

Die Bewirtschaftungsplanung der Wasserrahmenrichtlinie – aktuelle (rechtliche) Praxisfragen und (erste) Antworten

Arbeitsbericht des DWA-Fachausschusses RE-3 „Vollzugsfragen des Wasserrechts“^{*)}

Zusammenfassung

Der neu gegründete Fachausschuss RE-3 „Vollzugsfragen des Wasserrechts“ der DWA hat es sich zur Aufgabe gemacht, regelmäßig über praxisrelevante Rechtsfragen zu diskutieren und die Ergebnisse in Form von Arbeitsberichten publik zu machen. So soll die Diskussion über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wasserwirtschaft und ihre Auswirkungen für Betreiber und Vollzugsbehörden nicht nur unter Juristen geführt werden, sondern in die Mitgliedschaft hineingetragen werden. Der erste Bericht zeigt auf, welche Aspekte der Bewirtschaftungsplanung und der Maßnahmenprogramme des 3. Zyklus' der Wasserrahmenrichtlinie die wasserrechtlichen Entscheidungen prägen werden.

Schlagwörter: Recht, Vollzug, Wasserrahmenrichtlinie, Bewirtschaftungsplan, Maßnahmenprogramm, Rechtsprechung, Grundwasser, Oberflächengewässer, Wasserentnahme, Wassergewinnung, Fernwasserversorgung, Abwasserreinigung, Kläranlage, Niederschlagswasser, Talsperre, Mindestwasser

DOI: 10.3242/kae2021.03.005

Abstract

The EU Water Framework Directive's management plans – current practical (legal) questions and (initial) answers

Work report from the DWA Technical Committee RE-3 Enforcement Issues in Water Legislation

The new DWA Technical Committee RE-3 'Enforcement Issues in Water Legislation' has tasked itself with regularly discussing practical legal issues and making the results public in the form of work reports. This approach aims to make sure that discussion about the legal framework for the water sector and its ramifications for operators and enforcement agencies is not only carried out among legal experts but also tackled by the membership. The first report shows which aspects of management planning and the programmes of measures in the third cycle of the Water Framework Directive will shape decisions pertaining to water legislation.

Key Words: law, enforcement, Water Framework Directive, management plan, programme of measures, jurisprudence, groundwater, surface water, water extraction, water abstraction, district water supply, wastewater discharge, sewage treatment plant, rainwater, dam, minimum flow

Der neue DWA-Fachausschuss RE-3

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat sich den guten ökologischen und chemischen Zustand der Gewässer zum Ziel gesetzt. Der vorgegebene Zeitplan hat sich jedoch als zu ambitioniert erwiesen. Daher hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) eine sogenannte „Vollplanung“ durch die planenden Länder, die über den Zeitraum des 3. Bewirtschaftungszyklus' (2027) hinausgeht, beschlossen. Die Vollplanung soll alle (= voll) Maßnahmen aufzeigen, die erforderlich

sind, um den guten Zustand der Gewässer zu erreichen. In Einzelfällen werden nach detaillierter fachlicher Prüfung auch für einige Wasserkörper verminderte Bewirtschaftungsziele festgesetzt, die nach derzeitigem Kenntnisstand den guten Zustand nicht erreichen werden.

Der neu gegründete Fachausschuss RE-3 „Vollzugsfragen des Wasserrechts“ der DWA hat es sich unter anderem zur Aufgabe gemacht, regelmäßig über praxisrelevante Rechtsfragen zu diskutieren und die Ergebnisse oder auch nur Hinweise für die Mitglieder der DWA in Form von Arbeitsberichten publik zu machen. So soll die Diskussion über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wasserwirtschaft und ihre Auswirkungen für Betreiber und Vollzugsbehörden nicht nur unter Juristen geführt, sondern in die Mitgliedschaft hineingetragen werden. Dieser Bericht bildet den Auftakt dazu nach der konstituierenden Sitzung am 8. September 2020 in Hamm (Westf.). Er zeigt

^{*)} Mitglieder und Gäste des DWA-Fachausschusses RE-3 „Vollzugsfragen des Wasserrechts“ sind: *Kirsten Allmann* (Wuppertal), *Dr. Till Elgeti* [Obmann; Hamm (Westfalen)], *Christina Kordes* (Kassel), *Frank Niesen* (Düren), *Lukas Oeste* (Köln), *Daniel Schiebold* (Berlin), *Dr. Katharina Sommerfeldt* [Brake (Unterweser)], *Martin Völpel* (Köln), *Lena Wertmann* (Bonn). – Betreuer in der DWA-Bundesgeschäftsstelle: Ass. jur. *Christoph Leptien*, E-Mail: leptien@dwa.de

auf, welche Aspekte der Bewirtschaftungsplanung und der Maßnahmenprogramme des 3. Zyklus' die wasserrechtlichen Entscheidungen prägen werden.

1 Die Wasserrahmenrichtlinie

Im Jahr 2000 wurde die WRRL verabschiedet und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich damit verpflichtet alle Gewässer, die nicht künstlich oder erheblich verändert sind, in einen „guten Zustand“ zu bringen, und für alle erheblich veränderten bzw. künstlichen Oberflächenwasserkörper (im Folgenden OWK) ein „gutes ökologisches Potenzial und einen guten chemischen Zustand“ zu erreichen [1]. Ziel ist es auch, eine Verschlechterung des Zustands aller Gewässer zu verhindern [2]. Diese Ziele galt es in Bewirtschaftungsplänen darzustellen und mittels der Maßnahmenprogramme ursprünglich bis 2015 (im Rahmen des ersten Bewirtschaftungszyklus') zu erreichen. Derzeit befinden wir uns im zweiten Bewirtschaftungszyklus, an den sich ab 2022 der dritte und – nach der WRRL – letzte Zyklus bis 2027 anschließt [3].

2 Bewirtschaftungspläne und Ziele

In den Bewirtschaftungsplänen sind die zu erreichenden Ziele, aber auch eine aktuelle Bestandsaufnahme der Wasserkörper (Fließgewässer, Seen, Grundwasser und Küstengewässer) festgehalten. Die Bewirtschaftungspläne werden für sogenannte Flussgebietseinheiten von den Flussgebietsgemeinschaften (FGG) aufgestellt. Die Bewirtschaftungspläne werden dann auch länder- und staatenübergreifend abgestimmt und erlassen. Knapp 8 % der Wasserkörper in Deutschland weisen nach dem ersten Bewirtschaftungszyklus einen guten oder sehr guten ökologischen Zustand auf [4]. Die größte Fraktion der OWK bilden die Fließgewässer, sodass das Gesamtergebnis in erster Linie eine Bewertung dieser widerspiegelt. Für einen Großteil der OWK wird von den Möglichkeiten der befristeten Ausnahme bzw. Fristverlängerung (bis maximal 2027) Gebrauch gemacht. Der chemische Zustand ist aufgrund der sogenannten ubiquitären Schadstoffe in ganz Deutschland (und einigen anderen Ländern in Europa) nicht gut. Somit wurden die Ziele nicht („one out, all out“-Regel) bzw. weitestgehend (ohne ubiquitäre Schadstoffe) nicht erreicht. Auch im zweiten Bewirtschaftungszyklus (2015–2021) wurde keine umfassende Verbesserung erreicht. Die Zielsetzungen können erst langfristig, also voraussichtlich auch erst nach 2027, erreicht werden, teilweise wird deswegen von einer Umsetzungskrise gesprochen [5].

3 Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramme in der Rechtsprechung

Die Inhalte der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme haben die behördliche Zulassungspraxis schon in der Vergangenheit wesentlich geprägt [6]. Während den Bewirtschaftungsplänen die Funktion zukommt, die maßgeblichen Umweltqualitätsziele, einschließlich der in Anspruch genommenen Ausnahmen, obligatorisch zu dokumentieren, enthalten die Maßnahmenprogramme verbindliche Festsetzungen, welche die einzelnen Schritte zur Zielerreichung darlegen. Das Maßnahmenprogramm stellt insofern das zentrale Mittel zur Erreichung der im Bewirtschaftungsplan vorgegebenen Ziele

dar und bildet die „ausführende Stufe“ der Bewirtschaftungsplanung [7].

Im Zuge der Gestattung von Gewässerbenutzungen sowie des Gewässerausbaus wird das wasserwirtschaftliche Ermessen (§ 12 Abs. 2 WHG) sowohl von den allgemeinen Bewirtschaftungszielbestimmungen des Bewirtschaftungsplans als auch von den konkreten Maßnahmenkombinationen des Maßnahmenprogramms determiniert. Die Wasserbehörden können die planerischen Vorgaben sowohl in den Zulassungsverfahren durch Nebenbestimmungen oder Versagungen wie auch im Rahmen der Überwachung durch nachträgliche Inhalts- und Nebenbestimmungen, den Widerruf oder Maßnahmen der Gewässeraufsicht umsetzen bzw. unterstützen [8]. Abzugrenzen hiervon sind die allgemeinen Anforderungen des Verschlechterungsverbots sowie des Zielerreichungsgebots (§§ 27, 47 WHG), die sich als zwingende Versagungsgründe innerhalb der wasserrechtlichen Zulassung für berichtspflichtige [9] Gewässer (Wasserkörper) nach § 12 Abs. 1 WHG darstellen [10], soweit keine Ausnahme (§ 31 WHG) möglich ist.

Die Rechtsprechung hat sich bereits vertieft mit dem Einfluss der Planungsinhalte auf die behördliche Vorhabenzulassung auseinandergesetzt. Die erste inhaltliche Entscheidung zu den Bewirtschaftungszielen [11] konnte bei der Überprüfung der wasserbehördlichen Entscheidung darauf verweisen, dass der Bewirtschaftungsplan bis dato noch nicht bestand. Mit den inhaltlichen Vorgaben des Bewirtschaftungsplans hat sich die Rechtsprechung erstmalig im Zusammenhang mit der Staustufe Hemelingen auseinandergesetzt [12]. Seitdem finden sich die Normen des § 82 WHG (Maßnahmenprogramm) in 43 Entscheidungen (juris) bzw. des § 83 WHG (Bewirtschaftungsplan) in 23 Entscheidungen (juris).

So macht zum Beispiel das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seiner Entscheidung zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe [13] deutlich, dass die Vorhabenzulassung hinsichtlich der Prüfung des Verschlechterungsverbot sowie des Zielerreichungsgebots stets an diejenigen Zustandsbewertungen gebunden ist, die der entsprechende Bewirtschaftungsplan ausweist. Darüber hinaus ist durch die Judikatur der Einfluss der einzelfallbezogenen Festsetzungen des Maßnahmenprogramms auf die behördliche Zulassungspraxis verdeutlicht worden. So hat neben dem OVG Sachsen [14] auch das OVG Nordrhein-Westfalen [15] die ermessenleitende Wirkweise des Maßnahmenprogramms auf die Erteilung und Versagung von Erlaubnissen, Bewilligungen und Genehmigungen bestätigt. Das OVG NRW hatte in diesem Zusammenhang über den Anspruch auf die Genehmigung für die Errichtung eines Stegs zu urteilen, die im Widerspruch zu den Vorgaben des Maßnahmenprogramms stand: Der auf das Maßnahmenprogramm zurückzuführende Umsetzungsfahrplan für das betreffende Gewässer sah unter anderem den Rückbau von Uferverbau und eines Querbauwerks vor. Da die Genehmigung des Stegs diese Maßnahmenkombination behindert oder teilweise unmöglich gemacht hätte, erachtete das OVG die ablehnende Zulassungsentscheidung der Behörde als rechtmäßig. Der Steg widerspreche der mittels der angesprochenen Maßnahmen zu bewirkenden Verbesserung der für den ökologischen Zustand des Bachs bedeutsamen hydromorphologischen Qualitätskomponente „Struktur der Uferzone“.

In einem weiteren Fall betonte das BVerwG die Relevanz der Bewirtschaftungsplanung für die Festlegung von Mindestwasserführungen [16]. Im konkreten Fall war die Rechtmäßigkeit

der Anordnung einer Mindestwasserführung in der Ausleitungsstrecke eines Wasserkraftwerks zu beurteilen. Im Zuge dessen hob das Gericht explizit hervor, dass die Mindestwasserführung stets unter Einbeziehung der in einem Bewirtschaftungsplan festgelegten Ziele und beschriebenen Maßnahmen für das jeweilige Fließgewässer zu ermitteln ist.

Die Ausführungen der Judikative [17] verdeutlichen die „ermessenslenkende Funktion“ [18] der Bewirtschaftungsplanung (einschließlich der Maßnahmenprogramme) und machen ihren maßgeblichen Einfluss auf die Zulassungspraxis anschaulich.

4 Praxis der Bewirtschaftungsplanung

Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmenprogramme sind seit Einführung der WRRL maßgebend für die Ausübung des Bewirtschaftungsermessens. Von diesen Vorgaben kann nur im Rahmen der Ausnahmen nach § 31 WHG abgewichen werden. Aber schon im ersten sowie dem laufenden Bewirtschaftungszyklus haben sich die Schwierigkeiten im praktischen Umgang mit den Bewirtschaftungsplänen/Maßnahmenprogrammen (einige waren sehr konkret ausgeführt, andere dagegen sehr unkonkret) gezeigt. Einige praktische Beispiele aus der Bewirtschaftungsplanung des 2. Zyklus finden sich bei Durner [19] oder Elgeti/Pellengahr [20]. Die praktischen Schwierigkeiten haben verschiedene Folgefragen für Betreiber und Vollzugsbehörden aufgeworfen: Wie und was kann schon in die Bewirtschaftungsplanung aufgenommen, wie konkret kann ein Maßnahmenprogramm gefasst werden?

Aus Sicht des Fachausschusses gilt es, die verschiedenen Interessen [das jeweilige Land als Verantwortlicher für den guten Zustand nach der WRRL, Wasserbehörden als Bewirtschaftungsbehörden (Zulassungs- und Aufsichtsfunktion), Gewässerunterhaltungs- und -ausbauverpflichtete, Abwasserbeseitigungspflichtige, Trinkwasserversorger, Eigentümer, Landwirtschaft, Fischerei, Umweltverbände, Industrieanlagenbetreiber an Gewässern bzw. Nutzer von Gewässern (Kraftwerke, Straßen/Eisenbahnen als Infrastruktur, Rohstoffgewinnung, produzierendes Gewerbe, Binnenschifffahrt und nicht zuletzt Sport/Freizeit)] in die Bewirtschaftungsplanung einzubringen. Hierzu gibt es in den Ländern verschiedenste Formate. Bei der nun im 3. Bewirtschaftungszyklus vorgesehenen „Vollplanung“ muss sorgfältig die tatsächlich mögliche Zielverwirklichung geprüft werden. Für welche (einzelne) Wasserkörper kann tatsächlich der gute Zustand und gegebenenfalls bis wann mit welchen Maßnahmen erreicht werden, ohne dass diese Planung gegen fundamentale Prinzipien der WRRL (zum Beispiel Kosteneffizienz von Maßnahmen) oder des Bewirtschaftungsermessens (Auswahl der Maßnahmen) bzw. verfassungsrechtliche Gebote (zum Beispiel Rechtsschutz von Grundstückseigentümern oder Bewilligungsinhabern gegen verbindliche Planungen/Bestandsschutzfragen) verstößt?

4.1 Praxisbeispiel „Runde Tische“ Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen hat im ersten und im zweiten Zyklus zur Aufstellung der Bewirtschaftungspläne bereits in einem frühen Stadium eine Beteiligung durch sogenannte Runde Tische stattgefunden. Diese Runden Tische sind ein zentrales Beteiligungsinstrument in Nordrhein-Westfalen. Eingeladen ist die sogenannte Fachöffentlichkeit, das heißt alle Behörden,

Maßnahmenträger, Verbände, Kammern und auch Private mit einem Bezug zur Bewirtschaftungsplanung. Inhalt der Runden Tische ist eine breite, umfassende Diskussion und bestenfalls Abstimmung der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen. Ziel ist eine Vereinbarung von Programmaßnahmen im Konsens bzw., wo dies unmöglich ist, eine Dokumentation unterschiedlicher Positionen mit dazugehöriger Argumentation. Das Ergebnis der Runden Tische war der Entwurf des Maßnahmenprogramms, das anschließend in die formale Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben wurde.

2020 musste pandemiebedingt die Durchführung der Runden Tische sehr kurzfristig abgesagt werden. Zuvor waren bereits mit den Unteren Wasserbehörden und Wasserverbänden Kausalanalysen mit Maßnahmenplanungen durchgeführt worden. Für die im Monitoring beobachteten Belastungen wurden die Verursacher benannt, um dann diejenigen Maßnahmen zu setzen, die diese Belastungen beseitigen bzw. zumindest reduzieren sollen. Daneben gab es mit den „Hauptakteuren“ einen bilateralen Austausch. Während der andauernden Pandemie wurden parallel zur regulären Öffentlichkeitsbeteiligung weitere ergänzende digitale Teilnehmungsformate angeboten.

4.2 Wasserentnahmen

In der Praxis wird im Angesicht von Wasserknappheit immer wieder die Frage gestellt, ob bestimmte Zwecke der Wassergewinnung nicht Vorrang gegenüber anderen Zwecken haben. Die öffentliche Wasserversorgung genießt eine gesetzliche Sonderstellung im Vergleich zu allen anderen Nutzungen der Gewässer, vgl. §§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG i. V. m. § 3 Nr. 10 WHG sowie im Bewirtschaftungsermessen gemäß § 12 Abs. 2 i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 4 WHG [21]. Einige Bundesländer haben sogar einen ausdrücklichen Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung in den Landeswassergesetzen statuiert (zum Beispiel § 13 Abs. 2 S. 1 Landeswassergesetz Rheinland-Pfalz).

Problematisch stellt sich in diesem Zusammenhang die enge Verknüpfung des mengenmäßigen Zustands der Grundwasserkörper mit den sich wandelnden klimatischen Bedingungen dar. Durch die zunehmend trockenen Sommer und die lange andauernden Hitzeperioden ohne Niederschlag steigt insbesondere der Wasserbedarf der Bevölkerung, aber auch der für die landwirtschaftliche Beregnung. Zugleich werden die Grundwasservorkommen langsamer aufgefüllt als in früheren Jahrzehnten. Es wird angenommen, dass die Neubildung von Grundwasser langfristig um 20 bis 25 % zurückgeht [22], sodass Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung nicht mehr im Gleichgewicht stehen. Auch das Umweltbundesamt (UBA) weist auf den steigenden Nutzungsdruck für Wasserressourcen hin [23]. Wird Grundwasser in größerem Umfang genutzt (gefördert) als es neu gebildet wird, so widerspricht dies den Vorgaben der WRRL, die in den Umweltzielen des Art. 4 Abs. 1 b) ii) WRRL festgehalten sind. Danach *„schützen, verbessern und sanieren (die Mitgliedstaaten) alle Grundwasserkörper und gewährleisten ein Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und -neubildung mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7, unbeschadet des Absatzes 8 und vorbehaltlich des Artikels 11 Absatz 3 Buchstabe j) einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen“*. Die Bezeichnung „guter Zustand“ des Grundwas-

sers stellt nach Art. 2 Nr. 19, 20 WRRL „die allgemeine Bezeichnung für den Zustand eines Grundwasserkörpers auf der Grundlage des jeweils schlechteren Wertes für den mengenmäßigen und den chemischen Zustand“ dar. Der gute mengenmäßige Zustand des Grundwassers ist ausweislich Tabelle 2.1.2 des Anhangs V zur WRRL anhand des Parameters „Grundwasserspiegel“ einzustufen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) [24] betrachtet die Umweltziele nicht nur als unverbindliche Ziele für die Mitgliedstaaten. Nach Petition des EuGH handelt es sich vielmehr um konkrete Vorgaben, an denen jedes Vorhaben zu messen ist. Die Mitgliedstaaten müssen daher jedes Vorhaben untersagen, das eine Verschlechterung des ökologischen oder chemischen Zustands bzw. Potenzials eines OWK verursachen kann oder die Erreichung des guten Zustands gefährdet, soweit keine Ausnahmen greifen. Entsprechendes gilt für das Grundwasser [25]. Im Jahr 2015 mussten 4 % aller Grundwasserkörper Deutschlands in einen schlechten mengenmäßigen Zustand eingestuft werden [26]. Zudem kann die Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser bei abnehmender Wassermenge (und gleichbleibenden Einträgen, etwa aus der Landwirtschaft) steigen [27].

Auch die Beeinflussung von Oberflächengewässern bzw. grundwasserabhängigen Landökosystemen (gwaLÖs) durch (Trink-)Wasserentnahmen wird als möglicher Zielkonflikt identifiziert. In einigen Ländern wird über ein Rangverhältnis von Trinkwasser, landwirtschaftlicher Beregnung und Industriewasserversorgung diskutiert. Aus Sicht der Praxis bietet gerade die WRRL mit dem Bewirtschaftungsplan und dem Maßnahmenprogramm faktisch die Möglichkeit, die Hierarchie von Zwecken der Wasserentnahmen nach politischen, ökologischen und/oder wirtschaftlichen Aspekten ganzheitlich zu prüfen und gegebenenfalls Prioritäten zu setzen oder Gewichtungen vorzunehmen.

4.2.1 Wasserentnahme aus Grundwasser oder Oberflächengewässern

Grundwasser, das heißt, alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht (Art. 2 Nr. 2 WRRL), ist als Ressource für die Trinkwassergewinnung optimal, da es sich durch die Versickerung von Niederschlägen und Oberflächenwasser immer wieder neu bildet und beim Passieren verschiedener Bodenschichten auf natürliche Art gereinigt und zugleich mit wertvollen Mineralien angereichert wird. Die Trinkwassergewinnung aus Grundwasser stellt bei Wasserversorgungsunternehmen eine geübte Praxis der Ressourcennutzung dar. In den letzten Jahrzehnten hat sich ferner die Erkenntnis durchgesetzt, dass Grundwasser als Bestandteil des Wasserkreislaufs eine grundlegende Bedeutung zuteil wird, um grundwasserabhängige Feuchtgebiete zu erhalten sowie Mindestabflüsse in Gewässern mit Grundwasserkontakt zu sichern. Damit wirkt es als Puffer in Trockenperioden. Es liefert in den trockenen Jahreszeiten den Basisabfluss für diese Oberflächengewässersysteme, also jenes Wasser, das die Flüsse das ganze Jahr hindurch speist. Bei vielen europäischen Flüssen stammen mehr als 50 % des Jahresabflusses aus dem Grundwasser. In Niedrigwasserperioden kann dieser Anteil auf über 90 % ansteigen [28]. Werden die verfügbaren Grundwasservorräte verringert bzw. verschlechtert sich die chemische Grundwasserbeschaffenheit, so hat dies direkte Auswirkungen auf die mit dem

Grundwasser verbundenen Oberflächengewässer und Landökosysteme [29]. Niedersachsen beispielsweise hat hierzu mit dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWK) die „Arbeitshilfe zur Berücksichtigung der Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer im Rahmen von Zulassungsverfahren für Grundwasserentnahmen“ mit Stand Juni 2020 herausgebracht. Die Arbeitshilfe betrachtet ausdrücklich nicht die grundwasserabhängigen Landökosysteme nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. c Grundwasserverordnung (GrwV), vielmehr wird der Abfluss im Gewässer durch die Entnahme betrachtet.

Für das Verschlechterungsverbot wird diskutiert, von welcher Entnahmemenge auszugehen ist. Teilweise wird in der Praxis von durchschnittlichen Entnahmen der letzten 3–10 Jahre ausgegangen (Ausgangszustand). Da diese meist unter der maximal zugelassenen Menge liegt, wird ein Prognosezustand ermittelt. Der Unterschied zwischen Prognose und Ausgangszustand soll dann die Veränderung sein, die zu bewerten wäre. Juristisch ist diese Frage nicht abschließend geklärt. So könnte der juristische Standpunkt eingenommen werden, dass eine Verschlechterung gemäß der WRRL nur zu prüfen wäre, wenn zugelassene Entnahmemenge erhöht wird - unabhängig von der tatsächlichen Entnahme. Die Arbeitshilfe in Niedersachsen scheint von einem anderen rechtlichen Standpunkt auszugehen.

Aufgrund der oft weitreichenden Absenkungsbereiche und der grundsätzlichen Pflicht der Länder (nicht der Wasserentnehmer), den guten Zustand herzustellen, ist eine Feststellung auf der Planungsebene wichtig, ob insbesondere bestehende Grundwasserentnahmen die Zielerreichung verhindern. Mit Blick auf die gwaLÖs kommt es dabei nicht auf einen potenziellen natürlichen Zustand des Grundwasserstandes ohne Entnahme und eine damit (möglicherweise) einhergehende Biotopentwicklung an. Maßgebend ist insoweit nur der Istzustand der grundwasserabhängigen Biotope, die bestehen und durch die Entnahmen gefährdet werden.

Die Grundlagen können nicht (und müssen auch nicht) in einem konkreten Genehmigungsverfahren durch den Vorhabenträger ermittelt werden. Wenn auf der Planungsebene konkret ein bestimmter OWK das Ziel durch (überhöhte) Grundwasserentnahmen verfehlt, kann (und muss) auf der Planungsebene zunächst geprüft werden, ob und gegebenenfalls welche Grundwasserentnahmen eingestellt/vermindert werden können. Ein vermindertes Bewirtschaftungsziel (§ 30 WHG) für den OWK kann aber festgesetzt werden, wenn zum Beispiel zur Sicherstellung der Trinkwasserversorgung oder des Rohstoffabbaus die Entnahmen zwingend sind. Eine allgemeine Aussage bzw. ein bloßer Verweis auf die Regelungen der WRRL in einem Maßnahmenprogramm (dies erfolgte zum Beispiel im „Niedersächsischen Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein“, Dezember 2015, S. 79) ist nicht ausreichend (auch wenn dies die genannte Arbeitshilfe so sieht). Wenn konkret für einen OWK Beeinträchtigungen durch (Grund)Wasserentnahmen identifiziert wurden und eine Verminderung der Bewirtschaftungsziele auf der Planungsebene verneint wird, dann muss (und kann dies auch erst) der Vorhabenträger den Beitrag „seiner“ fortgeführten Wasserentnahme ermitteln. Bei einem neuen Vorhaben (oder erhöhten) Entnahmemengen muss der Vorhabenträger auch ohne besonders identifizierte Beeinträchtigungen der OWK die Auswirkungen seines Vorhabens umfas-

send beschreiben. Die Behörde kann dann im konkreten Verfahren und in Abhängigkeit von der Entnahme in Form der Fortführung bisheriger Entnahmen oder einer neuen/erhöhten Entnahme prüfen, ob andere Entnahmen im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens (nachträglich) reduziert werden müssen oder gegebenenfalls auch die beantragte Entnahme ausnahmsweise zugelassen werden kann.

4.2.2 Wassergewinnung und Fernwasserversorgung

In der Wassergewinnung wird diskutiert, ob nicht die ortsnahe Versorgung Vorrang vor der Gewinnung für die überörtliche Versorgung beispielsweise in einem Verbundnetz haben soll.

Auf der gesetzlichen Ebene wird zum Beispiel in Niedersachsen die Bewirtschaftungsplanung zur Definition der Ortsnähe genutzt. Zur Konkretisierung des § 50 Abs. 2 S. 1 WHG (ortsnahe Wasserversorgung) definiert § 88 Abs. 1 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) ein Wasservorkommen als ortsnahe, wenn das mit dem Wasser versorgte Gebiet zumindest teilweise innerhalb der auf die Erdoberfläche übertragenen Grenzen des Grundwasserkörpers, in dessen Grenzen sich der Ort der Wasserentnahme befindet (Nr. 1), oder eines an den Grundwasserkörper nach Nummer 1 angrenzenden Grundwasserkörpers liegt (Nr. 2). Aufgrund der Größe der Grundwasserkörper und der demgegenüber deutlich lokaleren Politik trifft diese (hydrogeologische) Definition nicht immer auf Verständnis. Die Praxis zeigt immer öfter, dass ein Solidarsystem bei einer Verbundversorgung (wie auch bei vielen anderen ähnlichen Fragen der ungleichen Lastverteilung, zum Beispiel Müllverbrennung, Deponien, Fernstraßen) in den betroffenen Orten auf lokales Unverständnis über die Lastentragung bzw. sogar (erheblichen) Widerstand trifft.

Neben gesetzlichen Regeln gehört zur Bewirtschaftungsplanung eine realistische Bilanzierung der (aller!) einzelnen Entnahmen (öffentliche Wasserversorgung, gewerbliches Brauchwasser, Landwirtschaft mit Beregnung und Viehhaltung), um neben den zugelassenen Mengen auch die tatsächlichen Entnahmen zu erfassen.

Auf der Planungsebene sind sorgfältige Aufnahmen und Bewertungen erforderlich, im Fall von Zielverfehlungen für einzelne Grund- bzw. Oberflächenwasserkörper (mengenmäßiger bzw. ökologischer Zustand) ist dann auch auf dieser Ebene gegebenenfalls eine angemessene Steuerung (zum Beispiel Gleichbehandlung durch gleichmäßige prozentuale Entnahmengenreduzierung oder aber gezielte Minderungen einzelner Benutzungen aufgrund der Entnahmezwecke, des Bedarfs oder Auswirkungen) möglich.

4.2.3 Konkurrentenstreit?

Die Nutzungskonflikte bezüglich der Wassergewinnung erfordern einen Ausgleich der konkurrierenden Nutzungen. Die behördliche Entscheidung kann von existenzieller Bedeutung sein, wenn die verfügbaren Wasserressourcen knapp sind und wasserwirtschaftliche Vorhaben mehrerer Antragsteller miteinander konkurrieren. Das WHG regelt neben § 6 Abs. 1 Nr. 4 WHG in § 22 WHG bei einem wasserrechtlichen Konkurrentenstreit bei Bestandsnutzungen nur, dass die Interessen der Beteiligten, das Wohl der Allgemeinheit und der Gemeingebrauch in die Abwägung einzustellen sind [30]. Alle Landeswassergesetze enthalten Bestimmungen, die der Konkurrenz wasserrecht-

licher Erlaubnis- oder Bewilligungsanträge gelten. So bestimmt § 33 Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG): „*Treffen mehrere Erlaubnis- oder Bewilligungsanträge auf Zulassung von Gewässerbenutzungen zusammen, die sich auch bei Festsetzung von Bedingungen und Auflagen beeinträchtigen würden, so hat das Vorhaben Vorrang, das den größten Nutzen für das Wohl der Allgemeinheit erwarten lässt. Sind die Vorhaben danach als gleichwertig zu beurteilen, ist die wirtschaftliche Bedeutung maßgebend. Sofern die beabsichtigten Benutzungen auch hiernach gleichstehen, entscheidet die zeitliche Reihenfolge der Anträge.*“ Treffen Anträge auf Zulassung von Gewässerbenutzungen zusammen, die sich auch bei Festsetzung von Nebenbestimmungen ganz oder teilweise gegenseitig ausschließen, so ist somit die Bedeutung der beabsichtigten Benutzung für das Wohl der Allgemeinheit maßgebend. Ausführlicher und differenzierter regelt Art. 68 BayWG (Bayerisches Wassergesetz) die wasserwirtschaftliche Konkurrenz: Treffen mehrere Erlaubnis- oder Bewilligungsanträge zusammen, die sich gegenseitig ausschließen, so entscheidet „*zunächst die Bedeutung der beabsichtigten Benutzung für das Wohl der Allgemeinheit unter besonderer Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Auswirkungen*“ (Art. 68 Satz 1 BayWG). Stehen mehrere beabsichtigte Benutzungen hiernach einander gleich, so gebührt „*zunächst dem Antrag des Gewässereigentümers, sodann demjenigen Antrag der Vorzug, der zuerst gestellt wurde*“ (Art. 68 Satz 2 BayWG). Zudem müssen bei der Vergabe und Beantragung von Wasserrechten sowohl langfristige Trends als auch Spitzenlasten berücksichtigt werden. Derzeit werden bei rückläufigen Wasserverbräuchen Wasserrechte für geringere Entnahmemengen vergeben, wenn die Wasserrechte nicht voll ausgeschöpft werden. Problematisch wird dies in Spitzenlastzeiten, wenn die mengenmäßig reduzierten Wasserrechte nicht zur Deckung der kurzfristig entstehenden, hohen Verbräuche ausreichen. Auch hier kann die Bewirtschaftungsplanung durch Aufnahme von Maßnahmen Hilfestellungen leisten, wenn entsprechende Abhängigkeiten und Notwendigkeiten mit aufgenommen werden.

4.3 Abwassereinleitungen aus Kläranlagen

Über das Abwasser gelangen sogenannte Spurenstoffe in die Kläranlagen und von dort aus in Gewässer. Bei entsprechendem Schadpotenzial für die Umwelt werden sie auch als Mikroverunreinigungen oder Mikroschadstoffe bezeichnet [31]. Zu den Spurenstoffen gehören tausende anorganische und organische Stoffe und Stoffgruppen, so zum Beispiel Human- und Veterinärarzneimittelwirkstoffe, Röntgenkontrastmittel, kosmetische Wirkstoffe, Industrie- und Haushaltschemikalien, Biozide und Pestizide (wobei Kläranlagenemissionen insofern gegenüber der Landwirtschaft als Hauptquelle nachrangig sind) und andere organische Substanzen. Es handelt sich dabei überwiegend um synthetische Substanzen, die in sehr niedrigen Konzentrationen (Mikrogramm pro Liter oder darunter) im Wasser gelöst sind. Diese Stoffe können bereits in kleinen Mengen starke Auswirkungen auf die Umwelt entfalten. Spurenstoffe rücken deshalb zunehmend in den Fokus von Wasserwirtschaft und Politik. Um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, wird darüber nachgedacht, die kommunalen Kläranlagen durch zusätzliche Verfahrensstufen aufzurüsten.

Daneben spielt der Phosphorgehalt im Abwasser eine nicht nur nachrangige Rolle. Ein erhöhter Phosphorgehalt kann nachteilige Auswirkungen auf Grund-, Oberflächen- und Trink-

wasser nach sich ziehen. Beispielsweise kann es aufgrund der wachstumsfördernden Wirkung auf Pflanzen zur sogenannten Eutrophierung von Gewässern kommen. Ebenso wie bei erhöhten Nitratgehalten führt dann ein durch übermäßiges Pflanzenwachstum hervorgerufener Fäulnisprozess zu einer Sauerstoffverarmung im Gewässer. Beispielhaft wird etwa in Brandenburg die Einleitung von Phosphor für Kläranlagen der Größenklasse 5 [$> 6000 \text{ kg/d BSB}_5 \text{ (roh)}$] durch die Erteilung von Einleiterlaubnissen mit Auflagen bzw. den Erlass von nachträglichen Auflagen zu bereits bestehenden Einleiterlaubnissen (bei der Einleitung von Phosphor darf ein Wert von $1,0 \text{ mg/l}$ nicht überschritten werden, Anhang 1C (1) zur AbwVO) begrenzt, und ebenfalls in Berlin wurde über eine Nachrüstung aller Berliner Klärwerke mit einer Filtration zur weitergehenden Phosphorentfernung [32] diskutiert.

In den Bewirtschaftungsplänen der Länder für den zweiten Bewirtschaftungszyklus 2016–2021 [33] zur Umsetzung der WRRL wird die Elimination von Spurenstoffen in ausgewählten Kläranlagen als erforderlich für das Erreichen der WRRL-Ziele angesehen. In dem Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der WRRL wird für Kläranlagen daher die Durchführung von Machbarkeitsstudien zur Elimination von Mikroschadstoffen gefordert. Viele Studien betrachten allerdings nur die standortbezogene technische Integration weitergehender Reinigungsverfahren zur Reduzierung der Spurenstoffeinträge, prüfen jedoch nicht deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Konzentration im Fließgewässer. Für eine konkretisierte Planung zum Umgang mit Spurenstoffen auf der Ebene von größeren Flusseinzugsgebieten sind folglich weitere Erkenntnisse notwendig. Zudem bleibt rechtlich betrachtet die Frage zu klären, ob die Verankerung derartiger Maßgaben innerhalb von Bewirtschaftungsplänen als ausreichende Rechtsgrundlage angesehen werden kann, um hierauf aufbauend eine zusätzliche vierte Klärstufe einfordern zu können. Diese zusätzliche Klärstufe ist nach Vorstellung einiger Akteure eine geeignete Antwort auf die zunehmende Belastung der Gewässer mit Spurenstoffen. Neuere Forschungsergebnisse zeigen allerdings, dass die verschiedenen Techniken weitergehender Behandlungsstufen immer nur bestimmte unerwünschte Stoffe aus dem Wasser entfernen können und es kein Verfahren gibt, dass alle unerwünschten Stoffe entfernen kann. Zudem können beispielsweise durch das Verfahren der Ozonierung neue Abbauprodukte (Metabolite) entstehen, die dann in die Gewässer gelangen können. Das soll durch die Kombination mit einer biologischen Nachbehandlung oder einer nachgeschalteten Behandlung mit Aktivkohle verhindert werden. Die Techniken einer weiteren Klärstufe sind überdies kostenintensiv. Würden die Unternehmen der Abwasserwirtschaft verpflichtet, ihre Kläranlagen (oder auch nur Kläranlagen ab einer bestimmten Größenklasse) entsprechend zu ertüchtigen, müssten die nicht unerheblichen Investitions- und die späteren Betriebskosten auf die Gebührenzahler umgelegt werden [34].

4.4 Niederschlagswassereinleitungen und hydraulische Belastung

Die Maßnahmenprogramme des zweiten Bewirtschaftungszyklus' enthalten – wie bereits deren Vorläufer im ersten Bewirtschaftungszyklus – Anforderungen für den Umgang mit Niederschlagswasser, insbesondere im Hinblick auf dessen Einleitung in Oberflächengewässer oder in das Grundwasser. Dies unter-

streicht, dass Niederschlagswasser, obwohl es dem Ursprung nach „einfach vom Himmel fällt“, durchaus eine Relevanz für die Qualität von Wasserkörpern hat, denen es zugeführt wird. Dabei formuliert das WHG den Umgang mit Niederschlagswasser sehr klar: Es soll ortsnah versickert, verrieselt oder direkt oder über eine Kanalisation ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden (sofern die weiteren in § 55 Abs. 2 WHG genannten Voraussetzungen gegeben sind). Damit wird das Ziel verfolgt, den lokalen Wasserhaushalt zu erhalten. Hiermit verbunden sind zwei Zielrichtungen: der Erhalt der lokalen Wasserqualität sowie der Erhalt der lokalen Wassermenge. Veränderungen sowohl in der einen wie in der anderen Hinsicht führen zu einer Veränderung des lokalen Wasserhaushalts und können dem Ziel entgegenstehen.

Niederschlagswasser als Abwasser im Sinne des § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG (gesammelter Abfluss von bebauten oder befestigten Flächen) kommt dabei mit verschiedenen Oberflächen in Berührung und trägt die dort befindlichen Stoffe (unter anderem auch Reifenabrieb) mit. Auch das Abflussregime im Gewässer wird durch die unterbundene Versickerung in der Fläche und die Sammlung verändert. Niederschlagswasser kann nicht in jedem Fall und ohne weitere Maßnahmen in ein Gewässer eingeleitet werden. Dies ist jeweils im Rahmen der einzelnen Erlaubnisse unter Berücksichtigung des relevanten Regelwerks zu prüfen. Für den Zustand eines gesamten Wasserkörpers sind einzelne Niederschlagswassereinleitungen selten ausschlaggebend, ihre Gesamtheit kann das aber sein.

Gerade in dicht besiedelten Ballungszentren mit hohem Versiegelungsgrad ist die gesetzgeberische Grundidee der ortsnahen Versickerung bzw. Einleitung nur schwer vorstell- und umsetzbar. Dabei führt die unmittelbare Versickerung dazu, dass das Wasser vor dem Erreichen des Grundwassers durch die Bodenschichten gereinigt wird und dem lokalen Wasserhaushalt unmittelbar zur Verfügung steht. Stattdessen kommt das auf Dächern, Straßen, Parkplätzen oder sonstigen Flächen sich sammelnde Wasser, das nicht unmittelbar versickern kann, durch die nun notwendige Ableitung längere Zeit mit dem Boden in Kontakt, nimmt den dort liegenden Schmutz auf und spült diesen mit. Bei einem hohen Versiegelungsgrad kommt es in leistungsschwachen Vorflutern zu erheblichen hydraulischen Stößen. Abhilfe schafft hier eine wasserdurchlässige Bodenoberfläche, wobei auf Versiegelung gänzlich oder teilweise (z.B. Rasengittersteine) verzichtet wird oder wasserdurchlässige Materialien genutzt werden. Solche Maßnahmen werden auch dadurch finanziell begünstigt, dass weniger stark versiegelte Flächen bei der Bemessung der Niederschlagswassergebühr gänzlich oder teilweise gebührenmindernd berücksichtigt werden.

Die Vorgaben des Maßnahmenprogramms für die Einleitung von Niederschlagswasser werden nach der Vorstellung des Programmgebers bei der Zulassung von Einzelmaßnahmen umgesetzt. Bei der Erteilung einer Einleitungserlaubnis ist stets zu prüfen, ob dieser Einleitung wasserwirtschaftliche Gründe entgegenstehen (§ 57 WHG). Dies wäre der Fall, wenn die Einleitung dem Zielerreichungsgebot oder dem Verschlechterungsverbot zuwiderlaufen würde. Diese recht abstrakten Anforderungen, die als wasserwirtschaftliche Grundanforderungen verstanden werden können, werden konkretisiert in der Abwasserverordnung [die allerdings (fast) keine Anforderungen an die Niederschlagswasserbeseitigung stellt], der Oberflächengewässerverordnung sowie der Grundwasserverordnung. Bei der

Prüfung der Voraussetzungen kann – so das Maßnahmenprogramm Nordrhein-Westfalen – das BWK-Merkblatt 3 über die Ableitung von immissionsorientierten Anforderungen an Misch- und Niederschlagswassereinleitungen unter Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse herangezogen werden [35]. Für den dritten Bewirtschaftungszyklus muss allerdings eine Anpassung erfolgen: Im Dezember 2020 haben BWK und DWA gemeinsam zwei Arbeitsblätter zur Niederschlagswasserbeseitigung (DWA-A 102/BWK-A 3, Grundsätze zur Bewirtschaftung und Behandlung von Regenwetterabflüssen zur Einleitung in Oberflächengewässer – Teil 1: Allgemeines bzw. Teil 2: Emissionsbezogene Bewertungen und Regelungen) herausgegeben bzw. ein Merkblatt als Entwurf (DWA-M 102-4/BMK-M 3–4: Wasserhaushaltsbilanz für die Bewirtschaftung des Niederschlagswassers) vorgelegt. Diese Regelungen ersetzen aus technischer Sicht das im Maßnahmenprogramm NRW 2016–2021 angesprochene BWK-Merkblatt 3 und sollen eine gemeinsame emissions- und immissionsbezogene Bewertung ermöglichen [36]. Dabei sprechen sich die Autoren für eine Abkehr vom klassischen Entwässerungssystem, das auf eine vollständige Ableitung des Niederschlagswassers ausgerichtet ist, hin zu einer dezentralen Niederschlagswasserbeseitigung aus. Eine wasserwirtschaftliche Planung allein kann jedoch diese Ziele nicht erreichen, sondern setzt voraus, dass diese in Abstimmung mit der Städte- und Raumplanung erfolgt und dass architektonische Anforderungen berücksichtigt werden. Auch dies muss bei der beabsichtigten wasserwirtschaftlichen Vollplanung im 3. Bewirtschaftungszyklus berücksichtigt werden.

Eine Abkehr von der herkömmlichen Niederschlagswasserbeseitigung lässt sich in gewachsenen Ballungszentren schwerer umsetzen als in dünner besiedelten Regionen. Neu zu erschließende Gebiete können nach diesen Vorgaben geplant werden, eine Umsetzung im Bestand ist schwieriger. Spätestens wenn es um einen hohen finanziellen Aufwand geht, der für entsprechende Maßnahmen, insbesondere solche, um gewachsene Strukturen aufzubrechen, anfallen wird, wird die Frage nach der Wirtschaftlichkeit die Handlungsspielräume eingrenzen und damit auch im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung zu berücksichtigen sein.

4.5 Talsperren und Mindestwasserführung

Der Bundesgesetzgeber hat bereits mit der Neufassung des WHG im Jahr 2009 in § 33 WHG der großen Bedeutung der Mindestwasserführung für die ökologische Funktionsfähigkeit eines Gewässers Rechnung getragen [37]. Die Vorschrift über die Mindestwasserführung gehört damit zu den wichtigen Neuregelungen der Gewässerbewirtschaftung, die der Erreichung der Bewirtschaftungsziele dienen [38].

In den vergangenen Jahren hat die Gewährleistung einer Mindestwasserführung noch an Bedeutung gewonnen, da die Problematik der Niedrigwasserführung in den Fließgewässern im Zusammenhang mit den häufiger auftretenden Trockenzeiten insbesondere in den Sommermonaten verstärkt in den Fokus der Gewässerbewirtschaftung gerückt ist. Zugleich stellt die Ökologie im Rahmen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele auch entsprechende Anforderungen an die Gewässer bei Niedrigwasserführung. Dies ist erst recht der Fall, wenn die ökologischen Anforderungen an eine Mindestwasserführung zusätzlich dadurch verschärft werden, dass ein Fließgewässer zu einer Zielartenkulisse für Wanderfische zählt, etwa für den

Aal oder den Lachs, und hierdurch behördenseitig zusätzliche Vorgaben für Mindestwasserstände festgelegt werden.

Für die Gewährleistung solcher Mindestwasserstände spielt die Bewirtschaftung der Talsperren an einigen Fließgewässersystemen eine zunehmend gewichtige Rolle, um die erforderlichen Abflussmengen durch die Abgabe von Zuschusswassermengen ganzjährig sicherzustellen. Die Frage der (ökologischen) Mindestwasserführung wird dabei oft erst durch die Talsperre verursacht und kann daher im Widerspruch zum Errichtungszweck (zum Beispiel Trinkwasserversorgung) stehen. Die Anforderungen an die Talsperrenbewirtschaftung wachsen dementsprechend, um diesen vielfältigen Ansprüchen zu genügen, gegebenenfalls gilt es auch, Prioritäten zu setzen.

Vorgaben zur Mindestwasserführung unterhalb einer Talsperre können beispielsweise in Betriebsplänen der Talsperren, in Staurechten, gesetzlich [39] oder auch in Planfeststellungsbeschlüssen enthalten sein. Die Betriebspläne/Zulassungen für die Talsperren sind zunächst bestimmt durch Vorgaben zur Abgabe. Die Abgabe kann dabei die gewerblichen oder landwirtschaftlichen Nutzungsansprüche in den Blick nehmen oder auch eine Mindestabgabe bzw. Mindestwasserführung sein, um die ökologische Funktionsfähigkeit des Gewässers sicherzustellen. Zugleich gibt es festgelegte Höchstmengenabgaben, die vor Hochwasser im Unterlauf schützen sollen. In diesem Spannungsfeld können sich daneben auch saisonal begrenzte Abgabeerhöhungen, beispielsweise um bestimmte Freizeitnutzungen unabhängig von den Zielen der WRRL zu befriedigen (Fischereisport, Kanufahren etc.) oder etwa zu dem Zweck, Wanderfischen den Aufstieg zu erleichtern, befinden.

Sollen im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung für eine Talsperre die Bewirtschaftungsziele der §§ 27 ff. WHG durch Maßnahmenprogramme (§ 82 WHG) und Bewirtschaftungspläne (§ 83 WHG) konkretisiert werden, kommt hinsichtlich der Mindestwasserführung die Setzung der LAWA-Programmmaßnahme [40] (PGM) 61 („Maßnahmen zur Gewährleistung des erforderlichen Mindestabflusses“ [41]) in Betracht. PGM werden nur gewählt, um Defizite abzustellen. Die Bewirtschaftungsbehörde muss also darlegen können, welches Defizit durch einen Mindestwasserabfluss im Wasserkörper unterhalb der Talsperre abgestellt werden soll. Häufig wird dies aufgrund einer schlechten Bewertung der Ökologie (beispielsweise Verhinderung des Trockenfallens von Kiesbänken in der Laichzeit der Forellen), in extremen Fällen möglicherweise aber auch aufgrund des chemischen Zustands veranlasst sein. Dabei dürfte davon auszugehen sein, dass bei dem in den meisten Bundesländern im Rahmen der Setzung von Maßnahmen an den Tag gelegten Abstraktionsniveau die konkreten Details der Maßnahme erst im Rahmen des wasserwirtschaftlichen Vollzugs festgelegt werden. Die Entscheidung der Vollzugsbehörde zur Mindestwasserführung muss dann ihre wasserwirtschaftliche Planungskompetenz und ihr Bewirtschaftungsermessen bei der Konkretisierung des Bewirtschaftungsziels und der dafür vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen fehlerfrei ausüben. Dies kann auch gerichtlich überprüft werden [42].

Nicht zuletzt um Transparenz zu schaffen und Akzeptanz zu erzielen, sollte die Bewirtschaftungsbehörde die in § 83 Abs. 4 WHG sowie in § 85 WHG vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung ernst nehmen (und in den meisten Fällen tut sie dies auch). Die Bewirtschaftungsplanung wird sich regelmäßig in einem Spannungsfeld divergierender Interessen bewegen. Talsperrenbetreiber als Gewässerbenutzer und (künftige) Maß-

nahmenpflichtige sollten von den zuständigen Behörden frühzeitig und umfassend beteiligt werden, da ihr Staurecht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Betriebsführung Gegenstand des Verfahrens sein wird. Daneben sollte die Bewirtschaftungsplanung einen offenen „Stakeholder-Dialog“ mit allen Betroffenen einer Maßnahme zur Mindestwasserführung für die einzelnen Flussgebietseinheiten führen, der dann die Grundlage bildet, die konkurrierenden Nutzungsinteressen in einen Ausgleich zu bringen.

Nach § 33 WHG ist *„das Aufstauen eines oberirdischen Gewässers oder das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus einem oberirdischen Gewässer nur zulässig, wenn die Abflussmenge erhalten bleibt, die für das Gewässer und andere hiermit verbundene Gewässer erforderlich ist, um den Zielen des § 6 Absatz 1 und der §§ 27 bis 31 zu entsprechen (Mindestwasserführung).“* Das bedeutet, dass *„die Mindestwasserführung maßgeblich von den in Bezug genommenen gesetzlichen Bewirtschaftungsgrundsätzen und Bewirtschaftungszielen für das betroffene Gewässer ab(hängt)“* [43]. Die Regelung zielt in erster Linie auf die Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit eines oberirdischen Gewässers ab [44]. Die Mindestwasserführung ist vor allem nach den hydrologischen Gegebenheiten vor Ort und den ökologischen Erfordernissen im Einzelfall zu bestimmen [45]. Die Norm des § 33 WHG ist von den wasserwirtschaftlichen Vollzugsbehörden aber unabhängig davon zu berücksichtigen, ob bereits die Bewirtschaftungsplanung eine entsprechende Maßnahme für den Wasserkörper im Unterlauf des Gewässers, also unterhalb der Talsperre, vorsieht [46]. Dabei sind grundsätzlich auch alte Rechte nicht „WRRL-fest“, siehe hierzu nur den Katalog für den Widerruf alter Rechte in § 20 Abs. 2 WHG [47].

Die zuständige Bewirtschaftungsbehörde muss demzufolge Kenntnis über die insoweit erforderliche Abflussmenge haben, um einzelne Vorhaben zur Gewässerbenutzung (Aufstauen, Entnehmen oder Ableiten) auf ihre Zulässigkeit hin zu prüfen und gegebenenfalls zu erlauben. § 33 WHG gibt keine Vorgaben für ein bestimmtes Verfahren zur Ermittlung der Mindestwasserführung. Bei der Auswahl des konkreten Verfahrens zur Ermittlung der Mindestwasserführung kommt der zuständigen Behörde im Rahmen ihres Bewirtschaftungsermessens ein Beurteilungsspielraum zu [48]. Es muss geeignet sein, den Vorgaben aus § 6 Abs. 1 und der §§ 27 ff. WHG Rechnung zu tragen [49].

Konkret sind sowohl das Verschlechterungsverbot als auch das Zielerreichungsgebot dabei von ihr als zwingende Zulassungsvoraussetzungen (§ 12 Abs. 1 WHG) in den Blick zu nehmen [50]. Im Rahmen des allgemeinen Bewirtschaftungsermessens (§ 12 Abs. 2 WHG) kann die Behörde auf die Regelung des § 10 Abs. 2 WHG zurückgreifen, wonach Erlaubnis und Bewilligung keinen Anspruch auf Zufluss von Wasser in einer bestimmten Menge und Beschaffenheit geben. Allerdings hat sie im Rahmen dieses allgemeinen Bewirtschaftungsermessens auch die Bestands- und Investitionsinteressen insbesondere für gewerbliche und landwirtschaftliche Nutzungen zu berücksichtigen.

Die vielfältigen Nutzungsinteressen und die zugleich vorhandenen ökologischen Bewirtschaftungsziele, die im Übrigen mit einem zunehmenden zeitlichen Druck den Fristenregelungen des § 29 WHG bis zum Ablauf des dritten Bewirtschaftungs-

zyklus zum Ende des Jahres 2027 unterliegen, stellen hohe Anforderungen an die Bewirtschaftungsbehörde zur Festsetzung einer erforderlichen Mindestwasserführung.

5 Möglichkeit der weniger strengen Umweltziele

Durch Art. 4 Abs. 5 WRRL besteht die Möglichkeit, von den ursprünglichen Zielen abzuweichen und weniger strenge Ziele festzusetzen, wenn die ursprünglichen Ziele aufgrund der Beeinträchtigung durch menschliche Tätigkeiten oder der natürlichen Beschaffenheit des Gewässers nicht erreichbar sind. § 30 WHG setzt die Festsetzung weniger strenger Ziele unter die Prämisse, dass eine Zielerreichung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist [51]. Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss substantiiert im Bewirtschaftungsplan dargelegt und begründet werden.

In den Bewirtschaftungsplänen für den zweiten Bewirtschaftungszyklus 2016–2021 wurden (neben einigen Ausnahmen für Grundwasserkörper aufgrund des Bergbaus) nur für einzelne OWK an der Werra in der Flussgebietseinheit Weser sowie für OWK in der Flussgebietseinheit Elbe weniger strenge Umweltziele für den ökologischen Zustand ausgewiesen [52].

6 Detaillierungsgrad der Maßnahmenprogramme?

6.1 Detaillierungsgrad im 2. Zyklus

Die meisten der für 2015 bis 2021 erstellten Maßnahmenprogramme weisen unter Rückgriff auf die Maßnahmenschlüssel des LAWA-Maßnahmenkatalogs den Wasserkörpern lediglich Programmmaßnahmen zu [53]. Einzelne Maßnahmenprogramme haben durch sogenannte Steckbriefe (die Praxis der Länder ist heterogen) insofern eine Konkretisierung erfahren, dass bestimmten Maßnahmen eine kurze Beschreibung hinzugefügt wurde [54]. In Nordrhein-Westfalen wurden die sogenannten Umsetzungsfahrpläne als Konkretisierung der hydro-morphologischen Programmmaßnahmen erstellt. Seit 2016 sollen diese gemäß § 74 Wassergesetz Nordrhein-Westfalen als Grundlage für die koordinierten Maßnahmenübersichten (für die hydromorphologischen Maßnahmen) der Gewässerausbau- und -unterhaltungspflichtigen dienen. Die Aufsichtsbehörde kann diese Übersichten beanstanden, wenn ein Pflichtiger erforderliche Maßnahmen nicht oder nur verzögert zur Umsetzung vorsieht [55]. Wie ausführlich diese Steckbriefe sind und welche planerische Aussagekraft sie haben, kann jedoch sehr unterschiedlich ausfallen, und auch sie hinterlassen einen weiteren Konkretisierungsspielraum.

6.2 Detaillierungsgrad im 3. Zyklus (Entwurf)

Die Entwürfe für den 3. Bewirtschaftungszyklus sind nun veröffentlicht. Der Konkretisierungsgrad scheint sich weiter erhöht zu haben. Eine weitergehende Analyse konnte im Rahmen dieses Arbeitsberichtes nicht geleistet werden. Ein aktueller Bericht zur Umsetzung der WRRL in Deutschland findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. Im Interesse der eigenen Anlagen sollten hier die Leser einen Blick auf die relevanten Internetseiten werfen und sich beteiligen.

Literatur/Fußnoten

[1] Reinhardt, Europäisches Gewässerschutzrecht auf der Zielgeraden?, UPR 2021, S. 5; Elgeti/Hurck/Fries, Das Verschlechterungsverbot nach der Wasserrahmenrichtlinie, KA – Abwasser und Abfall 2006, S. 134 ff.

[2] Elgeti/Hilkenbach, Das Verschlechterungsverbot – eine Standortbestimmung, ZfW 2017 (2), S. 58 ff.; Elgeti/Fock, Das Verschlechterungsverbot, die Elbvertiefung und die A20 – Anmerkungen zu den Urteilen des BVerwG vom 09.02.2017 – 7 A/15 und 10.11.2016 – 9 A 18/15, W+B 2017, S. 190 ff.

[3] Insgesamt zu den Zielen und dem Zeithorizont der Bewirtschaftungsplanung Reinhardt, Europäisches Gewässerschutzrecht auf der Zielgeraden?, UPR 2021, S. 5 ff.

[4] BMUB/UBA 2016: Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015

[5] Reese, Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise, NVwZ 2018, S. 1592 ff.

[6] Siehe hierzu vertiefend Saßl, Wasserwirtschaftliche Planung und Vorhabenzulassung, NuR 2018, 248

[7] Knopp in Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG AbwAG, § 82 WHG

[8] Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 813

[9] Zur Geltung des Verschlechterungsverbots für kleinere (nicht berichtspflichtige) Gewässer siehe 2.1.2.1 der „Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot“ des Ständigen Ausschuss Wasserrecht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA-AR)

[10] OVG HH, U. v. 18.01.2013, 5 E 11/08 – Juris, Rn. 158; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 20.12.2018, 6 B 1.17 – Juris, Rn. 22 f.

[11] VG Bremen, U. v. 29.11.2007, 5 K 565/07

[12] VG Bremen, U. v. 09.05.2011, 5 V 1522/10

[13] BVerwG, U. v. 09.02.2017, 7 A 2/15

[14] OVG Sachsen, U. v. 08.05.2013 – 5 A 809/12

[15] OVG NRW, U. v. 15.05.2017, 20 A 153/16

[16] BVerwG, U. v. 26.01.2017, 7 B 3.16

[17] Zur Einschränkung des Bewirtschaftungsermessens auf der Vollzugsebene siehe BVerwG, U. v. 09.02.2017, 7 A 2.15, Rz. 586 (Elbvertiefung)

[18] Durner, Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, NuR 2009, 77 (80)

[19] Durner, Das Maßnahmenprogramm aus Sicht der Zulassungsbehörde, W+B 2016, S. 115 ff.

[20] Elgeti/Pellengahr, Konkretisierung des Bewirtschaftungsermessens durch anlagenscharfe Vorgaben in Maßnahmenprogrammen?, W+B 2016, S. 123 ff.

[21] ausführlich: Reinhardt, Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels, 2020 und Reinhardt, Der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung, 2019 (Gutachten im Auftrag des DVGW)

[22] BT-Drs. 19/12713

[23] www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/umweltbundesamt-warnt-wird-in-deutschland-das-trinkwasser-knapp-16269722.html

[24] EuGH, U. v. 01.07.2015, C-461/13 (Weservertiefung)

[25] EuGH, U. v. 28.05.2020, C 535-28 (Ortsumgehung Ummeln)

[26] BT-Drs. 19/12713, S. 2

[27] BT-Drs. 19/12713, S. 4

[28] Europäische Kommission, Grundwasserschutz in Europa – die neue Grundwasserrichtlinie – Konsolidierung des Rechtsrahmens der EU, 2008

[29] So Erwägungsgrund 20 der WRRL; siehe dazu Umweltbericht Grundwasser, Dresden 2010, S. 5, https://www.dresden.de/media/pdf/umwelt/UB_Grundwasser.pdf

[30] Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 22 Rn. 4 f.

[31] Vgl. dazu auch und zur näheren Beschreibung DWA-Positionen „Anthropogene Spurenstoffe im Gewässer“, Stand 2015, und den DWA T 3/2015, Möglichkeiten der Elimination von anthropogenen Spurenstoffen

[32] http://wrrl-info.de/docs/seminar61_Vortrag_BerlinerWasserbetriebe_22.03.19.pdf

[33] Z. B. Bewirtschaftungsplan 2016–2021 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas

[34] Vgl. dazu auch Schitthelm, Vorschlag zur Finanzierung von Maßnahmen zur Verringerung des Spurenstoffeintrags in Gewässer, KA 2019, 392 ff.

[35] Das BWK-M 3 und auch das BWK-M 7 stellen weder eine anerkannte Regel der Technik noch den Stand der Technik dar, vgl. Elgeti/Fock, BWK-Merkblatt 3 und 7: Stand der Technik?, anders aber ohne Begründung OVG NRW, U. v. 20.11.2017, 9 A 1686/11

[36] Vgl. Abschnitt Zusammenarbeit DWA und BKW im Arbeitsblatt DWA-A 102-1 (S. 3). Der aktuelle Entwurf des Maßnahmenprogramms NRW 2022-2027 nimmt diese Änderung noch nicht auf (S. 2–12).

[37] BT-Drs. 16/12275, S. 60

[38] Dennoch zählt die Regelung nicht zu dem abweichungsfesten Kernbereich des Gewässerschutzes; kritisch insoweit: Munk, Wasser und Abfall 2010, 24 (25)

[39] Z. B. § 2 Abs. 2 Ruhrverbandsgesetz

[40] gemäß LAWA-BLANO Maßnahmenkatalog (WRRL, HWRMRL, MSRL), Stand 03.06.2020

[41] Erläuterung/Beschreibung gemäß Anhang B zum LAWA-BLANO Maßnahmenkatalog (WRRL, HWRMRL, MSRL), Tabellenseite 8 (Stand 02.04.2020): „Maßnahmen zur Sicherstellung der ökologisch begründeten Mindestwasserführung im Bereich von Querbauwerken, Staubereichen etc. (Restwasser, Dotationsabfluss in Umgehungsgewässern) z.B. durch behördliche Festlegung nach § 33 WHG (nicht Niedrigwasseraufhöhung)“; die Maßnahme ist von PGM 63 abzugrenzen.

[42] BVerwG, B. v. 26.01.2017, 7 B 3.16 – Juris, Rn. 15; zur konkreten Vorgehensweise ausführlicher die Vorinstanz VGH BaWü, U. v. 15.12.2015, 3 S 2158/14 – Juris, Rn. 81 ff.

[43] BVerwG, B. v. 26.01.2017, 7 B 3.16 – Juris, Rn. 11

[44] BT-Drs. 16/13426, S. 14

[45] BT-Drs. 16/12275, S. 60

[46] Wobei die Aufnahme der Mindestwasserführung in ein Maßnahmenprogramm regelmäßig die Erforderlichkeit dieser Maßnahme im Rahmen des § 13 Abs. 2 Nr. 2 a) WHG impliziert, während ihre Erforderlichkeit im Rahmen des § 13 Abs. 2 Nr. 2 d) WHG festzustellen ist: VG Freiburg, U. v. 05.04.2017, 4 K 630/16 – Juris, Rn. 29 ff.

[47] bspw. zu Durchgängigkeit und Mindestwasser an Stauanlage mit WKA VG Freiburg, U. v. 05.04.2017, 4 K 630/16 – Juris, Rn. 25 ff.; zur Anordnung einer Fischauf- und -abstiegsanlage BayVGH, B. v. 09.01.2018, 8 ZB 16.2496 – Juris, Rn. 13 ff.

[48] VGH BaWü, U. v. 15.12.2015, 3 S 2158/14, BeckRS 2016, 40749; Faßbender, in Landmann/Rohmer, WHG, § 33 Rn. 16

[49] VGH BaWü, U. v. 15.12.2015, 3 S 2158/14, BeckRS 2016, 40749; Faßbender, in Landmann/Rohmer, WHG, § 33 Rn. 16

[50] Zum im Rahmen von § 12 Abs. 1 WHG fehlenden eigentums- oder wasserrechtlichen Bestandsschutz anlässlich des Betriebs einer WKA, BayVGH, U. v. 23.10.2020, 8 ZB 20.1178 – Juris, Rn. 14

[51] Ausführlich dazu Reinhardt, Europäisches Gewässerschutzrecht auf der Zielgeraden?, UPR 2021, S. 5 ff.

[52] BMUB/UBA 2016: Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015; Flussgebietsgemeinschaft Elbe: Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Art. 13 der Richtlinie 2000/60 EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2016 bis 2021, Stand 12.11.2015

[53] Reese, Die Wasserrahmenrichtlinie in der Umsetzungskrise, NVwZ 2018, S. 1592 ff.; Durner, in: Landmann/Rohmer, UmwR, § 82 WHG

[54] Funken, Rechtsfragen der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenplanung, Tagungsbericht zum 343. Wasserrechtlichen Kolloquium i. R. d. Vortrags von Leis-Reutershahn/Elgeti, W+B 2017, S. 158 ff.

[55] LT-Drs. 16/10799

[56] BT-Drs. 19/26097

