Die Erledigung von Maßnahmenprogrammen am Beispiel des § 34 II WHG

von *Jakob Schoster, LL.M.*[1]

Die Wasserrahmenrichtlinie verfolgt das ehrgeizige Ziel, die europäischen Gewässer bis spätestens zum Jahr 2027 in einen guten Zustand zu überführen. Ein wesentlicher Baustein zur Erreichung dieses Zieles ist die Herstellung der Gewässerdurchgängigkeit. Daher sind in zahlreichen Maßnahmenprogrammen Durchgängigkeitsmaßnahmen für konkrete Stauanlagen vorgesehen. Diese werden von den Wasserbehörden allerdings teilweise dann noch umgesetzt, wenn damit gar kein weiterer Beitrag zur Erreichung des übergeordneten Gesamtziels verbunden ist.

Der Beitrag zeigt am Beispiel des § 34 II WHG auf, dass solche Maßnahmen ohne weiteren Zielerreichungsbeitrag wegen Zweckerreichung gegenstandslos werden und keine Grundlage für weitere Durchgängigkeitsanordnungen darstellen. Dazu entwickelt der Beitrag Fallgruppen, in denen eine Erledigung wegen Zweckerreichung angenommen werden kann.

1 Zielzustand der Wasserrahmenrichtlinie

> „Somit besteht das Endziel der Richtlinie 2000/60 darin, durch eine konzertierte Aktion bis zum Jahr 2015 einen ‚guten Zustand' aller Oberflächengewässer der Union zu erreichen."[2]

Zur Beantwortung der Frage, wann der angestrebte gute Gewässerzustand erreicht ist, schafft die Wasserrahmenrichtlinie ein vielschichtiges System aus Bewertungskriterien, Referenzzuständen und Einstufungsskalen (sogleich 1.1). Die maßgeblichen Instrumente zur Erreichung des guten Zielzustandes sind das Verschlechterungsverbot sowie das Verbesserungsgebot (sodann 1.2).

1.1 Bewertungssystem der Wasserrahmenrichtlinie

Der von der Wasserrahmenrichtlinie angestrebte gute Zustand ist gemäß Art. 2 Nr. 18 WRRL erreicht, sobald sowohl der ökologische als auch der chemische Zustand eines Oberflächengewässers mit „gut" eingestuft werden.

Die Bewertung des ökologischen Zustands eines Oberflächenwasserkörpers hängt von der Einstufung biologischer Qualitätskomponenten ab, § 5 IV 1 OGewV. Darunter fallen Organismen der Gewässerfauna und der Gewässerflora, § 5 I 1 i.V.m. An-

---

[1] Der Autor ist Rechtsanwalt in der auf Verwaltungsrecht spezialisierten Kanzlei Füßer & Kollegen. Der Aufsatz basiert auf einem Gutachten für die IHK München vom Oktober 2025.

[2] EuGH, Urt. v. 1.7.2015 – C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 (Rn. 37), Weservertiefung.

lage 3 OGewV. Zu den bewertungsrelevanten biologischen Qualitätskomponenten der Gewässerfauna gehört insbesondere die Qualitätskomponente Fischfauna.

Daneben treten die hydromorphologischen und die chemischen und die allgemein physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten als unterstützende Qualitätskomponenten-Gruppen, § 5 IV 2 OGewV. Diese unterstützenden Parameter beschreiben nicht den Zustand von Gewässerflora und Gewässerfauna, sondern vielmehr die Rahmenumstände und Lebensraumeignung in einem Gewässer.

Der gute Zustand einer unterstützenden Qualitätskomponente ist erreicht, wenn in einem Gewässer Bedingungen vorliegen, unter denen ein guter Zustand für die biologischen Qualitätskomponenten erreicht werden kann, Tabelle 2 der Anlage 4 der OGewV.

Hintergrund dieser Regelungstechnik ist der Umstand, dass die angestrebte Besiedelung eines Gewässers durch Gewässerlebewesen nicht direkt menschlich gesteuert werden kann. Die menschliche Einflussnahmemöglichkeit beschränkt sich vielfach auf die Schaffung eines geeigneten Rahmens und geeigneter Lebensräume, welche von den Lebewesen angenommen werden müssen. Diese menschlich steuerbaren Rahmenumstände werden durch die unterstützenden Qualitätskomponenten beschrieben.

Die Erreichung eines guten Zustandes der unterstützenden Qualitätskomponenten ist daher kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung, um den angestrebten guten Zustand in den bewertungsrelevanten biologischen Qualitätskomponenten zu erreichen. Die unterstützenden Qualitätskomponenten sind lediglich Indikatoren mit flankierender Funktion.[3]

Zur chemischen bzw. allgemein physikalisch-chemischen Qualitätskomponentengruppe gehören etwa die Parameter Salzgehalt, Sauerstoffhaushalt oder Wassertemperatur. Zu den unterstützenden Qualitätskomponenten in der Untergruppe der Hydromorphologie zählen neben dem Wasserhaushalt und der Morphologie auch die Durchgängigkeit.

Unter Durchgängigkeit in diesem Sinne ist die längsgerichtete Durchwanderbarkeit eines Gewässers zu verstehen. Diese ist notwendig, um eine Besiedelung des Gewässers mit wandernden Fischarten, wie etwa Lachs oder Aal, zu ermöglichen. Diese Fischarten sind auf Wanderungen zwischen Laich- und Aufwuchsgebiet in beide Richtungen angewiesen. Ist diese Wanderungsbewegung unmöglich, scheitert die

[3] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 497.

Erreichung des guten ökologischen Zustandes zumindest am defizitären Zustand der biologischen Qualitätskomponente Fische.[4]

1.2 Umsetzungsinstrumente der Wasserrahmenrichtlinie

Maßgebliche Steuerungsinstrumente der Wasserrahmenrichtlinie zur Erreichung eines guten ökologischen Zustands und eines guten chemischen Zustandes sind einerseits das Verschlechterungsverbot und andererseits das Verbesserungsgebot, Art. 4 WRRL. Diese Richtlinienbestimmungen wurden vom Bundesgesetzgeber in § 27 WHG umgesetzt.

Das Verschlechterungsverbot, § 27 I Nr. 1 WHG, stellt eine unmittelbar geltende Zulassungsschranke im Rahmen von Genehmigungsverfahren dar[5] und setzt begrifflich eine Änderung des Gewässerzustands voraus. Dies erfordert einen Vergleich des gegenwärtigen Ist-Zustands eines Gewässers mit den prognostizierten Auswirkungen eines Vorhabens.[6] Auf Bestandsanlagen ist das Verschlechterungsverbot mangels Änderung nicht anwendbar.[7]

Neben das Verschlechterungsverbot tritt eigenständig das Verbesserungsgebot aus § 27 I Nr. 2 WHG.[8] Dieses zielt auf die Sanierung bestehender Gewässer ausgehend vom gegenwärtigen Zustand ab und ist vorrangig durch die wasserwirtschaftliche Planung zu verwirklichen. Zentrale Instrumente sind dabei die Maßnahmenprogramme im Sinne des § 82 WHG. In diesen sind die erforderlichen Schritte gebündelt, um den Gewässerkörper in einen guten ökologischen und chemischen Zustand zu überführen.[9]

Der Maßnahmenkatalog der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser listet insgesamt 102 standardisierte Maßnahmentypen auf.[10] Unter Nr. 69 werden „Maßnahmen zur Herstellung/Verbesserung der linearen Durchgängigkeit an Staustufen/Flusssperren, Abstürzen, Durchlässen und sonstigen wasserbaulichen Anlagen“

---

4 *Knopp/Schenk*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Losebl. 61. EL (Stand: Mai 2026), § 34 Rn. 1f.

5 EuGH, Urt. v. 1.7.2015 – C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 (Rn. 51), Weservertiefung.

6 VG Düsseldorf, Urt. v. 14.2.2023 – 17 K 2006/20, juris Rn. 94 mwN.

7 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 12. Aufl. 2019, § 27 Rn. 14; VG Weimar, Urt. v. 27.2.2019 – 3 K 655/17 We, S. 13 (unveröff.).

8 BVerwG, Urt. v. 2.11.2017 – 7 C 25/15, NVwZ 2018, 986 (Rn. 59 f.).

9 BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 585; VG Halle (Saale), Urt. v. 28.11.2024 – 4 A 283/22 HAL, juris Rn. 73; VG Chemnitz, Urt. v. 10.4.2024 – 2 K 52/18, juris Rn. 72.

10 *Durner*, in: Rehbinder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2026, Kap. 10 Rn. 48; https://mleuv-daten.brandenburg.de/w/kfge-oder/2021-2027/MNP/UB/Anhang1-LAWABLANO-Massnahmenkatalog.pdf; zuletzt abgerufen am: 6.10.2026.

aufgeführt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen dient der Erreichung eines guten Zustandes bei der unterstützenden Qualitätskomponente „Durchgängigkeit“.

Die Rechtsnatur von Maßnahmenprogrammen ist umstritten[11], allerdings besteht Konsens, dass Maßnahmenprogramme keinerlei Außenwirkung entfalten[12]. Die Behördenverbindlichkeit wird teilweise in den Landeswassergesetzen ausdrücklich angeordnet.[13] Um die einzelnen Programmsätze eines Maßnahmenprogramms im Einzelfall außenverbindlich gegenüber Dritten anordnen und durchsetzen zu können, bedarf es einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage.

So hat der Gesetzgeber mit § 13 II Nr. 2 lit. a) WHG gezielt eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, um gegenüber Gewässerbenutzungsrechten im Sinne des § 8 WHG nachträgliche Maßnahmen zur Umsetzung unionsrechtlich veranlasster Maßnahmenprogramme treffen zu können.[14] Daneben sind in den §§ 33 bis 35 WHG weitere Steuerungsinstrumente zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen.

2 § 34 WHG als Instrument zur Herstellung der Gewässerdurchgängigkeit

§ 34 WHG bietet den Wasserbehörden ein rechtliches Instrumentarium, um die unterstützende Qualitätskomponente Durchgängigkeit in einen guten Zustand zu überführen.[15]

Die Steuerungswirkung der Vorschrift beschränkt sich auf den Wirkpfad zwischen der unterstützenden Qualitätskomponente Durchgängigkeit und dem guten ökologischen Zustand eines Fließgewässerkörpers. Ausschließlich im Rahmen dieser Wirkbeziehung kann § 34 WHG einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie leisten.

Als wesentlichen Störfaktor für den guten Zustand der unterstützenden Qualitätskomponente Durchgängigkeit nimmt § 34 WHG auf Tatbestandsseite „Stauanlagen“ in den Blick. Der Begriff ist weit zu verstehen und umfasst sämtliche Querbauwerke, die eine Durchwanderbarkeit von Gewässern beeinträchtigen können.[16] Die Norm ist zudem lex

---

[11] *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Losebl. 61. EL (Stand: Mai 2026), § 82 Rn. 7: „verwaltungsinterner vorbereitender Plan“; *Durner*, in: Rehbinder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2026, Kap. 10 Rn. 51: „ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift“.

[12] VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.11.2022 – 6 K 1258/20, juris Rn. 61.

[13] Siehe etwa: Art. 51 II 2 BayWG, § 87 III 2 SächsWG, § 54 III 1 Hs. 2 HWG, § 88 II 3 LWG NRW.

[14] ThürOVG, Urt. v. 26.9.2024 – 4 KO 911/16, juris Rn. 54.

[15] VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.6.2025 – 14 S 1024/24, juris Rn. 89.

[16] VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.6.2025 – 14 S 1024/24, juris Rn. 94.

specialis zur allgemeinen anlagenrechtlichen Vorschrift des § 36 WHG.[17] § 34 WHG verbietet dabei nicht die Errichtung oder den Bestand von Durchgängigkeitshindernissen, sondern unterwirft diese einem funktionalen Vermeidungsgebot.[18] Stauanlagen sind so lange zulässig, wie ihre nachteiligen Auswirkungen auf die Gewässerdurchgängigkeit durch geeignete Einrichtungen und Betriebsweisen ausgeglichen werden.

Dieses Vermeidungsgebot geht in zwei Richtungen.

§ 34 I WHG erfasst die Neuerrichtung von Stauanlagen und begründet eine zwingende Zulassungsvoraussetzung, welche im Rahmen präventiver Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen ist. In Betracht kommt einerseits ein Planfeststellungsverfahren nach § 68 WHG. Denkbar ist andererseits, dass die landesrechtlichen Wassergesetze in Ausgestaltung des § 36 WHG ein präventives Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Stauanlagen vorsehen.

§ 34 II WHG stellt eine Ermächtigungsgrundlage dar, welche die Wasserbehörden bei bestehenden Stauanlagen zu nachträglichen Durchgängigkeitsanordnungen berechtigt, aber auch verpflichtet.[19] Ausweislich des Wortlautes („hat“) steht der Behörde kein Entschließungsermessen zu.[20] Zur Anordnung von Durchgängigkeitsmaßnahmen ist § 34 II WHG die speziellere Rechtsgrundlage und sperrt einen Rückgriff etwa auf § 13 WHG.[21]

3 Der Erforderlichkeitsvorbehalt im Rahmen des § 34 WHG

Sowohl das Zulassungserfordernis des § 34 I WHG als auch die Ermächtigungsgrundlage des § 34 II WHG unterliegen einem Erforderlichkeitsvorbehalt. Der Erhalt oder die Wiederherstellung der Gewässerdurchgängigkeit kann von den Behörden nur gefordert bzw. angeordnet werden, „soweit dies erforderlich ist, um die Bewirtschaftungsziele nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 WHG zu erreichen.“ Für überschießende Anforde-

---

17 VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.6.2025 – 14 S 1024/24, juris Rn. 88.

18 *Lau*, in: Schink/Fellenberg, WHG, Hürth 2021, § 34 Rn. 14.

19 BVerwG, Urt. v. 17.12.2021 – 7 C 9/20, juris Rn. 25; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.6.2025 – 14 S 1024/24, juris Rn. 88; *Knopp/Schenk*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, 59. EL Aug. 2024, § 34 WHG Rn. 32; *Durner*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 106. EL Jan. 2025, § 34 WHG Rn. 33 uVa BT-Drs. 16/12275, S. 61; *Niesen*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 34 Rn. 39.

20 VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.6.2025 – 14 S 1024/24, juris Rn. 88.

21 VG Freiburg, Urt. v. 16.2.2023 – 10 K 1976/21, UA S. 20 (unveröff.); VG Freiburg, Urt. v. 5.4.2017 – 4 K 630/16, juris Rn. 52; VG Meiningen, Urt. v. 24.4.2018 – 2 K 407/13, juris Rn. 64; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 13. Aufl. 2023, § 34 Rn. 14; *Durner*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Losebl. 109. EL (Stand: Jan. 2026), § 34 WHG Rn. 33 uVa BT-Drs. 16/12275, S. 61; VG Augsburg, Urt. v. 28.7.2015 – Au 3 K 14.1201, juris Rn. 40.

rungen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nicht erforderlich sind, bietet § 34 WHG damit keine Handhabe.[22]

Die Erforderlichkeit stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der der Auslegung bedarf. Dem Wortlaut nach bemisst sich die Erforderlichkeit „nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 WHG“ und damit ausschließlich an den Vorgaben des Verschlechterungsverbots sowie des Verbesserungsgebots.

Angesichts dessen ist zwischen der Neuerrichtung einer Stauanlage und einer Bestandsanlage zu differenzieren. Da das Verschlechterungsverbot auf Bestandsanlagen nicht anwendbar ist[23], kann die Erforderlichkeit einer Anordnung nach § 34 II WHG nur unter Rückgriff auf das Verbesserungsgebot begründet werden. Zu dessen Umsetzung bedarf es stets einer konkreten Aussage in einem Maßnahmenprogramm. Enthält dieses keine Aussage zu Durchgängigkeitsmaßnahmen, scheiden nachträgliche Anordnungen gegenüber bestehenden Stauanlagen auf Grundlage des § 34 II WHG aus.[24]

Für den Fall, dass in den einschlägigen Maßnahmenprogrammen eine Durchgängigkeitsmaßnahme vorgesehen ist, ist die Erforderlichkeit hingegen grundsätzlich gegeben.[25]

Nichtsdestotrotz fordert der Erforderlichkeitsvorbehalt von den Behörden mehr als das schematische Abarbeiten von Maßnahmenprogrammen. Sofern der Gesetzgeber die Zulässigkeit eines außenverbindlichen Rechtsaktes zwingend an die Aussagen eines Maßnahmenprogramms binden will, ordnet er dies ausdrücklich an, wie etwa in § 13 II Nr. 2 lit. a) WHG. Auch hat das Bundesverwaltungsgericht lediglich betont, dass die Behörden nicht zur Prüfung verpflichtet sind, ob ein Programmsatz zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie geeignet und ausreichend ist.[26] Dass die Behörden auch die Erforderlichkeit von Programmsätzen im Außenverhältnis unterstellen dürfen, ist damit nicht gesagt.

Eine Erforderlichkeit von Durchgängigkeitsmaßnahmen im Sinne des § 34 II WHG kann auch nicht auf Grundlage landesrechtlicher Vorschriften abgeleitet werden, die die Maßnahmenprogramme für behördenintern verbindlich erklären. Zum einen kann aus

---

[22] *Riedel*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK – Umweltrecht, Losebl. 74. EL (Stand: April 2022), § 34 Rn. 18.

[23] Siehe Fn. 7.

[24] *Durner*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 106. EL Jan. 2025, § 34 WHG Rn. 27; *Kotulla*, WHG, 2. Aufl. 2011, § 34 Rn. 10; a.A. *Drost*, in: ders. et al., Das neue Wasserrecht in Bayern, Losebl. Stand: Aug. 2023, § 34 WHG Rn. 27.

[25] *Drost*, in: ders. et al., Das neue Wasserrecht in Bayern, Losebl. Stand: Aug. 2023, § 34 WHG Rn. 63; *Lau*, in: Schink/Fellenberg, WHG, Hürth 2021, § 34 Rn. 25; *Niesen*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 34 Rn. 36.

[26] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 586.

der Verbindlichkeit im Innenverhältnis nicht geschlussfolgert werden, dass Grundrechtseingriffe im Verhältnis zum Bürger erforderlich sind. Zum anderen entfällt diese Bindungswirkung zumindest dann für einen konkreten Programmsatz, wenn dieser keinen weiteren Beitrag zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie leisten kann.[27]

In diesen Fällen erledigt sich der Programmsatz und damit auch die behördeninterne Verbindlichkeit ohne formellen Aufhebungsakt wegen Zweckerreichung (sogleich 3.1). Die betroffenen Maßnahmen bzw. Programmsätze werden ohne Aufhebungs- und Vollzugsakt unwirksam und gegenstandslos (sodann 3.2). Die Gegenstandslosigkeit von Durchgängigkeitsmaßnahmen wegen Zielerreichung ist in mehreren Fallkonstellationen denkbar (sodann 3.3).

3.1 Erledigung von Programmsätzen wegen Zweckerreichung

Das Verwaltungsrecht ist von dem allgemeinen Rechtsgrundsatz durchzogen, dass die Geltung finalen Verwaltungshandelns an das Fortbestehen des verfolgten Zwecks gebunden ist.[28]

Dieser Rechtsgrundsatz wird einerseits auf ein Verwaltungshandeln durch Pläne angewandt. Planungsnormen sind final programmierte Zweckprogramme.[29] Darauf gestützte Pläne sind darauf ausgerichtet, in ihrem Zweck erfüllt zu werden, nicht aber zu gelten. Sie intendieren Verwirklichung.[30] Auch das Bundesverwaltungsgericht betont, dass Pläne weniger auf Geltung angelegt sind als auf konkrete Erfüllung, sodass ihre Geltung in besonderer Weise anfällig dafür ist, durch tatsächliche Entwicklungen in Frage gestellt zu werden.[31]

Unter Anwendung dieses Rechtsgrundsatzes werden daher Bebauungspläne oder auch Planfeststellungsbeschlüsse wegen Funktionslosigkeit unwirksam, wenn der mit ihnen verfolgte Zweck angesichts geänderter Umstände dauerhaft nicht mehr erreicht werden kann.[32]

---

[27] *Lau*, in: Schink/Fellenberg, WHG, Hürth 2021, § 34 Rn. 25; *Riedel*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 75. Edt. 1.7.2025, § 34 WHG Rn. 18.

[28] *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008, § 78 S. 621 uVa den lateinischen Rechtsgrundsatz: cessante ratione cessat lex ipsa.

[29] *Hoppe*, DVBl. 1974, 641 (642).

[30] *Blümel*, in: FS Forsthoff, 1967, 133 (143).

[31] BVerwG, Urt. v. 29.4.1977 – IV C 39.75, juris Rn. 32.

[32] BVerwG, Urt. v. 29.4.1977 – IV C 39.75, juris Ls. 1; BVerwG, Urt. v. 28.11.2017 – 7 A 1/17, juris Rn. 39.

Auf der anderen Seite verliert eine materielle Planung ihre Geltung auch bei endgültiger Zielerreichung. § 17 V BauGB ist ein gesetzlich ausdrücklich geregelter Fall dieses Rechtsgrundsatzes. Dass insbesondere Bebauungspläne und Planfeststellungsbeschlüsse auch nach Zweckerreichung nicht außer Kraft treten, steht dem nicht entgegen. Diese Planwerke übernehmen eine dauerhafte und fortgesetzte Ordnungs- und Steuerungsfunktion, sodass eine Zweckerreichung hier nicht denkbar ist.

Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz wird vom Gesetzgeber andererseits auch auf Verwaltungsakte angewandt. § 43 II VwVfG benennt abschließend die Gründe, aus denen ein Verwaltungsakt seine Wirksamkeit verliert. Die Fallgruppe der Erledigung auf andere Weise im Sinne des § 43 II Var. 5 VwVfG erfasst die Fälle, in denen eine Änderung der Sach- und Rechtslage selbst zur Beendigung der ursprünglichen Rechtswirkung eines Verwaltungsaktes führt.[33] Darunter fällt die Erledigung eines Verwaltungsaktes wegen Zweckerreichung.[34]

Gemäß § 35 S. 1 VwVfG sind Verwaltungsakte auf eine Rechtswirkung nach außen „gerichtet“. Daraus leitet die Rechtsprechung die Finalität von Verwaltungsakten ab.[35] Von einer Erledigung wegen Zweckerreichung ist auszugehen, wenn die finale Steuerungswirkung, die dem Verwaltungsakt ursprünglich innewohnte, nachträglich entfällt.[36]

Voraussetzung ist in allen Fällen, dass ein Geltungsverlust ohne Aufhebungsakt mit den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit vereinbar ist. Dass Rechtsakte qua Gesetz wegen Zweckerreichung gegenstandslos werden, setzt daher regelmäßig eine Offensichtlichkeit der Zweckerreichung voraus.

Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz ist auch auf Programmsätze in Maßnahmenprogrammen anwendbar. Maßnahmenprogramme im Sinne des § 82 WHG sind, genauso wie Pläne und Verwaltungsakte, Ausdruck finalen Verwaltungshandelns. Die enthaltenen Programmsätze bilden die zentralen Instrumente, um die materiellen Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.[37] Diese „Zielverwirkli-

---

[33] BVerwG, Urt. v. 27.3.1998 – 4 C 11/97, juris Rn. 16.

[34] VG München, Urt. v. 20.2.2019 – M 9 K 18.657, BeckRS 2019, 2975, Rn. 11; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 43 Rn. 217; *Leisner-Egensperger*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 43 Rn. 68; *Schoster*, BayVBl. 2022, 325 (326).

[35] BVerwG, Urt. v. 27.3.1998 – 4 C 11/97, juris Rn. 16; BVerwG, Urt. v. 19.4.2011 – 1 C 2/10, juris Rn. 14; HH OVG, Beschl. v. 6.9.2011 – 3 Bf 40/11.Z, juris Rn. 12; VG Köln, Urt. v. 9.5.2025 – 18 K 3191/23, juris Rn. 26.

[36] BVerwG, Beschl. v. 17.11.1998 – 4 B 100/98, juris Rn. 9; BVerwG, Urt. v. 25.9.2008 – 7 C 5/08, NVwZ 2009, 122 (Rn. 13).

[37] *Czychowski/Reinhardt*, WHG, 13. Aufl. 2023, § 82 Rn. 7; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, 59. EL Aug. 2024, § 82 WHG Rn. 5.

chungsfunktion“[38] verdeutlichen Art. 11 I 1 WRRL und § 82 I WHG durch eine „um…zu“- Formulierung.

Die Programmsätze sind dabei kein Selbstzweck, sondern Zielerreichungsbeiträge, um das angestrebte Gesamtziel der Wasserrahmenrichtlinie zu verwirklichen. Daher muss ein Maßnahmenprogramm zu seiner Wirksamkeit „jedenfalls auf die Verwirklichung des jeweiligen Bewirtschaftungsziels angelegt sein“.[39] Die enthaltenen Maßnahmen müssen den Bewirtschaftungszielen auf irgendeine Weise förderlich sein.[40] Umgekehrt „verpflichtet § 82 Abs. 3 und 4 WHG allein zur Ergreifung von Maßnahmen, die dazu dienen, die Bewirtschaftungsziele zu erreichen.“[41]

Zudem sind Programmsätze in Maßnahmenprogrammen in besonderer Weise anfällig für nachträgliche Veränderungen. Was ursprünglich einen sinnvollen Zielerreichungsbeitrag dargestellt haben mag, kann durch nachträgliche Änderungen der Sach- und Rechtslage obsolet werden. Außerdem beruhen Programmsätze in Maßnahmenprogrammen stets auf Prognosen bzw. „komplexe[n] Risikoanalysen und -abschätzungen“[42]. Gewässerlebensräume stellen multikausale Wirkgefüge dar, deren Wechselwirkungen sich kaum treffsicher vorhersehen lassen, sodass die Prognose auf Grund von Erkenntnislücken in der Ökosystemforschung und der langen Planungszeiträume stark fehleranfällig ist.

Daher erkennt auch die Rechtsprechung an, dass die Ermittlung, mit welchen Maßnahmen die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden können, „namentlich in einem dynamischen, von anthropogenen Eingriffen, vielfältigen Nutzungsansprüchen und natürlichen Einflüssen geprägten Flusssystem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet“[43] ist. Tatsächliche Veränderungen und Prognosefehlschläge können dazu führen, dass Programmsätze weiterhin Zielerreichungsbeiträge formulieren, obwohl das angestrebte Ziel bereits erreicht ist bzw. mit den vorgesehenen Maßnahmen nicht weiter gefördert werden kann.

Auch kommt den einzelnen Programmsätzen keine dauerhafte Steuerungs- und Ordnungsfunktion zu. Ist mit ihrer Umsetzung ein guter Zustand erreicht, ist dieser gegenüber neuen Vorhaben durch das selbstständige Verschlechterungsverbot ge-

---

[38] *Faßbender*, Maßnahmenprogramme: Bindungswirkung und Rechtsschutz, in: Köck/ders., Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden 2011, 129 (134).

[39] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 586.

[40] *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, Losebl. 61. EL (Stand: Mai 2026), § 82 Rn. 11.

[41] BVerwG, Urt. v. 6.3.2025 – 10 C 1/24, juris Rn. 29.

[42] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 587.

[43] BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2/15, juris Rn. 586.

schützt. Verschlechtert sich der Zustand aus sonstigen Gründen, sind die Maßnahmenprogramme auf Grundlage des § 82 V WHG um neue Maßnahmen zu ergänzen. Einer dauerhaften Fortgeltung der abgearbeiteten Programmsätze gleichsam auf Vorrat bedarf es zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht.

Einer solchen Übertragung stehen auch die Aspekte des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit nicht entgegen. Zum einen sind Maßnahmenprogramme allenfalls behördenintern verbindlich, sodass ihnen keine schützenswerte Bestandskraft zukommt. Wenn aber selbst bestandskräftige Verwaltungsakte ohne formellen Aufhebungsakt wegen Zweckerreichung außer Kraft treten können, muss dies erst recht für die nicht außenverbindlichen Maßnahmenprogramme gelten.

Zum anderen tritt die Gegenstandslosigkeit von Programmsätzen auch offensichtlich zu Tage, sobald die Zielerreichung in den Bewirtschaftungsplänen nach § 83 WHG oder den aktualisierten Gewässersteckbriefen veröffentlicht ist.

3.2 Rechtsfolge bei Erledigung wegen Zweckerreichung

Sobald sich ein Programmsatz eines Maßnahmenprogrammes wegen Zweckerreichung erledigt, wird die konkrete Maßnahme gegenstandslos. Eines formellen Aufhebungsaktes bedarf es nicht. Die Vollzugsbehörden sind an die gegenstandslos gewordenen Aussagen und Inhalte eines Maßnahmenprogrammes nicht mehr gebunden.

Für die Wasserbehörden wandelt sich die Pflicht zur Befolgung von Maßnahmenprogrammen in eine Bereinigungspflicht nach § 82 V WHG analog. Die Vorschrift ist Ausdruck eines dauerhaften und dynamischen Planungsprozesses[44], erfasst aber nur den Fall der Zweckverfehlung. Die aus dieser Norm folgende Pflicht zur Anpassung von Maßnahmenprogrammen erfasst in analoger Anwendung auch solche Maßnahmen, die zwar ursprünglich vorgesehen, aber schlussendlich nicht umgesetzt werden.[45] Unabhängig davon hat der Gesetzgeber zudem in § 84 II 2 WHG eine regelhafte und anlasslose Aktualisierung vorgesehen.

Vollzieht eine Wasserbehörde einen Programmsatz trotz Gegenstandslosigkeit außenverbindlich, so ist das Verwaltungshandeln rechtswidrig. Im Rahmen eines Gerichtsverfahrens ist die Gegenstandslosigkeit der zu Grunde liegenden Durchgängigkeitsmaßnahme inzident zu prüfen.

---

[44] BVerwG, Urt. v. 6.3.2025 – 10 C 1/24, juris Rn. 22 mVa BT-Drs. 14/7755, S. 20.

[45] vgl. *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, 59. EL Aug. 2024, § 82 WHG Rn. 59.

3.3 Fallgruppen der Erledigung wegen Zweckerreichung

Es sind mehrere Fallgruppen denkbar, in denen Durchgängigkeitsmaßnahmen in wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogrammen wegen Zweckerreichung gegenstandslos werden.

3.3.1 Zweckerreichung bei Bewertung der Qualitätskomponente Durchgängigkeit als „gut“

Durchgängigkeitsmaßnahmen in wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogrammen erledigen sich ohne Aufhebungsakt wegen Zweckerreichung, sobald die unterstützende Qualitätskomponente Durchgängigkeit mit „gut“ bewertet wird.

In diesem Fall liegen ausweislich § 5 IV 2 i.V.m. Anlage 4 Tabelle 2 OGewV hinsichtlich der Durchgängigkeit bereits die Lebensraumbedingungen und Rahmenumstände vor, unter denen die Zielwerte für die biologischen Qualitätskomponenten erreicht werden können. Auf dem Wirkpfad zwischen gutem ökologischem Zustand und der Gewässerdurchgängigkeit ist alles zur Zielerreichung Erforderliche getan. Jede weitere Durchgängigkeitsmaßnahme leistet keinen weiteren Beitrag mehr zur Erreichung eines guten ökologischen Zustands.
Dass der gute ökologische Zustand bislang nicht erreicht wurde, kann nicht kausal auf Defizite bei der Gewässerdurchgängigkeit zurückgeführt werden.

Auch eine weitere Optimierung der Gewässerdurchgängigkeit über den guten Zustand hinaus kann Defizite in sonstigen unterstützenden Qualitätskomponenten nicht kompensieren. Scheitert die Erreichung des guten ökologischen Zustandes an einem zu hohen Salzgehalt oder einem defizitären Sauerstoffhaushalt, kann auch eine Übererfüllung der Durchgängigkeit keine geeigneten Lebensraumbedingungen schaffen.

3.3.2 Zweckerreichung bei Bewertung des ökologischen Zustandes als „gut“

Eine Erledigung von Durchgängigkeitsmaßnahmen in Maßnahmenprogrammen tritt ferner dann ein, wenn der ökologische Zustand des Gewässers als „gut“ eingestuft wird. Dafür ist es unerheblich, ob die unterstützende Qualitätskomponente „Durchgängigkeit“ bereits einen guten Zustand erreicht hat oder nicht.

Die Bewertung des ökologischen Gewässerzustandes als „gut“ belegt, dass ein Lebensraum auch ohne Umsetzung der vorgesehenen Durchgängigkeitsmaßnahmen derart positiv von den Gewässerlebewesen angenommen worden ist, dass die bewertungsrelevanten biologischen Qualitätskomponenten als „gut“ zu bewerten sind. Damit ist zugleich belegt, dass ausreichende Lebensraum- und Durchgängigkeitsbedingungen im Gewässer bestehen, um den angestrebten guten ökologischen Zustand zu erreichen.

Die ursprüngliche Prognose, dass dazu weitergehende Durchgängigkeitsmaßnahmen erforderlich sind, ist fehlgeschlagen und wurde durch die unvorhersehbare Dynamik der Lebensräume und Ökosysteme widerlegt.

Dass die unterstützende Qualitätskomponente Durchgängigkeit unter Umständen weiterhin als defizitär bewertet wird, ist in dieser Fallkonstellation unerheblich, da die unterstützenden Qualitätskomponenten nur eine dienende Funktion haben. Ebenfalls unerheblich ist es, wenn der chemische Zustand eines Gewässers weiterhin als defizitär bewertet wird. Scheitert die Erreichung des Zielzustandes an einem defizitären chemischen Zustand, hat die Umsetzung weiterer Durchgängigkeitsmaßnahmen darauf keinen Einfluss. Es fehlt an einem Wirkzusammenhang.

3.3.3 Zweckerreichung bei Bewertung der Qualitätskomponente Fische als „gut“

Der wohl begründungsbedürftigste Fall einer Erledigung wegen Zweckerreichung liegt vor, sobald die biologische Qualitätskomponente Fischfauna als gut bewertet wird. Dabei ist es unerheblich, ob die unterstützende Qualitätskomponente Durchgängigkeit des Flusses bereits als „gut“ eingestuft ist oder wie die weiteren biologischen Qualitätskomponenten bewertet werden.

Die Einstufung der biologischen Qualitätskomponente Fische als „gut“ trifft gemäß § 5 IV 1 i.V.m. Anlage 4 Tabelle 2 OGewV auch eine Aussage über den Zustand der hydromorphologischen Qualitätskomponenten. Diese bieten demnach derart geeignete Lebensraumumstände, dass die im Gewässer vorhandenen Fischarten in Zusammensetzung und Abundanz lediglich geringfügig von den typenspezifischen Gemeinschaften abweichen. Die tatsächliche Durchgängigkeit des Gewässerkörpers reicht daher aus, um die biologische Qualitätskomponente Fische in einen guten Zustand zu überführen.

Daraus lässt sich im Wege eines Erst-Recht-Schlusses ableiten, dass die Gewässerdurchgängigkeit auch ausreichend ist, damit sich auch die anderen biologischen Qualitätskomponenten in einen guten Zustand entwickeln. Dieses Vorgehen im Rahmen einer Prognose ist im Natur- und Umweltrecht anerkannt.[46]

Für die Erledigung wasserrechtlicher Durchgängigkeitsmaßnahmen beruht der Erst-Recht-Schluss auf dem Umstand, dass Fische regelmäßig die sensibelsten Arten in einem Oberflächengewässer sind und die höchsten Ansprüche an einen Gewässerlebensraum und dessen Durchgängigkeit stellen. Ihnen kommt daher

[46] BVerwG, Urt. v. 10.11.2016 – 9 A 18/15, juris Rn. 65.

eine Indikatorfunktion zu.[47] Dieser Indikator-Ansatz wird auch von der Rechtsprechung anerkannt.[48]

4 Fazit

Die Erforderlichkeit von Durchgängigkeitsanordnungen wird im Rahmen des § 34 II WHG maßgeblich über entsprechende Programmsätze in wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogrammen gesteuert. Diese Steuerungswirkung entfällt, wenn diese Programmsätze wegen Zweckerreichung gegenstandslos werden. Für das Beispiel der Durchgängigkeitsmaßnahmen ist eine Zweckerreichung in mehreren Fallgruppen denkbar. Ist eine Durchgängigkeitsmaßnahme eines Maßnahmenprogrammes gegenstandslos, scheidet eine Anordnung auf Grundlage des § 34 II WHG aus.

Davon unberührt bleiben Durchgängigkeitsanordnungen auf Grundlage der Landesfischereigesetze oder zur Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung.

[47] *Lau*, in: Schink/Fellenberg, WHG, Hürth 2021, § 34 Rn. 16; *Niesen*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 33 Rn. 20 mwN; vgl. auch *de Witt/Kause*, NuR 2015, 749 (755); LUBW, Mindestabfluss an Ausleitstrecken, 2005, S. 14.

[48] VG Karlsruhe, Urt. v. 2.7.2014 – 4 K 3423/11, juris Rn. 67-71; BVerwG, Beschl. v. 26.1.2017 – 7 B 3/16, juris Rn. 20 für § 33 WHG.