

## Stellungnahme:

Die Stadt Witzenhausen stimmt in der Gesamtschau grundsätzlich den vorgeschlagenen Maßnahmen für Gewässer in ihrer Unterhaltungsverpflichtung zu, soweit die Prüfergebnisse der Stadt Witzenhausen zum Maßnahmenprogramm berücksichtigt werden.

Die Zustimmung erfolgt unter dem Vorbehalt der zu sichernden Finanzierung unter der Bedingung der Kofinanzierung mit Landesmitteln. Es wird darauf hingewiesen, dass insoweit die Umsetzung der Maßnahmen bis 2012 nicht gewährleistet wird.

Die Zustimmung bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Aussagen des Bewirtschaftungsplanes und Maßnahmenprogramms der Werra in Bezug auf die Belastungen aus der Kaliindustrie.

Das Hessische Ministerium für Umwelt, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz wird aufgefordert, darauf nachvollziehbar hinzuwirken, dass die Kaliindustrie den international angewandten Stand der Technik übernimmt und weiter entwickelt, damit die Einleitung von Salzlauge in die Werra spätestens im Jahre 2015 ganz eingestellt wird. Soweit Tagungsergebnisse des „Runden Tisches“ (vgl. Kapitel 1, Seite 7 Maßnahmenprogramm Hessen) im Maßnahmenprogramm Berücksichtigung finden sollen, sind diese nach der Art unter Beachtung des international angewandten Standes der Technik und des Zeitraumes der Umsetzung darzustellen, zu begründen und durch erneute Auslegung der Unterlagen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen.

## **Öffentliche Beteiligung an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gemäß § 14 WRRL**

Die Entwürfe der Bewirtschaftungspläne mussten am 22. Dezember 2008 offen gelegt werden. In Hessen ist dies mit etwa zweimonatiger Verzögerung geschehen. **Die Frist zur Offenlegung ist somit versäumt, die Möglichkeit zur Stellungnahme ist eingeschränkt worden.**

Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt.

In NRW wurden regionale Runde Tische gebildet, bei denen die öffentliche Beteiligung nicht behindert wird. In Hessen soll der Runde Tisch „Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“ nach Aussage eines Vertreters des Umweltministeriums „als entscheidendes legitimes Votum der beteiligten Öffentlichkeit im Kontext der Anhörung zur WRRL gesehen und behandelt“<sup>1</sup> werden.

**Dies widerspricht dem §14 der WRRL. Der Runde Tisch tagt nicht öffentlich. Seine Zusammensetzung und Arbeitsweise, die Leitung, die wissenschaftliche Begleitung, die unterstützenden Lobbyismusberater und Unternehmensberater sowie sämtliche Gutachter wurden wesentlich von den Umweltministerien in Hessen und Thüringen bestimmt, die wegen ihrer bisherigen an K+S erteilten Genehmigungen und wegen der bisherigen Umsetzung der WRRL in der öffentlichen Kritik stehen.**<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Aktennotiz aus der Sitzung des Landesbeirats WRRL vom 24.10.2008

<sup>2</sup> Prof. Dr. Breuer, Klageschrift gegen das Land Hessen, vertreten durch das Regierungspräsidium Kassel wegen Salzeinleitung in die Werra, Dezember 2007

Die Offenlegung der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne endet am 22. Juni 2009, bis dahin müssen die Stellungnahmen eingereicht sein.

Auch hinsichtlich dieser Frist soll der Runde Tisch eine Sonderrolle einnehmen. Er hat auch auf seiner letzten Sitzung vor Auslaufen der Frist kein Ergebnis vorlegen und keine Stellungnahme abgeben können, es ist ihm aber zugesagt worden, dass „*die Vertragsparteien (...) die jeweiligen Stellungnahmen des Runden Tisches in ihre Abwägung einbeziehen*“<sup>3</sup> werden.

**Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL in Hessen den in §14 WRRL festgesetzten Vorgaben nicht entspricht.**

## 1. Werra (WK 41.2)

### 1.1 Ökologischer Zustand der Werra nach den Bewertungsmaßstäben der Wasserrahmenrichtlinie

Der Zustand der Werra ist im Bereich des Wasserkörpers 41.2 auf Grund diverser Belastungsfaktoren als stark beeinträchtigt anzusehen. Die im Zuge der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie durchgeführten Untersuchungen führten im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- Ökologischer Zustand Gewässergüte: gut bis mäßig
- Ökologischer Zustand Makrozoobenthos: schlecht
- Ökologischer Zustand Fische: unbefriedigend
- Ökologischer Zustand Makrophyten: schlecht
- Ökologischer Zustand Kieselalgen: unbefriedigend bis schlecht

Als Ursache für die erhebliche Beeinträchtigung des Gewässers werden verschiedene Stressoren benannt. Diese sind vor allem:

- Eine Belastung des Gewässers durch punktuelle und diffuse Einträge von Nährstoffen
- Eine Belastung des Gewässers durch Abwässer der Kaliindustrie
- Eine erhebliche strukturelle Beeinträchtigung des Gewässers.

### 1.2 Einstufung des Gewässers als „erheblich verändertes Gewässer“

Die Werra ist von der Grenze zu Thüringen bei Heldra bis Bickershausen, also auch auf dem Gebiet der Stadt Witzenhausen als „erheblich veränderter Wasserkörper“ (HMWB = „heavily modified waterbody“) eingestuft, für den nicht das Umweltziel des „guten ökologischen und chemischen Zustandes“ gilt, sondern mit dem „guten ökologischen Potential“ ein niedrigerer Standard erreicht werden muss. Das „gute ökologische Potential“ bezeichnet den ökologischen Zustand, der erreichbar ist, wenn alle Maßnahmen durchgeführt wurden, die nicht zu signifikant negativen Einschränkungen der am Gewässer bestehenden Nutzungen führen.

---

<sup>3</sup> Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über einen Gesamtrahmen für eine nachhaltige Kaliproduktion in Hessen und Thüringen, 4. Februar 2009, angehängte Protokollnotiz

Nach Angaben des BUNDESUMWELTMINISTERIUMS<sup>4</sup> ist eine Ausweisung eines Oberflächen-  
gewässers als „erheblich verändert“ gemäß der Wasserrahmenrichtlinie nur dann möglich,  
wenn die zum Erreichen eines guten ökologischen Zustandes erforderlichen hydromorpholo-  
gischen Änderungen signifikante negative Auswirkungen hätten auf

- die Umwelt im weiteren Sinne
- die Schifffahrt oder die Freizeitnutzung
- die Tätigkeiten, zu deren Zweck Wasser gespeichert wird (Trinkwasserversorgung, Stro-  
merzeugung, Bewässerung)
- die Wasserregulierung, den Schutz vor Überflutungen, die Landentwässerung
- andere, ebenso wichtige nachhaltige Entwicklungstätigkeiten des Menschen (Urbanisie-  
rung).

Im Entwurf des Bewirtschaftungsplanes zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2009  
sind Begründungen für die Ausweisung der hessischen Bundeswasserstraßen als erheblich  
veränderte Wasserkörper dargestellt, darunter auch für den Wasserkörper 41.4. **Eine Begrün-  
dung für den Wasserkörper 41.2, die Werra im Bereich Witzenhausen/Eschwege, fehlt  
jedoch.**

Das HESSISCHE LANDESAMT FÜR UMWELT (2004)<sup>5</sup> begründet die vorläufige Ausweisung der  
Werra als „erheblich veränderter Wasserkörper“ wie folgt: „Die Bundeswasserstraße Werra  
(WK 41.2) weist ebenfalls erhebliche morphologische Beeinträchtigungen auf. Aufgrund der  
intensiven Nutzung durch 5 Wasserkraftanlagen ist ferner der WK 41.4 fast durchgängig  
staubeinflusst. Unter realistischer Einschätzung ist somit auch hier kein großräumiger Rück-  
bau möglich.“

### 1.3 Aussagen des Bewirtschaftungsplanes zu verschiedenen Belastungen

Im Bewirtschaftungsplan zur Wasserrahmenrichtlinie finden sich hinsichtlich der Belastung  
der Werra aus punktuellen und diffusen Quellen zahlreiche Aussagen. Von besonderer Bedeu-  
tung für die Belastungssituation und die Bewertung der Werra sind vor allem folgende Aus-  
sagen hinsichtlich der Salzbelastung des Gewässers:

- Kap. 2 S. 6: Signifikante Salzeinleitungen ergeben sich im osthessischen Einzugsgebiet  
der Werra durch produktionsbedingte Abwässer aus der Kaliindustrie. Aus den Produkti-  
onsstandorten in Heringen und Philippsthal wurden im Jahr 2005 rd. 4,8 Mio. m<sup>3</sup> Salzab-  
wasser mit einer Salzfracht von 845.000 t (Cl und Mg) in die Werra eingeleitet. Hinzu  
kommen diffuse Einträge aus der Versenkung der Salzabwässer.

<sup>4</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (2004): Die Wasser-  
rahmenrichtlinie – Neues Fundament für den Gewässerschutz in Europa.-  
[http://www.bmu.de/gewaesserschutz/wasserrahmenrichtlinie\\_und\\_whg/doc/20229.php](http://www.bmu.de/gewaesserschutz/wasserrahmenrichtlinie_und_whg/doc/20229.php), download: Mai  
2009

<sup>5</sup> [www2.hmuelv.hessen.de/imperia/md/content/internet/wrrl/6.../werra/texte/wr\\_ow\\_hlug\\_](http://www2.hmuelv.hessen.de/imperia/md/content/internet/wrrl/6.../werra/texte/wr_ow_hlug_kartenbeschreibung_1_1_5_1_040630.doc)  
[kartenbeschreibung\\_1\\_1\\_5\\_1\\_040630.doc](http://www2.hmuelv.hessen.de/imperia/md/content/internet/wrrl/6.../werra/texte/wr_ow_hlug_kartenbeschreibung_1_1_5_1_040630.doc)

- Kap. 5, S. 39: Die Versalzung der Werra und weiterer Gewässer setzt für eine Maßnahmenplanung und deren Umsetzung noch erhebliche Untersuchungen einschließlich Machbarkeitsstudien voraus. Allein die zu erwartende Langfristigkeit der diffusen Belastungen aus dem Grundwasser – selbst bei sofortiger Einstellung aller Emissionen – erfordert eine Fristverlängerung.
- Hinsichtlich der chemisch-physikalischen Komponenten in Unterstützung der biologischen Komponenten gilt Folgendes: Die Werte für Temperatur, Sauerstoff, Chlorid, Ammonium und Phosphor müssen in einem Bereich liegen, innerhalb dessen die Funktionsfähigkeit des Ökosystems und die Einhaltung der Ziele für die biologischen Qualitätskomponenten gewährleistet ist (Anhang V, Nr. 1.2.2 WRRL).

## 1.4 Aussagen des Maßnahmenprogrammes zu verschiedenen Belastungen

### 1.4.1 Maßnahmen zur Minderung der stofflichen Belastung

Im Maßnahmenprogramm zur Europäischen Wasserrahmenrichtlinie werden in Kap. 3 Maßnahmen zu verschiedenen Belastungsarten dargelegt. Diese sind u.a.:

- Maßnahmen bezüglich Abwasseranlagen wie die Ertüchtigung von Kläranlagen
- Maßnahmen bezüglich der Verminderung des Eintrages von Pflanzenschutzmitteln
- Maßnahmen zur Verminderung diffuser Einträge
- Maßnahmen zur Verminderung der Salzeinleitungen durch die Kaliindustrie.

Zum Problem Salzabwasser der Kaliindustrie werden für Oberflächengewässer und Grundwasser folgende Maßnahmen im Maßnahmenprogramm dargestellt:

- Intensivierung des Messprogrammes zu Ermittlungszwecken (entspricht dem derzeitigen behördlichen Messprogramm im Kalirevier), zusätzliche aerogeophysikalische Messungen zur Ermittlung der Versalzung im Buntsandstein und Quartär, Modellbetrachtungen (Simulationsmodell) zur Ermittlung des diffusen Zustroms von Salzen aus dem Grundwasser in die Oberflächengewässer;
- Prüfung eines Verzichts auf die Versenkung,
- lokale Maßnahmen, deren Umsetzung im ersten Bewirtschaftungsplanzyklus vorgesehen ist (z.B. ergänzende Maßnahmen aus dem Pilotprojekt „Werra-Salzabwasser“ (Endbericht, RP KASSEL 2007)<sup>6</sup>: Einbau einer Schwelle am Kiessee Dankmarshausen, Optimierung der Haldenentwässerung, Einrichtung eines Abwasserverbundes),
- weitere Verminderung des Salzabwasseranfalls durch neue Aufbereitungs- und Entsorgungstechnologien,

---

<sup>6</sup> REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL (2007): Pilotprojekt Werra-Salzabwasser.- Endbericht

- Prüfung, inwieweit ein Versatz von trockenen bzw. stichfesten Rückständen in der Grube möglich ist,
- Ergreifen notwendiger Schritte zur Realisierung einer Salzabwasserleitung zur Nordsee (Machbarkeitsstudien und Planungen).

Nach Aussage des Maßnahmenprogrammes erfordert die Lösung des Salzabwasser-Problems mittelfristig erhebliche Anstrengungen. Diese sind insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung bzw. Verminderung langfristiger erheblicher ökologischer Schäden und zukünftiger Sanierungskosten in die Wege zu leiten. Eine Lösung setzt in der Regel eine länderübergreifende Abstimmung voraus.

#### **1.4.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen an der Werra (DEHE 41.1)**

Grundsätzlich sind nach der WRRL die in der folgenden Tabelle zusammengefassten Maßnahmengruppen und Maßnahmenarten zu unterscheiden.

Tabelle 1: Maßnahmengruppen und Maßnahmenarten zur Verbesserung der Hydromorphologie  
(Quelle: Maßnahmenprogramm)

<b>Maßnahmengruppe</b>	<b>Maßnahmenart</b>
Bereitstellung von Flächen	Gewässerrandstreifen Entwicklungskorridor Aueflächen
Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	Wiederherstellung einer natürlichen Sohlage Entfernung von Sicherungen (Entfesselung) Strukturierung von Gewässerbett und Uferbereich Anlage eines neuen Gewässerlaufes Aufwertung von Sohle/Ufer in Restriktionsbereichen Aufwertung von Sohle/Ufer in Rückstaubereichen Modifizierte extensive Gewässerunterhaltung Entwicklung Ufervegetation Abgrabung einer Tiefaue Reaktivierung von Auengewässern Anlage eines neuen Auengewässers Strukturelle Aufwertung der Aue Entwicklung Auenvegetation Auenverträgliche Bewirtschaftung Verbesserung der Feststoffverhältnisse
Herstellung der linearen Durchgängigkeit	Rückbau Querbauwerk Errichtung/Umbau Fischaufstieg Nebengewässer durchgängig anbinden Errichtung/Umbau Fischabstieg Fischschutz Öffnung Verrohrung Umgestaltung Durchlass
Ökologisch verträgliche Abflussregulierung	Ökologisch begründeter Mindestwasserabfluss Verkürzung von Rückstaubereichen
Förderung natürlicher Rückhalt	Rückhalteflächen aktivieren Ökologische Flutung von Poldern Deichrückverlegung Deichschleifung/-schlitzung/-absenkung Außerbetriebnahme von Deichen
Spezielle Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	Gezielte Baggergutunterbringung in tiefere Gewässerabschnitte Entfernung von Uferverbau oberhalb der Mittelwasserlinie Gerinneaufweitung oberhalb der Mittelwasserlinie Anlegen von Gewässerentwicklungstreifen an BWStr Nutzung des bisherigen Ufers, des befestigten Ufers als „schüt-

zende Uferlinie“

- Verwendung von Lebendbaumaßnahmen
- Neubau von Buhnen/Längswerken
- Rückbau von Buhnen (mit Dynamisierung der Ufer)
- Optimierung von Buhnen und Buhnenfeldern
- Optimierung von Längswerken
- Absenkung des (Betriebs-)Wegs
- Verlegung des (Betriebs-)Wegs
- Einstellen/Einschränken der Freizeitschifffahrt (außerhalb der verkehrlich bedeutsamen Bereiche)
- Schaffung störungsarmer Zonen

Für die Werra sind die in Tab. 2 dargestellten Maßnahmen vorgesehen. Die Kilometrierung zeigt den Fließgewässerabschnitt an, innerhalb dessen die zu planende Maßnahme an geeigneter Stelle umgesetzt werden soll. Vorgesehen ist, die Maßnahme auf einem Teilabschnitt dieses Fließgewässerabschnittes umzusetzen; in der Regel auf etwa einem Drittel der durch die Kilometrierung angezeigten Strecke.

Tabelle 2: Strukturmaßnahmen für die Werra (Vorschläge)

<b>Kilometrierung</b>	<b>Bezeichnung der Maßnahme</b>	<b>Maßnahmengruppe</b>	<b>zu beplanende Strecke km</b>
12,4 bis 13,5	Strukturelle Aufwertung der Aue	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,4
10,9 bis 13,5	Entfernung Uferverbau	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	0,9
10,9 bis 13,5	Entwicklung von Uferstrandstreifen	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	0,9
14,0 bis 16,0	Entfernung Sicherung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,5
14,0 bis 16,0	Entfernung Uferverbau	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,5
14,0 bis 16,0	Entwicklung von Uferstrandstreifen	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,5
16,3 bis 17,9	Entfernung Sicherung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,5
16,3 bis 17,9	Strukturverbesserung Bachbett und Ufer	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,5
19,1 bis 20,2	Entwicklung von Uferstrandstreifen	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,0
19,1 bis 20,2	Entfernung Uferverbau	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,0
19,1 bis 20,2	Entfernung Sicherung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,0
23,0 bis 24,0	Entfernung Sicherung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,6
23,0 bis 24,0	Strukturverbesserung Bachbett und Ufer	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,6
23,0 bis 24,0	Anlage Auengewässer	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,6
23,0 bis 24,0	Korridor	Bereitstellung von Flächen	0,6
23,5 bis 28,1	Entfernung Sicherung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,5
23,5 bis 28,1	Entwicklung von Uferstrandstreifen	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,5
23,5 bis 28,1	Entfernung Uferverbau	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	1,5
29,3 bis 31,1	Entwicklung von Uferstrandstreifen	Maßnahmen an Bundeswasserstraßen	0,9

29,3 bis 31,1

Entfernung Sicherung

Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer-  
und Auenstrukturen

0,9

## **1.5 Stellungnahme zu Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für die Werra, WK 41.2**

### **1.5.1 Stellungnahme zur Einstufung der Werra als erheblich verändertes Gewässer**

Der Einstufung der Werra als erheblich verändertes Gewässer ist aus Sicht der Stadt Witzenhausen für den WK 41.2 nicht zuzustimmen. Zwar ist die Werra im Bereich des WK 41.2 strukturell stark beeinträchtigt, doch ist eine wesentliche Verbesserung der Gewässerstrukturen insbesondere in den frei fließenden Abschnitten durchaus möglich; erste Maßnahmen wurden bereits in verschiedenen Abschnitten der Werra - auch auf dem Gebiet der Stadt Witzenhausen - durchgeführt oder sind geplant. Zudem sind gerade im Bereich der Stadt Witzenhausen keinerlei Stauhaltungen vorhanden; der frei fließende Abschnitt der Werra zwischen dem unterhalb gelegenen Wehr bei Hedemünden und dem Wehr in Bad Sooden-Allendorf beträgt nahezu 30 km. Auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit zur strukturellen Aufwertung der Werra weist auch das Maßnahmenprogramm zur Wasserrahmenrichtlinie selbst hin, das ja trotz der Einstufung der Werra als erheblich verändertes Gewässer umfangreiche Maßnahmen vorsieht; somit als die Möglichkeit der Verbesserung impliziert.

Ein Vergleich der Werra mit der Fulda im Fließabschnitt bis Kassel weist auf die sehr unterschiedliche Vorgehensweise bei der Einstufung der beiden Schifffahrtsstraßen hin: Während die Fulda, die unterhalb von Kassel durch eine Reihe kurz aufeinanderfolgender, zum Teil sehr großer Stauhaltungen, stark beeinträchtigt ist, nur im Bereich des Staus Wahnhausen als erheblich verändertes Gewässer eingestuft wurde, ist dies an der Werra - trotz des auf Grund der langen frei fließenden Abschnitte wesentlich größeren Potentials hinsichtlich einer Verbesserung der Gewässerstrukturen - auf der gesamten hessischen Fließstrecke der Fall.

Die Stadt Witzenhausen ist daher der Auffassung, dass die Werra im Bereich des WK 41.2 nicht als erheblich verändertes Gewässer einzustufen ist. Demzufolge ist das strengere Umweltziel des „guten ökologischen Zustandes“ für diesen Gewässerabschnitt zu formulieren.

### **1.5.2 Stellungnahme zu den Maßnahmen zur Verminderung der Salzbelastungen aus der Kaliindustrie**

Untersuchungen der letzten Jahre belegen, dass die Lebensgemeinschaft der Werra trotz der Reduktion der Salzbelastung weiterhin erheblich vom natürlichen Referenzzustand abweicht (HÜBNER, 2007, BÄTHE & CORING, 2008, IGF, 2009)<sup>7</sup>.

Folgerichtig zeigen auch die im Rahmen der Umsetzung der WRRL durchgeführten Untersuchungen den schlechten ökologischen Zustand der Werra in den Probestellen im salzbelasteten Abschnitt an.

Es ergibt sich die Fragestellung, ob für den schlechten ökologischen Zustand der Werra die

<sup>7</sup> HÜBNER, G. (2007): Ökologisch-faunistische Fließgewässerbewertung am Beispiel der salzbelasteten Unteren Werra und ausgewählter Zuflüsse.- Dissertation, Universität Kassel, Fachgebiet Gewässerökologie und Gewässerentwicklung

BÄTHE, J. & E. CORING (2008): Biologisch-ökologische Untersuchungen zur Abschätzung von Auswirkungen veränderter Salzeinleitungen auf die aquatische Flora und Fauna der Werra. Ergebnisse der Untersuchungen 2004-2007.- Auftraggeber: K + S GmbH, September 2008

Versalzung des Flusses der maßgebliche Einflussfaktor ist oder ob eine Belastung der Werra durch andere Faktoren wie die Abwasserfracht, die mineralische Belastung mit P und N aus der Landwirtschaft oder Strukturmängel eine ebenso wichtige Rolle spielen.

Neue Untersuchungen von IGF (2009)<sup>8</sup> belegen, dass der ökologische Zustand der Werra innerhalb des salzbelasteten Abschnittes mit einem Makrozoobenthosvorkommen von maximal 11 Taxa nach wie vor deutlich schlechter ist, als im Bereich oberhalb der Salzeinleitung mit 30 bis 60 Taxa. Zudem dominieren auch nach der Reduktion der Salzgehalte im salzwasserbelasteten Abschnitt des Flusses weiterhin lebensraumfremde Arten (Neozoen) wie der Bachflohkrebs *Gammarus tigrinus* die Lebensgemeinschaft. IGF (2009) belegt mit statistischen Methoden (Redundanzanalyse), dass der durch die Makrozoobenthos-Besiedlung dokumentierte schlechte ökologische Zustand der Werra maßgeblich auf die Salzbelastung des Flusses zurückzuführen ist und andere Faktoren wie die organische Belastung durch Abwässer oder die Belastung mit mineralischen Nährstoffen aus der Landwirtschaft und die schlechte Strukturierung des Gewässers vor dem Hintergrund der jetzigen Salzbelastung nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Auch BRAUKMANN (2007)<sup>9</sup> weist darauf hin, dass die Einstufung der Werra in Klasse 5, dem schlechtest möglichen Gewässerzustand, maßgeblich auf die hohe Salzbelastung durch die Kaliindustrie zurückzuführen ist. Eine zügige Erholung der Werra im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie sei nur dann möglich, wenn die derzeit noch extrem überhöhten Grenzwerte für ökologisch relevanten Salzkomponenten wie Chlorid, Natrium, vor allem aber auch Kalium und Magnesium deutlich reduziert werden würden.

Aus Sicht der Stadt Witzenhausen ist somit der Reduzierung der Werraversalzung oberste Priorität zu geben. Der im Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm dargestellte Maßnahmenkatalog zur Reduzierung der Salzbelastung (s.o.), der eine Auswahl verschiedener sehr unterschiedlicher Maßnahmen ohne eine Nennung von Grenzwerten darstellt, ist daher zu konkretisieren. **Da die Einstufung der Werra als „erheblich verändertes Gewässer“ auf Grund der oben dargestellten Argumente aus Sicht der Stadt Witzenhausen nicht beibehalten werden kann, ist auch für die Salzbelastung das Umweltziel des „guten ökologischen Zustandes“ zu benennen. Die durchzuführenden Maßnahmen sind daher so zu planen, dass für jeden der Bewertungsparameter (Makrozoobenthos, Fische, Kieselalgen ...) ein guter ökologischer Zustand erreicht werden kann.**

---

<sup>8</sup> IGF, Jena 2009: Der ökologische Zustand des Makrozoobenthos der Mittleren und Unteren Werra und seine Haupteinflussfaktoren. <sup>9</sup>BRAUKMANN, U. (2007): Salzbelastung der Werra und ihrer Aue.-Einzelbeitrag zur Informationsveranstaltung zur Einleitung von Salzlaugen in die Werra, 2. Weser-Werra-Anrainer Konferenz, Kurzfassung

Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der WRRL sowohl in Thüringen als auch in Hessen umfangreiche Maßnahmen zur Verminderung der stofflichen Belastungen aus Punktquellen und diffusen Quellen vorgesehen sind, die zum Beispiel in Thüringen den Neubau von vier Kläranlagen, die Optimierung von 11 Kläranlagen sowie die Erweiterung um eine P-Elimination bei 14 Kläranlagen umfassen. Des Weiteren sind Strukturverbessernde Maßnahmen (Zulassen der eigendynamischen Entwicklung, Laufveränderungen, Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit) an der Werra und in der Werraau sowie Agrarumweltmaßnahmen im Werra Einzugsgebiet vorgesehen.

Im Falle einer Beibehaltung der heutigen Grenzwerte für die Kaliabwässer oder einer zu geringen Reduzierung dieser Grenzwerte könnten diese finanziell sehr aufwändigen Maßnahmen ihre positiven ökologischen Auswirkungen auf die Lebensgemeinschaft der Werra nicht in vollem Umfang erfüllen. Eine neuerliche Bewertung der Werra nach Umsetzung dieser kostenintensiven Maßnahmen würde bei gleich bleibender oder in zu geringem Maße verminderter Salzbelastung wiederum zu einer Einstufung in die schlechteste Güteklasse führen. Dies jedoch kann nicht im Sinne einer effizienten Verwendung der eingesetzten Finanzmittel sein.

Bei der Formulierung der Umweltziele ist bisher nur das Parteigutachten von BÄTHER, J. & E. CORING berücksichtigt worden. Auf die widersprechenden Ergebnisse von Prof. Braukmann und auf das Gutachten des Instituts für Gewässerökologie und Fischereibiologie vom April 2009 wird verwiesen.

Bei den Bewirtschaftungsplänen ist die Umsetzung des Standes der Technik in der Kaliindustrie nicht berücksichtigt worden.

Aus diesen Gründen werden die Ergebnisse des Pilotprojektes Werra-Salzwasser (2007) und die Zwischenergebnisse des „Runden Tisches“ abgelehnt.

Das von K + S AG vorgestellte „Maßnahmenpaket zum Gewässerschutz“ kann wegen fehlender Genehmigungsfähigkeit und wegen technischer Undurchführbarkeit nicht als Bewirtschaftungsgrundlage angesehen werden.

### **Der ökologischer Zustand der Werra und seine Verursacher**

Bezüglich des **ökologischen Zustands der Werra** verweisen K+S und die Genehmigungsbehörden auf ein Gutachten des Büros ECORING. Dieses Gutachten ist nie veröffentlicht worden und **entzieht sich somit der wissenschaftlichen Überprüfung**. Seine Ergebnisse sind in das Pilotprojekt Werra-Salzwasser eingegangen und sind u.a. von einem Mitarbeiter des Büro ECORING am 17. November 2007 in einer Fernsehsendung öffentlich vorgetragen worden.

Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Der ökologische Zustand der Werra hat sich durch Maßnahmen der K+S entscheidend verbessert und er wird sich weiter verbessern.
- Trotzdem ist die Werra ein stark belasteter Fluss; hauptverantwortlich hierfür sind allerdings nicht die Salzeinleitungen der Kali-Industrie, sondern ungeklärte kommunale Abwässer aus Thüringen.

**Diese Ergebnisse konnten von unabhängigen Untersuchungen nicht bestätigt werden; sie sind unhaltbar.**<sup>10, 11, 12, 13, 14</sup>

**Der schlechte ökologische und chemische Zustand der Werra wird eindeutig von den Salzlaugeneinleitungen der Kali-Industrie verursacht. Maßgebend sind neben dem Chloridgehalt auch der hohe Gehalt an Kalium-, Calcium und Magnesium-Ionen.**<sup>15</sup>

Ein zweites Gutachten des Büros ECORING beschäftigt sich mit den Auswirkungen weiterer Inhaltsstoffe auf die aquatische Fauna. Es ist am Runden Tisch vorgestellt worden.<sup>16</sup>

Als Testorganismen wurden hier Daphnien gewählt. Dies ist insoweit ungewöhnlich, als für die Beurteilung der Wirkung von Abwässern in Fischgewässern Fischeier bzw. Fischembryonen als Testorganismen vorgeschrieben sind. Diese Organismen sind um einige Zehnerpotenzen empfindlicher als die von ECORING gewählten Daphnien.<sup>17, 18</sup>

Die Ergebnisse dieses Gutachtens sind somit nicht übertragbar auf das von der EG-WRRL vorgeschriebenen Ziel des „guten ökologischen Zustands“; sie ermöglichen keinen Vergleich.

**Beide Gutachten sind ungeeignet, als Grundlage für die Bewirtschaftungspläne herangezogen zu werden.**

## **Der Stand der Technik in der Kali-Industrie**

Die berg- und wasserrechtlichen Genehmigungen, auf die K+S sich berufen kann (Einleitgenehmigung für Salzlaugen in die Werra, Anlegen von Salzhalden) gehen von der

<sup>10</sup> G. Hübner, Salzeinleitung in die Werra, Vortrag, Witzenhausen März 2007

<sup>11</sup> U. Braukmann, Ökologische Auswirkung der Salzbelastung in der Werra, Vortrag, Witzenhausen März 2007

<sup>12</sup> U. Braukmann, Die Salzbelastung der Werra und ihrer Aue, Vortrag, Gerstungen November 2007

<sup>13</sup> U. Braukmann, Salzbelastung der Werra, Vortrag Bremen November 2008

<sup>14</sup> G. Hübner, Ökologisch-faunistische Fließgewässerbewertung am Beispiel der salzbelasteten unteren Werra und ausgewählter Zuflüsse in: Ökologie und Umweltsicherung, Universität Kassel (Hrsg.), 27/2007

<sup>15</sup> F. Wagner, J. Arle, Der ökologische Zustand des Makrozoobenthos der Mittleren und Unteren Werra und seine Haupteinflussfaktoren, Gutachten, April 2009

<sup>16</sup> J. Bäche, E. Coring, Biologisch-ökologische Untersuchung zur Abschätzung von Auswirkungen veränderter Salzeinleitungen auf die aquatische Flora und Fauna der Werra, Vortrag Runder Tisch, 2008

<sup>17</sup> Th. Meinelt, A. Stüber, Toxizität von Kaliabwässern gegen juvenile Fische, Artenschutzreport 22/2008, S. 10 f.

<sup>18</sup> Th. Meinelt, Fischtoxizität von Kaliabwässern, Vortrag, 2008

Annahme aus, es geben keinen Stand der Technik, der eine geringere Umweltbelastung zuließe.<sup>19, 20, 21</sup>

Das „Pilotprojekt Werra-Salzabwasser“ kommt ebenfalls zu diesem Schluss. Vorgegangen war eine Betrachtung von gut 20 „Maßnahmen“, die hinsichtlich ihrer Eignung von Gutachtern untersucht worden und – mit überwiegend plausiblen Argumenten – als untauglich eingestuft worden sind.<sup>22</sup> Auffallend ist aber, dass diese Maßnahmen nicht aus einer Stoffstromanalyse abgeleitet und nicht mit Überlegungen zum Entsorgungsmanagement begründet worden sind. Die Auswahl erscheint vielmehr willkürlich. **Es muss darauf hingewiesen werden, dass diese „Maßnahmen“ die Bereiche der Abbau- und Aufbereitungsverfahren aussparen, sie beschäftigen sich ausschließlich mit der Behandlung von Abwässern.**

Auch der Runde Tisch hatte beschlossen, sich nicht mit dem Stand der Technik in den Abbau- und Aufbereitungsverfahren zu beschäftigen, sondern ausschließlich mit der Behandlung von Abwässern.<sup>23</sup>

Schon 2007 konnte die Werra-Weser-Anrainerkonferenz e.V. nachweisen, dass nachhaltige Lösungen möglich sind, wenn geeignete Verfahren bei dem Abbau und Rückbau der Rohsalze, bei der Vorabtrennung des Kochsalzes und bei der Aufbereitung der Wertstoffe miteinander kombiniert werden.<sup>24, 25</sup>

2008 konnte nachgewiesen werden, dass solche Verfahren international unter Wettbewerbsbedingungen eingesetzt werden.<sup>26</sup>

Besondere Aufmerksamkeit verdient der **Betriebsplan für die Grube Roßleben**, der Anfang 2008 von einem internationalen Konsortium vorgelegt worden ist. Danach ist der Abbau von Rohsalzen und die **Herstellung von Düngemitteln möglich, ohne Salzlaugen in die Vorfluter abstoßen und ohne Salzhalden anlegen** zu müssen.

**Das Pilotprojekt Werra-Salzabwasser geht von unhaltbaren Voraussetzungen aus, seine Ergebnisse werden bestritten.**

**Der Runde Tisch ist den Vorgaben des Pilotprojekts Werra-Salzabwasser gefolgt und hat seine Untersuchungsgegenstände unzulässig eingeschränkt.**

**Die Ergebnisse des „Pilotprojekts Werra-Salzabwasser“ und des „Runden Tisches Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“ sind deshalb nicht geeignet, in die Bewirtschaftungspläne aufgenommen zu werden.**

<sup>19</sup> RP Kassel, Hinweise und Erläuterungen zur Erteilung von Erlaubnissen für das Einleiten von Abwasser in Gewässer - Kaliindustrie- , September 1994

<sup>20</sup> Dirk Schädlich, RP Kassel, Die Bedeutung der technischen Entwicklung in einem Industriezweig und der dort angewendeten Technologien für die Bewertung von Abwassereinleitungen, Vortrag, Runder Tisch, 11.08.2008

<sup>21</sup> K+S Kali GmbH, Schreiben an die Bürgermeister der Anrainergemeinden, 24.10.2007

<sup>22</sup> RP Kassel, Pilotprojekt Werra-Salzabwasser (zur Umsetzung der EU-WRRL), Endbericht, Ss. 26-91

<sup>23</sup> Protokoll AG Stand der Technik 11.08.2008 S 6/9

<sup>24</sup> R. Krupp, Stoffliche Verwertung oder umweltfreundliche Beseitigung? Vortrag, Gerstungen November 2007

<sup>25</sup> W. Hölzel, Alternativen zur bisherigen Entsorgungspraxis von Abwässern aus der Kaliproduktion, Vortrag, Gerstungen November 2007

<sup>26</sup> R. Krupp, Kein Stillstand der Technik im Kalibergbau, Vortrag, Bremen November 2008

**Vielmehr muss den Bewirtschaftungsplänen der Stand der Technik in der Kali-Industrie<sup>27</sup> zugrunde gelegt werden.**

### **Salzlaststeuerung**

Das „Maßnahmenpaket“ der K+S AG vom Oktober 2008 und die damit weitgehend identische „Gesamtstrategie“ vom Mai 2009 sehen eine „Verbesserung der Salzlaststeuerung“ vor. Damit ist gemeint, dass die jeweils gültigen Grenzwerte auch bei Hochwasser ausgeschöpft werden.

**Die damit verbundene Erhöhung der Schadstofffracht verstößt gegen das Verschlechterungsverbot.**

**Die bei Hochwasser überfluteten Acker- und Weideflächen werden einer erhöhten Salzbelastung ausgesetzt und in ihren Erträgen gemindert.**

Die Altarme der Flüsse dienen der aquatischen Fauna als Rückzugs- und Laichgebiete. Eine Erhöhung der Salzkonzentration während einer Überflutung bei Hochwasser würde die Reproduktion der aquatischen Fauna behindern oder vernichten.<sup>28</sup>

**Die vorgesehene „Verbesserung der Salzlaststeuerung“ läuft den Anstrengungen derjenigen Kommunen zuwider, die eine Auenrenaturierung planen oder bereits durchgeführt haben.**

### **Haldenrückbau**

Der Kali-Industrie im Werra- und Fuldarevier ist ein Rückbau oder eine Abdeckung der Salzhalden nicht auferlegt worden.

Die Halden sollen der Witterung ausgesetzt bleiben und die Haldenabwässer in die Werra eingeleitet werden. Je nach Berechnungsmodell wird es 700 bis 2.500 Jahre dauern, bis die Halden verschwunden sind.

In diesem Zeitraum wird die Werra ein Salzwasserfluss bleiben. Es erübrigt sich der Hinweis, dass diese Zeiträume mit den Fristen der EG-WRRL nicht zu vereinbaren sind. Es ist ungeklärt, wie über einen solchen Zeitraum die Entsorgung sichergestellt werden kann.

**Der Rückbau der Halden nach unter Tage ist Stand der Technik<sup>29</sup>; nur durch den druckfesten Versatz lässt sich die Bergsicherheit von aufgegebenen Gruben garantieren.**

**Die Bewirtschaftung der Kalihalden wird auch von der EU-Richtlinie 2006/21/EG (Bewirtschaftung von Abfällen der mineralgewinnenden Industrie) gefordert.<sup>30</sup>**

---

<sup>27</sup> Eine Übersicht finden Sie in: W. Hölzel, Der Stand der Technik in der Kali-Industrie, Dokumentation, Mai 2009

<sup>28</sup> Th. Meinelt 2008, a.a.O. S. 11

<sup>29</sup> W. Hölzel 2009, a.a.O. S, 14-17

<sup>30</sup> R. Krupp, Kommentar zur „Gesamtstrategie zur Verminderung von Umweltbelastungen gemäß §2 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Land Hessen, dem Freistaat Thüringen und der K+S Kali GmbH“, 07. Juni 2009

**Der vollständige Rückbau der Halden, verbunden mit einer Nachgewinnung der Wertstoffe ist zur Grundlage der Bewirtschaftungspläne zu machen.**

### **Laugenversenkung**

Es ist nachgewiesen, dass die in den Plattendolomit verpressten Salzabwässer inzwischen diesen Speicherraum verlassen haben und in den Buntsandstein eingedrungen sind und die Trinkwasservorräte bedrohen.<sup>31</sup> Damit ist die Genehmigungsgrundlage entfallen.

Stellenweise treten die Salzabwässer wieder zu Tage. Etwa ein Drittel der Salzlauge n gelangen mit einer Verzögerung von 10 bis 15 Jahren als diffuse Einträge in die Werra.<sup>32</sup>

**Bei der Bewirtschaftung der Flussgebietseinheit Werra muss deshalb die Einstellung der Versenktätigkeit Vorrang haben.**

Ein Rechtsgutachten der Universität Marburg kommt zu dem Schluss, dass ein sofortiger Widerruf der Versenkgenehmigung möglich ist.<sup>33</sup> Die von K+S bisher vorgeschlagenen Anstrengungen („Maßnahmenpaket“ vom Oktober 2008) haben keine Auswirkungen auf die Gewässerqualität, weil jeder Entsorgungsnachweis für Reststoffe fehlt.<sup>34</sup>

**Die für das Maßnahmenpaket vorgesehenen Investitionen von angeblich bis zu 360 Mio. Euro können deshalb in einem Abwägungsverfahren keine – wenn auch nur befristete – Versenkenehmigung rechtfertigen.**

### **Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung**

Die Beschlüsse des Hessischen Landtags vom 2. Juli 2007 und des Thüringer Landtags vom 11. Oktober 2007 hatten das Ziel,

- die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebietseinheit Weser, auch hinsichtlich der Entsorgungspraxis der Kali-Industrie sicher zu stellen sowie
- eine Fortschreibung der Grenzwerte für die Wasserhärte und den Chloridgehalt über das Auslaufen der Genehmigungen hinaus auszuschließen.

Die Vertragspartner bekennen sich in der Präambel im 7. Absatz „zu den Sachzielen der EG-Wasserrahmenrichtlinie“. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass die Vereinbarung das Erreichen der Umweltziele der EG-WRRL und der Bewirtschaftungsziele des WHG unmöglich macht und die Umsetzungsfristen der EG-WRRL umgeht.

Im siebten Absatz der Präambel heißt es weiter: „Deshalb verfolgen die Vertragspartner das Ziel, den geltenden Härtegrenzwert für die Einleitung in die Werra (...) bis 2012 beizubehalten“. Die angehängte Protokollnotiz, die bei wohlwollender Interpretation diese Festlegung

<sup>31</sup> M. Böhm, Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Versenkung von Salzabwässern in den Untergrund, Oktober 2008

<sup>32</sup> J.-G. Fritsche, HLUG, Die Salzwasserversenkung im Werra-Fulda-Kaligebiet, Vortrag Witzenhausen, März 2007

<sup>33</sup> M. Böhm, a.a.O. S. 10, 35

<sup>34</sup> W. Hölzel 2009, a.a.O. S. 28 ff

relativieren könnte, ist in rechtlicher Hinsicht ohne bindende Wirkung.

**Die Vereinbarung verstößt deshalb auch hinsichtlich der Fortschreibung des Härtegrenzwertes über das Jahr 2009 hinaus gegen die Landtagsbeschlüsse.**

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist die Exekutive daran gehindert, unter Umgehung des Parlaments gegenteilige Verträge abzuschließen. Die rechtlich unverbindlichen Protokollnotizen ändern daran nichts.

**Daraus ergibt sich unmittelbar die Nichtigkeit der Vereinbarung.**

Dem offensichtlichen verfassungsrechtlichen Mangel des Vertrages sollte durch eine angehängte Protokollnotiz abgeholfen werden. Diese bezieht sich allerdings nicht - wie der Landtagsbeschluss - auf den **Härtegrenzwert für die Werra**, sondern auf die **Härtewerte der Laugen**; gleichzeitig wird die Verlängerung des Grenzwertes bis 2012 zugesagt: *„Die Vertragsparteien sind sich einig in dem Ziel, den Härtegrad der in die Werra als Folge der durchzuführenden Maßnahmen abzuleitenden Laugen ab 2009 auf einen bis 2012 möglichen niedrigeren Zielwert abzusenken (...)“*.

**Es bleibt also festzuhalten, dass die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Land Hessen, dem Freistaat Thüringen und der K+S Kali GmbH vom 04.02.2009 gegen den Landtagsbeschluss sowie Fristen und Ziele der EG-WRRL verstößt und in die Rechte der Anrainer hinsichtlich der gemeinsamen Bewirtschaftung der Flussgebietseinheit Weser eingreift.<sup>35</sup>**

**Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung darf deshalb keinen Einfluss auf die Bewirtschaftungspläne haben.**

### **1.5.3 Rechtliche Bewertung im Kontext nationaler und europarechtlicher Vorschriften**

Die Stadt Witzenhausen ist Mitklägerin in einem derzeitigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegen das Land Hessen wegen Salzeinleitungen in die Werra.

Die Stadt Witzenhausen macht sich die rechtliche Bewertung des Prof. Dr. Rüdiger Breuer als Prozessbevollmächtigten wie folgt zu Eigen:

Eine dauerhafte Einleitung salzhaltiger Haldenabwässer aus dem Werk Neuhoef-Ellers der K + S KALI GmbH in die Ulster oder die Werra am Standort Hattorf (Philippsthal) oder am Standort Wintershall der K + S KALI GmbH in stationärer Weise (mittels einer Rohrleitung) oder in mobiler Weise (mittels LKW, Eisenbahn oder anderer Transportmittel) ist nicht durch den Erlaubnisbescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 26.11.2003, Az.: 41.1/Hef 79 f 12-320/001, einschließlich des Änderungsbescheides vom 22.02.2006, gestattet.

Die bezeichnete Einleitung ist nicht von einem sonstigen Recht oder einer sonstigen Befugnis gedeckt.

Eine Einleitung von Salzabwässern der bezeichneten Art ist nur erlaubnisfähig, wenn sie im Rahmen der Flussgebietseinheit Weser an den gewässerseitigen Umweltzielen gem. Art. 4 i.V.m. Anhang V der EG-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG vom 23.10.2000, ABl. EG,

---

<sup>35</sup> Prof. Dr. Rüdiger Breuer, Erweiterung der anhängigen Feststellungsklage auf die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (...), 09. April 2009

Nr. L 327/1) ausgerichtet und durch gewässerunabhängige Emissionsanforderungen gem. § 7 a Abs. 1 Satz 1 WHG begrenzt ist.

Die bezeichnete Einleitung ist unter Benutzungsbedingungen des Inhalts, der in dem genannten Erlaubnisbescheid beschrieben ist, nicht erlaubnisfähig.

Die beabsichtigte Einleitung der Haldenabwässer aus Neuhof-Ellers in die Werra ist zu den Konditionen, die im Erlaubnisbescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 26.11.2003 beschrieben sind, mit den gewässer- und immissionsseitigen Anforderungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vom 23.10.2000 (ABl. EG Nr. L 327/1) nicht vereinbar. Die Erkenntnis, dass die WRRL dem Wasserrecht in den Mitgliedstaaten der EG eine völlig neue Ausrichtung gegeben hat, ist in Deutschland bisher mehr in der Theorie als in der Praxis verbreitet. Im Folgenden gilt es daher, zunächst die maßgebenden Leitprinzipien der WRRL und ihre Umsetzung in das deutsche Recht zu erfassen und danach die fallbezogenen, bisher offenbar übersehenen Konsequenzen für die künftige Behandlung der Salzeinleitungen in die Werra zu ziehen.

### *Die maßgebenden Leitprinzipien der WRRL und ihre Umsetzung in das deutsche Recht*

#### *(1) Die Basis des integrierten Umweltschutzes*

Die WRRL beruht auf dem Leitprinzip des integrierten Umweltschutzes, das sich zuvor bereits in den EG-Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) und zuletzt in der EG-Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP, Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001, ABl. EG Nr. L 197/30) niedergeschlagen hat.

Vgl. statt vieler *Kloepfer* (a.a.O.), § 4 Rn. 69 ff. und § 5 Rn. 372 ff.

Hieran knüpft der Erwägungsgrund Nr. 9 der WRRL an. Danach ist es erforderlich, eine integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln. Ausdruck des Integrationsgrundsatzes sind auch die umfassend angelegten Qualitätskomponenten der Umweltziele nach Art. 4 und Anhang V der WRRL. Hierzu gehören bei oberirdischen Gewässern die biologischen, hydromorphologischen, chemischen und physikalisch-chemischen Komponenten sowie die weitere Komponente der Verschmutzung durch bestimmte Schadstoffe. Maßgebend ist die ganzheitliche Bewertung.

Ebenso ist im deutschen Recht der Integrationsgrundsatz in § 1 a Abs. 1 WHG verankert. Danach sind die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind nach der gesetzlichen Formulierung „so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen Einzelner dienen, vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischen Funktionen und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt unterbleiben und damit insgesamt eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet wird“. Noch deutlicher spricht der Integrationsgrundsatz aus dem gesetzlichen Postulat, dass insbesondere mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu berücksichtigen sind; „ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt, unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Klimaschutzes, ist zu gewährleisten“ (§ 1 a Abs. 1 Satz 3 WHG).

(2) *Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in Flussgebietseinheiten*

Ein grundlegendes und für das deutsche Recht neues Leitprinzip der WRRL ist die vorgeschriebene Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in Flussgebietseinheiten und den zugehörigen Einzugsgebieten (Art. 3 WRRL). Die EG-Mitgliedstaaten müssen demgemäß die Gewässerverwaltung nach dem naturräumlichen Gliederungsprinzip der Flussgebietseinheiten in geeigneter Weise organisieren und koordinieren. Sie sorgen nach dem deutschen Text der Richtlinie „für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit diese Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird“ (Art. 3 Abs. 2 WRRL). Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Anforderungen der Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele nach Art. 4 WRRL und insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden (Art. 3 Abs. 4 Satz 1 WRRL).

Zwar sind die Mitgliedstaaten danach nicht verpflichtet, die Flussgebiete als Verwaltungseinheit zu organisieren und einer einzigen Behörde (nach dem britischen Modell der River Basin Authority) zu unterstellen.

Vgl. dazu im Hinblick auf die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten *Breuer* (a.a.O.), Rn. 82 ff., insbes. 88.

Falsch wäre jedoch die Vorstellung, die Verwaltungen der deutschen Bundesländer könnten innerhalb ihres jeweiligen Territoriums über Einzelvorhaben der Benutzung, der Unterhaltung oder des Ausbaus von Gewässern so wie bisher - nämlich von Fall zu Fall – nach ihrem Bewirtschaftungsermessen entscheiden. Allerdings meinen manche Wasserbehörden offenbar auch bei weiträumigen, über die Landesgrenzen hinweg auf das ganze Flussgebiet einwirkenden Vorhaben und Nutzungen, sie brauchten nur von Fall zu Fall die Stellungnahmen der Behörden anderer Bundesländer einzuholen, die territorial an dem betreffenden Flussgebiet beteiligt sind. Solche Fehlvorstellungen sind weit verbreitet. Offenbar herrschen sie auch beim Regierungspräsidium Kassel, wenn diese Behörde die fraglichen Salzabwassereinleitungen mittels der geplanten Rohrleitung ohne Rücksicht auf die WRRL so wie bisher als Einzelfall behandeln will. Dabei mögen die Behörden vorschnell und vordergründig das kompetenzrechtliche Axiom bemühen, demzufolge jedes Bundesland auf seinem Territorium die Verwaltungsautonomie innehat. Zudem verführt der deutsche Text des Art. 3 WRRL zu derartigen Fehlvorstellungen, da dort nur die „Koordinierung von Verwaltungsvereinbarungen innerhalb einer Flussgebietseinheit“ sowie die Sorge für „geeignete Verwaltungsvereinbarungen“ erwähnt sind. Dies klingt wie eine Beschränkung auf bloße Absprachen und gelegentliche Verträge, die im allgemeinen Verwaltungsrecht üblich und gesetzlich geregelt sind (§§ 54 ff. HessVwVfG).

Indessen ist dieser Eindruck falsch. Die WRRL kennt eine einzelfallbezogene und instrumentale Verengung dieser Art nicht. Wie die englische Fassung der WRRL mit der Verpflichtung zu „appropriate administrative arrangements“ und die korrespondierende französische Fassung mit geforderten „dispositions administratives appropriées“ zeigt, sind die Mitgliedstaaten in einem umfassenden, aufgabenbezogenen, vorsorgenden und institutionellen Sinne verpflichtet, geeignete Vorkehrungen und Maßnahmen zu treffen, damit die Anwendung der WRRL innerhalb jeder Flussgebietseinheit sichergestellt ist. Eben dies entspricht - unabhängig von der Frage nach der Leitung durch eine „einzige Behörde“ - dem Modell der

britischen River Basin Districts wie auch der französischen Basins hydrographiques mit den Agences de l'eau.

*Breuer* (a.a.O.), Rn. 80.

Die EG-Kommission wird kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten in diesem Sinne geeignete administrative Vorkehrungen und Maßnahmen getroffen haben, damit die WRRL in jeder Flussgebietseinheit angewandt werden wird. Diese Kontrolle wird am Prinzip des effet utile orientiert sein, d.h. die „praktische Wirksamkeit“ der mitgliedstaatlichen Umsetzung und Anwendung der WRRL einfordern.

Grundlegend EuGH, Urt. v. 8.4.1976, Rs. 48/75, Slg. 1974, 497 (517); auch EuGH, Urt. v. 9.11.2000, Rs. C-381/98, Slg. 2000, I-9305, Rn. 24 f.; im Hinblick auf die WRRL EuGH, Urt. v. 15.12.2005, Rs. C-67/05, ZfW 2007, 98f. (Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland wegen verspäteter Umsetzung der WRRL in mehreren Bundesländern); vgl. auch *Breuer* (a.a.O.), Rn. 41, 44 f., 47, 91.

Die EG-Kommission wird somit prüfen und bewerten, ob die Mitgliedstaaten administrative Vorkehrungen und Maßnahmen für ein geeignetes, d.h. praktisch effektives Flussgebietsmanagement getroffen haben. Diesen Anforderungen genügt eine vorhaben- und einzelfallorientierte, nur von Fall zu Fall agierende oder reagierende Vorgehensweise nicht.

*Breuer*, NuR 2007, 503 (505 ff.)

Dies gilt auch für das vollständig zum deutschen Staatsgebiet gehörende Flussgebiet Weser (§ 1 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 WHG) und die Bewirtschaftung der hiervon umfassten Werra.

(3) *Die Ausrichtung auf Umweltziele, obligatorische Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne*

Zentrales europarechtliches Leitprinzip der WRRL ist die Ausrichtung auf die Umweltziele nach Art. 4 und Anhang V der WRRL, verbunden mit den obligatorischen Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen nach den Art. 11 und 13 WRRL. Die Vorgabe verbindlicher Umweltqualitätsziele ist für das moderne, europäisch geprägte Umweltrecht kennzeichnend. Rechtssystematisch betrachtet, handelt es sich hierbei um eine finale Rechtsetzung.

Allgemein dazu *Breuer*, AöR 127 (2002), 523 ff.; *ders.*, ZfW 2005, 1 (4 ff.); *ders.*, NuR 2007, 503 (505 ff.); auch *Knopp*, ZfW 2003, 1 ff.; *Appel*, ZUR 2005, 129 ff.

Rechtspraktisch ist insofern maßgebend, dass der öffentlichen Verwaltung anspruchsvolle Handlungsaufträge erteilt und Umweltqualitätsziele vorgegeben werden, die Mittel und Wege zur Erreichung dieser Ziele aber offen bleiben. Gefordert sind mithin komplexe Programme, Pläne und Maßnahmen sowie die Ermittlung, Bewertung und Abwägung ökologischer, ökonomischer und raumplanerischer Faktoren. Dazu bedarf es umfassender und stimmiger Konzepte.

Die WRRL schreibt somit eine großräumige, flussgebiets- und einzugsgebietsbezogene, integrative sowie programmatisch und planerisch gesteuerte Bewirtschaftung der Gewässer vor. Die Mitgliedstaaten müssen transparent und plausibel darlegen, wie sie die Umweltziele der WRRL situationsadäquat und fristgerecht erreichen wollen. Eben dazu dienen die obligatorischen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie das Gebot eines geeigneten, praktisch effektiven Flussgebietsmanagements. Mit dieser europarechtlichen Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten ist es nicht vereinbar, wenn nationale Behörden sich damit begnügen, vorhaben- und einzelfallfixierte Entscheidungen von Fall zu Fall ohne programmatische und planerische Konzepte zu treffen.

Aufgrund der WRRL reicht es daher nicht mehr aus, wenn die zuständigen Behörden nur in antragsgebundenen Verwaltungsverfahren die präsentierten Vorhaben und Einzelfälle unter gesetzliche Voraussetzungen zu subsumieren versuchen, um dann eine (angeblich) konditional vorgegebene Gestattungs- oder Ablehnungsentscheidung zu treffen.

Es genügt auch nicht mehr den Anforderungen der WRRL, wenn die zuständige Wasserbehörde im Einzelfall die Rechtsprüfung darauf beschränkt, ob ein Vorhaben bei klassischer Subsumtion unter einen absoluten rechtsbegrifflichen Ablehnungsgrund fällt, etwa weil es gemäß § 6 Abs. 1 WHG eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung, erwarten lässt. Ebenso reicht es nicht mehr aus, wenn die Behörde wegen der Vorbelastung des betroffenen Gewässers einen zwingenden Ablehnungsgrund verneint, um anschließend mittels einer nachgeschobenen, allein einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung im Rahmen des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens das Vorhaben zu gestatten. Kurzschlüssig und im Ansatz verfehlt ist jedenfalls ein Opferstrecken-Verdikt in dem Sinne, dass ein betroffenes Gewässer ohnehin nicht mehr schutzwürdig sei und auf seine zusätzliche Belastung durch eine neue Verschmutzung keine Rücksicht mehr genommen werden müsse.

Die WRRL geht weit über eine derartige, quasi-polizeiliche Gefahrenabwehr hinaus. Ihre Ausrichtung auf die Umweltziele des Art. 4 und des Anhangs V der WRRL wie auch der naturräumliche Ansatz der Flussgebietseinheiten ist flächendeckend. Das Gleiche gilt für die vorgeschriebenen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.

Zu Inhalt, System und Verhältnis dieser Planungsakte *Breuer* (a.a.O.), Rn. 604 ff.; auch *Breuer*, NuR 2007, 503, 507 ff.; jeweils m.w.N.

Aufgrund der Umsetzung in das deutsche Recht haben auch die Bewirtschaftungsziele und -anforderungen der §§ 25 a bis 25 d WHG sowie die Instrumente des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne nach den §§ 36 und 36 b WHG flächendeckenden Charakter. Danach darf es nicht nur keine Opferstrecken geben. Die Umweltziele der WRRL haben überdies einen positiven und prospektiven Charakter. Sie enthalten ein Verschlechterungsverbot sowie ein Schutz- und Verbesserungsgebot. Ihre Konkretisierung in Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen hat wegweisende Bedeutung. Das Vorausstolpern der zuständigen Behörden in vorhaben- und einzelfallfixierten Entscheidungen verstößt daher gegen die Leitprinzipien der WRRL sowie die Bewirtschaftungsziele und -anforderungen des deutschen Wasserrechts (§§ 25 a bis 25 d, 32 c, 33 a WHG).

Die rechtspraktische Brisanz derartiger Programmpflichten des Europäischen Rechts wird durch die Erfahrungen mit früheren Vertragsverletzungsverfahren unterstrichen. So hat die

EG-Kommission in der Vergangenheit die Bundesrepublik Deutschland und andere Mitgliedstaaten wegen der unzureichenden Umsetzung der Pflicht zur Aufstellung von Programmen nach § 7 der alten Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG verklagt. Der EuGH hat diesen Klagen stattgegeben.

So im Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland: EuGH, Urt. v. 11.11.1999, Rs C-184/97, Slg. 1999, I-7873; ferner EuGH, Urt. v. 21.1.1999, Rs. C-207/97, Slg. 1999, I-290; kritisch dazu *Reinhardt*, in: Bruha/Koch (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, 2001, S 207 ff.; zur Problematik auch *Faßbender*, Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft, 2001, S. 82 ff., 92 ff.; *ders.*, NVwZ 2001, 241 (243 f.).

Derartige Programme mit Qualitätszielen müssen nach den Worten des EuGH ein „kohärentes Gesamtkonzept darstellen . . . , das den Charakter einer konkreten, gegliederten Planung für das gesamte nationale Hoheitsgebiet hat“ und sich auf die Verringerung der Verschmutzung durch bestimmte Stoffe bezieht. Diese Entscheidungen des EuGH sind zu Recht als Probelauf sowie als Warnsignal im Hinblick auf die WRRL verstanden worden. Der EuGH wird seine Anforderungen im Hinblick auf die WRRL sowie die obligatorischen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zweifellos mit mindestens gleicher Strenge aufrechterhalten. Demgemäß ist die EG-Kommission schon gegenwärtig – nach dem Inkrafttreten der WRRL durchaus zu Recht – darauf bedacht, die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer zielorientierten Pflichten und zur programm- und plankonformen Zielverwirklichung in den Flussgebietseinheiten anzuhalten.

Näher dazu *Breuer*, NuR 2007, 503 ff.

#### (4) *Der Terminplan der WRRL*

Nachdem die sog. Bestandsaufnahme 2004 nach Art. 5 WRRL zu dem besorgniserregenden Befund geführt hat, dass in Deutschland 60 % der oberirdischen Gewässer bis zum vorgeschriebenen Stichtag (am 22.12.2015) wahrscheinlich nicht den Umweltzielen der WRRL entsprechen werden und bei weiteren 26 % der oberirdischen Gewässer die Erreichung dieser Ziele gegenwärtig ungewiss ist,

BMU (Hrsg.), Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, 2. Aufl., August 2005, S. 10, 15, 36,

kommt es derzeit umso mehr darauf an, die weiteren Vollzugsschritte so auszuführen, wie Wortlaut und Geist der WRRL es verlangen. Geboten ist die Abfolge klar festgelegter Schritte, nämlich die Aufstellung eines Maßnahmenprogramms für jede Flussgebietseinheit und der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete bis zum 22.12.2009, die „Umsetzung“ der im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen bis zum 22.12.2012 sowie die Erreichung der europarechtlich gesetzten Umweltziele bis zum 22.12.2015. Periodische Folgetermine schließen sich an. So müssen die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL, also bis zum 22.12.2015, und danach alle 6 Jahre überprüft und aktualisiert werden. Hinzu kommen termingebundene Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EG-Kommission mit Bezug auf die Bewirtschaftungspläne, die durchgeführten Analysen und Überwachungsprogramme sowie eine „Darstellung der Fort-

schritte ... , die bei der Durchführung des geplanten Maßnahmenprogramms erzielt wurden“ (Art. 15 Abs. 3 WRRL). Über die Einhaltung dieses Terminplans und die termingerechte Planerfüllung wacht die EG-Kommission. Die Erfahrung lehrt, dass die Kommission ihre Aufsichtsbefugnisse und das Instrumentarium der Vertragsverletzungsverfahren strikt zu nutzen weiß. Hierzu bedient sie sich erforderlichenfalls der Aufsichtsklagen gegen einzelne Mitgliedstaaten (gem. den Art. 226, 228 EGV).

### *Konsequenzen für die künftige Behandlung der Salzeinleitungen in die Werra*

Erstaunlich ist, dass die WRRL in allen erwähnten Verfahren und den bisherigen Verwaltungsentscheidungen des vorliegenden Falles so gut wie keine Rolle gespielt hat.

Hierin liegt ein schwerwiegendes Versäumnis. Darüber hinaus ist hierdurch die Verfehlung der gewässer- und immissionsseitigen Anforderungen der WRRL vorgezeichnet. Das Regierungspräsidium Kassel ist bisher in den genannten Entscheidungen bei vorhaben- und einzel-fallfixierten Betrachtungen und Erwägungen stehen geblieben. Es betrachtet die Werra und die Weser so, wie diese Gewässer historisch überkommen und gegenwärtig beschaffen sind, und setzt sich nur damit auseinander, ob der status quo der krisen- und kriegsbedingten Notwerte gehalten werden kann. Damit ignoriert das Regierungspräsidium den umweltrechtlichen Systemwechsel sowie die neuen Leitprinzipien der WRRL und deren Umsetzung in das deutsche Recht (insbesondere durch die §§ 25 a bis 25 d, 32 c, 33 a, 36, 36 b WHG). Diese Verkennung und Missachtung der WRRL ist nicht nur „wasserpolitisch“ relevant. Vielmehr liegen hierin mehrere konkrete Rechtsverstöße. Auf der europarechtlichen Ebene werden die EG-Kommission und der EuGH diese Verstöße nicht hinnehmen. Umso mehr besteht für die deutschen Verwaltungsbehörden Anlass, die Verstöße gegen die WRRL und die zu deren Umsetzung erlassenen Vorschriften des deutschen Rechts selbst zu beheben. Auf der Ebene des nationalen Rechtsschutzes wird demgemäß mit der erhobenen Klage neben der rechtswidrigen Verweigerung der wasserrechtlichen Präventivkontrolle auch und vor allen die Verletzung der europäischen WRRL und der inhaltsgleichen Umsetzungsnormen des deutschen Rechts geltend gemacht.

#### *(1) Die Missachtung der vorgegebenen Umwelt- und Bewirtschaftungsziele*

Der erste und entscheidende Rechtsverstoß liegt darin, dass das Regierungspräsidium Kassel als zuständige Wasserbehörde mit der kurzschlüssigen Ausrichtung am status quo der krisen- und kriegsbedingten Notwerte jede positive und prospektive Orientierung an den Umweltzielen des Art. 4 i.V.m. Anhang V der WRRL sowie an den entsprechenden Bewirtschaftungszielen und -anforderungen der §§ 25 a, 25 b WHG und des § 7 HessWG vermissen lässt. Die beschriebenen Notwerte aus den Jahren 1942 und 1947 stellen keine Umwelt- oder Bewirtschaftungsziele im Sinne des geltenden Wasserrechts dar. Sie lassen sich nicht als Umweltqualitätsziele, d.h. als Leit- oder Referenzwerte, aus Art. 4 und Anhang V der WRRL ableiten. Der Blick auf die naturwissenschaftlichen, gerade für die Werra gut dokumentierten Befunde zeigt, dass die krisen- und kriegsbedingten Notwerte von 1942 und 1947 (2500 mg/l Chlorid, noch verschlechtert durch den ab 1998/99 sowie im Jahre 2003 heraufgesetzten Gesamthärtewert von 90 ° d.H.) weder mit dem natürlichen Urzustand noch mit dem typologischen Sollzustand gleichartiger Gewässer etwas zu tun hat. Die bloße Ausrichtung am status quo dieser Notwerte geht an den Umweltzielen der WRRL sowie an den entsprechenden Bewirtschaftungszielen und -anforderungen der §§ 25 a, 25 b WHG vorbei, weil diese Praxis sich von vornherein mit der quasi-polizeilichen Nichtverschlechterung der Gewässerqualität begnügt.

Auf der europäischen Ebene wird die Bundesrepublik Deutschland der EG-Kommission im Rahmen der Berichterstattung (gem. Art. 15 Abs. 3 WRRL) sowie der supranationalen Umsetzungs- und Anwendungskontrolle nicht erklären können, im Flussgebiet Weser habe man sich bei der Werra an dem tradierten, seit 1942 und 1947 überkommenden Notwert von 2.500 mg/l Chlorid und der im Jahre 2003 noch heraufgesetzten, also verschlechterten und auf heutige Entsorgungsengpässe abgestellten Gesamthärte von 90 ° d.H. orientiert. Ein solcher „Erfolgsbericht“ wäre nichts anderes als das Eingeständnis einer Zielverfehlung und Vollzugsverweigerung. Eine dahingehende Erklärung wird bei der EG-Kommission zu rechtlich begründeten Beanstandungen führen. Derartige Werte im Gewässer und deren Deklaration sind geradezu Anti-Qualitätsziele. Dabei ist zu bedenken, dass oberirdische Gewässer normalerweise einen Chloridgehalt unter 20 mg/l aufweisen, im naturwissenschaftlichen Schrifttum ein äußerster Referenzwert von 38 mg/l Chlorid diskutiert wird, das Regierungspräsidium Kassel als zuständige Wasserbehörde eine natürliche Belastung der Werra von 100 mg/l Chlorid zugrunde legt und die LAWA ab 200 mg/l Chlorid die gebotene Zielerreichung für unwahrscheinlich und Sanierungsmaßnahmen für erforderlich hält.

Vgl. zu diesen Werten für Chlorid in oberirdischen Gewässern *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 8 Rn. 32 (20 mg/l); *Braukmann*, Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung am 15.3.2007 vor dem Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags, 16. Wahlperiode, Ausschussvorlage ULA/16/52; Erlaubnisbescheid des RP Kassel vom 26.11.2003 (a.a.O.), S. 7 (100 mg/l); *Mohaupt/Borchardt/Richter*, in: Rumm/v. Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. 2006, S. 143 (200 mg/l).

Der gewässerseitige, für die Werra seit 1942 festgesetzte Grenzwert von 2500 mg/l Chlorid liegt im tiefroten Bereich, d.h. außerhalb aller heute maßgeblichen Referenzwerte und Toleranzen.

Eingehend dazu *Braukmann* (a.a.O.); *Braukmann/Hübner* (a.a.O.), S. 17 ff.

Gleiches gilt erst recht für den neuerdings – offenbar wegen der zunehmend prekärer werden den Versenk-Engpässe – heraufgesetzten Grenzwert der Gesamthärte.

Dieser Bewertung kann nicht entgegenghalten werden, dem europäischen wie dem deutschen Recht sei Genüge getan, wenn das Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, i WRRL, §§ 25 a Abs. 1 Nr. 1, 25 b Abs. 1 Nr. 1 WHG) eingehalten werde. Vielmehr ist auf europäischer wie auf deutscher Rechtsebene neben dem Verschlechterungsverbot ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot statuiert (Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, ii WRRL, §§ 25 a Abs. 1 Nr. 2, 25 b Abs. 1 Nr. 2 WHG). Zudem sind die hierbei zugrunde zu legenden Umwelt- und Bewirtschaftungsziele als positive und prospektive Qualitätsziele definiert.

*Irmer/Rechenberg*, in: Rumm/v. Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. 2006, S. 103 ff.

Somit bleibt es dabei, dass diese Ziele sich fundamental von den krisen- und kriegsbedingten, im Falle der Werra praktizierten Notwerten unterscheiden. Die Ausrichtung an diesen Notwerten verfehlt die Umweltziele des Art. 4 und des Anhangs V der WRRL sowie die entspre-

chenden Bewirtschaftungsziele und -anforderungen der §§ 25 a, 25 b WHG. Mehr noch: Die Ausrichtung an diesen Notwerten stellt im Ansatz eine Missachtung der normativ vorgegebenen Umwelt- und Bewirtschaftungsziele des geltenden, europäisch geprägten Wasserrechts dar.

Allerdings mag man die Frage stellen, ob eine weniger strenge Rechtsauslegung geboten ist, weil die Werra möglicherweise als erheblich verändertes Gewässer im Sinne des § 25 b Abs. 4 Nr. 2 WHG einzustufen ist. Der Unterscheidung zwischen natürlichen und erheblich veränderten Gewässern kommt künftig eine grundlegende Bedeutung zu. Nach § 25 a Abs. 1 WHG sind *natürliche Gewässer*, nämlich oberirdische Gewässer, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung des ökologischen und chemischen Zustands vermieden (Nr. 1) und ein guter ökologischer und chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (Nr. 2). *Künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer* (im Sinne des § 25 b Abs. 4 WHG) sind – situationsadäquat abgestuft – so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen Potentials und chemischen Zustands vermieden und ein gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (§ 25 b Abs. 1 WHG). Die Einstufung als erheblich verändertes Gewässer setzt Änderungen der hydromorphologischen Merkmale voraus, die für einen guten ökologischen Zustand erforderlich wären (Art. 11 Abs. 3 Buchst. a WRRL, § 25 b Abs. 2 Nr. 1 WHG). In konkreten Fällen erfolgt diese Einstufung durch den Bewirtschaftungsplan (§ 36 b Abs. 3 Nr. 1 WHG). Sie hat vor allem zur Folge, dass anstelle eines guten ökologischen Zustands lediglich ein gutes ökologisches Potential erhalten oder erreicht werden muss.

Näher dazu *Irmer/Rechenberg*, in: Rumm/v. Keitz/Schmalholz (a.a.O.), S. 111 ff.; *Irmer/Rechenberg/v. Keitz*, ebda., S. 485 ff.

Praktisch bewirkt sie eine Verminderung der gewässermorphologischen Renaturierungslasten. Nach herrschender Rechtsansicht stellt die Einstufung eines Gewässers als „erheblich verändert“ eine planerische Gestaltungsalternative dar.

So auch *Czychowski/Reinhardt* (a.a.O.), § 25 b Rn. 7.

Im vorliegenden Fall ist die Werra bei der Bestandsaufnahme 2004 vorläufig als erheblich verändertes Gewässer eingestuft worden. Mit Blick auf die endgültige, bis zum 22.12.2009 im Bewirtschaftungsplan vorzunehmende Einstufung kann man darüber diskutieren, ob die Werra angesichts der maßgebenden morphologischen Kriterien als natürliches oder erheblich verändertes Gewässer zu qualifizieren ist. Insofern kommt es vor allem darauf an, ob die Werra insbesondere durch Uferbefestigungen und Querbauwerke so stark umgestaltet ist, dass sie im Rechtssinne als „erheblich verändert“ einzustufen ist. Dies wird von anerkannten Naturwissenschaftlern mit beachtlichen Argumenten verneint.

So *Braukmann* (a.a.O.).

Hier braucht diese Frage nicht entschieden zu werden. So wichtig die beschriebene Unterscheidung zwischen natürlichen und erheblich veränderten Gewässern für das ökologische Zielniveau ist, gilt es doch klarzustellen, dass ein guter chemischer Zustand von Rechts wegen in jedem Falle erhalten oder hergestellt werden muss, und zwar gleichermaßen bei natürlichen wie bei erheblich veränderten Gewässern (§§ 25 a Abs. 1 Nr. 2 und 25 b Abs. 1 Nr. 2 WHG).

Somit muss der Zielwert für den Chloridgehalt als chemische Komponente in gleicher Weise bestimmt werden – unabhängig davon, ob die Werra als erheblich verändertes Gewässer eingestuft bleibt. Auch bei einer Beibehaltung dieser Einstufung ist das Anti-Qualitätsziel der Verschmutzungshöchstwerte von 2.500 mg/l Chlorid und 90 ° d.H. Gesamthärte nicht zu rechtfertigen. Es widerspricht dem geltenden Recht und darf deshalb nicht mehr den wasserbehördlichen Entscheidungen zugrunde gelegt werden.

(2) *Die Verfehlung der Koordinierungs-, Programm- und Plangebote der WRRL*

Soweit Gewässerbenutzungen oder Anlagen an Gewässern sich insgesamt auf ein Fluss- oder Einzugsgebiet auswirken, sind gegenwärtig und künftig die Koordinierungs-, Programm- und Plangebote der WRRL von entscheidender Bedeutung. Nach dem 22.12.2009 müssen grundsätzlich vor einem vorhaben- und einzelfallbezogenen Gestattungsakt konkretisierte Umwelt- und Bewirtschaftungsziele durch ein Maßnahmenprogramm (Art. 11 WRRL, § 36 WHG) und Bewirtschaftungspläne (Art. 13 WRRL, § 36 b WHG) festgelegt sein. Dann muss hiernach die Zielkonformität und Zulässigkeit des Vorhabens beurteilt werden. Dies ist umso wichtiger, als es bisher keine normativen Umweltqualitätsziele für den Chloridgehalt in Gewässern sowie für die Gesamthärte des Flusswassers (die vor allem von dessen Kalium- und Magnesiumgehalt abhängt) gibt.

So auch die Bundesregierung, BT-Drucks. 16/3956, S. 2.

Vor dem 22.12.2009, also vor dem Ablauf der Frist für die Aufstellung des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne, setzt die Gestattung eines Vorhabens von prägender Relevanz für das Fluss- oder Einzugsgebiet einen an den Umweltzielen der WRRL orientierten Entwurf eines solchen Programms oder Bewirtschaftungsplan voraus; zumindest muss ein hinreichender Konkretisierungsstand der gewässer- und gebietsbezogenen Zielbestimmung in einem anhängigen Verfahren zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms oder Bewirtschaftungsplans erreicht sein.

*Breuer, NuR 2007, 503 (507, 512).*

Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen (§ 25 d WHG) und Fristverlängerungen zur Erreichung dieser Ziele (§ 25 c WHG) sind zwar nach Maßgabe des Gesetzes möglich. Sie setzen jedoch die vorherige Konkretisierung solcher Ziele voraus. Behörden und Unternehmen, die sich den Spielregeln der Koordinierungs-, Programm- und Plangebote der WRRL fügen, haben so eine Chance auf eine schrittweise und gestreckte Anpassung an die positiven und prospektiven Soll-Kriterien. Dies gilt auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene. Spielverweigerer laufen hingegen ins rechtliche Abseits. Sie müssen mit einer Vertragsverletzungsklage der EG-Kommission und schlimmstenfalls mit den Sanktionen des Europarechts in Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH (gem. den Art. 226, 228 EGV) rechnen.

Die verwaltungsorganisatorische Koordinierungspflicht in der Flussgebietseinheit steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der konzeptionellen Programm- und Planungspflicht des jeweiligen Mitgliedstaates, hier der Bundesrepublik Deutschland. Wo es an einer hinreichenden Koordinierung unter den beteiligten Bundesländern innerhalb einer Flussgebietseinheit und damit auch an einer geeigneten, praktisch effektiven Flussgebietsverwaltung fehlt, kann man auch nicht mit konsistenten Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen rechnen. Dort liegt bereits ein rechtserheblicher Verstoß gegen die mitgliedstaatliche Pflicht

zur Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in der betreffenden Flussgebietseinheit (Art. 3 WRRL) vor.

Vertiefend zu den staatsorganisationsrechtlichen Problemen dieser Inpflichtnahme der Mitgliedsstaaten, insbesondere im Hinblick auf den deutschen Bundesstaat und die Länder *Breuer*, in: Kloepper (Hrsg.), *Umweltföderalismus*, 2002, S. 403 (425 ff.).

Eben ein solcher Rechtsverstoß ist im Falle der Flussgebietseinheit Weser festzustellen. Aus amtlichen Dokumenten geht hervor, dass der sog. Weserrat unter dem Vorsitz des Landes Hessen in seiner 10. Sitzung am 22./23. 06.2006 beschlossen hat, sich künftig nicht mehr als Flussgebietsgemeinschaft Weser (FGG Weser) an förmlichen „Genehmigungsverfahren“ zu beteiligen, die Länder aber die FGG Weser weiterhin über überregional bedeutsame Verfahren informieren werden.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums (Vorsitz Weserrat) vom 26.2.2007 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags, Az. 21-Weserrat.

Dieser Beschluss bezog sich unmittelbar auf die Problematik einer Wasserkraftanlage an einem neuralgischen Standort (nämlich am Unterlauf der Weser in Bremen-Hemelingen) mit evidenten Auswirkungen für das gesamte Flussgebiet unter den Gesichtspunkten der Gewässerökologie und der Fischfauna.

Dazu Planfeststellungsbeschluss des Bremischen Senators für Bau, Umwelt und Verkehr vom 31.1.2007 für den Neubau einer Wasserkraftanlage an der Staustufe Bremen-Hemelingen, Az. 634-16-01/1-02 b; der Unterzeichner hat in diesem Planfeststellungsverfahren eine Stellungnahme im Auftrag eines Fischereiverbandes vorgelegt und diesen Verband im Erörterungstermin vertreten.

In der 11. Sitzung (im Vorfeld einer gemeinsamen Sitzung der Umweltausschüsse der Landtage von Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen am 15.03.2007) hat der sog. Weserrat seinen Beschluss aus der 10. Sitzung bestätigt.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 26.2.2007 (a.a.O.).

Dabei ist zugleich darauf hingewiesen worden, dass die FGG Weser ihre Beschlüsse auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung einstimmig fasst.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 26.2.2007 (a.a.O.).

Die ausdrücklich hervorgehobene Folge dieser Organisations- und Verfahrenslage besteht darin, dass die FGG Weser weder in der Angelegenheit des Konflikts zwischen Wasserkraftnutzung und Fischfauna noch in der Angelegenheit der Salzeinleitungen in die Werra und des hier zu beurteilenden Vorhabens der K + S KALI GmbH zu einer sachlichen und weiterführenden Beschlussfassung imstande war und ist. Die Blockade ist dadurch bedingt, dass im einen Falle Bremen und in dem anderen Falle Hessen mit einem anhängigen Verwaltungsverfahren betroffen und – offensichtlich nicht zuletzt aus politischen und wirtschaftlichen Grün-

den – auf das jeweilige Vorhaben festgelegt ist. Dies bedeutet, dass die FGG Weser bei realen Konflikten handlungsunfähig ist. Somit liegt der Verstoß gegen das europarechtliche Gebot einer geeigneten, praktisch effektiven Flussgebietsverwaltung (Art. 3 WRRL) offen zutage.

### *Emissionsseitige Anforderungen*

Nach § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG darf eine Erlaubnis für das Einleiten von Abwasser nur erteilt werden, wenn die Schadstofffracht des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem Stand der Technik möglich ist.

Die Anforderungen der Abwasserverordnung (i.d.F. der Bek. vom 17.06.2004, BGBl. I S. 1108, ber. S. 2625), insbesondere deren § 3, greifen nach § 1 AbwV nicht unmittelbar ein, weil für den in Rede stehenden Herkunftsbereich der Kaliindustrie keine Anforderungen in den Anhängen der Verordnung festgelegt werden. Da mithin für diesen Herkunftsbereich bislang keine Anforderungen nach dem Stand der Technik gemäß § 7a Abs. 1 Satz 3 WHG festgelegt sind, lassen sich hieraus auf der Verordnungsebene keine konkreten, grenzwertbezogenen Festlegungen ableiten. Dies führt jedoch nicht dazu, dass eine Anwendung der allgemein in § 7a Abs. 1 WHG definierten Anforderungen ausgeschlossen wäre. Die Vorschrift geht vielmehr allgemein von einer generalisierenden Emissionsbetrachtung aus, bei der die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen sind.

*Czychowski/Reinhardt* (a.a.O.), § 7a Rn. 1c.

§ 7a Abs. 1 Satz 1 WHG formt das bereits in § 1a Abs. 2 WHG enthaltene Gebot aus, jede vermeidbare Beeinträchtigung eines Gewässers zu unterlassen.

*Czychowski/Reinhardt* (a.a.O.), § 7a Rn. 1b.

Die Vorschrift fordert zwingend eine Festlegung von emissionsseitigen Mindestanforderungen.

*Czychowski/Reinhardt* (a.a.O.) § 7a Rn. 1a.

§ 7a Abs. 1 Satz 1 WHG enthält mithin als allgemeine Grundanforderung die Verpflichtung zu einer emissionsbezogenen Frachtreduzierung, die lediglich im Einzelfall dem Stand der Technik entsprechend konkretisiert wird. Sie schließt unabhängig von konkreten Festlegungen den Versuch aus, Einleitungsanforderungen allein immissionsseitig zu definieren. Solche Festlegungen könnten den Anforderungen des § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG nur entsprechen, wenn die immissionsseitigen Anforderungen sich zwangsläufig aus entsprechenden emissionsseitigen Anforderungen ergäben. Dies scheidet jedoch aus, weil immissionsbezogene Betrachtungen zwangsläufig auf der Emissionsseite gewisse Spielräume voraussetzen, um die immissionsseitigen Anforderungen in Abhängigkeit z.B. von Witterung und Durchflussmenge im Gewässer einhalten zu können. Ebensolche Freiheiten sind nach § 7a Abs. 1 Satz 1 WHG nicht mehr gegeben, weil sie zwangsläufig zu vermeidbaren Gewässerbeeinträchtigungen führen.

Anerkannt ist vielmehr, dass § 7 a Abs. 1 WHG seit 1972 sowie mit den späteren Verschärfungen der WHG-Novellen von 1986 und 1996 eine gewässer-unabhängige Vorsorge durch Mindestanforderungen an die Abwassereinleitung vorschreibt.

*Viertel*, Vorsorge im Abwasserrecht, 1995, S. 125 ff.; *Breuer* (a.a.O.), Rn. 482 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

Dabei wird zu Recht die Eigenständigkeit des § 7 a WHG gegenüber bewirtschaftungsbezogenen Versagungsgründen betont.

*Viertel* (a.a.O.), S. 133 ff.; *Salzwedel*, RdWWi 22 (1979), S. 53 (60); *Lübbe-Wolff*, DÖV 1987, 896 (901).

Die hiernach gebotene Emissionsminderung hat, rechtssystematisch betrachtet, mit der Ausübung des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens nach § 6 Abs. 1 WHG nichts zu tun. Vielmehr sind die Anforderungen des § 7 a Abs. 1 WHG unabhängig von gewässerbezogenen Bewirtschaftungsüberlegungen einzuhalten. Dies führt a priori zu einer zwingenden Festlegung der Wasserbehörde; deren Bewirtschaftungsermessens ist insoweit verdrängt.

*Breuer* (a.a.O.), Rn. 557; *Viertel* (a.a.O.), S. 133.

§ 7a Abs. 1 Satz 1 WHG fordert somit strikte, einheitliche und zwingende Emissionsbegrenzungen. Deren Ansatzpunkt ist die Schadstofffracht des Abwassers. Der zugrunde liegende Maßstab des „Standes der Technik“ ist gem. § 7 a Abs. 5 WHG fortschrittsbezogen definiert und weltweit zu ermitteln; nationale, regionale oder lokale Fortschrittsdefizite oder gar die „eingefahrenen“ und laxeren Gepflogenheiten einzelner Unternehmer, Unternehmensgruppen oder Betriebe sowie die „unternehmensfreundlichen“ Praktiken einzelner Verwaltungen sind hiernach unmaßgeblich. Die strikten Emissionsbegrenzungen sind wegen ihres zwingenden Charakters auch nicht im Wege des Verwaltungsermessens abdingbar.

Diese emissionsseitigen Anforderungen werden im vorliegenden Fall in auffälliger Weise übergangen und dadurch verletzt. Erstaunlicherweise haben das Unternehmen (K + S KALI GmbH) und die zuständigen Behörden (insbesondere das Regierungspräsidium Kassel) die strikten, einheitlichen und zwingenden Emissionsbegrenzungen im konkreten Fall nicht einmal reflektiert. Schon die praktizierte Vorstellung, ein Gewässer wie die Werra könne bis zur Erreichung der gewässerseitigen Grenzwerte je nach Zuflüssen, Wasserstand und anderweitigen Belastungen mit Schadstoffen (hier mit Salzen) aufgefüllt werden, verstößt in eklatanter Weise gegen die erwähnten Rechtsprinzipien der strikten Emissionsbegrenzung in Bezug auf die Schadstofffracht sowie nach Maßgabe des Standes der Technik. Das praktizierte Vorgehen läuft im Widerspruch zum geltenden Recht des § 7 a Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 WHG darauf hinaus, dass die Werra zum auffüllbaren Abwasserkanal für das Unternehmen umfunktionierte wird. Darin liegt schon im normstrukturellen Ansatz ein Verstoß gegen materielles Wasserrecht. Die Abwassereinleitung wird dadurch gesetzwidrig mit gewässer- und bewirtschaftungsbezogenen Erwägungen vermischt. Neue Verwaltungsakte dieses Inhalts dürfen keinesfalls erlassen werden. Künftige Einleitungserlaubnisse mit Konditionen, wie sie im Erlaubnis-

bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 26.11.2003 enthalten sind, wären daher auch wegen des Verstoßes gegen die emissionsseitigen Anforderungen materiell wasserrechtswidrig.

Wesentliche Kernfragen hängen von der Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts ab. Dies gilt vor allem für die Auslegung der „Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik“ (ABl. EG, L 327/1), die unter ihrer Kurzbezeichnung als EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bekannt ist. Diese Richtlinie verlangt, wie oben dargelegt, eine grundlegende Neuorientierung der „Wasserpolitik“, der Wasserwirtschaft und des Gewässerschutzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Durch die Umweltziele (gem. Art. 4 i.V.m. Anhang V der WRRL), die in den Flussgebietseinheiten über Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne in einem strikten Terminplan verwirklicht werden müssen, ist die wasserrechtliche Praxis mit gänzlich neuen Anforderungen konzeptioneller und inhaltlicher Art konfrontiert worden. Obwohl die WRRL zwischenzeitlich in Deutschland durch das Wasserhaushaltsgesetz (i.d.F. der 7. Novelle vom 18.06.2002) und die Landeswassergesetze – inhalts- und weithin wortgleich – in nationales Recht umgesetzt worden ist, herrscht in den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und insbesondere bei den deutschen Behörden große Unsicherheit, wie die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen der WRRL im Verwaltungsvollzug zu konkretisieren und durchzusetzen sind.

Es geht nicht allein um den umstrittenen und viel beachteten Einzelfall, nämlich die schicksalhafte Relevanz der neuen und zusätzlichen, auf Dauer beabsichtigten Salzeinleitung in die ohnehin in hohem Maße salzbelastete Werra. Vielmehr hat die Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts grundlegende und allgemeine Bedeutung auf der normativen Ebene. Mit der Beantwortung der gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsfragen, die in den obigen Ausführungen an die Leitprinzipien der WRRL und die fallbezogenen Konsequenzen geknüpft sind (oben B IV 2. b), aa)), steht und fällt die normative Tragweite und Steuerungskraft der WRRL.

Die vom Land vertretene Rechtsauslegung läuft auf die Ansicht hinaus, dass die mitgliedstaatlichen Wasserbehörden ohne eine Orientierung an den positiven und prospektiven Umweltzielen der WRRL sowie ohne Rücksicht auf die Anforderungen der integrierten (d.h. ganzheitlichen), kooperativen und effektiven Flussgebietsverwaltung (innerhalb der jeweiligen Flussgebietseinheit) bis auf Weiteres ebenso wie bisher in Einzelfällen über bestimmte Gewässerbenutzungen entscheiden könnten. Die WRRL bleibt bei dieser Rechtsauslegung außer Betracht; ihre Umweltziele und Anforderungen werden bei einer derartigen Auslegungs- und Anwendungspraxis nicht einmal erwähnt oder reflektiert. Die Behörden nehmen demgemäß ein europarechtlich unbeeinflusstes Bewirtschaftungsermessen und eine entsprechende, von der WRRL bis auf Weiteres unberührte Entscheidungsbefugnis zu Gunsten neuer Gewässerverschmutzungen in Anspruch. Sie meinen sich dabei an offensichtlich überholten, im offenen Gegensatz zu den Umweltqualitätszielen der WRRL stehenden Verschmutzungswerten orientieren zu können, die den Charakter kriegs- und krisenbedingter Notwerte haben und im Gewässer gemessen werden sollen (dazu oben B I 1 bis 4). Diese minimierende und retardierende Auslegung der europäischen WRRL soll nach dieser Ansicht auch gelten, wenn gegenwärtig über neue und zusätzliche Gewässerbenutzungen (insbesondere Abwassereinleitungen) zu entscheiden ist. Eine solche Auslegung würde dazu führen, dass die durch die WRRL vorgeschriebene Neuorientierung der flussgebietsbezogenen „Wasserpolitik“ und des Gewässerschutzes am Maßstab der Umweltqualitätsziele auf absehbare Zeit leerliefe. Hierin läge ein offener Verstoß gegen das Gebot der praktischen Wirksamkeit (effet utile) des Gemein-

schaftsrechts.

In allen diesen Schlüsselfragen gelangen die vorstehenden Ausführungen zu einer abweichenden Auslegung der europäischen WRRL wie auch folgeweise der nationalen, europarechtskonform verstandenen Umsetzungsvorschriften des deutschen Wasserrechts. Auf dieser Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruhen die nicht nur für den vorliegenden Fall, sondern darüber hinaus für die gesamte Verwaltungs- und Rechtspraxis des Gewässerschutzes in der Europäischen Gemeinschaft maßgebenden, geltend gemachten Gegenpositionen. In diesem Licht erweist sich die minimierende und retardierende Auslegung der WRRL als fehlerhaft und die hiervon getragene Verwaltungspraxis als europarechtswidrig. Bei zutreffender Rechtsauslegung ist es, wie in den vorstehenden Ausführungen gezeigt, geboten, die WRRL so zu verstehen, dass ihre Umweltqualitätsziele und ihre zielgerichteten Anforderungen schon gegenwärtig bei Verwaltungsentscheidungen über neue, gewässerprägende oder flussgebietsrelevante Vorhaben (wie die umstrittenen Salzabwassereinleitungen in einen Süßwasserfluß) heranzuziehen und zu beachten sind. Eben hieraus ergibt sich aufgrund des richtig verstandenen Gemeinschaftsrechts die materielle Rechtswidrigkeit sowie die Erlaubnisunfähigkeit von Abwassereinleitungen der hier zu beurteilenden Art. Die sinn- und sachgerecht ausgelegte WRRL läuft daher keineswegs leer. Vielmehr ist sie bei zutreffender Auslegung geeignet, die statuierten Umweltqualitätsziele zu erreichen sowie eine integrierte, kooperative und effektive Flussgebietsverwaltung sicherzustellen. Entscheidend ist indessen, dass die Vorschriften der WRRL auch dementsprechend ausgelegt und angewandt werden.

Die Auslegung der europäischen WRRL ist zwar auch den nationalen Gerichten aufgegeben. Dennoch kann man nicht an der Erkenntnis vorbeigehen, dass der Streit über die Auslegung der WRRL hinsichtlich der aufgedeckten Schlüsselfragen letztlich einer Entscheidung durch den EuGH bedarf. Eine entsprechende Vorlage an den EuGH erscheint auch deshalb angezeigt, weil es einer europaweiten verbindlichen Klärung der aufgeworfenen Fragen bedarf. Hierbei steht die Rechtseinheit im Bereich des Gewässerschutzes in den EG-Mitgliedstaaten auf dem Spiel. Die Möglichkeit einer europaweit verbindlichen Klärung bietet die Vorlage an den EuGH im Verfahren der Vorabentscheidung gem. Art. 234 EGV.

Allgemein dazu Wegner, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 234 EGV Rn. 1; Ehrlicke, in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 234 Rn. 3, 4; Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2003, § 10 Rn. 6.

Hinzu kommt, dass die WRRL wegen ihrer wegweisenden Rolle für die gesamte „Wasserpolitik“ und den Gewässerschutz in der Europäischen Gemeinschaft nach einer rechtzeitigen, einheitlichen und verbindlichen Entscheidung verlangt, die allein durch den EuGH erfolgen kann. Langwierige Streitigkeiten über die Kernfragen dieser Richtlinie würden deren materielle Umweltziele und die Rechtseinheit im Bereich des europäischen Gewässerschutzes gefährden. Die Klärung dieser gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsfragen sollte wegen der grundsätzlichen Bedeutung nicht erst im Wege einer letztinstanzlichen Vorlage an den EuGH gem. Art. 234 Abs. 3 EGV erfolgen.

### **Gemeinschaftsrecht**

Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts stellt die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maß-

nahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. 327 vom 22.12.2000, S. 1, im Folgenden: WRRL) die maßgebende Rechtsgrundlage für die Bewirtschaftung und den Schutz der Gewässer in den Mitgliedstaaten dar. Die normativen Leitprinzipien der WRRL bestehen in dem zugrunde liegenden Postulat des integrierten Umweltschutzes, der geforderten Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in Flussgebietseinheiten, der Ausrichtung auf Umweltziele, obligatorische Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne und einem strikten Terminplan.

Die WRRL beruht auf dem **Leitprinzip des integrierten Umweltschutzes**, das zuvor bereits in anderen EG-Richtlinien verankert worden ist.

So in der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), ursprüngliche Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.1985, ABl. EG, Nr. L 175/40, geändert durch die UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997, ABl. EG, Nr. L 37/5; in der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU), Richtlinie des Rates 96/61/EG vom 24.09.1996, ABl. EG, Nr. L 257/26; sowie in der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP), Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.06.2001, ABl. EG, Nr. L 197/30.

Hieran knüpft der Erwägungsgrund Nr. 9 der WRRL mit dem Postulat an, eine integrierte Wasserpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln. Ausdruck des umweltrechtlichen Integrationsgrundsatzes sind auch die umfassend angelegten Umweltziele gemäß Artikel 4 und Anhang V der WRRL, die bei oberirdischen Gewässern die biologischen, hydromorphologischen, chemischen und physikalisch-chemischen Komponenten sowie das Kriterium der Verschmutzung durch bestimmte Schadstoffe umschließen.

Ein grundlegendes Leitprinzip der WRRL ist die vorgeschriebene **Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in Flussgebietseinheiten** und den zugehörigen Einzugsgebieten (Artikel 3 WRRL). Die EG-Mitgliedstaaten müssen demgemäß die Gewässerverwaltung nach dem naturräumlichen Gliederungsprinzip der Flussgebietseinheiten in geeigneter Weise organisieren und koordinieren. Sie sorgen „für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit diese Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird“ (so die deutsche Fassung des Artikel 3 Absatz 2 WRRL). Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die Anforderungen zur Erreichung der Umweltziele nach Artikel 4 WRRL und insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden (Artikel 3 Absatz 4 Satz 1 WRRL). Allerdings sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Flussgebiete als Verwaltungseinheit zu organisieren und einer einzigen Behörde (nach dem britischen Modell der River Basin Authority) zu unterstellen.

Dazu im Hinblick auf die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten  
Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Auflage 2004, Rn. 82 ff.,  
88.

Die englische Fassung der WRRL mit der Verpflichtung zu „appropriate administrative arrangements“ wie auch die französische Fassung mit dem Postulat der „dispositions administratives appropriées“ zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten in einem umfassenden Sinne verpflichtet sind, geeignete Vorkehrungen und Maßnahmen zu treffen, damit die Anwendung der WRRL innerhalb jeder Flussgebietseinheit sichergestellt ist. Dies entspricht – unabhängig von der Frage nach der Leitung durch eine einzige Behörde – dem Modell der britischen River Basin Districts wie auch der französischen Bassins hydrographiques mit den Agences de l’eau.

Breuer, a.a.O., Rn. 80.

Zentrales Leitprinzip der WRRL ist die **Ausrichtung auf die Umweltziele** nach Artikel 4 und Anhang V der WRRL, verbunden mit dem obligatorischen **Maßnahmenprogramm** (für jede Flussgebietseinheit, Artikel 11 WRRL) und den **Bewirtschaftungsplänen** (für die Einzugsgebiete, Artikel 13 WRRL).

Unter den Umweltzielen sind anspruchsvolle Qualitätsziele (Gewässergüteziele) zu verstehen. Zudem schreibt die WRRL eine großräumige, flussgebiets- und einzugsgebietsbezogene Bewirtschaftung der Gewässer vor. Die Mitgliedstaaten müssen transparent und plausibel darlegen, wie sie die Umweltziele der WRRL situationsadäquat und fristgerecht erreichen wollen. Das Maßnahmenprogramm (für die jeweilige Flussgebietseinheit) und die Bewirtschaftungspläne müssen bis zum 22.12.2009 aufgestellt sein (Artikel 11 Absatz 7, 13 Absatz 6 WRRL).

Die Programm- und Planungspflichten gemäß den Artikel 11 und 13 WRRL sind strikt zu verstehen. Der EuGH hat wiederholt Mitgliedstaaten wegen unzureichender Umsetzung der ähnlichen Pflicht zur Aufstellung von Programmen nach Artikel 7 der alten Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG verurteilt.

So im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland: EuGH, Urteil vom 11.11.1999, Rs. C-184/97, Slg. 1999, I-7873; ferner EuGH, Urteil vom 21.01.1999, Rs. C-207/97, Slg. 1999, I-290; näher dazu Faßbender, Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft, 2001, S. 82 ff., 92 ff.

Derartige Programme mit Qualitätszielen müssen nach der Erkenntnis des EuGH ein „kohärentes Gesamtbild darstellen ... , dass den Charakter einer konkreten, gegliederten Planung für das gesamte nationale Hoheitsgebiet hat“ und sich auf die Verringerung der Verschmutzung durch bestimmte Stoffe bezieht.

EuGH, Urteil vom 21.01.1999, a.a.O., Rn. 40.

Diese Forderung muss erst recht für die Programm- und Planungspflichten gemäß den Artikel 11 und 13 WRRL gelten.

Bestätigt worden ist die Linie mitgliedstaatlicher Programm- und Planungspflichten durch das

jüngst ergangene Urteil des EuGH zum Aktionsplan nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität i.d.F. der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.09.2003. Danach sind die Mitgliedstaaten zur Aufstellung eines solchen Aktionsplans verpflichtet und betroffene Einzelne berechtigt, die Erstellung eines Aktionsplans zu erwirken, wenn die Gefahr einer Überschreitung der vorgeschriebenen Grenzwerte oder Alarmschwellen besteht.

EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07.

Die sogenannte Bestandsaufnahme 2004 nach Artikel 5 WRRL hat zu dem Befund geführt, dass in Deutschland 60 % der oberirdischen Gewässer bis zum vorgeschriebenen Stichtag (am 22.12.2015) wahrscheinlich nicht den Umweltzielen der WRRL entsprechen werden und bei weiteren 26 % der oberirdischen Gewässer die Erreichung dieser Ziele ungewiss ist.

BMU (Hrsg.), Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, 2. Auflage, August 2005, S. 10, 15, 36.

Danach kommt es um so mehr darauf an, dass der strikte **Terminplan der WRRL** eingehalten wird. Geboten ist die Aufstellung eines Maßnahmenprogramms für jede Flussgebietseinheit sowie der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete bis zum 22.12.2009. Die „Umsetzung“ der im Maßnahmenprogramm festgelegten Maßnahmen muss bis zum 22.12.2012 erfolgt sein. Die Umweltziele gemäß Artikel 4 und Anhang V der WRRL müssen grundsätzlich bis zum 22.12.2015 erreicht sein. Des Weiteren müssen die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL, d.h. bis zum 22.12.2015, und danach alle 6 Jahre überprüft und aktualisiert werden. Hinzu kommen termingebundene Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EG-Kommission mit Bezug auf die Bewirtschaftungspläne, die durchgeführten Analysen und Überwachungsprogramme sowie eine Darstellung der erzielten Fortschritte (Artikel 15 Absatz 3 WRRL).

## Nationales Recht

### Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

#### Verfahrensstand im Hinblick auf das Erfordernis der wasserrechtlichen Erlaubnis

Den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildet die wasserrechtliche Präventivkontrolle der dauerhaften Einleitung salzhaltiger Haldenabwässer aus dem Werk Neuhof-Ellers der K + S KALI GmbH in die Werra am Standort Hattorf (Philippsthal) oder am Standort Wintershall der K + S KALI GmbH. Mit der unter dem Datum vom 19.12.2007 beim Verwaltungsgericht Kassel erhobenen Feststellungsklage machen die Stadt Witzenhausen, andere Städte und Gemeinden, Landkreise, kommunale Unternehmen und Fischereigenossenschaften aus Hessen, Thüringen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen geltend, dass die bezeichnete dauerhafte Einleitung in stationärer Weise (mittels einer Rohrleitung) oder in mobiler Weise (mittels LKW, Eisenbahn oder anderer Transportmittel) weder durch einen Erlaubnisbescheid gestattet noch durch ein sonstiges Recht oder eine sonstige Befugnis gedeckt sei. Des Weiteren machen die Kläger geltend, dass diese Einleitung von Salzabwässern der bezeichneten Art nur

erlaubnisfähig wäre, wenn sie im Rahmen der Flussgebietseinheit Weser an den gewässerseitigen Umweltzielen gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Anhang V der WRRL ausgerichtet und durch gewässerunabhängige Emissionsanforderungen gemäß deutschem Recht (§ 7 a Absatz 1 Satz 1 Wasserhaushaltsgesetz) begrenzt wäre. Zugleich begehren die Kläger eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung darüber, dass die bezeichnete Einleitung unter Benutzungsbedingungen des umstrittenen Inhalts, den das Regierungspräsidium Kassel als zuständige Verwaltungsbehörde für rechtens hält, rechtswidrig und deshalb nicht erlaubnisfähig sei.

Die verwaltungsgerichtliche Klage richtet sich gegen das Land Hessen, vertreten durch das Regierungspräsidium Kassel. In dem anhängigen Verwaltungsstreitverfahren ist die K + S KALI GmbH beigeladen.

Im Vorfeld des Verwaltungsstreitverfahrens hat das Regierungspräsidium Kassel durch den bergrechtlichen Planfeststellungsbeschluss vom 24.04.2003 die Westerweiterung der Kalirückstandshalde Neuhof gestattet und deren anlagentechnische Ausgestaltung geregelt. Zu den planfestgestellten Nebeneinrichtungen gehören die Vorrichtungen zum Auffangen und Sammeln der Haldenabwässer am Werksstandort. Darüber hinausgehende Anlagen oder Umnutzungen sind in dem Planfeststellungsbeschluss nicht geregelt. Insbesondere hat der Beschluss die Rohrleitung von Neuhof-Ellers zur Werra sowie die Einleitung der salzhaltigen Haldenabwässer aus Neuhof-Ellers in die Werra oder in irgendein anderes Gewässer weder gestattet noch in sonstiger Weise geregelt. Allerdings enthält der Planfeststellungsbeschluss die Nebenbestimmung, dass für „die langfristige Entsorgung der Haldenwässer ... eine Rohrleitung an einen geeigneten Vorfluter zu bauen“ sei. Wegen ihrer Offenheit und Abstraktheit stellt diese Klausel keine rechtserhebliche Regelung dar.

Des Weiteren hat das Regierungspräsidium Kassel der K + S KALI GmbH einen wasserrechtlichen Erlaubnisbescheid vom 26.11.2003 erteilt. Dieser Bescheid regelt zum einen vorgefundene Alteinleitungen von Salzabwässern aus dem Werk Werra. Insoweit hat er die bestehenden Einleitungsbefugnisse verlängert und modifiziert. Demnach ist die Salzabwassereinleitung nach Menge und Konzentration so zu steuern, dass unter Berücksichtigung der Vorbelastungen und diffusen Einträge sowie der Einleitungen des Standorts Unterbreizbach im Wasser der Werra am Pegel Gerstungen die Grenzwerte von 90 ° d.H. Gesamthärte und 2.500 mg/l Chlorid nicht überschritten werden (und zwar in der 24 h-Mischprobe). Zum anderen hat das Regierungspräsidium Kassel mit dem Erlaubnisbescheid vom 26.11.2003, über die Alteinleitungen hinausgehend, die Erlaubnis „für die Einleitungen von Haldenwasser aus dem Werk Neuhof-Ellers der K + S KALI GmbH, welches bei Entsorgungsempässen zum Werk Werra transportiert werden soll“, miterteilt.

Nach Ansicht der Kläger ergibt sich aus dem Erlaubnisbescheid vom 26.11.2003, dem Zusammenhang mit dem bergrechtlichen Planfeststellungsbeschluss vom 24.04.2003 und den Fallumständen, dass die miterteilte wasserrechtliche Erlaubnis hinsichtlich der Haldenabwässer aus Neuhof-Ellers nur eine temporäre und situative Zwischenentscheidung darstellt. Als solche gestatte sie – so die Klageschrift – „lediglich übergangsweise (unabhängig von dem Vorhaben der Rohrleitung) in Fällen situativer Entsorgungsempässe den vorübergehenden und mobilen Transport der Haldenabwässer zur Werra und die zeitweilige Einleitung dieser Abwässer in die Werra“ (Klageschrift, S. 130). Hierbei stützen die Kläger sich darauf, dass das Regierungspräsidium Kassel bei den Bescheiden vom 24.04.2003 und vom 26.11.2003 erklärtermaßen noch von der Prognose ausgegangen ist, dass die damaligen Versenkmaßnahmen im hessischen Teil des Kalibergbaugebietes auf lange Zeit fortgesetzt werden könnten

(nämlich mindestens in den nächsten 14 Jahren und unter Berücksichtigung des wahrscheinlichen Versenk volumens noch 37 – 42 Jahre).

Ferner berufen die Kläger sich darauf, dass die Einleitung der Haldenabwässer aus Neuhoﬀ-Ellers in die Werra einen neuen und zusätzlichen Tatbestand der Gewässerbenutzung darstelle (Klageschrift, S. xx). Die streitgegenständlichen Abwässer, ihr Transport aus dem Fuldagebiet zur Werra und ihre dortige Einleitung am Standort Hattorf oder Wintershall bilden nach Ansicht der Kläger einen neuen Sachverhalt. Insofern verweisen die Kläger darauf, dass die streitgegenständlichen Haldenabwässer außerhalb des Werkes Werra sowie der dortigen Produktions- und Entsorgungsvorgänge anfallen und sich nach Herkunft, Entstehung, Zusammensetzung sowie nach Transport- und Einleitungsmodalitäten von den im Werk Werra anfallenden Salzabwässern unterscheiden. Deshalb bedarf die Einleitung der Haldenabwässer aus Neuhoﬀ-Ellers in die Werra nach Auffassung der Kläger einer gesonderten und spezifizierten Präventivkontrolle, d.h. einer besonderen wasserrechtlichen Erlaubnis.

Die Kläger halten es für unerheblich, dass die Haldenabwässer aus Neuhoﬀ-Ellers im Werk Werra am Standort Hattorf in einem Zwischenschritt zunächst im Produktionsprozess verwendet und erst danach in die Werra eingeleitet werden. Bei abweichender Beurteilung werde die spezifizierte abwasserbezogene Präventivkontrolle auf bequeme und sachwidrige Weise umgangen; die Produktionsanlagen am Standort Hattorf des Werkes Werra würden so zur Einschleusung von anderweitig angefallenen „Fremdabwässern“ umfunktioniert und insoweit zweckfremd verwendet.

In dem beim Verwaltungsgericht Kassel anhängigen Ausgangsverfahren haben das beklagte Land Hessen und die beigeladene K + S KALI GmbH bisher zu den mit der Klage vom 19.12.2007 geltend gemachten Rechtspositionen nicht Stellung genommen. Außerhalb eines gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Verfahrens haben das Regierungspräsidium Kassel als zuständige hessische Landesbehörde und die K + S KALI GmbH mit Bezug auf das Vorhaben der umstrittenen Rohrleitung von der Rückstandshalde in Neuhoﬀ-Ellers zur Werra verlauten lassen, dass man auf Behörden- wie auf Unternehmensseite die Prüfung der Rohrleitung auf die bauliche und anlagentechnische Seite beschränken wolle. Zugleich hat das Regierungspräsidium Kassel wie auch die K + S KALI GmbH die Ansicht geäußert, dass für die Einleitung der salzhaltigen Haldenabwässer in die Werra eine gesonderte und spezifizierte Erlaubnis nicht erforderlich sei; die in dem Bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 26.11.2003 erteilte Einleitungserlaubnis für das Werk Werra reiche aus, weil dort die Erlaubnis für die Einleitung von Haldenabwässern aus Neuhoﬀ-Ellers miterteilt worden sei. Dagegen wenden sich die Kläger, indem sie geltend machen, dass der Bescheid vom 26.11.2003 allein auf zeitweilige und situative Entsorgungseingänge sowie auf vorübergehende und mobile Transport- und Einleitungsvorgänge bezogen sei, nicht hingegen auf eine dauerhafte Einleitung der Haldenabwässer. Die K + S KALI GmbH hat aufgrund ihrer Rechtsansicht bis heute keinen Erlaubnis Antrag für die dauerhafte Einleitung der Haldenabwässer aus Neuhoﬀ-Ellers in die Werra gestellt. Das Regierungspräsidium Kassel hat das Unternehmen bisher weder zur Einreichung eines dahingehenden Erlaubnis Antrags noch zur Einstellung der faktisch vorweggenommenen, dauerhaft mittels LKW- und Eisenbahntransport betriebenen Einleitung der streitgegenständlichen Haldenabwässer in die Werra aufgefordert. Deshalb haben die Kläger die anhängige Klage des Ausgangsverfahrens als Feststellungsklage erhoben, um angesichts der behördlicherseits verweigerten Präventivkontrolle verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen.

## **Verfahrensstand im Hinblick auf die bergrechtliche Planfeststellung für den Rohrleitungsbau**

Im Hinblick auf die bergrechtliche Planfeststellung für den Bau der Rohrleitung von Neuhoellers zur Werra hat im Februar 2006 eine Vorklärung unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit stattgefunden (sog. Scoping gemäß § 5 UVPG).

**Vgl.:** Schreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) an die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Witzenhausen vom 18.12.2006, Az.: III 4-79 f 12-2006.

Am 06.07.2007 hat die K + S KALI GmbH den Planfeststellungsantrag für den Rohrleitungsbau beim Regierungspräsidium Kassel eingereicht. Bisher ist weder eine öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens noch eine Auslegung der Planunterlagen erfolgt.

**Vgl.:** Schreiben des Regierungspräsidiums Kassel vom 03.08.2007, Az.: 34/Hef 79 f 12-03-202-27/84.

### **Vorlagefragen**

Folgende Vorlagefragen werden durch den Verfahrens- und Streitstand des anhängigen verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahrens aufgeworfen. Sie bedürfen einer rechtssicheren Klärung.

#### **1. Frage**

Sind die Zielnorm des Artikel 1 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG, L 327/1) (im Folgenden: WRRL), die Umweltziele gemäß Artikel 4 WRRL sowie die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen zu zielführenden Programmen und Maßnahmen gemäß Artikel 11 WRRL, Bewirtschaftungsplänen gemäß Artikel 13 WRRL und die Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß Artikel 14 WRRL dahin auszulegen, dass Gewässerbenutzer, sonstige Wassernutzer und Wasserbetroffene als Partizipanten am Gemeingut Wasser über klagbare subjektive Rechte verfügen, mit denen sie gerichtlich geltend machen können, dass sie infolge der Nichteinhaltung von Schutzanforderungen und Qualitätszielen der WRRL Nachteile erlitten oder zu erwarten hätten ?

#### **2. Frage**

Ist Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten bei Oberflächengewässern – neben dem in Ziffer i geregelten Verschlechterungsverbot – gemäß Ziffer ii ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot befolgen müssen, indem sie alle Oberflächenwasserkörper – vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper – schützen, verbessern und sanieren müssen, mit dem Ziel, spätestens bis zum 15.12.2015 gemäß den Bestimmungen des Anhangs V – vorbehaltlich etwaiger Verlängerungen gemäß Absatz 4 sowie der Anwendung der Absatz 5, 6 und 7 und unbeschadet des Absatz 8 – einen guten Zustand der Oberflächengewässer im Sinne des Artikel 2 Nr. 18 WRRL zu erreichen ?

### 3. Frage

a)

Ist Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii in Verbindung mit Anhang V WRRL dahin auszulegen, dass die geforderten Umweltziele in positiven und prospektiven Qualitätszielen (Gewässergütezielen) bestehen müssen und als solche den typspezifischen Referenzbedingungen für die betroffene Art von Oberflächengewässern gemäß Anhang II, Ziffer 1.3 WRRL entsprechen müssen ?

b)

Für den Fall, dass die Frage zu lit. a bejahen ist: Ist Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL so zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten sich nicht mit Maßnahmen begnügen dürfen, die nicht die typspezifischen Referenzbedingungen der betroffenen Art von Oberflächengewässern zu erreichen suchen, sondern lediglich darauf gerichtet sind, dass eine überkommene, typunspezifische Gewässerverschmutzung – wie z.B. die kriegs- und krisenbedingte Versalzung eines Süßwasserflusses bis zu einem Salzgehalt von maximal 2.500 mg/l Chlorid und einer Gesamthärte von maximal 90 ° deutscher Härte (d.H.) - nicht überschritten wird ?

### 4. Frage

Sind die Anforderungen in Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffern ii und iii in Verbindung mit Anhang V WRRL so zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten bei erheblich veränderten Wasserkörpern im Sinne des Artikel 2 Nr. 9 WRRL ebenso wie bei typkonformen (natürlichen oder naturnahen) Oberflächengewässern die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um einen guten chemischen Gewässerzustand, insbesondere hinsichtlich des Salzgehalts und der Gesamthärte, zu erreichen ?

### 5. Frage

Sind die Umweltziele gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Anhang V WRRL und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen gemäß Artikel 11 WRRL und von Bewirtschaftungsplänen gemäß Artikel 13, 14 WRRL im Sinne einer Programm- und Planpflichtigkeit dahin auszulegen, dass gewässerbezogene Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen der Mitgliedstaaten nach dem 22.12.2009 zielführenden und situationsadäquaten Festlegungen des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne entsprechen müssen und die Mitgliedstaaten bereits vor dem 22.12.2009, spätestens ab dem 22.12.2006, keine gewässerbezogenen Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen treffen dürfen, welche die Erreichung der bezeichneten Umweltziele – auf der Grundlage der Ergebnisse der Bestandsaufnahme gemäß Artikel 5 WRRL, der Überwachungsprogramme und -ergebnisse gemäß Artikel 8 WRRL sowie der obligatorischen Informationen, Arbeitsprogramme und Planentwürfe gemäß Artikel 14 WRRL – unmöglich machen oder gefährden ?

### 6. Frage

a)

Ist Artikel 3 Absatz 2 WRRL, demzufolge die Mitgliedstaaten für „geeignete Verwaltungsvereinbarungen“ (englisch: appropriate administrative arrangements, französisch: dispositions administratives appropriées) zur Anwendung der WRRL innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets sorgen, dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten für geeignete Organisations- und Verfahrensstrukturen sorgen müssen, die eine integrierte, kooperative, kohärente und effektive Flussgebietsverwaltung auch dann gewährleisten, wenn eine Flussgebietseinheit sich aus Territorien mehrerer Regionen (Bundesländer oder anderer Verwaltungskörperschaften)

ten) zusammensetzt, erlaubnispflichtige Vorhaben im oder am Gewässer sich auf das gesamte Flussgebiet auswirken und die Entscheidungen hierüber deshalb der Koordination und Konsensfindung zwischen den Körperschaften bedürfen ?

**b)**

Falls die Frage zu lit. a bejahen ist: Ist Artikel 3 Absatz 2 WRRL dahin auszulegen, dass diese Vorschrift einer mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens entgegensteht, die es zulässt, dass in einer Flussgebietseinheit in Situationen der in der unter lit. a beschriebenen Art allein die Behörden derjenigen Region, auf deren Territorium ein Vorhaben im oder am Gewässer beabsichtigt ist, die Verwaltungsentscheidungen über das Vorhaben erarbeiten und treffen, während die Behörden der anderen zur Flussgebietseinheit gehörenden Regionen an diesen Entscheidungen nicht mitwirken ?

Die **1. Vorlagefrage** betrifft die Klagebefugnis. Die Frage geht dahin, inwieweit Gewässerbenutzer, sonstige Wassernutzer und Wasserbetroffenen als Partizipanten am Gemeingut Wasser aufgrund der Artike 4, 11, 13 und 14 WRRL über klagbare subjektive Rechte verfügen, mit denen sie gerichtlich geltend machen können, dass sie infolge der Nichteinhaltung von Schutzanforderungen und Qualitätszielen der WRRL Nachteile erleiden oder zu erwarten haben. Diese Fragestellung steht in einer Parallele zu der jüngst entschiedenen Schlüsselfrage, inwieweit ein Dritter, der durch gesundheitsrelevante Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten (z. B. für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub>) betroffen ist, einen klagbaren Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans oder auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen zur Belastungsreduzierung hat. Das BVerwG hat die Frage, ob europäisches Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG, den nationalen Gesetzgeber zu einer drittsschützenden Ausgestaltung der behördlichen Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans zwingt, dem EuGH zur Vorabentscheidung im Verfahren gemäß Artikel 234 EGV vorgelegt.

BVerwG, Vorlagebeschluss vom 29.03.2007, NVwZ 2007, 695.

Dabei neigte das BVerwG dazu, einen solchen Anspruch zu verneinen. Diese Ansicht ist inzwischen überholt. Wie der EuGH entschieden hat, ist Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG i.d.F. der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 dahin auszulegen, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und der Alarmschwellen bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen, auch wenn sie nach nationalem Recht über andere Handlungsmöglichkeiten verfügen sollten, um diese Behörden dazu zu bringen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen.

EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07.

Der Weg zu dieser europarechtlichen Klärung ist dadurch eröffnet worden, dass das BVerwG zu Recht und mit überzeugender Begründung die Entscheidungserheblichkeit und Vorlagebedürftigkeit der Frage nach dem subjektivrechtlichen Gehalt des Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG bejaht hat. Dabei spielt offenbar eine Rolle, dass schon der BayVGH in der Vorinstanz einen solchen Anspruch zuerkannt hatte.

BayVGH (VGH München) NVwZ 2005, 1096.

Die Richtigkeit der Vorlage an den EuGH wie auch der europarechtliche Zug zur Anerkennung von klagbaren Ansprüchen Einzelner sind durch das hervorgehobene Urteil des EuGH vom 25.07.2008 bestätigt worden. Die zugrunde liegende Rechtsentwicklung wird dadurch unterstrichen, dass das BVerwG auch im deutschen Schrifttum wegen der Vorlage an den EuGH Beifall, wegen der Neigung zur Verneinung eines Anspruchs Betroffener auf Erstellung belastungsreduzierender Aktionspläne im Bereich der Luftreinhaltung jedoch Kritik gefunden hat.

So Hentschel/Wurzel, NVwZ 2008, 165 (167): „Es wird keine große Überraschung sein, wenn der EuGH auf das Vorlageersuchen des BVerwG feststellen sollte, dass sehr wohl ein Individualanspruch auf Aufstellung der Aktionspläne besteht.“

Überdies ist das BVerwG der allgemeinen Tendenz, klagbare, subjektive Rechte bei der Verfehlung von Umweltqualitätszielen des europäischen Gemeinschaftsrechts sowie der Umsetzungsvorschriften des nationalen (insbesondere des deutschen) Rechts anzuerkennen, in Bezug auf planunabhängige Maßnahmen der Verwaltung bereits gefolgt. Danach hat im Bereich der Luftreinhaltung der von Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> betroffen ist, ein Recht auf Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch planunabhängige Maßnahmen.

BVerwG, Urteil vom 27.09.2007, NVwZ 2007, 1425; anders in der Vorinstanz noch BayVGh (VGh München), NVwZ 2007, 230.

Insoweit hat sich das BVerwG zwar ausdrücklich nur auf die Auslegung des deutschen Rechts (BImSchG, 22. BImSchV und StVO) gestützt. In der Sache bewegt sich das BVerwG jedoch auf der Linie einer europarechtskonformen Auslegung im Sinne individueller Ansprüche und Klagebefugnisse der nachteilig Betroffenen zur Durchsetzung der rechtsverbindlichen Umweltqualitätsziele, d. h. zur Abwehr von zielwidrigen Grenzwertüberschreitungen sowie zur Einforderung zielsichernder Maßnahmen auf der Immissionsseite. Hiermit folgt das BVerwG im Bereich der Luftreinhaltung der auf europäischer Ebene und zunehmend auch auf der Ebene des deutschen Rechts erhobenen Forderung, eine klagbare individuelle Rechtsposition anzuerkennen, wenn eine rechtlich geschützte Ressource „eine Angelegenheit sämtlicher Marktbürger ist und damit zwangsläufig einzelnen als Teil dieser Gesamtheit zugute kommt“.

Kopp/Schenke, VwGO, 15. Auflage 2007, § 42 Rn. 154; Rengeling/Middecke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Auflage 2003, § 36 Rn. 20.

Danach reicht es für die Klagebefugnis aus, wenn eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Norm den Schutz der Interessen Einzelner notwendig mitumfasst.

EuGH, Urteil vom 08.10.1996, Slg. 1996, I-4845, 4883 f.; Rengeling/Middecke/Gellermann, a. a. O., § 36 Rn. 20; Epiney, NVwZ 1999, 485, 487; Wegener, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 160 f.

Was damit für die Luftqualität und die Immissionsgrenzwerte im Bereich der Luftreinhaltung anerkannt ist, muss konsequenterweise auch für die Gewässerqualität und die Wassergüteziele

gelten. Darüber hinaus gilt es, die grundsätzliche Reichweite dieser Entwicklung zu bestimmen und die Klagebefugnis des deutschen Verwaltungsprozessrechts unter den europarechtlichen Vorgaben neu zu justieren. Die traditionell eng verstandene Klagebefugnis des deutschen Rechts (§ 42 Absatz 2 VwGO) ist demgemäß im Bereich der Luftreinhaltung bereits im Sinne eines so genannten Interessentenschutzes geöffnet worden.

Grundlegend zur gesamten Thematik der Klagebefugnis und des hierdurch bestimmten Zugangs zum gerichtlichen Rechtsschutz Skouris, Verletztensklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, 1979..

Darin hat sich die Rechtsüberzeugung niedergeschlagen, dass die Schutznormtheorie des deutschen Rechts und das enge Verständnis der Klagebefugnis im Sinne der möglichen Verletzung subjektiver, durch Schutznormen eingeräumter Rechte den Erfordernissen des europäischen Gemeinschaftsrechts angepasst werden müssen, damit dessen gerichtliche Durchsetzbarkeit und somit auch dessen praktische Wirksamkeit (effet utile) gewährleistet ist.

Entscheidend ist bei alledem die Auslegung der modernen, auf Qualitätsziele fixierten Umwelttrichtlinien des neueren Gemeinschaftsrechts. Es geht mithin um die Beantwortung der gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsfrage, inwieweit derartige EG-Richtlinien mit der Vorgabe von Umweltqualitätszielen und der Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten zugleich den Betroffenen klagbare Ansprüche auf zielführende Programme, Pläne und Maßnahmen gewähren. Die rechtzeitige Vorlage dieser Auslegungsfrage an den EuGH entspricht dem Gebot der europäischen Rechtseinheit sowie der Rechtssicherheit und der Effektivität des Rechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft. Deshalb war und ist der Vorlagebeschluss des BVerwG wegen der Frage nach dem drittschützenden Charakter der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans nach Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG,

BVerwG, Vorlagebeschluss vom 29.03.2007, NVwZ 2007, 695,

problemadäquat und begrüßenswert. Indem der EuGH die gestellte Vorlagefrage nach dem Anspruch des betroffenen Einzelnen auf Erstellung eines Aktionsplans bejaht und eine entsprechende Klagebefugnis europarechtlich postuliert hat,

EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07, Rn. 42, 48,

ist eine grundsätzliche Weichenstellung erfolgt. Zu klären bleiben die Folgerungen für andere Gebiete des Umweltrechts, insbesondere den Gewässerschutz.

Im Falle der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG ist die parallele Frage nach dem drittschützenden Charakter der Artikel 4, 11, 13 und 14 WRRL sowie nach korrespondierenden Ansprüchen Betroffener bisher unterbelichtet und ungeklärt, jedoch gleichermaßen klärungsbedürftig. Mit der Beantwortung der Vorlagefrage nach dem drittschützenden Charakter und der gerichtlichen Einklagbarkeit der Schutzanforderungen und Qualitätszielen der WRRL steht und fällt deren Durchsetzbarkeit und praktische Wirksamkeit. Eben deshalb ist die Vorlage dieser Frage mit Bezug auf die Artikel 4, 11, 13 und 14 WRRL im Verfahren gemäß Artikel 234 EGV indiziert. Im Interesse der europäischen Rechtseinheit und Rechtssicherheit sollte die Vorlage unter den gegebenen Umständen angesichts des rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarfs nicht auf die letzte Instanz des nationalen Rechtsschutzes hinausgeschoben werden.

Sachangemessen ist unter den vorliegenden Umständen nicht die erst die zwingend gebotene Vorlage nach Artikel 234 Absatz 3 EGV, sondern bereits die frühzeitige, dem pflichtgemäßen Ermessen der nationalen Instanzgerichte anheimgegebene Vorlage nach Artikel 234 Absatz 2 EGV. Im vorliegenden Fall wird daher angeregt, dass bereits das Verwaltungsgericht in erster Instanz die Möglichkeit der Vorlage an den EuGH nutzen sollte. Die Beschreitung dieses Weges dient nicht allein der europäischen Rechtseinheit und Rechtssicherheit, sondern auch der Entlastung der nationalen Gerichte; denn diese wären anderenfalls mit jahrelangen und unergiebigen Auseinandersetzungen über den drittschützenden Charakter und die gerichtliche Einklagbarkeit der Schutzanforderungen und Qualitätsziele der WRRL und ihrer Tochterrichtlinien belastet. Die frühzeitige Vorlage vermeidet solche Verzögerungen und Ungewissheiten wie auch potentielle Divergenzen in der Judikatur der nationalen Instanzgerichte.

Schließlich wird durch die frühzeitige Vorlage an den EuGH erreicht, dass dieser die Frage nach dem drittschützenden Charakter und der gerichtlichen Einklagbarkeit der Schutzanforderungen und Qualitätsziele der WRRL im Gleichlauf und Gleichklang mit den parallelen Erkenntnissen zur Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG entscheiden kann. Die frühzeitige Vorlage dieser ersten Frage dient somit der kohärenten und konsistenten Fortentwicklung des europäischen Umweltrechts wie auch des europarechtskonform auszulegenden Verwaltungsprozessrechts. Von der Auslegung der einschlägigen EG-Richtlinien hängt ab, ob der Zugang zu den nationalen Gerichten künftig im Sinne des Interessenschutzes weitergehend geöffnet werden muss, soweit Betroffene die Einhaltung der finalen Schutzanforderungen und insbesondere der Umweltqualitätsziele neuerer EG-Richtlinien durchzusetzen suchen.

Die **weiteren Vorlagefragen** (unter den Nrn. 2 – 6) beziehen sich auf die materielle Rechtslage und die materiellrechtliche Auslegung der WRRL. Sie sind entscheidungserheblich, weil die Klage in dem verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren nicht nur auf den formellrechtlichen Erlaubnismangel der streitgegenständlichen, dauerhaft betriebenen und faktisch vorweggenommenen Einleitung der salzhaltigen Haldenabwässer aus Neuhof-Ellers in die Werra, sondern auch auf den Vorwurf der materiellen Wasserrechtswidrigkeit dieser Abwässereinleitungen gestützt ist. Insoweit steht die Auslegung der WRRL im Mittelpunkt des anhängigen Verwaltungsrechtsstreits. Dabei geht es um das richtige Verständnis der normativen, oben beschriebenen Leitprinzipien der WRRL.

Klärungsbedürftig ist demgemäß, welche Rechtspflichten der Mitgliedstaaten aus dem Leitprinzip des integrierten Umweltschutzes (oben Ziffer 2.1.1), aus der vorgeschriebenen Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in den Flussgebietseinheiten (oben Ziffer 2.1.2), aus den Umweltzielen nach Artikel 4 und Anhang V der WRRL in Verbindung mit den obligatorischen Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen gemäß den Artikel 11 und 13 WRRL (oben Ziffer 2.1.3) sowie aus dem strikten Terminplan der WRRL (oben Ziffer 2.1.4) erwachsen. Die dahingehenden Vorlagefragen (unter den Nrn. 2 – 6) beziehen sich auf die dem EuGH zukommende Auslegung des Gemeinschaftsrechts in Gestalt der WRRL. Sie sind, wie im Vorlageverfahren nach Artikel 234 GGV geboten, so konkretisiert, wie es dem Verfahrens- und Streitstand des verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahrens entspricht, damit dem EuGH eine hinreichend genaue Beantwortung und anschließend dem Verwaltungsgericht die ihm obliegende, europarechtskonforme Entscheidung über den konkreten Sachverhalt ermöglicht wird.

Die **2. Vorlagefrage** zielt auf die strukturelle Klärung, ob Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL in Bezug auf die Oberflächengewässer neben dem Verschlechterungsverbot ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot enthält. Die Entscheidungserheblichkeit dieser Frage liegt angesichts des Verfahrens- und Streitstandes auf der Hand: Die bloße Einhaltung der aus

kriegs- und Notzeiten stammenden Grenzwerte für die Gewässerverschmutzung (vgl. oben Ziffer 1.1 zur Chloridkonzentration und zur Gesamthärte des Wassers in der Werra) kann allenfalls dem Verschlechterungsverbot genügen, nicht aber einem Schutz- und Verbesserungsgebot, das als solches Sanierungspflichten einschließt.

Die **3. Vorlagefrage** ist in zwei Schritte unterteilt. Ihr erster Schritt zielt auf die Klärung, ob das Schutz- und Verbesserungsgebot für die Oberflächengewässer (gemäß Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii in Verbindung mit Anhang V der WRRL) dahin auszulegen ist, dass die geforderten Umweltziele in positiven und prospektiven Qualitätszielen (Gewässergütezielen) bestehen und als solche typspezifischen Referenzbedingungen entsprechen müssen. Für den Fall, dass diese Frage zu bejahen ist, sichert der zweite Schritt die inhaltliche Kehrseite der Auslegung ab. Insoweit geht die Frage dahin, ob das Schutz- und Verbesserungsgebot so zu verstehen ist, dass die Mitgliedstaaten sich nicht mit Maßnahmen begnügen dürfen, die nicht die typspezifischen Referenzbedingungen zu erreichen suchen, sondern lediglich darauf gerichtet sind, eine überkommene, typunspezifische Gewässerverschmutzung – wie die hier vorliegende, kriegs- und krisenbedingte Versalzung eines Oberflächengewässers – nicht zu überschreiten. Falls die 3. Vorlagefrage auch insoweit zu bejahen ist, werden mit einer dahingehenden Antwort des EuGH die Weichen zu Gunsten der im Ausgangsverfahren erhobenen Klage gestellt.

In die gleiche Richtung zielt die **4. Vorlagefrage**, die sich auf das Problem der erheblich veränderten Oberflächengewässer bezieht. Diese Frage dient der Klärung, ob die Anforderungen in Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffern ii und iii in Verbindung mit Artikel 5 der WRRL so zu verstehen sind, dass die Mitgliedstaaten bei erheblich veränderten Wasserkörpern im Sinne des Artikel 2 Nr. 9 WRRL ebenso wie bei natürlichen oder naturnahen Oberflächengewässern die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um einen guten chemischen Gewässerzustand, insbesondere hinsichtlich des Salzgehalts und der Gesamthärte, zu erreichen. Bei einer bejahenden Antwort auf diese Frage steht fest, dass Behauptungen, die sich auf das Vorliegen eines erheblich veränderten Wasserkörpers beziehen, für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens irrelevant sind. Gerade hieraus folgt die Entscheidungserheblichkeit der 4. Vorlagefrage.

Mit der **5. Vorlagefrage** wird die Klärung erstrebt, inwieweit die Umweltziele gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Anhang V der WRRL sowie die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 11 und 13 WRRL im Sinne einer Programm- und Planpflichtigkeit auszulegen sind. Diese Frage ist für den Ausgangsrechtsstreit vor allem insoweit entscheidungserheblich, als sie sich auf die erforderliche Klärung richtet, ob die Mitgliedstaaten bereits vor dem 22.12.2009, spätestens ab dem 22.12.2006, keine Maßnahmen ergreifen dürfen, welche die Erreichung der bezeichneten Umweltziele unmöglich machen oder gefährden. Auch mit einer Bejahung dieser 5. Vorlagefrage werden im Ausgangsverfahren die Weichen zu Gunsten der erhobenen Klage gestellt.

Die **6. Vorlagefrage** zielt auf die Auslegung des gemeinschaftsrechtlich gebotenen Flussgebietsmanagements nach Artikel 3 Absatz 2 WRRL, demzufolge die Mitgliedstaaten für „geeignete Verwaltungsvereinbarungen“ (englisch: appropriate administrative arrangements, französisch: dispositions administratives appropriées) zur Anwendung der WRRL innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets sorgen müssen. Mit dem ersten, positiv formulierten Schritt dieser Vorlagefrage wird eine Vorabentscheidung des EuGH darüber angestrebt, ob die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Absatz 2 WRRL für geeignete Organisations-

und Verfahrensstrukturen sorgen müssen, die eine integrierte, kooperative, kohärente und effektive Flussgebietsverwaltung auch dann gewährleisten, wenn eine Flussgebietseinheit sich aus Territorien mehrerer Regionen (Bundesländer oder anderer Verwaltungskörperschaften) zusammensetzt und erlaubnispflichtige, auf das gesamte Flussgebiet ausstrahlende Vorhaben einer Koordination und Konsensfindung zwischen den Körperschaften bedürfen. Der zweite, negativ formulierte Schritt dieser Frage ist auf eine Vorabentscheidung des EuGH über die sachlogischen Konsequenzen gerichtet, die sich aus einer Bejahung der ersten Teilfrage ergeben. In diesem Sinne zielt der zweite Schritt der Frage darauf, ob Artikel 3 Absatz 2 WRRL einer mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens entgegensteht, die es zulässt, dass innerhalb einer Flussgebietseinheit in Situationen der umschriebenen Art allein die Behörden derjenigen Region, auf deren Territorium das Vorhaben beabsichtigt ist, die hierfür erforderlichen Verwaltungsentscheidungen erarbeiten und treffen, während die Behörden der anderen zur Flussgebietseinheit gehörenden Regionen an diesen Entscheidungen nicht mitwirken. Eine Bejahung der beiden Teilfragen zur Auslegung des Artikel 3 Absatz 2 WRRL entspräche abermals dem mit der Klage geltend gemachten Rechtsstandpunkt. Im Vorfeld des verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahrens haben die zuständigen Landesbehörden indessen den gegenteiligen Standpunkt erkennen lassen. Deren Äußerungen gehen dahin, dass die streitgegenständlichen Einleitungen in die Werra der alleinigen Entscheidung der hessischen Behörden unterlägen. Das passive Verhalten des Beklagten in dem verwaltungsprozessualen Ausgangsstreit bestätigt diese Haltung; hiergegen wenden sich die Kläger. Daher ist auch die 6. Vorlagefrage entscheidungserheblich.

## **Nähere Begründung der Vorlagefragen**

### **Begründung der 1. Vorlagefrage**

Die 1. Vorlagefrage ist nicht nur entscheidungserheblich (dazu oben Ziffer 2.3.3, S. 20 - 25). Vielmehr liegt die Herbeiführung einer Vorabentscheidung des EuGH über diese Frage im Interesse der europäischen Rechtseinheit und Rechtssicherheit. Darüber hinaus sprechen in Anbetracht der Rechtsprechung des EuGH und des europarechtlichen Schrifttums triftige Gründe für eine Bejahung dieser Vorlagefrage. Weil die Auslegung des Gemeinschaftsrechts der Letztentscheidungskompetenz des EuGH unterliegt, kann allein der Gerichtshof durch eine bejahende Antwort die wünschenswerte Rechtssicherheit hinsichtlich der Klagebefugnis und der einklagbaren Ansprüche im Bereich der WRRL schaffen. Die mit der 1. Vorlagefrage angestrebte Vorabentscheidung des EuGH stellt daher die notwendige Voraussetzung für die insofern gebotene Klärung des Gemeinschaftsrechts dar.

Im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren begründen die Kläger ihre prozessuale Klagebefugnis auf zweispurige Weise. Sie stützen, wie in der Klageschrift vom 19.12.2007 ausgeführt, ihre Klagebefugnis zum einen nach den herkömmlichen Prinzipien des deutschen Verwaltungsprozessrechts auf eine mögliche Verletzung eigener subjektiver Rechte gemäß § 42 Absatz 2 VwGO. Zum anderen berufen sie sich auf die Stärkung und Erweiterung der Klagebefugnis durch das europäische Gemeinschaftsrecht. Die 1. Vorlagefrage bezieht sich auf eben diese gemeinschaftsrechtliche Erweiterung der Klagebefugnis im Sinne eines Interessenschutzes, der den Partizipanten am Gemeingut Wasser zugute kommt. In Anbetracht der zweispurigen Begründung der Klagebefugnis mag eine gerichtliche Alternativfeststellung möglich sein, der zufolge die Kläger im Ausgangsverfahren mittels beider Begründungswege für klagebefugt erachtet werden können. So könnte man im Ausgangsverfahren erwägen, ob das Gericht die 1. Vorlagefrage dahinstehen lassen kann, statt sie dem EuGH zur Beantwortung vorzulegen. Ein solches Verfahren wäre jedoch mit erheblichen Nachteilen für die Effektivität des Rechtsschutzes verbunden. So bedingt die herkömmliche, auf die Verletzung be-

stimmter subjektiver Rechte zugeschnittene Begründung der Klagebefugnis gemäß deutschem Verwaltungsprozessrecht (§ 42 Absatz 2 VwGO) einen erheblich größeren Darlegungs- und Prüfaufwand als der mit der 1. Vorlagefrage vorgezeichnete Weg einer Vorabentscheidung des EuGH über die gemeinschaftsrechtliche Erweiterung der Klagebefugnis im Sinne des Interessentenschutzes. Umgekehrt betrachtet würde der Rechtsschutz der Drittbetroffenen, insbesondere der Partizipanten am Gemeingut Wasser, erheblich erschwert und in seiner Effektivität beeinträchtigt, wenn die Betroffenen – wenn auch nur alternativ – den vollen Darlegungsaufwand für die monierte Verletzung eigener subjektiver Rechte nach deutscher Prozessrechtstradition erbringen müssen. Vor allem aber liefe ein derartiges Vorgehen auf die Verlängerung eines deutschen Sonderweges hinaus, der die einklagbaren Ansprüche Drittbetroffener und deren Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber dem europaweiten Standard wesentlich verengen würde. Dagegen eröffnet die angeregte Vorlage der 1. Frage an den EuGH den Weg zu einer einheitlichen und verlässlichen, aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht abgeleiteten Fortentwicklung des Rechtsschutzes im Umweltrecht.

Der EuGH erhalte hierdurch die Möglichkeit, seine Rechtsprechung zu einklagbaren Ansprüchen Drittbetroffener sowie zur Erweiterung der Klagebefugnis im Sinne des Interessentenschutzes fortzusetzen und abzurunden. Insbesondere kann der EuGH durch die Beantwortung der 1. Vorlagefrage die insofern gegenwärtig bestehenden Rechtsunsicherheiten im Anwendungsbereich des Wasserrechts und speziell der WRRL beheben. In der Sache begründet die angeregte Vorlage die Aussicht, dass der EuGH die Frage nach den einklagbaren Ansprüchen der Partizipanten am Gemeingut Wasser bejaht und damit den Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich der WRRL, verglichen mit dem engen Verständnis der subjektiven Rechte und der Klagebefugnis deutscher Tradition, wesentlich erweitert. Der Rechtsschutz im Umweltrecht würde in einer dahingehenden Rechtsauslegung auf der europäischen Ebene erleichtert und harmonisiert. Diese Klärung wäre von allgemeiner Bedeutung. Sie lässt sich nur auf dem Weg der angeregten Vorlagefrage und ihrer Beantwortung durch den EuGH erreichen.

Die Aussicht auf eine bejahende Antwort des EuGH gründet sich auf den fortgeschrittenen, aber noch nicht abgeschlossenen Stand der Rechtsprechung. So hat sich bereits die generelle Einsicht durchgesetzt, dass im europäischen Gemeinschaftsrecht einklagbare Rechtspositionen eher als im deutschen Recht entstehen. Das Gemeinschaftsrecht ist in weitergehendem Umfang als das deutsche Recht auf die Hervorbringung einklagbarer individueller Rechtspositionen ausgerichtet.

Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 15; Halfmann, VerwArch. 91 (2000), 74 (83 ff.).

Zwar besteht nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts kein allgemeiner Normvollziehungsanspruch des Bürgers (d.h. einer natürlichen oder juristischen Person).

So namentlich EuGH, Urteil vom 11.08.1995, Rs. C-431/92, Slg. 1995, I-2189, 2218 (Großkrotzenburg); im Schrifttum Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 17 m.w.N.

Vielmehr hängt die Existenz einklagbarer individueller Rechtspositionen von der Erfüllung weiterer Bedingungen ab, die aus der Rechtsprechung des EuGH zu entnehmen sind. So lie-

gen einklagbare Rechtspositionen insbesondere vor, wenn EG-Richtlinien erklärtermaßen dem Schutz der menschlichen Gesundheit oder einer auf den menschlichen Körper einwirkenden Umweltressource oder dem Verbraucherschutz dienen.

EuGH, Urteil vom 30.05.1991, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567, 2601 (Schwefeldioxid und Schwebestaub); EuGH, Urteil vom 30.05.1991, Rs. C-59/89, Slg. 1991, I-2607, 2631 (Bleigehalt der Luft); EuGH, Urteil vom 17.10.1991, Rs. C-58/89, Slg. 1991, I-4983, 5023 (Trinkwasser); EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07, Rn. 38 (Luftqualität, Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans).

Eine derart intendierte Schutzrichtung ist auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts jedoch nicht erforderlich. Es kommt mithin nicht auf die individualschützende Regelungsintention des europäischen Normengebers an.

Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 18.

Anerkanntermaßen ist eine gemeinschaftsrechtliche Norm geeignet, als Grundlage einklagbarer individueller Rechtspositionen zu dienen, wenn sie Angelegenheiten regelt, an denen Marktbürger als Partizipanten beteiligt sind.

Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 19; Ruffert, DVBl. 1998, 69 (72); Winter, NVwZ 1999, 469 (473).

In diesem Sinne hat der EuGH bereits die alte, zwischenzeitlich abgelöste Grundwasserrichtlinie 80/68/EWG vom 17.12.1979 (ABl. EG Nr. L 20/43) ohne einen ausdrücklichen Hinweis im Normtext aufgrund eines sachbedingten, weit verstandenen Individualbezuges dahin ausgelegt, dass „die Vorschriften der Richtlinie Rechte und Pflichten des einzelnen begründen sollen“.

EuGH, Urteil vom 28.02.1991, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, 867 (Grundwasser); zustimmend Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 20.

Zur Begründung hat der EuGH auf die in der Richtlinie fundierte mitglied-staatliche Pflicht verwiesen, um der Gewährleistung eines wirksamen Grundwasserschutzes willen ein zusammenhängendes System besonderer Schutzregelungen zu schaffen. Auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts ist daher die Vorstellung überholt, nur typische Individualgüter oder -interessen könnten einklagbare Rechte Einzelner begründen. Vielmehr genügt hier bereits die im Interesse der Allgemeinheit gelegene Sicherung und Erhaltung einer Umweltressource, „die eine Angelegenheit sämtlicher Marktbürger und damit zwangsläufig einzelnen als Teil dieser Gesamtheit zugute kommt“.

So Kopp/Schenke, a.a.O., § 42 Rn. 154; Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 20.

Im Lichte der Rechtsprechung erweist sich daher die 1. Vorlagefrage als begründet. Es reicht hiernach aus, wenn eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Norm den Schutz der Interessen Einzelner notwendig mitumfasst.

EuGH, Urteil vom 08.10.1996, verb. Rs. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94, Slg. 1996, I-4845, 4883 (Dillenkofer u.a.); Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 20; Epiney, NVwZ 1999, 485, 487; Wegener, in: Lübbe/Wolff (Hrsg.), Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 160 f.

Erforderlich, aber auch ausreichend, ist demgemäß, dass der einzelne Marktbürger (d.h. eine natürliche oder juristische Person) ein „unmittelbares Interesse“ an der Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Norm hat.

EuGH, Urteil vom 11.07.1991, Rs. C-87/90, C-88/90 und C-89/90, Slg. 1991, I-3757, 3790 (Verholen u.a.); Rengeling/Middecke/Gellermann, a.a.O., § 36 Rn. 21; Ruffert, DVBl. 1998, 69 (72); Schoch, NVwZ 1999, 457 (464).

Damit wird die Ausgangsbasis der 1. Vorlagefrage untermauert: Wo der Einzelne an einem Gemeingut (z.B. an einer Umweltressource) partizipiert und dabei Nachteile erleidet, weil die gemeinschaftsrechtlichen Schutzanforderungen oder Qualitätsziele für dieses Gut nicht eingehalten werden, verfügt er über einklagbare individuelle Ansprüche zur Geltendmachung der erlittenen oder drohenden Nachteile. Die supranationale, letztlich dem EuGH obliegende Auslegung des Gemeinschaftsrechts bestimmt mithin über die Reichweite des Rechtsschutzes im Umweltrecht. Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung der WRRL. Bei europarechtskonformer Auslegung des § 42 Absatz 2 VwGO steht dem Einzelnen insoweit die Klagebefugnis zu.

Die beschriebenen Voraussetzungen des „unmittelbaren Interesses“, der gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Einklagbarkeit und der hieran angepassten Klagebefugnis sind erfüllt, wenn Gewässerbenutzer, sonstige Wassernutzer oder Wasserbetroffene geltend machen, dass sie infolge der Nichteinhaltung von Schutzanforderungen und Qualitätszielen der WRRL Nachteile erleiden oder zu gewärtigen haben. Insoweit ist der Schutz der Interessen Einzelner (natürlicher oder juristischer Personen) von der am Wohl der Allgemeinheit orientierten, auf Umweltqualitätsziele und zielführende Maßnahmen gerichteten WRRL mitumfasst. Für die weiter ausgreifende und wesentlich ambitioniertere WRRL gilt erst recht, was die Rechtsprechung des EuGH schon für die alte Grundwasserrichtlinie 80/68/EWG anerkannt hat.

EuGH, Urteil vom 28.02.1991, Rs. C-131/88, Slg. 1991, I-825, 867 (Grundwasser).

Dies ergibt sich zuvörderst aus der Zielnorm des Artikel 1 WRRL, derzufolge die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Gewässer „zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen- und Grundwasser guter Qualität, wie es für eine reichhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist“, beitragen soll. Da die Kläger als Gewässerbenutzer, sonstige Wassernutzer oder Wasserbetroffene am Gemeingut Wasser innerhalb eines Fluss- oder Einzugsgebiets partizipieren, haben sie ein „unmittelbares Interesse“ an der Einhaltung

der Schutzanforderungen und Umweltziele der WRRL. Aus Verstößen gegen die Vorschriften dieser Richtlinie entstehen solchen Partizipanten zwangsläufig rechtserhebliche Nachteile. Diese laufen dem Interessenschutz der Richtlinie zuwider. Folglich können die Partizipanten sich gegen erlittene oder drohende Nachteile dieser Art wehren und die gebotene, auch Ihnen zugute kommende Einhaltung der verletzten Vorschriften der WRRL geltend machen. Die Einklagbarkeit dieser individuellen Rechtspositionen ist ein notwendiges Element der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der WRRL, und zwar insbesondere der Umweltqualitätsziele gemäß Artikel 4 und Anhang V der WRRL. Die Auslegung und Praktizierung der Klagebefugnis nach nationalem Recht (hier nach § 42 Absatz 2 VwGO) darf nicht hinter dem gemeinschaftsrechtlich gebotenen Interessenschutz zurückbleiben.

All dies spricht dafür, **dass die 1. Vorlagefrage dem EuGH zur Vorabentscheidung gemäß Artikel 234 EGV unterbreitet werden sollte.** Darüber hinaus sprechen die dargelegten Gründe dafür, dass eine Bejahung dieser Vorlagefrage dem gemeinschaftsrechtlichen, vom EuGH vorgezeichneten Entwicklungsstand entspricht. Hinzu kommt, dass der EuGH bereits die parallele Frage nach einklagbaren individuellen Ansprüchen Einzelner im Bereich der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG bejaht hat.

EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07, Rn. 42, 48; dazu oben Ziffer 2.3.3.

Mit der Vorlage der hier angeregten 1. Frage wird somit der Gleichlauf und Gleichklang der erforderlichen Klärung sowie der verbindlichen Beantwortung durch den EuGH für den Bereich der WRRL gesichert.

### **Begründung der 2. Vorlagefrage**

Die 2. Vorlagefrage, die von dem unstreitigen Verschlechterungsverbot nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer i WRRL ausgeht und einem gleichrangigen Schutz- und Verbesserungsgebot nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL gilt (oben Ziffer 2.3.3, S. 26), wird durch eine Rechtsansicht herausgefordert, die in dem zugrunde liegenden Ausgangsverfahren seitens des Beklagten vertreten wird. Sie ist jedoch über den Streitfall hinaus für die Auslegung der normativen, in der WRRL statuierten Umweltziele von grundlegender Bedeutung. Letztlich geht sie dahin, dass es nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffern i und ii WRRL ausreiche, wenn bis auf Weiteres (jedenfalls bis zum 22.12.2015) der status quo des Gewässerzustands erhalten bleibe und der vorgefundene Zustand nicht verschlechtert werde. Vorerst genüge es daher, wenn gewässerseitige, aus Kriegs- und Notzeiten überkommene Immissionsgrenzwerte eingehalten würden. Träfe diese Ansicht zu, so wäre gegenwärtig für Oberflächengewässer allein das Verschlechterungsverbot praktisch durchsetzbar, während das Schutz- und Verbesserungsgebot frühestens ab dem Stichtag am 22.12.2015 (15 Jahre nach dem Inkrafttreten der WRRL, Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL) praktische Relevanz entfalten könnte.

Gegen die wiedergegebene Rechtsansicht spricht jedoch schon der Wortlaut des Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL. Nach Wortlaut und Sinn regelt diese Vorschrift ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot. Bestätigt wird diese Auslegung durch die Erwägungsgründe der WRRL unter den Nr. 11 (mit Bezugnahme auf Artikel 174 EGV), 19 und 23.

Die statuierten Umweltqualitätsziele (als Gewässergüteziele) lassen sich mit einem bloßen, am status quo ausgerichteten Verschlechterungsverbot nicht erreichen. Zur Erreichung eines

guten Gewässerzustands müssen die Mitgliedsstaaten die Oberflächenwasserkörper schützen, verbessern und sanieren. Wenn dieses Ziel – dem Grundsatz nach – spätestens 15 Jahre nach dem Inkrafttreten der WRRL (also bis zum 22.12.2015) erreicht sein soll (so Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL), müssen die hierzu erforderlichen Maßnahmen wesentlich früher geplant und durchgeführt werden. Hierauf berufen sich die Kläger. Die planungs- und maßnahmenbezogenen Fristen brauchen an dieser Stelle noch nicht konkretisiert zu werden.

Dazu unten Ziffer 3.5 zur Begründung der 5. Vorlagefrage.

Versteht man Wortlaut und Sinn des Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL in der abgesteckten Richtung, so muss die 2. Vorlagefrage bejaht werden. Demnach muss diese Vorschrift so ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten bei Oberflächengewässern – neben dem Verschlechterungsgebot (Ziffer i) – ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot (Ziffer ii) zu befolgen haben. Anders lassen sich die vorgegebenen Umweltqualitätsziele, d.h. die Gewässergüteziele, gemäß Artikel 4 und Anhang V der WRRL nicht erreichen. Insbesondere könnten die hiervon umfassten Sanierungsanforderungen so nicht erfüllt werden.

Vgl. die Ausführungen über ausgewählte Maßnahmen zum Erreichen eines Gewässerzustands sowie zu den notwendigen Sanierungsstrategien bei von Keitz, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Auflage 2006, S. 253 ff., 545 ff.

Das gleichrangige, neben dem Verschlechterungsverbot statuierte Schutz- und Verbesserungsgebot findet sich aufgrund der Umsetzung der WRRL auch im deutschen Recht (§ 25 a Absatz 1 Nr. 2, § 25 b Absatz 1 Nr. 2 WHG). Für die Auslegung dieser nationalen Vorschriften sind die deutschen Gerichte selbst und allein verantwortlich. Für die entscheidende Auslegung des Artikel 4 Absatz 1 lit. a WRRL liegt die supranationale Letztverantwortung jedoch beim EuGH. Eben hierauf bezieht sich die 2. Vorlagefrage. Diese kann daher – ebenso wie die hiermit eng zusammenhängenden Vorlagefragen unter den Nrn. 3 - 5 – allein durch die nachzusuchende Antwort des EuGH geklärt werden.

### **Begründung der 3. Vorlagefrage**

Die 3. Vorlagefrage zielt auf den materiellrechtlichen Kern und das rechtsgrundsätzliche Verständnis der in Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii in Verbindung mit Anhang V WRRL geforderten Umweltziele. Nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL schützen, verbessern und sanieren die Mitgliedstaaten alle Oberflächenwasserkörper, vorbehaltlich der Anwendung der Ziffer iii betreffend künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper, mit dem Ziel, grundsätzlich spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL (also bis zum 22.12.2015) gemäß den Bestimmungen des Anhangs V einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen.

Auf den (hier zurückgestellten) Vorbehalt in Bezug auf die künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörper bezieht sich die 4. Vorlagefrage; dazu unten Ziffer 3.4. Der weitere Vorbehalt hinsichtlich der Lockerungen in Artikel 4 Absatz 4, 5, 6, 7 und 8 WRRL wird hier zurückgestellt, weil er im Rahmen der 5. Vorlagefrage zu berücksichtigen ist; dazu unten Ziffer 3.5.

Der Wortlaut sowie der umweltpolitische Sinn und Zweck dieser Grundsatznorm sprechen für die Auslegung, dass die in Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii in Verbindung mit Anhang V WRRL geforderten Umweltziele in positiven und prospektiven Qualitätszielen, nämlich in Gewässergütezielen, bestehen müssen und als solche in typspezifischen Referenzbedingungen für die betroffene Art von Oberflächengewässern gemäß Anhang II, Ziffer 1.3 WRRL entsprechen müssen. Eine Bestätigung dafür, dass die bezeichneten normativen Umweltziele der WRRL in einem positiven und prospektiven Sinne ausgelegt und dabei an den gewässertypspezifischen Referenzbedingungen ausgerichtet werden müssen, ergibt sich aus den Erwägungsgründen der WRRL unter den Nrn. 11 (mit Bezugnahme auf Artikel 174 EGV), 19, 23, 26, 28 und 33. Maßgebend ist demzufolge der gute Soll-Zustand des jeweiligen, dem Typ nach definierten Oberflächengewässers. Auf dieser Auslegung der europarechtlichen Zielvorgaben beruht die im Ausgangsrechtsstreit erhobene Klage. Die 3. Vorlagefrage ist demgemäß nach Ansicht der Kläger im ersten Schritt (lit. a) zu bejahen. Die hierin enthaltene Positiv-Aussage trifft demnach zu.

So auch *Irmer/Rechenberg*, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Auflage 2006, S. 103 ff.

Mit der angestrebten Bestätigung dieser Auslegung durch den EuGH erwiese sich, dass das Klagebegehren im Ausgangsrechtsstreit dem Grundsatz nach auf dem richtigen Verständnis der europarechtlichen Zielvorgaben des Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL beruht. Das Verwaltungsgericht müsste dann auf eben dieser Auslegungsbasis über die im Ausgangsrechtsstreit anhängige Klage entscheiden. Dabei käme prinzipiell die europarechtliche Vorgabe positiver und prospektiver Gewässergüteziele den Klägern zugute.

Für den Fall, dass der EuGH ebenso urteilt und die 3. Vorlagefrage im ersten Schritt (lit. a) bejaht, zielt der zweite Schritt dieser Vorlagefrage (lit. b) auf die korrespondierende Negativ-Aussage. Diese ist in der Fragestellung enthalten, ob Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL so zu verstehen ist, dass die Mitgliedstaaten sich nicht mit Maßnahmen begnügen dürfen, die nicht die typspezifischen Referenzbedingungen der betroffenen Art von Oberflächengewässern zu erreichen suchen, sondern lediglich darauf gerichtet sind, dass eine typunspezifische Gewässerverschmutzung nicht überschritten wird. Die Bejahung der ersten Teilfrage im Sinne positiver und prospektiver Gewässergüteziele führt konsequenterweise dazu, dass auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene auch die zweite Teilfrage bejaht werden muss. Dann trifft die hierin formulierte Negativ-Aussage ebenfalls zu. Die dahingehende Auslegung der europarechtlichen Zielvorgaben des Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL würde von der negativen Kehrseite her bestätigen, dass das Klagebegehren im Ausgangsrechtsstreit vom richtigen Verständnis des Gemeinschaftsrechts ausgeht und auch das Verwaltungsgericht hiervon ausgehen muss.

Für den Ausgangsrechtsstreit ist die so formulierte, in die beiden Teilschritte gegliederte Vorlagefrage entscheidungserheblich, weil der Beklagte durch seine zuständige Wasserbehörde, das Regierungspräsidium Kassel, die positive und prospektive Orientierung an den Umweltzielen des Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii und des Anhangs V der WRRL vermissen lässt und meint, sich bei der Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift am bloßen Maßstab des status quo der beschriebenen, kriegs- und krisenbedingten Notwerte (oben Ziffer 1.1, 1.4 und 1.5) orientieren zu dürfen. Die Einhaltung dieses status quo stellt kein Umweltziel gemäß Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii und Anhang V der WRRL dar. Sie lässt sich nicht als Umweltqualitätsziel, d.h. als Leit- oder Referenzwert, im Sinne der WRRL deuten. Die naturwissen-

schaftlichen, gerade für die Werra gut dokumentierten Befunde zeigen, dass die kriegs- und krisenbedingten Notwerte von 1942 und 1947 (2500 mg/l Chlorid, noch verschlechtert durch den ab 1998/99 sowie im Jahre 2003 heraufgesetzten Gesamthärtewert von 90 ° d.H.) weder dem natürlichen oder naturnahen noch dem typologischen Soll- und Ziel-Zustand gleichartiger Gewässer entsprechen. Die bloße Ausrichtung am status quo dieser Notwerte verkennt die normativen Umweltziele der WRRL, weil diese Auslegung sich von vornherein mit der bloßen Nichtverschlechterung der Gewässerqualität begnügt.

Offensichtlich erklärt sich das im Ausgangsrechtsstreit angegriffene Verwaltungshandeln des Beklagten daraus, dass dessen Behörden die 3. Vorlagefrage in beiden Teilschritten (zu lit. a und lit. b) entgegen den dargelegten Auslegungsgründen nicht in der gebotenen Weise bejahen, sondern implizit verneinen. Diese Auslegung birgt die Gefahr in sich, dass die Umweltqualitätsziele des Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii und des Anhangs V der WRRL vom Ansatz her verfremdet und entwertet werden. Es liefe auf eine interpretatorische Distanzierung von den geforderten Umweltqualitätszielen hinaus, wenn man die genannten europarechtlichen Zielvorgaben so lesen wollte, als brauchte man sich in einer Flussgebietseinheit mit siedlungs- und industriegeschichtlicher Belastung (wie z. B. im Flussgebiet der Weser und ihres Quellflusses Werra) lediglich daran zu orientieren, dass eine überkommene, typunspezifische Gewässerverschmutzung (wie die kriegs- und krisenbedingte Versalzung eines Süßwasserflusses bis zu den genannten Notwerten) nicht überschritten wird. Eine solche Interpretation wäre der Sache nach ein Bekenntnis zu Anti-Qualitätszielen. Dabei ist zu bedenken, dass oberirdische Gewässer normalerweise einen Chloridgehalt unter 20 mg/l aufweisen, im naturwissenschaftlichen Schrifttum ein äußerster Referenzwert von 38 mg/l Chlorid diskutiert wird, selbst das Regierungspräsidium Kassel als zuständige Wasserbehörde des Beklagten eine natürliche Belastung der Werra von 100 mg/l Chlorid zugrunde legt und die deutsche Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) ab 200 mg/l Chlorid die gebotene Zielerreichung für unwahrscheinlich und Sanierungsmaßnahmen für erforderlich hält.

Vgl. zu diesen Werten für Chlorid in oberirdischen Gewässern *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 8 Rn. 32 (20 mg/l); *Braukmann*, Stellungnahme zum Fragenkatalog zur Anhörung am 15.3.2007 vor dem Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags, 16. Wahlperiode, Ausschussvorlage ULA/16/52; Erlaubnisbescheid des RP Kassel vom 26.11.2003 (a.a.O.), S. 7 (100 mg/l); *Mohaupt/Borchardt/Richter*, in: Rumm/v. Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Auflage 2006, S. 143 (200 mg/l); auch die Klageschrift im Ausgangsrechtsstreit, VG Kassel, 7 K 1798/07, S. 150/151.

Die Orientierung an dem gewässerseitigen, für die Werra seit 1942 festgesetzten Grenzwert von 2500 mg/l Chlorid liegt außerhalb aller heute maßgeblichen Ziel- und Referenzwerte sowie der diskutablen Toleranzen.

Eingehend dazu *Braukmann* (a.a.O.); *Braukmann/Hübner* (a.a.O.), S. 17 ff.

Gleiches gilt erst recht für die Orientierung an dem neuerdings – offenbar wegen der zunehmend prekärer werdenden Versenk-Engpässe – heraufgesetzten Grenzwert der Gesamthärte. Diese kriegs- und krisenbedingten Notwerte unterscheiden sich fundamental und rechtsgrundsätzlich von den positiven und prospektiven Umweltqualitätszielen, also von den Gewässergütezielen, wie sie mit dem Anwendungsvorrang des EG-Rechts durch Artikel 4 Ab-

satz 1 lit. a Ziffer ii in Verbindung mit Anhang V WRRL gefordert sind. Zu einem anderen Ergebnis kann man nur gelangen, wenn man bereits im ersten Teilschritt der 3. Vorlagefrage (zu lit. a) die geforderten Umweltziele nicht positiv und prospektiv, sondern indifferent oder status-quo-orientiert versteht. Einem solchen Verständnis huldigen offenbar die Behörden und ins-besondere auch die Landesregierung des Beklagten.

Damit steht die Entscheidungserheblichkeit der 3. Vorlagefrage in Bezug auf den Ausgangsrechtsstreit fest. Zudem ergibt sich hieraus, dass die frühzeitige Vorlage dieser zentralen und fundamentalen Auslegungsfragen hinsichtlich der normativen Umweltziele der WRRL sachgerecht ist und der wünschenswerten Rechtssicherheit dient.

#### **Begründung der 4. Vorlagefrage**

Die im Ausgangsrechtsstreit erforderliche Entscheidung hängt des weiteren von der Auslegungsfrage ab, ob und inwieweit die Zielvorgaben des Artikel 4 WRRL bei Oberflächengewässern vermindert sind, falls diese als erheblich veränderte Wasserkörper im Sinne des Artikel 2 Nr. 9 WRRL eingestuft werden oder einzustufen sind. Der Unterscheidung zwischen typkonformen (natürlichen oder naturnahen) und erheblich veränderten Gewässern kommt eine grundlegende Bedeutung zu.

Nach der prinzipiellen Zielnorm des Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffer ii WRRL obliegt es den Mitgliedstaaten, die Oberflächengewässer, soweit es sich nicht um künstliche oder erheblich veränderte Wasserkörper handelt, so zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass sie spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL (d. h. bis zum 22.12.2015) einen guten Zustand erreichen. Ein „guter Zustand des Oberflächengewässers“ ist nach der gemeinschaftsrechtlichen Definition der Zustand eines Oberflächengewässers, der sich in einem zumindest „guten“ ökologischen und chemischen Zustand befindet (Artikel 2 Nr. 8 WRRL). Bei künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörpern gilt demgegenüber grundsätzlich das Ziel, ein gutes ökologisches Potential und einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen. Nach der gemeinschaftsrechtlichen Definition ist das „gute ökologische Potential“ der Zustand eines erheblich veränderten oder künstlichen Wasserkörpers, der nach den einschlägigen Bestimmungen des Anhangs V entsprechend eingestuft wurde (Artikel 2 Nr. 23 WRRL).

Auf Grund der inhaltsgleichen Umsetzung der WRRL in das deutsche Bundesrecht ist die europarechtliche Unterscheidung zwischen typkonformen und künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern auf der nationalen Ebene bestätigt worden. So sind nach § 25 a Absatz 1 WHG oberirdische Gewässer, soweit sie nicht als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung des ökologischen und chemischen Zustands vermieden (Nr. 1) und ein guter ökologischer und chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (Nr. 2). Künstliche und erheblich veränderte oberirdische Gewässer sind - situationsadäquat abgestuft – so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung ihres ökologischen Potentials und chemischen Zustands vermieden und ein gutes ökologisches Potential und guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht wird (§ 25 b Absatz 1 WHG). Die Einstufung als erheblich verändertes Gewässer setzt Änderungen der hydromorphologischen Merkmale voraus, die für einen guten ökologischen Zustand erforderlich wären (Artikel 11 Absatz 3 lit. a WRRL, § 25 b Absatz 2 Nr. 1 WHG). Sie hat vor allem zur Folge, dass anstelle eines guten ökologischen Zustandes lediglich ein gutes ökologisches Potential erhalten oder erreicht werden muss.

Näher dazu Irmer/Rechenberg, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, a. a. O., S. 111 ff.; Irmer/Rechenberg/von Keitz, ebda., S. 485 ff.

Praktisch bewirkt sie eine Verminderung der gewässermorphologischen Renaturierungslasten.

Im Ausgangsfall ist die Werra bei der Bestandsaufnahme 2004 vorläufig als erheblich verändertes Gewässer eingestuft worden. Mit Blick auf die endgültige, bis zum 22.12.2009 im Bewirtschaftungsplan (nach Artikel 13 WRRL und § 36 b WHG) vorzunehmende Einstufung wird darüber diskutiert, ob die Werra angesichts der maßgebenden morphologischen Kriterien als typkonformes (natürliches oder naturnahes) oder als erheblich verändertes Gewässer zu qualifizieren ist. Insofern kommt es vor allem darauf an, ob das betreffende Oberflächengewässer (wie hier die Werra) durch Uferbefestigungen und Querbauwerke so stark umgestaltet ist, dass es im Rechtssinne als „erheblich verändert“ einzustufen ist. Dies wird im Fall der Werra von anerkannten Naturwissenschaftlern verneint.

So Braukmann a. a. O.

Im Rahmen der 4. Vorlagefrage braucht dieser fallbezogene Streit nicht entschieden zu werden. Obwohl die Unterscheidung zwischen typkonformen (natürlichen oder naturnahen) und erheblich veränderten Gewässern für das ökologische Zielniveau von wesentlicher Bedeutung ist, gilt es klarzustellen, dass ein guter chemischer Zustand nach europäischem wie auch nach deutschem Recht gleichermaßen bei typkonformen und bei erheblich veränderten Gewässern erhalten oder hergestellt werden muss (Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffern ii und iii, auch Artikel 2 Nr. 8 WRRL, §§ 25 a Absatz 1 Nr. 2 und 25 b Absatz 1 Nr. 2 WHG). Demzufolge muss z. B. der Zielwert für den Chloridgehalt als chemische Komponente in gleicher Weise bestimmt werden - unabhängig davon, ob das betreffende Oberflächengewässer (wie hier die Werra) als erheblich verändertes Gewässer eingestuft wird. Auch bei dieser Einstufung ist auf Grund des Artikel 4 und des Anhangs V der WRRL der gute chemische Zustand zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Orientierung an einem Anti-Qualitätsziel (wie den im Fall der Werra praktizierten, kriegs- und krisenbedingten Verschmutzungshöchstwerten von 2.500 mg/l Chlorid und 90° d. H. Gesamthärte) ist somit auch bei einem erheblich veränderten Oberflächengewässer europarechtswidrig.

Eben diese Auslegung der normativen Umweltziele nach Artikel 4 und Anhang V WRRL soll mit der 4. Vorlagefrage der Entscheidung durch den EuGH zugeführt werden. Auf der Basis der hier wie auch in der Klageschrift (auf S. 153) dargelegten Rechtsauslegung ist die gestellte Frage zu bejahen. Demzufolge sind die Anforderungen in Artikel 4 Absatz 1 lit. a Ziffern ii und iii in Verbindung mit Anhang V WRRL so zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten bei erheblich veränderten Wasserkörpern im Sinne des Artikel 2 Nr. 9 WRRL ebenso wie bei typkonformen (natürlichen oder naturnahen) Oberflächengewässern die erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um einen guten chemischen Gewässerzustand, insbesondere hinsichtlich des Salzgehaltes und der Gesamthärte, zu erreichen.

Die Entscheidungserheblichkeit dieser Frage für den Ausgangsrechtsstreit ergibt sich daraus, dass der Beklagte ausweislich der Verwaltungsvorgänge die Rechtsansicht vertritt, er dürfe bei einem Oberflächengewässer, das als erheblich verändert eingestuft oder einzustufen ist, die Zielvorgabe des guten chemischen Zustandes außer Acht lassen und statt dessen die genannten Verschmutzungshöchstwerte praktizieren.

### **Begründung der 5. Vorlagefrage**

Die 5. Vorlagefrage zielt auf den instrumentellen Kernbereich der WRRL. Sie betrifft die Programm- und Planpflichtigkeit der Mitgliedstaaten sowie die Auslegung der Artikel 11 und 13, 14 WRRL im Zusammenhang mit den Umweltzielen gemäß Artikel 4 und Anhang V der

WRRL. Im Hinblick auf die Entscheidungserheblichkeit für den Ausgangsrechtsstreit ist diese Vorlagefrage darauf konzentriert, ob und inwieweit gewässerbezogene Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen der Mitgliedstaaten an die europarechtlich vorgegebenen, in Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen zu konkretisierenden Umweltziele gebunden sind. Hierfür ist wesentlich, dass das Maßnahmenprogramm (für die jeweilige Fristgebiets-einheit) und die Bewirtschaftungspläne (für die Einzugsgebiete) spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der WRRL, also bis zum 22.12.2009, aufgestellt sein müssen (Artikel 11 Absatz 7, 13 Absatz 6 WRRL).

Zu beachten ist des Weiteren, dass die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne strengen verfahrensrechtlichen Anforderungen unterliegen. Die Mitgliedstaaten sind hierbei zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit verpflichtet und an einen genauen dreistufigen Zeitplan gebunden (Artikel 14 WRRL).

In diesem europarechtlich vorgegebenen Rahmen müssen die Mitgliedstaaten auf der ersten Stufe mit dreijährigem Vorlauf, also spätestens bis zum 22.12.2006, einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, veröffentlichen (Artikel 14 Absatz 2 lit. a WRRL). Auf dieser Stufe reicht die Bekanntgabe eines groben Überblicks über die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, die Bewertung des Gewässerzustandes, die geplanten Arbeitsschritte zur Festlegung konkretisierter Bewirtschaftungsziele und –maßnahmen sowie die zuständigen Behörden und Stellen aus.

Jekel, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, a. a. O., S. 91.

Auf der zweiten Stufe müssen die Mitgliedstaaten spätestens zwei Jahre vor der vorgeschriebenen Geltung des Bewirtschaftungsplans, also bis zum 22.12.2007, einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen veröffentlichen (Artikel 14 Absatz 1 Seite 2 lit. b WRRL). Diese planungsrelevanten Aspekte sind aus der Bestandsaufnahme und der Bewertung des Gewässerzustandes abzuleiten. Vorausgesetzt wird hierbei, dass bis zum Dezember 2007 die entsprechenden Arbeiten der Ermittlung und Ausgangsbewertung und die Koordination zwischen allen an der Flussgebietseinheit Beteiligten weitestgehend abgeschlossen sind, damit die wesentlichen Problembereiche der gewässerspezifischen Bewirtschaftung beurteilt werden können. Dazu gehören jedenfalls solche Fragen, die für die gesamte flussgebietseinheit relevant sind, wie eine Belastung der umfassten Gewässer mit einem besonders problematischen Schadstoff oder Schadstoffkomplex. Zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sind schon auf dieser zweiten Stufe hinreichend aufschlussreiche und transparente Angaben hinsichtlich der wesentlichen, bei der vorausgegangenen Bestandsaufnahme festgestellten Fakten und der wasserwirtschaftlichen Ausgangsbewertungen erforderlich.

Jekel, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, a. a. O., S. 91 f.

Auf der dritten und wichtigsten Stufe müssen die Mitgliedstaaten Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete spätestens ein Jahr vor der vorgeschriebenen Geltung des Bewirtschaftungsplans, also bis zum 22.12.2008, der Öffentlichkeit zugänglich machen (Artikel 14 Absatz 1 Seite 2 lit. c WRRL). Der gebotene Inhalt der Entwürfe bestimmt sich nach dem Mindestinhalt des Bewirtschaftungsplans gemäß Anhang VII der WRRL. Dazu gehören im Hinblick auf das geschützte Informationsinteresse der Öffentlichkeit die Darstellung des derzeitigen Zustandes der umfassten Gewässer sowie die Ziele, die in den Gewässern der jeweiligen Flussgebietseinheit erreicht werden sollen, einschließlich der nach der WRRL zuläs-

sigen Ausnahmen und der hierfür erforderlichen Begründung. Besonders bedeutsam und nach der WRRL erforderlich ist die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms und seiner Arbeitsschritte, also der wesentlichen programmatischen Inhalte, die in aggregierter und komprimierter Weise in den (bis zum 22.12.2009) aufzustellenden Bewirtschaftungsplan eingehen und demgemäß bereits in dessen Entwürfen erscheinen müssen.

Jekel, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, a. a. O., S. 92.

Damit das Maßnahmenprogramm gemäß Artikel 11 WRRL und die Bewirtschaftungspläne gemäß Artikel 13, 14 WRRL ihre europarechtlich intendierte Steuerungsfunktion erfüllen können, müssen sie als rechtsverbindliche Vorgaben für gewässerbezogene Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen wirken. Daher gilt es, im Wege der Rechtsauslegung zu klären, mit welcher Verbindlichkeit das Maßnahmenprogramm und die Bewirtschaftungspläne den Verwaltungsvollzug binden und lenken, also Festlegungen für behördliche Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen enthalten. Die so formulierte Frage ist insbesondere mit Blick auf Gewässerbenutzungen und Anlagen an Gewässern sowie auf behördliche Gestattungs- und Eingriffsakte im Rahmen der wasserwirtschaftsrechtlichen Benutzungsordnung zu stellen. Im Ausgangsrechtsstreit ist diese Frage entscheidungserheblich, weil die Einleitung der salzhaltigen Haldenabwässer vom Standort des Kaliwerkes der Beigeladenen in Neuhof-Ellers in die Werra – ebenso wie die gesamten Salzeinleitungen und Salzeinträge aus den Werken der Beigeladenen im Einzugsgebiet der Werra und somit im Flussgebiet der Weser und die hier-über zu treffenden wasserbehördlichen Einzelfallentscheidungen – der Programm- und Planpflichtigkeit der Mitgliedstaaten nach der WRRL unterliegen. Daraus ergibt sich, dass die zuständigen Wasserbehörden ihr Bewirtschaftungsermessen nicht nur kasuistisch von Fall zu Fall ausüben dürfen, sondern bei ihren Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen an die konzeptionellen Umwelt- und Bewirtschaftungsziele des Maßnahmenprogramms (hier für die Flussgebietseinheit Weser) und der aufzustellenden Bewirtschaftungspläne gebunden sind.

Im Ausgangsrechtsstreit machen die Kläger gegenüber den Behörden des Beklagten die beschriebene mitgliedstaatliche Programm- und Planpflichtigkeit geltend. Sie berufen sich dabei auf die normativen Umweltziele gemäß Artikel 4 und Anhang V der WRRL sowie auf die Artikel 11 und 13, 14 WRRL. Hierauf gestützt rügen sie die Verzögerung und den defizitären Entwicklungsstand der Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung sowie die unzureichende Information der Öffentlichkeit seitens der zuständigen Behörden der Beklagten.

Dazu sei auf die vom Hessischen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz herausgegebene Publikation unter dem Titel „Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen in den hessischen Anteilen der Flussgebietseinheiten Weser und Rhein“ verwiesen, die als Veröffentlichung gemäß § 5 Absatz 3 des Hessischen Wassergesetzes (HWG) vom Dezember 2007 bezeichnet ist; beigefügt als **Anlage** zu diesem Schriftsatz. Dort heißt es unter Ziffer 2.5 zum Problem der Salzbelastung im Werra-Fulda-Einzugsgebiet: „Die Beseitigung der Produktionsrückstände der Kaliindustrie im Werra-Kaligebiet und im Kaligebiet Neuhof führt zur Belastung des Grundwassers durch Chlorid. In Oberflächengewässern, insbesondere in Werra und Ulster werden hohe Chlorid-Konzentrationen analysiert. Die Produktionsrückstände der Kaliindustrie, die im osthessischen Kalirevier im Werk Werra mit den Standorten Winterhall (Heringen) und Hattorf (Phillipsthal) und im Werk Neuhof-Ellers in fester und flüssiger Form anfallen, werden trocken aufgehaldet, in den Untergrund versenkt oder in Vorfluter eingeleitet. Aufgrund der Salzabwasser-

belastung wurde in der Bestandsaufnahme die Zielerreichung in vier Grundwasserkörpern und sieben Oberflächenwasserkörpern im Werra-Kaligebiet und von einem Grundwasserkörper im Kaligebiet Neuhoof als unwahrscheinlich eingestuft.“ Diese Aussagen stellen bestenfalls eine grobe Beschreibung des vorhandenen, unhaltbar gewordenen Ist-Zustandes dar. Ein Ansatz für eine Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung ist hieraus nicht zu entnehmen. Deshalb erfüllen diese Aussagen nach Ansicht der Kläger nicht die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nach den Artikeln 13, 14 WRRL.

Dagegen sprechen die Behörden des Beklagten diesen europarechtlichen Vorschriften sowie der mitgliedstaatlichen Programm- und Planpflichtigkeit die dargelegte Bedeutung ab.

Der Dissens der Prozessbeteiligten und die grundsätzlichen, im Ausgangsfall zutage tretenden Probleme zeigen, dass die beschriebene, in der WRRL normierte Programm- und Planpflichtigkeit der Mitgliedstaaten einer rechtsförmlichen und rechtssicheren Klärung bedarf. Diese kann nur mittels der frühzeitigen Vorlage an den EuGH sowie durch dessen Vorabentscheidung gemäß Artikel 234 EGV erreicht werden. Dabei drängt es sich auf, mit dem Datum der spätestens bis zum 22.12.2009 gebotenen Aufstellung des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne eine temporale und prozedurale Zäsur zu ziehen. Hieran ist die zweischrittige Formulierung der 5. Vorlagefrage ausgerichtet. Ihr erster Schritt bezieht sich auf das Stadium nach der erstmaligen, spätestens bis zum 22.12.2009 gebotenen Aufstellung des Maßnahmenprogrammes und der Bewirtschaftungspläne, während der zweite Schritt der Frage auf das vorausliegende Stadium bezogen ist, das nach Artikel 14 Absatz 1 S. 2 WRRL spätestens am 22.12.2006 begonnen hat.

Nach der Rechtsansicht der Kläger ist die 5. Vorlagefrage in beiden Schritten zu bejahen. Diese Auslegung der WRRL wirkt sich insbesondere aus, wenn – wie im Fall des Ausgangsrechtsstreits - Gewässerbenutzungen oder Anlagen an Gewässern ein Fluss- oder Einzugsgebiet maßgeblich prägen. Gerade dann sind die Programm- und Plangebote gemäß den Artikeln 11, 13, 14 WRRL von entscheidender Bedeutung.

**Nach dem 22.12.2009** müssen grundsätzlich vor einem vorhaben- und einzelfallbezogenen Gestattungsakt konkretisierte Umweltziele durch ein Maßnahmenprogramm (Artikel 11 WRRL) und einen Bewirtschaftungsplan (Artikel 13, 14 WRRL) festgelegt sein. Hiernach muss dann die Zielkonformität und Zulässigkeit des Vorhabens beurteilt werden. Die Umweltziele gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Anhang V WRRL und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen gemäß Artikel 11 WRRL und von Bewirtschaftungsplänen gemäß Artikel 13, 14 WRRL sind demnach im Sinne einer Programm- und Planpflichtigkeit dahin auszulegen, dass gewässerbezogene Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen der Mitgliedstaaten nach dem 22.12.2009 zielführenden und situationsadäquaten Festlegungen des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne entsprechen müssen (erster Schritt der 5. Vorlagefrage).

**Vor dem 22.12.2009**, also vor dem Ablauf der Frist für die erstmalige Aufstellung des Maßnahmenprogramms und der Bewirtschaftungspläne, setzt die Gestattung eines Vorhabens von prägender Relevanz für das Fluss- oder Einzugsgebiet schon im gegenwärtigen Stadium einen an den Umweltzielen der WRRL orientierten Entwurf eines solchen Programms oder Bewirtschaftungsplans voraus. Zumindest muss im Falle eines Vorhabens von der-art prägender Relevanz ein hinreichender Konkretisierungsstand der gewässer- und gebietsbezogenen Ziele in

einem anhängigen Verfahren zur Aufstellung eines Maßnahmenprogramms oder Bewirtschaftungsplans erreicht sein.

Breuer, NuR 2007, 503 (507, 512).

Bei konsequenter, am *effet utile* orientierter Auslegung sind die Umweltziele gemäß Artikel 4 in Verbindung mit Anhang V WRRL und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen (Artikel 11 WRRL) und Bewirtschaftungsplänen (Artikel 13, 14 WRRL) so auszulegen, dass die Mitgliedstaaten bereits vor dem 22.12.2009, spätestens ab dem 22.12.2006 keine Maßnahmen und Einzelfallentscheidungen treffen dürfen, welche die Erreichung der bezeichneten Umweltziele unmöglich machen oder gefährden (zweiter Schritt der 6. Vorlagefrage).

Dabei wird man fordern müssen, dass die gewässer- und gebietsbezogenen Umweltziele im Sachzusammenhang mit den emissionsbezogenen Anforderungen und dem jeweiligen Stand der Technik (BAT – Best Available Techniques) auf der Anlagenseite geprüft und beurteilt werden. Hieraus kann sich gegebenenfalls – bei Fortschritten des Standes der Technik auf der maßgebenden europäischen und internationalen Ebene – eine Verschärfung der realisierbaren und postulierbaren Umweltziele ergeben. Vgl. zum Ganzen das sogenannte BREF-Dokument: European Commission, Integrated Pollution Prevention and Control, Reference Document on Best Available Techniques in Common Waste Water and Waste Gas Treatment/Management Systems in the Chemical Sector, February 2003, S. IX (Executive Summary) und S. 284 (Chapter 4: Inorganic Salts), S. 285 (Table 4.5). In diesem Kommissionsdokument heißt es auf S. IX wörtlich: „The **inorganic salt (and/or acid) content** of waste water can influence both the biosphere of a receiving water, e.g. small rivers when they are confronted with high salt loads, and the operation of sewerage systems, e.g. corrosion of pipes, valves and pumps or malfunction of downstream biological treatment. In the case of one or both of these possibilities, it is BAT to control the inorganic salt content, preferably at source and preferably with control techniques that enable recovery. Appropriate treatment techniques (not including techniques for treating heavy metals or ammonium salts) are:

- evaporation
- ion exchange
- reverse osmosis
- biological sulphate removal (used only for sulphate, but when heavy metals are present, they are also removed).”

Die offensichtlich abweichende Rechtsansicht des Beklagten und dessen demonstrative Negierung der mitgliedstaatlichen Programm- und Planpflichten belegen nicht nur die Entscheidungserheblichkeit der 6. Vorlagefrage, sondern auch die Dringlichkeit der Vorlage. Die hierdurch erreichbare Vorabentscheidung des EuGH über die formulierten Fragen hinsichtlich der Artikel 11, 13, 14 WRRL erscheint im Interesse der Rechtssicherheit sowie der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der WRRL wünschenswert und vordringlich.

Insofern gilt es einem eventuellen Missverständnis vorzubeugen. Die 6. Vorlagefrage und die hierin implizierten Programm- und Planpflichten der Mitgliedstaaten zielen nicht etwa auf einen planerischen Perfektionismus, der als solcher illusionär wäre und den Artikeln 11, 13, 14 WRRL nicht unterstellt werden kann. Vielmehr müssen die mitgliedstaatlichen Programm- und Planpflichten der WRRL so verstanden werden, dass deren Umweltziele (d. h. die Gewässergüteziele gemäß Artikel 4 und Anhang V WRRL), ihrer Funktion als Bewirtschaftungs- und Abwägungsdirektiven entsprechend, in gewässer- und gebietsbezogene Erhaltungs-, Sanierungs- und Verbesserungskonzepte umgesetzt und in einer koordinierten und konsistenten, aber zugleich flexiblen und für Anpassungen offenen Verwaltungspraxis realisiert werden können. Unter diesem Aspekt erscheint eine Anlehnung an die Erkenntnisse des EuGH zum Aktionsplan nach Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG naheliegend und angemessen. Danach obliegt den Mitgliedstaaten – unter Aufsicht der nationalen Gerichte – nur die Verpflichtung, im Rahmen eines Aktionsplans und kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände und aller betroffenen Interessen auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren.

EuGH, Urteil vom 25.07.2008, Rs. C-237/07, Rn. 43 ff.

Die Programm- und Planpflichten der Mitgliedstaaten wird man im Zusammenhang mit den Umweltzielen gemäß Artikel 4 und Anhang V WRRL mit entsprechend flexibler Ausrichtung definieren und konkretisieren müssen. Einen Verstoß der Mitgliedstaaten gegen geltendes Gemeinschaftsrecht (hier die Artikel 11, 13, 14 WRRL) sehen die Kläger indessen in der Negierung der gemeinschaftsrechtlichen Programm- und Planpflichten seitens der nationalen Behörden. Eben dies glauben die Behörden des Beklagten im Ausgangsrechtsstreit anders beurteilen zu können. Eine rechtsförmliche und rechtssichere Klärung dieser Fragen kann nur durch den EuGH erfolgen. Die Vorlage an den EuGH erweist sich daher auch mit Hinblick auf das EuGH-Urteil vom 25.07.2007 zum Aktionsplan gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie als sachgerecht und klärend. Hierdurch wird auch unter planungsspezifischen Aspekten mittels der verbindlichen Rechtsauslegung durch den EuGH der Gleichlauf und Gleichklang zwischen den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Luftreinhaltung, d. h. den Immissionsschutz, und für den Gewässerschutz gewährleistet.

### **Begründung der 6. Vorlagefrage**

In einem untrennbaren Zusammenhang mit der mitgliedstaatlichen Programm- und Planungspflichtigkeit steht die verwaltungsorganisatorische Koordinierungspflicht in der jeweiligen Flussgebietseinheit. Die 6. Vorlagefrage zielt in ihrem ersten Schritt (lit. a) auf die positive Bestimmung der nach Artikel 3 Absatz 2 WRRL geforderten „geeigneten Verwaltungsvereinbarungen“ (englisch: appropriate administrative arrangements, französisch: dispositions administratives appropriées) zur Anwendung der WRRL in jeder Flussgebietseinheit im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates. Die Kläger legen Artikel 3 Absatz 2 WRRL dahin aus, dass die Mitgliedstaaten im Sinne dieser Teilfrage für geeignete Organisations- und Verfahrensstrukturen sorgen müssen, die eine integrierte, kooperative, kohärente und effektive Flussgebietsverwaltung auch dann gewährleisten, wenn eine Flussgebietseinheit sich aus Territorien mehrerer Regionen (nämlich deutscher Bundesländer oder anderer Verwaltungskörperschaften) zusammensetzt, erlaubnispflichtige Vorhaben im oder am Gewässer sich auf das gesamte Flussgebiet auswirken und die Entscheidungen hierüber deshalb der Koordination und Konsensfindung zwischen den Körperschaften bedürfen.

Klageschrift im Ausgangsrechtsstreit, VG Kassel, 7 E 1798/07, S. 142 – 144, 154 – 156; allgemein zur Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Koordinationspflicht, Stratenwerth, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz, a. a. O., S. 59 ff.; vertiefend und rechtsvergleichend jüngst: International Conference on Water Management in Federal and Federal-Type Countries, 09. – 11.07.2008 in Zaragoza aus Anlass der EXPO 2008 in Zaragoza (Beiträge noch nicht veröffentlicht, ein kurzfristig geplanter Sammelband ist angekündigt).

Wo ist an einer hinreichenden Koordinierung unter den beteiligten Regionen (Bundesländern oder anderen Verwaltungskörperschaften) innerhalb einer Flussgebietseinheit und damit auch an einer geeigneten, praktisch effektiven Flussgebietsverwaltung fehlt, kann man auch nicht mit konsistenten Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen rechnen. Dort liegt daher nach Ansicht der Kläger des Ausgangsrechtsstreits ein rechtserheblicher Verstoß gegen die mitgliedstaatliche Pflicht zur Ordnung und Koordinierung der Verwaltung in der betreffenden Flussgebietseinheit (Artikel 3 WRRL) vor.

Vertiefend zu den staatsorganisationsrechtlichen Problemen dieser Inpflichtnahme der Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf den deutschen Bundesstaat und die Länder, Breuer, in: Kloepfer (Hrsg.) Umweltföderalismus, 2002, S. 403 (425 ff.); auch Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Auflage 2004, Rn. 80 ff.

Hierauf bezieht sich der zweite Schritt der 6. Auslegungsfrage (lit. b). Er läuft auf die Gegenprobe zum ersten Schritt dieser Frage hinaus. Nach Ansicht der Kläger des Ausgangsrechtsstreits ist Artikel 3 Absatz 2 WRRL dahin auszulegen, dass diese Vorschrift einer mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens entgegensteht, die es zulässt, dass in einer Flussgebietseinheit in Situationen der zuvor beschriebenen Art (lit. a der 6. Vorlagefrage) allein die Behörden derjenigen Region, auf deren Territorium ein Vorhaben im oder am Gewässer beabsichtigt ist, die Verwaltungsentscheidungen über das Vorhaben erarbeiten und treffen, während die Behörden der anderen zur Flussgebietseinheit gehörenden Regionen an diesen Entscheidungen nicht mitwirken.

Auf der Grundlage ihrer dargelegten Auslegung des Artikels 3 Absatz 2 WRRL sehen die Kläger in einer derart introvertierten und kooperationsresistenten Organisations- und Verfahrensweise eines Bundeslandes innerhalb eines Flussgebiets, das zu mehreren Bundesländern gehört, einen Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtliche Koordinierungspflicht. Davon ausgehend rügen die Kläger im Falle der Flussgebietseinheit Weser einen solchen Rechtsverstoß. Hierbei berufen sie sich auf die nachgewiesene Verwaltungspraxis des Beklagten und der anderen beteiligten Bundesländer in der Flussgebietseinheit Weser.

Klageschrift im Ausgangsrechtsstreit, VG Kassel, 7 E 1798/07, S. 142 – 144, 155 – 156.

Die Kläger beziehen sich dabei auf amtliche Dokumente, aus denen hervorgeht, dass der sogenannte Weserrat unter dem Vorsitz des Beklagten (Land Hessen) in der 10. Sitzung am 22./23.06.2006 beschlossen hat, sich künftig nicht mehr als Flussgebietsgemeinschaft Weser

(FGG Weser) an förmlichen „Genehmigungsverfahren“ zu beteiligen, die Länder aber die FGG Weser weiterhin über überregional bedeutsame Verfahren informieren werden.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums (Vorsitz Weserrat) vom 26.02.2007 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags, Az. 21-Weserrat, vorgelegt als Anlage K24 zur Klageschrift vom 19.12.2007 im Ausgasrechtsstreit, VG Kassel, 7 K 1798/07.

In der 11. Sitzung hat der sogenannte Weserrat seinen Beschluss aus der 10. Sitzung bestätigt.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 26.02.2007, a. O.

Dabei ist zugleich darauf hingewiesen worden, dass die FGG Weser ihre Beschlüsse auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung einstimmig fasst.

Schreiben des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 26.02.2007, a. O.

Bei einer derartigen Organisations- und Verfahrenslage war und ist die FGG Weser weder in der umstrittenen Angelegenheit der Salzeinleitungen in die Werra noch bei sonstigen Vorhaben und Maßnahmen zu einer effektiven Koordinierung im Stande. Dies bedeutet, dass die FGG Weser bei realen Konflikten handlungsunfähig ist. In der umstrittenen Angelegenheit der Salzeinleitungen in die Werra sind die beteiligten Bundesländer nachweislich unterschiedlicher Auffassung und von einer Koordination weit entfernt. Somit liegt auf der Basis der eingehend begründeten, seitens des Beklagten bisher schlicht übergangenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts ein Verstoß gegen das Gebot einer geeigneten, praktisch effektiven Flussgebietsverwaltung gemäß Artikel 3 WRRL offen zu Tage.

### **Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Land Hessen und dem Freistaat Thüringen**

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über einen Gesamtrahmen für eine nachhaltige Kaliproduktion in Hessen und Thüringen zwischen dem Land Hessen, dem Freistaat Thüringen und der K + S KALI GmbH vom 04.02.2009 ist rechtswidrig und unwirksam.

### **Vgl. Anlage 1**

Dem Vertragstext ist zu entnehmen, dass die Vertragsparteien in einer Präambel einen grundsätzlichen Konsens über gegenwärtige und künftige Vorgänge und Maßnahmen fixiert haben. Im Einzelnen haben sie Vereinbarungen über die „Zielstellung“ (§ 1), die „Gesamtstrategie zur Vermeidung von Umweltbelastungen“ (§ 2), ein integriertes, von der Beigeladenen zu erarbeitendes und mit den Ländern Hessen und Thüringen abzustimmendes „Maßnahmenkonzept zur Verminderung der Umweltbelastungen“ (§ 3), eine konkretisierte „Planungs- und Investitionssicherheit“ unter den Vertragsparteien (§ 4) sowie im Rahmen der Schlussvorschriften (§ 5) eine Laufzeit des Vertrages von 30 Jahren (§ 5 Abs. 2) getroffen. Der nähere

Inhalt dieser Vereinbarungen wird im Folgenden insoweit beschrieben und bewertet, wie es zum Verständnis der vertraglichen Festlegungen und Vorwegbindungen sowie zur Darlegung der Rechtswidrigkeit dieser vertraglichen Separatregelung unter den Verschmutzern notwendig ist.

Schon der Überblick über die vertraglichen Vereinbarungen zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die Vertragsparteien sich untereinander in denjenigen Grundsatzfragen binden wollen, die in den gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren, nämlich im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren für die streitgegenständliche Rohrleitung von der Kalirückstandshalde der Beigeladenen in Neuhof-Ellers zur Werra und vor allem im wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren, entschieden und in dem bis zum 22.12.2009 aufzustellenden Bewirtschaftungsplan (gemäß den Art. 13, 14 WRRL, § 36 b WHG und §§ 4, 5 HessWG) abgewogen und dargestellt werden müssen. Daraus ergibt sich zugleich, dass den Klägern als Drittbetroffenen durch die vertraglichen Vorwegbindungen eine Verkürzung ihrer Rechte droht. Schließlich geht schon aus dem Gesamthalt des Vertrages deutlich hervor, dass die Vertragsparteien versuchen, nicht nur die vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren zu umgehen und der gebotenen Entscheidung durch die genannten Verwaltungsakte auszuweichen, sondern auch die gerichtliche Entscheidung über die Streitfragen der Erlaubnisbedürftigkeit und die fehlende Erlaubnisfähigkeit der konkret bezeichneten Abwassereinleitungen de facto zu überholen. Die wesentlichen Streitfragen würden aus der Prüfung und Entscheidung in den förmlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in die vertragliche Separatregelung der Verschmutzer, nämlich der Beigeladenen und der beiden Oberlieger-Länder, verlagert. Der Vertrag rührt daher an die Grundfesten des deutschen und des europäischen Gewässerschutzrechts sowie der behördlichen und gerichtlichen, rechtlich gebotenen Entscheidungsgänge.

Die in dem Vertrag vom 04.02.2009 getroffenen Vereinbarungen sind **aus europarechtlichen Gründen rechtswidrig und nichtig**, weil sie das in der EG-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG vorgeschriebene Verfahren zur Aufstellung des einzugsgebietsbezogenen Bewirtschaftungsplans sowie die hierfür vorgeschriebene Information und Anhörung der Öffentlichkeit (Art. 13, 14 WRRL) umgehen. Dies ist um so weniger akzeptabel, als gegenwärtig (zwischen den Stichtagen des 22.12.2008 und des 22.12.2009) die dritte, der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegende Stufe zur Aufstellung der Bewirtschaftungspläne durchgeführt werden muss (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 lit. c WRRL). Diese Pläne müssen jedenfalls die wesentlichen Fragen und Leitlinien der Bewirtschaftung für das jeweilige Gewässer aufzeigen. Die in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 04.02.2009 geregelten Fragen sind zweifellos solche, denen eine wesentliche Bedeutung für die gesamte Bewirtschaftung der Werra wie auch der Weser zukommt. Daher unterliegt es auch keinem Zweifel, dass diese Fragen im Bewirtschaftungsplan für diese Gewässer offengelegt, geklärt und einer Lösung zugeführt werden müssen. Ihre Abdrängung in eine vertragliche Separatregelung zwischen zwei Bundesländern und einem privaten Unternehmen, nämlich dem hauptsächlichen Verschmutzer, verstößt gegen die genannten Vorschriften zur Aufstellung des Bewirtschaftungsplans (Art. 13, 14 WRRL) und ist deshalb europarechtswidrig.

Auch insofern besteht die Rechtsfolge wegen der Schwere und Evidenz des Fehlers in der Nichtigkeit der wiedergegebenen vertraglichen Vereinbarungen sowie insgesamt des Vertrages vom 04.02.2009 (§ 59 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 44 Abs. 1 und § 59 Abs. 3 VwVfG). Zu dieser Folge zwingt auch das europarechtliche Gebot des *effet utile*, d.h. der erforderlichen Effektivität des supranationalen und vorrangigen EG-Rechts.

Allgemein und grundsätzlich zum effet utile bereits die Klageschrift vom 19.12.2007, S. 144 m.w.N.

**Europarechtswidrig** ist das Vorgehen der vertragschließenden Länder Hessen und Thüringen zudem insofern, als diese beiden Länder mit dem Vertragsschluss das **Gebot einer einheitlichen, kooperativen und effektiven Flussgebietsverwaltung (Art. 3 WRRL) verletzt** haben. Dieses europarechtliche Gebot verpflichtet alle beteiligten Bundesländer zur Kooperation mit dem Ziel, die grundlegenden Bewirtschaftungsfragen für die betreffende Flussgebietseinheit (hier diejenige der Weser, § 1 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 WHG) gemeinsam zu beraten und abgestimmten Lösungen zuzuführen. Das vertragliche Vorgehen der Oberlieger-Länder Hessen und Thüringen verletzt in schwerwiegender und offensichtlicher Weise das Gebot der gemeinsamen, kooperativen und effektiven Flussgebietsverwaltung **aller** von Rechts wegen Beteiligten, nämlich aller der Flussgebietsgemeinschaft angehörenden Bundesländer. Insbesondere sind hierdurch die Unterlieger-Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen übergangen und „ausgebootet“ worden. Ein derartiges Vorgehen bildet das Gegenteil der europarechtlich gebotenen Kooperation. Es führt daher ebenfalls zur **Nichtigkeit der vertraglichen Separatregelung** gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 44 Abs. 1 sowie § 59 Abs. 3 VwVfG. Auch hierbei ist das evident verletzte Gebot des europarechtlichen effet utile als Nichtigkeitsgrund zu berücksichtigen.

#### 1.5.4 Stellungnahme zu den Maßnahmen zur Strukturverbesserung

Die Stadt Witzenhausen hat aus fachlicher Sicht keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Strukturverbesserung an der Werra.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzierung und Umsetzung der Maßnahmen nicht Aufgabe der Stadt Witzenhausen sein kann. Die Werra ist seit vielen Jahrzehnten als Wasser- und Schifffahrtsstraße ausgebaut und unterhalten worden. Die Unterhaltungspflicht oblag dabei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, an der Werra vertreten durch das Wasser- und Schifffahrtsamt Hann. Münden.

Der derzeitige größtenteils naturferne Zustand der Werra ist eine Folge des Ausbaus und der jahrzehntelangen Unterhaltung des Gewässers als Wasser- und Schifffahrtsstraße. Die durchgeführten Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen wurden weder in ihrer Form noch in ihrem Umfang mit der Stadt Witzenhausen abgestimmt.

Die Rückführung des durch die Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen des Bundes verursachten naturfernen Zustandes der Werra in einen naturnäheren Zustand ist somit – dem Verursacherprinzip folgend - als originäre Aufgabe der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes anzusehen.

## 2. Wilhelmshäuser Bach, DEHE 41972.1

### 2.1 Allgemeines

Der Wilhelmshäuser Bach wurde seit dem Jahr 1985 mit Hilfe einer anteiligen Finanzierung aus dem Landesprogramm „Naturnahe Gewässer in Hessen“ nahezu in der gesamten landwirtschaftlichen Flur und in den Ortslagen renaturiert. Zusätzliche Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung wurden innerhalb des Forstes durch die Forstverwaltung durchgeführt. In Folge dessen verbleiben heute nur wenige Abschnitte mit ökologischen Defiziten, die im

Rahmen von Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie behoben werden können.

## 2.2 Ökologischer Zustand des Wilhelmshäuser Baches nach den Bewertungsmaßstäben der Wasserrahmenrichtlinie

Für den Wilhelmshäuser Bach führten die im Zuge der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie durchgeführten Untersuchungen im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen:

- Ökologischer Zustand Gewässergüte: gut
- Ökologischer Zustand Makrozoobenthos: mäßig
- Ökologischer Zustand Fische: mäßig
- Ökologischer Zustand Kieselalgen: gut

Die in Anbetracht der guten bis sehr guten Strukturierung des Gewässers relativ ungünstige Bewertung für den Ökologischen Zustand des Makrozoobenthos und die Fischfauna dürften allerdings in erster Linie auf den temporären Charakter des Baches im untersuchten Unterlauf zurückzuführen sein.

### 2.2.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen am Wilhelmshäuser Bach (DEHE 41972.1)

Der Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie sieht auf Grund der weitgehend schon sehr naturnahen Strukturierung des Baches nur wenige Maßnahmen vor. Diese sind in den folgenden Tabellen dargestellt:

Tabelle 3: Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit am Wilhelmshäuser Bach

Kilometrierung	ID Nr.	Hindernistyp	Breite/Länge m	Wasserspiegeldifferenz/Rückstau	Passierbarkeit Aufwärts/abwärts	Vorschlag Maßnahme
3,9	5450	Absturz	1,5 / 0,3	0,3 / < 50 m	Weitgehend unpassierbar/ bedingt passierbar	Herstellung der linearen Durchgängigkeit
4.0	5451	Grundschwelle	4,0 / 0,1	0 / kein Rückstau	Weitgehend unpassierbar/ Weitgehend unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängigkeit

Tabelle 4: Maßnahmen zur Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen sowie Bereitstellung von Flächen

Kilometrierung	Bezeichnung der Maßnahme	Maßnahmengruppe	zu beplanende Strecke km
0,1 bis 0,5	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,3
0,1 bis 0,5	Uferrandstreifen	Bereitstellung von Flächen	0,3
3,5 bis 4,2	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,2
5,7 bis 6,6	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer-	0,5

## **2.3 Stellungnahme zu den im Maßnahmenkatalog dargestellten Maßnahmen**

Die Stadt Witzenhausen nimmt wie folgt zu den im Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie für den Wilhelmshäuser Bach dargestellten Maßnahmen Stellung:

### **2.3.1 Maßnahmen Bach-km 0,1 bis 0,5, Strukturverbesserung und Uferstrandstreifen**

Der zur ökologischen Aufwertung vorgeschlagene Gewässerabschnitt liegt zwischen der Einmündung des Wilhelmshäuser Baches in die Werra und der Landesstraße L 3238 von Witzenhausen nach Ermschwerd. Rechts des Baches verläuft, durch einen schmalen Ufersaum von der Böschungsoberkante des Baches getrennt, der asphaltierte Zufahrtsweg zur Kläranlage Witzenhausen, die oberhalb der Werra-Mündung Teile der Gewässeraue einnimmt. Auf der linken Bachseite ist die ehemals intensiv genutzte Obstwiese seit mehreren Jahren der Sukzession überlassen, so dass auf einer Bachlänge von etwa 300 m ein bis zu etwa 25 m breiter Uferstreifen für eine eigendynamische Entwicklung des Gewässers bereits zur Verfügung steht. Der Bach weist in diesem Abschnitt heute eine weitgehend naturnahe Strukturierung auf; eine Aufwertung des Gewässers durch Baumaßnahmen ist nicht notwendig.

Eine Verbesserung der Gewässerstruktur ist somit nur auf einer Fließlänge von etwa 200 m Länge oberhalb der Einmündung des Baches in die Werra möglich. Die Stadt Witzenhausen stimmt grundsätzlich den vorgeschlagenen Maßnahmen für diesen Streckenabschnitt zu, bittet jedoch auf Grund der dargestellten Verhältnisse um eine Verkürzung der für die Bereitstellung von Uferstreifen und Strukturverbesserungen dargestellten Streckenlänge von 0,3 auf 0,2 km.

### **2.3.2 Maßnahmen Bach-km 3,5 bis 4,2, Strukturverbesserung**

Der zur ökologischen Aufwertung vorgeschlagene Gewässerabschnitt liegt innerhalb der Ortschaft Ellingerode und in den Ortsrandbereichen. In Ellingerode wurden bereits gegen Ende der 1980er Jahre umfangreiche Renaturierungsmaßnahmen durchgeführt, die anteilig aus dem Landesprogramm „Naturnahe Gewässer“ finanziert wurden. Diese Maßnahmen haben dazu geführt, dass der Wilhelmshäuser Bach in diesem Fließabschnitt heute Lebensraum zahlreicher Makrozoobenthosarten sowie unter anderem von Bachforellen und der FFH-Art Bachneunauge ist. Das Gewässer ist im aquatischen und amphibischen Teillebensraum vielfältig strukturiert.

Eine geringe ökologische Aufwertung ist in dem im „WRRL Viewer“ dargestellten Gewässerabschnitt allenfalls noch auf einer Länge von 100 m im oberen Fließabschnitt durch die Bereitstellung von Uferstreifen möglich. Maßnahmen zur Strukturverbesserung sollten der eigendynamischen Entwicklung überlassen werden.

Die Stadt Witzenhausen bittet daher um eine diesbezügliche Änderung der Maßnahmenart (Uferstrandstreifen statt Strukturmaßnahmen) sowie eine Verkürzung der Strecke auf 0,1 km.

### 2.3.3 Maßnahmen Bach-km 5,7 bis 6,6, Strukturverbesserung auf 0,5 km

Der zur ökologischen Aufwertung vorgeschlagene Gewässerabschnitt liegt innerhalb der Ortschaft Roßbach. In Roßbach wurden im Jahr 1990 umfangreiche Renaturierungsmaßnahmen im Rahmen des Landesprogrammes „Naturnahe Gewässer in Hessen“ durchgeführt. Diese bestanden u.a. in einer Entsiegelung der betonierten Sohle, im Entfernen von Ufermauern und von Absturzbauwerken sowie in einer Bepflanzung des Gewässers. Die Renaturierungsmaßnahmen umfassten mit Ausnahme einer etwa 100 m langen Strecke den gesamten Fließgewässerabschnitt, in dem auf Grund der in Roßbach besonders beengten Lage des Baches strukturelle Aufwertungen möglich waren, ohne in den Bestand an Straßenflächen und Gebäuden einzugreifen.

Die Renaturierungsmaßnahmen haben dazu geführt, dass der von Abwässern nahezu vollständig unbelastete Bach in Roßbach heute eine außerordentlich artenreiche Makrozoobenthoszönose sowie eine individuenreiche Fischfauna u.a. mit der Bachforelle und dem Bachneunauge aufweist. Die lineare Durchgängigkeit wurde durch die Maßnahmen hergestellt. Auf Grund dessen und wegen der besonders beengten Lage des Gewässers zwischen Gebäuden und Straßenräumen, die keine weiteren Renaturierungsmaßnahmen zulässt, bittet die Stadt Witzenhausen daher um eine Verkürzung der zur Strukturverbesserung vorgeschlagenen Gewässerstrecke von 0,5 auf 0,1 km. Eine Renaturierungsplanung für diese Gewässerstrecke liegt bereits vor und kann ggf. kurzfristig eingereicht werden.



Abbildung 1: Wilhelmshäuser Bach in Roßbach zwischen Straßenraum und Gebäude. Die Sohle des Baches ist unversiegelt, das Gewässer linear durchgängig. Eine weitergehende strukturelle Aufwertung ist ohne Eingriff in den Gebäudebestand oder den Straßenraum nicht möglich.



Abbildung 2: Wilhelmshäuser Bach in Roßbach zwischen Straßenraum und Gebäude. Die Sohle des Baches ist unversiegelt, das Gewässer linear durchgängig. Eine weitergehende strukturelle Aufwertung ist ohne Eingriff in den Gebäudebestand nicht möglich.

#### **2.3.4 Maßnahmen Bach-km 3,9 und 4,0, Herstellung der linearen Durchgängigkeit**

Gegen Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit innerhalb des Ortes Ellingrode bestehen aus Sicht der Stadt Witzenhausen keine Einwände.

### 3 Hungershäuser Bach, DEHE 41974.1

#### 3.1 Allgemeines

Der Hungershäuser Bach wurde innerhalb der Ortslage Ermschwerd in den 1990er Jahren in einem Fließabschnitt oberhalb der L 3238 renaturiert. Der Bach verläuft innerhalb des Dorfes in einer von Straßenräumen, Gebäuden und privaten Hausgärten sehr beengten Lage; die Hausgärten liegen in vielen Bereichen deutlich höher als der Bach, so dass das Gelände mit Hilfe einer Stützmauer abgefangen werden muss. Der renaturierte Abschnitt des Baches umfasst mit Ausnahme eines kurzen Gewässerabschnittes oberhalb der Einmündung in die Werra sämtliche Bereiche, in welchen eine strukturelle Aufwertung des Gewässers auf Grund der ansonsten beengten Lage möglich war.

In der landwirtschaftlichen Flur wurde am Hungershäuser Bach in den 1990er Jahren ein Absturzbauwerk entfernt und durch eine raue Sohlrampe ersetzt. Unterhaltungsmaßnahmen wurden seit Ende der 1980er Jahre am Hungershäuser Bach innerhalb der landwirtschaftlichen Flur nicht mehr durchgeführt. Dies hat – auch in Folge des hohen „eigendynamischen Entwicklungspotentials“ des Baches (hohes Gefälle, turbulente Strömung, starker Totholzeintrag) zu einer sehr vielfältigen, ökologisch hochwertigen Strukturierung des Gewässers geführt.

#### 3.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen am Hungershäuser Bach (DEHE 41974.1)

Der Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie sieht auf Grund der weitgehend schon sehr naturnahen Strukturierung des Baches nur wenige Maßnahmen vor. Diese sind in den folgenden Tabellen dargestellt:

Tabelle 5: Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit am Hungershäuser Bach

Kilometrierung	ID Nr.	Hindernistyp	Breite/Länge m	Wasserspiegel- differenz/ Rückstau	Passierbarkeit Aufwärts/abwärts	Vorschlag Maßnahme
0,2	5430	Grundschwelle	1,5 / 0,2	0,3 / < 50 m	weitgehend unpassierbar/weitgehend unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängigkeit
3,4	5434	Absturztreppe	1,0 / 20	1,0 / < 50 m	weitgehend unpassierbar/weitgehend unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängigkeit

Tabelle 6: Maßnahmen zur Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen sowie Bereitstellung von Flächen

Kilometrierung	Bezeichnung der Maßnahme	Maßnahmengruppe	zu beplanende Strecke km
0,1 bis 0,8	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,3

1,5 bis 2,6	Uferrandstreifen	Bereitstellung von Flächen	0,4
3,6 bis 5,0	Uferrandstreifen	Bereitstellung von Flächen	0,5

## 3.2 Stellungnahme zu den im Maßnahmenkatalog dargestellten Maßnahmen

### 3.2.1 Maßnahmen Bach-km 0,1 bis 0,8, Strukturverbesserung

Auf Grund der sehr beengten Lage des Hungershäuser Baches innerhalb der Ortschaft Ermschwerd und der bereits durchgeführten Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung sind zusätzliche Maßnahmen zur strukturellen Aufwertung nur noch in einem maximal 100 m langen Gewässerabschnitt vor der Einmündung des Gewässers in die Werra möglich. Die Stadt Witzzenhausen bittet daher um eine Verkürzung der zu beplanenden Fließstrecke von 0,3 auf 0,1 km.



Abbildung 3: Hungershäuser Bach in Ermschwerd. Die Sohle des Baches ist unversiegelt; das Gewässer ist linear durchgängig. Eine weitergehende Renaturierung des Gewässers wäre – ein Einverständnis der Anlieger vorausgesetzt - allenfalls mit sehr hohem finanziellen Aufwand möglich (Rückversetzung der linksseitigen Mauer, teilweiser Erwerb von privaten Hausgärten).



Abbildung 4: Hungershäuser Bach in Ermschwerd in einem renaturierten Abschnitt. Der Bachsohle ist naturnah strukturiert, der Bach ist beschattet und linear durchgängig.

### **3.2.2 Maßnahmen Bach-km 1,5 bis 2,6 und 3,6 bis 5,0, Uferrandstreifen**

Der Hungershäuser Bach ist in diesen Abschnitten sehr naturnah strukturiert. Gegen eine zusätzliche Ausweisung von Uferrandstreifen bestehen aus Sicht der Stadt Witzhausen dennoch keine Einwände.



Abbildung 5: Hungershäuser Bach mit sehr naturnaher Strukturierung im Bereich der landwirtschaftlichen Flur. Uferstreifen fehlen nur in Teilbereichen

### **3.2.3 Maßnahmen Bach-km 0,2 und 3,4, Herstellung der linearen Durchgängigkeit**

Gegen die Maßnahme zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit innerhalb des Ortes Ermschwerd bestehen aus Sicht der Stadt Witzenhausen keine Einwände. Auch die Maßnahme bei Bach-km 3,4 ist aus fachlicher Sicht positiv zu beurteilen. Die Stadt Witzenhausen weist jedoch darauf hin, dass Maßnahmen, die der Umgestaltung von Absturzbauwerken im Bereich von Mühlen, Fischteichanlagen oder Wasserkraftanlagen dienen, in der Regel durch den Betreiber der Anlage zu finanzieren sind. Die Stadt Witzenhausen bittet um eine diesbezügliche Bestätigung.



Abbildung 6: Hungershäuser Bach mit Absturztreppe an der Hasenmühle

## 4. Rautenbach, DEHE 4198.1

### 4.1 Allgemeines

Der Rautenbach wurde innerhalb der Ortslage Blickershausen in den 1990er Jahren oberhalb der Einmündung in die Werra mit Mitteln der Dorferneuerung und des Landesprogrammes „Naturnahe Gewässer“ renaturiert. Der Bach verläuft innerhalb des Dorfes in einer von Straßenräumen, Gebäuden und privaten Hausgärten sehr beengten Lage. Der renaturierte Abschnitt des Baches umfasst sämtliche Bereiche, in welchen eine strukturelle Aufwertung des Gewässers auf Grund der ansonsten beengten Lage möglich war.

Das Gewässer weist in der landwirtschaftlichen Flur auf Grund einer seit Ende der 1980er Jahre weitgehend eingestellten Gewässerunterhaltung eine überwiegend naturnahe Strukturierung des aquatischen und amphibischen Bereiches auf. In der Ortschaft Ziegenhagen ist die Sohle des Gewässers unversiegelt und der Bach ist – mit Ausnahme eines umzubauenden Absturzbauwerkes linear durchgängig.

#### 4.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen am Rautenbach (DEHE 4198.1)

Der Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie sieht auf Grund der weitgehend schon sehr naturnahen Strukturierung des Baches nur wenige Maßnahmen vor. Diese sind in den folgenden Tabellen dargestellt:

Tabelle 7: Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit am Rautenbach

Kilometrierung	ID Nr.	Hindernistyp	Breite/Länge	Wasserspiegeldifferenz/ Rückstau	Passierbarkeit Aufwärts/abwärts	Vorschlag Maßnahme
7,3	5444	Durchlass	0,7 / 10 m	1,5 / < 50 m	unpassierbar/unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängigkeit

Tabelle 8: Maßnahmen zur Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen sowie Bereitstellung von Flächen

Kilometrierung	Bezeichnung der Maßnahme	Maßnahmengruppe	zu beplanende Strecke km
0,1 bis 0,4	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,2
3,2 bis 3,9	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,3
7,2 bis 7,4	Umgestaltung Durchlass	Herstellung der linearen Durchgängigkeit	1 Durchlass

## 4.2 Stellungnahme zu den im Maßnahmenkatalog dargestellten Maßnahmen

### 4.2.1 Maßnahmen Bach-km 0,1 bis 0,4, Strukturverbesserung

Auf Grund der bereits durchgeführten Renaturierungsmaßnahmen ist in diesem Fließabschnitt keine weitergehende strukturelle Aufwertung möglich. Das Gewässer, das in Teilbereichen aus einer straßenparallelen Lage in eine Wiese hinein verlegt worden ist und dessen gepflasterte Sohle entsiegelt wurde, ist heute innerhalb des Dorfes Bickershausen linear durchgängig und weist eine artenreiche Makrozoobenthosfauna auf. Auf Grund der zum Teil sehr beengten Lage des Baches zwischen Straßenräumen und Gebäuden werden trotz der Renaturierungsmaßnahmen auch in Zukunft Defizite verbleiben, die ohne einen übermäßigen finanziellen Aufwand nicht beseitigt werden können. Die Stadt Witzenhausen bittet daher um die Herausnahme der Maßnahmen für diesen Gewässerabschnitt aus dem Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie.



Abbildung 7: Rautenbach in Blickershausen, etwa Bach-km 0,3. Die Sohle des Baches wurde im Rahmen der Dorferneuerung entsiegelt und die lineare Durchgängigkeit wurde hergestellt. Weitergehende Renaturierungsmaßnahmen sind auf Grund der beengten Lage zwischen Straßenräumen unter Beachtung einer effizienten Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht möglich.



Abbildung 8: Rautenbach in Blickershausen, etwa Bach-km 0,1. Der Bach wurde aus einer straßenparallelen Lage in eine Wiesenfläche verlegt. Ufermauern wurden entfernt und die Versiegelung der Sohle aufgehoben. Der Bach weist heute eine naturnah strukturierte Sohle auf.

#### 4.2.2 Maßnahmen Bach-km 3,2 bis 3,9, Strukturverbesserung

Innerhalb der Ortschaft Ziegenhagen verläuft der Rautenbach zum Teil beengt zwischen Straßenräumen, Gebäuden und privaten Hausgärten. In anderen Bereichen des zur Renaturierung vorgeschlagenen Fließabschnittes können dem Bach ausreichend breite Uferstreifen zur Verfügung gestellt werden, so dass eine naturnähere Gestaltung hier möglich ist.

Der Rautenbach verfügt auf Grund seines starken Gefälles, dem erheblichen Totholzeintrag und der großen Abflussschwankungen über ein erhebliches Potential zur eigendynamischen Entwicklung. Auf Grund dessen empfiehlt die Stadt Witzenhausen, die Renaturierung des Gewässers auf der im Maßnahmenkatalog dargestellten Länge von 300 m bevorzugt durch eine angepasste Gewässerunterhaltung und einer Ausweisung von Uferstreifen zu realisieren. Die Durchführung baulicher Maßnahmen zur naturnäheren Gestaltung würden demgegenüber einen Eingriff in die weitgehend intakte Gewässersohle darstellen und werden von der Stadt Witzenhausen abgelehnt.

Die Stadt Witzenhausen bittet daher, die im Maßnahmenkatalog für den Ort Ziegenhagen dargestellte Maßnahme „Strukturverbesserung“ durch den Maßnahmentyp „Uferstreifen“ auf gleicher Länge zu ersetzen.



Abbildung 9: Rautenbach in Ziegenhagen. Die Sohle des Baches ist naturnah strukturiert. Durch Ausweisung zusätzlicher Uferstreifen und ein Zulassen einer eigendynamischen Entwicklung ist auf Grund des hohen Entwicklungspotentials eine schnelle selbsttätige strukturelle Aufwertung zu erwarten.

#### 4.2.3 Maßnahmen Bach-km 7,3, Herstellung der linearen Durchgängigkeit

Gegen die im Maßnahmenkatalog dargestellte Maßnahme zur Wiederherstellung der linearen Durchgängigkeit des Rautenbaches bei km 7,3 erhebt die Stadt prinzipiell keine Einwände. Wir weisen allerdings darauf hin, dass unterhalb dieses Durchlasses die biologische Durch-

gängigkeit des Rautenbaches an einer Pegelanlage des Regierungspräsidiums Kassel bereits nahezu vollständig unterbrochen ist (vgl. auch WRRL Viewer: Aufwärtspassierbarkeit für Makrozoobenthos: nicht passierbar, für große Fische: bedingt passierbar). Ohne einen Umbau dieses unterhalb gelegenen Absturzbauwerkes erscheint auch der Umbau des Durchlasses allenfalls eingeschränkt sinnvoll. Als Voraussetzung für den angestrebten ökologischen Erfolg durch einen Umbau des Durchlassbauwerkes sollte daher zunächst die Pegelanlage passierbar gestaltet werden; die Finanzierung muss über den Betreiber der Anlage erfolgen.



Abbildung 10: Die Pegelanlage des RP Kassel in Ziegenhagen unterbricht die biologische Durchgängigkeit des Rautenbaches fast vollständig.

## 5 Gelster, DEHE 4196.1

### 5.1 Allgemeines

Die Gelster ist innerhalb der Fläche der Stadt Witzenhausen auf der einen Seite das Gewässer mit den größten ökologischen Defiziten. Auf der anderen Seite verfügt sie in Folge der bei Hochwasser sehr hohen Abflüsse, der in Folge des starken Gefälles sehr hohen Erosionskraft des Wassers und des wegen des vorhandenen Altholzbestandes erheblichen Totholzeintrages über das größte Potential zu eigendynamischen Entwicklung.

Die strukturellen Defizite der Gelster resultieren zum einen in erster Linie aus einer in weiten Bereichen vorhandenen Befestigung der Uferböschungen (Steinschüttungen), zum anderen aus den vorhandenen Querbauwerken und Wasserentnahmen. Innerhalb der durchflossenen Ortsteile Witzenhausen und Hundelshausen weist die Gelster eine nicht versiegelte Sohle auf und ist linear durchgängig. Die Strukturierung des Gewässers ist auch auf Grund der gehölzbestandenen Ufer hier – in Anbetracht der beengten Lage zwischen Straßen, Gebäuden und Hausgärten – noch relativ naturnah.

#### 5.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen an der Gelster (DEHE 4196.1)

Der Maßnahmenkatalog zur Wasserrahmenrichtlinie sieht auf Grund der weitgehend schon sehr naturnahen Strukturierung des Baches nur wenige Maßnahmen vor. Diese sind in den folgenden Tabellen dargestellt:

Tabelle 9: Maßnahmen zur Herstellung der linearen Durchgängigkeit an der Gelster

Kilometrie- rung	ID Nr.	Hindernistyp	Breite/Länge	Wasserspiegel- differenz/ Rück- stau	Passierbarkeit Aufwärts/abwärts	Vorschlag Maßnahme
5,1	5303	Wehr, beweglich, Wasserkraftnutzung	5,0 / 1,0 m	2,0 / 200 m	unpassier- bar/unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängig- keit
7,8	5305	Wehr, fest , Was- serkraftnutzung	2,0 / 5,0 m	1,0 / < 50 m	unpassier- bar/unpassierbar	Herstellung der linearen Durchgängig- keit

Tabelle 10: Maßnahmen zur Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen sowie Bereitstellung von Flächen an der Gelster

Kilometrierung	Bezeichnung der Maßnahme	Maßnahmengruppe	zu beplanende Strecke km
0,1 bis 4,0	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	1,6
4,2 bis 6,5	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	
4,2 bis 6,5	Uferstrandstreifen	Bereitstellung von Flächen	0,9
6,7 bis 8,0	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,4
7,8 bis 9,7	Strukturverbesserung	Entwicklung naturnaher Gewässer-, Ufer- und Auenstrukturen	0,7
7,8 bis 9,7	Uferstrandstreifen	Bereitstellung von Flächen	0,7

## 5.2 Stellungnahme zu den im Maßnahmenkatalog dargestellten Maßnahmen

### 5.2.1 Maßnahmen Bach-km 0,1 bis 4,0 Strukturverbesserung

Die Gelster verläuft in diesem Gewässerabschnitt zunächst durch ein Industrie- und Gewerbegebiet und anschließend durch die Siedlungsfläche der Kernstadt Witzenhausen. Die Sohle des Gewässers ist nicht versiegelt; zum Schutz der angrenzenden Straßenräume und Gebäude sind die Ufer allerdings in weiten Bereichen mit Steinschüttungen gesichert.

Trotz dieser Ufersicherungen weist die Gelster in weiten Bereichen einen ökologisch günstig zu bewertenden aquatischen Teillebensraum auf, in dem eine lineare Durchgängigkeit gesichert ist. Das Gewässer ist nahezu auf der gesamten Länge durch standortgerechte Gehölze beschattet. Dort, wo industriell- und gewerblich genutzte Gebäude und Flächen nicht unmittelbar an das Gewässer herantreten, finden sich zudem bis zu etwa 20 m breite Uferstreifen, die der Sukzession überlassen sind.

Eine Entfernung der Ufersicherungen und weitergehende Renaturierungsmaßnahmen sind auf Grund der intensiven Nutzung der Gelsteraue nur in relativ wenigen Teilbereichen möglich; ihre Durchführung wäre zudem sehr kostenintensiv.

Da die Gelster - in Anbetracht der innerörtlichen Lage bzw. der Lage im Industrie- und Gewerbegebiet - auch heute schon vergleichsweise naturnah strukturiert ist und in Folge der linearen Durchgängigkeit auch oberhalb sich anschließende Gewässerabschnitte für wandernde Tierarten ohne weiteres erreichbar sind, empfiehlt die Stadt Witzenhausen – auch im Sinne einer effizienten Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel – eine Verlegung der vorgesehenen Renaturierungsstrecke von 1,6 km auf oberhalb gelegene Abschnitte der Gelster. Sollte diese Verlegung nicht möglich sein, ist aus unserer Sicht dennoch eine Verkürzung der zu beplanenden Strecke innerhalb des Gewässerabschnittes von 1,6 km auf 0,9 km notwendig, da auf Grund der beengten Lage des Gewässers die Durchführung von Maßnahmen auf einer längeren Strecke nicht möglich sind.

### **5.2.2 Sonstige Maßnahmen an der Gelster**

Gegen die sonstigen Maßnahmen an der Gelster vorgesehenen Maßnahmen bestehen aus Sicht der Stadt Witzenhausen keine fachlichen Einwände. Hinsichtlich des Umbaus der Wanderhindernisse bei Fluss-km 5,1 und Fluss-km 7,8 weisen wir jedoch darauf hin, dass Planung und Umbau aus Sicht der Stadt Witzenhausen durch die jeweiligen Nutzer der Wehranlagen und Inhaber der Wasserrechte zu erfolgen hat. Auch die Koordination dieser Maßnahmen sollte nicht der kommunalen Verwaltung auferlegt werden, sondern durch die zuständigen Wasserbehörden erfolgen.