Füßer & Kollegen

Rechtsanwälte

www.fuesser.de

Erledigung von Maßnahmenprogrammen am Beispiel von Durchgängigkeitsmaßnahmen nach § 34 II WHG

Jakob Schoster, LL.M.

Rechtsanwalt

Wasserrahmenrichtlinie

- „Somit besteht das Endziel der Richtlinie 2000/60 darin, durch eine konzertierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen `guten Zustand` aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen.“

EuGH, Urt. v. 1. Juli 2015 – C-461/13, juris, Rn. 37

BfG Web Viewer

Showing page 3 of 4

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Schwabinger Bach, Garchinger Mühlbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***	Chemie
Legende	sehr gut / gut / mäßig / unbefriedigend / schlecht / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar	gut / nicht gut / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	Unterstützende Komponenten: Wert eingehalten / Wert nicht eingehalten / Untersuchung durchgeführt, nicht bewertungsrelevant	
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)	Chemischer Zustand (gesamt)

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
Weitere aquatische Flora		Wasserhaushalt	
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne ubiquitäre Schadstoffe**	

Prioritäre Stoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

Wasserrahmenrichtlinie

- „guter Zustand“ als Endziel
- Instrumente zur Zielerreichung

Verschlechterungsverbot
§ 27 I Nr. 1 WHG

↓

Auf Bestandsanlagen nicht anwendbar

Verbesserungsgebot
§ 27 I Nr. 2 WHG

↓

planakzessorisch

↓

Maßnahmenprogramme

Maßnahmenprogramme, § 82 WHG

- Zweckgerichtetheit/ finales Verwaltungshandeln

  „Für jede Flussgebietseinheit ist […] ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, **um** die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31, 44 und 47 **zu** erreichen.“

Maßnahmenprogramme, § 82 WHG

- Finalität
- Dienende Zielerreichungsbeiträge

„Zum anderen verpflichtet § 82 Abs. 3 und 4 WHG allein zur Ergreifung von Maßnahmen, die dazu dienen, die Bewirtschaftungsziele zu erreichen.“

BVerwG, Urteil vom 6. März 2025 – 10 C 1.24, juris, Rn. 29

Maßnahmenprogramme

- Finalität
- Zielerreichungsbeiträge
- Prognose

Die Maßnahmenplanung erfordert daher neben umfangreichen Bestandsaufnahmen u.a. komplexe **Risikoanalysen und –abschätzungen**.“

[…] **mit erheblichen Unsicherheiten behaftet** […]

BVerwG, Urt. v. 9. Februar 2017 – 7 A 2/15, juris, Rn.586

Maßnahmenprogramm

Prognosefehlschlag

unzureichend

überschießend

Anpassungspflicht
§ 82 V WHG

?

Maßnahmenprogramme

- Finalität
- Zielerreichungsbeiträge
- Prognose
- Binnenrecht ohne Außenwirkung

Durchgängigkeit von Stauanlagen, § 34 WHG

- „Die Errichtung, die wesentliche Änderung und der Betrieb von Stauanlagen dürfen nur zugelassen werden, wenn durch geeignete Einrichtungen und Betriebsweisen die Durchgängigkeit des Gewässers erhalten oder wiederhergestellt wird, soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen.“

- § 34 I WHG: Zulassungsvoraussetzung in Genehmigungsverfahren

- § 34 II WHG: Anordnungsbefugnis gegenüber Bestandsanlagen

Durchgängigkeit von Stauanlagen, § 34 WHG

- Normzweck: Verbesserung der hydromophologischen QK „Durchgängigkeit“
- Durchgängigkeit = längsgerichtete Durchwanderbarkeit
- Tatbestand: alle **baulichen** Durchgängigkeitshindernisse
- Rechtsfolge: kein behördliches Ermessen

Grenzen der Anordnungsbefugnis, § 34 II WHG

- Grenze: Erforderlichkeit

„ […] erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen.

- Auslegung des unbestimmten Tatbestandsmerkmals

„ […] nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 […]“

Grenzen der Anordnungsbefugnis, § 34 II WHG

- Grenze: Erforderlichkeit

„ […] soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der **§§ 27** bis 31 zu erreichen.

- § 27 I Nr. 1 WHG : Verschlechterungsverbot
  - h.M. unanwendbar auf Bestandsanlagen
- § 27 I Nr. 2 WHG : Verbesserungsgebot
  - planakzessorisch durch Maßnahmenprogramm
- Lit: Maßnahmen aus Maßnahmenprogramm sind immer erforderlich

Grenzen der Anordnungsbefugnis, § 34 II WHG

- Grenze: Erforderlichkeit

„ […] soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen.

- Lit: Maßnahmen aus Maßnahmenprogramm sind immer erforderlich

- Ausnahme, § 31 II WHG ?
  - Lit.: unanwendbar auf Alt-Anlagen vor Erlass der WRRL

Grenzen der Anordnungsbefugnis, § 34 II WHG

- Grenze: Erforderlichkeit

„ […] soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 zu erreichen.

- Lit: Maßnahmen aus Maßnahmenprogramm sind immer erforderlich

- Ausnahme, § 31 II WHG ?
  - Lit.: unanwendbar auf Alt-Anlagen vor Erlass der WRRL

- Unwirksame Maßnahmenprogramme ?

Erledigung finalen Verwaltungshandelns

- Erledigung durch Zweckerreichung, § 43 II VwVfG

- „Indem das Gesetz normiert, dass der Verwaltungsakt auf eine Rechtswirkung `gerichtet` ist, betont es die **Finalität des Verwaltungshandelns** in dieser Handlungsform […]. § 43 Abs. 2 VwVfG erfasst gewissermaßen spiegelbildlich die Fälle, in denen die dem Verwaltungsakt ursprünglich zukommende **steuernde Funktion des Verwaltungshandelns nachträglich entfällt**.“

  BVerwG, Urt. v. 19. April 2011 – 1 C 2/10, juris, Rn. 14

- Analoge Anwendung auf Maßnahmenprogramme

- Erst-Recht-Schluss

Rechtsfolgen der Erledigung

- Gegenstandslosigkeit von Maßnahmen im Maßnahmenprogramm
- Keine behördeninterne Bindungswirkung
- Pflicht zur Bereinigung der Maßnahmenprogramme
- Rechtswidrigkeit von Durchgängigkeitsanordnung

Anwendung

- Unterstützende QK Durchgängigkeit als „ gut“ bewertet
    - Zielerreichungsbeitrag erfüllt
    - Übererfüllung kann andere defizitäre QK nicht ausgleichen

Anwendung

- Unterstützende QK Durchgängigkeit als „ gut“ bewertet

- Ökologischer Zustand als „gut“ bewertet
  - Endziel bereits erreicht
  - Durchgängigkeit hat dienende Funktion; kein Selbstzweck

BfG Web Viewer

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Lautenbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***	Chemie
Legende	sehr gut / gut / mäßig / unbefriedigend / schlecht / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar	gut / nicht gut / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	Unterstützende Komponenten: Wert eingehalten / Wert nicht eingehalten / Untersuchung durchgeführt, nicht bewertungsrelevant	
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)	Chemischer Zustand (gesamt)

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
Weitere aquatische Flora		Wasserhaushalt	
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne ubiquitäre Schadstoffe**	

Prioritäre Stoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

BfG Web Viewer

Showing page 3 of 4

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Lautenbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***	Chemie
Legende	sehr gut / gut / mäßig / unbefriedigend / schlecht / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar	gut / nicht gut / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	Unte[illegible]nten: Wert eingehalten / eingeh[illegible] / [illegible]ntersuchung [illegible]rchgeführt, [illegible]ertungsrelevant	
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)	Chemischer Zustand (gesamt)

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
Weitere aquatische Flora		Wasserhaushalt	
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne [illegible]ffe**	

[illegible]stoffe mit Überschreitung der Umweltq[illegible]litätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

Anwendung

- Unterstützende QK Durchgängigkeit als „ gut“ bewertet
- Ökologischer Zustand als „gut“ bewertet
- Biologische QK der Gewässerfauna als „gut“ bewertet
  - Gewässerflora ist nicht auf Durchwanderbarkeit angewiesen
  - fehlende Wirkbeziehung zwischen defizitärer Gewässerflora und Gewässerdurchgängigkeit

BfG Web Viewer

Showing page 3 of 4

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Paar von Ottmaring bis Schrobenhausen; Schreierbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***			Chemie		
Legende	sehr gut	gut	mäßig	gut	nicht gut	nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	unbefriedigend	schlecht	nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar			
	Unterstützende Komponenten					
	Wert eingehalten	Wert nicht eingehalten	Untersuchung durchgeführt, nicht bewertungsrelevant			
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)			Chemischer Zustand (gesamt)		

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
Weitere aquatische Flora		Wasserhaushalt	
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne ubiquitäre Schadstoffe**	

Prioritäre Stoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

BfG Web Viewer

Showing page 3 of 4

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Paar von Ottmaring bis Schrobenhausen; Schreierbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***	Chemie
Legende	sehr gut / gut / mäßig / unbefriedigend / schlecht / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar	gut / nicht gut / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	Unterstützende Komponenten: Wert eingehalten / Wert nicht eingehalten / Untersuchung durchgeführt, nicht bewertungsrelevant	
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)	Chemischer Zustand (gesamt)

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
Weitere aquatische Flora		Wasserhaushalt	
Benthische wirbellose Fauna (Makrozoobenthos)		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne ubiquitäre Schadstoffe**	

Prioritäre Stoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

Anwendung

- Unterstützende QK Durchgängigkeit als „ gut“ bewertet
- Ökologischer Zustand als „gut“ bewertet
- Biologische QK der Gewässerfauna als „gut“ bewertet
- Biologische QK Fischfauna als „gut“ bewertet

BfG Web Viewer

Showing page 3 of 4

Wasserkörpersteckbrief Oberflächenwasserkörper 3. Bewirtschaftungsplan

Wasser BLICK

Schwabinger Bach, Garchinger Mühlbach (Fließgewässer)

Datensatz der elektronischen Berichterstattung 2022 zum 3. Bewirtschaftungsplan WRRL

Zustand	Ökologie***	Chemie
Legende	sehr gut / gut / mäßig / unbefriedigend / schlecht / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar	gut / nicht gut / nicht verfügbar / nicht anwendbar / unklar
	Unterstützende Komponenten: Wert eingehalten / Wert nicht eingehalten / Untersuchung durchgeführt, nicht bewertungsrelevant	
Bewertung	Ökologischer Zustand (gesamt)	Chemischer Zustand (gesamt)

Biologische Qualitätskomponenten		Unterstützende Qualitätskomponenten	
Phytoplankton		Hydromorphologie	
[illegible] aquatische		Wasserhaushalt	
[illegible] Fauna (Makrozoob[illegible]		Morphologie	
Fischfauna		Durchgängigkeit	
		Physikalisch-chemische Qualitätskomponenten*	
		Temperatur-verhältnisse	
		Sauerstoffhaushalt	
		Salzgehalt	
		Versauerungszustand	
		Stickstoffverbindungen	
		Phosphor-verbindungen	

Flussgebietsspezifische Schadstoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnorm (UQN)

Differenzierte Zustandsangaben nach LAWA

Prioritäre Stoffe inklusive ubiquitäre Schadstoffe und Nitrat	
Prioritäre Stoffe ohne ubiquitäre Schadstoffe**	

[illegible]are Stoffe mit Überschreitung der Umweltqualitätsnormen (UQN)

- Bromierte Diphenylether (BDE)
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen

Anwendung

- Unterstützende QK Durchgängigkeit als „ gut“ bewertet
- Ökologischer Zustand als „gut“ bewertet
- Biologische QK der Gewässerfauna als „gut“ bewertet
- Biologische QK Fischfauna als „gut“ bewertet
    - Fische als Indikatorart, da anspruchsvollste Lebewesen hinsichtlich Durchgängigkeit
    - Erst-Recht-Schluss

Fische als Indikatorart

- Beispiele für den Indikatoransatz

- Erst-Recht-Schluss im FFH-Recht

> „Auch insoweit bedarf es jedoch keiner Untersuchung aller, sondern nur derjenigen charakteristischen Arten, die eine Indikatorfunktion für potentielle Auswirkungen des Vorhabens auf den Lebensraumtyp besitzen."
>
> BVerwG, Urt. v. 10. November 2016 – 9 A 18/15, juris, Rn. 65

- Erst-Recht-Schluss bei Mindestwasserfestsetzung, § 33 WHG

> „Da die Fischfauna unter den verschiedenen Bioindikatoren den größten Raumbedarf hat, ist davon auszugehen, dass bei Erfüllung der Ansprüche der Fischfauna auch den Anforderungen der anderen Bioindikatoren Genüge getan ist. Daher wird die natürliche Fischfauna einer Gewässerstrecke als Indikator verwendet."
>
> VG Karlsruhe, Urt. V. 2. Juli 2014 – 4 K 3423/11, juris, Rn. 69