



## Rechtsstudie „Flussgebietsbewirtschaftung im Bundesstaat“

Sonja Wild-Metzko, Hamburg Port Authority

## **Gliederung**

---

### **01 Ausgangssituation**

---

### **02 Ergebnisse des Rechtsgutachtens**

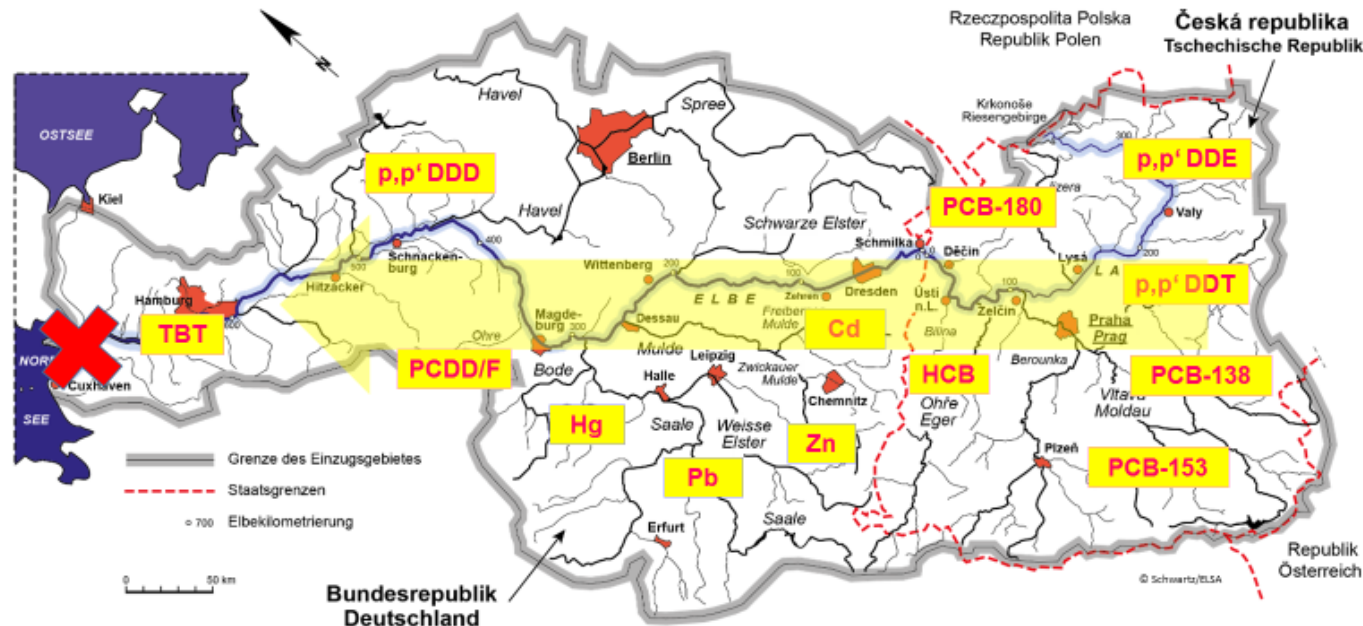
---

### **03 Weiteres Vorgehen**

---

# Ausgangssituation

## Hauptquellregionen elberelevanter Schadstoffe und der PCB-Fall 2015



KPMG-Hafenworkshop am 22.2.2018 | Europäische Anforderungen und föderale Strukturen | Claudia Flecken | Folie 19

# Ausgangssituation

## Bewirtschaftungsplanung für die FGG Elbe und die IKSE 2016-2021 Sedimentmanagementkonzepte der FGG Elbe (2013) und der IKSE (2014)

Problem:

Bislang gibt es nur ein Nebeneinander unabgestimmter Maßnahmen.  
Die Inanspruchnahme von Ausnahmen erfolgt ohne Rücksicht auf die  
Folgelasten im Unterstrom bis hin zur Nordsee.



Sedimentmanagementkonzept der FGG Elbe

Vorschläge für eine gute Sedimentmanagementpraxis im  
Elbegebiet zur Erreichung überregionaler Handlungsziele



### INTERNATIONALER BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN FÜR DIE FLUSSGEBIETSEINHEIT ELBE

nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG  
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000  
zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft  
im Bereich der Wasserpolitik

#### TEIL A

AKTUALISIERUNG 2015  
für den Zeitraum 2016 – 2021

Fachliche Bearbeitung und Redaktion:  
Internationale Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE)



Internationale Kommission zum Schutz der Elbe  
Mezinárodní komise pro ochranu Labe



### SEDIMENTMANAGEMENTKONZEPT DER IKSE

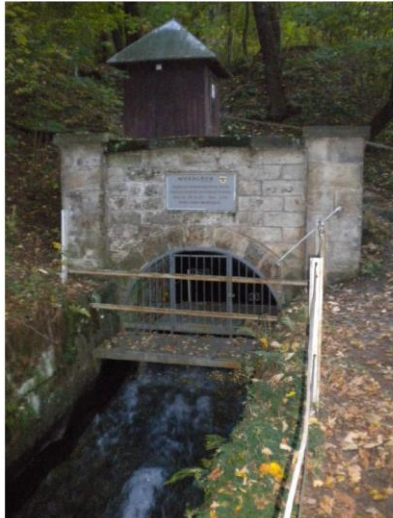
Vorschläge für eine gute Sedimentmanagementpraxis im Elbegebiet  
zur Erreichung überregionaler Handlungsziele

# Ausgangssituation

LANDESAMT FÜR UMWELT,  
LANDWIRTSCHAFT  
UND GEOLOGIE



*Entwicklung einer kostengünstigen  
Maßnahmenkombination für die Minimierung  
von Schwermetalleinträgen  
aus dem Raum Freiberg*



**„Aus gutachterlicher Sicht bleibt festzustellen, dass eine Abtrennung von Cadmium technisch möglich ist, aber dieser Schadstoff nicht allein die Schadstoffzusammensetzung des Baggerguts bestimmt und eine Eliminierung / Reduzierung von Cadmium nicht zur Schadstofffreiheit führt.**

**Daher erscheint die Beteiligung Sachsens an den Unkosten der Abbaggerung und Umlagerung, allein aus der Sicht des Rothschönberger Stollns, als zielführender als die Investition in eine technische Wasserbehandlungsanlage.“**

aus Janneck et al. 2013 „Entwicklung einer kostengünstigen Maßnahmenkombination für die Minimierung von Schwermetalleinträgen aus dem Raum Freiberg“ für das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie Freistaat Sachsen

# Ausgangssituation



Hintergrunddokument zur  
wichtigen Wasserbewirtschaftungsfrage

Verminderung regionaler Bergbaufolgen

Herausgeber:  
Flussgebietsgemeinschaft Elbe



*„Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen für Wasserkörper auch Fristverlängerungen oder weniger strenge Ziele festgelegt werden können. Ein weiterer möglicher Grund liegt vor, wenn noch nicht ausreichend tiefe Kenntnisse über die Entwicklung (Intensität und Dauer in Zeit und Raum) der Belastungen vorliegen. Fristverlängerungen über das Jahr 2015 hinaus sind möglich, wenn aus technischen Gründen, wegen unverhältnismäßig hoher Kosten oder wegen der natürlichen Gegebenheiten die Bewirtschaftungsziele bis dahin nicht erreicht werden können (§ 29 Absatz 2 und 3 WHG). **Für einige Wasserkörper, die vom Bergbau betroffen sind, wurden im ersten Bewirtschaftungsplan Fristverlängerungen vorgesehen, die bis auf wenige Ausnahmen (weniger strenge Ziele) nun auch für den zweiten Bewirtschaftungsplan vorgesehen sind.**“ (Seite 7), 2015*



# Beauftragung des Rechtsgutachtens

## Die Gutachter

Rechtsgutachten zur Anwendung der Bewirtschaftungsziele und Ausnahmen gem. §§ 27, 29 und 30 WHG in Bezug auf oberstromige Schadstoffeinträge, die sich in den Sedimenten des Hamburger Hafens und der Tideelbe ablagern



### Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck

- Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
- Inhaber des Lehrstuhls für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig
- Herausgeber und Schriftleiter der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)
- Arbeitet seit vielen Jahren u.a. zum Wasserrecht, zum Hochwasserschutzrecht, zum Umweltabgabenrecht und auch zu Fragen des Gebühren- und Verbandsrechts

### Dr. iur. Moritz Reese

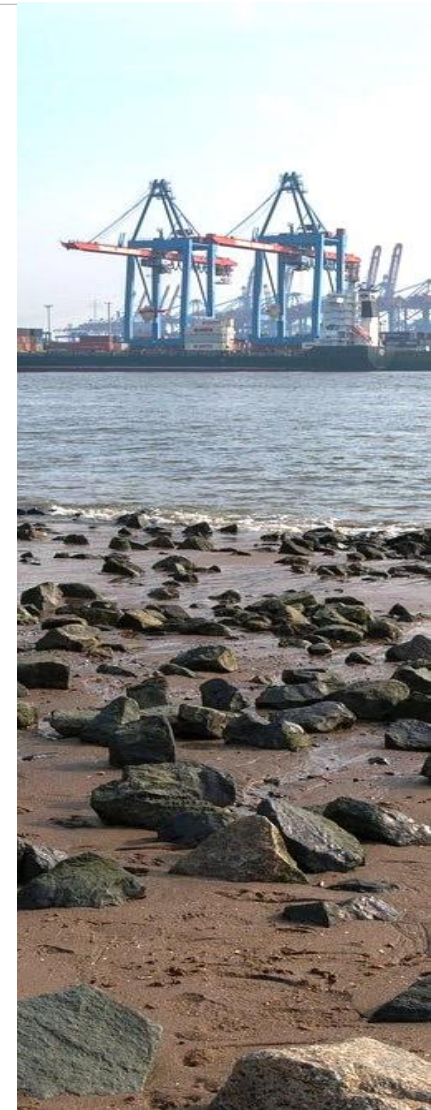
- Wissenschaftlicher Referent am Department für Umwelt und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
- Leiter der Forschungsgruppe Europäisches und Internationales Umweltrecht
- Co-Sprecher des Fachbereichs „Governance“ im Centre for Advanced Water Research ([www.cawr.de](http://www.cawr.de)),
- Chairman des „European Environmental Law Forum“ ([www.eelf.info](http://www.eelf.info))
- Mitherausgeber der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)
- Editor in Chief des „Journal for European Environmental & Planning Law“ (JEEPL)
- Mitglied des „European Waterlaw Network“ ([www.cidce.org/reseauEau/](http://www.cidce.org/reseauEau/))
- Von 2001 bis 2005 Mitarbeiter im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrats für Umweltfragen



# Beauftragung des Rechtsgutachtens

## Gliederung des Gutachtens

1. Grundlagen: Die Flussgebietsbewirtschaftung nach WRRL/WHG im föderalen Kompetenzgefüge
2. Berücksichtigung von Fernwirkungen bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen
3. Rücksichtnahme- und Koordinierungspflichten und ihre (rechtliche) Durchsetzung
4. Maßstäbe und Optionen für eine solidarische Finanzierung der Flussgebietssanierung (Finanzieller Ausgleich und Haftung)





# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Grundsätze der WRRL

- Mit der WRRL haben sich die Mitgliedstaaten auf **verbindliche Qualitätsziele** und auf das **Konzept der flussgebietsweiten, integrierten Gewässerbewirtschaftung** verpflichtet.
- **Flussgebietsansatz** (Art. 3 WRRL/§ 7 WHG): die **Umsetzungspflicht gilt von der Quelle bis zu Mündung** und endet nicht an Zuständigkeits- und Wasserkörpergrenzen.
- **Verlagerungsverbot**: Oberlieger sind verpflichtet, erforderliche Beiträge zur Zielerreichung im Unterliegerbereich zu leisten (s. insb. Art. 4 Abs. 8 WRRL, §§ 30 S. 2, 29 Abs. 2 S. 2 WHG).



# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Flussgebietsweite Maßnahmenplanung

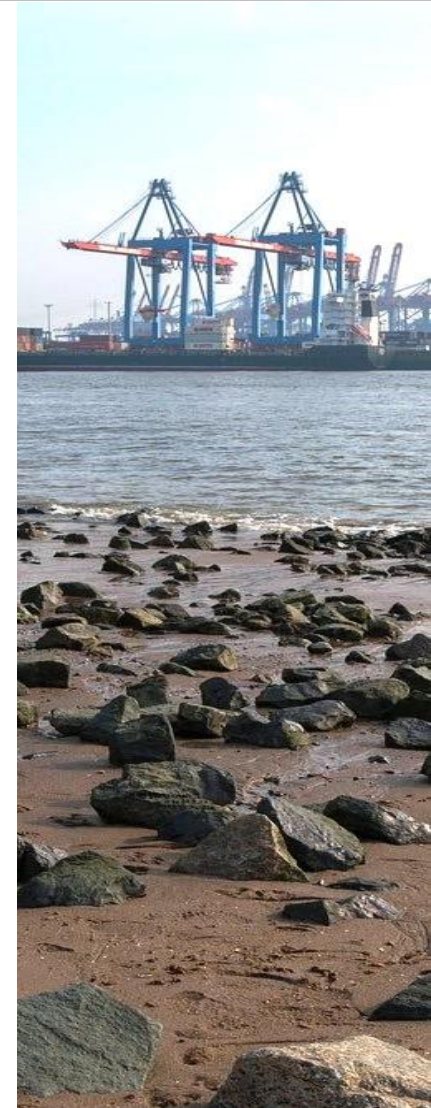
- Bei komplexen Verursachungszusammenhängen und kumulierenden Belastungen im Flussgebiet ist eine entsprechende **flussgebietsweite Maßnahmenplanung** der zuständigen Länder und des Bundes (FGG) erforderlich.
- **Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen** sind zwischen mehreren Zuständigkeitsträgern zu koordinieren.
- In diese Richtung gehen die **Sedimentmanagementkonzepte der FGG 2013 und der IKSE 2014**, die aber in der Maßnahmenplanung nicht umgesetzt wurden.
- Stattdessen **dominieren bislang unabgestimmte „unilaterale“ Maßnahmen**. Die **Inanspruchnahme von Ausnahmen** erfolgt ohne Rücksicht auf die Folgelasten im Unterstrom.



# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Flussgebietsweite Zielanpassung

- Mit den Regelungen zur **Fristverlängerung und Zielabsenkung** ermöglichen WRRL und WHG (Art. 4 Abs. 4 u. 5 und §§ 29, 30) eine Anpassung der Ziele an Machbarkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrenzen.
- Aber! Diese Zielanpassung steht ihrerseits unter dem **Postulat der Flussgebietsbewirtschaftung**.



# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Fernwirkungszusammenhänge und Kosten-Nutzen-Abwägung

- Die **Kostenunverhältnismäßigkeit** der Umsetzungsmaßnahmen ist zentrale Ausnahmebedingung für Fristverlängerungen und Zielabsenkungen.
- Dabei kommt es auf das **flussgebietsweite Kosten-Nutzen-Verhältnis** der Zielerfüllung bzw. -absenkung an.
- Diese muss **auch Folgekosten** für wesentliche Nutzungen wie den Hamburger Hafen aber auch für die Nordsee einbeziehen.
- Eine **Zielanpassung** muss flussgebietsweit erfolgen.

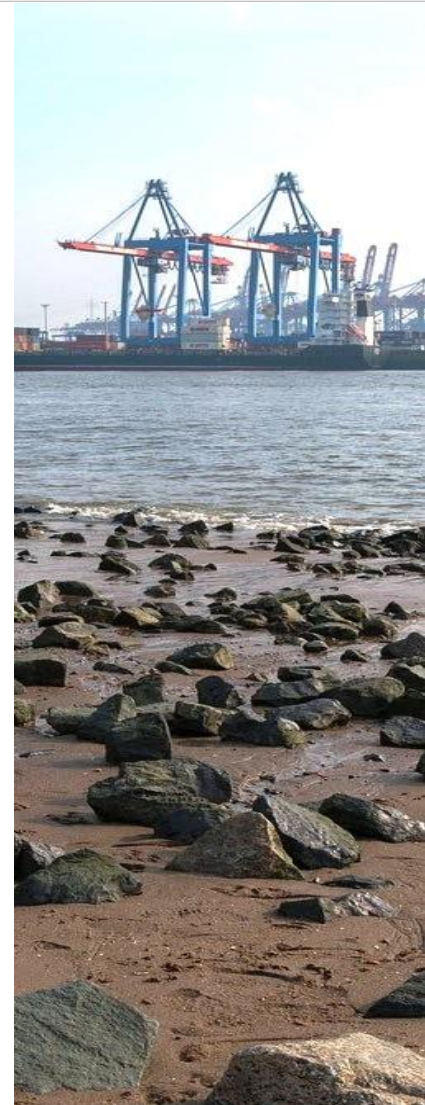




# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Bundestreue und rechtliche Durchsetzbarkeit

- Mitgliedern der nationalen FGG erwächst aus dem Flussgebietsansatz des WHG i.V.m. dem **verfassungsrechtlichen Grundsatz der „Bundestreue“** ein wechselseitiges Recht darauf, dass **erforderliche Zielumsetzungsbeiträge** geleistet und Fernwirkungen angemessen berücksichtigt werden.
- Das Recht auf Rücksichtnahme- und Koordinierung kann **von den betroffenen Unterlieger-Ländern** vor dem **BVerwG erst- und letztinstanzlich** (gem. § 50 Abs. 1 Nr. 1 BVerwGG) geltend gemacht werden.

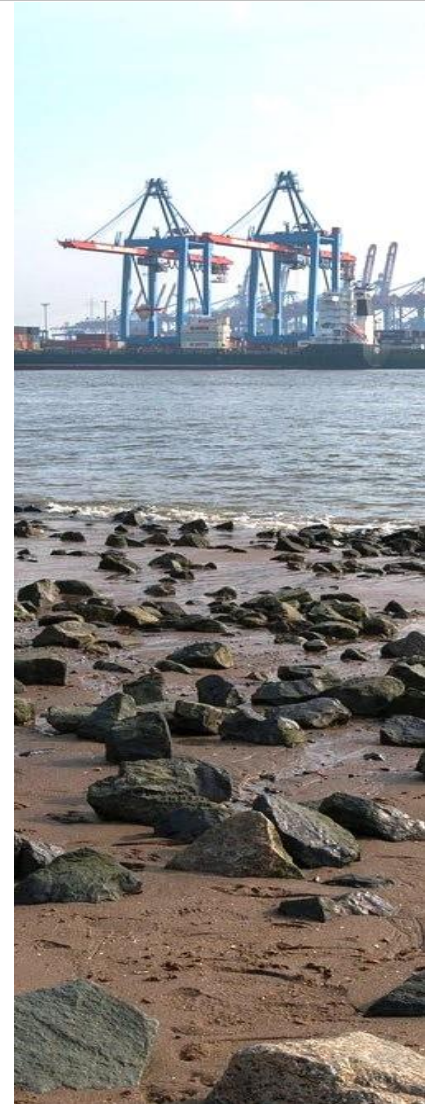




# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Lastenteilung und Solidarfond

- Eine effektive und solidarische Umsetzung der Bewirtschaftungsziele erfordert angesichts der **föderal begrenzten Finanzierungszuständigkeiten** eine **flussgebietsweite Lastenteilung**. Für „Flussgebiets- und Nordsee“- nützige Sanierungsmaßnahmen ist daher aus der Flussgebiets-Solidargemeinschaft auch eine **gemeinsame Finanzierungsverantwortung** zu folgern.
- Diese wäre durch ein neu zu schaffendes gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument – „**Solidarfonds Elbsanierung**“ – zu realisieren.
- Als Beispiel für eine innovative intraföderale Kooperation zur Finanzierung gemeinsamer Sanierungslasten bieten u.a. die **bundeseigene Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV)**, die die Sanierung der Braunkohle-Bergbaualtlasten in Mitteldeutschland unterstützt.



# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

## Fazit

- Die bisherige Bewirtschaftungspraxis in der FGG Elbe genügt nicht den Anforderungen der WRRL.
- Mit Blick auf komplexe Fernwirkungszusammenhänge besteht vielmehr die Pflicht zu einer zusammenhängenden, planerischen Abstimmung der **Ziele, Ausnahmen, Maßnahmen und Zielabsenkungen** innerhalb der FGG Elbe.
- Zur Erfüllung der Anforderungen der WRRL und MSRL ist ein **organisatorisch-strukturelles Umdenken in der FGG Elbe** einschließlich der Festlegung einer Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern notwendig.
- Es sind geeignete Methoden zur **Bestimmung der Kostenunverhältnismäßigkeit** von Maßnahmen für das gesamte Flusseinzugsgebiet einschließlich Nordsee im Rahmen einer integrierten und solidarischen Flussgebietsbewirtschaftung zu entwickeln und anzuwenden.
- **Der Bund** muss hierbei eine deutlich stärkere Rolle übernehmen als bisher.
- Diese gemeinsame Finanzierungsverantwortung wäre durch ein neu zu schaffendes gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument – „**Solidarfonds Elbsanierung**“ – zu realisieren.

# Ergebnisse des Rechtsgutachtens

Das Gutachten wurde Ende April 2018 im Nomos- Verlag in der Schriftenreihe "Leipziger Schriften zum Umwelt- und Planungsrecht“:

<http://www.nomos-shop.de/Reese-K%c3%b6ck-Flussgebietsbewirtschaftung-Bundesstaat/productview.aspx?product=37638>

unter der ISBN 978-3-8487-4874-7 mit dem Titel „**Flussgebietsbewirtschaftung im Bundesstaat – Anforderungen und Perspektiven zur kooperativen Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie am Beispiel der Elbsedimente**“ publiziert.



# Weiteres Vorgehen

## Ziel ist.....

- Für die Elbe eine auf Solidarität und Lastenausgleich basierende Gemeinschaft entwickeln.
- Darüber die Finanzierung konkreter Sanierungsmaßnahmen zu sichern.
- Eine deutliche Reduzierung der Schadstoffbelastung der Sedimente in der Tideelbe und der Nordsee.

## Zwingend erforderlich ist.....

**Eine zukünftig stärkere organisatorische und finanzielle Beteiligung des Bundes.**

Programme wie „Blaues Band“ oder „Gesamtkonzept Elbe“ sind nicht geeignet.

## Wichtig wäre.....

**Ein gemeinsames Vorgehen der Tideelbe-/Küstenländer.**

Um dem Anliegen Nachdruck zu verleihen bedarf es einer breiten (und ungewöhnlichen) Allianz aus Stakeholdern der Küstenländer aus Umwelt- und Naturschutz, Verwaltungen, Hafen-Wirtschaft, Fischerei, Meeresschutz etc.

## Ultima Ratio wäre.....

**Eine Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.**



© HPA-Bildarchiv, Andreas Schmidt-Wiethoff

## **Hamburg Port Authority AöR**

Neuer Wandrahm 4  
20457 Hamburg

Sonja Wild-Metzko  
Infrastruktur Wasser  
Meeres- und Gewässerbelange  
Tel.: +49 40 42847-3056  
[sonja.wild-metzko@hpa.hamburg.de](mailto:sonja.wild-metzko@hpa.hamburg.de)