

Wasserrahmenrichtlinie und Donauausbau

Der Vortrag beschäftigt sich mit der Frage, welche Anforderungen die Wasserrahmenrichtlinie (im folgenden: WRRL) an den geplanten Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen stellt.

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass die WRRL eine europäische Rahmenvorschrift darstellt, die in das nationale Recht der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden muss. In der Bundesrepublik Deutschland tritt die Besonderheit auf, dass das Wasserrecht auf Bundesebene ebenfalls nur ein Rahmenrecht ist. Dies bedeutet, dass der Bund nur ausnahmsweise detaillierte und unmittelbar geltende Vorschriften zum Wasserrecht erlassen darf. Den Bundesländern muss ein ausreichend großer Ausgestaltungsspielraum für ihr Landesrecht verbleiben. Da die WRRL die rechtlichen Zielsetzungen und ihre Umsetzung zum Teil recht genau vorgibt, verbleiben den Bundesländern de facto kaum inhaltliche Spielräume zur Umsetzung.

Wir haben es also mit einem dreistufigen System an Vorschriften zu tun: Europarecht (WRRL) – Bundesrecht (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) und Landesrecht (Bayer. Wassergesetz – WG).

Die zweite Vorbemerkung zielt auf eine Beschränkung des Themas: Die Donau zwischen Straubing und Vilshofen sowie das Isarmündungsgebiet sind als Gebiet nach der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie (FFH-RL) und/oder als Europäisches Vogelschutzgebiet nach der Vogelschutzrichtlinie (VRL) ausgewiesen. Es handelt sich demnach um Schutzgebiete im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. c WRRL. Für Schutzgebiete gelten besondere Vorschriften des Wasserrechts, so dass hier ein Vergleich zwischen den Anforderungen des Wasserrechts und des Naturschutzrechts in bezug auf die Schutzgebiete angestellt werden soll¹.

Sowohl die naturschutzrechtlichen als auch die wasserrechtlichen Vorschriften sind beim Ausbau der Donau als Bundeswasserstraße nach dem Wasserstraßengesetz zu beachten.

Ausgangspunkt ist die landesrechtliche Vorschrift des Art. 3 c Abs. 1 BayWG:

Bis zum 22. Dezember 2015 sind bei den Schutzgebieten im Sinne von Art. 6 i.V.m. Anhang IV Nr. 1 V WRRL alle in Art. 3 c Abs. 1 Nrn. 1 – 3 BayWG genannten Ziele zu erreichen, sofern die europäischen Rechtsvorschriften, auf deren Grundlage die Schutzgebiete ausgewiesen wurden, keine anderweitigen Bestimmungen enthalten.

Das Landesrecht verweist für FFH- und Vogelschutzgebiete generell auf die Vorschriften des Naturschutzrechts. Daraus könnte man einen Vorrang des Naturschutzrechts ableiten, welches das Wasserrecht komplett verdrängt.

¹ Die in der Diskussion aufgeworfene Frage nach dem wasserrechtlichen Schutzregime für Grundwasserkörper, die nicht auf der Grundlage des Europarechts unter Schutz gestellt wurden, soll hier ausgeblendet werden. Erstens ist nicht zweifelsfrei, inwieweit eine Veränderung der Grundwasserdynamik zu einer Verschlechterung des mengenmäßigen Zustandes des Grundwasser führt. Zum anderen sind die Anforderungen der WRRL an Projekte, welche Einfluss auf das Grundwasser haben, nicht strenger als die Eingriffsvoraussetzungen für Schutzgebiete.

Das BayWG setzt zwar Art. 4 Abs. 1 c) WRRL in Landesrecht um, nicht aber die Vorschrift des Art. 4 Abs. 2 WRRL.

Art. 4 Abs. 2 WRRL besagt folgendes:

„Ist ein bestimmter Wasserkörper von mehr als einem der in Absatz 1 genannten Ziele betroffen, so gilt das weiterreichende Ziel.“

Diese schwer interpretierbare Regelung soll sicherstellen, dass die Umweltziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL (= Art. 3 c Abs. 1 Nrn. 1 – 3 BayWG) in Schutzgebieten nicht erst mit Ablauf des 31.12.2015 gelten, sondern sofort. Sie soll außerdem garantieren, dass etwaige strengere Schutzvorschriften des Naturschutzrechts durch das Wasserrecht nicht relativiert werden².

Ob die WRRL für den Donauausbau zusätzliche rechtliche Hürden errichtet, kann deshalb nur anhand eines Vergleichs der betreffenden wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Vorschriften festgestellt werden.

Das WHG hat in § 25 d Abs. 3 die Vorgaben der WRRL für mögliche Veränderungen der physischen Eigenschaften eines Gewässers (z.B. Errichtung einer Staustufe) umgesetzt. Nach § 25 d Abs. 3 WHG gelten folgende Anforderungen:

- Die Gründe für die Veränderungen sind von übergeordnetem öffentlichen Interesse oder der Nutzen des betreffenden Projektes für die nachhaltige Entwicklung übertrifft die wasserrechtlichen Zielsetzungen.

Es findet demnach eine Abwägung zwischen verschiedenen öffentlichen Belangen statt. Nach der deutschen Rechtsprechung hat dabei, sofern dies nicht gesetzlich geregelt ist, kein Belang von vorneherein ein stärkeres Gewicht als andere Belange. Das Gewicht eines Belanges ergibt sich aus dem Umständen des Einzelfalles.

- Die Ziele, die mit den Veränderungen des Gewässers verfolgt werden, können nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind.

Die Planungs- und Genehmigungsbehörden haben demnach die Verpflichtung, Alternativen zu prüfen. Gibt es eine technisch durchführbare und finanziell tragbare Alternative, die gleichermaßen geeignet ist, die Ziele des Projektes zu erreichen, und die die Gewässerökologie wesentlich weniger beeinträchtigt, muss diese Alternative verwirklicht werden.

- Es werden alle praktischen Maßnahmen ergriffen, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern.

² Unnerstall, Natur und Recht 2003, 671

Hier handelt es sich wohl um ein kombiniertes Minimierungs- und Ausgleichsgebot, das im Ergebnis darauf abzielt, die Umweltziele der WRRL so weit wie möglich zu erreichen.

Das Naturschutzrecht sieht sowohl verfahrensrechtliche als auch inhaltliche Regelungen für Projekte vor, die die Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebietes erheblich beeinträchtigen können.

- In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt Art. 49 Abs. 1 BayNatSchG eine Prüfung des Projektes auf seine Verträglichkeit mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.
- Kommt die Verträglichkeitsstudie zu dem Ergebnis, dass erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten sind, darf das Projekt ausnahmsweise zugelassen werden, wenn keine zumutbare Alternativlösung vorhanden ist und zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses eine Ausnahme erfordern. Es muss demnach eine auf den Einzelfall bezogene Abwägung stattfinden zwischen den Belangen des Naturschutzes und den öffentlichen Interessen an dem Projekt, welches das Schutzgebiet beeinträchtigt. Gründe des öffentlichen Interesses überwiegen nur dann zwingend die Naturschutzbelange, wenn sie gegenüber den Belangen von Natura 2000 ein starkes Übergewicht haben und sich die Durchführung des Vorhabens als unerlässlich erweist. Eingriffe in Natura 2000 – Gebiete unterliegen somit einer gesteigerten Begründungs- und Rechtfertigungslast. Da an der Erhaltung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 ein erhöhtes öffentliches Interesse besteht, nimmt das Gewicht des Naturschutzes umso mehr zu, je bedeutsamer das betroffene Gebiet für die Kohärenz des Schutzgebietsnetzes ist und je gravierender die zu erwartenden Beeinträchtigungen sind.
- Sind von dem Eingriff prioritäre Arten oder Lebensraumtypen betroffen, rechtfertigen nur Gründe der menschlichen Gesundheit oder der öffentlichen Sicherheit eine Beeinträchtigung des Gebietes. Andere öffentliche Belange dürfen nur berücksichtigt werden, nachdem zuvor eine Stellungnahme der EU-Kommission eingeholt wurde (Art. 49 a Abs. 2 Satz 3 BayNatSchG).
- Schließlich muss sichergestellt werden, dass durch die festzulegenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen der Zusammenhang des europäischen Schutzgebietsnetzes gewahrt wird.

Vergleicht man die Anforderungen des Wasserrechts und des Naturschutzrechts für die Natura-2000-Gebiete an der Donau, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass die Hürden des Art. 49 a BayNatSchG für einen staustufengestützten Donauausbau höher als des § 25 d Abs. 3 WHG sind. Denn das Naturschutzrecht setzt für prioritäre Arten und Lebensraumtypen, wie sie an der Donau zwischen Straubing und Vilshofen in mehrfacher Hinsicht zu finden sind, strenge Maßstäbe in Bezug auf Verschlechterungen der Habitate und Lebensräume.

Gleichwohl wirkt das Wasserrecht hier unterstützend: Denn ist zu berücksichtigen, dass die WRRL auf eine Verbesserung des Gewässerzustandes abzielt. Es soll ein guter Zustand für alle natürlichen Gewässer erreicht werden und eine Verschlechterung des ökologischen Zustandes verhindert werden (§ 25 a Abs.1 WHG). Jedes Projekt, welches diesem Ziel zuwiderläuft, ist kritisch zu betrachten. So enthält § 31 Abs. 1 Satz 3 WHG den Abwägungsgrundsatz, dass sich Ausbaumaßnahmen an den Bewirtschaftungszielen der §§ 25 a – 25 d WHG ausrichten müssen. In der Abwägung kommt einem Abweichen von diesen Bewirtschaftungszielen deshalb ein nicht zu unterschätzendes Gewicht zu.

Aus diesem Grunde ist es auch von Bedeutung, dass die Donau in dem fraglichen Abschnitt nicht als ein erheblich verändertes Gewässer eingestuft wird. Zwar gilt das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 1 a) lit i WRRL für alle Gewässer. Das deutsche Wasserrecht differenziert in den §§ 25 a und 25 b WHG indessen ausdrücklich zwischen natürlichen und erheblich veränderten Oberflächengewässern. Auch faktisch hat die Erhaltung eines guten ökologischen Zustandes in der Abwägung ein höheres Gewicht als die Erhaltung eines guten ökologischen Potenzials, denn einem erheblich veränderten Gewässer haftet der Makel an, ohnehin schon in erheblichem Umfang von der Qualität eines Referenzgewässers entfernt zu sein.

Die Einstufung der Donau wird im übrigen nach rein fachlichen Kriterien zu erfolgen haben. Ähnlich wie bei der Auswahl der Natura-2000-Schutzgebiete dürfen soziale und wirtschaftliche Gründe erst im Rahmen der Erteilung von Ausnahmen gem. § 25 d Abs. 3 WHG berücksichtigt werden. Ist zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch keine endgültige Einstufung erfolgt, muss die Planfeststellungsbehörde eine vorläufige Einstufung vornehmen³.

Dr. Bernd Söhnlein
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

³ Zeitler, in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, Stand: August 2004, § 31 Rn. 37 f.