

# Der Umgang mit dem Verschlechterungsverbot im behördlichen Umfeld



LMR Hans-Hartmann Munk  
Stellv. Abteilungsleiter Wasserwirtschaft  
Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und  
Forsten Rheinland-Pfalz  
Hans-Hartmann.Munk@mueef.rlp.de

## Inhalt des Vortrags

---

- 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis**
- 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags Wasserrahmenrichtlinie“**
  - Beschreibung der betroffenen Wasserkörper / Datengrundlagen
  - Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik
- 3. Bewertung und Fazit**

## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis

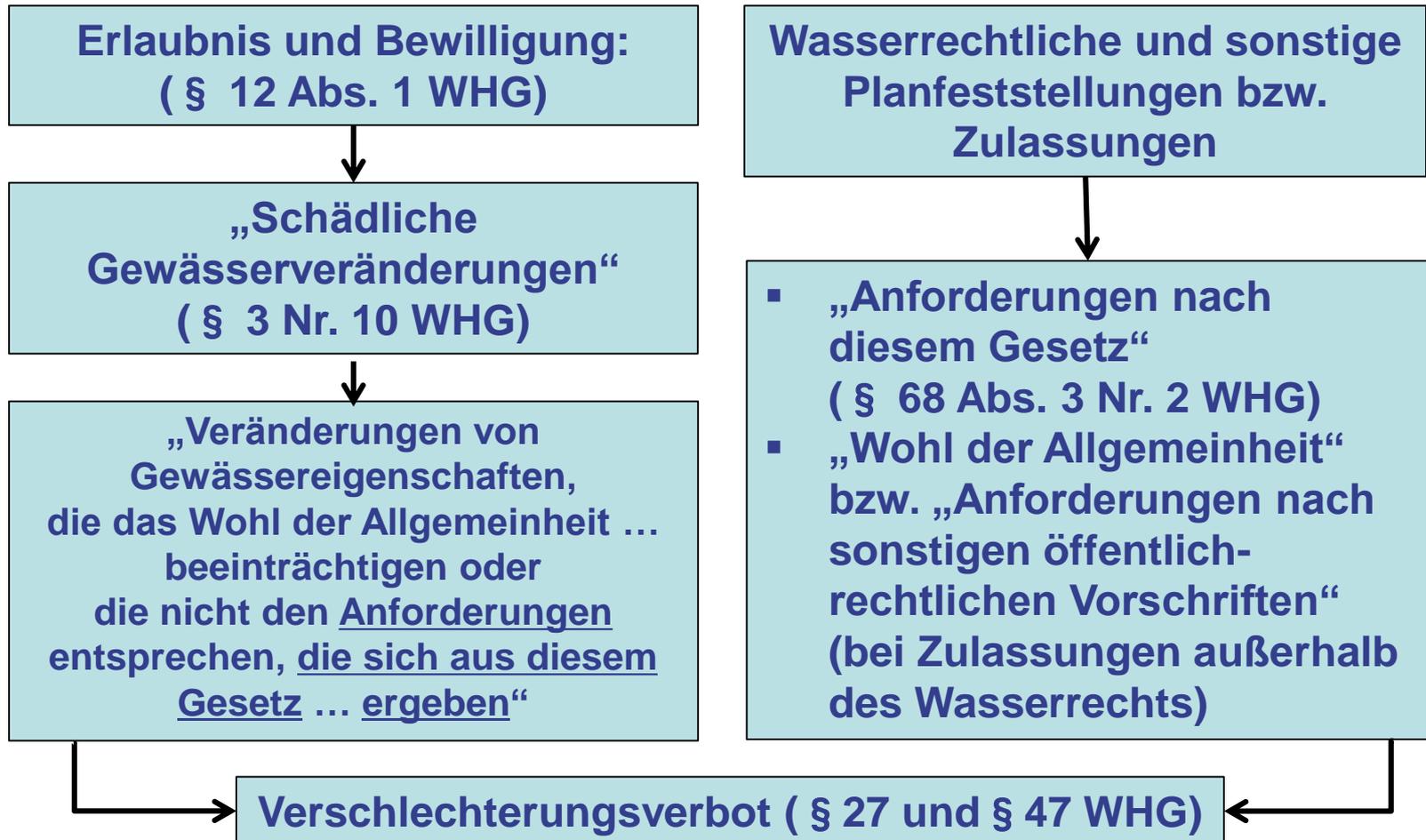
➔ „Die **Genehmigung eines Vorhabens** ist zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand des Wasserkörpers zu verschlechtern“ (EuGH, Urteil vom 1.7.2015)

➔ **Gilt für**

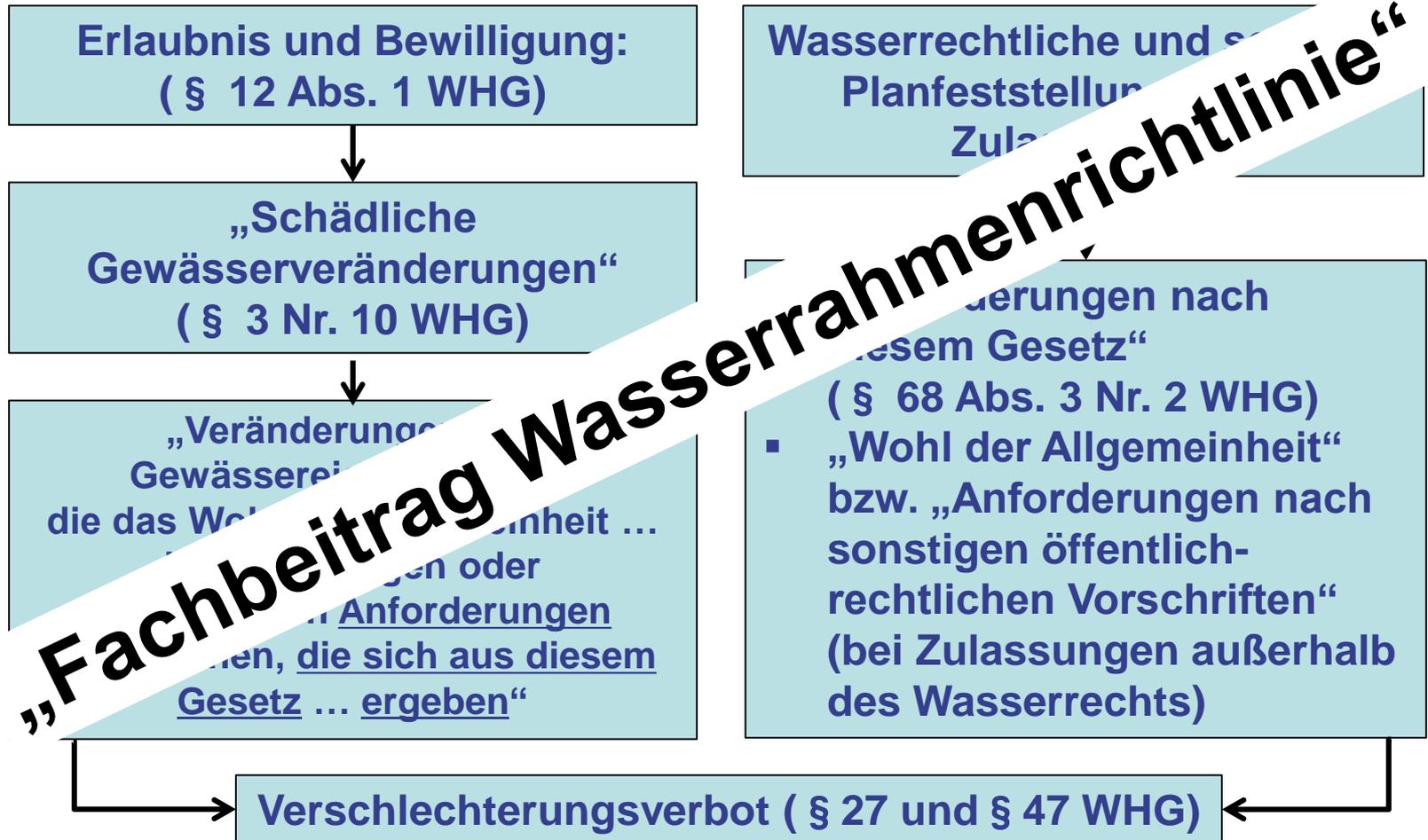
- wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung
- sonstige Vorhabenzulassungen nach Wasserrecht
- Zulassungen nach anderen Rechtsgrundlagen, soweit ein Vorhaben Auswirkungen auf Gewässer oder wasserwirtschaftliche Belange haben kann  
(in RP bis zu 4.000 Verfahren p.a.)

➔ **Gilt nicht für** nicht zulassungspflichtige Vorhaben

## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis



## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis



## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis

### „Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie“

#### ➔ Die Behörden:

- beraten den Vorhabenträger hinsichtlich Inhalt und Umfang des Fachbeitrags
- stellen Daten bereit über die Zustandsbewertung von Wasserkörpern und Qualitätskomponenten (oder weisen auf Datenquellen hin)
- prüfen das Verschlechterungsverbot fachlich und rechtlich bei der Zulassungsentscheidung
- dokumentieren ihre Entscheidung gerichtstauglich

#### ➔ Entsprechende Mitwirkungs- und Darlegungspflichten des **Vorhabenträgers**

## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis

- ➔ **Inhalt des Fachbeitrags WRRL:** Bei Vorhaben, bei denen nicht nur unwesentliche Einwirkungen auf Gewässer / Grundwasser zu erwarten sind, muss der Fachbeitrag enthalten:
- Beschreibung der betroffenen **Wasserkörper** (Gewässerzustand = Ausgangszustand bzgl. der relevanten (Qualitäts-)Komponenten / Bewirtschaftungsziele);
  - Beschreibung der gewässerbezogenen **Einwirkungen** des Vorhabens auf relevante (Qualitäts-)Komponenten;
  - **Prognose** der Auswirkungen des Vorhabens und Bewertung i.S. des Verschlechterungsverbots bzw. des Zielerreichungsgebots;
  - Darlegung der angewandten **Methodik**;
  - Ausführungen zu den Voraussetzungen für eine **Ausnahme** nach § 31 Abs. 2 WHG (soweit erforderlich).

## 1. Relevanz des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis



- ⇒ **Mitwirkungspflicht des Vorhabenträgers i.R. der Antragstellung**
- Die den Antrag begründenden Unterlagen sind durch den Antragsteller beizubringen (vgl. z.B. § 16 UVPG, § 3 Abs. 2 Nr. 2 IZÜV)

## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Beschreibung der Wasserkörper / Datengrundlage

### ➔ Bewirtschaftungsziele und Maßnahmen

- Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm sind für Wasserbehörden und andere Zulassungsbehörden grundsätzlich **behördenverbindlich** (durch Landeswassergesetze geregelt)
- Wegen des **Vorrangs der Bewirtschaftungsplanung** ist grundsätzlich nicht zu prüfen, ob die Bewirtschaftungsziele im Bewirtschaftungsplan richtig gesetzt oder die im Maßnahmenprogramm vorgesehenen Maßnahmen zur Zielerreichung geeignet und ausreichend sind (Zielerreichungsgebot)

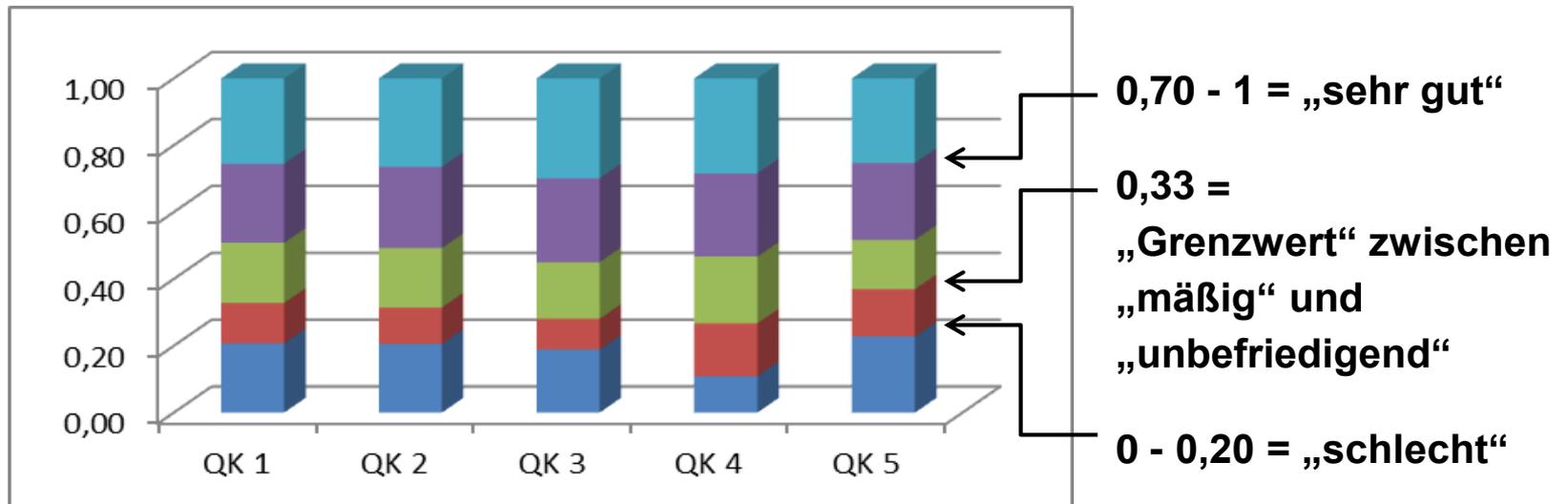
## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Beschreibung der Wasserkörper / Datengrundlage

### ➔ Beschreibung des Zustands des/r Wasserkörper/s zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung

- Sind die im Bewirtschaftungsplan dokumentierten Daten **lückenhaft, unzureichend** oder **veraltet** ?  
→ keine Grundlage für die Vorhabenzulassung !
- Die Zulassungsbehörde hat ggf. gegenüber der bewirtschaftenden Behörde darauf hinzuwirken, dass die **Überwachung** wie normativ gefordert stattfindet
- Liegen konkrete Anhaltspunkte für entscheidungs-erhebliche Veränderungen vor ?  
→ ggf. **zusätzliche Ermittlungen** !

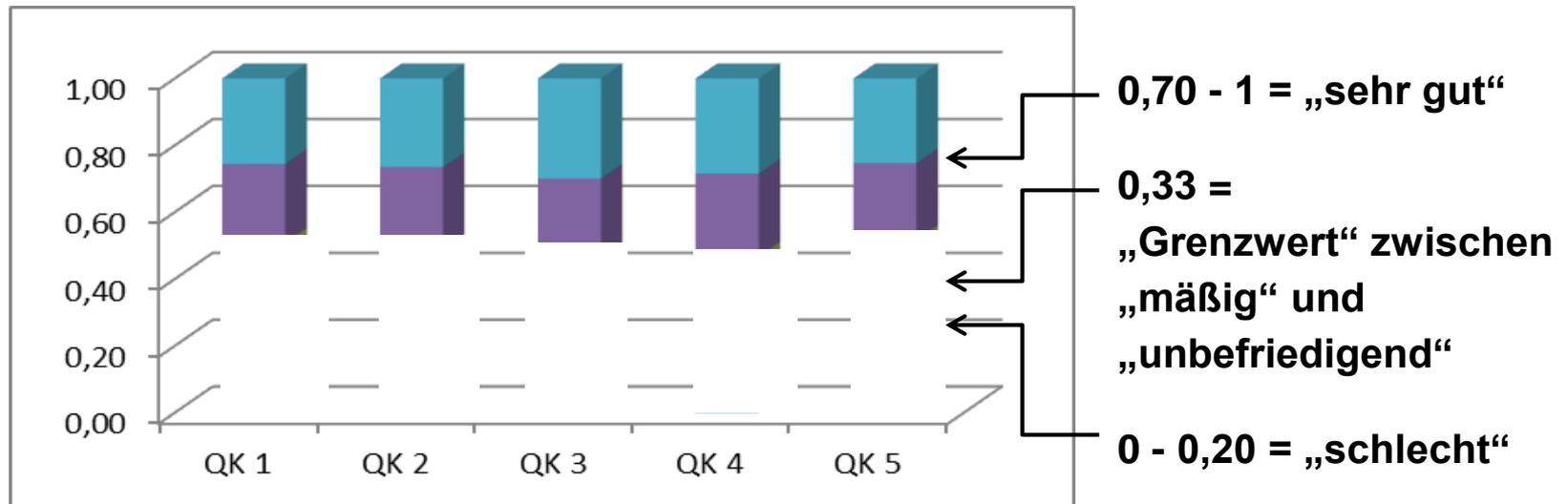
## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

### ➔ „ökologische Qualitätsquotienten“



## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

### ➔ „ökologische Qualitätsquotienten“



- ➔ Die numerische Abgrenzung „mäßig“/„unbefriedigend“ und „unbefriedigend“/„schlecht“ fehlt und müsste bundesweit für alle Gewässertypen definiert (und EU-weit interkalibriert) werden
- ➔ Verbale Beschreibung der Klassengrenze erforderlich

## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

### ➔ Prognose der Auswirkungen eines Vorhabens auf die biologischen Qualitätskomponenten

- Anerkannte **Standardmethoden** und Bewertungsverfahren für die Beurteilung, ob es vorhabenbedingt zu einer Verschlechterung des Zustandes bzw. Potentials von QK eines Wasserkörpers kommt, **gibt es noch nicht**. Derzeit ist daher eine **fachgut-achterliche Bewertung im Einzelfall** erforderlich.
- Den Behörden kommt bei Entwicklung eigener Methoden ein **erweiterter Spielraum** zu. Aber die Methode muss **transparent, funktionsgerecht** und **schlüssig** ausgestaltet sein, angewandte Kriterien müssen definiert und ihr fachlicher Sinngehalt nachvollziehbar dargelegt werden.

## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik



- ➔ „Die vorliegende fachtechnische Handlungsempfehlung liefert ... maßgebliche methodische und fachliche Vor- und Grundlagenarbeiten. Diese beschreiben einen bundesweit anwendbaren Ansatz zur Prognose potenziell vorhabenbedingter Auswirkungen auf Oberflächengewässer im Hinblick auf das „Verschlechterungsverbot“ gemäß EG-WRRL.“

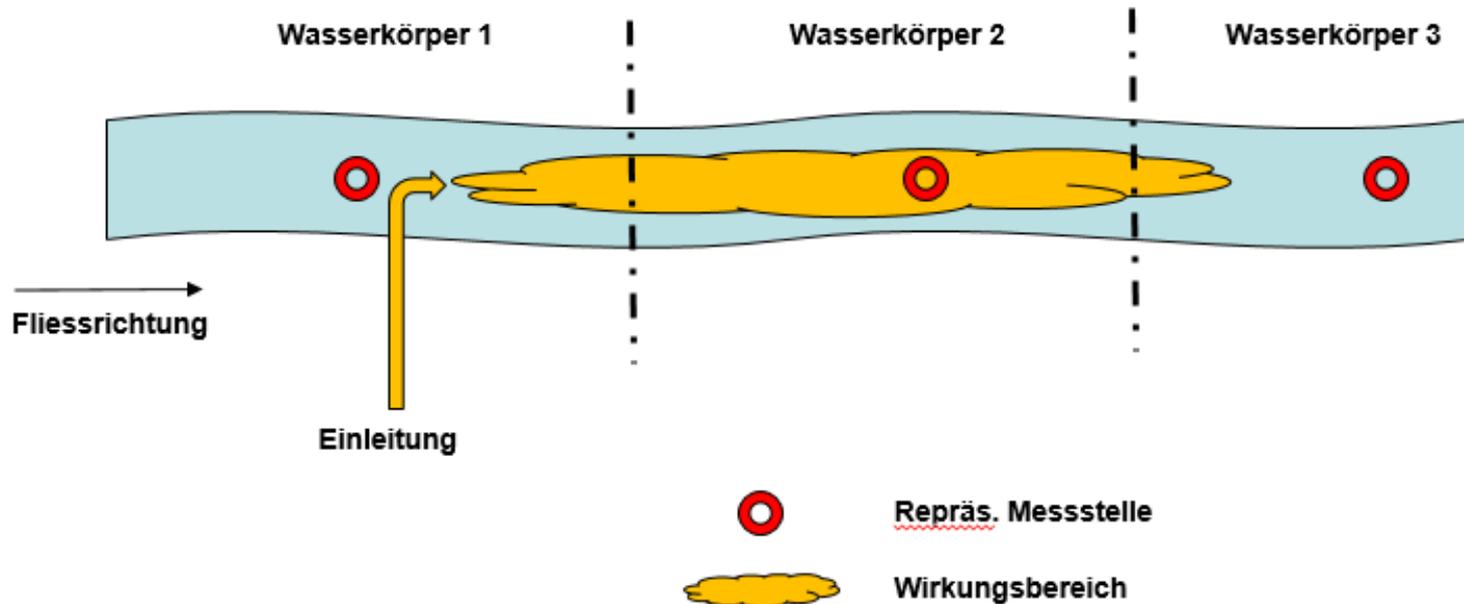
## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

### ➔ Prüfungstiefe

- Die Zulassungsbehörde muss das Verschlechterungsverbot bzw. Zielerreichungsgebot (ggf. auch Ausnahmen) prüfen und diese Prüfung und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse dokumentieren
- Anzahl relevanter Qualitätskomponenten
- Grad einer möglichen Beeinträchtigung
- Wie nahe liegt der vorhandene Zustand einer relevanten Qualitätskomponente an der Grenze zur nächstschlechteren Zustandsklasse ?
- Verfahrensrelevanz / Opportunitäten

## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

- ➔ Auswirkungsprognose anhand der **repräsentativen Messstellen** im Wasserkörper



## 2. Einzelfragen des „Fachbeitrags WRRL“: Gewässerbezogene Einwirkungen – Prognose und Methodik

### ➔ Weitere offene Fach- und Rechtsfragen

- Konzentrationsveränderungen unterhalb der messtechnische Bestimmungsgrenze bzw. Feststellbarkeit der Intensität der Auswirkung des Vorhabens auf biologische Qualitätskomponenten ?
- Zulässigkeit kurzzeitiger, nicht dauerhafter Verschlechterungen ?
- Möglichkeit des Ausgleichs bzw. der Vermeidung einer Verschlechterung ?
- Kumulierende Vorhaben:  
Abgrenzung Verschlechterungsverbot ./.  
Bewirtschaftungsermessen

### 3. Bewertung und Fazit

## ➔ Fehlende Bewertungsverfahren und Standardmethoden bei der Auswirkungsprognose

- „Ein Gesetz, welches Tatbestandsmerkmale verwendet, die auf ungeklärte (naturschutz-)fachliche Zusammenhänge verweisen, kann mit Blick auf die materiellen Grundrechte und den aus Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatz verfassungsrechtliche Zweifel aufwerfen.“
- „Der Gesetzgeber muss, sofern die fachlichen Zusammenhänge weiter ungeklärt sind, für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung ... sorgen oder wenigstens genauere Regeln für die behördliche Entscheidung zwischen mehreren vertretbaren Auffassungen vorgeben.“

(BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 1 BvR 2523/13 und 595/14)

### 3. Bewertung und Fazit

- ➔ **Aufwand Fachbeitrag WRRL ./.. Positive Wirkungen für den Gewässerschutz ?**
  - Auch wegen weiter Auslegung der Ausnahmekriterien durch den EuGH
- ➔ **Planungsorientiertes Instrumentarium der WRRL geeignet für die ordnungsrechtliche Einzelfallzulassung?**
  - Wasserkörpermaßstab / „repräsentative Messstellen“ ?
  - Gemäß WRRL nur beschränkte Interkalibrierung der Zustandsklassengrenzen
  - Komplexität der Bewertungsmatrix „ökologischer Zustand“
- ➔ **Fehleranfälligkeit von Zulassungsentscheidungen steigt weiter**
  - Dauer von Zulassungsverfahren
  - Zahl und Dauer gerichtlicher Verfahren

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



LMR Hans-Hartmann Munk  
Stellv. Abteilungsleiter Wasserwirtschaft  
Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und  
Forsten Rheinland-Pfalz  
[Hans-Hartmann.Munk@mueef.rlp.de](mailto:Hans-Hartmann.Munk@mueef.rlp.de)