

Das wasserrahmenrechtliche „Verschlechterungsverbot“ und „Verbesserungsgebot“: Projekterschwerende „Veränderungssperre“ oder flexibles wasserrechtliches Fachplanungsinstrument?

von **Klaus Füßer**, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht (Leipzig),
Marcus Lau, Rechtsanwalt (Leipzig)*

I. Einleitung: Der „Kampf ums (Wasserrahmen)Recht“: Ein weiterer erfolgreicher „Durchstich“ auf der Basis des Gemeinschaftsrechts?

Die Geschichte der Setzung und Rezeption des europäischen Umweltrechts wird in zukünftigen rechtsgeschichtlichen Lehrbüchern sicherlich – dem allgemeinen Trend zu Genese und Entstehung des Rechts der europäischen Gemeinschaften folgend¹ – als Prozess der Überraschungen, mehr oder minder erfolgreichen Abwehr und der am Ende häufig rüptierend-schmerzlich verlaufenden Durchdringung des nationalen Rechts durch Gemeinschaftsrecht beschrieben werden²: Während die offiziellen Vertreter der Politik sich eher abwiegelnd zu den Änderungen des im Werden befindlichen oder schon verabschiedeten gemeinschaftsrechtlichen Normprogramms äußern, werden die neuen Regelungen schon bald von Kritikern einer aus ihrer Sicht zu laschen Umweltpolitik als strategische Möglichkeit erkannt, um gleichsam „über den Umweg über Brüssel (und Luxemburg)“ innerstaatlich nicht durchsetzungsfähige Forderungen als geltendes – und damit ohne Murren und Knurren umzusetzendes – Gemeinschaftsrecht zu propagieren³. Hierzu kommt es beim „Kampf ums Recht“⁴ nur darauf an, durch frühzeitige Fachpublikationen der zumeist stiefmütterlich behandelten gemeinschaftsrechtlichen Regelung zunächst die Interpretationshoheit, sodann – was angesichts des damit verbundenen Machtgewinns machbar erscheint – die zuständige Generaldirektion der EU-Kommission als Bündnispartner zu gewinnen. Gelingt es schließlich auch, einzelne Gerichte der Mitgliedsstaaten und über Vorlagen dieser den Europäischen Gerichtshof von der Richtigkeit der aus Sicht der Historie der betreffenden Regelung und der gemeinsamen Rechtstradition der Mitgliedsstaaten vielleicht überraschenden Rechtserkenntnisse zu überzeugen, kann reiche Ernte

* Der Erstverfasser ist Inhaber der Rechtsanwaltskanzlei *Füßer & Kollegen* in Leipzig (www.fuesser.de), der Zweitverfasser ist Doktorand am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig und Mitarbeiter bei Füßer & Kollegen.

¹ Vgl. *Haltern*, Europarecht, 1. Aufl. (2005), S. 27 ff.

² Ähnlich – für den Bereich des Habitat- und Vogelschutzrechts – schon *Füßer*, NVwZ 2005, 628.

³ Vgl. *Köck*, in: Schuppert, Governance-Forschung, 2. Aufl. (2005), S. 332 ff.

⁴ Zu einer solchen Perspektive auf die „Eroberung“ von „Interpretationshoheit“ vgl. früh nur *Heck*, Das Problem der Rechtsgewinnung, Nachdruck des Originalmanuskripts und anderer Schriften, Bad Homburg u.a. 1968, S. 9, insb. S. 28 ff.; instruktiv zu einer solchen Betrachtung juristischer Debatten und justizieller Dynamiken: *Haltern* (Fn. 1), S. 13 ff.

eingefahren werden. Der derzeitige Diskussionsstand zum deutschen Habitatrecht nach „Muschelfischer“⁵ und „Westumfahrung Halle“⁶ legt beredt Zeugnis davon ab⁷.

Die Geschichte des europäischen Wasserrahmenrechts hat insofern gute Chancen, sich bruchlos in diese Tradition einzufügen: Herrschten anfänglich insbesondere aus dem (Dunst-)Kreis der Eltern des Normprogramms eher abwiegelnde Kommentare zum Umfang des mit der Wasserrahmenrichtlinie (im Folgenden: „WRRL“)⁸ verbundenen Programms an Umsetzungs- und Durchführungspflichten vor⁹, bewirkt sie derzeit einen Paradigmenwechsel im deutschen Wasser- und Wasserstraßenrecht. Kernbestandteil der Wasserrahmenrichtlinie sind neben der flussgebietseinheitlichen Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen die materiellen Umweltziele bzw. – wie es im nationalen Recht heißt – Bewirtschaftungsziele. Diese Ziele sind – ebenso wie die Ausnahmen hiervon – in Art. 4 WRRL niedergelegt. Art. 4 WRRL wurde mit den §§ 25a ff. WHG bzw. §§ 64a ff. NWG in nationales Recht überführt. Im Wasserrecht wird den Umweltzielen über die §§ 28 I 2, 31 I 3 WHG; §§ 98 I 2, 120 I 2 NWG weitgehend Geltung verschafft, im Wasserstraßenrecht über die §§ 8 I 4, 12 VII 3 WaStrG sowie – mittelbar – über die in den §§ 4, 14 III 1 WaStrG geregelten Einvernehmensefordernisse und im Deichrecht schließlich durch die Verweisung des § 12 I NDG in das Landeswassergesetz.

Die nachfolgenden Ausführungen stellen den derzeitigen Diskussionsstand zu den wesentlichen gemeinschaftsrechtlichen Umweltzielen – das Verschlechterungsverbot (sogleich II.) und das Verbesserungsgebot (nachfolgend III.) – zusammen und gehen den Besonderheiten für künstliche sowie erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper (abschließend IV.) nach. Zugleich geht es darum, eine ausgewogene Position zu erarbeiten.

II. Das Verschlechterungsverbot

Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL verpflichtet die Mitgliedstaaten, mit Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die jeweiligen Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um eine

⁵ EuGH, Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, NuR 2004, 788 ff..

⁶ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 ff.

⁷ So vor allem in Bezug auf die Westumfahrung Halle-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. nur einerseits (jubilierend) *Kremer*, ZUR 2007, 299 ff. und andererseits (klagend) *Valendar*, UPR 2008, 1 ff.; *Stüer*, DVBl 2007, 416 ff.; *ders.*, NVwZ 2007, 1147 ff.

⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 327, S. 1 ff.

⁹ Vgl. *Janning*, rezipiert bei *Götze*, DVBl 2005, 825 (825 f.); vgl. auch *Faßbender*, NVwZ 2001, 241 ff.

Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern¹⁰. Diese Vorgabe wird allgemein hin als Verschlechterungsverbot bezeichnet¹¹. Die zeitlichen und modalen Anforderungen des Verschlechterungsverbots sind indes umstritten und weder durch den Europäischen Gerichtshof, noch die deutschen Verwaltungsgerichte¹² bisher geklärt worden. Trotz ausdrücklicher Regelung des Verschlechterungsverbots in Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL; § 25a I Nr. 1 WHG; § 64a I Nr. 1 NWG¹³ ist der Zeitpunkt, ab dem das Verschlechterungsverbot eingreift (dazu sogleich 1.) ebenso unklar, wie dessen konkreter rechtlicher Gehalt (hierzu unten 2.).

1. Zeitpunkt des Eingreifens des Verschlechterungsverbots

In der Literatur wird ganz überwiegend vertreten, dass das Verschlechterungsverbot des europäischen und nationalen Rechts „ab Inkrafttreten der Richtlinie“¹⁴ oder zumindest ab dem Inkrafttreten des Siebten Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz¹⁵ gilt. Wie sich nachstehend zeigen wird, geht diese These an den maßgeblichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und den klaren Regelungsabsichten bei der innerstaatlichen Umsetzung vorbei. Richtigerweise gilt das Verschlechterungsverbot gemäß §§ 25a I Nr. 1 WHG, 64a I Nr. 1 NWG erst mit Abschluss der ersten Phase der Bewirtschaftungsplanung, d. h. mit der erstmaligen rechtswirksamen

¹⁰ Entsprechendes ist für das Grundwasser in Art. 4 I lit. b) WRRL geregelt; die Vorschriften über das Grundwasser bleiben im Folgenden jeweils unberücksichtigt.

¹¹ Bei genauer systematischer Betrachtung normiert die Richtlinie – dem folgend auch das Umsetzungsrecht – jeweils für „natürliche“ Oberflächenwasserkörper, für als künstliche oder erheblich verändert eingestufte Oberflächenwasserkörper und für Grundwasserkörper ein Verschlechterungsverbot, also insgesamt drei Verschlechterungsverbote. Im Folgenden wird – da die Differenzierung im hiesigen Kontext eine untergeordnete Rolle spielt – in Übereinstimmung mit der Terminologie des Schrifttums und der Rechtsprechung vom Verschlechterungsverbot im Singular gesprochen. Gleiches gilt im Hinblick auf das Verbesserungsgebot.

¹² Unergiebig insoweit die – wenigen – verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die das Verschlechterungsverbot überhaupt thematisieren, vgl. BayVGH, Ur. v. 5.6.2005 - 8 B 04.356, NuR 2006, 177 ff.; LG Konstanz, Ur. v. 25.9.2006 – 5 O 253/06 M, 5 O 253/06 (zitiert nach juris, dort Rdnr. 20); so bspw. auch im Emssperrwerk-Planfeststellungsverfahren, hinsichtlich eines zwar auf § 1a WHG gestützten, in der Sache jedoch auf das Verschlechterungsverbot zielenden Einwandes, NdsOVG, Ur. v. 1.12.2004 – 7 LB 44/02, NdsVBI 2006, 10 ff. Weitere Nachweise zur Rspr. bei Gellermann, DVBI 2007, 1517 (1519, dort Fn. 14).

¹³ Die Niedersächsische Ausführungsverordnung ist insofern unergiebig.

¹⁴ So etwa Ginzky, ZUR 2005, 515; Reichert, Der nachhaltige Schutz grenzübergreifender Gewässer in Europa, Berlin 2005, S. 295.

¹⁵ Gesetz v. 18.6.2002, BGBl I, S. 1914 (26.6.2002); so z.B. Czychowski/Reinhardt (Fn. 12), § 25c Rdnr. 2; Knopp, NVwZ 2003, 275 (280); Ginzky, NuR 2005, 691 (693) dort allerdings entgegen seiner früheren (?) Auffassung (siehe Fn. 14); Kotulla, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2005, 186 (187); Söhnlein, NVwZ 2006, 1139; Gellermann, Rechtsgutachten im Auftrag des NLWKN zu den Auswirkungen der Ausweisung des Übergangs- und Küstengewässers als „Heavily Modified Water Body“ (HMWB) im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom Mai 2007, S. 5; wohl auch Wiedemann, Wasser und Abfall 2007, Heft 10, S. 40.

Aufstellung der jeweiligen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne¹⁶. Diese Einschränkung ist als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung in die genannten Normen „hineinzulesen“.

a) Der innerstaatliche Befund: Keine „überschießende“ Umsetzung durch Wasserhaushaltsgesetz oder Niedersächsisches Wassergesetz

Selbstverständlich ist der innerstaatliche Gesetzgeber regelmäßig frei, hinsichtlich zeitlicher oder sachlicher Anforderungen über die Vorgaben des umzusetzenden oder durchzuführenden Gemeinschaftsrechts hinauszugehen¹⁷. Was Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL angeht, sprechen jedoch überwiegende Gründe dafür, von einer „1:1“-Umsetzung auszugehen:

Zugegeben: Der Wortlaut des § 25a I Nr. 1 WHG und des § 64a I Nr. 1 NWG ist insofern offen; ohne Bezug zu den Bewirtschaftungsplänen heißt es – wortgleich – in beiden Vorschriften:

„Oberirdische Gewässer sind (...) so zu bewirtschaften, dass

1. eine nachteilige Veränderung ihres Zustands vermieden wird und
2. (...).“

Das dort als Bewirtschaftungsziel normierte Verschlechterungsverbot gilt – wie sich aus § 25c I WHG ergibt – bundesunmittelbar ohne Fristsetzung für die Ausfüllung durch Landesrecht¹⁸. § 64a I Nr. 1 NWG besteht deshalb in einer redaktionellen Übernahme der bundesrechtlichen Regelung¹⁹. Dies legt durchaus nahe, von einer Geltung des zitierten Rechtsbefehls ab Inkrafttreten des Siebten Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz am 25. Juni 2002 auszugehen.

¹⁶ In eine ähnliche Richtung geht *Breuer*, NuR 2007, 503 (505 ff.), der aber eine Bindung aller staatlichen Stellen an die Umweltziele der WRRL bereits mit dem Erreichen eines hinreichenden Konkretisierungsstandes der in der Aufstellung befindlichen Maßnahmenprogramme annimmt. Alles andere sei „konzeptioneller Fatalismus“.

¹⁷ In Bezug auf die umweltrechtlichen Anforderungen ist dies sogar in Art. 176 EG ausdrücklich geregelt. Eine Schranke bilden insoweit jedoch die gemeinschaftlichen Grundfreiheiten und der auch im Gemeinschaftsrecht geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 5 III EG). Zum Ganzen siehe *Durner*, NuR 2001, 601 (610) sowie – bezogen auf das Wirtschaftsrecht – *Brandner*, Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, Frankfurt a.M. 2003.

¹⁸ *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25c Rdnr. 2.

¹⁹ Zutreffend der Hinweis in der Begründung zum Regierungsentwurf zu § 64a NWG, Nds. LT-Drs. 15/460, S. 23 f., das Verschlechterungsverbot des Bundesrechts gelte ohnehin unmittelbar.

Indes findet sich in den Materialien zur bundesrechtlichen Umsetzungsregelung²⁰ sowie in denjenigen zu § 64a NWG²¹ ein klarer Beleg dafür, worum es dem jeweiligen Gesetzgeber zu tun war: Sowohl anhand der Gesetzgebungsmaterialien zum Siebenten Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz als auch anhand derjenigen zum niedersächsischen Umsetzungsrecht zeigt sich, dass in den parlamentarischen Beratungen die Absicht betont wurde, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben „1:1“ umzusetzen. In ähnlicher Weise hatte der Bundesrat betont, es gehe allein darum, „die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie der EU 1:1 in nationales Recht umzusetzen“²². Dafür spricht im Übrigen, dass frühere Bestrebungen auf der Ebene des Bundes, ein allgemeines – striktes – Verschlechterungsverbot in das Wasserhaushaltsgesetz aufzunehmen, bereits im Rahmen der Vierten Änderungsnovelle gescheitert waren²³. Vor diesem Hintergrund ist fern liegend, dass die – wie sogleich gezeigt wird – überobligatorische Umsetzung der Richtlinienvorgaben zum Verschlechterungsverbot ohne jede Artikulation eines darauf gerichteten gesetzgeberischen Willens erfolgt sein soll.

Es spricht somit alles dafür, dass weder der Bundesgesetzgeber bei Schaffung des § 25a I Nr. 1 WHG, noch der niedersächsische Landesgesetzgeber bei der Schaffung des § 64a I Nr. 1 NWG eine überschießende Umsetzung des Verschlechterungsverbots nach Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL vorgenommen haben²⁴. Die Vorgaben des Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL schlagen mithin – im Wege der richtlinienkonformen Auslegung – direkt auf das nationale Recht durch²⁵.

²⁰ Vgl. nur Begründung zum RegE zum Siebenten WHG-Änderungsgesetz, BT-Drs. 14/7755, S. 12: „Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die zur Umsetzung der Richtlinie notwendigen und nach Art. 75 GG zulässigen Rahmenregelungen des Bundes.“, S. 13: „weitgehende Orientierung am Wortlaut der Richtlinie“, S. 17: „§ 25a Abs. 1 dient der Umsetzung von Art. 4 Absatz 1 Buchstabe a) Abschnitt i) und ii) WRRL (...)“.

²¹ Begründung zum RegE zum Änderungsgesetz zum NWG, Nds. LT-Drs. 15/460, S. 23: „Die Regelung entspricht § 25a Abs. 1 WHG (...)“ und die Beiträge der Abgeordneten Klopp (CDU) und des zuständigen Ressortministers Sander im Rahmen der Beratung des Gesetzesentwurfs; Stenographischer Bericht über die 26. Sitzung vom 18.2.2004, S. 2728 bzw. 2734. Vgl. im Übrigen auch die Pressemitteilung des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 15.1.2004, S. 2: „1:1-Umsetzung“.

²² Stellungnahme des Bundesrates vom 19.10.2001 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs 14/7755, S. 23.

²³ Dazu Kloepfer, Umweltrecht, 2. Auflage (1998), § 4 Rdnr. 27; vgl. zur damals vorgesehenen Einführung eines Verschlechterungsverbots (§ 26a I 1 WHG-E) BT-Drs. 7/888, S. 6 f. und S. 19.

²⁴ So auch *Wiedemann* (Fn. 15).

²⁵ Dies ist der maßgebende Grund dafür, dass sich die fachliche Diskussion ohnehin auf der Ebene der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften vollzieht; zu den Gründen für das „links liegen Lassen“ des Umsetzungsrechts im Diskurs über europäisches Umweltrecht – am Bsp. der FFH-Richtlinie – *Füßer*, ZUR 2005, 458 (460).

b) Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben: Verschlechterungsverbot ab Existenz der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne

Die Wasserrahmenrichtlinie stellt das Verschlechterungsverbot in einen Sinnzusammenhang mit der „Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme“. Bereits ausgehend vom Wortlautbefund²⁶ des Art. 4 I WRRL:

„In Bezug auf die *Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme* gilt Folgendes:

- a) bei Oberflächengewässern:
- i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8, die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächengewässerkörper zu verhindern (...)²⁷

lässt sich festhalten, dass das Verschlechterungsverbot des Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL erst mit dem erstmaligen Vorliegen der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne strikte Geltung beansprucht. Diese Programme und Pläne enthalten eine gewässerkörperbezogene Darstellung und Bewertung des vorhandenen Zustands, entwickeln konkrete (quantifizierte) Zielvorgaben und sehen Maßnahmen zur Erreichung dieser Vorgaben vor. Damit enthält die Wasserrahmenrichtlinie – auch in Bezug auf das Verschlechterungsverbot – nicht nur eine Zielvorgabe, sondern zugleich auch einen Zielkonkretisierungsauftrag. Erst wenn Letzterer abgearbeitet ist, gelangt das Umweltziel zu seiner Wirksamkeit. Das ist insofern folgerichtig, als Minimierungs- und Vermeidungspflichten schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht losgelöst von Schutzwürdigkeits- und Gefährdungsprofilen²⁸ statuiert werden dürfen²⁹. Diese Profile aber werden – vollends und gewässerkörperbezogen – erst im Zuge der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne erstellt³⁰. Die Formulierung „in Bezug auf die Umsetzung der (...) *festgelegten Maß-*

²⁶ Ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen der Richtlinie – vgl. nur die englische („in making operational the programmes of ...“) oder französische Fassung („en rendant opérationels les programmes de mesures ...“) – ergibt insoweit keine Unterschiede; auch dort tritt der Bezugszusammenhang zu den Maßnahmenprogrammen/Bewirtschaftungsplänen klar zu Tage.

²⁷ Hervorhebungen durch die Verfasser.

²⁸ Zum Begriff des Schutzwürdigkeits- bzw. Gefährdungsprofils: *Salzwedel*, NVwZ 1987, 276.

²⁹ *Köck*, NuR 1997, 528 (530); vgl. auch *ders.*, ZUR 1997, 79 (83).

³⁰ Verfehlt daher: *Holzwarth/Bosenius*, in: von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 1. Auflage (2002), S. 33, die hierfür bereits die erste Erhebung und vorläufige Einstufung der Gewässer nach Art. 5 I WRRL ausreichen lassen. So wies auch *Steenhoff*, Umweltziele contra Interessen der Gewässernutzer, Referat, Erfurter Gespräche zur Wasserrahmenrichtlinie, 2008 – der freilich von der Geltung des Verschlechterungsverbots ab Inkrafttreten der 7. WHG-Änderungsnovelle ausging – auf die aktuell bestehenden massiven Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des Verschlechterungsverbots in der Verwaltungspraxis hin, die durch die Unkenntnis der noch in Aufstellung befindlichen konkreten Bewirtschaftungsziele bedingt sind. E-

nahmen“ legt zudem nahe, dass die Umweltziele erst ab rechtswirksamer, abgeschlossener Aufstellung der konkreten Bewirtschaftungsziele in den Maßnahmenprogrammen gelten, insoweit also das normsetzende bzw. planerische Ermessen bei der Implementation der final ausgestalteten Wasserrahmenrichtlinie der Verwirklichung der Umweltziele im Einzelfall voranzugehen hat. Mit der Verpflichtung, für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm und für die Einzugsgebiete entsprechende Bewirtschaftungspläne aufzustellen, schreibt die Richtlinie den Weg zur Verwirklichung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL explizit vor³¹. Die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsziele sind indes – wie sich aus Art. 11 VII bzw. 13 VI WRRL und §§ 181 VII, 184 IV NWG ergibt – zunächst für den ersten Bewirtschaftungszyklus bis spätestens zum 22. Dezember 2009 aufzustellen. Die eingangszitierten Auffassungen finden somit im Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie keine Stütze.

Die Auffassung schließlich, dass die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie bereits vor Inkrafttreten der ersten Maßnahmenprogramme – strikte – Beachtung finden müssten, sofern die in Aufstellung befindlichen Programme bereits inhaltlich hinreichend konkret sind³², birgt erhebliche Rechtsunsicherheiten in sich (was meint „hinreichend konkret“?; was passiert, wenn das bisherige, bereits hinreichend konkrete, nunmehr wegen der Bindung an auch solche noch in der Aufstellung befindlichen Programme im Einzelfall u. U. verwirklichte Konzept nicht mehr weiter verfolgt oder nur in stark veränderter Form fortgeführt wird?) und ist darüber hinaus tendenziell geeignet, das Kompetenzgefüge zwischen der zur Programmaufstellung berufenen Behörde und der Planfeststellungsbehörde bzw. „einfachen“ Wasserbehörde zu verwischen³³. Sie ist daher ebenfalls abzulehnen.

c) Ergebnis: Vorläufige Sicherung der Ziele der WRRL über Art. 10 EG

Wie sich gezeigt hat, sprechen überwiegende Gründe dafür, dass der Wortlaut des Umsetzungsrechts restriktiv zu interpretieren ist. Die – ungeschriebene – Tatbestandsvoraussetzung der Aufstellung von Bewirtschaftungszielen und der zu deren

benso resümierte *Diening*, Bewirtschaftungsplanung und Ausnahmetatbestände – Erste Erfahrungen in Thüringen, Referat, Erfurter Gespräche zur Wasserrahmenrichtlinie, 2008, dass der Vollzug ganz maßgeblich vom Inhalt der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsziele abhängt.

³¹ So auch *Breuer* (Fn. 16), S. 507.

³² So wohl *Breuer* (Fn. 16), S. 512.

³³ Der Verwaltung bleibt es freilich unbenommen, über eine Veränderungssperre nach § 36a WHG; § 183 NWG auch noch in der Aufstellung befindliche Maßnahmenprogramme verbindlich werden zu lassen, nur geschieht dies eben nicht automatisch. Im Übrigen ist es durchaus sinnvoll und angeraten, den Anforderungen der WRRL auch schon vor dem strikten Eingreifen des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots z.B. im Rahmen des § 6 WHG bereits dann weitgehend Rechnung zu tragen, wenn eine – gemessen an der jeweiligen Maßnahme bzw. dem Gegenstand der jeweiligen behördlichen Entscheidung – ausreichende Beurteilungsgrundlage vorliegt; umfassender dazu: *Wiedemann* (Fn. 15), S. 43, der insoweit von einem „Gebot der vorausschauenden Klugheit“ spricht.

Erreichung erforderlichen Maßnahmen in Maßnahmenprogrammen in Verbindung mit den Bewirtschaftungsplänen ist in die § 25a I Nr. 1 WHG; § 64a I Nr. 1 NWG „hineinzulesen“. § 25a I Nr. 1 WHG bzw. § 64a I Nr. 1 NWG ist unter Berücksichtigung dessen wie folgt zu verstehen:

„Oberirdische Gewässer sind, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind, in Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme so zu bewirtschaften, dass

1. eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen und chemischen Zustands vermieden wird und
2. (...)“.

Gegen die hier vertretene Auffassung spricht im Übrigen auch nicht der – nur prima facie tragfähige – systematische Gegeneinwand, dass die Ausnahmevorschriften der Art. 4 VI und VII WRRL (vorübergehende Verschlechterungen und neue physische Veränderungen oder nachhaltige Entwicklungstätigkeit) dann keinen sinnvollen Anwendungsbereich mehr hätten. Diese Abweichungsmöglichkeiten von den Umweltzielen der Richtlinie entfalten nämlich jedenfalls mit Aufstellung der Maßnahmenprogramme, spätestens aber ab dem 22. Dezember 2009 einen sinnvollen und typischen Anwendungsbereich für Verschlechterungen³⁴. Auch das teleologische Argument, es widerspreche dem Sinn und Zweck der Richtlinie, wenn die Mitgliedstaaten berechtigt wären, bis zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme den Gewässerzustand weiter zu beeinträchtigen³⁵, ist nicht überzeugend. Schreibt doch die Wasserrahmenrichtlinie in ihrer rein finalen Ausgestaltung den für jede Richtlinie typischen gestuften Rechtsaktscharakter³⁶ insofern fort, als sie nicht nur einen entsprechenden Umsetzungsauftrag, sondern – zeitlich abgestuft – auch einen der Erreichung der Zielvorgaben dienenden Ziel- und Maßnahmenkonkretisierungsauftrag an die Mitgliedstaaten richtet. Damit wird den Mitgliedstaaten nicht zuletzt ein gewisser Vorlauf zur Schaffung und Optimierung der institutionellen Voraussetzungen für die effektive Verwirklichung der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie gewährt³⁷. Zudem werden sich die hehren Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nur bei effizientem Vorgehen erreichen lassen. Ohne einigermaßen verlässliche Anhaltspunkte über Ursachen- und Wirkzusammenhänge läuft man bei einem Rundumschlagverbot aber Gefahr, letztlich – volkswirtschaftlich gesehen – Investitionen zu tätigen, die gar nicht not-

³⁴ Hierzu ausführlich Wasserdirektoren, Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie – Zusammenfassung und Hintergrundpapier, endgültige Fassung 20.6.2005, zitiert nach der Paginierung der deutschen Fassung: www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/WRRL_umweltziele.pdf.

³⁵ So z.B. *Ginzky* (Fn. 15), S. 693.

³⁶ Vgl. Art. 249 III EG; dazu statt aller *Fischer*, Europarecht, 3. Aufl. (2001), § 5 Rdnr. 32, 36.

³⁷ Das ist zumindest aus deutscher Sicht gerade für das Wasserrecht elementar, passt doch das von der WRRL favorisierte aus dem britischen Recht stammende ganzheitliche Flussgebietsmanagement nicht zu den institutionellen Handlungsbedingungen deutscher Gewässerschutzverwaltung; siehe dazu *Moss*, in: ders., *Das Flussgebiet als Handlungsraum*, Münster 2003, S. 129 ff.

wendig gewesen wären³⁸. Daher behält die Wasserrahmenrichtlinie die Formulierung konkreter Ziele – ausgehend von einer genaueren Erfassung und Bewertung des vorhandene Gewässerzustands inklusive der Ursachen- und Wirkzusammenhänge – den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen vor. Vor diesem Hintergrund ist es der begründungsbedürftige Ausnahmefall, dass bereits mit Inkrafttreten der Richtlinie oder deren normativer Umsetzung auch deren materiellen Gehalte – hier: das Verschlechterungsverbot – anzuwenden sind. Dies wird – verstanden als „Frustrationsverbot“ – nur auf Grund des Gebots des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens (vgl. Art. 10 EG) in Evidenzfällen anzunehmen sein, nämlich dann, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit feststeht, dass auf Grund des konkreten Projekts die Vereitelung oder wesentliche Erschwerung der Erreichung der materiellen Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu befürchten ist³⁹. Freilich wird man bei der Beurteilung dessen die Erkenntnisse aus der im Prozess befindlichen Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne heranzuziehen haben⁴⁰. Über das bloße Verbot, solche vereitelungstauglichen Vorhaben zu ergreifen bzw. zu genehmigen, hinaus limitiert das Gemeinschaftsrecht die Möglichkeiten des Mitgliedstaates indes nicht.

2. Materieller Inhalt des Verschlechterungsverbots

Auch der materielle Gehalt des Verschlechterungsverbots ist umstritten. Unstrittig ist lediglich, dass die Verschlechterung nicht in Bezug auf einen kleinräumigen Gewässerabschnitt zu beurteilen ist. Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL knüpft das Verschlechterungsverbot vielmehr an den räumlichen Bezugsrahmen des „Oberflächenwasserkörpers“. Oberflächenwasserkörper ist – vgl. insoweit auch die Legaldefinitionen in Art. 2 Nr. 10 WRRL; § 3 Nr. 2 NdsVO zur WRRL – ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers.

Bereits aus dem Wortlaut der Vorschriften lassen sich Anhaltspunkte dafür gewinnen, dass das Verschlechterungsverbot eine Erheblichkeitsschwelle enthält, die geringfügige Veränderungen des Gewässers von vornherein toleriert. Der Inhalt des

³⁸ Hierauf wies auch *Diening* (Fn. 30) hin und erhellte, dass im Zuge der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne in Thüringen beispielsweise ein signifikanter Zusammenhang zwischen den biologischen und den chemischen Qualitätskomponenten festgestellt wurde, derart dass durch Maßnahmen zur Verbesserung der chemischen Komponenten eine u.U. ganz erhebliche Aufwertung auch der biologischen Komponenten erreicht werden könne, ohne dass es insoweit eigener Maßnahmen bedürfe. Zu diesen eigenen, letztlich nicht erforderlichen Maßnahmen kann freilich auch das Verbot eines bestimmten Vorhabens gehören. Das aber ist rechtlich nicht nur aus Effizienzgesichtspunkten – zur rechtlichen Dimension effizienten staatlichen Handelns siehe nur *von Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988, S. 70 ff., freilich vorrangig auf den deutschen Rechtsraum bezogen –, sondern auch vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von Bedeutung.

³⁹ Hierzu EuGH, Ur. v. 18.12.1997 – C-129/96, Slg. I-07411, Rdnr. 45 – Inter-Environment Wallonie.

⁴⁰ Insoweit kann die hier vertretene Auffassung im praktischen Ergebnis durchaus auf dasselbe hinauslaufen wie die von *Breuer* (Fn. 16), S. 512 geteilte Ansicht.

Verschlechterungsverbots nach Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL; § 25a I Nr. 1 WHG; § 64a I Nr. 1 NWG ist daher nicht zutreffend erfasst, wenn es – wie dies in der Literatur vereinzelt vertreten wird⁴¹ – als Verbot jeglicher nachteiligen Veränderung interpretiert würde.

Was den „ökologischen Zustand“ angeht, so bezeichnet dieser Begriff die nach den Kriterien des Anhangs V WRRL eingestufte Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme, die in Verbindung mit Oberflächengewässern stehen⁴². Anhang V WRRL enthält zur fachlichen Konkretisierung und Einstufung des ökologischen Zustands der verschiedenen Oberflächengewässertypen jeweils detaillierte Qualitätskriterien⁴³, die sich auf biologische (insbesondere Zusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora und -fauna), hydromorphologische (z. B. Wasserhaushalt und Durchgängigkeit) und chemische bzw. physikalisch-chemische Gewässereigenschaften (Sichttiefe, Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Salzgehalt, Versauerungsgehalt, Nährstoffverhältnisse usw.) beziehen⁴⁴. Für diese verschiedenen Qualitätskomponenten der einzelnen Gewässertypen wird dann mittels so genannter normativer Begriffsbestimmungen festgelegt, ab wann ein „sehr guter“, „guter“, „mäßiger“ usw. ökologischer Zustand gegeben ist. Dabei ist für die Einstufung des Gewässers der jeweils schlechteste Wert der Qualitätskomponenten maßgeblich⁴⁵. Die Qualitätskomponenten wiederum sind im Wege der Gewichtung und gegenseitigen „Verrechnung“ der für sie maßgeblichen Parameter (z. B. für die biologische Qualitätskomponente: Artenzusammensetzung, Artenhäufigkeit und Altersstruktur) zu bewerten⁴⁶. Ein Oberflächengewässer ist demzufolge beispielsweise in einem „guten ökologischen Zustand“, wenn die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten des Oberflächengewässertyps zwar anthropogene Abweichungen aufzeigen, aber eben nur in geringem Maße von den Werten abweichen, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse mit dem betreffenden Oberflächengewässertyp einhergehen⁴⁷. Innerhalb der einzelnen Zustandsklassen kennt die Wasserrahmenrichtlinie keine Abstufungen⁴⁸.

⁴¹ Vgl. z.B. *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25a Rdnr. 8 i.V.m. § 26 Rdnr 26: „Jede nachteilige Veränderung“.

⁴² Art. 2 Ziff. 21 und 22 WRRL; ausführlich dazu *Elgeti/Fries/Hurck*, NuR 2006, 745 (745 f.).

⁴³ Sog. „Qualitätskomponenten“.

⁴⁴ Anhang V Ziff. 1.1 WRRL.

⁴⁵ Anhang V Ziff. 1.4.2 WRRL; *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 747; *Irmer/Rechenberg*, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. (2006), Kap. 2.1, S. 103 (119).

⁴⁶ *Irmer/Rechenberg* (Fn. 45).

⁴⁷ Anhang V Ziff. 1.2 WRRL, dort Tabelle 1.2 („Allgemeine Begriffsbestimmungen für den Zustand von Flüssen, Seen, Übergangsgewässern und Küstengewässern“); vgl. dazu *Reichert* (Fn. 14), S. 297.

⁴⁸ *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 748.

Eine Verschlechterung des Gewässerzustands i. S. d. Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL bzw. eine „nachteilige Veränderung“ i. S. d. § 25a I Nr. 1 WHG; § 64a I Nr. 1 NWG liegt daher hinsichtlich des ökologischen Zustands nur dann vor, wenn und soweit eine Einstufung in eine niedrigere Zustandsklasse nach Anhang V Ziff. 1.4.2 WWRL (vgl. auch Anlage 3 NdsVO zur WRRL) erforderlich würde⁴⁹. Eine Verschlechterung setzt also beispielsweise voraus, dass hinreichend sicher prognostiziert werden kann, dass unter Berücksichtigung der Veränderung sich die Einstufung von „sehr guter Zustand“ zu „guter Zustand“ bzw. „mäßiger Zustand“, respektive von „mäßiger Zustand“ hin zu „unbefriedigend“ oder „schlecht“ entwickeln wird. Bekräftigt wird diese Annahme durch Art. 4 VII 2. Spiegelstrich WRRL, wonach die Mitgliedstaaten nicht gegen die Richtlinie verstoßen,

„wenn das Nichtverhindern *einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand* eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist“⁵⁰.

Damit lässt die Richtlinie selbst unmissverständlich erkennen, dass sie den Begriff der „Verschlechterung“ nur auf die Zustandsklassen bezogen wissen will⁵¹. Würde dagegen jede negative Veränderung der derzeitigen Beschaffenheit eine Verschlechterung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie und des sie umsetzenden nationalen Rechts darstellen, so könnte jegliche Gewässerbenutzung nur noch auf Grund der Ausnahmetatbestände des Art. 4 III bis VI WRRL (§ 25d WHG; § 64d NWG) zugelassen werden, was schon in Bezug auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis im verwaltungsrechtlichen Vollzug nicht richtig sein kann⁵². Es bedarf also einer signifikant nachteiligen Veränderung, wobei hier die Abstufungen der Richtlinie, die der Umsetzungsnormgeber für Niedersachsen in der Anlage zur Durchführungsverordnung nachvollzogen hat, den systematisch vorzugswürdigen Anknüpfungspunkt bilden. Soweit demgegenüber vorgeschlagen wird, auf graduelle negative Veränderungen abzustellen, derart dass diese anzeigen, dass sich der ökologische Zustand des Wasserkörpers in die „falsche Richtung entwickelt“⁵³, birgt dies wegen der Unschärfe

⁴⁹ Ginzky (Fn. 15), S. 693; Elgeti/Fries/Hurck (Fn. 42), S. 747 f.; Wiedemann (Fn. 15); zustimmend auch Breuer (Fn. 16), S. 506 f. mit Verweis auf den finalen Charakter der WRRL. In diesem Sinne auch die Wasserdirektoren, die auf ihrem Treffen am 30.11.2006 bzw. 1.12.2006 in Finnland dem CIS-Papier „Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie“ (Stand 30.10.2006) zugestimmt haben. Dort aber wird unter Ziff. 2.2 ausgeführt, dass für eine Verschlechterung lediglich auf Übergänge zwischen den Zustandsklassen abzustellen ist. Näheres unter: <http://www.wasserblick.net/servlet/is/44379/?lang=de&highlight=ausnahmen,von,den,umweltzielen>.

⁵⁰ Hervorhebung durch die Verfasser.

⁵¹ Wiedemann (Fn. 15); so auch Söhnlein (Fn. 15), S. 1140.

⁵² Elgeti/Fries/Hurck (Fn. 42), S. 747; vgl. auch zur diesbezüglichen Parallelproblematik im Zusammenhang mit § 62 BNatSchG a.F.: Mayr/Sanktjohanser, NuR 2006, 412 (419); Bauckloh/Kiel/Stein, Naturschutz und Landschaftsplanung 2007, 13 (14); Gellermann, NuR 2007, 132 (137).

⁵³ Gellermann (Fn. 12), S. 1520.

des Begriffes der graduellen Veränderung erhebliche Rechtsunsicherheiten und ist daher kaum praktikabel⁵⁴.

Die Gefahr, dass ein Abstellen auf eine Veränderung der Zustandsklassen, Tür und Tor für weitere negative Einwirkungen insbesondere auf ein in schlechtem Zustand befindliches Gewässer öffne⁵⁵, besteht nicht, da das Verschlechterungsverbot insofern von dem so genannten Verbesserungsgebot hinreichend flankiert wird (dazu noch unten 2.)⁵⁶. Dem lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass die zur Beurteilung der Zustandsklassen erforderlichen Bewertungskriterien noch nicht verfügbar sind und namentlich in Ansehung der biologischen Parameter auch auf absehbare Zeit nicht verfügbar sein würden⁵⁷. Dieses Argument könnte sich zwar grundsätzlich als systematisch-teleologische Überlegung hören lassen, wenn das Verschlechterungsverbot bereits aktuell Geltung beanspruchen würde. Letzteres ist aber gerade – wie oben dargelegt – nicht der Fall; fügt sich die hier vertretene Auffassung vielmehr systematisch passend in die sachgerechte Interpretation des Zeitpunktes des erstmaligen strikten Einreifens des Verschlechterungsverbots ein. Wird doch die Klassifikation der Wasserkörper mit der Verabschiedung der ersten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu einem ersten Abschluss gebracht⁵⁸. Sowohl die Möglichkeit der sachgerechten, verwaltungspraktikablen wie auch der hinreichend rechtssicher gesteuerten Anwendung des Verschlechterungsverbots hängt eben kritisch davon ab, dass die hierfür maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe hinsichtlich Bewertungsziel und -raster durch entsprechende Angaben im Rahmen des Maßnahmenprogramms bzw. Bewirtschaftungsplans konkretisiert worden sind. Auch der Einwand, dass dem Verschlechterungsverbot neben der Pflicht nach § 25a I Nr. 2; § 64a I Nr. 2 NWG, den einmal erreichten guten Zustand zu erhalten, eine eigenständige Bedeutung für den Fall, dass sich ein Gewässer bereits in gutem Zustand

⁵⁴ Ähnlich der Situation bei der Eingriffsregelung, wo ebenfalls die begriffliche Unschärfe zu Praktikabilitätsproblemen und somit zu einem nicht unerheblichen Vollzugsdefizit führt, vgl. dazu *Lahl/Zschemar-Lahl*, NuR 1992, 580 (581); *Jessel*, Naturschutz und Landschaftsplanung 1998, 219 (220); *Meyhöfer*, Umsetzungsdefizite bei Kompensationsmaßnahmen in Bebauungsplänen, Berlin 2000, S. 35; empirisch unterlegt: *Löhr*, in: FS Schlichter, 1995, S. 229 ff.; *von Bosse*, Die Wirksamkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der verbindlichen Bauleitplanung, Stralsund 2004, S. 91 ff. sowie allgemein: *Lübbe-Wolff*, NuR 1993, 217 (225 f.); *Czybulka*, JZ 1996, 596 (598); *Tomerius*, ZUR 2008, 1 (2); vgl. auch hinsichtlich des schwer fassbaren Begriffs des Schadens an der Biodiversität bzw. an Gewässern nach dem neuen USchadG: *Knopp*, UPR 2007, 414 (419 f.). Auch *Steenhoff* (Fn. 30) betonte die unbedingte Notwendigkeit vollzugstauglicher Begriffsausformungen. Vor diesem Hintergrund könnte die Interpretation von *Gellermann* letztlich weit eher zu dem von ihm gefürchteten Verkommen der WRRL zu einem „stumpfen Schwert“ führen als die hier vertretene Auffassung.

⁵⁵ *Gellermann* (Fn. 15), S. 7; *ders.* (Fn. 12), S. 1519 f.

⁵⁶ So auch *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 748 f.; *Wiedemann* (Fn. 15), S. 42.

⁵⁷ *Gellermann* (Fn. 15), S. 6, der apodiktisch von der Geltung des Verschlechterungsverbots seit Inkrafttreten des 7. Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz am 25.6.2002 ausgeht.

⁵⁸ *Wiedemann* (Fn. 15), S. 41.

befindet, nur zukommen könne, wenn es gerade auch graduelle Veränderungen innerhalb der Zustandsklassen erfasse⁵⁹, vermag nicht zu überzeugen; denn der Erhaltungspflicht kommt neben dem Verschlechterungsverbot ehemals keine eigenständige normative Bedeutung zu⁶⁰.

Was schließlich den Einwand betrifft, dass jedenfalls der deutsche Gesetzgeber das Verschlechterungsverbot nicht nur auf die negative Veränderung der jeweiligen Zustandsklasse beschränkt habe⁶¹, so ist dem erneut entgegenzuhalten, dass sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien bestrebt waren, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben „1:1“ umzusetzen⁶². Gegen eine „überschießende“ Regelung durch den nationalen Gesetzgeber spricht zudem, dass jegliche negative Veränderungen des Gewässers bereits weitgehend von dem – freilich der Abwägung unterliegenden⁶³ – „Verschlechterungsverbot“ des § 31 I 1, V 1 WHG⁶⁴ erfasst sind. Hätte der (Bundes-)Gesetzgeber das strikt anzuwendende Verschlechterungsverbot des § 25a I Nr. 1 WHG ebenfalls derart weit fassen wollen, wäre kein Grund ersichtlich, weshalb § 31 I 1, V 1 WHG – der dann faktisch ohne eigenen Regelungsgehalt wäre – weiterhin „mitgeschleppt“ worden ist. Anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass auf den bereits in den §§ 26 II 1, 34 II 1 WHG verwendeten Begriff der „nachteiligen Veränderung“ zurückgegriffen wurde. Es mag zwar richtig sein, dass nach diesen Vorschriften eine Veränderung schon dann nachteilig ist, wenn sich die physikalischen, chemischen oder biologischen Eigenschaften des Gewässers im Vergleich zur vorherigen Beschaffenheit - irgendwie – verschlechtern haben⁶⁵. Doch darf insoweit nicht das Bezugsobjekt der „nachteiligen Veränderung“ aus dem Blick verloren werden; während §§ 26 II 1, 34 II 1 WHG die nachteilige Veränderung der Eigenschaft des Gewässers unterbinden, verbietet § 25a I Nr. 1 WHG lediglich eine nachteilige Veränderung des ökologischen und des chemischen Zustands des Gewässers. Die Eigenschaft eines Gewässers ist nicht mit dessen Zustand gleichzusetzen.

Fraglich ist jedoch, ob sich die Situation in Bezug auf die nachteilige Veränderung des chemischen Zustands anders darstellt. Im Gegensatz zum ökologischen Zustand sieht hier die Richtlinie nur die Zustandsklassen „gut“ und „nicht gut“ vor. Ein Abstellen auf die Zustandsklassen könnte damit prima facie das Verschlechterungsverbot

⁵⁹ Gellermann (Fn. 15), S. 7.

⁶⁰ Czychowski/Reinhardt (Fn. 12), § 25a Rdnr. 9; Haupt/Reffken/Rhode, NWG-Kommentar, 10. Lfg. (Stand 2006), § 64a Rdnr. 2; Kotulla (Fn. 15), S. 196; so im Übrigen auch Gellermann selbst, siehe Fn. 15, S. 16 f.

⁶¹ Söhnlein (Fn. 15), S. 1140.

⁶² Dazu schon oben II.1.a)bb).

⁶³ Vgl. Czychowski/Reinhardt (Fn. 12), § 31 Rdnr. 48.

⁶⁴ Dazu Söhnlein (Fn. 15), S. 1139.

⁶⁵ So z.B. BayObLG, Urt. v. 4.6.1976 – RReg. 2 Z 92/75, BayVBI 1976, 599 (601).

weitgehend des praktischen Nutzens berauben, was nicht die Intention des Richtliniengebers gewesen sein kann⁶⁶. Dem ist jedoch nicht so. Anders als beim ökologischen Zustand definiert sich der „gute chemische Zustand“ gemäß Art. 2 Nr. 24 WRRL letztlich über bestimmte metrisch präzise definierte Grenz- oder Schwellenwerte bezüglich bestimmter schädlicher Stoffe (siehe Anhänge VIII, IX und X)⁶⁷. Es geht hier also nicht um qualitative, sondern um rein quantitative Kriterien (welche Menge von welchem Stoff ist hinnehmbar?)⁶⁸. Damit erschöpft sich das Verschlechterungsverbot – ohne dass es damit praktisch nutzlos wäre – in der Sicherstellung der Einhaltung jener Werte. Dass somit die Erhaltungspflicht nach § 25a I Nr. 2 WHG; § 64a I Nr. 2 NWG und das Verschlechterungsverbot vollständig zusammenfallen, ist unschädlich, da der Erhaltungspflicht – wie bereits ausgeführt – ehemals kein eigenständiger normativer Gehalt zukommt. Für den Fall, dass sich ein Gewässer in einem „nicht guten“ chemischen Zustand befindet, greift als Schranke für weitere negative Veränderungen das Verbesserungsgebot (dazu sogleich 2.). Der Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots ist damit freilich eingengt, doch ist dies der Sache nach gerechtfertigt: Häufig lassen sich Veränderungen des chemischen Zustands – anders als beispielsweise Veränderungen der Gewässermorphologie – gar nicht zweifelsfrei auf anthropogen bedingte Einflüsse zurückführen, da solche oftmals von natürlichen Gegebenheiten überlagert werden⁶⁹. Schon allein deshalb wäre es wenig sinnvoll, das Verschlechterungsverbot zu eng im Sinne von Vermeidung jeder nachteiligen Abweichung vom status quo zu „stricken“. Vollzugsdefizite wären vorprogrammiert⁷⁰. Es ist aber kaum anzunehmen, dass der Richtliniengeber insoweit mehr symbolisches, denn wirksames Recht schaffen wollte⁷¹. Eine – irgendwie geartete – graduelle Verschlechterung als relevant anzunehmen⁷², verbietet sich ebenfalls, da dies letztlich die Schaffung neuer, abgestufter Grenz- bzw. Schwellenwerte voraussetzen würde, was aber die Wasserrahmenrichtlinie so nicht vorsieht⁷³. Folglich ist auch hinsichtlich des chemischen Zustands auf die negative Veränderung der Zustandsklasse abzustellen⁷⁴.

Hinsichtlich der Erheblichkeitsschwelle für eine „nachteilige Veränderung“ bleibt also festzuhalten, dass hiermit sowohl bezüglich des „ökologischen Zustands“ als auch

⁶⁶ So *Gellermann* (Fn. 15), S. 6 f.; *ders.* (Fn. 12), S. 1519 f.

⁶⁷ Vgl. *Rechenberg*, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. (2006), Kap. 3.2, S. 215 (217 f.); *Wendler*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2007, 73.

⁶⁸ *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 747; *Kotulla* (Fn. 15), S. 201.

⁶⁹ Hierauf weisen auch *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 748, dort Fn. 28 hin.

⁷⁰ Zum Begriff des „programmierten Vollzugsdefizits“ siehe nur *Lahl*, ZUR 1993, 249 ff.

⁷¹ Zur rechtsstaatlichen Bedenklichkeit symbolischen Rechts: *Bryde*, Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, Berlin 1993.

⁷² So *Gellermann* (Fn. 15), S. 5 ff.; *ders.* (Fn. 12), S. 1519 f.

⁷³ *Kotulla* (Fn. 15), S. 201 f.

⁷⁴ Im Ergebnis ebenso *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 748; *Wiedemann* (Fn. 15).

bezüglich des „chemischen Zustands“ nur diejenige Verschlechterung gemeint ist, die eine Einstufung in eine niedrigere Zustandsklasse nach sich ziehen würde.

3. Konsequenzen bei verspäteter Aufstellung der Bewirtschaftungsziele und Bewertungskriterien

Sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht gilt freilich anderes, wenn die Mitgliedstaaten die von der Richtlinie gesetzte Frist zur Aufstellung der Bewirtschaftungsziele in den entsprechenden Programmen bzw. Plänen bis zum 22. Dezember 2009 überschreiten. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass es nicht angeht, den Mitgliedstaaten zu überlassen, ob sie das Verschlechterungsverbot überhaupt jemals aktivieren, indem sie Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne (irgendwann) aufstellen oder eben auch nicht. Mithin findet das Verschlechterungsverbot spätestens ab dem 23. Dezember 2009 Anwendung.

Das hat auch Konsequenzen auf den materiellen Inhalt des Verschlechterungsverbots. Liegen mit Ablauf des 22. Dezember 2009 (auch) noch keine verbindlichen Bewertungskriterien zur Beurteilung der Zustandsklassen vor, greift das Argument durch, dass einer nur an den Zustandsklassen gemessenen Verschlechterung bereits entgegensteht, dass es an den zur Beurteilung der Zustandsklassen erforderlichen Bewertungskriterien fehlt. Folglich wird man mit Ablauf der Frist zur Aufstellung der Bewirtschaftungsziele bei fehlendem Vorhandensein jener Bewertungskriterien - quasi als Sanktion für die verspätete Implementation der Richtlinie – eine Verschlechterung des ökologischen bzw. des chemischen Zustands bereits dann annehmen müssen, wenn es – unabhängig von den Folgen für die Einstufung in die Zustandsklassen nach Anhang V WRRL – zu einer negativen Veränderung des status quo des jeweiligen (Oberflächen-)Wasserkörpers kommt.

Daher ist den Mitgliedstaaten dringend anzuraten, die Frist für die Aufstellung der Bewirtschaftungsziele und Bewertungskriterien zur Beurteilung der Zustandsklassen bis zum 22. Dezember 2009 keinesfalls zu verfehlen.

III. Das Verbesserungsgebot

Gemäß Art. 4 I lit. a) Ziff. ii) WRRL ist – vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 4 IV bis VII WRRL – ein „guter Zustand“ aller Oberflächengewässer zu erreichen (Verbesserungsgebot). In zeitlicher Hinsicht stellt auch Art. 4 I lit. a) Ziff. ii) WRRL für die Erreichung der von der Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Umweltziele konkrete Fristen auf, die bei der Überführung in das mitgliedstaatliche Recht zu beachten waren. Im Grundsatz sieht die Richtlinie verbindlich vor, dass die Mitgliedstaaten dieses Ziel spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie (d. h. bis zum 22. Dezember 2015) erreicht haben müssen. Nach Maß-

gabe der §§ 25a I Nr. 2 WHG, 64a I Nr. 2 NWG ist bis zu diesem Zeitpunkt ein guter ökologischer und chemischer Zustand der oberirdischen – „natürlichen“ – Gewässer zu erreichen.

Der „gute ökologische Zustand“ bezeichnet die nach den Kriterien des Anhangs V WRRL eingestufte Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme, die in Verbindung mit Oberflächengewässern stehen⁷⁵. Anhang V WRRL enthält zur fachlichen Konkretisierung und Einstufung des ökologischen Zustands der verschiedenen Oberflächengewässertypen jeweils detaillierte Qualitätskriterien, die sich – wie bereits dargelegt (siehe oben II.2.) – auf biologische, hydromorphologische und chemische bzw. physikalisch-chemische Gewässereigenschaften beziehen. Für diese verschiedenen Qualitätskomponenten der einzelnen Gewässertypen wird dann mittels so genannter normativer Begriffsbestimmungen festgelegt, ab wann ein „sehr guter“, „guter“ oder „mäßiger“ usw. ökologischer Zustand gegeben ist.

Einen „guten chemischen Zustand“ hat ein Oberflächengewässer, wenn in ihm kein Schadstoff in einer höheren Konzentration vorkommt als in den Umweltqualitätsnormen, die in den Anhängen VIII, IX und X WRRL (Immissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen) oder gemäß Art. 16 VII WRRL in anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Umweltqualitätsnormen auf Gemeinschaftsebene festgelegt sind⁷⁶.

Auf welchem Wege und über welche Maßnahmen die Erreichung der vorgenannten Ziele zu erfolgen hat, lässt der auch und gerade insoweit final strukturierte Art. 4 WRRL freilich offen. Dies zu konkretisieren ist den zu erstellenden Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen vorbehalten⁷⁷. Liegen diese Programme und Pläne vor, so kann – bzw. in gravierenden Fällen: muss – eine Veränderungssperre nach § 36a WHG; § 183 NWG verhängt werden. Hierüber wird dann jede – auch die Einstufung in die jeweilige Zustandsklasse unberührt lassende – nachteilige Veränderung des Gewässers unterbunden. Unabhängig davon verpflichtet das Verbesserungsgebot indes nicht dazu, dass mit Vorliegen der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne jedes wasserrechtlich relevante Vorhaben zu einer Verbesserung des ökologischen wie des chemischen Zustands zu führen hat. Eine solche Indienstnahme insbesondere privater Vorhabenträger für öffentliche Zwecke hätte wegen der damit verbundenen (zusätzlichen) Eingriffswirkung einer

⁷⁵ Art. 2 Nr. 21 und 22 WRRL.

⁷⁶ Art. 2 Nr. 24 WRRL; in diesem Zusammenhang definiert die WRRL den Begriff der „Umweltqualitätsnorm“ ausschließlich begrenzt auf die chemische Gewässerbelastung als die Konzentration eines bestimmten Schadstoffes oder einer bestimmten Schadstoffgruppe, die in Wasser, Sedimenten und Biota aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf; vgl. Art. 2 Nr. 35 WRRL.

⁷⁷ Vgl. §§ 181, 184 NWG; ebenso *Gellermann* (Fn. 15), S. 17.

unmissverständlichen Regelung bedurft, eine bloße finale Zielvorgabe genügt hierfür freilich nicht. Hinzu kommt, dass Adressaten von Richtlinien die Mitgliedstaaten und nicht die einzelnen Bürger sind. Damit richtet sich das Verbesserungsgebot – nicht nur als Regelungsauftrag, sondern auch als Sachauftrag – allein an die Mitgliedstaaten⁷⁸. So heißt es beispielsweise in Art. 4 I lit. a) Ziff. ii) WRRL:

„die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Oberflächenwasserkörper (...)“⁷⁹.

Insoweit ist einzig sicherzustellen, dass dieser Sachauftrag nicht durch Maßnahmen Privater konterkariert wird.

Anderes hat auch der nationale Gesetzgeber nicht vorgesehen⁸⁰. Die Formulierung in § 31 I 3 WHG; § 120 I 2 NWG, wonach sich Ausbaumaßnahmen an den Bewirtschaftungszielen „auszurichten“ haben⁸¹, zwingt zu keiner anderen Sichtweise. Insoweit kann ein weiteres Mal darauf verwiesen werden, dass Ziel der Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes sowie des Niedersächsischen Wassergesetzes die „1:1“-Umsetzung der Richtlinie war (siehe oben II.1.a)bb)). Zwar ist es richtig, dass der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Bundesregierung noch davon sprach, dass die Bewirtschaftungsziele nur „berücksichtigt“ werden müssen. Doch ist die neue Fassung auf Anraten des Bundesrates ins Gesetz gekommen, der in Bezug auf „berücksichtigen“ zu Recht europarechtlich bedingte Bedenken anmeldete⁸². Damit sollte aber gerade nicht über die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie hinausgegangen werden, sondern diesen eben nur insoweit Rechnung getragen werden wie absolut notwendig. Im Übrigen ist eine Unterscheidung zwischen strikt anzuwendendem Verschlechterungsverbot und jedenfalls nicht aktiv vom Vorhabenträger umzusetzenden Verbesserungsgebot im Gesetz selbst angelegt; denn die §§ 31 I 3 WHG, 120 I 2 NWG lauten nicht nur:

„Ausbaumaßnahmen müssen sich an den Bewirtschaftungszielen der §§ (...) ausrichten“,

sondern auch:

„und dürfen die Erreichung dieser Ziele nicht gefährden“.

Letzteres wäre aber ohne eigenen Regelungsgehalt, wenn sich die Pflicht zur „Ausrichtung“ auch auf das Verbesserungsgebot beziehen würde. Strikte Geltung kann das Verbesserungsgebot daher nur hinsichtlich der weiteren Vorgabe, dass Ausbau-

⁷⁸ So auch *Breuer* (Fn. 16), S. 506.

⁷⁹ Hervorhebung durch die Verfasser.

⁸⁰ A.A. offenbar *Söhnlein* (Fn. 15), S. 1139; *Gellermann* (Fn. 15), S. 46 sowie – nunmehr nur noch in Bezug auf § 31 I 3 WHG – *ders.* (Fn. 12), S. 1522.

⁸¹ Gleiches ist in Bezug auf die Gewässerunterhaltung geregelt, siehe § 28 I 2 WHG; § 98 I 2 NWG.

⁸² Vgl. BT-Drs. 14/7755, S. 19.

und Unterhaltungsmaßnahmen die Erreichung der Bewirtschaftungsziele nicht gefährden dürfen, entfalten⁸³.

IV. Künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper

Gewisse Besonderheiten gelten in Bezug auf künstliche und so genannte erheblich veränderte Wasserkörper (heavily modified water bodies). Gemäß Art. 4 I lit. a) Ziff. ii) WRRL steht das Verbesserungsgebot unter der normimmanenten Einschränkung

„vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii) betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper“.

Damit steht fest, dass einerseits das Verschlechterungsverbot auch für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper gilt und andererseits, dass Art. 4 I lit. a) Ziff. iii) WRRL für diese besondere Gewässerkategorie eine eigenständige alternative Zielvorgabe formuliert. Entsprechendes spiegelt auch das nationale Umsetzungsrecht wieder, vgl. §§ 25b Nr. 1 WHG, 64b III Nr. 1 NWG. Gemäß Art. 4 I lit. a) Ziff. iii) WRRL ist für künstliche und erheblich veränderte Oberflächengewässer neben einem „guten chemischen Zustand“ lediglich ein „gutes ökologisches Potenzial“ zu erreichen. Das „gute ökologische Potenzial“ stellt nach den Bestimmungen des Anhangs V WRRL⁸⁴ ein weniger strenges Anforderungsprofil dar⁸⁵. Im Gegensatz zu einem „guten Zustand“ bezeichnet „gutes Potenzial“ einerseits eine bestimmte Entwicklungsfähigkeit eines Gewässers⁸⁶. Abweichend vom regelmäßigen Sprachverständnis ist der Rechtsbegriff des Potenzials im Kontext der Wasser-Rahmenrichtlinie aber andererseits auch im Sinne eines schlechteren ökologischen Zustands zu interpretieren⁸⁷. Die Ermittlung der konkreten Bewirtschaftungsziele für künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer vollzieht sich insofern - wie für die Bestimmung des guten ökologischen Zustands – durch die Heranziehung der landesrechtlichen Umsetzung des Anhangs V WRRL. Der Begriff des „Potenzials“ ist jedoch fachlich noch wesentlich weniger fassbar als der des „Zustands“. Insofern wird die unpräzise Formulierung der hierfür maßgebenden Bewirtschaft-

⁸³ Die Annahme von *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 748, dass sich das Verbesserungsgebot darin erschöpfe, dass die Möglichkeit der Verbesserung durch die Zulassung von Vorhaben nicht ausgeschlossen wird, geht demgegenüber zumindest nach nationalem Recht zu weit, da sie dem eindeutigen Wortlaut in §§ 28 I 2, 31 I 3 WHG; §§ 98 I 2, 120 I 2 NWG – „gefährden“ – widerspricht.

⁸⁴ Anhang V Tabelle 1.2.5 WRRL: „Begriffsbestimmungen für das höchste, das gute und das mäßige ökologische Potenzial von erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpern“.

⁸⁵ *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25b Rdnr. 3: „merklich geringeres, wenngleich nicht absolut niedriges Anforderungsniveau“; ähnlich *Reichert* (Fn. 14), S. 298.

⁸⁶ *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 746.

⁸⁷ Zu diesem Euphemismus *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25b Rdnr. 3.

tungsanforderungen in Anhang V Ziff. 1.2.5 WRRL zu Recht kritisiert⁸⁸. Man wird indes davon ausgehen können, dass mit dem zu erreichenden „guten ökologischen Potenzial“ der Gewässerzustand umschrieben ist, der sich maximal erzielen lässt, ohne dass die bestehenden zu einem vom natürlichen oder naturnahen Zustand abweichenden anthropogenen Einwirkungen rückgängig gemacht werden müssen⁸⁹.

Es handelt sich insoweit nicht um eine Ausnahmeregelung⁹⁰, sondern um ein von vornherein relativiertes („abgemildertes“) Ziel⁹¹. Das ergibt sich schon daraus, dass künstliche Wasserkörper mangels eines die natürlichen Verhältnisse abbildenden Referenzzustands, an dem sich der „gute ökologische Zustand“ orientiert, rein faktisch gar nicht derselben Kategorie wie „natürliche“ Wasserkörper angehören können⁹². Vielmehr ist dieser Besonderheit durch die Schaffung einer eigenständigen Gewässerkategorie inklusive der Formulierung eines eigenen zu erreichenden Regelziels Rechnung zu tragen. Da die Richtlinie aber die erheblich veränderten Wasserkörper den künstlichen gleichstellt, kann für Letztere nichts anderes gelten als für Erstere.

Diese Erkenntnis ist bei der Auslegung der materiellen Vorgaben für Umweltziele bei künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern zu berücksichtigen, insbesondere ist das insofern erhobene Postulat der engen Auslegung von Ausnahmenvorschriften⁹³ hier normstrukturell nicht zu rechtfertigen. Andererseits wird nicht verkannt, dass Art. 4 III WRRL, der die Ausweisung der erheblich veränderten Wasserkörper regelt, zum Teil normstrukturelle Ähnlichkeiten mit den Ausnahmebestimmungen der Art. 4 IV bis VII WRRL aufweist (z. B. der Begriff der „unverhältnismäßigen Kosten“ in Art. 4 III lit. b) WRRL)⁹⁴. Den Status als künstlicher oder erheblich veränderter Wasserkörper erhält ein Oberflächenwasserkörper durch entsprechende Einstufung im Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet⁹⁵.

⁸⁸ Dazu *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25b Rdnr. 3.

⁸⁹ *Elgeti/Fries/Hurck* (Fn. 42), S. 746; *Kotulla* (Fn. 15), S. 199; ausführlicher: *Gellermann* (Fn. 15), S. 32 f.

⁹⁰ So aber *Seidel/Rechenberg*, WuA 2002, 36 ff; *Kotulla* (Fn. 15), S. 190.

⁹¹ *Breuer* (Fn. 16), S. 511; *Czychowski/Reinhardt* (Fn. 12), § 25b Rdnr. 1 mit der treffenden Bemerkung, Art. 4 I lit.a) Ziff. iii) bzw. § 25b WHG trage dem Umstand Rechnung, dass im modernen Industriestaat die romantische Vorstellung einer vollständigen Rückführung aller Gewässer in den natürlichen Urzustand illusorisch ist.

⁹² *Gellermann* (Fn. 15), S. 26.

⁹³ Am prononcierten vertreten von *Seidel/Rechenberg* (Fn. 90), S. 36; *dies.*, ZUR 2004, 213 (217).

⁹⁴ So auch Wasserdirektoren, Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie, Zusammenfassung und Hintergrundpapier, Stand 20.6.2005.

⁹⁵ Vgl. Art. 4 III a.E. und Anhang VII Ziff. 5 WRRL; in welcher Form die Einstufung erfolgt, ergibt sich im Einzelnen aus Landesrecht. Auf die materiellen Voraussetzungen für eine solche Einstufung kann hier indes schon aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

V. Zusammenfassung, Fazit

Zusammengefasst kann mithin Folgendes festgehalten werden: Das „Herzstück“ der Wasserrahmenrichtlinie sind die in Art. 4 WRRL aufgeführten Umweltziele; sie bestehen in einem Verschlechterungsverbot und in einem Verbesserungsgebot. Diese Vorgaben sind normativ auf Bundesebene in den §§ 25a ff. WHG und in Niedersachsen in den §§ 64a bis e NWG umgesetzt. Sie sind im Zuge der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und der Bewirtschaftungsplanung für jede Flussgebietseinheit konkret zu entwickeln und zu präzisieren. Über Beachtensklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe sowie Einvernehmensefordernisse im jeweiligen Fachrecht strahlen die zu Bewirtschaftungszielen transformierten Umweltziele auch auf das Wasserstraßenrecht und das Niedersächsische Deichrecht aus (vgl. §§ 8 I 4, 12 VII 3 und 4, 14 III 1 WaStrG; § 12 I NDG).

Das Verschlechterungsverbot (Art. 4 I lit. a) Ziff. i) WRRL; §§ 25a I Nr. 1, 25b I Nr. 1 WHG, §§ 64a I Nr. 1, 64b III Nr. 1 NWG) gebietet eine Bewirtschaftung des Gewässers, die eine nachteilige Veränderung des ökologischen und des chemischen Zustands vermeidet. Für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper gilt das Verschlechterungsverbot mit der Modifikation, dass es eine nachteilige Veränderung des ökologischen Potenzials – insoweit nur ein Euphemismus für den schlechteren (Ausgangs-)Zustand solcher Wasserkörper – verbietet. Das Verschlechterungsverbot gilt aber erst ab erstmaliger Aufstellung konkreter Bewirtschaftungsziele im Zuge der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsplanung. Verboten ist – unbeschadet der Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 4 VII WRRL – nicht jede nachteilige Veränderung, sondern nur eine signifikante, nämlich zur negativen Veränderung der Einstufung in den Zustandsklassen nach Anhang V WRRL führende Verschlechterung des Zustands des jeweiligen Gewässerkörpers.

Das Verbesserungsgebot (Art. 4 I lit. a) Ziff. ii) WRRL; §§ 25a I Nr. 2 WHG, 25b I Nr. 2 WHG, §§ 64a I Nr. 2, 64b III Nr. 2 NWG) sieht vor, dass vorbehaltlich der Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 4 IV bis VII WRRL bis zum 22. Dezember 2015 ein „guter Zustand“ bzw. ein „gutes Potenzial“ aller Oberflächengewässer erreicht werden muss. In Bezug auf Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen wirkt das Verbesserungsgebot jedoch regelmäßig nur begrenzend; die Erreichung des guten Zustands darf hierdurch nicht gefährdet werden. Eine Indienstnahme jeder gewässerbezogenen Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels findet nicht statt.

Damit sind die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie immer noch sehr ehrgeizig. Möglicherweise wird ein „guter Zustand“ bis zum 22. Dezember 2015 vielfach nicht erreicht werden können⁹⁶ und daher von den Ausnahmemöglichkeiten der Wasser-

⁹⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 27.3.2007, Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union, KOM (2007) 128, S. 3 f.

rahmenrichtlinie Gebrauch gemacht werden müssen. Die ehemals schon weitgehenden Zielvorgaben sollten daher nicht noch zusätzlich durch eine extensive - europarechtlich nicht gebotene – Auslegung verschärft werden. Im Übrigen sollten die Mitgliedstaaten spätestens bis zum 22. Dezember 2009 ihre Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne mit den entsprechenden Bewirtschaftungszielen und Bewertungskriterien für die Beurteilung der Zustandsklassen nach Anhang V WRRL erarbeitet haben, weil mit Ablauf dieser Frist das Verschlechterungsverbot in jedem Fall gilt und bei Fehlen der Bewertungskriterien für die Beurteilung der Zustandsklassen eine Verschlechterung bereits bei jedweder negativen Veränderung des status quo des jeweiligen Wasserkörpers platzgreift.