

Aktuelle Herausforderungen der Bewirtschaftungsplanung und des Wassermanagements

**26. Umweltrechtliches Symposium
31. März/1. April 2022**

**Das Spannungsfeld zwischen Bewirtschaftungsplanung
und wasserrechtlicher Zulassungsentscheidung**

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Dammert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht**

Thesenpapier

1. Das System der gewässerkörperbezogenen Bewirtschaftungsplanung hat die Anforderungen an wasserrechtliche Zulassungsentscheidungen grundlegend verändert und zu einer weitreichenden Überprägung sowohl der wasserrechtlichen Benutzungsgenehmigung als auch der Ausbauentscheidungen geführt.
2. Im Bereich wasserrechtlicher Erlaubnisse bestimmt auf der Tatbestandsebene des § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG die Bewirtschaftungsplanung ganz wesentlich die Zulässigkeitsprüfung. Dies gilt sowohl für die stoffliche als auch für die mengenmäßige Seite.
3. Bei der Ist-Zustands-Beurteilung der betroffenen Wasserkörper determinieren die aktuellen Zustands-Einstufungen der Bewirtschaftungsplanungen auch das Erlaubnisverfahren. Allerdings bestehen diesbezüglich in gewissem Umfang „Konkretisierungs-Potenziale“.
4. Bei der Prüfung vorhabenbedingter Auswirkung auf Gewässerkörper im Hinblick auf eine etwaige Verschlechterung (Verschlechterungsverbot) sind fachlicher und rechtlicher Bezugspunkt für die Beurteilung im Kern die Zustandseinstufung der Bewirtschaftungspläne für die berichtspflichtigen Wasserkörper. Streitig ist hierbei nach wie vor der Umgang mit den für die Beurteilung notwendigen Daten, insbesondere die Verortung der repräsentativen Messstelle(n).
5. Anders als im Habitatschutzrecht gibt es im wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren keine Summationsprüfung/Kumulationsprüfung. Dies liegt nicht nur an dem unterschiedlichen rechtlichen Rahmen des Wasserhaushaltsrechts und des Naturschutzrechts sowohl auf der Ebene des sekundären Unionsrechts als auch des nationalen Rechts. Vielmehr zeigt sich hier die fachliche Besonderheit der wasserrechtlichen Bewirtschaftungsplanung, deren Aufgabe es unter anderem ist, projektübergreifend Auswirkungen auf Gewässerkörper in den Blick zu nehmen und planerisch zu steuern.
6. Das Primat der Bewirtschaftungsplanung im Verhältnis zu wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren zeigt sich auch im Hinblick auf informelle sowie künftige Planungen und Maßnahmen. Wasserrechtliche Erlaubnisverfahren sind weder rechtlich noch fachlich der Ort, diese Fragen abzuarbeiten.
7. Der durch das wasserrechtliche Bewirtschaftungssystem auf der Ebene der wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren eingeleitete Paradigmenwechsel führt auch im Hinblick auf die notwendigen Beurteilungsgrundlagen und verfahrensrechtlichen Schritte zu beachtlichen Anforderungen. Dies zeigt sich insbesondere bei UVP-pflichtigen Erlaubnisverfahren und die hierfür notwendigen Unterlagen (Wasserwirtschaftlicher Fachbeitrag). Ungeklärt ist die Frage, wie bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zu verfahren ist.

8. Eine in der Zulassungspraxis und Instanzrechtsprechung lange Zeit umstrittene Frage war, welche Auswirkungen weniger strenge Bewirtschaftungsziele auf das Verschlechterungsverbot im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens haben. De lege lata wird man an der Einschätzung nicht vorbeikommen, dass weniger strenge Bewirtschaftungsziele die Anforderungen an die Prüfung des Verschlechterungsverbots gegenüber den gesetzlichen Vorgaben nicht modifizieren. Insoweit ist von einem „absoluten“ Prüfungsmaßstab und von keinem „relativen“ Prüfungsansatz auszugehen. Planungssystematisch und gewässerbezogen ist dies allerdings nicht unbedenklich. Denn insofern wird die Steuerungskraft der Bewirtschaftungsplanung erheblich gemindert.
9. Weitgehend ungeklärt ist die Frage, welche Bedeutung weniger strenge Ziele eines Bewirtschaftungsplans für die Ausnahmeprüfung bei der wasserrechtlichen Erlaubnisentscheidung mit Blick auf das Verschlechterungsverbot haben. Es bestehen aber durchaus normative Anknüpfungspunkte in § 31 Abs. 2 Nr. 2 WHG für die Berücksichtigung weniger strenger Ziele.
10. Im Bereich des Zielerreichungsgebots ist die prägende Kraft von Bewirtschaftungsplänen für die Entscheidung über wasserrechtliche Erlaubnisse noch stärker als bei Prüfung des Verschlechterungsverbots. Das Zielerreichungsgebot ist rechtssystematisch auf planerische Ausgestaltung angelegt. Die Bewirtschaftungsplanung induziert daher die Prüfungsinhalte auf der Ebene des Erlaubnisverfahrens.
11. Anders als beim Verschlechterungsverbot kommt bei der Prüfung des Zielerreichungsgebots weniger strengen Bewirtschaftungszielen maßgebliche Bedeutung zu. Dies gilt nicht nur für die Ausgangsprüfung, sondern auch für eine etwaige Ausnahmeprüfung gemäß § 31 Abs. 2 WHG.
12. Das Verhältnis zwischen Bewirtschaftungsplanung und wasserrechtlicher Zulassungsentscheidung ist aber keine Einbahnstraße. Wasserwirtschaftliche Erlaubnisse und auch Ausbauentscheidungen wirken zurück auf die Ebene der Bewirtschaftungsplanung, in dem nicht nur der Ist-Zustand der Gewässerkörper hierdurch betroffen ist, sondern auch die Frage, in welcher Weise hierdurch – künftig - Bewirtschaftungsziele betroffen sind, gegebenenfalls angepasst werden müssen und wie erteilte Ausnahmen planerisch Berücksichtigung finden. Rechtsempirisch zeigt sich hier ein noch eher rudimentär ausgeprägter Bereich.
13. Verstärkt wird der vorbezeichnete Befund, wenn es darum geht, die auf Ebene des Bewirtschaftungsplanes gefundenen Ergebnisse durch Maßnahmenprogramme umzusetzen. Maßnahmenprogramme sind zwar rechtssystematisch durchaus als planerisches Bindeglied zwischen Bewirtschaftungszielen und wasserrechtlichen Einzelfallentscheidungen einzuschätzen. Ihre derzeitige praktische Steuerungskapazität ist aber erst in Ansätzen entwickelt. Einzelne Beispiele mögen dies verdeutlichen.