

derartige Abgrenzungen von besonderer Bedeutung für die Praxis. Dass Künstler in Schulen und Hochschulen auch als Beamte und in »öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen eigener Art« in einer nicht unerheblichen Zahl beschäftigt werden und dann das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Zuge kommen, hätte zusätzlich verdeutlicht werden können. Verlässt man das Arbeitsrecht, kommt man aber vor allem zu den zivilrechtlichen Vertragsgestaltungen, denen sich *Reeb* ausführlich widmet. Zu Recht wird hier zunächst auf Fragen des Allgemeinen Teils des BGB eingegangen, bevor die schuldrechtlichen Abgrenzungen und Vertragsstörungen behandelt werden. Besonders zu erwähnen ist, dass *Reich* und *Nix* zudem den Fokus auf eine Anzahl wichtiger besonderer Vertragstypen und deren Gestaltungen richten. Etwas kurz geraten dabei die Rechtsverhältnisse zwischen bildenden Künstlern, Galeristen und Käufern und die Unterscheidung zwischen dem primären (Kunsthändler, Galeristen) und sekundären (Auktionen, Messen) Kunstmarkt, was aber für die Berufsgruppe der bildenden Künstler und

den Kunsthandel insgesamt einschließlich des Sachverständigenwesens mit dessen Problemen von besonderer Wichtigkeit ist. Das Werk wird abgerundet durch wichtige Erörterungen des Steuerrechts von *Reich* und des Rechts der Künstlersozialversicherung durch *Nordhausen*. Ausführungen zum Strafrecht und dem Internationalen Privatrecht sowie dem Kulturgüterschutzrecht und dem Recht der Künstler in kulturellen Institutionen (Selbstverwaltung) enthält das Buch nicht als gesonderte Kapitel, wobei sich einzelne Aspekte finden lassen.

Das Werk ist insgesamt nach wie vor für alle, die sich mit kunstrechtlichen Fragen auseinandersetzen, sehr wichtig und nützlich. Auch die dritte Auflage gehört in den Bücherschrank des kunstrechtlich Interessierten. Weite Teile des Kunstrechts werden intensiv und höchst informativ behandelt. Seine frühere Monopolstellung hat es allerdings verloren.

Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Dr. phil. h.c.
Peter M. Lynen, Meerbusch

Europäischer Gerichtshof

Weservertiefung muss bindende Vorgaben der WRRL einhalten

Art. 267 AEUV; Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii WRRL; § 31 Abs. 2 WHG

1. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik [Wasserrahmenrichtlinie – WRRL] ist dahin auszulegen, 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 ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der RL maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

2. Der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL ist dahin auszulegen, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der RL um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Ober-

flächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.

EuGH (Gr. Kammer), Urteil vom 01.07.2015 – C-461/13 – (BVerwG, Vorabentscheidungsersuchen vom 11.07.2013)

[1] Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii WRRL.

[2] Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. und der Bundesrepublik Deutschland wegen eines in der Vertiefung verschiedener Teile des Flusses Weser im Norden Deutschlands bestehenden Vorhabens, das die Durchfahrt größerer Containerschiffe zu den deutschen Häfen Bremerhaven, Brake und Bremen ermöglichen soll.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

[16] Mit Planfeststellungsbeschluss vom 15.07.2011 (im Folgenden: Planfeststellungsbeschluss) genehmigte die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, eine Bundesverwaltungsbehörde, drei Vorhaben für den Ausbau des Flusses Weser, einer Bundeswasserstraße. Der Träger aller drei Vorhaben, die unabhängig voneinander verwirklicht werden können, ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

[17] Das erste Vorhaben hat den Ausbau der Außenweser vom offenen Meer bis Bremerhaven zum Gegenstand. Dafür

soll die Fahrrinne der Außenweser um bis zu 1,16 m vertieft werden, damit Großcontainerschiffe mit einem Abladetiefgang von bis zu 13,5 m den Hafen Bremerhaven tideunabhängig erreichen können. Das Vorhaben ist mit einer Vertiefung der Wendestelle des Hafens Bremerhaven verbunden, für die die Beigel. des Ausgangsverfahrens Trägerin des Vorhabens ist.

[18] Das zweite Vorhaben betrifft den Ausbau der Unterweser von Bremerhaven flussaufwärts bis Brake, wobei die Fahrrinne um bis zu 1 m vertieft werden soll, damit Schiffe mit einem Abladetiefgang von maximal 12,8 m den dortigen Hafen tideabhängig anfahren können.

[19] Mit dem dritten Vorhaben soll der Ausbau der Unterweser von Brake flussaufwärts bis Bremen erfolgen. Die Fahrrinne in diesem Flussabschnitt soll vertieft werden, damit der Hafen in Bremen tideabhängig von Schiffen mit einem Abladetiefgang von bis zu 11,1 m erreicht werden kann. Gegenwärtig kann der Hafen Bremen tideabhängig von Schiffen mit einem Abladetiefgang von bis zu 10,7 m erreicht werden.

[20] Zur Verwirklichung der Vorhaben soll die Flusssohle in den Fahrrinnen ausgebaggert werden. Nach der erstmaligen Herstellung der geplanten Tiefe im Rahmen des Ausbaus sind regelmäßige Unterhaltungsbaggerungen erforderlich. Das Baggergut aus dem Ausbau und der Unterhaltung soll im Wesentlichen an schon früher dafür genutzten Stellen in der Außenweser und der Unterweser verklappt werden.

[21] Neben den unmittelbaren Auswirkungen des Ausbaggerns und Verklappens haben die Vorhaben nach den Angaben des vorlegenden Gerichts weitere hydrologische und morphologische Folgen für die betroffenen Flussabschnitte. So nähme insbesondere die Strömungsgeschwindigkeit sowohl bei Ebbe als auch bei Flut zu, Tidehochwasserstände würden höher, Tideniedrigwasserstände niedriger, der Salzgehalt in Teilen der Unterweser nähme zu, die Brackwassergrenze in der Unterweser würde stromaufwärts verschoben, und schließlich würde die Verschlickung des Flussbetts außerhalb der Fahrrinne zunehmen.

[22] Von den betroffenen Wasserkörpern sind die Übergangsgewässer der Weser und der Tidebereich oberhalb von Brake als »erheblich verändert« im Sinne von Art. 2 Nr. 9 WRRL eingestuft. Der Bereich der Außenweser, soweit er zu den Küstengewässern zählt, ist als natürlicher Wasserkörper eingestuft. Betroffen sind darüber hinaus eine Reihe von Wasserkörpern im Bereich der Nebenflüsse, die zum Teil als natürlich und zum Teil als erheblich verändert eingestuft sind.

[23] Davon ausgehend prüfte die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest im Planfeststellungsbeschluss, ob die fraglichen Vorhaben mit dem von der WRRL aufgestellten Ziel, die Verschlechterung der Wasserkörper zu verhindern, vereinbar ist. Sie kam zu dem Ergebnis, dass für die Küstengewässer keine Verschlechterung im Sinne der RL zu erwarten sei.

[24] Dagegen wird ihrer Auffassung nach der aktuelle Zustand bestimmter Wasserkörper der Weser durch die Wirkungen der Ausbauvorhaben tendenziell negativ verändert, ohne dass eine Veränderung der Zustandsklasse gemäß Anhang V der WRRL eintreten werde. Eine solche Verschlechterung innerhalb einer Zustandsklasse sei nicht als Verschlechterung

des ökologischen Potenzials oder des Zustands des betreffenden Wasserkörpers anzusehen.

[25] Hilfsweise prüfte diese Behörde die Voraussetzungen einer Ausnahme vom Verbot der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper nach § 31 Abs. 2 WHG und Art. 4 Abs. 7 WRRL und bejahte ihr Vorliegen.

[26] Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. ficht den Planfeststellungsbeschluss an und rügt neben Verletzungen des Planfeststellungsrechts und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie von Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt, insbesondere Vorschriften zum Schutz von Fauna und Flora sowie zum Vogelschutz, u. a. auch Verstöße gegen wasserschutzrechtliche Vorschriften, die auf der WRRL beruhen.

[27] Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits von der Auslegung mehrerer Bestimmungen der genannten RL abhängt.

[28] Unter diesen Umständen hat das BVerwG beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme – verpflichtet sind, die Zulassung eines Projekts zu versagen, wenn dieses eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann, oder handelt es sich bei dieser Regelung um eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung?

2. Ist der Begriff »Verschlechterung des Zustands« in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL dahin auszulegen, dass er nur nachteilige Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der RL führen?

3. Falls die Frage 2 zu verneinen ist: Unter welchen Voraussetzungen liegt eine »Verschlechterung des Zustands« im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL vor?

4. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii sowie iii WRRL dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme – verpflichtet sind, die Zulassung eines Projekts zu versagen, wenn dieses die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der RL maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet, oder handelt es sich bei dieser Regelung um eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur vierten Frage

[29] Mit seiner ersten und seiner vierten Frage, die gemeinsam zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii WRRL dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein 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 öko-

logischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der RL maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

[30] Bei der Bestimmung der Tragweite dieser Vorschriften sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sowohl ihr Wortlaut als auch ihr Kontext sowie die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteile Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, Rdnr. 19, SFIR u. a., C-187/12 bis C-189/12, EU:C:2013:737, Rdnr. 24, sowie Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, Rdnr. 31), und im vorliegenden Fall die Entstehungsgeschichte dieser Regelung.

[31] Es ist darauf hinzuweisen, dass der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL, anders als die Bundesrepublik Deutschland und die niederländische Regierung geltend gemacht haben, für den verbindlichen Charakter dieser Bestimmung spricht; dort heißt es: »[D]ie Mitgliedstaaten führen ... die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern ...« Aus der Formulierung »führen ... durch« ergibt sich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in diesem Sinne zu handeln.

[32] Dem vorlegenden Gericht ist beizupflichten, dass in der Genehmigung eines konkreten Vorhabens eine solche Durchführung zu sehen ist.

[33] Des Weiteren gilt nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL »[i]n Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen ... festgelegten Maßnahmenprogramme«, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Ziele einer Verhinderung der Verschlechterung, des Schutzes und der Verbesserung des Zustands der Oberflächengewässer zu verwirklichen. Die Verwendung der Worte »[i]n Bezug auf die Umsetzung« stützt eine Auslegung dieser Vorschrift, wonach sie Verpflichtungen enthält, die von den zuständigen Behörden bei der Genehmigung konkreter Vorhaben im Rahmen der Regelung des Gewässerschutzes einzuhalten sind.

[34] Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die WRRL eine auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 1 EG (jetzt Art. 192 Abs. 1 AEUV) erlassene Rahmenrichtlinie ist. Sie legt allgemeine Grundsätze und einen Handlungsrahmen für den Gewässerschutz fest und soll die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch von Wasser in der Europäischen Union koordinieren, integrieren und langfristig weiterentwickeln. Die allgemeinen Grundsätze und der Handlungsrahmen, die sie aufstellt, sind später von den Mitgliedstaaten durch den Erlass konkreter Maßnahmen innerhalb der in der RL vorgesehenen Fristen weiterzuentwickeln. Die RL zielt jedoch nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten ab (Urteile Kommission/Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, Rdnr. 41, und Kommission/Deutschland, C-525/12, EU:C:2014:2202, Rdnr. 50).

[35] Der 25. Erwägungsgrund der RL bestätigt, dass Umweltziele festzulegen sind, die sicherstellen, dass sich die Oberflächengewässer und das Grundwasser in der gesamten Union in einem guten Zustand befinden und eine Verschlechterung des Zustands der Gewässer auf Unionsebene verhindert wird.

[36] Ziel der WRRL ist nach ihrem Art. 1 Buchst. a die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme.

[37] Somit besteht das Endziel der WRRL darin, durch eine konzertierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen »guten Zustand« aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen.

[38] Die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Umweltziele sind in Art. 4 Abs. 1 WRRL aufgeführt.

[39] Hierfür schreibt diese Bestimmung zwei gesonderte, wenn auch eng miteinander verbundene Ziele vor. Zum einen führen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern (Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung). Zum anderen schützen, verbessern und sanieren die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und iii alle Oberflächengewässer mit dem Ziel, spätestens Ende des Jahres 2015 einen guten Zustand der Gewässer zu erreichen (Verbesserungspflicht).

[40] Der Ursprung dieser beiden Ziele ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte WRRL. Was insbesondere die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer betrifft, konnten die in Rede stehenden Vorschriften in ihrer ersten Fassung bedeuten, dass sich der Zustand der in eine höhere als die Kategorie »guter Zustand« einzureihenden Wasserkörper nach dem Erlass der WRRL so lange verschlechtern durfte, bis ihr Zustand dieser Kategorie entsprach. Das Europäische Parlament schlug deshalb eine Änderung vor, die es ermöglichte, zwischen der Verpflichtung, einen »guten Zustand« zu erreichen, und der Pflicht zur Verhinderung jeder Verschlechterung zu unterscheiden. Dazu wurde in Art. 4 Abs. 1 der RL ein neuer Gedankenstrich eingefügt, der die letztgenannte Pflicht gesondert vorsah.

[41] Sowohl die Verbesserungspflicht als auch die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper dienen zur Erreichung der vom Unionsgesetzgeber angestrebten qualitativen Ziele, nämlich der Erhaltung oder Wiederherstellung eines guten Zustands, eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands der Oberflächengewässer.

[42] Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die vorgeannten Umweltziele verwirklichen, enthält die WRRL eine Reihe von Bestimmungen, insbesondere die Art. 3, 5, 8, 11 und 13 sowie den Anhang V, und schafft damit, wie der Generalanwalt in den Nrn. 43 bis 52 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ein komplexes, mehrere detailliert geregelte Abschnitte umfassendes Verfahren, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die notwendigen Maßnahmen nach Maßgabe der für ihr Hoheitsgebiet festgestellten Besonderheiten und Merkmalen der Wasserkörper umzusetzen.

[43] Diese Gesichtspunkte stützen die Auslegung, wonach sich Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL nicht auf die program-

matische Formulierung bloßer Ziele der Bewirtschaftungsplanung beschränkt, sondern – sobald der ökologische Zustand des betreffenden Wasserkörpers festgestellt ist – in jedem Abschnitt des nach dieser RL vorgeschriebenen Verfahrens verbindliche Wirkungen entfaltet.

[44] Die in Art. 4 Abs. 7 WRRL vorgesehenen Ausnahmeregelungen, deren Anwendungsvoraussetzungen die Bkl. des Ausgangsverfahrens geprüft hat, ohne dass sie Gegenstand der vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen sind, bilden ebenfalls einen Gesichtspunkt, der die Auslegung stützt, dass die Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper verbindlichen Charakter hat.

[45] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Regelung mehrere Kategorien enthält. Insbesondere heißt es in Art. 4 Abs. 7: »Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese RL, wenn ... das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist ...«

[46] Diese Ausnahme gilt jedoch nur unter der Bedingung, dass alle praktikablen Vorkehrungen getroffen wurden, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern, und dass die Maßnahmenprogramme und die Bewirtschaftungspläne entsprechend angepasst wurden.

[47] Insoweit ist hervorzuheben, dass die Struktur der in Art. 4 Abs. 7 WRRL vorgesehenen Kategorien von Ausnahmen die Annahme zulässt, dass Art. 4 der RL nicht allein grundsätzliche Verpflichtungen enthält, sondern auch konkrete Vorhaben betrifft. Wie der Generalanwalt nämlich in Nr. 78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, greifen die Ausnahmegründe insbesondere dann, wenn die Nichtbeachtung der Ziele die Folge neuer Änderungen der physischen Eigenschaften des Oberflächenwasserkörpers ist und sich daraus negative Wirkungen ergeben. Dies kann im Anschluss an neue Genehmigungen von Vorhaben eintreten. Es ist nämlich unmöglich, ein Vorhaben und die Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen getrennt zu betrachten.

[48] Folglich gilt für diese Vorhaben die in Art. 4 WRRL aufgestellte Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper. Die Vorhaben können jedoch nach den in Art. 4 vorgesehenen Ausnahmeregelungen genehmigt werden.

[49] Die Europäische Kommission macht in ihren schriftlichen Erklärungen geltend, dass das Verbot der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper eine Zielvorgabe des Gebots seiner Verbesserung sei. Hierzu ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Wasserkörper einen eigenständigen Status verliehen hat, so dass sie sich nicht auf ein Instrument im Dienst der Pflicht zur Verbesserung des Zustands der Wasserkörper beschränkt.

[50] Daraus folgt, dass vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme jede Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers zu vermeiden ist, unabhängig von längerfristigen

Planungen in Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen. Die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands der Oberflächenwasserkörper bleibt in jedem Stadium der Durchführung der WRRL verbindlich und gilt für jeden Typ und jeden Zustand eines Oberflächenwasserkörpers, für den ein Bewirtschaftungsplan erlassen wurde oder hätte erlassen werden müssen. Der betreffende Mitgliedstaat ist folglich verpflichtet, die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, wenn es geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern oder die Erreichung eines guten Zustands der Oberflächenwasserkörper zu gefährden, es sei denn, das Vorhaben fällt unter eine der in Art. 4 Abs. 7 der RL vorgesehenen Ausnahmen.

[51] In Anbetracht aller vorstehenden Erwägungen ist auf die erste und die vierte Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii WRRL dahin auszulegen ist, 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 ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der RL maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.

Zur zweiten und zur dritten Frage

[52] Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die gemeinsam zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL dahin auszulegen ist, dass er nur Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung des Wasserkörpers in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der RL führen (Theorie der Zustandsklassen). Falls dies verneint wird, d. h., falls dieser Begriff jede Veränderung des fraglichen Wasserkörpers erfasst (Theorie des status quo), möchte das vorlegende Gericht wissen, anhand welcher Kriterien auf eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers geschlossen werden kann.

[53] Es ist festzustellen, dass der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in der WRRL nicht definiert wird.

[54] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass – mangels einer solchen Definition im Unionsrecht – Bedeutung und Tragweite des Begriffs nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Berücksichtigung sowohl des Wortlauts der maßgeblichen unionsrechtlichen Vorschrift als auch ihres Kontexts zu bestimmen sind (vgl. u. a. Urteile Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, Rdnr. 19, SFIR u. a., C-187/12 bis C-189/12, EU:C:2013:737, Rdnr. 24, sowie Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, Rdnr. 31).

[55] Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL spricht für eine Auslegung, wonach der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers auch Verschlechterungen erfasst, die nicht zu einer Einstufung dieses Wasserkörpers in eine niedrigere Klasse führen. Darin heißt es ausdrücklich, dass eine Verschlechterung des

Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern ist. Nach der Definition in Art. 2 Nr. 17 der RL ist »Zustand des Oberflächengewässers« die allgemeine Bezeichnung für den Zustand eines Oberflächenwasserkörpers auf der Grundlage des jeweils schlechteren Wertes für den ökologischen und den chemischen Zustand. Mithin sieht Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL allgemein die Verpflichtung zur Verhinderung einer Verschlechterung des Zustands der Oberflächenwasserkörper vor, ohne eine etwaige Einstufung in eine andere Klasse zu erwähnen. Nur Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und iii der RL verweist im Hinblick auf die Pflicht zur Verbesserung des Zustands der Oberflächenwasserkörper auf Anhang V.

[56] Bevor geprüft wird, ob diese Auslegung des Wortlauts durch den Kontext, in den sich der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers einfügt, sowie durch die Ziele der WRRL bestätigt wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung des Zustands der Oberflächengewässer auf der Untersuchung des ökologischen Zustands beruht, der, wie der Generalanwalt in den Nrn. 91 bis 97 seiner Schlussanträge dargelegt hat, fünf Klassen umfasst.

[57] Im Stadium der Ausarbeitung der ökologischen Qualitätsquotienten verwenden die Mitgliedstaaten die ökologischen Qualitätsquotienten jeder Kategorie von Oberflächengewässern auf einer fünfstufigen Skala mittels eines dieser verschiedenen Klassen trennenden Grenzwerts der biologischen Qualitätskomponenten, nämlich »sehr gut«, »gut«, »mäßsig«, »unbefriedigend« und »schlecht«. Die Grenzwerte sind nach einer Interkalibrierung zu bestimmen, die darin besteht, die Ergebnisse der Einstufung der nationalen Überwachungssysteme für jede biologische Komponente und für jeden der den Mitgliedstaaten, die zur selben geografischen Interkalibrierungsgruppe gehören, gemeinsamen Typen von Oberflächenwasserkörpern zu vergleichen und die Kohärenz der Ergebnisse mit den normativen Definitionen in Nr. 1.2 des Anhangs V der RL zu bewerten.

[58] Wie sich jedoch aus Nr. 1.4.1 Ziff. iii Anhang V WRRL ergibt, dient die Interkalibrierung allein dazu, die Zustandsklassen »sehr gut«, »gut« und »mäßsig« voneinander abzugrenzen. Die Grenzwerte der Mitgliedstaaten sind im Beschluss 2013/480/EU der Kommission vom 20.09.2013 zur Festlegung der Werte für die Einstufungen des Überwachungssystems des jeweiligen Mitgliedstaats als Ergebnis der Interkalibrierung gemäß der WRRL [...] zu finden.

[59] Schließlich erfolgt gemäß Nr. 1.4.2. Ziff. i Anhang V WRRL für die Kategorien von Oberflächengewässern die Einstufung eines Wasserkörpers in die unmittelbar niedrigere Klasse, sobald der Quotient der Qualitätskomponenten unter das der aktuellen Klasse entsprechende Niveau fällt. Diese sogenannte »one out all out«-Regel knüpft an die Definition des Zustands eines Oberflächengewässers in Art. 2 Nr. 17 der RL an, der auf der Grundlage des jeweils schlechteren Wertes für den ökologischen und den chemischen Zustand zu bestimmen ist.

[60] Nach Art. 2 Nr. 21 WRRL ist unter dem ökologischen Zustand die Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme gemäß der Einstufung nach Anhang V der RL zu verstehen; dort werden diese Einstufungen des

ökologischen Zustands als »normative Begriffsbestimmungen« qualifiziert.

[61] Wie der Generalanwalt in Nr. 99 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, erfolgt die Bestimmung der Grenzwerte zwischen den Klassen jedoch durch den Erlass weiter Bandbreiten. Die Klassen sind daher nur ein Instrument, das den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Qualitätskomponenten beschränkt, die den tatsächlichen Zustand eines bestimmten Wasserkörpers widerspiegeln. Vor allem aus diesem Grund verweist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL u. a. nicht auf deren Anhang V, denn der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers ist ein Begriff von allgemeiner Tragweite.

[62] Eine andere Auslegung dieses Begriffs würde die Mitgliedstaaten hingegen davon abhalten, Verschlechterungen des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers innerhalb einer Zustandsklasse zu verhindern. Da die Einstufung eines Oberflächenwasserkörpers nämlich von dem jeweils schlechteren Wert der anwendbaren Parameter abhängt, könnten alle anderen Werte abgesenkt werden, ohne dass dies rechtliche Folgen hätte.

[63] Die Anwendung der »one out all out«-Regel in Verbindung mit der Theorie der Zustandsklassen würde auch dazu führen, dass die Gewässer der niedrigsten Klasse vom Anwendungsbereich der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung ihres Zustands ausgenommen wären. Nach der Einstufung eines Wasserkörpers in diese Zustandsklasse wäre nämlich eine erneute Verschlechterung seines Zustands rechtlich nicht mehr möglich. In Anbetracht der Zielsetzung der WRRL verdient dieser Wasserkörpertyp aber im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung besondere Aufmerksamkeit.

[64] Diese Auslegung wird durch Art. 4 Abs. 5 Buchst. c WRRL bestätigt, der in Bezug auf erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper, für die sich die Mitgliedstaaten die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele vornehmen können, ausdrücklich ein Verbot jeder weiteren Verschlechterung vorsieht.

[65] Überdies würde die Anwendung der Theorie der Zustandsklassen dazu führen, den Schutz der in die höchsten Klassen eingeordneten Gewässer zu schwächen. Da sich die Einstufung der Gewässer nach dem jeweils schlechteren Wert der anwendbaren Parameter richtet, würde eine deutliche Verschlechterung anderer Komponenten die Einstufung des betreffenden Wasserkörpers nicht ändern, solange sich daraus nicht die Einstufung in eine niedrigere Klasse ergäbe.

[66] Wird der Begriff »Verschlechterung« hingegen im Hinblick auf eine Qualitätskomponente oder einen Stoff ausgelegt, behält die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers, wie der Generalanwalt in Nr. 105 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ihre volle praktische Wirksamkeit, da sie jede Veränderung umfasst, die geeignet ist, die Verwirklichung des Hauptziels der WRRL zu beeinträchtigen.

[67] Was die Kriterien angeht, anhand deren auf eine Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers geschlossen werden kann, ist darauf hinzuweisen, dass sich aus der Systematik von Art. 4 WRRL und insbesondere dessen Abs. 6 und 7 ergibt, dass Verschlechterungen des Zustands eines Wasser-

körpers, seien sie auch vorübergehend, nur unter strengen Bedingungen zulässig sind. Folglich muss die Schwelle, bei deren Überschreitung ein Verstoß gegen die Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers vorliegt, niedrig sein.

[68] Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine im Wesentlichen auf eine Abwägung der negativen Auswirkungen auf die Gewässer gegen die wasserwirtschaftlichen Interessen gestützte Auslegung, wonach lediglich »erhebliche Beeinträchtigungen« eine Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers darstellen, nicht aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL ableiten. Zudem ist festzustellen, dass eine solche Auslegung, wie der Kl. des Ausgangsverfahrens ausführt, die in dieser RL getroffene Unterscheidung zwischen der Pflicht zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustands eines Wasserkörpers und den in ihrem Art. 4 Abs. 7 vorgesehenen Gründen für eine Ausnahme außer Acht lässt, da nur Letztere Elemente für eine Interessenabwägung enthalten.

[69] Demnach ist der Kommission beizupflichten, dass eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne ihres Anhangs V um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.

[70] Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Vorlagefrage zu antworten, dass der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i WRRL dahin auszulegen ist, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der RL um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt: [s.o. Leitsätze]

Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 –, »Weservertiefung«

I. Das Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie

Die Bedeutung des langerwarteten EuGH-Urteils zur Weservertiefung folgt aus dem Zusammenspiel einer ganzen Reihe wasserrechtlicher Bestimmungen: § 27 WHG umschreibt in

abstrakter Form die Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer und setzt Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie zu den Umweltzielen bei Oberflächengewässern um. Die Norm bildet eine Leitvorschrift der Gewässerbewirtschaftung, an der sich der gesamte wasserrechtliche Vollzug orientiert. Gem. § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG sind oberirdische Gewässer so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und chemischen Zustands vermieden wird. Auch für Gewässer, die nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, greift gem. § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG die Pflicht, eine Verschlechterung ihres ökologischen Potenzials und ihres chemischen Zustands zu vermeiden, sodass insoweit für beide Gruppen von Gewässern identische Anforderungen gelten. Zudem sind abweichende Bewirtschaftungsziele nach § 30 Satz 1 Nr. 3 WHG ebenfalls nur zulässig, wenn »weitere Verschlechterungen des Gewässerzustands vermieden werden«. Wortgleiche Verbote enthalten § 45 a Abs. 1 Nr. 1 für Meeresgewässer und § 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG für das Grundwasser. Damit steht letztlich die gesamte Wasserwirtschaft unter dem Vorbehalt des »Verschlechterungsverbots«.

II. Streit um das Verschlechterungsverbot

Die Auslegung dieses unionsrechtlichen Verschlechterungsverbots bildet einen der zentralen Streitpunkte der Wasserrahmenrichtlinie und war bis zum Erlass des hier zu besprechenden Urteils die meistdiskutierteste Auslegungsfrage des gesamten Wasserrechts.¹ Der Inhalt der europäischen Vorgaben ist derart unbestimmt,² dass auch der deutsche Umsetzungsgesetzgeber sich beim Neuerlass des WHG einer Klarstellung offenbar bewusst enthielt.³ Allerdings stand das Verschlechterungsverbot unionsweit zunächst ganz im Schatten des Hauptziels der Erreichung eines guten Gewässerzustands und wurde entweder als bloße Bemühensnorm oder als Vorgabe verstanden, die lediglich Verschiebungen eines Gewässers von einer der Zustandskategorien der Richtlinie in eine niedrigere erfasst; die letztgenannte Lesart wurde in Frankreich sogar in Art. 212–13 des Code de l'Environnement übernommen.⁴ Das im Rahmen der nicht bindenden Gemeinsamen Umsetzungsstrategie (»Common Implementation Strategy«) entwickelte Verständnis der Kommission beruhte ebenfalls auf dieser zurückhaltenden Sichtweise und sah jedenfalls für den ökologischen Gewässerzustand den Wechsel zwischen den Zustandsklassen als maßgeblich an,⁵ während die bisherige Rechtsprechung des EuGH kaum greifbare

- 1 Noch bis kurz vor Erlass des Urteils fanden sich die divergierenden Stellungen etwa von Elgeti, W+B 2012, 15 ff.; Spieth/Ipsen, W+B 2013, 157 ff.; Faßbender, EuRUP 2013, 70 ff.; Ginzky, ZUR 2013, 343 (344 f.); Laskowski, ZUR 2013, 131 (132 ff.); Peine, W+B 2014, 169 ff.; Rehbinder, in: Hofmann (Hrsg.), Wasserrecht in Europa, 2015, S. 34 ff.; Munk, ebenda, S. 64 ff.; vgl. zu dem Streit zusammenfassend Knopp, in: Sieder/Zeidler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG/AbwAG, Kommentar, § 27 WHG (2013) Rdnr. 25 ff. m.w.N.
- 2 Kritisch dazu bereits Durner, NuR 2010, 452 (459).
- 3 Vgl. die Aussagen des Entwurfsverfassers und damaligen Referatsleiters im Bundesumweltministerium Berendes, WHG, Kommentar, 2010, § 27 Rdnr. 8; kritisch dazu Reinhardt, EuRUP 2015, 137 (140).
- 4 Vgl. den Überblick zur unionsweiten Praxis bei Keessen/van Kempen/van Rijswijk/Robbe/Backes, Journal of Environmental Law 22 (2010), 197, 210 ff.
- 5 EU Wasserdirektoren, Positionspapier »Ausnahmen von den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie« v. 30.10.2006, S. 8.

Maßstäbe lieferte.⁶ Die Steuerungswirkung des so verstandenen Verschlechterungsverbots erschien freilich gegenüber den Zielerreichungsgeboten des § 27 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Nr. 2 WHG ausgesprochen gering.⁷

Auch in Deutschland wurde zunächst überwiegend jene aus dem systematischen Gesamtzusammenhang der Richtlinie abgeleitete Zustandsklassentheorie vertreten, nach der das Verbot allein Verschlechterungen von einer der Zustandskategorien der Richtlinie in eine niedrigere erfasst.⁸ Diesem Ansatz stehen vermittelnde Auffassungen nahe, die für die Geltung einer Erheblichkeitsschwelle innerhalb einzelner der Zustandskategorien plädieren.⁹ Durchzusetzen vermochte sich demgegenüber in Deutschland – und offenbar nur hier – die vor allem am Wortlaut orientierte strenge sog. Status-quo-Theorie, die das Verschlechterungsverbot als Verbot der Verschlechterung des faktischen Ist-Zustands interpretiert.¹⁰ Dieser Auffassung schloss sich ab 2011 die gesamte Verwaltungsrechtsprechung an.¹¹

Tendenziell folgte dieser Sicht auch das BVerwG, das dabei jedoch der zuvor durch das OVG Hamburg entwickelten Auffassung zuneigte, nach dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz müssten Beeinträchtigungen unterhalb einer »Relevanzschwelle« unberücksichtigt bleiben.¹² Als letztinstanzliches Gericht im Verfahren um die Rechtmäßigkeit der Weservertiefung legte das BVerwG jedoch 2013 dem EuGH nach Art. 267 AEUV die Fragen vor, ob das Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie einen zwingenden Versagungsgrund oder nur eine »bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung« darstelle, ob es nur Veränderungen erfasse, die zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der Richtlinie führten und unter welchen Voraussetzungen anderenfalls eine »Verschlechterung des Zustands« im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) WRRL überhaupt vorliege.¹³ Auch das Parallelverfahren zur Elbertiefung wurde bis zur Beantwortung dieser als präjudiziell angesehenen Fragen ausgesetzt.¹⁴

III. Die Schlussanträge des Generalanwalts *Jääskinen*

Die Tragweite dieser Rechtsfrage wurde einer breiteren Öffentlichkeit wohl erst bewusst, als Generalanwalt Niilo *Jääskinen* am 23.10.2014 dem Gerichtshof seine Schlussanträge vorlegte.¹⁵ Nach seiner Auslegung des Verschlechterungsverbots der Wasserrahmenrichtlinie soll jedes einzelne Projekt, das zu einer nachteiligen Veränderung eines Oberflächenwasserkörpers führt, unzulässig sein, wenn es nicht durch Erteilung einer Ausnahme nach den anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften gerechtfertigt werden kann. Auf das Überschreiten einer Bagatell- oder Erheblichkeitsschwelle komme es – entgegen der Auffassung selbst des klagenden BUND und des BVerwG – nach Wortlaut und Zweck der Richtlinie u.a. deshalb nicht an, weil die Wasserrahmenrichtlinie »... die Bedeutung des ökologischen Ansatzes in der Wasserbewirtschaftung betonen wollte«.¹⁶

Zwar gingen die Deutungen der Schlussanträge und die Einschätzungen ihrer Konsequenzen zumindest in der Tagespresse auseinander,¹⁷ doch rückte die Möglichkeit eines Scheiterns der Elbe- und Weservertiefungen plötzlich in greifbare Nähe.

IV. Das Urteil des EuGH

Bekanntlich pflegt der EuGH im Regelfall den Schlussanträgen der Generalanwälte ohne größere weitergehende Be-

gründung zu folgen. Zugleich gilt allerdings gerade *Jääskinen* als einer der Generalanwälte, deren Schlussanträge noch vergleichsweise häufig »überstimmt« werden. Bereits in seinem Urteil zu Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie hob der EuGH zudem hervor, die Richtlinie zielen »nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten ab«, sondern gebe lediglich gemeinsame »Grundsätze« und einen allgemeinen »Handlungsrahmen« vor, die »später von den Mitgliedstaaten weiterentwickelt werden« sollten.¹⁸ Beide Gesichtspunkte, vor allem jedoch die noch darzustellenden Konsequenzen der in den Schlussanträgen entwickelten Maßstäbe, legten bereits nahe, die Schlussanträge seien womöglich nicht das letzte Luxemburger Wort zum Verschlechterungsverbot. In der Tat setzt sich das Urteil bei der zweiten und dritten Vorlagefrage in einigen Punkten vom Ansatz des Generalanwalts ab.

Auch der EuGH begreift in Rdnr. 37 das »Endziel« eines guten Zustands aller Oberflächengewässer als maßgebliche Auslegungsmaxime der Wasserrahmenrichtlinie. Sowohl die Verbesserungspflicht als auch das Verschlechterungsverbot dienen letztlich der Erreichung dieses Ziels (Rdnr. 41). Darüber hinaus erfülle das Verschlechterungsverbot zusätzlich eine eigenständige Funktion durch den Schutz jener Wasserkörper, die in eine höhere als die Kategorie »guter Zustand« einzureihen sind (Rdnr. 40).

- 6 In dem sog. Acheloos-Urteil des EuGH, Urt. v. 11.09.2012, Rs. C43, ZUR 2013, 159 (163) war zu entscheiden, ob die Umleitung eines Flusses in Griechenland nach Maßgabe der Wasserrahmenrichtlinie gerechtfertigt werden konnte. Der EuGH traf einige eher vage Aussagen zur Struktur des Verschlechterungsverbots, entzog sich dann aber der Beantwortung nach dessen Inhalt mit der Erwägung, ein Vorhaben könne trotz negativer Auswirkungen »zumindest dann« genehmigt werden, wenn die in Art. 4 Abs. 7 WRRL genannten Bedingungen erfüllt seien« und die Erreichung der Richtlinienziele nicht ernstlich gefährdet sei.
- 7 So die Einschätzung von Krämer, in: Köck/Faßbender (Hrsg.) Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland, 2011, S. 45 (52).
- 8 Albrecht, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, S. 346 f.; Elgeti/Fries/Hurck, NuR 2006, 745 (747); Köck, ZUR 2009, 227 (228 f.); Petersen, Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im Umweltschadensgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf das deutsche Wasserrecht, 2008, S. 94 ff.; Schmalholz, ZfW 2001, 82 f.; Schmid, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, Kommentar, 2011, § 27 Rdnr. 94 ff.
- 9 So etwa Breuer, NuR 2007, 503 (506 f.); Ginzky, NuR 2008, 147 (152); ders., in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK WHG, § 27 Rdnr. 7 ff.
- 10 Ekardt/Weyland/Schenderlein, NuR 2008, 388 (390 ff.); Czychowski/Reinhardt, WHG, Kommentar, 11. Aufl. 2014, § 27 Rdnr. 14; Kotulla, WHG, 2. Aufl. 2011, § 27 Rdnr. 5; Laskowski, in: Köck/Faßbender (Fußn. 7), S. 101 (110 ff.); Reinhardt, KA 2007, 714 (718); Söhnlein, NVwZ 2006, 1139 (1140); Wabnitz, Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser, 2010, S. 337; Zilkens, AuR 2007, 33 (36).
- 11 So wohl bereits VG Düsseldorf, Urt. v. 03.08.2011 – 10 K 473/09 –, NVwZ-RR 2011, 938; weiter VG Cottbus, Urt. v. 23.10.2012 – VG 4 K 321/10 –, ZUR 2013, 374 (375 ff.); OVG Hamburg, Urt. v. 18.01.2013 – 5 E 11/08 –, ZUR 2013, 357 ff.; VG Aachen, Urt. v. 15.02.2013 – 7 K 1970/09 –, W+B 2013, 234 (235); VG Oldenburg, Urt. v. 30.06.2014 – 5 A 4319/12 –, DVBl 2014, 1271 (1273 f.) und dazu Stier, DVBl 2014, 1276 (1279 f.).
- 12 Franzius, NordÖR 2014, 1, (1f.).
- 13 BVerwG, Beschl. v. 11.07.2013 – 7 A 20/11 –, DVBl 2013, 1450 ff.
- 14 BVerwG, Beschl. v. 02.10.2014 – 7 A 14.12 –, ZUR 2015, 43 ff.
- 15 Schlussanträge (EuGH) vom 23.10.2014 – C-461/13, NuR 2014, 835 ff. mit Anm. Franzius, NVwZ 2015, 176 ff. sowie Riese/Losert, DVBl 2015, 346 ff.
- 16 Schlussanträge (EuGH) vom 23.10.2014 (Fußn. 15), S. 845 f. Ziffer 101.
- 17 Bezeichnend etwa in der taz die beiden Artikel »Große Schiffe auf tiefen Flüssen. Der Europäische Gerichtshof signalisiert grünes Licht für die Vertiefung von Weser und Elbe für Riesen-Containerfrachter« einerseits und andererseits »Weser darf nicht schlechter werden«, jeweils taz-online v. 23.10.2014.
- 18 EuGH, Urt. v. 11.09.2014 – C-525/12 –, NVwZ 2014, 1442 (1445 Rdnr. 50) m. Anm. Reinhardt, NVwZ 2014, 1446.

Aus der Struktur dieser Vorgaben folge die Unmöglichkeit, »ein Vorhaben und die Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen getrennt zu betrachten« (Rdnr. 47). Das Verschlechterungsverbot gelte vielmehr »unabhängig von längerfristigen Planungen in Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen« (Rdnr. 50). Vor diesem Hintergrund sei die Vorlagefrage nach dem Geltungsanspruch des Verbots so zu beantworten, »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 ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.« (Rdnr. 51).

Auf die Kernfrage nach dem Inhalt des Verschlechterungsverbots referiert der EuGH den vorhandenen Meinungsstand (Rdnr. 52) und stellt zutreffend fest, der Wortlaut der Richtlinie spreche gegen die enge Zustandsklassentheorie (Rdnr. 55). Die Einstufung des Gewässerzustands erfolge nach fünf Klassen, die ihrerseits auf Grundlage einer Reihe von jeweils auf einer fünfstufigen Skala zu bewertenden ökologischen Qualitätsquotienten festzulegen sei (Rdnr. 56 ff.). In diesem Gesamtsystem sei es die genuine Funktion des Verschlechterungsverbots »Verschlechterungen des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers innerhalb einer Zustandsklasse zu verhindern.« (Rdnr. 62). Der Begriff »Verschlechterung« sei daher im Hinblick auf eine Qualitätskomponente oder einen Stoff auszulegen (Rdnr. 66), erfasse insoweit jedoch keineswegs nur »erhebliche Beeinträchtigungen« (Rdnr. 68).

Mit diesen Erwägungen folgert der Gerichtshof, dass eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers »... vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Gesamteinstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine »Verschlechterung des Zustands« eines Oberflächenwasserkörpers dar.« (Rdnr. 70).

V. Von der »Zustandsklassentheorie« zur »Qualitätskomponentenklassentheorie«

Im Hinblick auf die Bedeutung des Verschlechterungsverbots führt diese klärende Definition zu einer gleichsam verschärfen Fassung der Zustandsklassentheorie. Hinreichend für eine Überschreitung der Verbotsschwelle ist nicht erst die Verschlechterung der Gesamteinstufung des Oberflächenwasserkörpers, sondern jede Einwirkung, durch die »sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert«. Ist diese Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse, so untersagt das Verschlechterungsverbot insoweit - dann wieder im Sinne der Status-quo-Theorie - jede weitere Verschlechterung.

Obwohl der EuGH die Existenz einer Erheblichkeitsschwelle kategorisch verneint (Rdnr. 68), kommt das Erfordernis der

Verschlechterung einer Qualitätskomponente »um eine Klasse« den auf eine solche Erheblichkeitsschwelle abstellenden vermittelnden Auffassungen¹⁹ bemerkenswert nahe: Die durch den EuGH implizit als irrelevant angesehene Verschlechterung einer Qualitätskomponente *innerhalb* einer Klasse ist in der Sache ebenfalls eine spezielle Form der Unerheblichkeit. Diese zwar strenge, aber gleichwohl noch handhabbare Lesart nimmt in dem Streit zwischen der Zustandsklassentheorie und der Status-quo-Theorie einen vermittelnden Standpunkt ein, der die Kritik an der Zustandsklassentheorie aufgreift. Berücksichtigt wird insbesondere der Einwand, die Zustandsklassentheorie lasse das Verschlechterungsverbot gerade »für solche Gewässer praktisch leerlaufen, die in die unterste Zustandsklasse eingeordnet sind« und daher praktisch beliebig weiter verschlechtert werden könnten.²⁰ Ebenso werden die in die höchsten Kategorien eingeordneten Wasserkörper gesichert, die vor jeder Verschlechterung einer Qualitätskomponente um eine Klasse geschützt werden. Differenziert auf einzelne Qualitätskomponenten bezogen bleibt indes auch der EuGH an den Zustandsklassen orientiert und sieht davon ab, jede Verschiebung innerhalb dieser Klassen als Verschlechterung anzusehen.

Die somit eröffneten Spielräume sind im Zusammenhang des Umstands zu sehen, dass auch die Maßstäbe des EuGH bei Anwendung auf konkrete Sachverhalte Unschärfen erzeugen müssen. Entgegen einer verbreiteten Vorstellung – der auch der EuGH nahezustehen scheint, wenn er die Qualitätskomponenten in Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie als »Grenzwerte« bezeichnet (Rdnr. 57, 58, 61) – liefern diese Qualitätskomponenten nur zum Teil subsumtionsfähige und damit unmittelbar vollzugsfähige Bewertungskriterien.²¹ Während sich bei den Schadstoffen tatsächlich echte Grenzwerte finden, bedürfen deskriptive biologische Qualitätskomponenten wie »Struktur und Substrat des Flussbetts« einer fachlichen Auffütterung, die trotz verschiedener europäischer Harmonisierungen (Rdnr. 57) zur Anerkennung fachlicher Beurteilungsspielräume der vollziehenden Behörden geführt hat.²² Zudem bezieht sich das Verschlechterungsverbot auf den Wasserkörper in seiner Gesamtheit und impliziert damit die Möglichkeit der Kompensationen lokaler Beeinträchtigungen.²³ Trotz dieser Unschärfen liefert aber die Definition des EuGH hilfreiche Leitplanken für eine Beurteilung konkreter Beeinträchtigungen eines Gewässers.

VI. Konsequenzen des Maßstabs – insbesondere zur Problematik von Einleitungen

Im Übrigen erscheint die Relativierung der Schlussanträge durch den EuGH allein schon deshalb alternativlos, weil die Maßstäbe *Jääskinens* – bei Lichte betrachtet – nicht einhaltbar wären. Die Anleihen des Generalanwalts beim Naturschutzrecht vermögen schon deshalb nicht völlig zu überzeugen, weil die Wasserrahmenrichtlinie – anders als das europäische Naturschutzrecht – nicht nur einzelne

19 Vgl. oben Fußn. 9.

20 OVG Hamburg (Fußn. 11), S. 363.

21 Näher Durner, in: Landmann/Rohmer (Begr.), Umweltrecht, Kommentar, § 27 WHG (2012) Rdnr. 20.

22 Vgl. OVG Bremen, Urt. v. 03.06.2009 – 1 A 7/09 –, BeckRS 2009, 39511; VG Aachen (Fußn. 11), S. 236 f. mit Anm. Durner, W+B 2013, 225 (227); Lau/Jacob, NVwZ 2015, 241 (245 ff.).

23 Vgl. Franzius (Fußn. 15), S. 178.

höchstwertige Schutzgebiete, sondern grundsätzlich alle Gewässer betrifft und zudem nahezu jede menschliche Gewässerbenutzung eine Verschlechterung des Gewässers darstellen kann; nicht umsonst erfasst der Auffangtatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG als unechte Gewässerbenutzung alle Maßnahmen mit der Eignung, »dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen«. Nach den Schlussanträgen wäre daher die für jeden Einzelnen lebensnotwendige »Gewässernutzung durch den Menschen« künftig generell nur als Ausnahmefall und unter einschränkenden Voraussetzungen zulässige Verschlechterung legitimierbar gewesen.²⁴ Die Wirkung des Verschlechterungsverbots käme in dieser Lesart einem totalen Einleitungs- und Eingriffsverbot durchaus nahe.²⁵

Entgegen den Eindrücken des Generalanwalts *Jääskinen* lässt die Wasserrahmenrichtlinie für Verschlechterungen zudem keineswegs flächendeckende Ausnahmen aus Gründen des Gemeinwohls zu, die Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie vergleichbar wären: Bereits die Einstufung erheblich veränderter Gewässer nach § 28 WHG bezieht sich nur auf die *hydro-morphologischen* Merkmale, die für einen guten *ökologischen* Gewässerzustand erforderlich wären. Fristverlängerungen sind nach § 29 Abs. 2 Satz 1 WHG nur zulässig, »wenn sich der Gewässerzustand nicht weiter verschlechtert«; dasselbe gilt nach § 30 Satz 1 Nr. 3 WHG für die Festlegung weniger strenger Bewirtschaftungsziele. Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen nach § 31 Abs. 2 WHG schließlich erfassen erneut nur *physische* Veränderungen der Gewässerkörper und damit Abstriche am ökologischen Gewässerzustand und sind nicht geeignet Verschlechterungen des chemischen Zustands zu legitimieren.²⁶ Entsprechende Maßstäbe gelten nach § 47 Abs. 3 WHG für das Grundwasser.

Durch welchen Ausnahmetatbestand daher nach den Maßstäben der Schlussanträge etwa neue Einleitungen vorgereinigten Wassers aus Klärwerken hätten zugelassen werden können, die periodisch neu genehmigt oder auch zusätzlich aus Gründen des Bevölkerungszuzugs in einzelnen Ballungszentren erforderlich werden, ist unklar. Möglicherweise lässt sich die gesamte bisherige Diskussion des Verschlechterungsverbots nicht unbesehen auf Beeinträchtigungen des chemischen Zustands übertragen²⁷ oder es müssen im Zuge der Revision der Richtlinie explizit weitere Ausnahmen geschaffen werden. Jedenfalls ist es zu begrüßen, dass der EuGH die Vorschläge des Generalanwalts an diesem weichenstellenden Punkt zumindest ein Stück weit korrigiert und den zum Teil berechtigten Einwänden gegen die strenge Zustandsklassentheorie gleichwohl Rechnung getragen hat. Bereits die neue Qualitätskomponentenklassentheorie dürfte zwar den Vollzug – vor allem bei der Zulassung industrieller Einleitungen – vor erhebliche praktische Probleme stellen. Mit den Maßstäben des Generalanwalts indes hätte das Wasserrecht das Stadium der Unvollziehbarkeit wohl bereits erreicht.

VII. Abschied vom Bewirtschaftungsermessen?

Weniger Zustimmung dürfte in Deutschland die Antwort auf die erste und vierte Vorlagefrage des BVerwG finden. Insoweit folgt der EUGH den Prämissen des Generalanwalts und gelangt »unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Ziele und der Struktur der Richtlinie zu dem Ergebnis, dass es sich da-

bei nicht nur um programmatische Verpflichtungen handelt, sondern dass sie auch für konkrete Vorhaben gelten«.

Letztlich scheinen allerdings weder der Generalanwalt noch der EuGH die Tragweite der Vorlagefrage des BVerwG ganz erfasst zu haben. Vielleicht hätte das deutsche System im Vorlagebeschluss umfangreicher erläutert werden sollen. Die Frage, ob das Verschlechterungsverbot als »bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung« anzusehen sei, richtete sich jedenfalls gerade *nicht* auf dessen grundsätzliche Verbindlichkeit, sondern auf das Verhältnis von Einzelentscheidung und Gesamtgewässerbewirtschaftung. Wenn das Urteil demgegenüber den »verbindlichen Charakter dieser Bestimmung« betont (Rdnr. 31), wie zuvor bereits der Generalanwalt²⁸ hervorhebt, das Verschlechterungsverbot habe keinen bloß »programmatischen« Ansatz (Rdnr. 43) oder wenn im Schrifttum bekräftigt wird, das Bewirtschaftungsermessen könne sich nicht über »zwingende Rechtssätze« hinwegsetzen,²⁹ so gehen diese Selbstverständlichkeiten an der Vorlagefrage ein Stück weit vorbei.

Tatsächlich geht es um folgende Unterscheidung: Schon bislang hatte die Rechtsprechung anerkannt, dass die Bewirtschaftungsziele und das Verschlechterungsverbot »bei der Entscheidung über einen Gewässerausbau strikt zu beachten« seien und damit »normative Vorgaben« bildeten, »die der Abwägung nicht zugänglich sind«.³⁰ Allerdings bestand dieser Verbindlichkeitsanspruch als solcher nach bisherigem Verständnis und nach dem Wortlaut des § 27 WHG gerade nicht gegenüber dem einzelnen Gewässerbenutzer. Vielmehr sei es an der zuständigen Behörde, die Gewässer »unter Beachtung des Verschlechterungsverbots zu bewirtschaften« und »diejenigen geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, welche die Rechtmäßigkeit einzelner Gewässerbenutzungen und das Erreichen der Bewirtschaftungsziele sicherstellen.«³¹ In diesem Sinne stellten die §§ 27 ff. WHG gerade keine unmittelbaren Zulassungsvoraussetzungen der einzelnen Gewässerbenutzung dar, begrenzten jedoch die Spielräume des behördlichen Bewirtschaftungsermessens bei der Erteilung entsprechender Erlaubnisse bis hin zur zwingenden Versagung der beantragten Nutzung, soweit nur auf diese Weise das Verschlechterungsverbot eingehalten werden konnte.³²

Beansprucht das Verschlechterungsverbot hingegen für jede einzelne Gewässerbenutzung unmittelbare Geltung und bildet daher eine einzelfallbezogene Anforderung an jedes konkrete Projekt, dann ist künftig jede Gewässerbenutzung

24 Reinhardt (Fußn. 3), S. 141.

25 Näher Spieth/Ipsen, in: Köck/Faßbender (Fußn. 7), S. 115 (119).

26 Vgl. zu alledem auch Riese/Losert (Fußn. 15), S. 351.

27 Der Verfasser hat jedenfalls gefolgert, dass die Überlegungen des Generalanwalts sich von vornherein nur auf physische Veränderungen der Gewässerkörper bezogen und auch nur für diese Geltung beanspruchen wollten, vgl. Durner, EuRUP 2015, 82 (90 in Fußn. 84).

28 Schlussanträge (EuGH) vom 23.10.2014 (Fußn. 15), Ziffer 54.

29 Franzius (Fußn. 15), S. 178.

30 So erstmals OVG Bremen, Urt. v. 04.06.2009 – OVG 1 A 9/09 –, ZUR 2010, 151 (152).

31 OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK –, NuR 2012, 342 (348 f.); vgl. zu weiteren aktuellen Entscheidungen auch Ginzky, ZUR 2013, 343 ff. m.w.N.

32 All dies gilt auch für Abwassereinleitungen, vgl. Laskowski/Ziehm, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 5 Rdnr. 83.

isoliert auf eine Verschlechterung zu überprüfen und ggf. nach den Ausnahmetatbeständen der Wasserrahmenrichtlinie zu gestatten. Dabei kann eine Verschlechterung gerade nicht mehr wie bisher durch die Erwägung gerechtfertigt werden, »dass man trotz der nachteiligen Wirkungen des Projektes den Qualitätsstatus des Gewässers durch kompensatorische Maßnahmen jedenfalls zum Ende des Bewirtschaftungszyklus wieder herstellen könne.«³³ Stattdessen ist künftig wohl jede bedeutendere Gewässerbenutzung tendenziell als Verschlechterung anzusehen und ggf. über die engen Ausnahmetatbestände der Richtlinie zu legitimieren.³⁴ Dabei impliziert die Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände erhebliche Ermittlungspflichten.³⁵ Zudem könnten angesichts der erwähnten Enge der Ausnahmetatbestände namentlich industrielle Einleitungen möglicherweise in weitem Umfang als unzulässig angesehen werden.

Die ökologische Sinnhaftigkeit dieser neuen Maßstäbe lässt sich ebenso hinterfragen wie die Verhältnismäßigkeit einer Deutung des Verschlechterungsverbots, die tendenziell sämtliche bislang zulässigen Gewässereinleitungen grundsätzlich in Frage stellt. Offenbar waren jedoch die in der mündlichen Verhandlung vorgelegten, nach Teilnehmerberichten ausgesprochen dürftigen wasserwirtschaftlichen Planaussagen zur Kompensation der Weservertiefung³⁶ wenig geeignet, den EuGH von der Leistungskraft der in Deutschland praktizierten planenden und ausgleichenden Bewirtschaftung des Gewässerkörpers zu überzeugen, die trotz einer strikten Zielbindung gleichwohl flexible Einzelgenehmigungen ermöglicht.³⁷ Nach Sicht des EuGH gilt das Verschlechterungsverbot »unabhängig von längerfristigen Planungen in Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen« (Rdnr. 50), da nach der Richtlinie sämtliche »Verschlechterungen des Zustands eines Wasserkörpers, seien sie auch vorübergehend, nur unter strengen Bedingungen zulässig sind« (Rdnr. 67). Für die wasserbehördliche Praxis bedeutet dieser schmerzhaft flexible Flexibilitätsverlust eine teilweise Ausdünnung jenes Bewirtschaftungs-ermessens, das die deutschen Wasserbehörden traditionell »zu einer wasserwirtschaftlichen Vorsorge und Ressourcenpflege« ermächtigt.³⁸ Künftig werden kompensatorische Maßnahmen wohl nur noch berücksichtigungsfähig sein, wenn sie zeitgleich oder zeitnah mit einer Gewässerbenutzung durchgeführt werden.

VIII. Von Luxemburg zurück nach Leipzig

Die strengen, aber gleichwohl weiterführenden Vorgaben des EuGH werden für den Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie in der gesamten Union wegweisende Bedeutung erlangen. In den konkreten Verfahren zur Weservertiefung und zur Elbvertiefung muss sich allerdings zunächst erneut das BVerwG mit den angefochtenen Planfeststellungsbeschlüssen befassen; auch nach den Maßstäben des EuGH dürfte eine Verschlechterung beider Gewässer durch die jeweilige Vertiefung nicht von der Hand zu weisen sein, aber aus Sicht der Vorhabenträger im Ergebnis aber dennoch »berechtigte Zuversicht« angezeigt sein (so in diesem Heft (DVBl 2015, 1053) die hier anschließende Anmerkung von *Stüer*).

Möglichst schon bei dieser Gelegenheit sollte sich das BVerwG zudem mit der aus Sicht des Rezensenten nicht überzeugenden These des OVG Hamburg auseinandersetzen, das deutsche Recht gehe trotz der erklärten Absicht einer 1:1-Umsetzung

der Wasserrahmenrichtlinie über das europäische Verschlechterungsverbot hinaus und verwirkliche insoweit bereits aus autonomer gesetzgeberischer Entscheidung die Status-quo-Theorie.³⁹ Die denkbaren Konsequenzen dieser Lesart wurden oben unter VI. skizziert. Würde sich die Rechtsauffassung des OVG Hamburg durchsetzen, so drohte auf Grundlage des abweichenden deutschen Verständnisses ein folgenreicher nationaler Alleingang, der in dieser Form vom deutschen Gesetzgeber schwerlich gewollt war.

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn

33 So die präzise Formulierung bei Reese, W+B 2015, 102 (108).

34 Reinhardt (Fußn. 3), S. 140.

35 Vgl. BVerwG (Fußn. 14).

36 Sollten diese Pläne, wie dem Verf. berichtet wurde, keine hinreichend konkreten Maßnahmen zur Kompensation der Weservertiefung enthalten, so stellte sich allerdings im Grunde bereits die Frage nach der Entscheidungsrelevanz der Vorlagefrage 1 des BVerwG. Auch als »bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung« würde das Verschlechterungsverbot dann nämlich zwingend eine Ausnahme erfordern. Insoweit wären die Aussagen des EuGH ein Beispiel für eine unerwünschte Antwort auf eine unnötige Frage.

37 Vgl. dazu nur die anschaulichen Ausführungen in OVG Münster (Fußn. 31), S. 348 f.

38 Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl. 2004, Rdnr. 408.

39 OVG Hamburg (Fußn. 11), S. 360.

Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 01.07.2015 – C-461/13 – Weservertiefung

(Luxemburg hat gesprochen). »Wir stehen selbst enttäuscht und sehen betroffen. Den Vorhang zu und alle Fragen offen«. Nein. Diese Erkenntnis von Berthold Brecht im »Der gute Mensch von Sezuan«, die auch für das Literarische Quartett mit dem unvergessenen Literaturpapst Marcel Reich-Ranicki, mit Helmuth Karasek und Siegrid Löffler über viele Jahre prägend war, ist es nicht. Das auf die Vorlage des BVerwG zur Weservertiefung (Beschluss vom 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 662 – m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1457 – C-461/13 –) ergangene EuGH-Urteil, auf das auch die Elbvertiefung gewartet hat (BVerwG, Beschluss vom 02.10.2014 – 7 A 14.12 – DVBl 2015, 95 m. Anm. Stüer, 101), hat wichtige juristische Barrieren zum Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot der WRRL eingeschlagen.

(Ausnahmeprüfung). Die Anforderungen an die Ausnahmeprüfung sind allerdings vom EuGH noch nicht geklärt. Natürlich sind die Umweltbelange durch die EuGH-Entscheidung zu den vergleichsweise strengen Maßstäben des Verschlechterungsverbots erheblich gestärkt und es sind daher in entsprechend größerem Umfang Ausnahmeprüfungen erforderlich. Aber das war für Insider keine wirkliche Überraschung. Auch wohl nicht, dass es für die »phasing-out-Debatte« bei der Kraftwerkszulassung mit Quecksilbereinträgen (OVG NRW, Urteil vom 25.05.2015 – 16 A 1686/09 – perfluorierte Tenside; Hamb. OVG, Urteil vom 13.01.2013 – 5 E 11/08 – NordÖR 2013, 322 – Moorburg; OVG NRW, Urteil vom 01.12.2011 – 8 D 58/08 – DVBl 2012, 244 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2012, 245 – Lünen-Trianel; Durner/Paus NuR 2012, 325; Enderle/Thaysen, UPR 2012, 173) etwas eng werden würde (Schulte/Kloos, DVBl 2015, 997 in diesem Heft; Durner, DVBl 2015, 1049 in diesem Heft);

Laskowski, ZUR 2013, 131; Gellermann, NVwZ 2012, 850; Durner/Trillmich, DVBl 2011, 517; Riese/Diekmann, UPR 2011, 212; Spieth/Ipsen, NVwZ 2011, 536; Ohms, NVwZ 2010, 675; Köck/Möckel, NVwZ 2010, 1390; Grizky, ZUR 2009, 242; Attendorn, Die Regulierungsbehörde als freier Marktgestalter und Normsetzer, Diss. jur. 2007). Die eigentlichen Fragen der Voraussetzung einer Ausnahmeprüfung sind damit noch nicht durch den Spruch des EuGH, wie es im alten Rom gewesen wäre, ausgeurteilt (»Roma locuta, causa finita«), sondern sie beginnen erst jetzt so richtig (»Luxemburg locuta – salamander incipit«).

(Handlungsbedarf: Planreparatur). Der Ball ist nun wieder in die wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren von Weser und Elbe zurückgespielt. Dort muss nun erreicht werden, was bereits in den Septemberstau-Verfahren 2012 und 2014 an der Ems für die Überführung der Ozeanriesen der Meyer-Werft gelungen ist. Die Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfungen der WRRL müssen handwerklich korrekt abgearbeitet und die auch vom BVerwG in den Hinweisbeschlüssen aufgestellten zusätzlichen Anforderungen an die Vertiefung von Weser (BVerwG, Beschluss vom 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 1453) und Elbe (Beschluss vom 02.10.2014 – 7 A 14.12 – DVBl 2015, 95) erfüllt werden – ein Handlungsprogramm, das sich nach fachkundiger Einschätzung durch die nunmehr ergangene Grundsatzentscheidung des EuGH unverändert stellt. Nur wenn es gelingt, die Voraussetzungen für die wasserrechtliche Ausnahmeprüfung ordnungsgemäß abzuarbeiten und die in den Hinweisbeschlüssen des BVerwG zu Weser und Elbe aufgezeichneten weiteren umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen zu erfüllen, wird es gelingen, die wohl nicht nur aus der Sicht der Hafengewirtschaft dringend erforderlichen Vertiefungsmaßnahmen zeitnah umzusetzen.

(WRRL: Verbindliche Vorgaben). Spätestens nach den Schlussanträgen des Generalanwalts Niilo Jääskinen vom 23.10.2014 – C-461/13 – war klar, dass die WRRL nicht nur unverbindliche allgemeine Programmsätze enthält, sondern für Vorhaben, die auf die Schutzgüter einwirken, verbindlich ist. Ob erst eine Gesamtverschlechterung der Zustandsklasse oder bereits eine Verschlechterung in einem der maßgeblichen Parameter zu einer beachtlichen Verschlechterung führt, war da eigentlich schon fast nebensächlich. Diese Feinheiten mögen in Expertenkreisen die Runde machen. Klar ist jedenfalls nach dem EuGH-Urteil auch, dass mit den Anforderungen der WRRL nicht zu spaßen ist und Verschlechterungen der Wasserqualität durch umweltrelevante Eingriffe zunächst einmal unzulässig sind (Durner, DVBl 2015, 1049 in diesem Hef).

(Handwerkliche Feinarbeit). Doch dann fängt die handwerkliche Feinarbeit der Vorhabenträger und Planfeststeller allerdings erst an. Sie müssen den Nachweis erbringen, dass ein von Gemeinwohlgründen getragenes Vorhaben gleichwohl über die Runden kommt. Das gilt nach wie vor und ist auch durch den EuGH nicht in Frage gestellt worden. Hier wird also nach dem Grundsatzurteil vom Luxemburger Kirchberg zum Verschlechterungsverbot der Schwerpunkt der erforderlichen Planreparaturen der Weser- und Elbevertiefungen liegen. Die Reparaturverfahren sollten nun seitens der Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden zügig angegangen werden. Gründe, noch auf irgendwelche gerichtlichen

Vorgaben zu warten, gibt es nicht. Denn neue oder zusätzliche Erkenntnisse geraten hier nicht in aktuelle Reichweite, solange eine ergänzende Planreparatur nicht erfolgt ist. Aus der Sicht der Projektbefürworter könnte es sich vielmehr nun empfehlen, die Ärmel hochzukrempeln und die ergänzenden Planfeststellungsverfahren zeitnah auf den Weg bringen. Das BVerwG hat hierzu die Signale in den Hinweisbeschlüssen bereits gegeben. Es ist zu vermuten, dass die fachlichen Untersuchungen bereits durchgeführt werden.

(Tragweite der Vorlagefragen). In dem nun durch das Urteil abgeschlossenen EuGH-Verfahren ging es im Kern um die Frage, ob Art. 4 Abs. 1 a) WRRL einen reinen Programmsatz beinhaltet, der zwar für Maßnahmenprogramme (Art. 11 WRRL) und Bewirtschaftungspläne (Art. 13 WRRL) gilt, nicht jedoch zugleich Vorgaben für die Zulassung von einzelnen Projekten enthält (zum Folgenden Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1457). Die Fragen haben allerdings nicht nur für die Weservertiefung und die anderen norddeutschen Flussgebiets-einheiten vor allem an Elbe und Ems (Schulze/Stürer, ZfW 1996, 269; Stürer, JURA 1999, 202; ders. NdsVbl. 2000, 25; ders. NdsVbl. 2009, 185) Bedeutung. Das gilt allerdings nur, wenn es durch die Projekte zu Verschlechterungen der Wasserqualität kommt oder ein guter ökologischer Zustand des Gewässers nicht mehr erreicht werden kann.

(Der Ems-Septemberstau). In der »gehobenen wasserrechtlichen Erlaubnis zur Überführung von zwei Kreuzfahrtschiffen der Papenburger Meyer-Werft über die Ems in Verbindung mit zwei Probestaus in der zweiten Septemberhälfte 2012 und 2014« vom 30.07.2012 beispielsweise ist der Niedersächsische Landesbetrieb für Küsten- und Naturschutz (NLWKN) in Oldenburg zu der Einschätzung gelangt, dass eine über eine Bagatellgrenze hinausgehende Verschlechterung des Gewässerzustandes durch das zweimalige Stauen der Ems nicht eintreten wird und auch das Erreichen eines guten ökologischen Gewässerzustandes hierdurch nicht verhindert wurde, sodass auch gegen das Verbesserungsgebot nicht verstoßen worden ist. Denn das Emsästuar kann sich – so die Fachbehörden – nach den beiden Stauereignissen jeweils schnell wieder regenerieren, sodass mit bleibenden Schäden nicht zu rechnen ist. Dem ist das VG Oldenburg gefolgt. Jedenfalls sei der Stauvorgang gerechtfertigt, weil er die Ausnahmevoraussetzungen der WRRL erfüllt (VG Oldenburg, Urteil vom 30.06.2014 – 5 A 4319/12 – DVBl 2014, 1273 m. Anm. Stürer, 1279 = NdsVbl. 2015, 2015, 65 m. Anm. Stürer 71 – Septemberstau).

(Ausnahme). Vom Ansatz her vergleichbar mit der Ausnahme im Artenschutz (Art. 16 FFH-RL und Art. 5, 9 Vogelschutz-RL, § 45 Abs. 7 BNatSchG) oder der Abweichungsprüfung bei erheblich beeinträchtigten europäischen Schutzgebieten (Art. 6 Abs. 4 FFG-RL, § 34 BNatSchG) enthält Art. 4 Abs. 7 WRRL eine Ausnahmeregelung (zum Folgenden Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1457; Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 3445). Die Mitgliedstaaten verstoßen danach nicht gegen die WRRL, wenn das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potenzials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der

physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

(Ausnahmeanforderungen). a) Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern; b) die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft; c) die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Abs. 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und d) die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

(Grundlagenermittlung). Eine Ausnahme kann für Eingriffe erteilt werden, die eine Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder auch eine Folge neuer nachhaltiger Entwicklungstätigkeit des Menschen sind, zu der auch die Schifffahrt oder Häfen (Art. 4 Abs. 3 a ii WRRL) rechnen. Das setzt allerdings eine entsprechende Ermittlung und Bewertung der durch das Projekt eintretenden nachteiligen wasserkörperbezogenen Auswirkungen voraus, auf deren Grundlage die Einhaltung der kumulativen Ausnahmenvoraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 a) bis d) WRRV sichergestellt werden kann (zum Artenschutz BVerwG, Beschluss vom 28.11.2013 – 9 B 14.13 – DVBl 2014, 237, m Anm. Stürer, DVBl 2014, 241 – Ortsumgehung Datteln).

(Ausnahme- und Abweichungsprüfung). Die Voraussetzungen sind daher vom Prüfungsansatz ähnlich wie bei der Ausnahmeprüfung bei unverträglichen Eingriffen in ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL oder der Vogelschutz-RL (über Art. 7 FFH-RL) oder einer Ausnahmeprüfung im Artenschutz (Art. 12 bis 16 FFH-RL und Art. 5, 9 Vogelschutz-RL). Bei Eingriffen in die vorgenannten Schutzgüter hat es sich eingebürgert, neben der Prüfung der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebietes und der Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände vorsorglich eine Abweichungsprüfung vorzunehmen, bei der in einem gewissen Umfang erhebliche Beeinträchtigungen bzw. die Erfüllung von Verbotstatbeständen unterstellt werden (Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 3445). Das kann insbesondere dann gelten, wenn sich ein atypischer Geschehensablauf nicht sicher ausschließen lässt oder im Artenschutz Risiken bestehen können, die zur Erfüllung von Verbotstatbeständen führen könnten (BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 – 9 A 14.07 – BVerwGE 131, 274 = DVBl 2009, 259 – Bad Oeynhausen; Urteil vom 12.08.2009 – 9 A 64.07 – BVerwGE 134, 308 = DVBl 2010, 395 – Bielefeld-

Steinhagen; Urteil vom 14.07.2011 – 9 A 12.10 – BVerwGE 140, 149 = DVBl 2012, 34 – Ortsumgehung Freiberg). Das schwächt keinesfalls die Überzeugungskraft der Verträglichkeitsprüfung und ist auch dann unschädlich, wenn sich das Vorhaben am Ende als verträglich erweist und die zusätzliche Sicherheit einer Abweichungsprüfung nicht benötigt wird (BVerwG, Urteil vom 24.11.2011 – 9 A 23–27.10 – DVBl 2012, 443 m. Anm. Stürer/Bergt – Weserquerung).

(Offene Fragen). Und in der Abprüfung dieser Voraussetzungen, mit denen sich der EuGH nicht befasst hat, liegt der eigentliche Schwerpunkt der weiteren Arbeit der Vorhabenträger und der Planfeststellungsbehörden. Hier müssen möglichst zeitnah entsprechende fachliche Untersuchungen beigebracht und die Voraussetzungen für die Ausnahme dargelegt werden. Denn eines ist auch klar: Ein europäisches Regelwerk, das den berechtigten wirtschaftlichen Entwicklungen der Regionen nicht den erforderlichen Entfaltungsraum lässt und ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Verluste einseitig an Naturschutzbelangen ausgerichtet ist, auch wenn dadurch unverhältnismäßige Schäden eintreten, wird auf Dauer in der Union keinen Bestand haben können.

(Keine überzogenen Anforderungen). Es spricht daher alles dafür, die europarechtlichen Vorgaben auch der WRRL so moderat auszulegen, dass berechnigte wirtschaftliche Belange nicht am Ende völlig auf der Strecke bleiben. Europa kann nicht einerseits antreten, einen gemeinsamen Binnenmarkt von Waren und Dienstleistungen zu fördern, zugleich aber andererseits wirtschaftliche Belange einseitigen natur- und umweltschutzrechtlichen Interessen opfern, nur weil die EU im Bereich des Umweltrechts entsprechende Kompetenzen hat, die ihr in anderen Bereichen etwa zum Schutz privaten Eigentums oder der kommunalen Selbstverwaltung zu fehlen scheinen. Auch die Anforderungen der WRRL müssen daher so ausgelegt und angewendet werden, dass sie diesen mindestens ebenso wichtigen europarechtlichen Zielen einer wirtschaftlichen Entwicklung nicht völlig konträr laufen. Überspannte europarechtliche Anforderungen an die Wasserqualität wären daher im Ergebnis kontraproduktiv. Auch europarechtliche Richtlinien können sich nicht als Teil eines imaginären Paragrafenwaldes auf Dauer gegen das wirkliche Leben durchsetzen.

(»Glattbügeln« reicht nicht mehr). Eines sollte allerdings in Planreparaturverfahren nicht passieren: Es empfiehlt sich, den fachlichen Beurteilungen der zuständigen Fachverwaltungen wie beispielweise etwa dem NLWKN (Nds.) oder dem LANUV (NRW) grundsätzlich zu folgen. Deren fachliche Stellungnahmen sozusagen einfach beiseite zu schieben und durch eigene bessere Erkenntnisse zu ersetzen, birgt ein erhebliches Gefahrenpotential. Denn die Gerichte neigen aus nachvollziehbaren Gründen dazu, den Sachverstand der zuständigen Fachverwaltung zu nutzen und sich nicht ohne Grund für klüger zu halten, als dies die zumeist erfahrenen Behördenvertreter sind. Will die Planfeststellungsbehörde daher von den Stellungnahmen der zuständigen Fachverwaltung abweichen, so bedarf dies schon einer besonderen Begründung und Darlegung. In der Regel sind Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden daher gut beraten, wenn sie die fachlichen Stellungnahmen der Behördenvertreter beachten und sich nicht einfach über sie hinwegsetzen. Die Hinweisbeschlüsse des BVerwG in den beiden Verfahren zur Weser (BVerwG,

Beschluss vom 11.07.2013 – 7 A 20.11 – DVBl 2013, 1453) und Elbe (Beschluss vom 02.10.2014 – 7 A 14.12 – DVBl 2015, 95) sind Ausdruck dieser Defizite, die in den anstehenden Planreparaturverfahren behoben werden müssen.

(Weservertiefung: Gemeinsame Planreparatur). Für die Planreparatur der aus drei selbständigen Vorhaben bestehenden Weservertiefung (Außenweser bis Bremerhaven und die beiden Abschnitte Unterweser flussaufwärts bis Brake und bis Bremen) haben zudem zwei weitere Grundsatzentscheidungen des BVerwG (Urteile vom 19.02.2015 – 7 C 10.12 und 7 C 11.12 – DVBl 2015, 492 m. Anm. Stürer 494 – Hafen Köln-Godorf) Bedeutung. Dort war der Versuch unternommen worden, den Ausbau des Hafens in einem wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu bündeln, obwohl daneben auch ein Bauleitplanverfahren, ein straßenrechtliches Verfahren, ein eisenbahnrechtliches Planfeststellungsverfahren und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren erforderlich waren. Die verfahrensrechtliche Bündelung ohne entsprechende Ermächtigungsgrundlage hat das BVerwG für unzulässig erachtet und eine gleichgerichtete Entscheidung des OVG NRW (Urteil vom 15.03.2011 – 20 A 2147/09 – DVBl 2011, 767) bestätigt (zu vergleichbaren Fragestellungen bei der Zulassung des US-Hospitals Weilerbach durch eine Waldumwandlungsgenehmigung, eine Zustimmung nach § 37 BauGB, ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren und eine naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG Stürer, BauR 2013, 617).

(Außen- und Unterweser sollten zusammenbleiben). Eine Planreparatur der Weservertiefung durch ein ergänzendes Verfahren kann wohl nur dann erfolgen, wenn die bisherige Paketlösung von drei Ausbauprojekten der Außenweser vom offenen Meer bis Bremerhaven (Abschnitt 1), von dort flussaufwärts bis Brake (Abschnitt 2) und von dort flussaufwärts bis Bremen (Abschnitt 3) als einheitliches Paket weiter erhalten bleibt. Soll etwa die Außenweser aus dem Gesamtprojekt herausgelöst und isoliert behandelt werden, müsste das Verfahren wohl wieder ganz von vorn beginnen und eine Planreparatur auf der Grundlage der bisherigen Verfahrensunterlagen scheitern. Ganz problemlos wäre eine nachträgliche Teilung allerdings ohnehin nicht, da die im Antrag zu einer Einheit verbundenen drei Abschnitte sozusagen im Nachhinein wieder entflochten werden müssten – eine vor allem unter der fachlichen Betrachtung vielleicht nicht ganz einfache Aufgabe, die wohl selbst bei einer Fortführung als Reparaturmaßnahme gegenüber einem neuen Verfahren für die Außenweser nicht unbedingt gravierende Zeitvorteile bieten würde (Stürer, DVBl 2015, 1294).

(Summationswirkungen). Solange einzelne Abschnitte der Weservertiefung nicht endgültig aufgegeben und zu den Akten gelegt worden sind, müssten ohnehin die Summationswirkungen der drei Abschnitte übergreifend betrachtet werden (Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, Rdnr. 911, 3433; zu den Grenzen der Konfliktbewältigung BVerwG, B. v. 17.02.1984 – 4 B 191.83 – BVerwGE 69, 30 = DVBl 1984, 343 – Kraftwerk Reuter II). Dabei wären mehrere Szenarien zu betrachten, die auch entsprechende Teillösungen mit ihren jeweiligen Auswirkungen abprüfen. Dazu würde auch die isolierte Betrachtung ausschließlich der Außenweser oder eine Kombination mit Teil- oder Gesamtvertiefungen der Unterweser gehören.

(Prüfauftrag). Die beteiligten Behörden sind daher auf der Grundlage einer entsprechenden Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) dem Vernehmen nach angetreten, die fachlichen Untersuchungen für eine gemeinsame Planreparatur aller drei Abschnitte von Unter- und Außenweser zeitnah vorzulegen. Sobald dies geschehen ist, können Vorhabenträger und die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) mit dem Planreparaturverfahren starten.

(Reparaturbedarf). Das BVerwG hat allerdings durch seinen Vorlagebeschluss und seinen Hinweisbeschluss klar gemacht: Ohne eine durchgreifende Reparatur des Planfeststellungsbeschlusses zur Weservertiefung wird das Projekt scheitern (zum Folgenden bereits Stürer/Stürer, DVBl 2013, 1457). Unterschiedliche Projekte müssen hinsichtlich ihrer Planrechtfertigung und ihrer Umweltverträglichkeit gesondert betrachtet und können nicht über einen Kamm geschoren werden. Das ist hinsichtlich der drei Abschnitte Außenweser–Bremerhaven, Bremerhaven–Brake und Brake–Bremen nachzuholen.

(Pflichtenheft). Mit Vorprüfungen wird man sich dabei allerdings wohl nicht begnügen können (BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BVerwGE 141, 282 – A 3/A 44 – BUND; Stürer/Bergt, DVBl 2012, 443). Auch einer möglichen Beeinträchtigung des faktischen EU-Vogelschutzgebietes »Unterweser« (V 27), mit der keineswegs zu spaßen ist (BVerwG, Urteil vom 01.04.2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBl 2004, 1115 – Hochmoselbrücke), wird nachzugehen sein. Bei einer nicht auszuschließenden Belästigung der Vögel (Art. 4 Abs. 4 V-RL) wird wohl erst eine Ausweisung des Vogelschutzgebietes in nationales Recht erforderlich werden. Das kann erfahrungsgemäß allerdings etwas dauern und nicht nur in zeitlicher Hinsicht durchaus einigen Sand ins Getriebe werfen. Zudem sind etwa im Bereich der Monitor- und Einvernehmensregelungen eine Reihe handwerklicher Verbesserungen anzubringen, die aber nicht vor unüberwindbaren Hürden stehen. Dasselbe gilt hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben der WRRL für die Prüfung der Ausnahmeveraussetzungen in Art. 4 Abs. 7 WRRL. Hierzu sind noch eine Reihe fachlicher Erhebungen erforderlich, die sich vor allem auf die Auswirkungen des Projekts auf die Unterweser, die Außenweser, die Küstengewässer sowie die einzelnen Nebengewässer und deren einzelne Qualitätskomponenten beziehen – eine durchaus anspruchsvolle Aufgabe, mit deren Lösung nicht gewartet werden sollte.

(Zu neuen Ufern lockt ein neuer Tag). Lamentieren über den in seinen Eckpunkten vorhersehbaren Spruch aus Luxemburg hilft da nicht weiter. Jetzt ist nicht die Stunde, noch auf irgendetwas zu warten – auch nicht auf den Leipziger Simsonplatz. Das ist bereits an Altrip (EuGH, Urteil vom 07.11.2013 – C 1/12 – DVBl 2013, 1577 m. Anm. Stürer/Stürer), der Halle-Westumfahrung (BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706, m. Anm. Stürer, DVBl 2007, 1147) oder der unendlichen Geschichte der B 1 Hildesheim-Himmelstür (BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2.99 – BVerwGE 110, 302 = DVBl 2000, 814) deutlich geworden. Vielmehr gilt es für Vorhabenträger und Planfeststeller, das Beste aus der eingetretenen Lage zu machen – und zwar jetzt und sofort, wie es bereits Johann Wolfgang von Goethe im Faust I (1808) (»zu neuen Ufern lockt ein neuer Tag«) als Thema für zahlreiche

Abituraufsätze empfohlen hat. Und das ist durchaus Erfolg versprechend. In Grenzfällen und vor allem bei nicht entscheidungserheblichen Einzelheiten kann dabei auch auf die Empfehlung erfahrener Repetitoren zurückgegriffen werden: »Mut zur Lücke«.

(Ausnahmeprüfung kann gelingen). Die beiden September-Überführungen der Meyer-Schiffe über die Ems 2012/2014 (zum Emssperrwerk VG Oldenburg, Urteil vom 16.05.2001 – 1 A 3558/98 –; Nds OVG, Urteil vom 02.12.2004 – 7 LA 3053/01 –; BVerwG, Vergleich vom 05.12.2005 – 7 B 63.05 – Emssperrwerk; EuGH, Urteil vom 14.01.2010 – C 226/08 – DVBl 2010, 242 – FFH-Gebietsausweisung Ems m. Anm. Stürer, DVBl 2010, 245; VG Oldenburg, Urteil vom 30.06.2014 – 5 A 4319/12 – DVBl 2014, 1273 m. Anm. Stürer, 1279 = NdsVBl. 2015, 65 m. Anm. Stürer, 71 – Septemberstau; Stürer, NdsVBl. 2000, 25 – Emssperrwerk; ders. NdsVBl. 2009, 185 – Baggern oder Stauen) haben gezeigt, dass eine Ausnahmeprüfung mit Billigung der Gerichte möglich ist. Warum sollte das nicht auch bei der Weser und der Elbe trotz aller Unkenrufe von angeblichen Rückschlägen durch das EuGH-Urteil und in weite Ferne gerückten Vertiefungsmaßnahmen zeitnah gelingen? Die Karten sind durch Luxemburg mit erwarteten Ergebnissen neu gemischt. Sie müssen nur noch im Sinne eines sachgerechten Interessenausgleichs zwischen Ökologie und Ökonomie zeitnah geschickt ausgespielt werden.

(Berechtigte Zuversicht). Auch der Präsident der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt Hans-Heinrich Witte (GDWS) ist nicht ohne Grund zuversichtlich, dass der Ausbau von Weser und Elbe auch nach den jetzt vorliegenden Maßstäben möglich ist. Die Wirtschaft in der Region Hamburg/Bremen hat diese Signale aus Bonn erfreut registriert. In Leipzig sollte man jeweils erst wieder antreten, wenn die Planergänzungen für Weser und Elbe auf den Weg gebracht sind. Dann hätte das Luxemburger Intermezzo grundsätzliche Rechtsfragen zur Auslegung der WRRL geklärt, gleichwohl aber wegen der ohnehin noch anstehenden Reparaturanforderungen nicht allzu viel zusätzliche Zeit in Anspruch genommen.

Rechtsanwalt & Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer (Münster/Osnabrück)

Landesverfassungsgerichte

Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Art. 49, Art. 130, Art. 130a LV RP; § 1, § 2, § 4 KomVwRGrG RP; § 49, § 71 KWG RP; § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO RP; § 1 MaikammerEinglG; § 26 VerfGHG RP

1. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) verlangt bei der Auflösung und Eingliederung von Verbandsgemeinden – ebenso wie im Falle der Auflösung und Eingliederung von Gemeinden –, dass die betroffenen Gebietskörperschaften angehört werden und der Eingriff dem Gemeinwohl dient.

2. Der Gesetzgeber ist befugt, die Möglichkeiten der Anhörung im Einzelfall nach seinem freien Ermessen zu

gestalten, solange nur das Anhörungsverfahren selbst effektiv bleibt. Die inhaltlichen Anforderungen an das Anhörungsverfahren im Einzelnen ergeben sich aus dessen Sinn und Zweck.

a) Die Anhörung dient vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen Entscheidungsgrundlage im Rahmen der von ihm durchzuführenden Abwägung. Sie ist daneben geboten, um die kommunalen Gebietskörperschaften nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen.

b) Aus dem Anhörungsrecht folgt kein verfassungsunkontrolliertes Akteneinsichtsrecht in die Verfahrensunterlagen des federführenden Ministeriums oder des Gesetzgebers.

3. Ein Gesetz, in dem der Gesetzgeber das Leitbild und die Leitlinien seiner Gebietsreform verankert hat (sog. Grundsatzgesetz), unterliegt grundsätzlich der inzidenten verfassungsrechtlichen Überprüfung im angegriffenen Neugliederungsgesetz.

4. Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung von Leitbild und Leitlinien einen großen politischen Spielraum. Mit diesem korrespondiert eine eingeschränkte verfassungsrechtliche Kontrolle. Der VerfGH hat Leitbild und Leitlinien insoweit lediglich daran zu messen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zugrundeliegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen.

5. Die einzelne kommunale Neugliederungsmaßnahme überprüft der VerfGH darauf, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend ermittelt, dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat und ob die angegriffene Neugliederungsmaßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht und frei von willkürlichen Erwägungen ist. Liegen zudem gesetzgeberische Leitbilder und Leitlinien vor, prüft der VerfGH, ob diese systemgerecht verwirklicht worden sind. Für diese Prüfung ist es unabdingbar, dass der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine Begründung beigibt, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar werden.

VerfGH RP, Urteil vom 08.06.2015 – VGH N 18/14 –

Die Ast., die Verbandsgemeinde Maikammer (ca. 8.000 Einwohner), wurde im Rahmen der kommunalen Gebietsreform zum 01.07.2014 in die Verbandsgemeinde Edenkoben eingegliedert. Nach dem Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform – KomVwRGrG – (im Folgenden: Grundsatzgesetz) sollen unter anderem die Leistungsfähigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit und die Verwaltungskraft der verbandsfreien Gemeinden und der Verbandsgemeinden durch Gebietsänderungen verbessert werden. [...] Gegen ihre Eingliederung in der Verbandsgemeinde Edenkoben wandte sich die Ast. mit einer Normenkontrolle auf kommunalen Antrag und machte geltend, in ihrer in Art. 49 LV RP verankerten Selbstverwaltungsgarantie verletzt zu sein. Der Antrag hatte Erfolg.