

Verschlechterungsverbot

Thesenpapier

gemäß Produktdatenblatt Nr. 2.4.8 des LAWA-Arbeitsprogramms

Flussgebietsbewirtschaftung 2013-2015

Stand: 12.09.2013

1. Vorbemerkung

In dem vorliegenden Papier werden zunächst die geplante Herangehensweise bei der Erarbeitung der Handlungsempfehlung dargestellt und sodann Thesen für die Handlungsempfehlung aufgestellt. Diese Thesen sollen in der Handlungsempfehlung konkretisiert, ausführlich begründet und mit Beispielen illustriert werden. Dies setzt voraus, dass die LAWA-Vollversammlung den LAWA-AR beauftragt, die Arbeit am Produkt Nr. 2. 4. 8 über das Thesenpapier hinaus fortzusetzen, und zwar trotz der bestehenden und im vorliegenden Papier aufgezeigten Dissenspunkte (gerade in Kernbereichen, siehe insbesondere These Nr. 11) sowie des zwischenzeitlich ergangenen Vorlagebeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts an den Europäischen Gerichtshof (siehe hierzu Abschnitt 3.e und These Nr. 11.d). Bis zur Entscheidung des EuGH bzw. des BVerwG können Vorgänge, bei denen das Verschlechterungsverbot relevant ist, mit Hilfe der nachfolgenden Thesen nebst Anlagen bearbeitet werden.

2. Zielstellung

Die Handlungsempfehlung für den behördlichen Vollzug soll in der Praxis handhabbare Empfehlungen enthalten, die

- klare (das heißt insbesondere auch: kurz gefasste) Aussagen treffen,
- den Vollzugsbehörden notwendigen Entscheidungsspielraum belassen und
- den Unwägbarkeiten der Rechtsprechung Rechnung tragen.

3. Herangehensweise

Die Handlungsempfehlung wird nach folgenden Grundsätzen erarbeitet:

- a. Die Handlungsempfehlung zum Verschlechterungsverbot im Sinne von Artikel 4 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und dessen Umsetzung ins nationale Recht (in erster Linie WHG) bezieht sich ausschließlich auf den Zustand der **Oberflächenwasserkörper**, **Grundwasserkörper** und **Küstengewässer**; Meeresgewässer bleiben außer Betracht.
- b. Die konkreten Empfehlungen werden unmittelbar **aus den** einschlägigen **bundesrechtlichen Normen** im Kontext der europäischen Normen abgeleitet, d. h. insbesondere:
 - Betrachtet werden in erster Linie die zum Verschlechterungsverbot ergangenen nationalen Normen, d. h. die Vorschriften des WHG (insbesondere § 27 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, § 44 Satz 1 und § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG) und die dazu ergangenen Verordnungen (OGewV, GrwV).
 - Die **europäischen Normen**, d. h. die Vorschriften der WRRL und der zu ihr ergangenen Tochterrichtlinien (UQN-Richtlinie, Grundwasserrichtlinie), werden dargestellt, aber nur insoweit interpretiert, wie es zum Verständnis der nationalen Normen erforderlich ist. Eine davon unabhängige Auslegung der europäischen Normen erfolgt nicht.
 - Dazu werden insbesondere die einschlägigen **CIS-Dokumente** ausgewertet; dabei ist stets der jeweilige Kontext der Aussagen zu beachten.
 - Es wird klargestellt, dass – anders als es das OVG Hamburg in seinem Urteil vom 18.01.2013 (Az. 5 E 11/08) annimmt – bei der rechtlichen Umsetzung der WRRL im WHG eine **1:1-Umsetzung** der europäischen Normen erfolgte. Hieraus ergibt sich, dass die betreffenden Regelungen im WHG in gleicher Weise auszulegen sind wie die zugrunde liegenden Vorgaben der WRRL. Für die Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Verschlechterung im Sinne des WHG und der WRRL anzunehmen ist, ergeben sich aus diesem Befund allerdings inhaltlich keine weiterführenden Erkenntnisse.

Zur Frage der rechtlichen 1:1-Umsetzung werden die einschlägigen Gesetzesmaterialien ausgewertet, z. B. die BT-Drucksache 16/12275.
 - Um den Begriff der Verschlechterung auch innerhalb des nationalen Rechts zu schärfen, erfolgt eine Abgrenzung zu anderen Begrifflichkeiten im WHG, wie der „nachteiligen Veränderung“ oder der „schädlichen Gewässerveränderung“.

c. Es erfolgt eine kurze Auswertung der zum Verschlechterungsverbot vertretenen **Literaturmeinungen**:

- Zustandsklassen- (auch: Stufen-)Theorie
- Status-quo-Theorie
- vermittelnder Ansatz: Erheblichkeit (Ginzky)

Dabei erfolgt jedoch keine Vorfestlegung auf eine dieser Meinungen.

d. Weiterhin erfolgt eine ausführliche Auswertung der bisher zum Verschlechterungsverbot ergangenen **Gerichtsentscheidungen**, insbesondere

- OVG Hamburg – Urteil vom 18.01.2013 zu einem erheblich veränderten Oberflächengewässerkörper (Az. 5 E 11/08 – Kraftwerk Moorburg)
- VG Cottbus – Urteil vom 23.10.2012 zu einem Grundwasserkörper (Az. 4 K 321/10 – Tagebau Welzow-Süd)
- OVG Bremen – Urteil vom 04.06.2009 zu einem erheblich veränderten Oberflächengewässerkörper (Az. 1 A 9/09 – Errichtung einer Wasserkraftanlage an einer vorhandenen Staustufe)
- VG Aachen – Urteil vom 15.02.2013 zu einem erheblich veränderten Oberflächengewässerkörper (Az. 7 K 1970/09 – Wasserrechtliche Bewilligung für eine Wasserkraftanlage)
- VG Koblenz – Urteil vom 02.07.2013 (Az.: 1 K 1158/12.KO - Planfeststellungsbescheid für eine Wasserkraftanlage)

Falls weitere Entscheidungen bekannt werden sollten, werden auch diese ausgewertet.

e. Auch das mittlerweile vorliegende **Vorabentscheidungsersuchen** des BVerwG an den EuGH vom 11.07.2013 (Az. 7 A 20.11) wird ausgewertet. Sobald die EuGH-Entscheidung und die in der Folge des Vorabentscheidungsersuchens des BVerwG ergehende Entscheidung des BVerwG vorliegen, werden diese für den Vollzug maßgeblich sein. Die Ausführungen im Thesenpapier und ggf. in der Handlungsempfehlung stehen daher unter dem Vorbehalt hiervon abweichender Entscheidungen des EuGH und des BVerwG.

f. Weiter erfolgt eine Auswertung von Regelungen, die in **anderen EU-Mitgliedstaaten**, insbesondere den Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland, zur Umsetzung des Verschlechterungsverbots ergangen sind, und weiterer Materialien zur Auslegung des Verschlechterungsverbots in anderen Mitgliedstaaten.

- g. Es erfolgt eine **Abschichtung** nach folgenden Kriterien:
- Was ist unstreitig eine Verschlechterung?
 - Was ist unstreitig keine Verschlechterung?
 - Was ist oder kann bei näherer Prüfung auch eine bzw. keine Verschlechterung sein?
 - Soweit am Ende Fragen offen bleiben sollten, ist hierauf ausdrücklich hinzuweisen und für die betreffenden Fälle oder Fallgruppen eine konkrete Empfehlung zum weiteren Umgang auszusprechen sowie ein Lösungsweg aufzuzeigen.
- h. Die Funktion des Verschlechterungsverbots wird mit Blick auf und in Abgrenzung zu anderen aus der WRRL und ihren Tochterraichtlinien resultierenden Anforderungen, insbesondere **Erhaltungs-, Zielerreichungs-** (teilweise auch Verbesserungsgebot genannt), **Trendumkehrgebot** sowie „**Prevent and limit**“-**Regel**, herausgearbeitet. Hierbei wird auch auf die Finalität (Zielgerichtetheit) der WRRL und ihren Bewirtschaftungsgrundsatz eingegangen. Es wird insbesondere klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot nur *ein* Element in einem komplexen System darstellt und im Gesamtzusammenhang aller Anforderungen zu verstehen ist. Von Bedeutung sind dabei v. a. die Kriterien und Maßstäbe, die bei der behördlichen Prüfung der Einhaltung dieser Gebote von Bedeutung sind. Es ist zu untersuchen, inwieweit die zum Verschlechterungsverbot vertretenen Theorien und die dazu ergangenen Urteile diesen Zusammenhang ausreichend berücksichtigen. Zur Illustration dieses Zusammenhangs werden ein Ablaufschema und ein Schaubild erarbeitet (als erster Entwurf werden ein Schaubild zum Verhältnis der verschiedenen Anforderungen zueinander als Anlage 1, ein Ablaufschema als Anlage 2 sowie zwei Ablaufschemata zur Verdeutlichung des differenzierenden Ansatzes (siehe These Nr. 11 (2) als Anlagen 3a und 3b beigefügt).
- i. Die **Unterschiede bei den verschiedenen Zuständen** – zwei Klassen beim chemischen und mengenmäßigen Zustand des Grundwassers sowie beim chemischen Zustand der Oberflächengewässer, fünf Klassen beim ökologischen Zustand/Potenzial der Oberflächengewässer und jeweils unterschiedliche Parameter – werden bewertet und daraus gegebenenfalls entsprechende Schlussfolgerungen für die Handlungsempfehlung gezogen.
- j. Auch das Verhältnis des Verschlechterungsverbots zu den **Fristverlängerungen** und **abweichenden Bewirtschaftungszielen** nach den §§ 29, 30, 44, 47 Abs. 2 und 3 Satz 2 WHG wird untersucht und dargestellt. Gleiches gilt für die Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot nach den §§ 31, 44 und 47 Abs. 3 Satz 1 WHG. Auf diese Möglichkeiten wird an geeigneter Stelle jeweils hingewiesen.

- k. Der maßgebliche **Zeitpunkt** für die Beurteilung einer Verschlechterung ist zu identifizieren. Dabei wird auch auf § 31 Abs. 1 WHG (Ausnahme bei vorübergehenden Verschlechterungen) verwiesen.
- l. Auch das Verhältnis des Verschlechterungsverbots zu anderen, sich aus rein nationalem Recht ergebenden Anforderungen, insbesondere dem **Bewirtschaftungsermessen** und dem **Besorgnisgrundsatz**, wird untersucht und dargestellt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die rein nationalen Anforderungen neben dem – aus dem europäischen Recht resultierenden – Verschlechterungsverbot zu erfüllen sind. Gegebenenfalls besteht im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens ein Auswahlermessen, wenn mehrere Maßnahmen in Frage kommen, um einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot zu vermeiden.
- m. Es wird geprüft, inwieweit und in welcher Form der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** im Rahmen des Verschlechterungsverbots eine Rolle spielt. Bagatellfälle sind auszuscheiden; dabei sind jedoch mögliche Summationseffekte zu berücksichtigen.
- n. Der vom OVG Hamburg formulierte Grundsatz, dass die Frage, ob eine Maßnahme gegen das Verschlechterungsverbot verstößt, **gerichtlich voll überprüfbar** sei und insoweit kein administrativer Entscheidungsspielraum bestehe, ist zu bewerten, insbesondere im Hinblick darauf, ob und inwieweit angesichts der prognostischen Entscheidung und des Erkenntnisvorsprungs der zuständigen Behörde gegenüber dem Gericht bei der Beurteilung komplexer gewässerökologischer Zusammenhänge nicht doch eine **Einschätzungsprärogative** (Einschätzungsvorrang) der Verwaltung besteht, die nur einer gerichtlichen Evidenzkontrolle (Prüfung auf offensichtliche Unrichtigkeit) unterliegt. Das OVG Hamburg hält selbst einen gewissen Beurteilungsspielraum für gegeben.
- o. Alle Empfehlungen sind auf ihre **Sinnfälligkeit und Praxistauglichkeit** im Hinblick auf
- den ökologischen Zustand/Potenzial der Oberflächenwasserkörper, ggf. differenziert nach Qualitätskomponenten,
 - den chemischen Zustand der Oberflächenwasserkörper,
 - den chemischen Zustand der Grundwasserkörper und
 - den mengenmäßigen Zustand der Grundwasserkörper
- sowie im Hinblick auf ihre **Auswirkungen auf bestimmte Tätigkeiten**, wie den aktiven Bergbau, die Bergbausanierung, neue industrielle Tätigkeiten oder die Wasserkraft, zu prüfen.

4. Thesen

Daraus leiten sich folgende Thesen ab, die in der Handlungsempfehlung weiter ausgeformt und ergänzt werden:

1. Das Verschlechterungsverbot steht gleichrangig neben den anderen Bewirtschaftungszielen, die sich aus der WRRL ergeben, d. h. dem Erhaltungsgebot und dem Zielerreichungsgebot sowie beim Grundwasser zusätzlich dem Trendumkehrgebot und der „Prevent and limit“-Regel (vgl. Anlage 1). Das bedeutet insbesondere, dass die Prüfung eines Antrags nicht beendet ist, wenn kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot festgestellt wird. Vielmehr ist dann zu prüfen, ob das Vorhaben auch mit den anderen Bewirtschaftungszielen vereinbar ist (Näheres unter These Nr. 18).
2. Das im Rahmen der Handlungsempfehlung zu behandelnde Verschlechterungsverbot ergibt sich
 - bei oberirdischen Gewässern, die nicht nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind, aus § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG,
 - bei oberirdischen Gewässern, die nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuft sind, aus § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG,
 - bei Küstengewässern aus § 44 Satz 1 i. V. m. § 27 WHG
 - beim Grundwasser aus § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG.
3. Es spielt insbesondere bei der Prüfung von wasserrechtlichen Gestattungen, wie der Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung nach § 12 Abs. 1 WHG, eine wichtige Rolle (vgl. Anlage 2).
4. Der Begriff der Verschlechterung im Sinne dieser Vorschriften ist auch für die Auslegung der Ausnahmevorschriften der §§ 29 bis 31 WHG (ggf. i. V. m. § 47 Abs. 2 und 3 oder § 44 WHG) maßgeblich.
5. Bei den in den Thesen Nr. 2 bis 4 genannten Normen handelt es sich um unmittelbar geltendes Recht, das bei allen behördlichen Entscheidungen, die sich auf oberirdische Gewässer, das Grundwasser oder Küstengewässer auswirken können, zu beachten ist.
6. Der Begriff der Verschlechterung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich grundsätzlich überprüfbar ist. Bei der gewässerökologischen Bewertung von Zuständen

und Auswirkungen gibt es jedoch gewisse fachliche Spielräume der Verwaltung. Der zuständigen Behörde kommt insoweit eine fachliche Einschätzungsprärogative zu.

7. Das Verschlechterungsverbot ist nicht vom Bewirtschaftungsermessen der zuständigen Wasserbehörde nach § 12 Abs. 2 WHG umfasst. Soweit zwischen mehreren Maßnahmen auszuwählen ist, die die Einhaltung des Verschlechterungsverbots sicherstellen, besteht jedoch ein Auswahlermessen.
8. Bezugspunkt des Verschlechterungsverbots ist der jeweils betroffene Wasserkörper in seiner Gesamtheit. Daneben sind mögliche Auswirkungen auf andere Wasserkörper zu prüfen (dazu unten These Nr. 16).
9. Lokal begrenzte Beeinträchtigungen von Gewässereigenschaften verstoßen daher nicht gegen das Verschlechterungsverbot, solange sie sich nicht auf den gesamten Wasserkörper oder andere Wasserkörper auswirken.
10. Maßgeblich für die Prüfung, ob eine Verschlechterung zu erwarten ist, ist grundsätzlich der Zustand des Wasserkörpers, wie er in dem zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Bewirtschaftungsplan dokumentiert ist. Soweit jedoch neuere Erkenntnisse vorliegen, insbesondere aktuelle Monitoringdaten, so sind diese heranzuziehen. Gibt es konkrete Anhaltspunkte für eine entscheidungserhebliche Verbesserung oder Verschlechterung des Zustands seit der Dokumentation im aktuellen Bewirtschaftungsplan, die nicht durch neuere Erkenntnisse wie aktuelle Monitoringdaten abgedeckt sind, z. B. aufgrund von realisierten Maßnahmen des Maßnahmenprogramms, sind weitere Untersuchungen erforderlich.
11. Die Frage, ob aufgrund eines konkreten Vorhabens eine Verschlechterung nur bei einem Wechsel der Zustandsklasse oder auch bei Verschlechterungen innerhalb einer Zustandsklasse anzunehmen ist, ist strittig. Zum Teil werden die entsprechenden Vorschriften des WHG so verstanden, dass erst eine Verschlechterung der Zustandsklasse zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot führt (so die sog. Zustandsklassentheorie). Zum Teil wird auch jede Verschlechterung des Gewässerzustands innerhalb einer Zustandsklasse als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot verstanden (so die sog. Status-quo-Theorie).

Das BVerwG lehnt die Zustandsklassentheorie in seinem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH ab und vertritt darin eine Auffassung, die im Wesentlichen der Status-quo-

Theorie entspricht. Wie der EuGH entscheiden wird, ist nicht absehbar. Bis zu dieser Entscheidung und der darauf gestützten endgültigen Entscheidung des BVerwG ist daher eine rechtssichere Handlungsempfehlung zu dieser Frage nicht möglich. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die derzeit innerhalb der LAWA vertretenen Auffassungen (1) und (2) sowie die Auffassung des BVerwG (3) dargestellt.

(1) Zustandsklassentheorie

Innerhalb der LAWA wird zum Teil, insbesondere aus dem Verständnis der WRRL heraus, der Zustandsklassentheorie gegenüber der Status-quo-Theorie der Vorzug gegeben (vgl. auch die einschlägigen CIS-Papiere). Soweit danach kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot anzunehmen ist, sind weiter das Zielerreichungs- bzw. das Erhaltungsgebot zu prüfen (dazu oben These Nr. 1 und unten These Nr. 18).

(2) Differenzierender Ansatz

Nach anderer innerhalb der LAWA vertretener Auffassung wird ein differenziertes Herangehen wie folgt empfohlen (vgl. Anlagen 3a und 3b):

a) Beim **ökologischen Zustand/Potenzial** sind jeweils die durch ein Vorhaben betroffenen Qualitätskomponenten zu betrachten. Geht es um Beeinträchtigungen einer biologischen Qualitätskomponente, liegt eine Verschlechterung nur vor, wenn sich die Zustandsklasse verschlechtert.

aa) Eine Verschlechterung liegt nicht vor, wenn sich bei einem nicht schlechten Zustand aufgrund eines Vorhabens die Zustandsklasse einer biologischen Qualitätskomponente verschlechtert und hierdurch eine Zustandsklasse erreicht wird, die der bereits bestehenden Zustandsklasse einer anderen biologischen Qualitätskomponente entspricht.

Beispiel: Vor der Durchführung des Vorhabens ist die biologische Qualitätskomponente A unbefriedigend, die biologische Qualitätskomponente B gut. Wäre aufgrund des Vorhabens die Qualitätskomponente B in die Klasse mäßig oder unbefriedigend einzustufen, liegt keine Verschlechterung vor. Erst wenn die Qualitätskomponente B in die Klasse schlecht einzustufen wäre, liegt eine Verschlechterung vor.

bb) Ist aufgrund einer biologischen Qualitätskomponente der Zustand bereits schlecht, bewirkt eine Verschlechterung der Zustandsklasse bei einer *anderen* biologischen Quali-

tätskomponente keine Verschlechterung im Sinne des WHG/der WRRL, es sei denn, bei der anderen Qualitätskomponente wird die Klasse „schlecht“ erreicht.

In den unter aa) und bb) genannten Fällen (ausgenommen die unter bb) im letzten Halbsatz angesprochene Ausnahme) kommt nicht das Verschlechterungsverbot, sondern das Zielerreichungsgebot zum Tragen.

cc) Beeinträchtigungen hydromorphologischer Qualitätskomponenten oder allgemeiner physikalisch-chemischer Qualitätskomponenten bewirken als solche keine Verschlechterung, da diese Qualitätskomponenten bei der Einstufung des Zustands eines Wasserkörpers nur unterstützend heranzuziehen sind (§ 5 Abs. 4 Satz 3 OGEwV). Es ist jedoch zu prüfen, ob Beeinträchtigungen dieser Qualitätskomponenten dazu führen oder dazu beitragen, dass sich eine oder mehrere biologische Qualitätskomponenten verschlechtern. In diesem Fall liegt eine Verschlechterung vor, wenn sich zugleich die Gesamteinstufung des ökologischen Zustands um mindestens eine Zustandsklasse verschlechtert.

dd) Von der vorstehend unter aa) bis cc) vertretenen Meinung abweichend wird auch die Auffassung vertreten, dass die einzelnen biologischen Qualitätskomponenten jeweils gesondert sowie hilfsweise die unterstützenden Komponenten zu betrachten sind. Im Ergebnis soll in Bezug auf den ökologischen Zustand (ohne spezifische Schadstoffe) eine Verschlechterung stets dann vorliegen, wenn bei einer (oder mehreren) biologischen Qualitätskomponente(n) ein Wechsel in eine niedrigere Klasse zu erwarten ist.

ee) Für die Überschreitung von Umweltqualitätsnormen (UQN) für flussgebietsspezifische Schadstoffe gelten dieselben Grundsätze wie für die Verschlechterung des chemischen Zustands (s. u.).

b) Eine Verschlechterung des **chemischen Zustands** liegt bei Oberflächengewässern vor, wenn infolge eines Vorhabens oder einer Belastung eine UQN für einen prioritären Stoff, einen bestimmten anderen Schadstoff oder für Nitrat (Anlage 7 OGEwV) überschritten wird. Anknüpfungspunkt für das Verschlechterungsverbot ist insoweit also jeder einzelne bewertungsrelevante Stoff. Eine Verschlechterung liegt auch dann vor, wenn der chemische Zustand bereits wegen Überschreitung einer anderen UQN nicht gut ist. Bei weiterer Überschreitung einer bereits überschrittenen Umweltqualitätsnorm liegt dagegen keine weitere Verschlechterung vor. Ebenso ist keine Verschlechterung gegeben, wenn sich zwar der Wert für einen Stoff verschlechtert, die UQN aber noch nicht überschritten wird (sog. Auffüllung). In diesen Fällen ist aber das Zielerreichungsgebot zu

beachten. Bei Oberflächengewässern gibt es, im Gegensatz zum Grundwasser, kein Trendumkehrgebot.

c) Die für die Verschlechterung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern dargestellten Grundsätze gelten entsprechend für den chemischen Zustand des Grundwassers. Wird ein Schwellenwert nach Anlage 2, nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 GrwV aufgrund eines Vorhabens oder einer Belastung überschritten und sind die Bedingungen des § 7 Abs. 3 GrwV nicht erfüllt, oder sind die Bedingungen nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 GrwV nicht mehr erfüllt, liegt eine Verschlechterung des chemischen Zustands des Grundwassers vor.

Die für die Verschlechterung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern dargestellten Grundsätze gelten auch entsprechend für Umweltqualitätsnormen für flussgebietspezifische Schadstoffe nach Anlage 5 OGewV. Wird eine solche UQN überschritten, liegt eine Verschlechterung des ökologischen Zustands/Potenzials vor. Dies gilt auch dann, wenn der ökologische Zustand bzw. das ökologische Potenzial wegen einer biologischen Qualitätskomponente bereits mäßig, unbefriedigend oder schlecht ist.

d) Die für die Verschlechterung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern dargestellten Grundsätze gelten entsprechend für den **mengenmäßigen Zustand des Grundwassers**. Anstelle der Überschreitung von UQN treten dabei sinkende Grundwasserstände oder Quellschüttungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 GrwV sowie die nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 GrwV einzuhaltenden Bedingungen. Dabei ist besonders zu beachten, dass letzteres auch chemische Veränderungen in Grund- und Oberflächenwasserkörpern infolge Grundwasserstandsänderung erfasst.

Hinweise: *Beim ökologischen Zustand/Potenzial besteht ein differenziertes 5-/4-stufiges Klassensystem, das es rechtfertigt, bei biologischen Qualitätskomponenten Verschlechterungen nur bei einem Wechsel der Zustandsklasse anzunehmen. Hinzu kommt, dass eine zuverlässige und eindeutige Bestimmung einer Verschlechterung innerhalb einer Klasse bei den biologischen Qualitätskomponenten kaum möglich ist. Die Maßgeblichkeit des Wechsels der Zustandsklasse beim ökologischen Zustand entspricht i.Ü. den CIS-Leitfäden. Die unter Punkt a) bb) angesprochene Ausnahme (die andere Qualitätskomponente erreicht die Klasse schlecht) ist geboten, da ein bereits schlechter Zustand einer biologischen Qualitätskomponente keine Rechtfertigung für die Herabstufung einer anderen Qualitätskomponente in die Klasse schlecht ist.*

*Beim chemischen Zustand besteht weder für Oberflächengewässer noch für das Grundwasser ein vergleichbar differenziertes Klassensystem. Hier gibt es vielmehr nur 2 Klassen, also einen deutlich größeren Bewertungsmaßstab. Angesichts der Vielzahl von Stoffen, für die UQN festgelegt worden sind und des geltenden Grundsatzes „one out all out“ hätte das Erfordernis eines Wechsels der Zustandsklasse beim chemischen Zustand zur Folge, dass das Verschlechterungsverbot häufig leerlaufen würde (Gefährdung des *effet utile* = Gebot, das nationale Recht so auszulegen, dass der mit der europäischen Norm verfolgte Zweck am besten erreicht werden kann). Die Maßgeblichkeit der Überschreitung einer UQN bietet für die Wasserbehörde einen praktikablen Maßstab für die Beurteilung, ob eine Verschlechterung vorliegt. Anders als beim ökologischen Zustand fordern die CIS-Leitfäden für die Verschlechterung des chemischen Zustands jedenfalls bei Oberflächenwasserkörpern auch keinen Wechsel der Zustandsklasse.*

(3) BVerwG – Beschluss vom 11.07.2013 (Az. 7 A 20.11)

Das BVerwG stellt in seinem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH u. a. die Frage, ob der Begriff „Verschlechterung des Zustands“ in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) WRRL so auszulegen sei, dass er nur nachteilige Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der Richtlinie führen. Nach Meinung des BVerwG ist diese Frage zu verneinen, da die genannte Vorschrift eine Verschlechterung des Zustands von Oberflächenwasserkörpern allgemein verbiete und das Verschlechterungsverbot bei Wasserkörpern, deren Zustand als schlecht eingestuft wurde, andernfalls leer laufen würde. Allerdings lasse sich die aufgeworfene Frage mit Blick auf die Begriffsbestimmungen der WRRL (Art. 2 Nr. 21 – 23) ohne Vorlage an den EuGH nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit beantworten.

Für den Fall, dass die vorstehende Frage auch vom EuGH verneint wird, stellt das BVerwG dem EuGH die weitere Frage, unter welchen Voraussetzungen dann eine „Verschlechterung des Zustands“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) WRRL vorliege. Das BVerwG führt zu dieser Frage beispielhaft zwei Auslegungsvarianten auf. Das BVerwG vertritt dabei selbst die Auffassung, dass oberhalb einer Bagatellschwelle grundsätzlich jede Einwirkung in ökologischer oder chemischer Hinsicht, die sich nachteilig im Gewässerzustand niederschlägt, eine Verschlechterung sein dürfte. Erfasst werden dürften nach Auffassung des Gerichts auch lokale sowie kurzfristige negative Auswirkungen.

12. Vorübergehende Beeinträchtigungen (sowohl innerhalb einer Zustandsklasse als auch bei kurzzeitigem Klassenwechsel) können nach den unter Ziffer 11 (1) und (2) dargestellten Auffassungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit außer Betracht bleiben, wenn mit Sicherheit davon auszugehen ist, dass sich der bisherige Zustand spätestens bis zur nächsten Zustandsbewertung wieder einstellt; andernfalls ist eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 WHG erforderlich.
13. Veränderungen, die im natürlichen Schwankungsspektrum des Zustands des Wasserkörpers liegen, stellen grundsätzlich keine Verschlechterung dar.
14. Eine nicht nur vorübergehende Herabstufung von einer Zustandsklasse in eine schlechtere ist nur unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG zulässig. Bei neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeiten des Menschen, die zu einem Wechsel von der Zustandsklasse „sehr gut“ in die Zustandsklasse „gut“ beim ökologischen Zustand eines oberirdischen Gewässers führen, ist die Verschlechterung nach § 31 Abs. 2 Satz 2 WHG zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Satz 1 Nummer 2 bis 4 erfüllt sind.
15. Keine Verschlechterung liegt vor, wenn die konkrete Beeinträchtigung des Gewässerzustands eines Wasserkörpers durch Maßnahmen, insbesondere solche im Zusammenhang mit dem Vorhaben, das die Beeinträchtigung bewirkt, im Wasserkörper ausgeglichen wird. Dies gilt allerdings nur dann, wenn auch tatsächlich die ausgleichende Wirkung der Maßnahme hinreichend sicher feststeht. Nicht möglich ist der Ausgleich einer Beeinträchtigung durch eine Verbesserung in einem anderen Bereich, indem z. B. die Verschlechterung aufgrund der Überschreitung einer Umweltqualitätsnorm für einen Schadstoff durch die Verbesserung bei einem anderen Schadstoff ausgeglichen wird.
16. In allen Fällen muss sichergestellt sein, dass es durch das Vorhaben auch nicht in anderen Wasserkörpern der Flussgebietseinheit zu einer Verschlechterung in o. g. Sinne kommt; außerdem darf auch dort nicht die fristgerechte Erreichung der für den betroffenen Wasserkörper festgelegten Bewirtschaftungsziele dauerhaft ausgeschlossen oder gefährdet sein.
17. Im Hinblick darauf ist eine Abstimmung mit den Wasserbehörden, die für die potenziell betroffenen anderen Wasserkörper zuständig sind, empfehlenswert. Dies gilt sowohl innerhalb eines Bundeslandes als auch über die Grenzen der Bundesländer und der Bundesrepublik Deutschland hinweg.

18. Die in These Nr. 1 genannten Bewirtschaftungsziele ergänzen und verstärken sich gegenseitig, um langfristig das Ziel des guten Zustands der Gewässer zu erreichen. Im Einzelfall kann es zu Überschneidungen kommen (vgl. Anlage 1).

Das Erhaltungsgebot verlangt, den guten Zustand eines Wasserkörpers zu erhalten, und beinhaltet damit auch ein Verbot, diesen guten Zustand zu verschlechtern. Das Zielerreichungsgebot enthält gleichzeitig das Verbot, dass der Ausgangszustand eines Wasserkörpers nicht soweit verschlechtert werden darf, dass die Erreichung des im Bewirtschaftungsplan angegebenen Bewirtschaftungsziels inhaltlich und zeitlich infrage gestellt wird. Das Trendumkehrverbot wirkt sowohl der Zustandsverschlechterung von Grundwasserkörpern als auch generell der Grundwasserverschmutzung entgegen. Die nicht im WHG, sondern in § 13 GrwV explizit geregelte „Prevent and limit“-Regel soll die Einleitung bestimmter Schadstoffe in das Grundwasser im Sinnes eines allgemeinen, nicht auf definierte Grundwasserkörper bezogenen Verschmutzungsverbot verhindern oder begrenzen.

Im Ergebnis sind alle Bewirtschaftungsziele immer in ihrem wechselseitigen Zusammenhang zu sehen.

19. Ebenso bleiben Anforderungen, die sich aus rein nationalem Recht ergeben, wie das Bewirtschaftungsermessen oder der Besorgnisgrundsatz, vom Verschlechterungsverbot unberührt, d. h. sie sind kumulativ neben dem Verschlechterungsverbot zu beachten. Das Verschlechterungsverbot kann umgekehrt durch diese Normen nicht „überwunden“ werden, sondern ist als zwingendes Recht zu beachten.