
Die EU-Wasserrahmenrichtlinie
Teil 3: Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot

*Von Rechtsanwalt Dr. Bernd Söhnlein
(Neumarkt in der Oberpfalz)*

1. Einführung

Die Wasserrahmenrichtlinie nennt als eines ihrer wesentlichen Ziele die Vermeidung einer weiteren Verschlechterung und die Verbesserung des Zustandes der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme sowie die schrittweise Reduzierung der Grundwasserverschmutzung (Art. 1 a, d). Konkretisiert werden diese Umweltziele in Art. 4 WRRL: Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer (Art. 4 Abs. 1 a lit. I) und Grundwasser (Art. 4 Abs. 1 b lit. I), das Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer (Art. 4 Abs. 1 a lit. ii – iv) und Grundwasser (Art. 4 Abs. 1 b lit. ii – iii), sowie die jeweiligen Ziele für die Schutzgebiete (Art. 4 Abs. 1 c).

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie mit Gesetz vom 18.06.2002 in das Wasserhaushaltsgesetz eingefügt. Die Bestimmungen der §§ 25 a – 25 d, 33 a WHG (Bewirtschaftungsziele) sind unmittelbar geltendes Bundesrecht.

2. Inhalt des Verschlechterungsverbotes (§ 25 a Abs. 1 Nr. 1 WHG)

Gemäß § 25 a Abs. 1 Nr. 1 WHG sind oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen und chemischen Zustandes vermieden wird. Es stellt sich die Frage, ob eine nachteilige Veränderung erst dann eintritt, wenn sich ein Gewässer von einer Zustandsklasse in die nächst schlechtere Zustandsklasse verändert (z.B. von der Güteklasse „gut“ in die Klasse „mäßig“). Da einige Bundesländer für die Einstufung der Gewässer relativ lange Gewässerabschnitte gewählt haben, würde sich eine punktuelle Verschlechterung auf die Güteklasse des betreffenden Gewässerabschnittes nicht auswirken.

Aufgrund der Tatsache, dass § 25 a Abs. 1 Nr. 1 WHG den auch in §§ 26 Abs. 2 S. 1, 34 Abs. 2 S. 1 WHG verwendeten Begriff der nachteiligen Veränderung aufgreift, ist anzunehmen, dass der Begriff nach dem Willen des Gesetzgebers in allen genannten Vorschriften gleich auszulegen ist. Nachteilig ist eine Veränderung danach, wenn sich die physikalischen, chemischen oder biologischen Eigenschaften des Gewässers im Vergleich zur vorherigen Beschaffenheit verschlechtert haben. Jede auch nur graduelle Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustandes ist demnach als nachteilige Veränderung im Sinne des § 25 a Abs. 1 Nr. 1 WHG zu werten.

Für künstliche und erheblich veränderte Gewässer stellt § 25 b Abs. 1 Nr. 1 WHG - wortgleich mit § 25 a Abs. 1 Nr. 1 WHG - das Verbot auf, das ökologische Potenzial und den chemischen Zustand nachteilig zu verändern. Das Wasserhaushaltsgesetz bezeichnet mit dem ökologischen Potenzial nicht nur eine bestimmte Entwicklungsfähigkeit eines Gewässers, sondern auch einen ökologischen Zustand, der nicht als „gut“ im Sinne des Art. 2 Nr. 22 WRRL anzusehen ist. Das Verschlechterungsverbot des § 25 b Abs. 1 Nr. 1 WHG bezieht sich somit auf einen, wenn auch ökologisch qualitativ verminderten, Gewässerzustand und verbietet jede graduelle Verschlechterung des aktuellen Zustandes.

Das gleiche Verbot gilt für das Grundwasser: Es ist so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung seines mengenmäßigen und chemischen Zustandes vermieden

wird (§ 33 a Abs. 1 Satz Nr. 1 WHG). Auch hier genügt eine graduelle oder räumlich beschränkte Verschlechterung.

In Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot ist es somit unerheblich, ob ein Oberflächengewässer als natürlich oder erheblich verändert eingestuft ist. Denn eine Veränderung zum schlechteren hin ist in jedem Falle unzulässig.

3. Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot (§ 25 d WHG)

Die Verschlechterungsverbote der §§ 25 a, 25 b WHG gelten nicht absolut. § 25 d WHG beschreibt, unter welchen Voraussetzungen von dem Verschlechterungsverbot abgewichen werden darf (die dazugehörigen europarechtlichen Bestimmungen finden sich in Art. 4 Abs. 7, 8 WRRL).

§ 25 d Abs. 2 WHG regelt, unter welchen Voraussetzungen eine vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustandes hingenommen werden kann. Erfasst werden dadurch Verschlechterungen aufgrund höherer Gewalt (z.B. Dürre, Erdbeben) oder durch vom Menschen verursachte Unfälle. Bei vorübergehenden Verschlechterungen im Sinne des § 25 d Abs. 2 WHG obliegen den zuständigen Behörden die in § 25 d Abs. 2 S. 2 WHG beschriebenen Schutz-, Dokumentations- und Kontrollpflichten. Diese zielen vor allem darauf ab, die schlimmsten Auswirkungen des unvorhersehbaren Ereignisses abzuwenden und die Auswirkungen jährlich zu überprüfen. Die Vorgabe der WRRL, den ursprünglichen Gewässerzustand so schnell wie möglich wiederherzustellen, wurde nicht ins WHG übernommen. Insoweit besteht ein Defizit in der Umsetzung der Richtlinie.

Die in der Praxis bedeutsamste Möglichkeit einer Abweichung vom Verschlechterungsverbot ist in § 25 d Abs. 3 WHG festgelegt. Werden die physischen Eigenschaften von oberirdischen Gewässern verändert und ist eine Verschlechterung des Zustandes dabei nicht zu vermeiden, ist dies unter drei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig:

Erstens müssen die Gründe für die Veränderung des Gewässers von übergeordnetem öffentlichem Interesse sein oder der Nutzen für die Sicherheit und Gesundheit des Menschen oder die nachhaltige Entwicklung muss den Umweltzielen der §§ 25 a Abs. 1, 25 b Abs. 1 WHG vorgehen. Im Ergebnis ist eine Abwägung zwischen den wasserwirtschaftlichen Umweltzielen und den widerstreitenden öffentlichen Interessen vorzunehmen. Die Struktur der Ausnahmenvorschrift des § 25 d Abs. 3 WHG ähnelt der Bestimmung des § 34 Abs. 3 BNatSchG. Sie ist, ebenso wie § 34 Abs. 3 BNatSchG, wegen der Pflicht zur europarechtlichen Vertragstreue (Art. 6 EGV) generell eng auszulegen. Daraus folgt, dass sich nur öffentliche Interessen mit besonderem Gewicht gegen das Verschlechterungsverbot der §§ 25 a Abs. 1, 25 b Abs. 1 WHG durchsetzen können. Ebenso wie § 34 Abs. 3 BNatSchG ist auch § 25 d Abs. 3 WHG Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips und lässt der Genehmigungsbehörde keinen planerischen Gestaltungsspielraum.

Zweitens muss das Vorhaben, welches zu einer nachteiligen Veränderung des Gewässerzustandes führt, einer Alternativenprüfung unterzogen werden. Es muss untersucht werden, ob das mit der Maßnahme verfolgte Ziel nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden kann, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind.

Drittens müssen alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern. Ein ähnlich formuliertes Minimierungsgebot enthält auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 19 Abs. 1 BNatSchG.

Für Verschlechterungen des Zustandes von Grundwasserkörpern ist § 25 d WHG entsprechend anzuwenden (§ 33 a Abs. 4 WHG).

4. Das Verbesserungsgebot

Je nachdem, ob ein Gewässer als natürlich oder als künstlich/erheblich verändert eingestuft wird, gelten unterschiedliche Umweltziele.

Für natürliche Oberflächengewässer ist bis zum 31.12.2015 ein guter Zustand zu erreichen. Weicht der ökologische Zustand vom chemischen Zustand ab, gilt für die Klassifikation der schlechtere der beiden Werte (Bsp: ökologischer Zustand „mäßig“, chemischer Zustand „gut“ = Zustand „mäßig“).

Das WHG lässt in Anlehnung an die WRRL jedoch eine Reihe von Ausnahmen zu:

- Die Frist zum Erreichen des guten Zustandes kann bis zu zweimal um 6 Jahre verlängert werden (Art. 4 Abs. 4 c WRRL), wenn
 - natürliche Gegebenheiten eine Verbesserung des Gewässerzustandes verhindern,
 - die vorgesehenen Maßnahmen nur schrittweise in einem längeren Zeitraum technisch durchführbar sind oder
 - die Einhaltung der Frist mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre (Art. 4 Abs. 4 a).

- Für bestimmte Gewässer können weniger strenge Umweltziele festgelegt werden, wenn sie durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Gegebenheiten so beeinträchtigt sind, dass das Erreichen der Ziele in der Praxis nicht möglich oder unverhältnismäßig teuer wäre (§ 25 d Abs. 1 WHG).

Weniger strenge Ziele dürfen aber nur festgelegt werden, wenn

- die gewässerbeeinträchtigenden Tätigkeiten nicht durch erheblich umweltschonendere Verfahren ersetzt werden können und diese Alternativverfahren nicht unverhältnismäßig teuer sind,
- trotz unvermeidbarer Beeinträchtigungen der bestmögliche ökologische und chemische Zustand erreicht wird.

Die Abweichung von den strengen Umweltzielen ist alle 6 Jahre zu überprüfen.

Künstliche/erheblich veränderte Oberflächengewässer sind bis zum 31.12.2015 in einen Zustand des guten ökologischen Potentials zu bringen (§ 25 b Abs. 1 Nr. 2 WHG). Dieser Begriff ist allgemein weder in der WRRL noch im WHG beschrieben. Das ökologische Potential ist anhand der konkreten Situation des Gewässers zu definieren. Man könnte es vereinfacht so umschreiben: Das gute ökologische Potential ist der nahezu optimale Gewässerzustand, der nach den gegebenen Umständen (z.B. Stauwehr) erreicht werden kann. Dies bedeutet beispielsweise für die Frage der Durchgängigkeit eines Fließgewässers: Es sind bei Gewässern mit Stauwehren, die als erheblich verändert eingestuft sind, regelmäßig Umgehungsgerinne und Fischtreppe einzurichten.

Die oben beschriebenen Ausnahmen für die Zielerreichung bei natürlichen Gewässern gelten auch für künstliche/erheblich veränderte Gewässer.

Für das Grundwasser erstreckt die WRRL, respektive § 33 a Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 - 4 WHG, das Verbesserungsgebot auf folgende Zielsetzungen:

- Signifikante und anhaltende Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen sind umzukehren (z.B. Nitratbelastung).
- Ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und Grundwasserbildung ist zu gewährleisten.

- Ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand ist zu erreichen.

Die einzuhaltenen bzw. anzustrebenden Schadstoffgrenzwerte im Grundwasser sind in der Grundwasserrichtlinie näher beschrieben, die am 16. Januar 2007 in Kraft getreten ist (2006/118/EG). Dort sind insbesondere Qualitätsnormen für Nitrat und Pflanzenschutzmittel festgelegt.

Die Ausnahmenvorschriften des § 25 d WHG sind beim Grundwasserschutz entsprechend anzuwenden.

Strittig ist, ob die WRRL eine Fristverlängerung für die Umweltziele in Schutzgebieten (Art. 4 Abs. 1 d) zulässt oder nicht. Zu diesen Schutzgebieten gehören u.a. diejenigen FFH- und Vogelschutzgebiete, in denen die Erhaltung und Verbesserung des Wasserzustandes einen wichtigen Faktor darstellt, um die naturschutzrechtlichen Ziele zu erreichen (Gem. Art. 3 FFH-RL muss der Fortbestand und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Habitate gesichert sein).

Unklar ist, ob Art. 4 Abs. 1 d WRRL auch auf die Ausnahmebestimmungen in Abs. 1 a und b verweist. Die Tatsache, dass die WRRL die Schutzgebiete eigens erwähnt, spricht dafür, dass dort strengere Anforderungen gelten sollen als für die übrigen Gewässer.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verschlechterungsverbot durchaus eine wirksame rechtliche Handhabe gegen nachteilige Veränderungen von Gewässern bietet. Die Verbesserungsgebote sind jedoch mit so vielen Schlupflöchern versehen, dass wohl nur in den wenigsten Fällen bis zum Jahr 2015 mit einer signifikanten Verbesserung des Gewässerzustandes gerechnet werden kann.