinne des Verschlechterungsverbots?

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht sogenannte Zustandsklassen zur Bewertung des Gewässerzustandes vor. Für Oberflächengewässer gibt es die Klassen „sehr gut“, „gut“, „mäßig“, „unbefriedigend“ und „schlecht“, für den Grundwasserbereich „gut“ und „schlecht“. In der Diskussion über die Bedeutung des Verschlechterungsverbot es herrscht Übereinstimmung darüber, dass zumindest eine Zustandsveränderung des Wasserkörpers von einer Zustandsklasse in die darunter liegende Zustandsklasse als Verschlechterung anzusehen ist/ sein wird. Die Festlegung der Methodik zur Einordnung eines nach bisherigen Parametern beurteilten Zustandes, beispielsweise Gewässerstrukturgüte „mäßig verändert“, zu den künftigen Zustandsklassen im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Dieser Umstand kann aber in der Praxis dazu führen, dass das Verschlechterungsverbot nicht zur Anwendung kommt. Denn wegen des großen räumlichen Geltungsbereiches der Wasserkörper und der großen Bandbreite der einzelnen Zustandsklassen würde es häufig dazu kommen, dass das Verschlechterungsverbot nicht greifen würde. Aus der Sicht der Naturschutzverbände kann diese Betrachtungsweise des Verschlechterungsverbot es nicht genügen: Ein strengerer Maßstab sollte angelegt werden. Aus gewässerökologischer und einer die Zielsetzung der Richtlinie fördernden Sichtweise ist es gerechtfertigt, jede nach bisherigen Kriterien zu beurteilende nachteilige Veränderung des status quo eines Gewässers oder des Grundwassers als Verschlechterung anzusehen. Nur die strikte Handhabung der Bewirtschaftungsziele, eine nachteilige Veränderung des ökologischen und chemischen Zustands der Gewässer zu vermeiden und einen guten ökologischen und chemischen Zustand zu erhalten oder zu erreichen, lässt die Erreichung der Ziele der Wasserrah-

menrichtlinie²⁰ zumindest auf lange Sicht wahrscheinlich erscheinen. Oder anders gesagt: Nur wenn wir heute Verschlechterungen vermeiden, können wir überhaupt die hochgesteckten Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis zum Jahr 2015 verwirklichen. Und es besteht nach dem Wortlaut und der Stoßrichtung der Richtlinie zumindest der dringende Verdacht, dass in der Zwischenzeit bis zum Jahr 2015 nur eine Kombination aus Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot zielführend sein kann.

Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot

Wenn das Verschlechterungsverbot greift, aber die Maßnahme dennoch durchgeführt werden soll, muss eine Ausnahme erteilt werden. Im Wege der Ausnahme können aber nur solche nachteiligen Veränderungen zugelassen werden, soweit es sich dabei um

- eine Verschlechterung der physischen Eigenschaften von oberirdischen Gewässern oder
- eine Veränderung des Grundwasserstandes handelt.

Unter physische Veränderungen fallen Veränderungen der natürlichen bzw. naturnahen hydromorphologischen Beschaffenheit des oberirdischen Gewässers, beispielsweise die Verbindung des Oberflächengewässers mit Grundwasser, seine Durchgängigkeit, Wassertiefe, Wasserabfluss, Gewässerboden, Ufer u.a..

Für chemische oder biologische Veränderungen des Gewässers ist die Erteilung einer Ausnahme von vornherein verwehrt. Änderungen des Grundwasserstandes können durch Stauhaltungen, Grundwasserabsenkungen, aber auch die gezielte Grundwasseranreicherung herbeigeführt werden.

²⁰ Bis zum Jahr 2015 ist für alle Oberflächengewässer ein guter ökologischer und chemischer Zustand, für das Grundwasser ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen.

Die nachfolgenden Voraussetzungen gelten kumulativ, d.h. sie müssen alle erfüllt sein, damit eine Ausnahme erteilt werden kann:

1. Übergeordnete öffentliche Interessen

Die Gründe für die nachteilige Veränderung des Gewässers müssen von übergeordnetem Interesse sein bzw. der zivilisatorische Nutzen der Veränderung muss den Nutzen der Verwirklichung der Bewirtschaftungsziele übertreffen: beispielsweise die Errichtung und der Betrieb eines Binnenhafens, wenn dies für die regionale Verkehrs- und Wirtschaftsstruktur von besonderer Bedeutung ist, der Bau von Dämmen und Deichen zum Schutz von Siedlungsgebieten vor Hochwasser.

2. Alternativenprüfung

Es darf keine andere Lösungsoption vorliegen, die wesentlich geringere nachteilige

Umweltauswirkungen hat, technisch durchführbar ist und nicht unverhältnismäßige Kosten verursacht. Eine Alternativenprüfung scheidet nicht von vornherein aus, weil es vermeintlich keine Alternativen gibt. Das Vorhabensziel darf nicht so begrenzt werden, dass die Prüfung von Alternativen/ anderen Lösungsoptionen ausgeschlossen ist.

Beispielsweise gibt es zum Ausbau eines Hafens, der dazu dient, dass neue Schiffstypen dort abladen können, als andere Lösungsoptionen nur andere Standorte.

3. Durchführung der erforderlichen Minderungsmaßnahmen

Es sind alle praktisch geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um jede nicht nur unerhebliche nachteilige Veränderung der Gewässerverhältnisse tatsächlich wirksam zu verhindern.

Praxisbeispiel für Anwendung des Verschlechterungsverbots

Das folgende Beispiel war bereits Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung²¹. Gegenstand der gerichtlichen Auseinandersetzung war die Einschränkung eines unwiderruflichen Altrechts für die Ausleitung einer bestimmten Wassermenge aus einem Bach für eine Wasserkraftanlage. Das Gericht hat die Auffassung der Wasserbehörde bestätigt, dass die Beschränkung der zulässigen Ausleitungsmenge rechtmäßig ist, da sie zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückführenden Gewässerbeeinträchtigung, die den Bewirtschaftungszielen zuwiderläuft, erforderlich ist:

- Die Beschränkung der Ausleitungsmenge orientiert sich an der als notwendig angesehenen Restwassermenge im Ausleitungsgewässer. Die Restwassermenge bemisst sich nach den Erfordernissen des ökologischen Zustands insbesondere der natürlichen Durchgängigkeit des Ausleitungsgewässers.
- Ausreichend ist nicht die „isolierte Betrachtung der vorhandenen Tier- und Pflanzengesellschaft“ im Gewässer, geboten ist eine „größere Zusammenhänge beachtende Betrachtungsweise“. Danach soll in dem Gewässer ein Habitat ohne Wanderungshindernisse für einen Mittelgebirgsfluss standorttypische, wanderwillige Lebewesen, namentlich Fische, entstehen.
- Die betroffene Fließgewässerstrecke wird außerdem in der amtlichen Biotopkartierung als ökologisch besonders wertvoll eingestuft:
 - o Vorkommen von Fischotter → Erhalt der natürlichen Fließgewässerdynamik
 - o Vorkommen der Flussperlmuschel → Durchgängigkeit für die heimische Bachforelle
 - o Vorkommen von Äsche, Nase und Huchen.

²¹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 28.6.2005, Az. 22 B 95.2188