

Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.)

Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Dokumentation des 22. Leipziger Umweltrechtlichen Symposiums
des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und
des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 30. und 31. März 2017



Nomos

Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Christoph Degenhart
Prof. Dr. Kurt Faßbender
Prof. Dr. Wolfgang Köck
Prof. Dr. Martin Oldiges†

Band 35

Prof. Dr. Kurt Faßbender/Prof. Dr. Wolfgang Köck (Hrsg.)

Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Dokumentation des 22. Leipziger Umweltrechtlichen Symposiums
des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und
des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 30. und 31. März 2017



Nomos

Diese Veröffentlichung wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4704-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-8934-2 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Zum Geleit

Am 30. und 31. März 2017 veranstalteten das Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und das Department Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ das 22. Leipziger Umweltrechtliche Symposium. Das erklärte Ziel der Veranstaltung war, aktuelle Entwicklungen und Probleme bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu diskutieren.

Dieser Tagungsband dokumentiert nun in der gewohnten Form die im Rahmen des Symposiums gehaltenen Vorträge der Referenten. Diese Vorträge sowie eine Vielzahl anregender Diskussionsbeiträge haben wesentlich zum Gelingen der Tagung beigetragen, die zur Freude der Veranstalter auch in ihrem 22. Jahr auf reges Interesse gestoßen ist.

Besonderer Dank gilt an dieser Stelle noch einmal allen an der Durchführung und Förderung des Symposiums Beteiligten, insbesondere der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht, dem Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, der Stadt Leipzig und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU), sowie insbesondere Frau Olga Fedorov und Frau Dr. Anne-Christin Gläß LL.M sowie Frau Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) Johanna Kratzel für die Organisation der Veranstaltung und eben dieser und Herrn Michael Spaeth für das sorgfältige Erstellen eines druckfertigen Manuskripts. Dank gebührt wie immer auch dem Nomos-Verlag für die zuverlässige verlegerische Betreuung.

Leipzig, im Februar 2018
Für das Institutsdirektorium
Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema <i>Wolfgang Köck</i>	11
Grußwort der Stadt Leipzig <i>Angelika Freifrau von Fritsch</i>	15
Grußwort der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt <i>Bernd Dietmar Kammerschen</i>	19
Der Gewässerzustand in Deutschland: Erfolge und Handlungsbedarf <i>Heide Jekel</i>	23
Aktuelle Rechtsprechung zum europäischen Wasserrecht <i>Kurt Faßbender</i>	37
Gewässerkörperbezogene Beurteilung von Gewässerbenutzungen <i>Ingolf Arnold / Thomas Koch</i>	71
Die Anwendung des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis <i>Wolf-Dieter Dallhammer</i>	99
Wasserrecht am Scheideweg <i>Wolf Friedrich Spieth / Niclas Hellermann</i>	159

Inhaltsverzeichnis

Mikroverunreinigungen der Gewässer: Wasserrechtliche Bewertung und Handlungsansätze <i>Jörg Rechenberg</i>	179
Bergrecht und Wasserrecht – Aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen <i>Bernd Dammert / Götz Brückner</i>	193
Die Landwirtschaft unter dem Druck des europäischen Wasserrechts <i>Stefan Möckel</i>	221

Abkürzungsverzeichnis

BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BbergG	Bundesberggesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMU	(ehem.) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitatrichtlinie
FGG-Elbe	Flussgebietsgemeinschaft Elbe
Fn	Fußnote
GG	Grundgesetz
GWK	Grundwasserkörper
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
LAWA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEAG	Lausitz Energie Bergbau AG
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtssprechungs-Report
OWK	Oberflächenwasserkörper
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz

Abkürzungsverzeichnis

SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
W+B	Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRR/WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema

*Professor Dr. Wolfgang Köck,
Professur für Umweltrecht, Universität Leipzig,
sowie Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig*

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

im Namen des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht, des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung sowie der Leipziger Vereinigung für Umwelt- und Planungsrecht und aller beteiligten Institutionen sowie auch im Namen meines Institutskollegen Prof. *Faßbender* begrüße ich Sie sehr herzlich zum 22. Leipziger Umweltrechtssymposium, das in diesem Jahr aktuellen Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gewidmet ist – ein Thema, mit dem wir offensichtlich „ins Schwarze“ getroffen haben, wie die überwältigende Resonanz uns zeigt.

Nicht zum ersten Mal beschäftigt sich das Leipziger Umweltrechtssymposium mit der WRRL. Im April 2010 war das 15. Symposium bereits der WRRL gewidmet und befasste sich mit der Implementation in Deutschland. Damals waren gerade die ersten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme erarbeitet und die Tagung wurde genutzt, um eine Art Zwischenbilanz zu ziehen und den Diskussionsstand zu einzelnen Problemfeldern, wie etwa der Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper, dem Verschlechterungsverbot und dem Ausnahmeregime zu spiegeln.

Sieben Jahre später wollen wir uns erneut mit der WRRL befassen und die Themen, die im Programm stehen, sind teilweise ähnlich, aber wir können sie heute auf der Basis ganz anderer Grundlagen diskutieren.

Ein ganz wichtiger Meilenstein für den rechtlichen Umgang mit der Wasserrahmenrichtlinie war das Urteil des EuGH vom 1.7.2015. Seitdem steht fest, dass das Verschlechterungsverbot nicht nur bei der Bewirtschaftungsplanung, sondern auch bei vorhabenbezogenen Zulassungen zu beachten ist und dass von einer Verschlechterung schon dann auszugehen ist, sobald sich der Zustand mindestens einer biologischen Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der WRRL um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt.

Mit dem EuGH-Urteil vom 1.7.2015 ist das Verschlechterungsverbot juristisch „scharf gestellt“ worden. Seitdem wächst das Bewusstsein, dass die

WRRL nicht nur für die Wassernutzung im engeren Sinne, sondern auch für die wasserbeeinflussende Landnutzung und für die gewässerrelevante Infrastruktur eine ebenso bedeutende Rolle spielt, wie die FFH-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie für die Landnutzung und die landseitige Infrastrukturentwicklung. Zwar war das Wasserrecht auch bisher schon ein etablierter Bereich des Umweltrechts, aber eben doch eher randständig und deshalb eine Angelegenheit weniger Spezialisten. Spätestens mit dem Urteil des EuGH ist das Wasserrecht nun in das Zentrum gerückt. Man muss kein Prophet sein, um zu sagen, dass künftig Rechtsanwaltskanzleien, die auf der einen oder anderen Seite mit vorhabenbezogenen Gestattungsverfahren zu tun haben, nicht nur das Habitat- und Artenschutzrecht, sondern auch das Wasserrecht kennen müssen, und dass man gerade mit Blick auf die Anforderungen des Verschlechterungsverbots, wie sie uns durch den EuGH verkündet worden sind, gute Gewässerökologie-Sachverständige brauchen wird, um die gebotenen Feststellungen treffen zu können. Auch dies ist eine Parallele zu den Entwicklungen des FFH-Rechts.

Das Urteil des EuGH vom 1.7.2015 und seine Konsequenzen für die Zulassung gewässerrelevanter Vorhaben werden uns im Rahmen dieser Tagung intensiv beschäftigen. Dabei können wir mittlerweile auch auf höchst-richterliche Rechtsprechung des BVerwG zurückgreifen. Am 11.8.2016 hat das BVerwG sein Urteil im sog. Weserverfahren gesprochen und die neue Rechtslage zur Anwendung gebracht, und vor wenigen Wochen, am 9.2. dieses Jahres, hat das BVerwG auch über die Elbvertiefung entschieden und festgestellt, dass die möglichen Beeinträchtigungen der in erster Linie maßgeblichen biologischen Qualitätskomponenten nicht so gravierend sind, dass sie zu einer Verschlechterung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung führen. Leider sind die Entscheidungsgründe des zuletzt genannten Urteils noch nicht verfügbar, aber wir sehen, dass die Praxis Stück für Stück mehr Erfahrung im Umgang mit dem Verschlechterungsverbot gewinnt.

Auf dieser Tagung werden sich der Vortrag des Kollegen *Faßbender* mit der jüngeren Rechtsprechungsentwicklung zum europäischen Wasserrecht und der Vortrag des Ministerialrats *Dallhammer* vom Sächsischen Umweltministerium mit dem Verschlechterungsverbot befassen. Herr *Faßbender* beleuchtet die jüngere Rechtsprechungsentwicklung und Herr *Dallhammer* die Anwendung des Verschlechterungsverbots in der behördlichen Praxis. Da Herr *Dallhammer* nicht nur für das Sächsische Umweltministerium tätig ist, sondern auch im Bund-Länder-Ausschuss Wasser mitarbeitet, wird er uns auch über die LAWA-Positionen aufklären.

Mit den tatsächlichen Grundlagen für die Beurteilung, ob von Verschlechterungen auszugehen ist, werden sich die Herren *Arnold* und *Koch*

von der Lausitz Energie Bergbau AG in Cottbus befassen. Ihr Thema lautet „Gewässerkörperbezogene Beurteilung von Gewässerbenutzungen“ und sie gewähren uns damit einen Einblick, wie Vorhabenträger mit den neujustierten Anforderungen umgehen.

Ich habe eingangs davon gesprochen, dass unsere erste Tagung zur Wasserrahmenrichtlinie auf der Basis des ersten Bewirtschaftungszyklus stattgefunden hat. Damals gaben die Gewässerzustandsbefunde noch zu Optimismus Anlass. 88 Prozent der Oberflächenwasserkörper befanden sich in einem guten chemischen Zustand und immerhin 9,5 Prozent der Oberflächenwasserkörper in einem guten ökologischen Zustand. Prognostiziert wurde damals, dass die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen dazu führen würde, dass bis 2015 18 Prozent der Oberflächenwasserkörper den geforderten guten Zustand erreichen würden und dass im Übrigen Fristverlängerungen ausreichen würden, um am Ende, d. h. spätestens bis 2027, zu guten Zuständen zu kommen. Demgemäß wurden Minderziele kaum in Anspruch genommen.

Mittlerweile hat sich diese Situation deutlich verändert. In chemischer Hinsicht müssen wir nun flächendeckend einen schlechten Zustand der Oberflächenwasserkörper konstatieren und auch in ökologischer Hinsicht sind wir von den prognostizierten 18 Prozent guter Oberflächenwasserkörper noch ein Stück entfernt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Beim chemischen Zustand liegt es maßgeblich an der zwischenzeitlichen Novellierung der Richtlinie über die Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer und den Biota-Grenzwerten, die zu einer Neueinstufung geführt haben. Beim ökologischen Zustand ist es eine Gemengelage, die Fortschritte so schwierig macht: die lange Wirkungsdauer von Maßnahmen gehört ebenso dazu wie die Ungewissheit über die Wirksamkeit mancher Maßnahmen, der erhebliche Zeitaufwand für die Genehmigung von Renaturierungsmaßnahmen, die fehlende Bodenverfügbarkeit für solche Maßnahmen oder Probleme der Finanzierung. Wir freuen uns, dass wir mit der Ministerialrätin Heide Jekel vom Bundesumweltministerium eine Referentin gewonnen haben, die an zentraler Stelle mit diesen Fragen befasst ist und uns zu Beginn des fachlichen Teils dieser Tagung über den Gewässerzustand in Deutschland aufklärt und dabei über Erfolge und Handlungsbedarf spricht.

In diesem Zusammenhang dürfte auch die sog. Revision der Wasserrahmenrichtlinie in den Blick geraten; denn gemäß Art. 19 Abs. 2 der WRRL überprüft die EU-Kommission spätestens 19 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL, ob sich die Regelungen bewährt haben oder ob Änderungen anzustreben sind. Das wäre also in zwei Jahren und eines dürfte dabei schon

heute klar sein: Die bisher rechtlich möglichen Fristverlängerungen bis 2027 dürften nicht ausreichen, um ans Ziel zu kommen.

Wenn von den Möglichkeiten der Fristverlängerung die Rede ist, ist es nicht weit zur Inanspruchnahme von Minderzielen bzw. Ausnahmen. Bisher war dies, wie bereits erwähnt, kaum eine praktische Option, aber es spricht nicht zuletzt auch nach der Rechtsprechung zum Verschlechterungsverbot vieles dafür, dass das Ausnahmeregime künftig eine deutlich größere praktische Bedeutung bekommen wird. Deshalb haben wir auch diesem Thema einen Vortrag gewidmet. Herr Rechtsanwalt Dr. *Wolf Friedrich Spieth* von Freshfields Bruckhaus Deringer ist unserer Einladung gefolgt und wird sich der wasserrechtlichen Ausnahmeprüfung für industrielle Vorhaben widmen.

Damit sind alle Themen des heutigen ersten Tages angesprochen und ich will nur noch kurz erwähnen, dass wir morgen ebenfalls sehr spannende Vorträge zu erwarten haben, die in einem engen (manchmal aber auch nicht ganz so engen) Zusammenhang zur Wasserrahmenrichtlinie stehen. Doch dazu morgen mehr.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, das Leipziger Umweltrechtssymposium wird seit vielen Jahren unter Beteiligung des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landwirtschaft, der Stadt Leipzig und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt durchgeführt. Für diese langjährige Kooperation sind wir sehr dankbar. Traditionsgemäß schließen sich an die Begrüßung durch die Tagungsleitung Grußworte der Stadt Leipzig, die ja die Hausherrin dieses schönen Saales ist, und der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt an.

Für den Umweltbürgermeister *Rosenthal* wird die Leiterin des Umweltamtes der Stadt Leipzig, Frau *von Fritsch*, zu uns sprechen und für die Sächsische Landestiftung LaNu der Stiftungsdirektor Herr *Kammerschen*.

Ich darf nun zunächst Frau *von Fritsch* an das Mikrofon bitten, und ich wünsche uns allen eine ertragreiche Tagung, anregende Gespräche in den Pausen sowie heute Abend beim Empfang in „Barthels Hof“.

Grußwort der Stadt Leipzig

*Angelika Freifrau von Fritsch,
Leiterin des Amtes für Umweltschutz der Stadt Leipzig*

Sehr geehrter Herr Professor Faßbender, sehr geehrte Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu dem 22. Umweltrechtlichen Symposium in der Stadt Leipzig. Das befasst sich dieses Jahr, im Luther-Jahr, mit den aktuellen Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrichtlinie.

Als Theologe hat Martin Luther mit seiner Sicht auf bestimmte Missstände am Ende des späten Mittelalters und der Lehre die Welt bis heute geprägt. Wäre es nach dem Willen seines Vaters gegangen, dann wäre er Jurist geworden. Wahrscheinlich hätte es aber dann in der Leipziger Pleißenburg, also hier an der Stelle, wo heute das Neue Rathaus steht und das 22. Leipziger Umweltrechtliche Symposium stattfindet, vor knapp 500 Jahren die „Leipziger Disputation“ nicht gegeben, also das Streitgespräch zwischen dem katholischen Theologen Johannes Eck und den führenden Vertretern der reformatorischen Bewegung, Martin Luther, Andreas Karlstadt und Philipp Melanchthon.

Was hätten diese Protagonisten wohl über das Thema „Wasser“ zu diskutieren gehabt. Das Trinken von Wasser war so normal, alltäglich und verbreitet, dass es kaum der Erwähnung wert war. Die von Martin Luther übersetzte Bibel arbeitet mit der orientalischen Symbolik des Wassers und seiner Urkraft. Sie erzählt von den Paradiesströmen oder der Sintflut, von den Wassern Babylons, den Brunnen Kanaans und Galiläas. Wasser galt im Alten Testament als Segensgabe Gottes, der das Land mit Wasser vom Himmel (Regen/Tau) und aus den Tiefen der Erde (Quellen) versorgte und das dem Erhalt des Lebens für Mensch und Tier dient und Fruchtbarkeit und Wachstum ermöglicht.

Den Fachleuten des aktuellen Wasserrechts dürfte Einiges bekannt vorkommen.

Zurück zur Historie. Mit der Entdeckung von Amerika kam es zu einer unglaublichen Inflation in Europa, die Löhne fielen, die Kaufkraft sank und die Nahrungsmittel wurden teurer. Wegen der prekären wirtschaftlichen und sozialen Lage in dieser Epoche des Frühkapitalismus gab es immer wieder Bauernaufstände. Der Ritterstand zerfiel und das Bürgertum erstarkte. In einer schnell wachsenden Stadt des Spätmittelalters waren Quellen für frisches Trinkwasser Mangelware. Flüsse und Bäche, die nahe oder

in einer Stadt wie Leipzig verliefen, wurden für alle möglichen kommerziellen Zwecke genutzt, vom Antrieb der Mühlen über das Waschen von Wäsche bis zu zahlreichen Produktionsprozessen. Die Gewässer dienten als natürliche Wege der Entsorgung von Abfällen. Auch die stinkenden urinhaltigen Färbebrühen und Gerberlohen wurde ohne Umschweife hineingeleitet.

Leipzig war damals schon fortschrittlich. Hölzerne Wasserleitungen von den Stötteritzer Wiesen und vom Marienbrunnen versorgten die Leipziger ab 1496 mit Trinkwasser. Mit der Reformation begann eine Zeit der Erneuerung und die mit dem Buchdruck entstandene neue Medienlandschaft sorgte für eine rasche Verbreitung von Nachrichten.

Aktuell haben wir in Leipzig das Gefühl, unsere Umwelt ändert sich. Die Märkte befinden sich in einer Phase der Globalisierung und der Digitalisierung. Wieder kommt eine neue Medienlandschaft, diesmal digital. Mit dem verstärkten Einzug der disruptiven Technologien ändert sich das gesellschaftliche Leben. Wir kaufen dort, wo es die Leistung für wenig Geld gibt. Weltweit reichen oft die Löhne nicht aus, um den notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten, vielen fehlt es schon am Wasser.

In unserer gegenwärtigen Wasserwelt geht es um das Wasser als Handelsware, um das Wasser, das über die Existenz, über das Leben und den Tod, über die Freiheit und die Heimat entscheidet. Die modernen Medien zeigen uns ohne irgendeine Symbolik, die meisten Menschen leben mit Wassermangel, verschmutztem und unbezahlbarem Wasser; für große Konzerne ist Wasser ein riesiges Geschäft. Sauberes Wasser ist letztlich ausschlaggebend, ob Menschen in fataler Armut leben oder flüchten, um möglichst in der Welt mit hohem virtuellen Wasserverbrauch in Freiheit zu leben. Mit der Wende 1989 kam die Freiheit zurück und bundesdeutsches und Europarecht sind seitdem anzuwenden.

Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum von 28 Mitgliedsstaaten mit relativ viel Trinkwasser eine Rahmenbedingung für den nachhaltigen Umgang mit der Ressource und Ware „Wasser“ formuliert. Das Recht auf Zugang zu sauberem Wasser und auf fachgerechte Abwasserentsorgung, welches die Vollversammlung der Vereinten Nationen am 28.7.2010 als Menschenrecht anerkannt hat, definiert neue juristische Grenzlinien.

Wenn sich das aktuelle Symposium mit der Vergangenheit der Wasserrahmenrichtlinie befasst, dann muss es auch an unsere Welt von Morgen denken. Wenn die Würde von Menschen auch in der Zukunft einen Wert haben soll, der Schutz der Gesundheit und des Lebens unserer Nachkommen von Bedeutung ist, ihnen kein Unrecht widerfahren darf und ihr Dasein

nicht gefährdet sein soll, dann darf der Zugang zu sauberem Wasser und auf Abwasserentsorgung nicht nur auf dem Papier stehen.

Es ist konsequent, wenn wir bei der natürlichen Ressource „Wasser“ keine – und ich meine überhaupt keine – Kompromisse eingehen. Gewässer dürfen nicht in unserer Wirtschaftsunion aus Gründen der Wertschöpfung und in der Absicht der kurzfristigen Gewinnerzielung zum Lösungs- und Transportmittel für die Entsorgung der Schadstoffe und Abfälle umgenutzt werden; ist es in diesem Zusammenhang überhaupt politisch richtig, über die Einträge von Phosphorverbindungen, Pflanzenschutzmitteln, Kalisalzen, künstlichen Medikamenten und Mikroplastics in die Gewässer zu verhandeln?

Hier im Symposium haben wir im Jahre 2010 im Grußwort unter anderem gefordert, „Es dürfen im Wasser nicht nur geringe oder geringste, sondern keine Reste [...] synthetischer Nanomaterialien gefunden werden“ und heute und morgen wird dieses Problem zu Recht thematisiert. Ich danke diesem Leipziger Umweltrechts-Symposium, das solange nicht aufgibt, bis sich für ein Problem eine Lösung findet.

Ich will Sie jetzt nicht mehr mit meinen Worten aufhalten, wünsche Ihnen bei dieser Tagung zahlreiche wertvolle Erkenntnisse und freue mich auch dieses Mal auf die Ergebnisse. Viel Spaß und auf Wiedersehen.

Grußwort der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt

Bernd Dietmar Kammerschen,

Stiftungsdirektor der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt, Dresden

Sehr geehrter Herr Professor Köck,
Sehr geehrte Frau von Fritsch,
sehr geehrte Referenten,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Sie zum 22. Umweltrechtlichen Symposium als Vorstand der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt begrüßen zu dürfen.

Mittlerweile ist dieses Symposium fest in der Wissenschaftslandschaft verankert und leistet einen äußerst wichtigen Beitrag zu den aktuellen Fragen des Umweltrechts und es freut mich sehr, dass die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt nun schon seit zehn Jahren Mitveranstalter der Umweltrechtlichen Symposien ist. Eine besondere Herausforderung ist die Interdisziplinarität des Umweltrechts. Die Tagung bietet hier in besonderer Weise Gelegenheit zum fachlichen und auch interdisziplinären Austausch.

Ich bedanke mich an dieser Stelle für Ihre inhaltliche Leitung und Gestaltung, Herr Professor Köck, und die gute Zusammenarbeit mit Ihnen, der Sie ja von der Geburtsstunde an dabei gewesen sind. Und auch Ihnen herzlichen Dank für die fachliche Betreuung, Herr Professor Faßbender.

Wir tagen heute im Neuen Rathaus von Leipzig, dort, wo früher die Pleißenburg stand, in direkter Nähe zum Flüsschen Pleiße. Die Gegend hier hat im Laufe der Jahre ihr Gesicht massiv verändert. Zwischen der Pleißenburg hier und Plagwitz lag ein Sumpfgebiet, das erst auf Initiative von *Karl Heine* Ende des 19. Jahrhunderts trockengelegt wurde, sodass sich in Plagwitz und Lindenau Industrie ansiedeln konnte

Fühlen Sie sich heute in das Jahr 1750 zurückversetzt. Sie würden zu Ihrer Verblüffung feststellen, wie anders die „natürliche“ Landschaft damals aussah – weitaus weniger Flächen waren kultiviert, ein weit größerer Teil war von Sand, Gestrüpp und vor allem von Wasser bedeckt. In den Feuchtgebieten des Tieflands mit ihren schwarzbraunen und morastigen Böden, durchzogen von sich schlängelnden Bächen, halb verborgen von darüber hängenden Kletterpflanzen und nur mit flachen Kähnen befahrbar,

hätten die Lebensräume von Stechmücken, Fröschen, Fischen, Wildschweinen und Wölfen nicht nur ein anderes Bild abgegeben, sondern von ihnen wären auch ganz andere Geräusche und ganz andere Gerüche ausgegangen.

Schauen Sie auf die großen Flüsse: die Elbe oder den Rhein: Auf beiden Seiten zogen sich kilometerweite Auenwälder hin, die noch keinen Ackerflächen oder Industrieanlagen gewichen waren.

Was ist in diesen 250 Jahren mit den Auen passiert? Warum wurden diese Umgestaltungsprojekte in Angriff genommen und welche Folgen hatten sie? Wie gehen wir heute mit den Auen, Flüssen und Bächen um – welche Bedeutung haben diese Lebensräume für den Natur- und Gewässerschutz? Darüber möchten wir heute mit Ihnen in die Diskussion kommen.

Der mit Abstand gefährlichste Feind für die Menschen der damaligen Zeit war das ungezähmte Wasser. Der Schaden, den die Überschwemmungen anrichteten, war offensichtlich, doch auch in den unüberblickbaren Sümpfen und Feuchtgebieten gerade entlang der Gewässer sahen die Zeitgenossen ein großes Problem. In Sumpfbereichen lauerten nach ihrer Überzeugung Gefahren, die besonders heimtückisch und stets gegenwärtig waren. In keinem anderen Aspekt des Umgangs mit der Natur herrschte innerhalb der aufgeklärten Meinung eine derartige Einigkeit wie über die Notwendigkeit, Moore, Sümpfe und auch Auwälder trockenenzulegen.

Friedrich der Große, der mehr Moore und Sümpfe trockenlegen ließ als jeder andere Herrscher seiner Zeit, blickte auf das gerade urbar gemachte Oderbruch und verkündete: „Hier habe ich im Frieden eine Provinz erobert.“

Geschichte ist aber immer auch die Geschichte unbeabsichtigter Folgen, doch das gilt ganz besonders, wenn wir versuchen, die Beziehung der Menschen zur natürlichen Umwelt zu entwirren. Spulen wir die Zeit vorwärts, sehen wir, dass sich zwar häufig die Erwartungen und Wünsche der Altvorderen erfüllten und es gelang, das Wasser zurückzudrängen und das Land urbar zu machen. Aber gleichzeitig hatten die Begradigungen, Uferverbauungen, Dränagen und Meliorationen unerwartete und vor allem unerwünschte Nebenwirkungen.

Die Folge dieser Maßnahmen spüren wir heute: Es ist ungeheuer schwierig, die anspruchsvollen Ziele der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Das Dilemma ist offenkundig. Über Jahrhunderte hinweg haben die Menschen in Deutschland die Gewässer zielgerichtet verändert, gezähmt und eingedämmt. Es entstand eine Kulturlandschaft, in der aber Flüsse nicht

selten zu Betonrinnen mutierten. Fische und Wasserorganismen verschwanden. Die Auen verloren ihre ökologischen Funktionen. Flusslandschaften verödeten zu technischen Zweckbauten.

Seit einigen Jahrzehnten und insbesondere mit der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie hat aber eine Gegenbewegung eingesetzt. Seither richtet sich das Wasserressourcenmanagement stärker an den ursprünglichen, natürlichen Zuständen aus. Das zentrale Umweltziel der Wasserrahmenrichtlinie, der gute ökologische Zustand, orientiert sich an einem „Urzustand“ der Gewässer, in dem der Mensch (noch) keine negativen Einflüsse ausgeübt hat.

Aber ein einfaches „Zurück zur Natur“ ist in der Kulturlandschaft, in der wir leben, nicht so leicht möglich und auch nicht unbedingt gewollt. Dem waren sich die Mütter und Väter der Wasserrahmenrichtlinie durchaus bewusst und haben umfangreiche Ausnahmemöglichkeiten eingeräumt. Letztlich geht es darum, die verschiedenen, oft gegenläufigen Nutzungs- und Schutzansprüche von Menschen an Gewässern unter einen Hut zu bringen. Es geht darum, die verschiedenen Interessen des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes, des Hochwasserschutzes, der Landwirtschaft und Siedlungsentwicklung gegeneinander abzuwägen und Kompromisse zu finden. Die Wasserrahmenrichtlinie selber hat in ihren vielfältigen Zielen und Ausnahmemöglichkeiten Eck- und Ansatzpunkte für die Suche nach Kompromissen bereitgestellt. Aber es harren viele, auch grundsätzliche Fragen noch der Bearbeitung – nicht zuletzt durch Juristen.

Liebe Gäste,

Es ist also notwendig, dass das diesjährige Umweltrechtliche Symposium sich gerade der offenen Fragen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie angenommen hat und ich bin neugierig auf die Ergebnisse neuester Untersuchungen und rechtlicher Bewertungen.

Ich danke allen Referenten sehr herzlich für Ihre Beiträge und den Organisatoren im Hintergrund für den reibungslosen Ablauf.

Ich wünsche Ihnen allen eine spannende, erhellende und sicherlich erfolgreiche Veranstaltung.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und überbe das Wort an Frau Ministerialrätin Heide Jekel.

Glück Auf!

Der Gewässerzustand in Deutschland: Erfolge und Handlungsbedarf – zugleich eine Zwischenbewertung der WRRL

*MR'in Heide Jekel,
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit –
BMUB, Bonn*

Der zweite Umsetzungszyklus der Wasserrahmenrichtlinie¹ (WRRL) läuft. Grundlage sind die zweiten Bewirtschaftungspläne (2015-2021) sowie die entsprechenden Maßnahmenprogramme. Fortschritte beim Gewässerzustand zwischen den ersten und zweiten Bewirtschaftungsplänen sind erkennbar, aber erwartungsgemäß nicht ausreichend. Unter anderem aufgrund neuer Bewertungsgrundlagen und teilweise geänderter Zuschnitte von Wasserkörpern ist die Vergleichbarkeit zwischen beiden Plänen begrenzt.

I. Gewässerzustand in Deutschland 2015 – Defizite und Gründe

In Deutschland sind rund 9.800 Oberflächenwasserkörper festgelegt worden, in zehn Flussgebietseinheiten. Nach den Bewirtschaftungsplänen 2015 sind gut acht Prozent der Oberflächenwasserkörper (OWK) in gutem oder sehr gutem ökologischen Zustand/Potenzial. Gut 19 Prozent sind in schlechtem Zustand. Es gibt Fortschritte im Vergleich zu den ersten Bewirtschaftungsplänen 2009. Viele in diesen Plänen als schlecht oder unbefriedigend eingestufte Wasserkörper sind nun in mäßigem Zustand, haben sich also verbessert.² Es besteht aber weiterhin deutlicher Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gewässerökologie, vor allem bei der Gewässerstruktur und der Durchgängigkeit.

1 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt, Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015, September 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/final_broschue_wasserrahm_enrichtlinie_bf_1121_16.pdf, zuletzt zugegriffen am 24.5.2017.

Es gibt einige Gründe, warum die Fortschritte bei der Gewässerökologie bisher nicht deutlicher sind. Zum einen brauchen ergriffene Maßnahmen Zeit, bis sie wirken. Ökosysteme reagieren oft nur langsam auf Verbesserungen der Gewässerstruktur oder auf die Schaffung neuer Habitats. Innerhalb der relativ kurzen Zeit von sechs Jahren sind daher oft noch keine Effekte festzustellen.

Zum anderen waren Bewertungsmethoden für einige biologische Qualitätskomponenten der WRRL erst bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne 2015 verfügbar oder z. B. für die Bewertung des ökologischen Potenzials von erheblich veränderten Gewässern. Auch war die Interkalibrierung für die biologischen Qualitätskomponenten auf EU-Ebene, wie in Anhang V Nr. 1.4.1 WRRL vorgesehen, deutlich verspätet. Die Interkalibrierung dient der Vergleichbarkeit der Bewertungsmethoden für die biologischen Qualitätskomponenten der WRRL (Fische, Makrozoobenthos, Makrophyten und Phytobenthos, Phytoplankton und Angiospermen). Die erste Interkalibrierungsentscheidung der Europäischen Kommission lag erst 2013 vor,³ d. h. nur ein Jahr vor der Erstellung der Entwürfe der zweiten Bewirtschaftungspläne, die spätestens Ende 2014 vorliegen mussten. Die Interkalibrierung war zudem lückenhaft und ist bisher noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine neue Interkalibrierungsentscheidung ist für Herbst 2017 vorgesehen, es wird aber weiterhin Lücken geben.

Für viele Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie sind ausreichende Flächen erforderlich, z. B. wenn einem Gewässer mehr Raum für eine natürlichere Entwicklung gegeben werden soll. Diese Flächen fehlen, entweder weil die Grundstückseigentümer, z. B. die Landwirte, die fruchtbaren Felder in den Flussauen nicht verkaufen wollen, oder weil es keine Finanzmittel gibt, um Flächen aufzukaufen zu können.

Bei der Durchführung einiger Maßnahmen, z. B. in Bezug auf die Wiederherstellung der Durchgängigkeit in Fließgewässern, bestehen rechtliche Hindernisse wie insbesondere Altrechte zur Wasserkraftnutzung. Außerdem dauern notwendige Verfahren zur Genehmigung von Maßnahmen länger als erwartet, es gibt Klageverfahren etc.

Es sind viele Maßnahmen in verschiedenen Bereichen erforderlich, deren Umsetzung ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen erfordert,

3 Beschluss 2013/480/EU der Kommission vom 20.9.2013 zur Festlegung der Werte für die Einstufungen des Überwachungssystems des jeweiligen Mitgliedsstaates als Ergebnis der Interkalibrierung gemäß Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/915/EG (ABL. L 266 vom 8.10.2013, S. 1, L 102 vom 5.4.2014, S. 22).

die nicht immer vorhanden sind. Das gilt insgesamt für die Umsetzung der WRRL, nicht nur für die Gewässerökologie.

Aufgrund der Überschreitung der Umweltqualitätsnormen für ubiquitäre prioritäre Schadstoffe (insbesondere Quecksilber und PAK [polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe]) sind alle OWK 2015 in einem nicht guten chemischen Zustand.⁴ Ein Vergleich zwischen den Bewirtschaftungsplänen 2009 und 2015 ist in Bezug auf die Chemie kaum möglich, weil sich zwischenzeitlich die Bewertungsgrundlagen deutlich verändert haben. Ausschlaggebend für die Bewertung des chemischen Zustands von OWK sind die prioritären Stoffe. Diese wurden in der Richtlinie 2008/105/EG⁵ erstmals festgelegt. Zwölf neue prioritäre Stoffe sind in einer Änderung dieser Richtlinie durch die Richtlinie 2013/39/EU hinzugekommen, also erst relativ spät vor der Erstellung der zweiten Bewirtschaftungspläne. Vor allem wurden für bisherige prioritäre Stoffe teilweise strengere Umweltqualitätsnormen festgelegt, z. B. für PAK. Zudem wurden neue Bewertungsmethoden festgeschrieben, beispielweise muss Quecksilber nun in Fischen gemessen werden, was zu flächendeckenden Überschreitungen der Umweltqualitätsnorm für diesen Stoff in Deutschland führt. Die Karte zur Darstellung des chemischen Zustands in OWK ist für Deutschland somit in den Bewirtschaftungsplänen 2015 komplett rot, im Gegensatz zu den Karten in den Plänen 2009.

Grund für diese negative Darstellung ist das in der WRRL geregelte „one out, all out“-Prinzip, das für den ökologischen und den chemischen Zustand gilt. Danach führt eine einzige schlechte Qualitätskomponente bzw. die Überschreitung nur einer Umweltqualitätsnorm für einen prioritären Stoff dazu, dass der gesamte Zustand des OWK schlecht wird, auch wenn die anderen Komponenten bzw. Umweltqualitätsnormen besser eingestuft werden. Das macht die Darstellung von Erfolgen schwierig. Ohne die ubiquitären Stoffe wären 84 % der OWK in einem guten chemischen Zustand. Es gibt noch einige Schadstoffe, bei denen Maßnahmen möglich sind, um mittelfristig die Umweltqualitätsnormen zu unterschreiten. Bei ubiquitären

4 S. Fn. 1.

5 Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG (ABL. L 348 vom 24.12.2008, S. 84), geändert durch die Richtlinie 2013/39/EU (ABL. L 226 vom 24.8.2013, S. 1).