



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 A 20.11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. bis 17. Mai 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

am 11. Juli 2013 beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird
ausgesetzt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union wird um Klärung
folgender Fragen im Wege der Vorabentscheidung gemäß
Art. 267 AEUV gebeten:

1. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Richtlinie
2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des
Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines
Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft
im Bereich der Wasserpolitik, zuletzt geändert durch
die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parla-
ments und des Rates vom 23. April 2009 - im Folgen-
den Wasserrahmenrichtlinie - dahin auszulegen, dass
die Mitgliedstaaten - vorbehaltlich der Erteilung einer
Ausnahme - verpflichtet sind, die Zulassung eines Pro-
jekts zu versagen, wenn dieses eine Verschlechterung
des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verur-
sachen kann, oder handelt es sich bei dieser Regelung
um eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungspla-
nung?

2. Ist der Begriff „Verschlechterung des Zustands“ in
Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie
dahin auszulegen, dass er nur nachteilige Veränderun-
gen erfasst, die zu einer Einstufung in eine niedrigere
Klasse gemäß Anhang V der Richtlinie 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) i) der Wasserrahmenrichtlinie vor?

4. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) ii) sowie iii) der Wasserrahmenrichtlinie 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 Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet oder handelt es sich bei dieser Regelung um eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung?

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger ist eine zur Einlegung von Rechtsbehelfen anerkannte Naturschutzvereinigung. Er wendet sich gegen einen Planfeststellungsbeschluss der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, einer Behörde der Beklagten, vom 15. Juli 2011 für den Ausbau der Bundeswasserstraße Weser.
- 2 Mit dem Planfeststellungsbeschluss werden drei Vorhaben, die unabhängig von einander verwirklicht werden könnten, genehmigt:
- 3 - Der Ausbau der Außenweser vom offenen Meer bis Bremerhaven.
Deren Fahrrinne soll 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. Träger des Vorhabens ist die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Damit verbunden ist eine Vertiefung der Wendestelle des Hafens Bremerhaven, für die die Beigeladene Träger des Vorhabens ist.
- 4 - Der Ausbau der Unterweser von Bremerhaven flussaufwärts bis Brake.

Hier soll die Fahrrinne bis zu 1 m vertieft werden, damit Schiffe mit einem Abladetiefgang von maximal 12,8 m den dortigen Hafen tideabhängig anfahren können.

- 5 - Der Ausbau der Unterweser von Brake flussaufwärts bis Bremen.
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 mit einem Abladetiefgang bis zu 10,7 m erreicht werden.
- 6 Träger des Vorhabens für die beiden Abschnitte der Unterweser ist ebenfalls die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.
- 7 Zur Verwirklichung der Vorhaben soll die Flusssohle in den Fahrrinnen ausgebaggert werden. Nach der erstmaligen Herstellung der Ausbautiefe 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 in der Unterweser verklappt werden.
- 8 Neben den unmittelbaren Auswirkungen des Baggerns und Verklappens haben die Vorhaben weitere hydrologische und morphologische Folgen für die betroffenen Flussabschnitte. So werden insbesondere
 - Strömungsgeschwindigkeiten sowohl bei Ebbe als auch bei Flut zunehmen,
 - Tidehochwasserstände höher werden,
 - Tideniedrigwasserstände niedriger werden,
 - der Salzgehalt in Teilen der Unterweser zunehmen und die Brackwassergrenze in der Unterweser stromaufwärts verschoben werden sowie
 - außerhalb der Fahrrinne die Verschlickung des Flussbetts zunehmen.
- 9 Von den betroffenen Wasserkörpern sind die Wasserkörper „Übergangsgewässer der Weser“ und „Tidebereich oberhalb von Brake“ als erheblich verändert eingestuft. Der Bereich der Außenweser, soweit er zu den Küstengewässern zu zählen ist, ist als natürlich eingestuft. Betroffen sind darüber hinaus eine Reihe

von Wasserkörpern im Bereich der Nebenflüsse, die zum Teil als natürlich, zum Teil als erheblich verändert eingestuft sind.

- 10 Davon ausgehend wird im Planfeststellungsbeschluss die Vereinbarkeit der Vorhaben mit dem wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot geprüft. Die Behörde kommt zu dem Ergebnis, dass für die Küstengewässer keine Verschlechterung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie zu erwarten ist. Dagegen werde der aktuelle Zustand der Wasserkörper „Weser/Tidebereich oberhalb Brake Typ 22.3“ und „Übergangsgewässer Typ T1“ durch die Wirkungen der Ausbauvorhaben tendenziell negativ verändert, ohne dass eine Veränderung der Zustandsklasse eintreten werde. Eine solche Verschlechterung innerhalb einer Zustandsklasse sei nicht als Verschlechterung des ökologischen Potenzials bzw. Zustands anzusehen. Hilfsweise prüft und bejaht die Planfeststellungsbehörde die Voraussetzungen einer Ausnahme von dem Verschlechterungsverbot nach § 31 Abs. 2 WHG/Art. 4 Abs. 7 WRRL.
- 11 Im gerichtlichen Verfahren rügt der Kläger neben Verletzungen des Planfeststellungsrechts, des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes, des Naturschutzrechts (insbesondere des FFH- und des Vogelschutzrechts) unter anderem auch Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz des Wassers, die ihren Ursprung in der Wasserrahmenrichtlinie haben.
- 12 Aufgrund der mündlichen Verhandlung ist das für die Entscheidung über die Klage erstinstanzlich zuständige Bundesverwaltungsgericht zu dem Ergebnis gelangt, dass der angefochtene Planfeststellungsbeschluss - unabhängig von der Beantwortung der Frage, inwieweit Bestimmungen des Wasserrechts verletzt sind - an einer Reihe von beachtlichen Fehlern leidet. Auf diese Fehler ist in einem gesonderten Beschluss vom heutigen Tage hingewiesen worden.

II

- 13 Die maßgeblichen Vorschriften des Unionsrechts finden sich in der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl EG Nr. L 327 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 32 der Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl EG Nr. L 140 S. 114; im Folgenden abgekürzt: Wasser-rahmenrichtlinie).
- 14 Die maßgeblichen Vorschriften des nationalen Rechts finden sich im Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. April 2013 (BGBl I S. 734).
- 15 Von Bedeutung ist auch das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl I S. 962, berichtigt BGBl I 2008 S. 1980), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 31. Mai 2013 (BGBl I S. 1388).
- 16 Die maßgeblichen und sonst bedeutsamen Vorschriften des Unionsrechts und des nationalen Rechts werden im Anhang dieses Beschlusses wiedergegeben.

III

- 17 1. Die Entscheidung über die Klage hängt von den Antworten auf die gestellten Fragen ab:
- 18 a) Zwar leidet der angefochtene Planfeststellungsbeschluss - unabhängig von der Beantwortung dieser Fragen - an einer Reihe beachtlicher Fehler. Verletzt werden Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, des Planfeststellungsrechts, des FFH-Rechts, des Vogelschutzrechts und des sonstigen Naturschutzrechts. Jeder dieser Fehler würde bei einer abschließen-

den Entscheidung des Rechtsstreits zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen. All diese beachtlichen Mängel hätten aber nicht, auch nicht in ihrer Summe, die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge; denn die Mängel können in einem ergänzenden Verfahren behoben werden (§ 14e Abs. 6 Satz 2 WaStrG a.F./§ 75 Abs. 1a VwVfG n.F.). Mit dieser Regelung will der deutsche Gesetzgeber erreichen, dass in solchen Fällen nicht das gesamte, sehr zeitaufwändige Verwaltungsverfahren wiederholt werden muss, sondern dass die Planfeststellungsbehörde Gelegenheit bekommt, die Fehler in einem auf deren Korrektur beschränkten ergänzenden Verfahren zu beheben.

- 19 Diese verfahrensrechtliche Besonderheit des nationalen Planfeststellungsrechts hat zur Folge, dass das Bundesverwaltungsgericht die Vereinbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses mit der Wasserrahmenrichtlinie nicht offenlassen kann. Sollte der Planfeststellungsbeschluss gegen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot oder Verbesserungsgebot verstoßen, müsste das Bundesverwaltungsgericht dies in seinem Urteil feststellen und darüber hinaus im Interesse einer umfassenden Bereinigung des Rechtsstreits auch darlegen, von welchen rechtlichen Anforderungen die Planfeststellungsbehörde bei der Behebung dieser Fehler in einem ergänzenden Verfahren auszugehen hat.
- 20 b) Die Beantwortung der Fragen 1 bis 3 ist auch nicht etwa deshalb unerheblich, weil hier die Voraussetzungen von Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen (§ 31 Abs. 2 WHG bzw. Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie) vorlägen. Die Beklagte hat in dem Planfeststellungsbeschluss zwar auch die Voraussetzungen einer Ausnahme (hilfsweise) geprüft. Diese Prüfung leidet aber ebenfalls an Fehlern. Eine Ausnahmeprüfung setzt voraus, dass zunächst die vorhabenbedingten negativen Auswirkungen auf die Qualitätskomponenten der einzelnen Wasserkörper nachvollziehbar ermittelt und bewertet werden; das ist im Planfeststellungsbeschluss nicht hinreichend geschehen. Darüber hinaus fehlt eine vorsorgliche Ausnahmeprüfung für die Küstengewässer völlig.
- 21 c) Die Beantwortung der gestellten Fragen ist im vorliegenden Verfahren schließlich nicht etwa deshalb unerheblich, weil das nationale Recht so auszu-

legen wäre, dass alle Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht möglicherweise ergeben, beachtet werden und das nationale Recht allenfalls über diese Anforderungen hinausgeht. Zwar ließe es der Wortlaut des § 27 WHG zu, diese Vorschrift - unabhängig von den Vorgaben des Unionsrechts - dahingehend auszulegen, dass das Verschlechterungsverbot bei der Zulassung von Vorhaben zwingend zu beachtendes Recht ist, dass auch negative Veränderungen des ökologischen oder chemischen Zustands innerhalb einer Zustandsklasse Verschlechterungen sind und dass Vorhaben - vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme - nicht zugelassen werden können, wenn dadurch die vorgeschriebene Verbesserung eines Gewässers innerhalb der gesetzlichen Frist gefährdet wird. Eine solche Auslegung des nationalen Rechts ist dem Bundesverwaltungsgericht ohne Beantwortung der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen aber verwehrt. Denn sie stünde im Widerspruch zu dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers. Dieser war darauf gerichtet, die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie 1:1 in nationales Recht umzusetzen und nicht über diese hinauszugehen (vgl. BTDrucks 14/7755 S. 23, 30).

22 2. Zu den einzelnen Vorlagefragen sind folgende Erwägungen von Bedeutung:

23 a) Zur Frage 1:

24 aa) Von der Beantwortung der Frage 1 hängt das wasserrechtliche Prüfungsprogramm ab.

25 Ist die Zulassung eines Projekts - vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme - zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann, so ist zu prüfen, ob dies auf die drei hier in Rede stehenden Vorhaben zutrifft (vgl. hierzu Fragen 2 und 3). Wenn dies so ist, können die Projekte nur zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie bzw. nach § 31 Abs. 2 WHG vorliegen. Die Bestimmung des § 12 Abs. 7 Satz 3 WaStrG ist dann dahin auszulegen, dass in wasserstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren die nach §§ 27 bis 31 WHG maßgebenden Bewirtschaftungsziele als zwingendes Recht zu beachten sind.

- 26 Enthält Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie dagegen eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung, können die Projekte auch zugelassen werden, wenn die Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers zu besorgen ist und die Voraussetzungen einer Ausnahme nicht vorliegen. § 12 Abs. 7 Satz 3 WaStrG ist dann so auszulegen, dass die nach den §§ 27 bis 31 WHG maßgeblichen Bewirtschaftungsziele nur ein Belang sind, der neben anderen Belangen bei der fachplanungsrechtlichen Abwägung (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 WaStrG) zu berücksichtigen ist und auch überwunden werden kann.
- 27 bb) Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte diese Frage dahin zu beantworten sein, dass die Zulassung eines Projekts - vorbehaltlich der Erteilung einer Ausnahme - zu versagen ist, wenn dieses eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann:
- 28 Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie ist eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern. Schon nach ihrem Wortlaut ist diese Regelung auch anwendbar, wenn einzelne Maßnahmen - wie hier die planfestgestellten Vorhaben - zu einer Verschlechterung des Zustands von Oberflächenwasserkörpern führen können.
- 29 Auch das Ziel der Richtlinie, eine weitere Verschlechterung des Zustands der aquatischen Ökosysteme zu vermeiden (Art. 1 Buchst. a) Wasserrahmenrichtlinie), spricht für eine Anwendbarkeit des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Richtlinie auch im Rahmen der Vorhabenzulassung; denn Verschlechterungen der aquatischen Ökosysteme werden gerade auch durch die negativen Wirkungen bestimmter Vorhaben verursacht.
- 30 Zu dem gleichen Ergebnis ist die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen vom 13. Oktober 2011 in der Rechtssache C-43/10 gelangt. Sie führt aus, Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie enthalte nicht nur programmatische Verpflichtungen, sondern er betreffe auch einzelne Vorhaben, jedenfalls wenn diese den Zustand eines Gewässers spürbar beeinträchtigten (vgl. Rn. 62). Auch geht sie

davon aus, dass bei der Genehmigung von einzelnen Maßnahmen Ausnahmen von dem Verschlechterungsverbot nur zugelassen werden können, wenn die Voraussetzungen einer Ausnahme nach Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie vorliegen (vgl. u.a. Rn. 68 und 72).

- 31 Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2012 (Rs. C-43/10) weist ebenfalls in diese Richtung (vgl. insbesondere die Rn. 56 ff.).
- 32 Gleichwohl lässt sich diese Frage ohne Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit klären; denn sie wird in der zitierten Entscheidung des Gerichtshofs nicht ausdrücklich beantwortet. Auch werden die in Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie genannten Ziele gemäß Art. 11 der Richtlinie durch Maßnahmenprogramme und gemäß Art. 13 der Richtlinie durch Bewirtschaftungspläne konkretisiert. Dies könnte dafür sprechen, das in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Richtlinie enthaltene Verschlechterungsverbot nur als eine Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung zu werten.
- 33 b) Zur Frage 2:
- 34 aa) Von der Antwort auf die Frage 2 hängt ab, ob die Planfeststellungsbehörde bei der Anwendung des Verschlechterungsverbots die Voraussetzung der „Verschlechterung des Zustands“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie zutreffend verstanden hat.
- 35 Die Behörde hat im Planfeststellungsbeschluss geprüft, ob die Vorhaben zu Verschlechterungen des Zustands bzw. Potenzials von Oberflächenwasserkörpern führen können. Sie ist zu dem Ergebnis gelangt, dass mit einigen erheblichen negativen Veränderungen zu rechnen ist. So seien z.B. die Auswirkungen der Ausbau- und der Unterhaltungsbaggerungen auf die benthische wirbellose Fauna nach den Maßstäben der vom Vorhabenträger vorgelegten Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) als erheblich negativ bewertet worden. Die Veränderungen des Tidehubs, der Flut- und Ebbstromgeschwindigkeiten und die Verlagerung der oberen Brackwassergrenze seien im Rahmen der UVU zwar für sich genommen als jeweils unerheblich negativ bewertet worden; in

ihrer Summe seien diese Auswirkungen mit den anderen als unerheblich negativ eingestuften Auswirkungen auf andere Schutzgüter jedoch als erheblich negativ eingestuft worden, da sich das ökologische System Weserästuar tendenziell weiter vom naturnahen historischen Referenzzustand entferne und die Auswirkungen der vorangegangenen Ausbauten fortgesetzt bzw. schwach verstärkt würden. Auch die Beeinträchtigungen der Fischfauna in Bereichen mit Hartsubstraten innerhalb der Baggerstrecken bzw. bestimmter Klappstellen sowie die mit dem Absink der mittleren Tideniedrigwasser verbundene Abnahme an sublitoralen Dauerlebensräumen und die Vergrößerung der Wattflächen in der Unterweser seien in der UVU als erheblich negativ eingestuft worden.

- 36 Eine Verschlechterung im Sinne des § 27 WHG, der Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt, hat die Planfeststellungsbehörde aber mit der Begründung verneint, es komme nicht zu einer Veränderung der Zustandsklasse der jeweiligen Wasserkörper.
- 37 bb) Die gestellte Frage dürfte - nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts - zu verneinen sein:
- 38 Dafür, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Richtlinie auch Verschlechterungen verbietet, die nicht zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse führen, spricht schon der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie. Dieser verbietet eine Verschlechterung des Zustands von Oberflächenwasserkörpern allgemein (vgl. i) und nimmt nur für das Verbesserungsgebot auf den Anhang V der Richtlinie Bezug (vgl. ii und iii).
- 39 Ebenso spricht für dieses Ergebnis, dass auch Verschlechterungen innerhalb einer Zustandsklasse dem Ziel der Richtlinie zuwiderlaufen, den Zustand der aquatischen Ökosysteme zu verbessern (vgl. Art. 1 Buchst. a Wasserrahmenrichtlinie). Bei einer groben Zustandsklasseneinteilung wären im Einzelfall auch sehr gravierende negative Veränderungen zulässig. Bei Wasserkörpern, deren Zustand als schlecht eingestuft wurde, liefe das Verschlechterungsverbot leer.

- 40 Schließlich bedarf das Verschlechterungsverbot - anders als das Verbesserungsgebot - nicht notwendigerweise einer Konkretisierung durch Zustandsklassen.
- 41 Die aufgeworfene Frage lässt sich gleichwohl ohne Vorlage an den Gerichtshof nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit beantworten; denn dafür, dass der Begriff „Verschlechterung des Zustands“ in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie nur Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse gemäß Anhang V der Richtlinie führen, könnten insbesondere die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 21 bis Nr. 23 der Richtlinie sprechen, wonach hinsichtlich des „ökologischen Zustands“, des „guten ökologischen Zustands“ und des „guten ökologischen Potenzials“ auf die Einstufung nach Anhang V abgestellt wird.
- 42 c) Zur Frage 3:
- 43 Wenn die Frage 2 vom Gerichtshof verneint wird, stellt sich die weitere Frage, unter welchen allgemeinen Voraussetzungen eine „Verschlechterung des Zustands“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie vorliegt. Beispielsweise könnte die Richtlinie dahingehend auszulegen sein,
- dass jede Einwirkung in ökologischer oder chemischer Hinsicht, die sich nicht positiv oder neutral im Gewässerzustand niederschlägt, eine Verschlechterung darstellt. Unter Beachtung des gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV auch für das Unionsrecht geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dürfte allerdings auch das Verschlechterungsverbot unter einem Bagatellvorbehalt stehen. Auch dieser Vorbehalt müsste konkretisiert werden. Dass die Auswirkungen nur punktuell oder lokal auftreten und nicht langfristig, sondern nur kurz- und mittelfristig sein werden, dürfte in aller Regel nicht ausreichen, um ein Überschreiten der Bagatellgrenze auszuschließen. Gleiches gilt für den Umstand, dass die Auswirkungen den natürlichen jährlichen Schwankungsbereich der Qualitätskomponenten des Wasserkörpers nicht überschreiten. Erforderlich dürfte vielmehr sein, dass jegliche Beeinträchtigung der Gewässerfunktionen des Wasserkörpers von vornherein sicher ausgeschlossen werden kann.

- 44 Die Richtlinie könnte aber auch dahin auszulegen sein,
- dass lediglich erhebliche Verschlechterungen verboten sind, die nur dann vorliegen, wenn es zu einer nicht nur geringfügigen dauerhaften Verschlechterung des Zustands oder des ökologischen Potenzials eines Oberflächenwasserkörpers kommt. Die Erheblichkeitsschwelle würde damit oberhalb einer Bagatellgrenze liegen.
- 45 In räumlicher Hinsicht könnte von Bedeutung sein, ob eine Verschlechterung nur bei negativen Auswirkungen von Gewässerbenutzungen auf einen Oberflächenwasserkörper insgesamt bzw. zumindest auf einen großen Teil des Oberflächenwasserkörpers vorliegt, so dass lokale bzw. kleinräumige negative Auswirkungen unbeachtlich sind. Auch lokale oder kleinräumige Beeinträchtigungen könnten aber dann erheblich sein, wenn dem betroffenen Bereich eine gewässerökologische Funktion für den gesamten Wasserkörper zukommt.
- 46 In zeitlicher Hinsicht könnte bedeutsam sein, ob eine Verschlechterung ausscheidet, wenn Gewässerbeeinträchtigungen nur vorübergehende bzw. kurz- bis mittelfristige (z.B. drei Jahre) Auswirkungen haben. Eine nur kurz- bzw. mittelfristige Auswirkung könnte zu bejahen sein, wenn aufgrund der natürlichen Eigendynamik der Gewässer sich innerhalb kurzer Frist der bisherige Zustand ohne zusätzliche Verbesserungsmaßnahmen wieder einstellt. Insoweit könnte jedoch zu verlangen sein, dass hieran aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel besteht.
- 47 Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte oberhalb der Bagatellgrenze grundsätzlich jede Einwirkung in ökologischer oder chemischer Hinsicht, die sich nachteilig im Gewässerzustand niederschlägt, eine Verschlechterung sein. Erfasst werden dürften auch lokale sowie kurzfristige negative Auswirkungen.
- 48 Hierfür spricht, dass diese Auslegung dem Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, den Zustand der aquatischen Ökosysteme zu verbessern (vgl. Art. 1 Buchst. a

Wasserrahmenrichtlinie), am besten entspricht. Dass die Gewässer sich gegenwärtig in vielen Fällen nicht in einem guten Zustand befinden, ist meist nicht auf einzelne, einen Oberflächenwasserkörper erheblich verschlechternde Benutzungen zurückzuführen, sondern auf die Summe einer Vielzahl von Benutzungen, die jede für sich genommen nicht erhebliche negative Auswirkungen haben (z.B. durch zahlreiche dem Stand der Technik entsprechende Abwassereinleitungen). Deshalb kann eine Verbesserung der Gewässer nur erreicht werden, wenn künftig auch Gewässerbenutzungen, die für sich genommen nur geringe Verschlechterungen verursachen, nur noch ausnahmsweise zulässig sind.

49 Auch nur lokale Verschlechterungen dürften bedeutsam sein. Sonst wäre es zulässig, dass durch mehrere an verschiedenen Orten erfolgende Benutzungen (z.B. Abwassereinleitungen in einen Fluss im Abstand von einigen Kilometern) ein Gewässer auf seiner gesamten Länge verschlechtert wird.

50 Sinngemäß das Gleiche dürfte in zeitlicher Hinsicht gelten. Wären zeitlich befristete negative Auswirkungen zulässig, könnte es durch in zeitlichen Abständen erfolgende Zulassungen verschiedener Gewässerbenutzungen zu einer dauerhaften Verschlechterung von Oberflächenwasserkörpern kommen.

51 d) Zur Frage 4:

52 aa) Diese Frage stellt sich, weil die Planfeststellungsbehörde eine eigenständige Bedeutung des Verbesserungsgebots für die Zulassung der Vorhaben verneint hat. Sie bedarf insbesondere der Klärung, wenn die Frage 1 dahingehend zu beantworten ist, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) der Wasserrahmenrichtlinie eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung enthält, wenn der Begriff „Verschlechterung des Zustands“ nur nachteilige Veränderungen erfasst, die zu einer Einstufung in eine niedrigere Klasse führen (vgl. Frage 2) oder wenn der Begriff „Verschlechterung des Zustands“ nur erhebliche Verschlechterungen erfasst (vgl. Frage 3) und sich im Ergebnis die Auffassung der Planfeststellungsbehörde als zutreffend erweist, dass im vorliegenden Fall trotz gewisser negativer Auswirkungen ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot

nicht vorliegt. Aber auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, reicht das Verschlechterungsverbot möglicherweise nicht aus, um auszuschließen, dass die Erreichung eines guten Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands der betroffenen Oberflächenwasserkörper gefährdet wird.

- 53 bb) Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte die Frage 4 im Sinne der ersten Alternative zu beantworten sein. Zwar bedarf das Verschlechterungsgebot der Umsetzung durch Maßnahmenprogramme (Art. 11 Wasserrahmenrichtlinie) und Bewirtschaftungspläne (Art. 13 Wasserrahmenrichtlinie). Der Richtlinie dürfte insoweit ein programmatischer Ansatz zugrunde liegen; die Mitgliedstaaten dürften bei der Auswahl der Bewirtschaftungsmaßnahmen über einen weiten Handlungsspielraum verfügen (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011 - Rs. C-165/09 bis 167/09 - Rn. 75 zur NEC-Richtlinie). Art. 4 Abs. 3 EUV, Art. 288 Abs. 3 AEUV und die Wasserrahmenrichtlinie dürften es den Mitgliedstaaten jedoch verbieten, ein Vorhaben zuzulassen, wenn dieses die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ernstlich gefährdet (vgl. EuGH, Urteile vom 26. Mai 2011 a.a.O. Rn. 78 und vom 11. September 2012 - Rs. C-43/10 - Rn. 57). Insoweit kann der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht weiter sein als vor Ablauf dieser Frist.
- 54 Mit der gebotenen Eindeutigkeit lässt sich allerdings auch diese Frage nicht ohne Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union beantworten.
- 55 Weitgehend inhaltsgleiche Fragen sind dem Gerichtshof mit Beschluss des Östersunds Tingsrätt (Schweden) vom 2. Mai 2013 vorgelegt worden.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

ANHANG:

1. Unionsrecht:

Für die gestellten Fragen ist einschlägige Vorschrift des Unionsrechts Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Wasserrahmenrichtlinie. Dieser lautet:

„Umweltziele

(1) In Bezug auf die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen für die Einzugsgebiete festgelegten Maßnahmenprogramme gilt Folgendes:

a) bei Oberflächengewässern:

- i) die Mitgliedstaaten führen, vorbehaltlich der Anwendung der Absätze 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8, die notwendigen Maßnahmen durch, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern;
- ii) die Mitgliedstaaten schützen, verbessern und sanieren alle Oberflächenwasserkörper, vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper, mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8 einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen,
- iii) die Mitgliedstaaten schützen und verbessern alle künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörper mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den Bestimmungen des Anhangs V, vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absätze 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatzes 8 ein gutes ökologisches Potenzial und einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen;
- iv) ...;

unbeschadet der in Artikel 1 genannten einschlägigen internationalen Übereinkommen im Hinblick auf die betroffenen Vertragsparteien;“

Von Bedeutung sind weitere Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie, deren Wortlaut nachfolgend wiedergegeben wird:

- Art. 1

„Ziel

Ziel dieser Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers zwecks

a) Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt,

...“

- Art. 2 Nr. 21 bis 23

„Begriffsbestimmungen

...

21. ‚ökologischer Zustand‘: die Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme gemäß der Einstufung nach Anhang V;

22. ‚guter ökologischer Zustand‘: der Zustand eines entsprechenden Oberflächenwasserkörpers gemäß der Einstufung nach Anhang V;

23. ‚gutes ökologisches Potenzial‘: der Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers, der nach den einschlägigen Bestimmungen des Anhangs V entsprechend eingestuft wurde;

...“

- Art. 4 Abs. 7

„(7) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, 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:

- 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 Absatz 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.“

2. nationales Recht:

Einschlägige Vorschrift des nationalen Rechts ist § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), der den folgenden Wortlaut hat:

„§ 27 Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer

- (1) Oberirdische Gewässer sind, soweit sie nicht nach § 28 als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften, dass
 1. eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird und
 2. ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.
- (2) Oberirdische Gewässer, die nach § 28 als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, sind so zu bewirtschaften, dass
 1. eine Verschlechterung ihres ökologischen Potenzials und ihres chemischen Zustands vermieden wird und
 2. ein gutes ökologisches Potenzial und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden.“

Von Bedeutung ist darüber hinaus § 31 Abs. 2 Satz 1 WHG, der wie folgt lautet:

- „(2) Wird bei einem oberirdischen Gewässer der gute ökologische Zustand nicht erreicht oder verschlechtert sich sein Zustand, verstößt dies nicht gegen die Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 und 30, wenn
1. dies auf einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaften oder des Grundwasserstands beruht,
 2. die Gründe für die Veränderung von übergeordnetem öffentlichen Interesse sind oder wenn der Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung größer ist als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat,
 3. die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind und

4. alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern.“

Bedeutsam sind auch die beiden folgenden für den Ausbau und Neubau der Bundeswasserstraßen geltenden Regelungen:

§ 12 Abs. 7 Satz 3 WaStrG lautet:

„Ausbaumaßnahmen müssen die nach §§ 27 bis 31 des Wasserhaushaltsgesetzes maßgebenden Bewirtschaftungsziele berücksichtigen.“

§ 14 Abs. 1 Satz 2 WaStrG hat folgenden Wortlaut:

„Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.“