

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - PARTNERSCHAFTSGESELLSCHAFT MB&B
HARKORTSTRASSE 7 ■ 04107 LEIPZIG

Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Generalsekretariat
Rue de la Loi, 200
B- 1049 Brüssel
BELGIEN

EU-Beschwerde

zur Europäischen Kommission

© Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Partnerschaftsgesellschaft mbB

Partnerschaftsregister Nr. PR 90,
AG Würzburg

■ HAUPTSITZ WÜRZBURG

Wolfgang Baumann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Franziska Heß*
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Anja Schilling*
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Simone Lesch
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Rick Schulze, LL.M.oec.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Thomas Jäger
Rechtsanwalt

Dr. jur. Thomas Degenhart
Rechtsanwalt

In Kooperation:
Prof. Dr. jur. Alexander Brigola
Prof. Dr. jur. Christian Heitsch

Annastraße 28 ■ 97072 Würzburg
Telefon 0931 46 0 46-0
Telefax 0931 46 0 46-70
info@baumann-rechtsanwaelte.de

■ ZWEIGSTELLE LEIPZIG

Wolfgang Baumann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Franziska Heß*
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Harkortstraße 7 ■ 04107 Leipzig
Telefon 0341 14 96 97-60
Telefax 0341 14 96 97-58
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

* Partner i. S. d. PartGG

Bankverbindung:
Sparkasse Mainfranken
IBAN DE55 7905 0000 0047 7862 98
BIC BYLADEM1SWU

Bürozeiten:
Mo. bis Fr. 8.00 - 17.00 Uhr
und nach Vereinbarung

www.baumann-rechtsanwaelte.de

Mitglied im
AnwaltsCooperation.Netzwerk


ANCONET
Anwalt - Cooperation - Netzwerk
Duisburg, Nürnberg, Schwerin, Würzburg

Mitglied bei


MAINADVO
HIER ANWÄLTE

Für die Beschwerdeführer,

1. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) –
Friends of the Earth Germany,
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin,
2. Naturschutzverband Deutschland e. V. (NABU),
Charitéstraße 3
10117 Berlin,

reichen wir,

Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB
Frau RAin Franziska Heß
Harkortstraße 7
04107 Leipzig, GERMANY
Phone:
+49341-14969760
hess@baumann-rechtsanwaelte.de
Fax:
+49341 14969758

in Namen und Vollmacht (Anlagen 1 und 2) der o.g. Beschwerdeführer

B e s c h w e r d e

zur Europäischen Kommission ein.



Bevor Sie dieses Formular ausfüllen, lesen Sie bitte „*Einreichen einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission*“.

https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_de/

Alle mit (*) gekennzeichneten Felder sind Pflichtfelder. Bitte fassen Sie sich kurz und setzen Sie erforderlichenfalls auf einer getrennten Seite fort.

1. Identität und Kontaktdaten

	1. Beschwerdeführer/-in*	2. Beschwerdeführer/-in
Anrede Herr/Frau*	Frau	Frau
Vorname*	Julia	Laura
Nachname*	Mußbach	Von Vittorelli
Unternehmen/Organisation:	NABU Bundesgeschäftsstelle	BUND Bundesgeschäftsstelle
Anschrift*	Charitéstraße 3	Am Köllnischen Park 1
Ort*	Berlin	Berlin
Postleitzahl*	10117	10179
Land*	Deutschland	Deutschland
Telefon	+49-30-284 984 1629	+49-30-275-86-532
E-Mail	Julia.mussbach@NABU.de	Laura.vonvittorelli@bund.net
Sprache*	Deutsch	Deutsch
Sollen wir den Schriftverkehr an Sie oder an Ihren Vertreter/Ihre Vertreterin schicken?*	Bitte an die anwaltliche Vertretung senden. Die Anschrift befindet sich auf dem Deckblatt.	Bitte an die anwaltliche Vertretung senden. Die Anschrift befindet sich auf dem Deckblatt.

2. In welcher Weise wurde das Unionsrecht verletzt?*

	Behörde oder Stelle, über die Sie sich beschweren:
Name*	
Anschrift	
Ort	
Postleitzahl	
EU-Mitgliedstaat*	Bundesrepublik Deutschland
Telefon	
Mobiltelefon	
E-Mail	

2.1 Welche nationale(n) Maßnahme(n) verstößt/verstoßen Ihres Erachtens gegen das EU-Recht und warum?*

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die durch die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus im Jahr 2015 aktualisierten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für Flussgebietseinheiten gegen das EU-Recht verstoßen. Daneben machen die Beschwerdeführer geltend, dass das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)¹ gegen das EU-Recht verstößt.

1 Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3224) geändert worden ist.

2.2 Um welche EU-Rechtsvorschrift handelt es sich?

Aus Sicht der Beschwerdeführer wird das Gemeinschaftsrecht in Form der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, Richtlinie 2000/60/EG v. 23.10.2000, ABl. EG Nr. L 327/1, 22.12.2000) verletzt. Im Einzelnen werden Verstöße gegen die Art. 1, 3, 4, 8, 11, 13 und 24 WRRL geltend gemacht.

2.3 Beschreiben Sie das Problem unter Angabe von Fakten und Gründen für Ihre Beschwerde* (höchstens 2 000 Zeichen):

Laut einer aktuellen Analyse des Umweltbundesamts² erreichen **lediglich 8,2 %** der Oberflächengewässerkörper in Deutschland einen **sehr guten oder guten ökologischen Zustand**. 15 Jahre nach Einführung der WRRL ist dies kein zufriedenstellendes Ergebnis. Die Studie stellt außerdem in Aussicht, dass ein guter Zustand für alle Gewässer auch bis zum Ende der letzten Frist der WRRL im Jahr 2027 nicht erreicht wird (ebd. S. 140) und für den dritten Zyklus weniger strenge Umweltziele formuliert werden sollen (ebd. S. 15). Die Beschwerdeführer BUND und NABU, zwei bundesweit agierende Umweltverbände mit Untergliederungen im gesamten Bundesgebiet, haben eine Umfrage zu möglichen Ursachen für die niedrige Zielerreichung in ihren Landesverbänden durchgeführt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Deutschland und die deutschen Bundesländer bei der Umsetzung der WRRL unionswidrig handeln und auch dies eine Ursache für den niedrigen Zielerreichungsgrad ist. Nachfolgend werden die einzelnen Aspekte dargelegt. Wir bitten um Verständnis, dass die Begründung mit der Anführung von Beispielen aus dem gesamten Bundesgebiet den vorgesehenen Umfang von 2000 Zeichen überschreitet. Alle Unterpunkte sind gegliedert in eine „Problemlage“, deren rechtliche „Begründung“ mit Beispielen aus verschiedenen Bewirtschaftungsplänen und ein „Fazit“, in dem der Verstoß gegen das EU-Recht zusammengefasst ist. Der Fokus der Ausführungen liegt auf folgenden Beschwerdegründen:

I. Europarechtswidrigkeit des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)

1. Umweltziele für Bundeswasserstraßen werden nicht beachtet
2. Fehlende integrierte Gewässerbewirtschaftung und geeignete Verwaltungsvereinbarungen i. S. d. WRRL

II. Europarechtswidrigkeit der Bewirtschaftungsplanung

1. Ausklammerung von Kleingewässern von den Verpflichtungen der Umweltziele
2. Fehlende Grundlage für die Bewertung des Zustands und für die Anwendung der Umweltziele
3. Verstöße gegen erforderliche Angaben im Bewirtschaftungsplan
 - a) Fehlende Informationen über Stressoren
 - b) Keine Zusammenfassung der Maßnahmen hinsichtlich prioritärer Stoffe
 - c) Fehlende Begründungen für weniger strenge Umweltziele
4. Fehlende Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele
 - a) Unzureichende Planung und Umsetzung von ergänzenden Maßnahmen
 - b) Keine vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen zur Herstellung eines flächendeckend guten Zustands aller Gewässer
 - c) Finanzierungsmöglichkeiten für ergänzenden Maßnahmen werden nicht genutzt oder sind zu gering
5. Fristverlängerungen werden intensiv und unbegründet in Anspruch genommen

2 Abruflbar unter:
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_br_oscure_wasserrahm_enrichtlinie_bf_112116.pdf

- a) Keine wasserkörpergenaue Nachvollziehbarkeit der Begründung
 - b) Keine Nachvollziehbarkeit der Kosten-Nutzen-Analyse
 - c) Keine Nachvollziehbarkeit der Gründe für die technische Undurchführbarkeit
 - d) Keine Nachvollziehbarkeit in Bezug auf entgegenstehende natürliche Gegebenheiten
 - e) Verlängerung bis 2027 statt bis 2021
6. Fehlende oder nicht nachvollziehbare Überprüfung der Einstufung als künstlich oder erheblich veränderter Oberflächenwasserkörper

I. Europarechtswidrigkeit des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)

1. Umweltziele für Bundeswasserstraßen werden nicht beachtet

Problemlage: Die WRRL normiert für Oberflächengewässer die Umweltziele in Art. 4 Abs. 1 lit. a WRRL, die durch die Mitgliedstaaten zu erreichen sind.³ Entsprechend des Wortlauts der WRRL ist sie für die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtheit von Bund und Länder hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich, wobei eine rechtsförmliche Umsetzung erforderlich ist.⁴ Die Bewirtschaftung der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Oberflächengewässer richtet sich nach den in §§ 27 - 31 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁵ formulierten Bewirtschaftungszielen. Etwas anderes gilt jedoch für Bundeswasserstraßen und Seewasserstraßen, für die das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)⁶ als Lex specialis dem allgemeinen Wasserrecht in Form des Wasserhaushaltsgesetz vorgeht.⁷ Bundeswasserstraßen sind Verkehrswege die einen schiffbaren Mindestwasserstand und eine schiffbare Mindestbreite aufweisen müssen und somit der ständigen Unterhaltung oder Ausbau unterliegen, was wiederum im Konflikt mit der Funktion der Gewässer als Lebensräume steht. Soweit es um die Verwaltung einer Bundeswasserstraße als Verkehrsweg geht, ist der Bund zuständig und die Bewirtschaftung richtet sich nach den Vorgaben des WaStrG. Eigenständige Bewirtschaftungsziele, vergleichbar zu denen des allgemeinen Wasserrechts i.S.v. § 27 WHG, enthält das WaStrG nicht. Vielmehr nimmt das WaStrG auf die Bewirtschaftungsziele des WHG Bezug. Es normiert, dass bei Unterhaltungsmaßnahmen und Ausbaumaßnahmen an einer Bundeswasserstraße die Bewirtschaftungsziele zu berücksichtigen sind:

- *„(...) Unterhaltungsmaßnahmen müssen die nach §§ 27 bis 31 des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele berücksichtigen und werden so durchgeführt, dass mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf den Hochwasserschutz vermieden werden.“ (§ 8 Abs. 1 WaStrG)*
- *„(...) Ausbaumaßnahmen müssen die nach §§ 27 bis 31 des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele berücksichtigen. (...)“ (§ 14 Abs. 7 WaStrG)*

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die im WaStrG enthaltenen Regelungen, soweit sie eine bloße Berücksichtigungspflicht der Bewirtschaftungsziele der §§ 27 bis 31 WHG statuieren, gegen das Gemeinschaftsrecht in Form von Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. i bis iii WRRL verstoßen.

3 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13 -, Rn. 39 juris.

4 Möckel, DVBl. 2010, 618 (619).

5 Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972) geändert worden ist.

6 Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3224) geändert worden ist

7 BVerwG, Urt. v. 28.6.2007 - 7 C 3.07 -, Rn. 21 juris.

Begründung: Der EuGH hat in seinem Urteil zur Weservertiefung eindeutig festgestellt, dass die Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 lit. a Ziff. i bis iii WRRL dahingehend auszulegen sind, „dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der RL maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.“⁸

Damit ist höchstrichterlich geklärt worden, dass die Umweltziele des Art. 4 lit. a WRRL für Zulassungsentscheidungen verbindlich und zu beachten sind. Die Umweltziele unterliegen damit keiner Abwägung mit anderen Belangen (bspw. der Schifffahrt) und stellen zwingende Versagungsgründe einer Genehmigung dar, die nicht dem Ermessen der zuständigen Behörden unterliegen.⁹ Gemessen an dieser durch den EuGH vorgenommenen Auslegung der Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 lit. a WRRL ist die im WaStrG statuierte Pflicht der zuständigen Behörden zur Berücksichtigung der Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer nicht vereinbar.¹⁰ Dies folgt zum einen daraus, dass eine Berücksichtigung die Abwägung mit anderen Belangen impliziert, somit den Umweltzielen gerade kein genereller Vorrang vor anderen Belangen zukommt. Demnach ist es im Zweifel möglich, sich über die Umweltziele hinwegzusetzen.¹¹ Zum anderen folgt daraus, dass ein Verstoß gegen die Umweltziele keinen zwingenden Versagungsgrund einer Genehmigung oder ein konkretes Vorhaben darstellt, was offensichtlich im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH steht. Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat die bloße Berücksichtigungspflicht beanstandet und entsprechend für Vorhaben nach dem WaStrG eine strikte Beachtungspflicht der Umweltziele angenommen.¹² Eine richtlinienkonforme Auslegung der Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts durch die nationalen Gerichte kann jedoch nicht als ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der WRRL-Umsetzung angesehen werden, da sie alleine nicht die Klarheit und Bestimmtheit aufweist, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen.¹³

Fazit: Der deutsche Gesetzgeber hat das WaStrG bisher nicht im Sinne der Vorgaben der WRRL angepasst. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit ihrer Pflicht gem. Art. 24 Abs. 1 S. 1 WRRL, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der WRRL zu erlassen, nicht nachgekommen (s. dazu im Detail Kapitel I.b.). Aus den genannten Gründen wird daher die Europäische Kommission gebeten, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer unionsrechtswidrigen Rechtslage und wegen einer fehlerhaften Umsetzung von Art. 4 Abs. 1 lit. a WRRL einzuleiten.

2. Fehlende integrierte Gewässerbewirtschaftung und geeignete Verwaltungsvereinbarungen i. S. d. WRRL

Problemlage: Die WRRL verfolgt das Ziel, eine integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln und verlangt eine Koordinierung der Maßnahmen zur Erreichung des guten

8 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13 -, Rn. 51 juris.

9 *Franzius*, ZUR 2015, 643 (646).

10 so auch *Möckel*, DVBl. 2010, 618 (623); *Faßbender*, EurUP 2016, 17 (30).

11 so *Heinz/Esser*, ZUR 2009, 254.

12 BVerwG, Urt. v. 11.8.2016 - 7 A 1.15 -, NuR 2016, 845 (860); BVerwG, Beschluss v. 29.10.2014 - 7 VR 4/13 -, Rn. 31 juris.

13 EuGH, Urt. v. 30.6.2016 - C-648/13 -, Rn. 79 juris.

Gewässerzustands, vgl. Erwägungsgründe 9 und 33 WRRL. Gem. Art. 3 Abs. 2 WRRL sorgen die Mitgliedstaaten für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit die WRRL innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebietes angewandt wird. Zudem sind die Mitgliedstaaten gem. Art. 24 WRRL angehalten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um den Vorgaben der WRRL spätestens ab dem 22. Dezember 2003 nachzukommen. Die Beschwerdeführer machen geltend, dass die geltende Rechtslage in Bezug auf die Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen und sonstigen Bundeswasserstraßen diesen Anforderungen nicht genügt.

Begründung: Für das Erreichen der in Art. 4 Abs. 1 WRRL genannten Umweltziele ist der jeweilige Mitgliedstaat verantwortlich. Die WRRL unterscheidet bei der Verantwortlichkeit für die Umweltziele somit nicht zwischen dem Bund und den Bundesländern. Allerdings liegt die Verantwortung und Zuständigkeit zur Einhaltung der Umweltziele der WRRL in der Bundesrepublik maßgeblich bei den Bundesländern¹⁴, da diese sowohl für die Bewirtschaftungsplanung als auch für die wasserwirtschaftliche Genehmigungsplanung verantwortlich sind. So liegt die Pflicht zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen nach den §§ 82 und 83 WHG bei den zuständigen Behörden der Länder. Weiterhin sind die Behörden der Länder für wasserrechtliche Genehmigungsverfahren nach den §§ 8 ff. WHG zuständig. Dabei haben die jeweils zuständigen Behörden der Länder die Bewirtschaftungsziele der §§ 27, 45a und 47 WHG zu beachten, die zur Umsetzung der in Art. 4 Abs. 1 WRRL genannten Umweltziele ergangen sind.¹⁵

Diese grundsätzliche Verwaltungskompetenz der Länder wird jedoch für Bundeswasserstraßen durchbrochen, denn gem. Art. 89 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) verwaltet der Bund die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden, namentlich durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen ist somit in erster Linie der Bund zuständig; dies sollte nach überkommener Auffassung¹⁶ jedoch nur unter der Einschränkung gelten, wenn es dabei um die Verwaltung der Bundeswasserstraßen als Verkehrswege geht.¹⁷ Dementsprechend wurde der Aufgabenbereich der WSV strikt auf die Sicherung der Verkehrsfunktion einer Bundeswasserstraße beschränkt¹⁸, so dass für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen ohne Verkehrsfunktion (dazu gehören die sonstigen Bundeswasserstraßen) weiterhin die Ländern zuständig sind. Diese Zweiteilung der Aufgaben und Befugnisse behindern eine integrierte Gewässerbewirtschaftung und das Erreichen der Umweltziele der WRRL, da die Verwaltung des Bundes eine Verwirklichung von Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands ablehnt, soweit diese Maßnahmen nicht auch einen positiven Bezug für die Verkehrsfunktion einer Bundeswasserstraße haben und zugleich der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewahrt ist.¹⁹ Zugleich fehlt es den Verwaltungen der Länder an der Kompetenz zur Umsetzung von Maßnahmen an Bundeswasserstraßen, soweit hiervon die Verkehrsfunktion der Bundeswasserstraßen berührt ist, da sie gegenüber der Verwaltung des Bundes nicht befugt sind, Maßnahmen anzuordnen oder hoheitlich

14 ausführlich dazu *Heinz/Esser*, ZUR 2009, 254; *Faßbender*, EurUP 2016, 17 (32).

15 Der Gesetzgeber ging hierbei von einer 1:1-Umsetzung aus, vgl. Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum WHG-Entwurf v. 7.12.2001, BT-Drs. 14/7755, S. 17 ff.; *Faßbender*, EurUP 2013, 70.

16 so *Faßbender*, EurUP 2016, 17 (22 ff.).

17 BVerfG, Urt. v. 30.10.1962 - 2BvF 2/60, 1-3/61 -, BVerfGE 15, 1 (16) = NJW 1962, 2243; BVerfG, Beschluss v. 11.4.1967 - 2 BvG 1/62 -, BVerfGE 21, 312 (320) = NJW 1967, 1956; vgl. auch *Möckel*, DVBl. 2010, 618 (624).

18 *Möckel*, DVBl. 2010, 618 (623) m.w.N.

19 *Heinz/Esser*, ZUR 2009, 254 (256).

durchzusetzen.²⁰ Dementsprechend ist regelmäßig der jeweils andere Aufgabenbereich berührt, was wiederum zu einer Doppelverwaltung von Bund und Ländern führt und insbesondere für die Bestimmung des Trägers der Kosten von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele zu enormen Schwierigkeiten führt.²¹ Daran vermag auch das Erfordernis des Einvernehmens bei Maßnahmen an Bundeswasserstraßen mit den Verwaltungen der Länder (vgl. §§ 4 und 14 Abs. 3 WaStrG) nichts ändern, sondern führt eher zu einer Blockade und der Nichtverwirklichung der Maßnahmen, die notwendig sind, um Umweltziele der WRRL zu erreichen.

Dazu kommt, dass der Bund als Eigentümer der Bundeswasserstraßen nach § 4 Abs. 1 WHG der wasserrechtlichen Unterhaltungspflicht nach § 39 Abs. 1 i. V. m. § 40 Abs. 1 WHG unterliegt. Er ist somit auch für die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen zuständig, die keine verkehrliche Funktion erfüllen (sonstige Bundeswasserstraßen) und nicht in Anlage 1 zum WaStrG aufgeführt sind und damit auch nicht dem Anwendungsbereich des WaStrG unterliegen. Allerdings hat der Bund aufgrund seiner begrenzten Verwaltungskompetenz die Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL auch an sonstigen Bundeswasserstraßen abgelehnt, soweit sie nicht auch einen verkehrlichen Bezug aufweisen. Nunmehr nimmt die Verwaltung des Bundes diese Maßnahmen vor, wenn sie die Erhaltung des Gewässerbettes und des Wasserabflusses betreffen. Maßnahmen, die alleine die Reinhaltung des Gewässers oder den Hochwasserschutz zum Ziel haben oder mit dem ökologisch intendierten Ausbau eines Gewässers in Verbindung stehen, sollen jedoch weiterhin Aufgabe der Länderverwaltung sein. Die zuständigen Behörden der Länder haben jedoch das Einvernehmen den zuständigen Behörden des Bundes bei der Durchführung von solchen Maßnahmen sowie bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen einzuholen, soweit die Verwaltung der Bundeswasserstraßen dabei berührt ist (vgl. § 7 Abs. 4 WHG). Weiterhin ist der Bund im Rahmen der Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit verpflichtet, ökologische Maßnahmen an Bundeswasserstraßen durchzuführen.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass für die Verwaltung der deutschen Oberflächengewässer häufig Kompetenzüberschneidungen zwischen der Verwaltung des Bundes und der Länder vorliegen, soweit es sich um Bundeswasserstraßen handelt.²² Diese Überschneidungen werden in der Literatur durchaus als „Kompetenzgewirr“²³ wahrgenommen und führen in der Folge dazu, dass ein beträchtlicher Teil der Oberflächengewässer nicht integriert i. S. d. WRRL bewirtschaftet werden kann. Zugleich führt die kaum überschaubare Gesetzeslage an vielen Stellen dazu, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL nicht durchgeführt werden, da im Regelfall Zweifel über die Zuständigkeit zwischen Bund- und Länderverwaltungen der jeweiligen Verwaltung des Bundes oder der Länder bestehen. Daneben ist an die Kompetenz zur Vornahme von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL auch deren Finanzierung gebunden. Gem. Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder die aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergebenden Ausgaben gesondert, so dass die ablehnende Haltung des Bundes zur Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele ohne Bezug zum Verkehr auf die Länder zurückfällt, die diese Kosten offensichtlich flächendeckend nicht tragen können oder

20 *Friesecke*, Kommentar zum Bundeswasserstraßengesetz, 6. Aufl. 2009, § 7 Rn. 4; *Heinz/Esser*, ZUR 2009, 254 (255); *Faßbender*, EurUP 2016, 17 (33).

21 *Möckel*, DVBl. 2010, 618 (624).

22 so auch im Hessischen Bewirtschaftungsplan, in dem aufgeführt wird, dass „in vielen Fällen noch nicht fest [steht], wer die Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur durchführen und finanzieren wird“, S. 249, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

23 so *Faßbender*, EurUP 2016, 17 (35).

wollen. Damit werden oftmals die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung eines guten Zustands der Oberflächengewässer nicht vorgenommen.²⁴ Auch die deutsche Bundesregierung hat diese Hindernisse anscheinend wahrgenommen und beabsichtigt mit dem im Februar 2017 beschlossenen Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“ sich der unklaren Rechtslage anzunehmen. In Bezug auf die jetzige Situation heißt es dort: „Insgesamt ergibt sich aus der Summe der bestehenden gesetzlichen Regelungen aber weiterhin eine unklare Kompetenzlage. Eine integrierte Bewirtschaftung der Bundeswasserstraßen und die Zielerreichung der einschlägigen Vorgaben (Wasserrahmenrichtlinie, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt) sowie die Erstellung ganzheitlicher Entwicklungskonzepte werden dadurch erheblich erschwert.“²⁵ Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Richtlinie, allerdings dürfen sie durch die Wahl und Form der Mittel nicht die Ziele und praktische Wirksamkeit der Richtlinie gefährden. Mit Blick auf die geschilderte Rechtslage in Deutschland und die dadurch hervorgerufenen Gefährdung der Zielerreichung wird man annehmen müssen, dass der Rechtsrahmen und die Verwaltungsstrukturen bezüglich der Bewirtschaftung der Gewässer derzeit defizitär und nicht ausreichend ist, um die Erreichung der Ziele der WRRL zu ermöglichen.

Auch die Europäische Kommission hat bereits darauf hingewiesen, dass ein stabiler Rechtsrahmen und geeignete Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten unerlässlicher Voraussetzungen für die erfolgreiche integrierte Bewirtschaftung von Einzugsgebieten sind und diese Voraussetzungen nicht in allen Mitgliedstaaten gegeben sind.²⁶ Diese Voraussetzungen hat die Bundesrepublik Deutschland auch 17 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL nicht erfüllt. Es fehlt bis heute an einen konsistenten Rechtsrahmen und an geeigneten Verwaltungsstrukturen für die Bewirtschaftung von Bundeswasserstraßen nach den Umweltzielen der WRRL.

Fazit: Die Bundesrepublik Deutschland verstößt damit aus Sicht des Beschwerdeführers gegen das Gemeinschaftsrecht in Form von Art. 3 und Art. 24 Abs. 1 S. 1 WRRL, da sie es versäumt hat, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen sowie geeignete Verwaltungsvereinbarungen zu schaffen, die die Umsetzung der WRRL sicherstellen.

II. Europarechtswidrigkeit der Bewirtschaftungsplanung

1. Ausklammerung von Kleingewässern von den Verpflichtungen der Umweltziele

Problemlage: Die Umweltziele gem. Art. 4 Abs. 1 lit. a WRRL gelten für alle Oberflächengewässer. Ziel der WRRL ist es demnach, alle Oberflächengewässer mindestens in den guten Zustand zum maßgeblichen Zeitpunkt zu überführen.²⁷ Oberflächengewässer sind nach der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 1 WRRL die Binnengewässer mit Ausnahme des Grundwassers sowie die Übergangsgewässer und Küstengewässer, wobei im Hinblick auf den chemischen Zustand ausnahmsweise auch die Hoheitsgewässer eingeschlossen sind. Die für Oberflächengewässer

24 so auch *Reinhardt*, NVwZ 2008, 1048.

25 BMUB & BMVI 2017, Bundesprogramm Blaues Band Deutschland. Eine Zukunftsperspektive für die Wasserstraßen - beschlossen vom Bundeskabinett am 1. Februar 2017, S. 19, abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/WS/blau-es-band-broschuere-bundesprogramm.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 22.03.2017.

26 Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie v. 14.11.2012, COM(2012) 670, S. 8 f.

27 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, Rn. 37 juris.

formulierten Umweltziele sollen sicherstellen, dass sich die Oberflächengewässer in der gesamten Gemeinschaft in einem guten Zustand befinden und eine Verschlechterung des Zustands der Gewässer auf Gemeinschaftsebene verhindert wird, vgl. Erwägungsgrund Nr. 25 WRRL. Zur besseren Handhabung der Umweltziele und der daran ausgerichteten Bewirtschaftung der Oberflächengewässer werden diese in Oberflächenwasserkörper unterteilt.

Gem. Art. 2 Nr. 10 WRRL handelt es sich bei einem Oberflächenwasserkörper um einen einheitlichen und bedeutenden Abschnitt eines Oberflächengewässers, z. B. ein See, ein Speicherbecken, ein Strom, Fluss oder Kanal, ein Teil eines Stroms, Flusses oder Kanals, ein Übergangsgewässer oder ein Küstengewässerstreifen. Die Einteilung der Oberflächengewässer in Oberflächenwasserkörper erfolgt durch die Mitgliedstaaten und ist nach Art. 13 Abs. 4 i. V. m. Anhang VII lit. A Nr. 1.1 WRRL in den einzelnen Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheiten darzulegen. Die Einteilung der Oberflächengewässer in Oberflächenwasserkörper ist dabei kein Selbstzweck oder ein Instrument zur Ausgrenzung bestimmter Gewässerarten- oder Abschnitte, sondern ist ein Instrument zur praktikableren Verwaltung und Bewertung der Oberflächengewässer.²⁸ Die WRRL gibt dabei den Mitgliedstaaten keine Vorgabe der Mindestgröße eines Oberflächenwasserkörpers vor. Lediglich nach Anhang II WRRL können Mitgliedstaaten Typisierungen für Oberflächenwasserkörper zur Vergleichbarkeit der Oberflächenwasserkörper vornehmen, für die die WRRL gewisse Größenwerte vorgibt. Diese Oberflächengewässertypisierungen und deren vorgegebenen Größenwerte dienen dazu, dass durch die Mitgliedstaaten keine zu kleinen Wasserkörpereinteilungen vorgenommen werden, für die eine eigenständige Verwaltung nicht mehr sinnvoll erscheint.²⁹ Die Einteilung dient jedoch nicht dazu, dass Kleingewässer von dem Anwendungsbereich der WRRL ausgeklammert werden, da die WRRL den Schutz aller Oberflächengewässer sicherstellen soll.³⁰ Dementsprechend sollen Kleingewässer anderen (größeren) Wasserkörpern zugeordnet werden, wenn dies im Einzelfall möglich ist (bspw. die Gewässer miteinander in Verbindung stehen).³¹ Die Bundesrepublik Deutschland hat sich für das in Anhang II WRRL vorgegebene System B entschieden,³² wobei nach Nr. 1.1 lit. vi Anhang II WRRL bei der Anwendung des Systems B eine mindestens ebenso feine Unterscheidung der Oberflächenwasserkörpertypen wie nach System A sicherzustellen ist. Daraus folgt, dass die in der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesenen Oberflächenwasserkörper für Fließgewässer eine Mindestgröße mit einem Einzugsgebiet von mehr als 10 km², für Seen eine Oberflächengröße von 0,5 km², aufweisen.

Begründung: Gemessen an diesen Anforderungen und Vorgaben der WRRL, insbesondere den Schutz und die Erreichung eines guten Zustands für alle Oberflächengewässer sicherzustellen, ist die durch die Bundesrepublik Deutschland vorgenommene Bewirtschaftungsplanung nicht mit dem Gemeinschaftsrecht in Form von Art. 1, Art. 4 Abs. 1 lit. a, Art. 8, Art. 11 und 13 WRRL vereinbar. Dies resultiert aus der Tatsache, dass Kleingewässer (bspw. kleinere Flussnebenarme, kleinere Zuflüsse, kleinere Seen und Teiche, Straßengraben) in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen für die einzelnen Flussgebietseinheiten nicht berücksichtigt werden. Die für die Bewirtschaftungsplanung zuständigen Bundesländer haben die Vorgaben der WRRL hinsichtlich der Typologie der Oberflächenwasserkörper dazu genutzt, den Großteil der Oberflächengewässer in Deutschland von der Bewirtschaftungsplanung herauszunehmen. Dementsprechend werden für

28 so *Möckel/Bathe*, DVBl. 2013, (220) 223 unter Verweis auf European Water Directors, Identification of water bodies, 2003, S. 2.

29 so auch *Möckel/Bathe*, DVBl. 2013, (220) 223.

30 European Water Directors, Identification of water bodies, 2003, S. 2, 12.

31 European Water Directors, Identification of water bodies, 2003, S. 12.

32 LAWA, Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie, 2003, S. 13.

Kleingewässer keine Umweltziele formuliert, noch erfolgt eine Bestandsaufnahme und Bewertung ihres Zustands. Ursache hierfür ist, dass die Kleingewässer als nicht berichtspflichtig i. S. v. Art. 5 WRRL angesehen werden.³³ Kleingewässer werden dabei zum Großteil nicht wie durch das *CIS-Guidance Document No. 2* gefordert,³⁴ größeren Wasserkörpern zugewiesen, sondern bleiben allesamt unberücksichtigt. Soweit ein Fließgewässer kein Einzugsgebiet von 10 km² aufweist, wird es nicht als Oberflächenwasserkörper ausgewiesen und in den meisten Fällen auch nicht einem größeren, in Verbindung stehenden, Oberflächenwasserkörper zugewiesen. Analoges gilt auch für Seen, die kleiner als 0,5 km² sind.

Dass dies erhebliche Folgen für die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer hat, verdeutlichen die nachfolgenden Zahlen für die deutschen Fließgewässer. Deutsche Fließgewässer haben eine Gesamtlänge von rund 400.000 km,³⁵ von denen jedoch nur 127.000 km einem der 9070 Fließgewässer-Oberflächenwasserkörper zugeordnet wurden.³⁶ Somit sind nur ca. ein Drittel aller deutschen Fließgewässer von den Umweltzielen der WRRL erfasst. Für Seen liegen dahingehende Daten nicht vor.

Die Tatsache, dass Kleingewässer keinen Wasserkörpern zugeordnet und somit von den Vorgaben der WRRL ausgenommen werden, zeigte sich bereits bei den im Rahmen des ersten Bewirtschaftungszyklus aufgestellten Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheiten. Dementsprechend wurden für die Kleingewässer auch im Rahmen der aufzustellenden Maßnahmenprogramme keine Maßnahmen zur Erreichung des guten Zustands verfolgt und festgelegt. An dieser Situation hat sich auch im zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus nichts geändert wie die Aussagen aus dem letzten Bewirtschaftungsplan 2015 aus verschiedenen Bundesländern zeigen:

- **Niedersachsen:** Von rund 160.000 km Fließgewässer sind 18.000 km EU-Berichtsgewässer.³⁷ Nur letztere werden in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen berücksichtigt. Prinzipiell steht z.B. im Bewirtschaftungsplan zur Weser (an dem Niedersachsen einen wesentlichen Anteil hat), dass sich das Maßnahmenprogramm grundsätzlich auf die berichtspflichtigen Gewässer (Fließgewässer > 10 km² bzw. Seen > 0,5 km²) beschränkt, aber Maßnahmen an kleineren Gewässern soweit notwendig trotzdem durchgeführt werden können. Der Schlüssel nach dem die Fördergelder für Gewässerentwicklung verteilt werden, bevorzugt jedoch eindeutig Maßnahmen in prioritären, berichtspflichtigen Wasserkörpern/Schwerpunktgewässern.³⁸
- **Saarland:** Nur Oberflächenwasserkörper mit einem Einzugsgebiet > 10 km² werden berücksichtigt. Da es keine Seen mit einer Fläche > 0,5 ha in dem Bundesland gibt, finden sich gar keine Aussagen zu Seen im Bewirtschaftungsplan.³⁹

33 *Möckel/Bathe*, DVBl. 2013, (220) 222.

34 European Water Directors, Identification of water bodies, 2003, S. 12.

35 Bundesamt für Naturschutz, Daten zur Natur, 2008, S.72.

36 Daten aus dem ersten Bewirtschaftungsplanungszyklus: BMUB, Die Wasserrahmenrichtlinie - Auf dem Weg zu guten Gewässern, Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland, 2010, S. 18; *Möckel/Bathe*, DVBl. 2013, (220) 221.

37 Vortrag J.Wöhler, Niedersächsisches Umweltministerium: www.natur-netz-niedersachsen.de/umwelt/Module/Media/6_Woehler_176.pdf.

38 Vortrag J.Wöhler, Niedersächsisches Umweltministerium: www.natur-netz-niedersachsen.de/umwelt/Module/Media/6_Woehler_176.pdf, S. 11; Verteilung der Fördergelder nach folgendem Schlüssel: 50 % Schwerpunktgewässer/25 % Fischwanderrouen/Sonstige 25 % Sonstige Maßnahmen

39 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.19, abrufbar unter: http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FI

- **Thüringen:** „Die Maßnahmenplanung (...) erfolgt für die Oberflächenwasserkörper (...), welche die (...) Ziele noch nicht erreichen. (...). Als Oberflächenwasserkörper wird ein (...) einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines oberirdischen Gewässers bezeichnet. Als bedeutend werden Fließgewässer mit einem Einzugsgebiet größer als 10 km² und Standgewässer mit einer Wasserfläche von mehr als 50 ha angesehen.“⁴⁰
- **Schleswig-Holstein:** Auch aus dem Bewirtschaftungsplan Schlei/Trave geht hervor, dass lediglich Gewässer mit einem Einzugsgebiet größer als 10 km² und Seen mit einer Größe über 50 ha betrachtet werden.⁴¹
- **Hamburg:** Auch in diesem Bundesland werden weitgehend nur die berichtspflichtigen Gewässer betrachtet und Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen und chemischen Zustands umgesetzt. Nur in Einzelfällen werden auch an kleineren, nicht berichtspflichtigen Gewässern Maßnahmen umgesetzt.⁴²
- **Hessen:** Zwar werden in Hessen die Oberläufe einem Wasserkörper zugeordnet, von rund 24.000 km der hessischen Fließgewässer sind jedoch nur rund 8400 km „WRRL“ relevant. Das bedeutet, dass über rund 65 % der hessischen Gewässer nicht berichtet wird und für diese auch keine Maßnahmen vorgesehen sind.⁴³

Vordergründig ist die bewusste Ausklammerung von Kleingewässern von den Umweltzielen der WRRL keine Folge einer fehlerhaften Umsetzung der Vorgaben der WRRL in das deutsche Recht und einer unionsrechtswidrigen Rechtslage, sondern ein fehlerhaftes Verwaltungshandeln der zuständigen Behörden. Denn auch das zur Umsetzung der WRRL ergangene WHG formuliert die Bewirtschaftungsziele für (alle) oberirdischen Gewässer, bezieht sich insoweit nicht auf Wasserkörper einer bestimmten Größe. Oberirdische Gewässer sind nach § 3 Nr. 1 WHG das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild abfließende Wasser. Gemäß dieser Definition sind nach dem WHG auch Kleingewässer erfasst, wodurch die Bewirtschaftungsziele nach §§ 27 ff. WHG auch für Kleingewässer gelten. Da für diese keine eigenständigen Wasserkörper ausgewiesen werden oder sie keinem anderen Wasserkörper zugeordnet werden, erfolgt auch keine Bestandsaufnahme oder Bewertung des Zustands, wodurch die Kleingewässer von der Anwendung der Bewirtschaftungsziele der WRRL ausgenommen werden.

Die deutsche Rechtsprechung hat den Anwendungsbereich der Bewirtschaftungsziele aus §§ 27 ff. WHG in Bezug auf Kleingewässer bisher nicht abschließend entschieden. Nach Ansicht des OVG Lüneburg können Kleingewässer bei der projektbezogenen Prüfung nicht von vornherein außer Betracht gelassen werden. Eine Anwendung der Bewirtschaftungsziele wird jedoch nur angenommen, wenn eine Einwirkung auf ein Kleingewässer auch Auswirkungen auf einen eigenständigen Oberflächenwasserkörper eines damit zusammenhängenden Gewässers hat und somit zu einer

[NAL WEB.pdf](#), S. 19

- 40 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 24, abrufbar unter:
http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_wbversion.pdf
- 41 Bewirtschaftungsplan FGE Schlei/Trave, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016-2021, abrufbar unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/14_BWP_Schlei_Trave/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanSchleiTrave122015.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- 42 Telefonische Auskunft NABU Hamburg
- 43 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 6, 12, abrufbar unter:
http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/BP_Hauptdokument_BP2015-2021.pdf

Verschlechterung des benachbarten Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt.⁴⁴ Diese Auffassung verkennt, dass eine dahingehende Auslegung der Bewirtschaftungsziele zum Ausschluss der Anwendung der Bewirtschaftungsziele bspw. in Bezug auf Stillgewässer, die eine kleinere Oberflächengröße als 0,5 km² aufweisen, führt. Es wäre demnach möglich, einen kleineren See ohne Abfluss und Verbindung zum Grundwasser zu beseitigen, ohne dass hier eine Anwendung des Verschlechterungsverbots vorgenommen wird. Zugleich sind auch Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands ausgeschlossen, da ein solch kleiner See von der Bewirtschaftungsplanung unberücksichtigt bleibt und demnach auch keine Maßnahmenplanung vorgenommen wird.

Fazit:

Aus Sicht des Beschwerdeführers verstößt die Bundesrepublik Deutschland durch die Ausklammerung von Kleingewässern von der Anwendung der Umweltziele der WRRL gegen Gemeinschaftsrecht in Form von Art. 1, Art. 4 Abs. 1 lit. a, Art. 8, Art. 11 und 13 WRRL.

2. Fehlende Grundlage für die Bewertung des Zustands und für die Anwendung der Umweltziele

Problemlage: Nach dem *CIS-Guidance N° 3 „Analysis of Pressures and Impacts“* folgt die Ableitung von Maßnahmen nach dem DPSIR-Ansatz (Driver-pressure-state-impact-response). Für eine zielgerichtete Maßnahmenplanung muss demnach sichergestellt werden, dass die Ursache für die Defizite im Gewässer bekannt und die Maßnahme bestmöglich auf die Behebung der Defizite ausgerichtet ist. Der Zustand des Gewässers wird durch das Monitoring erfasst und bei der Maßnahmenauswahl berücksichtigt. Er wird durch die im Anhang V WRRL vorgegebenen Methoden und Parameter bestimmt und muss gem. Art. 8 WRRL durch die Mitgliedstaaten überwacht werden. Die Ermittlung und Bewertung des Zustands eines Gewässers ist bei der Anwendung der in Art. 4 WRRL genannten Umweltziele von außerordentlicher Bedeutung, da nach der Rechtsprechung des EuGH zumindest für den ökologischen Zustand eindeutig geklärt ist, dass bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots auf die ökologischen Qualitätskomponenten des Anhang V WRRL und deren Klassifizierung abzustellen ist. Demnach muss eine Ermittlung und Bewertung des Zustands der ökologischen Qualitätskomponenten vorgenommen worden sein, um die Umweltziele bspw. in Form der Verschlechterungsverhinderungspflicht zur Anwendung zu bringen.

Begründung: Nach Prüfung der in Deutschland aufgestellten Bewirtschaftungspläne und durch Kenntnis der aktuellen Verwaltungspraxis konnte festgestellt werden, dass auch im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus für einige Oberflächenwasserkörper die Ermittlung und Bewertung der ökologischen Qualitätskomponenten nicht vorgenommen wurde bzw. die erforderlichen Daten nicht vorliegen. Dies belegen folgende Beispiele aus verschiedenen Bundesländern:

- **Schleswig-Holstein:** Für Seen fehlen für die Qualitätskomponenten Makrozoobenthos und Fischfauna (noch) Bewertungsergebnisse.⁴⁵
- **Nordrhein-Westfalen:** In NRW gibt es mehrere Defizite bei der Bewertung:
 - Für Schifffahrtskanäle wurde nur Makrozoobenthos berücksichtigt. Demnächst fällt

44 OVG Lüneburg, Urt. v. 22.04.2016 - 7 KS 27/15, Rn. 446 ff juris.

45 Erläuterungen zum Bewirtschaftungsplan SH - Anteil der FGE Elbe 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016 2021, S. 80-81, abrufbar unter http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/15_BWP_Elbe/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanElbe2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2

- auch diese Untersuchung weg.⁴⁶
- Für z.B. Makrophyten liegen bei HMWB keine Bewertungen vor. Allerdings liegen sie für die Bewertung des ÖZ der betreffenden WKs vor.⁴⁷
 - Bewertung der Fischfauna liegt für Stillgewässer nicht vor.⁴⁸
 - Zudem wird bei einzelnen WK GÖZ als gut bewertet, obwohl nicht alle biologischen Qualitätskomponenten berücksichtigt wurden – Beispiel: Bieberbach.⁴⁹
- **Hamburg:** Für die QK Fischfauna und Makrozoobenthos werden in Hamburg Monitoring-Daten erhoben und in Form von Gutachten veröffentlicht. Eine Ausnahme stellen die (länderübergreifenden) Wasserkörper der Tideelbe dar. Auf Anfrage erhält man für die QK Fischfauna zwar die Fangstatistiken sowie die ermittelten EQR, aber es liegen keine Gutachten vor, in denen die Ergebnisse, die allein auf den Berechnungstools beruhen, differenziert dargestellt werden. Die QK Makrophyten wurde im letzten Bewirtschaftungszyklus nicht erneut beprobt, entsprechend liegen auch keine aktuellen Ergebnisse vor, an denen sich die Maßnahmenplanung orientieren kann.⁵⁰
 - **Niedersachsen:** Der chemische Zustand wurde nicht für alle WK ermittelt.⁵¹ Der ökologische Zustand von 40 Oberflächenwasserkörpern (OWK) ist „unclassified“. Dies wird laut BWP allerdings nicht mit fehlenden Daten, sondern mit fachlichen Gründen begründet. Beispielsweise sind die Bewertungsmethoden nicht anwendbar beim temporären Trockenfallen von Gewässern oder bei Schifffahrtskanälen im Allgemeinen.⁵² Das betrifft Gewässer wie den Zufluss des Breunaer Waldes, Altmühlbach, Brühne, Gelängebach, Leisebach, Bannseegraben, Großenheidorngraben, Helle und Kanäle wie Mittellandkanal oder den Stichkanal Hildesheim. Zudem wurden die hydromorphologischen QK noch nicht oder nur teilweise bewertet; für den Parameter Wasserhaushalt liegt noch kein Bewertungsverfahren vor; für den Parameter Morphologie wurde bei allen Wasserkörpern, die nicht den guten ökologischen Zustand aufweisen, pauschal eine Einstufung als „nicht gut“ getroffen.⁵³

46 Bewirtschaftungsplan NRW 2016-2021, Seite 4-2.; abrufbar unter http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf, vgl. auch Anlage 2.

47 Bewirtschaftungsplan NRW 2016-2021, Seite 4-2.; abrufbar unter http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf, vgl. auch Anlage 2.

48 Bewirtschaftungsplan NRW 2016-2021, Seite 4-2.; abrufbar unter http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf, vgl. auch Anlage 2.

49 Planungseinheitensteckbrief Ruhr Seite 162, abrufbar unter http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/6/60/PE-Stb_2016-2021_Ruhr_final.pdf

50 Telefonische Auskunft NABU Hamburg

51 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 85 ff
http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

52 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 76
http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

53 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 74
http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

Aufgrund der bestehenden Mängel bei der Ermittlung und Bewertung des Zustands der Gewässer ist eine zielgerichtete Erreichung der Umweltziele der WRRL deutlich erschwert bzw. in einigen Fällen sogar ausgeschlossen. Dies betrifft vorwiegend Fälle, in denen keine erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des guten Zustands vorgesehen werden können, die auf die bestehenden Beeinträchtigungen auf die Qualitätskomponenten zugeschnitten sind, da es an einer Kenntnis des Zustands der einzelnen Qualitätskomponenten fehlt. Zugleich kann einer Verschlechterung nicht entgegengewirkt werden, wenn unbekannt ist, in welchen Zustand sich die Qualitätskomponenten befinden und somit der Verschlechterungsbegriff, wie ihn der EuGH für den ökologischen Zustand ausgelegt hat, nicht anwendbar ist.

Daneben wird aus der fehlenden Ermittlung und Bewertung des Zustands der Gewässer deutlich, dass die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung gem. Art. 8 Abs. 1 WRRL zur Überwachung des Zustands der Oberflächengewässer bisher nur unzureichend nachgekommen ist. Gem. Art. 8 WRRL sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer aufgestellt werden, damit ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer in jeder Flussgebietseinheit gewonnen wird. Bei Oberflächengewässern umfassen diese Programme die Menge und den Wasserstand oder die Durchflussgeschwindigkeit, soweit sie für den ökologischen und chemischen Zustand und das ökologische Potenzial von Bedeutung sind, sowie den ökologischen und chemischen Zustand und das ökologische Potenzial. Durch die mangelnde Erfassung und Bewertung des jeweiligen Zustands aller Oberflächenwasserkörper im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus, ist ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer nicht möglich.

Fazit:

Aus Sicht der Beschwerdeführer verstößt die Bundesrepublik Deutschland gegen die Umweltziele gem. Art. 4 WRRL, da die Anwendung dieser Umweltziele eine Ermittlung und Bewertung der Zustände der Gewässer erfordert, die auch im zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus nicht ausnahmslos vorliegt. Des Weiteren liegt aus Sicht der Beschwerdeführer ein Verstoß gegen die mitgliedstaatliche Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 1 WRRL vor, da der Zustand der Oberflächengewässer nicht hinreichend überwacht wird.

3. Verstöße gegen erforderliche Angaben im Bewirtschaftungsplan

Problemlage: Die in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus aufgestellten Bewirtschaftungspläne für die jeweiligen Flussgebietseinheiten haben den Anforderungen des Art. 13 i. V. m. Anhang VII zu genügen. Gem. Art. 13 Abs. 4 WRRL enthält der jeweilige Bewirtschaftungsplan die in Anhang VII genannten Informationen.

a) Fehlende Informationen über Stressoren

Es fehlt oftmals an notwendigen Informationen über Stressoren (Entnahmen, Einleitungen etc.) wie z.B.:

- Art. 11 Abs. 3 lit. g und i WRRL über die Begrenzung für Einleitung über Punktquellen und sonstige Tätigkeiten mit Auswirkungen auf den Zustand des Grundwassers im Saarland,⁵⁴

54 Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Saarland, 2. Bewirtschaftungsplan für das

- Art. 11 Abs. 3 lit. e WRRL in Bezug auf die Entnahme oder Aufstauung von Wasser einschließlich Bezugnahme auf die Register und die Feststellung der Fälle, in denen Ausnahmen gemäß dieses Artikels gemacht worden sind in der Flussgebietseinheit Elbe (FGE), im Saarland, Bayern und Nordrhein-Westfalen),⁵⁵
- Art. 11 Abs. 3 lit. j WRRL über Genehmigungen von Direkteinleitungen in Saarland, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Niedersachsen: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass in diesen Bundesländern keine direkten Einleitungen in das Grundwasser genehmigt worden sind.

b) Keine Zusammenfassung der Maßnahmen hinsichtlich prioritärer Stoffe

Auch die Zusammenfassung der Maßnahmen, die gem. Art. 16 WRRL im Hinblick auf prioritäre Stoffe ergriffen worden sind, fehlt in einigen Bewirtschaftungsplänen. Dabei sind insbesondere der Bewirtschaftungsplan des Bundeslands Saarland sowie der Flussgebietsgemeinschaft Elbe zu nennen.

c) Fehlende Begründungen für weniger strenge Umweltziele

Gem. Art. 4 Absatz 5 WRRL können die Mitgliedstaaten für bestimmte Wasserkörper weniger strenge Umweltziele festlegen. Dabei haben sie gem. Art. 4 Abs. 5 lit. d WRRL, die festgelegten weniger strengen Umweltziele und die Gründe hierfür in dem Bewirtschaftungsplan gem. Art. 13 WRRL darzulegen und diese Ziele alle sechs Jahre zu überprüfen. Zudem ist in einem Bewirtschaftungsplan, eine Liste der Umweltziele gem. Art. 4 WRRL für die Wasserkörper anzugeben, insbesondere, wenn Ausnahmen nach dem Art. 4 Abs. 4, 5, 6 und 7 WRRL in Anspruch genommen werden, vgl. Anhang VII Nr. 5 WRRL.

- **Nordrhein-Westfalen:** Der Bewirtschaftungsplan des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen erfüllt diese Anforderungen nicht. Weder werden die neu festgelegten weniger strengen Umweltziele nachvollziehbar dargelegt, noch erfolgt eine Angabe der Gründe für die Inanspruchnahme der weniger strengen Umweltziele oder die Darlegung des Vorliegens der in Art. 4 Abs. 5 lit. b - c WRRL genannten Voraussetzungen.
- **Niedersachsen:** Auch der Bewirtschaftungsplan des Bundeslandes Niedersachsen ist in dieser Hinsicht defizitär. Insgesamt wurden für 61 Oberflächenwasserkörper aufgrund der Belastung mit Cadmium weniger strenge Bewirtschaftungsziele aufgrund der Verfehlung des guten chemischen Zustands erteilt.⁵⁶ Eine Beschreibung oder Darlegung der neu festgelegten

Saarland, 2015.

55 Flussgebietsgemeinschaft Elbe, Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG der Flussgebietseinheit Elbe von 2016-2021, 2015, 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, abrufbar unter: http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf

Bewirtschaftungspläne 2016-2021 für das bayerische Donau-, Rhein- und Wesergebiet sowie für das deutsche Elbegebiet, abrufbar unter:

https://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene_1621/index.htm

Bewirtschaftungspläne für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas, abrufbar unter: http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf.

56 Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein nach § 118 des niedersächsischen Wassergesetzes bzw. nach Art. 13 der EG Wasserrahmenrichtlinie, 2015, 114 f., 278.

weniger strengen Bewirtschaftungsziele erfolgt jedoch im Rahmen des Bewirtschaftungsplans nicht.

Generell gilt es zu bedenken, dass die Inanspruchnahme von weniger strengen Bewirtschaftungszielen gem. Art. 4 Abs. 5 lit. c WRRL an die Bedingung geknüpft ist, dass für den betroffenen Wasserkörper keine weitere Verschlechterung erfolgen darf. Werden jedoch keine neuen Bewirtschaftungsziele für einen Wasserkörper, für den weniger strenge Bewirtschaftungsziele in Anspruch genommen werden, formuliert und festgesetzt, so ist die Prüfung einer weiteren Verschlechterung nicht möglich, da es an der maßgeblichen Grundlage für die Bewertung einer Verschlechterung nach der EuGH-Rechtsprechung⁵⁷ zum Verschlechterungsbegriff fehlt. Daneben ist durch die fehlende Festlegung von weniger strengen Umweltzielen fraglich, welchen Zustand ein betreffender Wasserkörper zu erreichen hat. Art. 4 Abs. 5 lit. b Spiegelstrich 1.WRRL gibt vor, dass der bestmögliche ökologische und chemische Zustand zu erreichen ist. Werden weniger strenge Umweltziele für einen Wasserkörper in Anspruch genommen, ohne dass diese neu festgelegt werden, so ist die Prüfung der Frage ausgeschlossen, ob der bestmögliche ökologische und chemische Zustand erreicht wird, weil es an einer dahingehenden Festlegung oder Zielformulierung fehlt.

Fazit: Aufgrund von fehlenden erforderlichen Informationen in den Bewirtschaftungsplänen verstößt die Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 13 Abs. 4 i. V. m. Anhang VII WRRL.

4. Fehlende Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele

Die WRRL ist eine Rahmenrichtlinie, die allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen für den Gewässerschutz festlegt und die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Europäischen Union koordinieren, integrieren und langfristig weiter entwickeln soll.⁵⁸ Das Endziel der WRRL besteht darin, durch eine konzentrierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen guten Zustand aller Oberflächengewässer und Grundwasser der Union zu erreichen.⁵⁹ Die WRRL und ihr zu erreichendes Endziel sind dabei für die Mitgliedstaaten nach Art. 288 S. 3 AEUV verbindlich, sie überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Bei der Umsetzung und Durchführung der Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten die Durchsetzung des Unionsrecht und ihre praktische Wirksamkeit (*effet utile*) jedoch nicht das Ergreifen oder Unterlassen von Maßnahmen verhindern oder übermäßig erschweren. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH hat jeder Mitgliedstaat, der Adressat einer Richtlinie ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie gem. ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.⁶⁰ Für die Erreichung des Endziels der WRRL schreibt diese zwei gesonderte, wenn auch eng miteinander verbundene Ziele in Form der Verschlechterungsverhinderungspflicht und der Verbesserung- bzw. Zielerreichungspflicht vor.⁶¹ Beide Ziele entfalten eine verbindliche Wirkung. Zur Durchsetzung dieser Ziele, insbesondere der Verbesserungs- bzw. Zielerreichungspflicht, enthält die WRRL die Vorgabe gem. Art. 11 WRRL, dass die Mitgliedstaaten für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm aufstellen und alle sechs Jahre überprüfen. Die darin festzulegenden grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen dienen zur Verwirklichung der in Art. 4 WRRL genannten Ziele. Es ist demnach die Pflicht der Mitgliedstaaten, Maßnahmenprogramme aufzustellen,

57 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, juris.

58 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, Rn. 34 juris.

59 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, Rn. 37 juris.

60 EuGH, Urt. v. 30.11.2006 - C-32/05, Rn. 32 m.w.N. juris.

61 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, Rn. 40 juris.

die Maßnahmen enthalten, die die Erreichung der Umweltziele des Art. 4 WRRL zum maßgeblichen Zeitpunkt sicherstellen.

Besonders zu beachten ist dabei die in Art. 11 Abs. 5 WRRL enthaltene Regelung. Geht aus den Überwachungsdaten oder sonstigen Daten hervor, dass die gem. Art. 4 WRRL für einen Wasserkörper festgelegten Ziele voraussichtlich nicht erreicht werden, so sorgt der betreffende Mitgliedstaat dafür, dass

- den Gründen hierfür nachgegangen wird,
- die entsprechenden Zulassungen und Genehmigungen geprüft und gegebenenfalls revidiert werden,
- die Überwachungsprogramme überprüft und gegebenenfalls angepasst werden und
- die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Zusatzmaßnahmen festgelegt werden, gegebenenfalls einschließlich der Erstellung strengerer Umweltqualitätsnormen nach den Verfahren des Anhangs V.

Zudem enthält die WRRL in Art. 11 Abs. 8 S. 2 WRRL eine zeitliche Vorgabe für die Umsetzung von den in den Maßnahmenprogrammen. Danach sind neu oder im Rahmen eines aktualisierten Programms geänderte Maßnahmen innerhalb von drei Jahren, nachdem sie beschlossen worden sind, in die Praxis umzusetzen.

Problemlage: Wie bereits aus der Darstellung des Zustands deutscher Gewässer aus dem Jahr 2015 hervorgeht (Zielerreichung 8,2 %), wird der gute Zustand der Gewässer flächendeckend verfehlt. Gegenüber dem in dem ersten Bewirtschaftungsplanungszyklus festgestellten Zustand der deutschen Gewässer hat sich der Zustand am Anfang des zweiten Bewirtschaftungszyklus überwiegend nicht verändert.⁶² Die Ursache hierfür ist vorwiegend in den durch die Bundesländer aufgestellten Maßnahmenprogrammen zur Erreichung der Umweltziele zu suchen. Die Europäische Kommission hat bei der Überprüfung der ersten aufgestellten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme eine Reihe von Defiziten erkannt und der Bundesrepublik Deutschland Empfehlungen für den zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus gegeben.⁶³ Die darin enthaltenen Empfehlungen sind nach Ansicht der Beschwerdeführer überwiegend unberücksichtigt geblieben.

a) Unzureichende Planung und Umsetzung von ergänzenden Maßnahmen

Das zentrale Problem bei der Umsetzung der Maßnahmen ist, dass aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips zu wenige Maßnahmen umgesetzt werden. Es gibt keine verbindlich festgesetzten Maßnahmenträger. Die Maßnahmenumsetzung ist in Deutschland nicht verpflichtend. Die Maßnahmenprogramme sind fachliche Empfehlungen und in jedem Bundesland gibt es Förderinstrumente für deren Umsetzung, aber keinen Zwang diese Mittel zu beantragen. Nur in wenigen Bundesländern, z.B. Hamburg sind die Behörden selbst Maßnahmenträger. In den meisten anderen Bundesländern dagegen beantragen Dritte, z.B. Kommunen und Unterhaltungs- und Umweltverbände, Fördermittel, um Maßnahmen umzusetzen. Meist müssen sie auch einen

62 Vgl. Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S.139: Im Vergleich zu den Untersuchungsergebnissen des Bewirtschaftungsplans 2009-2015 sind keine grundlegenden Änderungen feststellbar. Abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

63 Europäische Commission, Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive - Programs of Measures, SWD (2015) 50 final, S. 96-97

Eigenanteil aufbringen. Auch die Länder haben realisiert, dass diese Umsetzungsstrategie ggf. nicht ausreicht und überprüft werden muss.⁶⁴ Das Umsetzungsdefizit und das Problem des Freiwilligkeitsprinzips können an folgenden Beispielen verdeutlicht werden:

- **Hessen:** Knapp 80 % (3.787) der vorgesehenen Maßnahmen im Bereich Hydromorphologie sind seit Inkrafttreten der WRRL noch nicht in die Praxis umgesetzt worden. In Bezug auf alle Maßnahmentypen sind bei 64 % der Maßnahmen noch keinerlei weiteren Umsetzungsschritte unternommen worden.⁶⁵ So wurden bisher nur 846 ha von 5.087 ha Flächen für die Verbesserung der Hydromorphologie erworben (17 %), nur 440 km von 2.451 km Fließgewässer naturnah entwickelt (18%), nur ca. 33 % der Maßnahmen zur stofflichen Verbesserung und von 5.124 Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit nur 698 abgeschlossen (14%).⁶⁶ Insgesamt erkennt man, dass mit ca. 67 % des erforderlichen Maßnahmenumfangs noch nicht begonnen wurde und bisher lediglich ca. 17 % des erforderlichen Maßnahmenumfangs bereits umgesetzt ist.⁶⁷ Erschreckend ist, dass zukünftig in vielen Fällen noch nicht feststeht, wer Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur durchführen und finanzieren wird.⁶⁸ Die Umsetzung von Maßnahmen von Kommunen und Unterhaltungsverbänden erfolgt ausschließlich freiwillig. Für den Bereich diffuse Einträge in die Gewässer und für den Bereich der Erosion wurden in das Maßnahmenprogramm nur die Maßnahmen aufgenommen, die bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von den interessierten und betroffenen Landnutzern und Eigentümern als sinnvoll und akzeptabel eingestuft wurden. Es wurden zwar über die Maßnahmen des hessischen Agrarumweltprogramms hinausgehende Maßnahmen in das Maßnahmenprogramm aufgenommen, jedoch aufgrund ihrer mangelnden Akzeptanz bei den Landnutzern in der Praxis nicht umgesetzt“.⁶⁹
- **Thüringen:** „Ende 2015 war die Umsetzung von 59 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur und von 201 Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit abgeschlossen. Dies entspricht einem Umsetzungsstand von insgesamt etwa 30 %.“⁷⁰

64 Vgl. Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021: „Die gezielte Förderung der Eigeninitiative und Eigenverantwortung bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL erfordert meist langwierige und sehr personalintensive Einzelverhandlungen mit den Eigentümern mit ungewissem Ausgang.“ (S.183) Abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

65 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S.335, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

66 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S.253, Abb.7-7 und S. 336, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

67 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S.252, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

68 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S.249, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

69 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 336, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

70 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 65, abrufbar unter:

http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_wbversion.pdf

- **Hamburg:** Hamburg hat von vorneherein den Zeitraum bis 2027 in den Blick genommen und auch die Maßnahmenumsetzungsfrist innerhalb von drei Jahren nicht berücksichtigt.⁷¹ Die zuständigen Behörden setzen kontinuierlich Maßnahmen um.
- **Saarland:** Im Bereich der Landwirtschaft basieren Maßnahmen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.^{72, 73}
- **Niedersachsen:** Die Maßnahmenumsetzung in Niedersachsen erfolgt freiwillig. Das Land kommt jedoch zum Schluss, dass die freiwilligen Maßnahmenträgerschaften bisher nicht dazu geführt haben, dass alle notwendigen Maßnahmen zum Erreichen der Bewirtschaftungsziele auch umgesetzt werden konnten.⁷⁴
- **Thüringen:** Die Maßnahmen zur Reduzierung der Nährstoffeinträge (Nitrat und Phosphor) aus der Landwirtschaft beruhen ausschließlich auf dem Angebot zur Teilnahme an freiwilligen Fördermaßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen)⁷⁵ und Kooperationsangeboten.⁷⁶
- **Bayern:** Die Bayerische Staatsregierung verfolgt bei der Umsetzung von ergänzenden Maßnahmen durch Kommunen und Landwirte die Prinzipien der Freiwilligkeit und Kooperation.⁷⁷ Sie gibt jedoch auch zu bedenken, dass im Rahmen der Aktualisierung der Bestandsaufnahme bis zum Ende des Jahres 2019 für die dritte Bewirtschaftungsperiode das Prinzip der Freiwilligkeit dahingehend überprüft wird, ob die, auf EU-Ebene vorgeschriebenen Verbesserungen bei der Zustandssituation der Gewässer erreicht werden können.^{78,79}
- **Länderübergreifendes Problem - Schadstoffsanierung Elbe:** Die Schadstoffbelastung der Elbsedimente stellt eine große Herausforderung dar. Dafür wurde das Projekt „ELSA – Schadstoffsanierung Elbsedimente“ ins Leben gerufen. Problematisch ist, dass die Bundesländer im Oberlauf, die die maßgeblichen Schadstoffemittenten sind, bisher keine Sanierungsmaßnahmen durchführen. Die länderübergreifende Zusammenarbeit zum

71 Auskunft NABU Hamburg, 2017.

72 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.108, abrufbar unter:

http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf

73 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.124, abrufbar unter:

http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf

74 Niedersächsischer Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2015-2021, S. 75, abrufbar unter: www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92742/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Massnahmenprogrammen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

75 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 95 u. S.104, abrufbar unter:

http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_webversion.pdf

76 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 101, abrufbar unter:

http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_webversion.pdf

77 Bewirtschaftungspläne 2016-2021 für das bayerische Donau-, Rhein- und Wesergebiet sowie für das deutsche Elbegebiet, S. 9, abrufbar unter:

https://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene_1621/index.htm

78 Zitat s. Bewirtschaftungspläne 2016-2021 für das bayerische Donau-, Rhein- und Wesergebiet sowie für das deutsche Elbegebiet, abrufbar unter:

https://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene_1621/index.htm

79 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S.188, abrufbar unter:

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

Erreichen der Umweltziele ist derzeit freiwillig und bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht zielführend.

b) Keine vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen zur Herstellung eines flächendeckend guten Zustands aller Gewässer

Ein weiteres Problem ist, dass in vielen Bundesländern nur in priorisierten Gewässern Maßnahmen gefördert und umgesetzt werden und nicht gleichermaßen in allen Gewässern der gute Zustand angestrebt wird. Das zeigen auch die folgenden Beispiele:

- **Niedersachsen:** Hier nehmen derzeit 12 von 115 Unterhaltungsverbänden an dem Programm „Gewässerallianz Niedersachsen“ teil. Für zwei Jahre bekommt der Verband vom Land Niedersachsen eine Personalstelle (Gewässerkoordinator*in) finanziert, die die Umsetzung konkreter Maßnahmen an Schwerpunktgewässern vorbereiten und begleiten soll. Das Prinzip der Freiwilligkeit besteht auch hier: Nur wenn die Flächeneigentümer einverstanden sind, kann eine Umsetzung erfolgen.⁸⁰ Die Initiative ist an sich gut, jedoch profitiert nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Wasserkörper davon. Das wird an Hand folgender Zahlen deutlich: 50 % der niedersächsischen Fördermittel sind für ca. 18 % der Gewässer (Schwerpunktgewässern) eingeplant.⁸¹
- **Nordrhein-Westfalen:** Bei der Maßnahmenplanung zur Verbesserung der Hydromorphologie kommt hier flächendeckend das Strahlwirkungs- und Trittsteinkonzept zur Anwendung. Dieses geht davon aus, dass Strukturverbesserungen an wenigen, zentralen Stellen dazu führen, dass sich die gesamte Biozönose eines Gewässerabschnittes verbessert. Von Seiten der Beschwerdeführer wird kritisiert, dass bis jetzt kein wissenschaftlicher Nachweis vorliegt, ob das Konzept tatsächlich zielführend ist. Methodisch wird kritisiert, dass die Strahlursprünge und Trittsteine von denen aus sich die die Arten ausbreiten sollen, zu weitmaschig angelegt werden und bei der Maßnahmenableitung mit dem LAWA-Übersichtsverfahren gearbeitet wird, das wesentliche Strukturparameter (z.B. Sohlbefestigungen) gar nicht erfasst.
- **Hessen:** In Hessen wird gleich zweimal selektiert, in dem man von den 23.643 km Fließlänge a) nur berichtspflichtige Gewässer in der Maßnahmenplanung berücksichtigt (8.395 km) und b) für hydromorphologische Maßnahmen auf das Strahlwirkungskonzept setzt und solche Maßnahmen nur auf 35 % der Fließstrecke vorsieht.⁸² Damit werden insgesamt nur noch gut 10 % der gesamten Gewässerstrecken hinsichtlich einer Verbesserung des strukturellen Zustands berücksichtigt. Dabei räumt Hessen selbst ein, dass ein Anteil von 35% morphologisch guter Strukturen noch nicht zum guten Zustand aquatischer Lebensgemeinschaften führt.⁸³

Auf die Ausklammerung von Kleingewässern sind die Beschwerdeführer schon eingegangen (vgl.

80 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, abrufbar unter: [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsische Beitrage zu den Bewirtschaftungsplaenen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe Weser Ems und Rhein.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsische_Beitrage_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf)

81 Vortrag J.Wöhler, Niedersächsisches Umweltministerium: www.natur-netz-niedersachsen.de/umwelt/Module/Media/6_Woehler_176.pdf.

82 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 181 u. 301, abrufbar unter: [http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf](http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/BP_Hauptdokument_BP2015-2021.pdf)

83 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 50, abrufbar unter: [http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf](http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/BP_Hauptdokument_BP2015-2021.pdf)

Kap. II. 1.) Dies ist fachlich insofern problematisch für die Erreichung der Umweltziele der WRRL, da wesentliche Stressoren, z.B. Nährstoff- und Feinsedimenteinträge aus den kleinen Gräben und Bachläufen zugeführt werden. Mit der gängigen Praxis werden diese Quellen nicht zielführend adressiert. Maßnahmen zur Zustandsverbesserung müssten in den Einzugsgebieten dieser Kleingewässer umgesetzt werden.

c) Finanzierungsmöglichkeiten für ergänzenden Maßnahmen werden nicht genutzt oder sind zu gering

Die aktuelle Umsetzungspraxis zeigt, dass Finanzierungsmöglichkeiten für ergänzende Maßnahmen nicht oder nur in einem zu kleinem Umfang genutzt werden. Dies zeigen folgende Beispiele aus den Bundesländern:

- **Thüringen:** So vermerkt das Maßnahmenprogramm, dass es zwar ein Förderprogramm zur Reduzierung der landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge gibt, dieses jedoch im ersten BWZ „regional und typspezifisch sehr unterschiedlich“ angenommen wurde. „Die Förderung für die Anlage von Uferstreifen sowie für den Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten wurde beispielsweise nur auf sehr wenigen Flächen (jeweils ca. 1 %) in Anspruch genommen. Auf 20 % der Flächen wurde eine Förderung für die Anwendung der Mulch- oder Direktsaat oder von Mulchpflanzverfahren bezogen.“⁸⁴
- **Hessen:** Das aktuelle hessische Maßnahmenprogramm beziffert die Kosten zur Umsetzung der WRRL in Hessen mit rund 2 Milliarden Euro.⁸⁵ Allein für den Teilbereich der Verbesserung der Gewässerstruktur und der Durchgängigkeit sieht der neue BWP einen Bedarf von noch 545 Mio. Euro vor.⁸⁶ Zur Umsetzung müssten also bis 2027 im Mittel 49 Mio. € pro Jahr bereitgestellt werden. Tatsächlich standen in den letzten Jahren für diesen Teilbereich der WRRL jedoch nur 10-20 Mio. € zur Verfügung.⁸⁷ Statt einer Erhöhung der Mittel wird über Fristverlängerung die Zielerreichung zeitlich verschoben (s. Abbildung 1 „Einstufung der Fristverlängerung“). Bis 2015 wurde der gute ökologische Zustand nur für 28 Wasserkörper erreicht, bis 2021 sollen nur 55 folgen. 358 Wasserkörper (81 %) werden hingegen erst bis Ende 2027 bearbeitet.⁸⁸ Das bedeutet, dass dann in der letzten Umsetzungsperiode 358 Wasserkörper in den guten Zustand versetzt werden sollen und für die 21 Jahre (2000-2021)

84 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 95 f, abrufbar unter: http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_wbversion.pdf

85 „Danach ist für den Zeitraum von 2009 bis 2027 mit Gesamtkosten von ca. 2 Mrd. € zu rechnen, die durch die Umsetzung der WRRL verursacht werden.“ Maßnahmenprogramm Hessen 2015-2021 S. 128, abrufbar unter <http://flussgebiete.hessen.de/information/massnahmenprogramm-2015-2021.html>

86 Insgesamt sind für die Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur und der Durchgängigkeit noch ca. 545 Mio. € bereit zu stellen (exkl. der erforderlichen Maßnahmen an Bundeswasserstraßen).“ Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 246, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021 .pdf .

87 Pressemitteilung des Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 11.8.2016: „Allein in diesem Jahr werden für mehr als 100 Projekte insgesamt 17,7 Millionen Euro bereitgestellt“ <https://umwelt.hessen.de/presse/pressemitteilung/sommertour-2016-unterwegs-der-wetterau> .

88 Hessisches Maßnahmenprogramm, Anhang 3, Spalte 27:) http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/MP2015-2021/Anh3.xlsx

zuvor nur 83 Wasserkörper eingepplant sind. Dies führt jedoch mittelfristig dazu, dass eine unrealistisch hohe Anzahl an Maßnahmen im 3. Bewirtschaftungszyklus umgesetzt werden müsste. Dies gefährdet die Zielerreichung insgesamt.

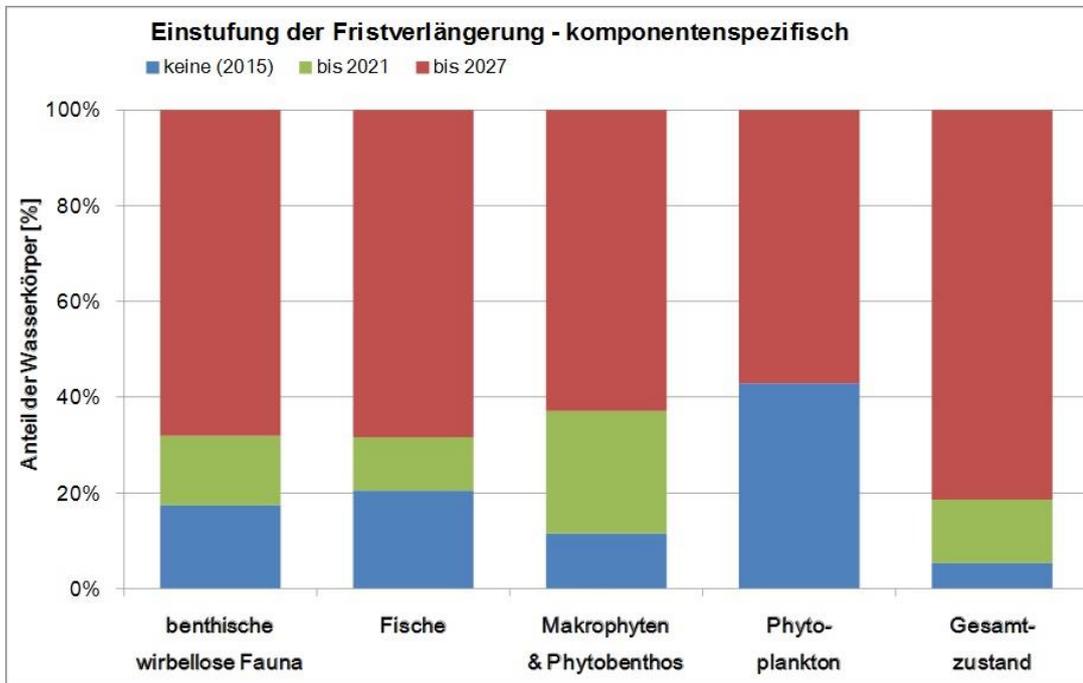


Abbildung 1 Großer Anteil an Fristverlängerungen bis 2027⁸⁹

- **Saarland:** Nicht mal die Hälfte der bereitgestellten Mittel (5,5 von 13 Millionen) ist bisher abgeflossen. Da es keine Kostenaufstellung bzgl. der einzelnen Maßnahmen gibt, kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob diese unverhältnismäßig teuer sind.⁹⁰
- **Nordrhein-Westfalen:** Zwar stehen etwa 80 Mio. Euro Fördermittel je Jahr bereit, doch reichen diese nicht aus, um alle erforderlichen Maßnahmen mit einer Förderquote von über 40% bis 2018 anzuschieben. Dafür wäre eine Summe von über 200 Mio. Euro notwendig. Gleichzeitig werden aber auch nicht alle Fördermittel des Landes abgerufen, da die Kommunen den Eigenanteil nicht aufbringen können bzw. wollen.⁹¹

89 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 171, abrufbar unter:
http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021 .pdf

90 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.107, abrufbar unter:
http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf

91 Finanzierungsanteil und Finanzmittel des Landes abgeleitet aus Aussagen auf Seiten 7-44 und 7-45 im Bewirtschaftungsplan NRW 2016-2021. Abrufbar unter:
http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf
 Über 200 Millionen jährliche Gesamtkosten für Hydromorphologie (für BWZ 2016-2021) hergeleitet aus Tabelle 9-16, die sich auf Seite 9-20 des Maßnahmenprogramms NRW 2016-2021 befindet. Abrufbar unter:
http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/5/56/BWP-NRW_2016-2021_Ma%C3%9Fnahmenprogramm_final.pdf

Probleme bei der Finanzierung von Maßnahmen haben Kommunalvertreter oft bei WRRL-Veranstaltungen geäußert. Diese Aussagen sind zumeist leider nicht dokumentiert. Allerdings

- **Hamburg:** Einleitungen insbesondere von Straßenabwasser schränken durch den damit verbundenen hydraulischen Stress, die stoffliche Belastung und den Sedimenteintrag das Entwicklungspotenzial der Gewässer besonders stark ein. Die Behebung der Belastungen durch die Einleitungen insbesondere aus dem Sietnetz haben ein separates Budget – dadurch kann aber nur eine Einleitstelle pro Jahr verbessert werden. An ca. 200 Einleitstellen liegt in Hamburg ein akuter Bedarf vor. Der Handlungsbedarf ist entsprechend hoch und Maßnahmen sind – je nach Standort in verschiedenem Umfang – möglich, aber eben finanziell nicht unterlegt.
- **Niedersachsen:** Es besteht kein Überblick über das Gesamtaufkommen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Da es sich in Niedersachsen um eine reine Angebotsplanung handelt, ist die Erreichung des guten Zustands davon abhängig, dass sich Maßnahmenträger finden, die die Mittel abrufen. Um die vorhandenen Mittel effektiv einsetzen zu können, wurden in Niedersachsen Vorranggewässer festgelegt, für die entsprechende Fördermittel gewährt werden.⁹²

Fazit:

Die in Deutschland aufgestellten und im Jahr 2015 aktualisierten Maßnahmenprogramme sind ganz überwiegend defizitär ausgestaltet. Zum einen werden nur unzureichende Maßnahmen vorgesehen, die die bestehenden Belastungen der Gewässer nicht substantiell verringern und die Wasserkörper nicht bis zum Jahr 2021 in einen guten Zustand überführen können. Zum anderen werden in den einzelnen Bundesländern vorwiegend Maßnahmen für einzelne Wasserkörper oder einzelne Abschnitte von Wasserkörpern vorgesehen, während für eine Vielzahl von Wasserkörpern, die den guten Zustand bisher nicht erreicht haben, keine ergänzende Maßnahmen vorgesehen sind. Damit wird das Ziel verfehlt, einen (flächendeckend) guten Zustand aller Gewässer zu erreichen. Außer Betracht bei der Maßnahmenplanung bleiben zudem Kleingewässer, für die keine Maßnahmen zur Verbesserung ihres Zustands in den Maßnahmenprogrammen vorgesehen werden. Soweit ergänzende Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen zur Erreichung des guten Zustands vorgesehen werden, beruhen diese weitestgehend auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, deren Erfolg sich schon im Rahmen des ersten Bewirtschaftungsplanungszyklus als gering erwiesen hat. Im Widerspruch zu den Vorgaben der WRRL steht weiterhin die zeitliche Umsetzung von ergänzenden Maßnahmen. Diese werden nur mit erheblichem Zeitverzug verwirklicht, wenn deren Realisierung überhaupt noch bis 2027 vorgesehen ist.

Die Bundesrepublik Deutschland verstößt hierdurch gegen ihre verbindlichen Verpflichtungen aus Art. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 11 WRRL, da sie nicht die erforderlichen und entsprechend ausgestalteten Maßnahmenprogramme aufgestellt hat, um die Umweltziele gem. Art. 4 WRRL zu verwirklichen. Zwar ist der Bundesrepublik Deutschland die Wahl der Form und der Mittel überlassen, wie sie die durch die WRRL verfolgten Ziele erreicht. Jedoch darf sie die praktische Wirksamkeit der Umweltziele der WRRL nicht durch das Unterlassen von ambitionierteren Maßnahmen verhindern oder übermäßig

gibt es Hinweise hierfür auf Seite 4-52 des BWP, wo das Land die Förderquote von 80 bzw. 90% begründet und einräumt, dass selbst unter diesen Rahmenbedingungen Kommunen (finanzielle) Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen haben könnten. Abrufbar unter: http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf

92 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, abrufbar unter: http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

erschweren.

5. Fristverlängerungen werden intensiv und unbegründet in Anspruch genommen

Problemlage: Aufgrund der übermäßigen Verfehlung des guten Zustands deutscher Gewässer zum 22.12.2015 hat die Bundesrepublik Deutschland für den Großteil der vorhandenen Wasserkörper die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung vorgesehen.

Für knapp 92 % aller Oberflächengewässer werden Fristverlängerungen (bis 2021 beziehungsweise 2027) **und Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen in Anspruch genommen.**⁹³

Bei der Überprüfung der im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus aktualisierten Bewirtschaftungspläne haben die Beschwerdeführer festgestellt, dass bei der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen oftmals nicht (wie nach Art. 4 Abs. 4 lit. b i. V. m. Anhang VII lit. A Nr. 5 WRRL gefordert) die Gründe für die Fristverlängerungen für die einzelnen Wasserkörper dargelegt werden und erläutert werden. Eine Nachvollziehbarkeit der Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme einer Fristverlängerung ist dadurch in der Vielzahl der Fälle nicht möglich.

Begründung: Zu den Bedingungen der Inanspruchnahme von Fristverlängerungen gehört es gem. Art. 4 Abs. 4 WRRL, dass die Fristen aus wenigsten einem Grund der in Art. 4 Abs. 4 lit. a Ziff. i - iii WRRL genannten Gründe nicht erreicht werden. Nimmt ein Mitgliedstaat Fristverlängerungen in Anspruch, so hat er die entsprechenden Gründe in dem nach Art. 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen darzulegen und zu erläutern (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. b WRRL). Gleichzeitig muss der Bewirtschaftungsplan nach Art. 4 Abs. 4 lit. d WRRL eine Zusammenfassung derjenigen Maßnahmen nach Art. 11 enthalten, die als erforderlich angesehen werden, um die Wasserkörper bis zum Ablauf der verlängerten Frist schrittweise in den guten Zustand zu überführen sowie die Gründe für jede signifikante Verzögerung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen und den voraussichtlichen Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen. Der Erwägungsgrund Nr. 30 der WRRL fordert in Hinblick auf eine vollständige und korrekte Umsetzung der WRRL, dass etwaige Verlängerungen der Fristen anhand geeigneter, eindeutiger und transparenter Kriterien erfolgen und von den Mitgliedstaaten in den Bewirtschaftungsplänen für das Einzugsgebiet begründet werden sollten.

Diese Bedingung erfüllen die von den Beschwerdeführern betrachteten Bewirtschaftungspläne fast nie. Eine Überprüfung der Gründe, ob im Einzelfall eine Verbesserung aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund von unverhältnismäßig hohen Kosten oder aufgrund von natürlichen Gegebenheiten nicht erreicht werden kann, ist dadurch ausgeschlossen.

a) Keine wasserkörpergenaue Nachvollziehbarkeit der Begründung

Die in den Bewirtschaftungsplänen vorgenommene Angabe der Gründe erfolgt in den meisten Fällen in Form einer Tabelle, die nicht als Erläuterung oder einzelne Darlegung der Gründe im Sinne des Art. 4 Abs. 4 lit. WRRL dienen kann. Die Darstellung in Form einer Tabelle gibt keinerlei Information oder Aufschluss darüber, ob eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Verstellung der unverhältnismäßig hohen

93 Umweltbundesamt (Hrsg.): Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015, 2016, S.20, abrufbar unter:
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_br_oscure_wasserrahm_enrichtlinie_bf_112116.pdf

Kosten vorgenommen wurde oder welche Hindernisse bezüglich der technischen Durchführbarkeit bestehen oder welche natürlichen Gegebenheiten eine Verbesserung ausschließen. Auf diese Weise erfolgt die Inanspruchnahme der Fristverlängerungen intransparent und nicht nachvollziehbar und somit auch unvereinbar mit dem Unionsrecht, da dieses eine Erläuterung und Darlegung der einzelnen Gründe im Bewirtschaftungsplan fordert. Hierbei ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 14 WRRL die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der WRRL zu fördern haben, insbesondere bei der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Dies ist durch die Darstellung in Tabellenform und das Ankreuzen des jeweiligen Fristverlängerungsgrundes, ist eine Überprüfung, ob die Gründe tatsächlich vorliegen bzw. die erforderlichen Untersuchungen (beispielsweise Kosten-Nutzen-Analyse) tatsächlich vorgenommen wurden, durch interessierte Stellen, wie den Beschwerdeführern, ausgeschlossen und beeinträchtigt daher die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne.

Folgende Bewirtschaftungspläne werden hierzu exemplarisch aufgeführt:

- **Saarland:** Der Bewirtschaftungsplan enthält lediglich eine Tabelle zum Ankreuzen in Begründungskategorie nach Art. 4 Abs. 4 WRRL⁹⁴, es findet nur eine exemplarische Zuordnung der OWK statt.⁹⁵
- **Schleswig-Holstein:** Der „unverhältnismäßig hohe Aufwand“, mit dem die Fristverlängerung begründet wird, wird nicht erläutert. So wird beispielsweise eine (vermehrte) Umstellung auf ökologischen Landbau (bisher nur auf ca. 5 % der Landesfläche von SH) zur Reduzierung der Nährstoffeinträge ins GW nicht diskutiert.⁹⁶
- **Niedersachsen:** In Niedersachsen erfolgt nur eine tabellarische Zuordnung zu den Begründungstatbeständen und teilweise nicht mal diese.⁹⁷

b) Keine Nachvollziehbarkeit der Gründe für die Unverhältnismäßigkeit der Kosten und der Kosten-Nutzen-Analyse

Das Problem der fehlenden oder eingeschränkten Nachvollziehbarkeit der angegebenen Gründe

- 94 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.69-90, abrufbar unter:
http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf
- 95 Siehe beispielsweise 2. Bewirtschaftungsplan Saarland, S.76, abrufbar unter:
http://www.saarland.de/dokumente/thema_wasser/MUV_BWP_Stand_Dezember_2015_FINAL_WEB.pdf
- 96 Siehe jeweils Kapitel 5.2.4 des Bewirtschaftungsplan FGE Schlei/Trave, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016-2021, abrufbar unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/14_BWP_Schlei_Trave/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanSchleiTrave122015.pdf?blob=publicationFile&v=3
Erläuterungen zum Bewirtschaftungsplan SH - Anteil der FGE Elbe 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016 2021, S. 141, abrufbar unter:
http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/15_BWP_Elbe/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanElbe2015.pdf?blob=publicationFile&v=2. Die zur Verfügung gestellten Hintergrunddokumente bleiben ebenfalls allgemein.
- 97 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 111-113
http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

betrifft insbesondere die Kosten-Nutzen-Analyse für die Inanspruchnahme des Fristverlängerungsgrundes der unverhältnismäßig hohen Kosten. Im Einzelnen kann durch die Beschwerdeführer nicht nachvollzogen werden, inwieweit die Nutzen der Erreichung der Umweltziele (vor allem für die Allgemeinheit) die Kosten hierfür überschreiten. Dazu sei auf die Ausführungen bezüglich der unzureichenden Maßnahmenplanung und -umsetzung unter 4.0 verwiesen – ohne Angabe der nötigen Maßnahmen, der Kosten dieser und ggf. ein Abgleich mit zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln lässt sich nicht beurteilen, ob die Kosten unverhältnismäßig sind. So wird in Nordrhein-Westfalen bei knapp 70% der OWK auf unverhältnismäßige Kosten aufgrund von Marktmechanismen verwiesen. Dahinter steht das Problem der fehlenden Flächenverfügbarkeit; die zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen Instrumente werden aber nicht angewandt.⁹⁸ In Hessen wird angeführt, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse für jede einzelne Maßnahme aufgrund „der hohen Anzahl an Einzelmaßnahmen und Maßnahmenbündel wegen des verfahrenstechnischen Aufwands unverhältnismäßig ist.“⁹⁹

Gemessen an den Landeshaushalten ist die Unverhältnismäßigkeit der Kosten für die Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar. In Hessen beträgt dieser z.B. für 2016 25,9 Milliarden €. Im Vergleich dazu erscheinen die geschätzten Gesamtkosten zur Umsetzung der WRRL von 2 Milliarden € für den gesamten Umsetzungszeitraum von 27 Jahren umsetzbar. Eine Unverhältnismäßigkeit wird möglicherweise erst dadurch erzeugt, dass durch die verzögerte Umsetzung in der zweiten Bewirtschaftungsperiode der Großteil der Maßnahmen in die dritte Bewirtschaftungsperiode verschoben wird.¹⁰⁰

c) Keine Nachvollziehbarkeit der Gründe für die technische Undurchführbarkeit

Daneben wird der Fristverlängerungsgrund „technische Undurchführbarkeit“ aus Sicht der Beschwerdeführer durch die einzelnen Bundesländer fehlerhaft in Anspruch genommen. Teilweise wird der Grund gar nicht näher ausgeführt¹⁰¹, oftmals werden andere Gründe angegeben. Das zeigen folgende Beispiele:

98 Bewirtschaftungsplan NRW 2016-2021, s. Seite 5-36, s. auch Tabelle 5-9. Abrufbar unter: http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/1/14/BWP-NRW_2016-2021_final.pdf, zur Problematik telefonische Auskunft des BUND NRW., das Problem besteht auch in Hessen, siehe Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 258. Abb. 7-2: Stand der Maßnahmenumsetzung nach Maßnahmengruppen abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021_.pdf,

99 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 303 abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021_.pdf

100 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 169-170, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021_.pdf

101 So sind bspw. für 21 % der Fließgewässer und für 18 % der stehenden Gewässer in Bezug auf den ökologischen Zustand/Potential die Ursachen für die Abweichungen unbekannt, siehe S. 156 – 157 FGG Weser, Bewirtschaftungsplan 2015-2021 für die Flussgebietseinheit Weser gem. § 83 WHG, 2016. So auch in Niedersachsen s. Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 36 FGG Weser (Hintergrundpapier Durchgängigkeit), abrufbar unter: http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

- **Fehlende Flächenverfügbarkeit:** Das Problem der fehlenden Flächenverfügbarkeit ist aus Sicht der Beschwerdeführer kein Grund der fehlenden „technischen Durchführbarkeit“, da diesem Problem durch ordnungsrechtlichen Instrumenten abgeholfen werden kann. Diese Instrumente werden jedoch nicht in ausreichendem Maße in Anspruch genommen oder in Betracht gezogen. Das Problem der fehlenden Flächenverfügbarkeit ist daher kein Problem von fehlenden technischen Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes, sondern ein Problem, das wenn überhaupt, innerhalb der Begründung von „unverhältnismäßig hohen Kosten“ berücksichtigt werden kann. Dementsprechend wird die fehlende Flächenverfügbarkeit fehlerhaft als Grund der fehlenden technischen Durchführbarkeit angenommen, was im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 4 lit. a Ziff. i WRRL steht.
- **Langwieriges Planungs- und Genehmigungsverfahren.** In Hessen werden langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren für Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit und des Fischschutzes als Grund für eine Fristverlängerung angegeben. Die Ursachen dafür liegen in dem noch bestehenden Forschungsbedarf zur Optimierung der Abwärtsdurchgängigkeit bei Wasserkraftanlagen, Fragen zur Sedimentdurchgängigkeit und Widerständen bei der Bereitstellung von Flächen für die eigendynamische Gewässerentwicklung. „Langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren“ sind aber kein Problem der „technischen Durchführbarkeit“, da für die überwiegende Zahl der Maßnahmen das Planungs- und Genehmigungsverfahren gar nicht erst begonnen wurde.¹⁰² Hier gibt es also keine Verfahrensproblem, sondern mangelnden politischen Umsetzungswillen bzw. Mangel an personellen Ressourcen.
- **Fehlende fachliche Kapazitäten:** In Hessen wird als Begründung zusätzlich angegeben: „Den Kommunen fehlen häufig die fachlichen Kapazitäten, die Anforderungen der WRRL selbständig zu erfüllen oder es werden andere Prioritäten gesetzt. Die derzeitigen personellen Kapazitäten der Wasserbehörden lassen keine intensivere Begleitung bei den umsetzungspflichtigen Kommunen zu. Auch die Beratung durch Dritte hat bislang noch keine ausreichende Wirkung entfalten können.“¹⁰³ Es wird aber nicht dokumentiert, ob eine Abstimmung zwischen konkurrierenden Interessen überhaupt begonnen wurde, welches Projekt tatsächlich an „mangelnder Akzeptanz“ gescheitert ist, ob tatsächlich versucht wurde, nötige Flächen zu erwerben und warum nicht fachliche Kapazitäten zur Projektumsetzung vom Land bereitgestellt wurden.
- **Fehlende Durchgängigkeit/Morphologie:** In Hessen wird auch angegeben, dass Maßnahmen technisch nicht möglich seien, da zunächst gute Gewässerstrukturen vorhanden und die Durchgängigkeit hergestellt sein müsse.¹⁰⁴ Fehlende „gute Gewässerstrukturen“ und „Durchgängigkeit“ als Voraussetzung für Fische und benthische wirbellose Fauna sind allerdings nur dann eine Rechtfertigung für das Nicht-Erreichen der Ziele für biologische Qualitätskomponenten, wenn die Verbesserung der Gewässermorphologie bereits umgesetzt wurde. Sie kann nicht als Rechtfertigung dienen, mit

102 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 247 Abb. 7-1, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

103 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, 335, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

104 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 171 Tabelle 5-1, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

Strukturverbesserungen gar nicht erst zu beginnen, weil dann die Voraussetzung für eine Wiederbesiedlung fehlt.

Die Beispiele zeigen, dass der Fristverlängerungsgrund „Technische Undurchführbarkeit“ missbräuchlich verwendet wird und dahinter andere Gründe subsummiert werden, die behebbbar sind oder einer detaillierteren Rechtfertigung bedürfen.

d) Keine Nachvollziehbarkeit in Bezug auf entgegenstehende natürliche Gegebenheiten

Auch der Fristverlängerungsgrund der „natürlichen Gegebenheiten“ nach Art. 4 Abs. 4 lit. a Ziff. iii WRRL wird aus Sicht der Beschwerdeführer unverhältnismäßig oft und missbräuchlich in Anspruch genommen. Oftmals werden Gegebenheiten als Grund genannt werden, die anthropogen bedingt sind. Dies betrifft insbesondere die verfehlt Zielreichung und dadurch notwendige Fristverlängerung aufgrund der Nitratbelastung. Klar ist, dass die Wirkung der Maßnahmen in Bezug auf das Grundwasser aufgrund seiner langen Fließzeiten erst zeitlich verzögert eintritt, allerdings gerät das originäre Problem der Verunreinigung vor allem durch die Einträge der Landwirtschaft hierdurch in den Hintergrund und es wird nicht genau dargestellt, welcher Anteil der Verzögerung natürlich und welcher durch unzureichende oder fehlende Maßnahmen bedingt ist.

- **Nordrhein-Westfalen:** In Nordrhein-Westfalen wird etwa bei 45% der GWK angegeben, dass aufgrund „natürlicher Gegebenheiten“ mehr Zeit für die Zielerreichung benötigt wird. Es wird nicht genau dargestellt, welcher Anteil der Verzögerungen „natürlich“ und welcher durch unzureichende oder fehlende Maßnahmen bedingt ist.¹⁰⁵
- **Hessen:** In Hessen werden zur Begründung von Fristverlängerung wegen „natürlichen Gegebenheiten“ folgende Ursachen angegeben.¹⁰⁶
 - Lange Verweilzeiten (Grundwasser),
 - Zeitbedarfs für eine eigendynamische Gewässerentwicklung einschließlich der Schaffung eines standortgerechten Gehölzsaums (Morphologie),
 - Zeitbedarf wegen fehlendem Wiederbesiedlungspotenzial und/oder infolge von invasiven Neozoen (Fische, benthische wirbellose Fauna),
 - Lange Verweilzeiten, da Remobilisierung aus den Sedimenten möglich (Makrophyten, Phytobenthos, Phytoplankton),
 - Schaffung eines standortgerechten Gehölzsaums zur Beschattung (Makrophyten, Phytobenthos)

Eine Fristverlängerung aus einigen dieser Gründe ist jedoch nicht nachvollziehbar, weil zu wenig Maßnahmen zu ihrer Lösung ergriffen wurden: Die Konsequenz aus einem hohen Zeitbedarf für eine eigendynamische Gewässerentwicklung sollte eine sehr rasche Bereitstellung von Uferflächen sein. Tatsächlich hat das Land in der ersten Umsetzungsperiode aber statt 4460 ha nur 846 ha Flächen für die eigendynamische Gewässerentwicklung erworben.¹⁰⁷ Wenn die Voraussetzung für eigendynamische

105 Telefonische Auskunft BUND NRW.

106 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 171, 179, abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP_Hauptdokument_BP2015-2021_.pdf

107 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 253, Abb. 7-7 abrufbar unter: http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-

Gewässerentwicklung aber nicht geschaffen wird, kann diese auch nicht einsetzen. Hessen erkennt selbst an, „dass mit ca. 2/3 des erforderlichen Maßnahmenumfangs noch nicht begonnen wurde und bisher lediglich ca. 1/6 des erforderlichen Maßnahmenumfangs bereits umgesetzt ist.“¹⁰⁸ Ein hoher Zeitbedarf wegen fehlendem Wiederbesiedlungspotenzial entsteht allein schon durch die Umsetzungsstrategie des Landes, nur 35% der Fließgewässer zu renaturieren, und 65% im schlechten Strukturzustand zu belassen („Strahlwirkungskonzept“). Wenn das Land Fristverlängerungen wegen der langsamen Reaktionszeit der Natur in Anspruch nimmt, so hätte es zumindest in der Konsequenz alle Maßnahmen, für die diese Fristverlängerung beantragt wird, im aktuellen Umsetzungszeitraum 2015-2021 einplanen müssen. Nur dann stünde noch der dritte Umsetzungszeitraum für eine eigendynamische Gewässerentwicklung und Wiederbesiedlung zur Verfügung. Nur so hätten die Ziele der WRRL fristgerecht erreicht werden können. Ein Scheitern der Zielerreichung wird daher mit dem vorgelegten Bewirtschaftungsplan eingeplant.

e) Verlängerung bis 2027 statt bis 2021

Zudem ist es festzustellen, dass die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen nicht ausschließlich bis zum Zeitpunkt des nächsten Bewirtschaftungsplanungszyklus, d.h. bis zum Jahre 2021 erfolgt, sondern auch bis zum Jahre 2027. Diese Handhabung ist nach Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL nicht zu beanstanden, da Fristverlängerungen über den Zeitraum von zwei Aktualisierungen des Bewirtschaftungsplans, d.h. bis zum Jahr 2027, zulässig sind. Allerdings führen die Fristverlängerungen im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus bis zum Jahre 2027 dazu, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes bzw. zur Zielerreichung nicht prioritär für diese Wasserkörper vorgenommen werden, sondern Maßnahmen erst im Rahmen des dritten Bewirtschaftungsplanungszyklus vorgesehen werden. Dies ist mit dem Sinn und Zweck des Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL nicht vereinbar. Zwar erlaubt dieser den Mitgliedstaaten die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen bis zum Ende des dritten Bewirtschaftungsplanungszyklus, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass auch die erforderlichen Maßnahmen nach Art. 11 WRRL durchgeführt werden, um sie bis zum Ablauf der verlängerten Frist in den geforderten guten Zustand zu überführen. Es kann nicht einfach pauschal die Frist verlängert werden, ohne dass adäquate Maßnahmen ergriffen werden. Dies ist aber oftmals in den Bundesländern der Fall ist, siehe beispielsweise dazu:

- **Schleswig-Holstein:** Hier wird für alle mit schlecht bewerteten GWK (aufgrund einer diffusen Nitrat-Belastung) die Frist bis 2027 verlängert und davon ausgegangen, dass auch dies nicht ausreicht. Gleichzeitig werden kaum Maßnahmen getroffen.¹⁰⁹ Schleswig-Holstein ist insofern

108 [2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf](#)
Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 252 abrufbar unter:
http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

109 Jeweils im Kapitel 5.2.4 „Ausnahmen für Grundwasserkörper im Bewirtschaftungsplan FGE Schlei/Trave, 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016-2021, abrufbar unter:
http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/14_BWP_Schlei_Trave/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanSchleiTrave122015.pdf?__blob=publicationFile&v=3
Erläuterungen zum Bewirtschaftungsplan SH - Anteil der FGE Elbe 2. Bewirtschaftungszeitraum 2016-2021, S. 160, abrufbar unter:
http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wasserrahmenrichtlinie/Downloads/Bewirtschaftungszeitraum2/15_BWP_Elbe/PDF/Bewirtschaftungsplan/BewirtschaftungsplanElbe

kein Einzelfall, dass in den in Deutschland aufgestellten Bewirtschaftungsplänen Fristverlängerungen über den Zeitraum des Jahres 2027 hinaus gewährt werden bzw. in Betracht gezogen werden.

- **Hessen:** Im Bewirtschaftungsplan Hessen wird explizit festgehalten, dass nur eine „überwiegende Anzahl der Wasserkörper in einen guten Zustand bzw. in das gute ökologische Potenzial zu bringen“ ist.¹¹⁰ Überwiegend bedeutet nicht mehr als 50%. Insofern führt der Bewirtschaftungsplan bezüglich des Zeitrahmens auch aus, dass „der Zeitraum dieser weiteren Verlängerungen derzeit nicht angegeben werden [kann], da die Abschätzung, wann die Ziele nach 2027 erreicht werden können, noch mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Die Angabe soll daher im BP 2021-2027/MP 2021-2027 erfolgen.“¹¹¹
- **Niedersachsen:** Für 4 Wasserkörper wurde aufgrund der Salzbelastung eine Fristverlängerung bis 2027 eingetragen. Gleichzeitig wurde aber die Einleitungserlaubnis verlängert, so dass nicht zu erwarten ist, so dass eine Zielverfehlung 2027 wahrscheinlich ist.¹¹²

Gemäß Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL ist eine Verlängerung der Frist zur Erreichung der Umweltziele über den Zeitraum des Jahres 2027 nur aus dem Grund zulässig, dass sich die Ziele aufgrund der natürlichen Gegebenheiten nicht innerhalb dieses Zeitraums bis 2027 erreichen lassen. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Inanspruchnahme dieses Tatbestands in Deutschland vorgesehen, wobei die Beschwerdeführer insbesondere Zweifel daran haben, dass die unzureichende Zielerreichung bis zum Jahr 2027 ausschließlich auf die natürlichen Gegebenheiten zurückzuführen ist. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Verfehlung der Umweltziele durch die Nitrat- und Quecksilberbelastung. Hierbei handelt es sich um anthropogen bedingte Beeinträchtigungen des chemischen Zustands, die aufgrund natürlicher Gegebenheiten (bspw. Akkumulation von Quecksilber) nur über einen langen Zeitraum abbaubar sind bzw. die entsprechenden Umweltqualitätsnormen einhalten. Allerdings ist hier die Bedingung der Inanspruchnahme einer Fristverlängerung zu berücksichtigen, die darin besteht, alle erforderlichen Maßnahmen umzusetzen, um die betreffenden Wasserkörper in den geforderten guten Zustand zu überführen (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. d WRRL). So ist beispielsweise bei der Belastung der Oberflächengewässer durch Quecksilber und Quecksilberverbindungen in Bayern flächendeckend zu befürchten, dass die Zielerreichung nicht bis 2027 erfolgt.¹¹³ Die LAWA (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser) hat mit Stand 20.05.2015 schon einen Textbaustein zur Überschreitung der UQN für Quecksilber vorbereitet. Diese Bedingungen ist aus Sicht der Beschwerdeführer nicht ausreichend erfüllt, da keine Maßnahmen vorgesehen werden, die neue Einträge von Quecksilberverbindungen oder Nitrat wirksam reduzieren

[e2015.pdf? blob=publicationFile&v=2](#)

110 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 335, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

111 Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 - 2021, S. 196, 320, abrufbar unter:

http://flussgebiete.hessen.de/fileadmin/dokumente/5_service/BP2015-2021/ BP Hauptdokument BP2015-2021 .pdf

112 Detaillierter Bewirtschaftungsplan 2015 bis 2021 für die FGG Weser – Salz, S. 56, abrufbar unter:

<http://www.fgg-weser.de/component/jdownloads/send/8-eg-wrrl/337-bwpsalz2015-weser-final-anhaenge-160318>

113 Bewirtschaftungspläne 2016-2021 für das bayerische Donau-, Rhein- und Wesergebiet sowie für das deutsche Elbegebiet, abrufbar unter:

https://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/bewirtschaftungsplaene_1621/index.htm

oder begrenzen. Zugleich fehlt es an wirksamen und auf die Belastung zugeschnittenen Maßnahmen im Sinne des Art. 4 Abs. 4 lit. d WRRL, die erforderlich sind um die betreffenden Wasserkörper in den guten Zustand zu überführen.

Fazit zu 5.:

Die aufgestellten aktualisierten Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten stehen in Widersprüchen zum Gemeinschaftsrecht in Form von Art. 4 Abs. 4 i. V. m. Art. 13 Abs. 4 und Anhang VII WRRL. Für die überwiegende Zahl der in Deutschland ausgewiesenen Wasserkörper werden Fristverlängerungen in Anspruch genommen, ohne dass die Gründe hierfür für jeden betreffenden Wasserkörper im Einzelnen dargelegt und erläutert werden. Eine Überprüfung durch die Öffentlichkeit, ob Fristverlängerungen rechtmäßig für einzelne Wasserkörper in Anspruch genommen werden, ist hierdurch nicht möglich, so dass dadurch auch das Recht der Beschwerdeführer auf aktive Beteiligung bei der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne gem. Art. 14 WRRL verletzt ist. Teilweise werden Gründe angegeben, die nicht mit den nach der WRRL vorgesehenen Gründen im Einklang stehen.

6. Fehlende oder nicht nachvollziehbare Überprüfung der Einstufung als künstlich oder erheblich veränderter Oberflächenwasserkörper

Neben der übermäßigen und teilweise unbegründeten Inanspruchnahme von Fristverlängerung, ist aus Sicht der Beschwerdeführer weiterhin die Einstufung und deren Überprüfung von erheblich veränderten oder künstlichen Oberflächenwasserkörper durch die Bewirtschaftungsplanung zu beanstanden. Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 4 Abs. 3 WRRL die Möglichkeit, bestimmte Oberflächenwasserkörper als künstlich oder erheblich verändert einzustufen, wenn die in Art. 4 Abs. 3 lit. a WRRL genannten Voraussetzungen vorliegen. Die Ausweisung als künstlicher oder erheblich veränderter Oberflächenwasserkörper ist jedoch nur zulässig, wenn die nutzbringenden Ziele, denen die künstlichen oder erheblich veränderten Merkmale des Wasserkörpers dienen, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht in sinnvoller Weise durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. b WRRL). Die Einstufung und deren Gründe sind in dem Bewirtschaftungsplan im Einzelnen darzulegen und im Rahmen der Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans alle sechs Jahre zu überprüfen. Die Beschwerdeführer haben erhebliche Zweifel daran, dass die Überprüfung der Einstufung der erheblich veränderten oder künstlichen Oberflächenwasserkörper bei der Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne tatsächlich im erforderlichen Maße vorgenommen wurde. Zweifel bestehen vor allem deshalb, weil bereits bei der erstmaligen Einstufung nach Art. 4 Abs. 3 WRRL im Rahmen des ersten Bewirtschaftungsplanungszyklus den Bewirtschaftungsplänen keine detaillierte und nachvollziehbare Alternativenprüfung i. S. d. Art. 4 Abs. 3 lit. b WRRL für jeden betreffenden Wasserkörper zu entnehmen war. Dementsprechend war das Ergebnis der Einstufung als erheblich veränderter oder künstlicher Wasserkörper aufgrund von fehlenden oder speziell auf den einzelnen Wasserkörper zugeschnittenen Begründungen nicht nachvollziehbar. Die im zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus aktualisierten Bewirtschaftungspläne enthalten teilweise Aussagen dazu, dass zwar eine Überprüfung stattgefunden hat. Allerdings sind die Ergebnisse der Überprüfung aufgrund fehlender Angaben zu dem Vorliegen der Gründe der Einstufung auch weiterhin nicht nachvollziehbar. Dies betrifft vor allen Dingen fehlende Angaben zur Alternativenprüfung für einzelne Wasserkörper, die weiterhin in den aktualisierten Bewirtschaftungsplänen fehlen. Dies hat 2012 bereits eine ausführliche wissenschaftliche Analyse bewiesen.¹¹⁴ Und wird durch folgende Beispiele

114 Möckel/Bathe, ZUR 2012, 651-657.

verdeutlicht:

- **Nordrhein-Westfalen:** Zu Verfahren und Ergebnissen der Alternativenprüfung (Prüfschritt 8) fehlen für einzelne WK nachprüfbar Informationen; Fallbeispiel: Agger.¹¹⁵
- **Thüringen:** Die Einstufung als HMWB erfolgt vielfach formal unter der Bezugnahme auf die „Landentwässerung“ in Wirklichkeit jedoch mit Rücksicht auf eine intensive und nicht standortangepasste Form der Landwirtschaft. In der Begründung heißt es, eine Anpassung der Landwirtschaft sei aufgrund der befürchteten Erwerbseinbußen nicht zumutbar. Die Flächen sind oftmals als Vorranggebiet oder Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz ausgewiesen. Diese sollen nach der Hochwasserschutzplanung nur noch standortangepasst genutzt werden. Darüber hinaus ist für mehrere OWK als Begründung für die Einstufung als HMWB der „Hochwasserschutz“ (bebauter Bereiche) oder „Besiedlung“ angegeben. Die Existenz bebauungsfreier Bereiche mit Potential für ökologische Verbesserungsmaßnahmen in Kombination mit kleinräumigen Schutzmaßnahmen (siedlungsnah Ringdeiche) wurde häufig nicht ausreichend gewürdigt.¹¹⁶
- **Niedersachsen:** Die Bewertung erfolgt überwiegend pauschal ohne potentielle Maßnahmen zu berücksichtigen. So wurde beispielsweise am Gohbach (der als HMWB eingestuft wurde), durch ein Förderprojekt damit angefangen, alle Querbauwerke zu beseitigen. Diese Möglichkeit wurde im Bewirtschaftungsplan jedoch überhaupt nicht in Betracht gezogen.¹¹⁷ Generell erfolgt die Überprüfung der Einstufung HMWB/AWB nur pauschal und nicht wasserkörperbezogen. Änderungen hinsichtlich der Einstufungen als HMWB wurden aufsummiert auf Ebene der Einzugsgebiete der größeren Flüsse angegeben, nicht aber für die einzelnen WK.¹¹⁸
- **Hamburg:** In Hamburg wurden Diskussionen zu HMWB-Einstufungen mit den Umweltverbänden abgebrochen, dabei wäre bei folgenden Wasserkörpern eine andere Ausweisung möglich gewesen:
 - OWK al_05: Ein anderer OWK-Zuschnitt wäre möglich gewesen,
 - OWK al_12: Flächenverfügbarkeit und -nutzung werden als Grund angegeben, dass

115 Vgl. Planungseinheitensteckbrief Sieg, Seite 78 – hier: Informationen zum Wasserkörper Agger zwischen Loope und Gummersbach (= HMWB, Fallgruppe Wasserkraft), konkreter wird es nicht. Abrufbar unter:

http://www.flussgebiete.nrw.de/img_auth.php/d/dc/PE-Stb_2016-2021_SiegNRW_final.pdf

116 Thüringer Landesprogramm Gewässerschutz 2016-2021, S. 27f sowie Anlage 9 (Arbeitspapier zur Einstufung der erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörper in Thüringen), abrufbar unter:

http://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/wasser/aktion_fluss/lp_gws/tlp_gws_wbversion.pdf

117 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 53ff Weser, abrufbar unter:

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

118 Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015-2021, S. 318f Weser, abrufbar unter:

http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf

- Maßnahmen nicht möglich sind ohne es ernsthaft zu probieren,
- OWK al_15: Maßnahmen sind möglich, es wird aber technische Unmöglichkeit angegeben.
- Auch erfolgte die Überprüfung nur pauschal.

Fazit zu 6.:

Die Überprüfung der Einstufung als erheblich veränderten oder als künstlicher Oberflächenwasserkörper im Rahmen der Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne ist intransparent oder fehlte in einigen Fällen sogar, so dass sich hieraus ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 WRRL ergibt.

Aus den dargelegten Sachverhalten aus II. Punkt 1.-6. schließen die Beschwerdeführer, dass die in Deutschland im Rahmen des zweiten Bewirtschaftungsplanungszyklus vorgenommene Bewirtschaftungsplanung in Form der einzelnen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme ist im Lichte der Vorgaben der WRRL defizitär ausgestaltet und mit Mängeln behaftet ist und somit als europarechtswidrig erachtet werden muss.

2.4 Hat oder könnte das betreffende EU-Land im Zusammenhang mit dem Beschwerdegegenstand eine finanzielle Unterstützung der EU erhalten?

- Ja, bitte nachstehend erläutern Nein Weiß nicht

Es ist zu vermuten, dass die Bundesrepublik Deutschland für den Ausbau der Wasserverkehrswege eine Förderung durch EU-Mittel für die Transeuropäischen Netze (TEN) erhält. Des Weiteren werden Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL teilweise durch Förderungen aus dem EFRE-Strukturfonds umgesetzt.

2.5 Bezieht sich Ihre Beschwerde auf einen Verstoß gegen die EU-Charta der Grundrechte?

Die Kommission kann solche Fälle nur dann untersuchen, wenn der Verstoß auf die Umsetzung des Unionsrechts auf nationaler Ebene zurückzuführen ist.

- Ja, bitte nachstehend erläutern Nein Weiß nicht

Art. 37 der EU-Grundrechte-Charta widmet sich dem Umweltschutz. Er lautet:

Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.

Durch die systematische Verfehlung der Umweltziele der WRRL und durch die unzureichende Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele der WRRL, ist in der Bundesrepublik Deutschland ein hohes Umweltschutzniveau sowie die Verbesserung der aquatischen Umweltqualität nicht gewährleistet. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist dadurch in der Bundesrepublik Deutschland nicht sichergestellt, da die Ziele der WRRL in Form einer nachhaltigen Wassernutzung auf Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen sowie des Anstrebens eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt nur unzureichend auf mitgliedstaatlicher Ebene erfüllt werden. Weiterhin wird aufgrund der Europarechtswidrigkeit des Bundeswasserstraßengesetzes ein hohes Umweltschutzniveau für die Bundeswasserstraßen nicht erreicht, da die WRRL als Ordnungsrahmen zur Sicherstellung des hohen Umweltschutzniveaus fehlerhaft in das nationale Recht implementiert wurde.

3. Frühere Schritte zur Lösung des Problems*

Haben Sie in dem betreffenden EU-Land bereits Schritte zur Lösung dieses Problems unternommen?*

FALLS JA, welcher Art? administrativ rechtlich?

3.1 Bitte erläutern: a) Beteiligte Stelle/Behörde und Art der getroffenen Entscheidung; b) Andere, Ihnen bekannte Maßnahme(n)

3.2 Wurde Ihre Beschwerde durch die Stelle/Behörde/das Gericht geregelt oder ist sie noch anhängig? Wann kann im letzteren Fall mit einer Entscheidung gerechnet werden?*

FALLS NEIN Bitte unten näher ausführen

- Ein weiterer Fall zu derselben Vertragsverletzung ist bei einem nationalen oder EU-Gericht anhängig.
- Kein Rechtsbehelf verfügbar
- Rechtsbehelf verfügbar, aber zu kostspielig
- Frist abgelaufen
- Keine Befugnis (keine rechtliche Befugnis für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens), bitte begründen:

Die Beschwerdeführer haben sich intensiv durch ihre einzelnen regionalen Untergliederungen bei der Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme im Jahr 2015 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Einreichung von einer Vielzahl an Stellungnahmen beteiligt. Weitere rechtliche Schritte haben die Beschwerdeführer in der Bundesrepublik Deutschland nicht unternommen, da gegen die Bewirtschaftungspläne in Deutschland nach derzeit geltendem Recht kein Rechtsbehelf vorgesehen ist. Gem. dem novellierten Umweltrechtsbehelfsgesetz (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) geändert worden ist) sind Rechtsbehelfe von anerkannten Vereinigungen wie den Beschwerdeführern nur gegen Entscheidungen i. S. v. § 1 UmwRG möglich. Da Bewirtschaftungspläne nicht der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterliegen (vgl. Anlage 3 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG)), ist es den Beschwerdeführern nicht möglich, Rechtsbehelfe gegen die Bewirtschaftungspläne einzulegen. Zwar gibt es theoretisch die Möglichkeit, gegen einen einzelnen Bewirtschaftungsplan im Wege einer Verfassungsbeschwerde gerichtlich vorzugehen, allerdings nur, soweit Grundrechte verletzt werden. Die hier verletzten Rechte sind aber nur durch das EU-Recht bzw. durch das einfache nationale Umsetzungsrecht (§§ 84 ff. WHG) verbürgt, die nicht mit einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können.

Im Gegensatz zu Bewirtschaftungsplänen unterliegen Maßnahmenprogramme der Pflicht zur Durchführung einer SUP (vgl. Anlage 3 Nr. 1.9 UVPG), demnach sind Rechtsbehelfe gegen Maßnahmenprogramme möglich. Allerdings ist es den Beschwerdeführern nicht zuzumuten, gegen die Vielzahl der in Deutschland ergangenen Maßnahmenprogramme durch einzelne Rechtsbehelfe vorzugehen, da die Beschwerdeführer auf diesem Wege gegen mindestens zehn Maßnahmenprogramme auf gerichtlichem Wege vorgehen müssten und dies somit die finanziellen Kapazitäten der Beschwerdeführer bei Weitem übersteigen würde. Daneben ist zu festzustellen, dass für jedes einzelne Maßnahmenprogramm eine Klage vor dem jeweils zuständigen Verwaltungsgericht eines Bundeslandes zu erheben wäre. Auf diesem Wege ist eine grundlegende Klärung der Rechtmäßigkeit der Bewirtschaftungsplanung nicht zu erreichen. Vielmehr ist eine solch grundlegende Klärung der Rechtmäßigkeit nur durch den EuGH zu erwarten, weswegen die Einreichung einer EU-Beschwerde für die Beschwerdeführer den effektivsten Weg darstellt.

- Keine Rechtshilfe / kein Rechtsberater
- Weiß nicht, welche Rechtsmittel verfügbar sind.
- Sonstige – bitte angeben

4. Wenn Sie bereits EU-Institutionen oder andere Dienststellen kontaktiert und mit derartigen Problemen befasst haben, geben Sie bitte das Aktenzeichen Ihres Dossiers/Ihres Schriftverkehrs an:

- Petition an das Europäische Parlament – AZ:.....
- Europäische Kommission – AZ:.....
- Europäische(r) Bürgerbeauftragte(r) – AZ:.....
- Andere – Name der Institution oder Einrichtung, die Sie kontaktiert haben und Aktenzeichen Ihrer Beschwerde (z. B.. SOLVIT, FIN-Net, Europäische Verbraucherzentren)

5. Bitte führen Sie die Belege oder Nachweise an, die Sie der Kommission auf Anfrage übermitteln könnten.

 Bitte übermitteln Sie vorerst noch keine Dokumente.

Die angegebenen Belege oder Nachweise finden sich in den Fußnoten und können auf Nachfrage der Kommission übermittelt werden.

6. Angaben zu Ihrer Person*

Ermächtigen Sie die Kommission, bei ihren Kontakten mit den Behörden des Mitgliedstaates, gegen die Sie eine Beschwerde einlegen, Ihre Identität zu offenbaren?

X Ja Nein

 Mitunter ist es für die Kommission leichter, Ihre Beschwerde zu bearbeiten, wenn Sie Ihre Identität offenlegen.



RAin Franziska Heß
 Fachanwältin für Verwaltungsrecht