

# Flussgebietsbewirtschaftung im Bundesstaat

Rechtsgutachten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie  
in Bezug auf Schadstoffbelastungen der Elbsedimente,  
insbesondere des Hamburger Hafens und der Tideelbe

## Wesentliche Ergebnisse

Symposium Forum Tideebe, 11. November 2018, Hamburg

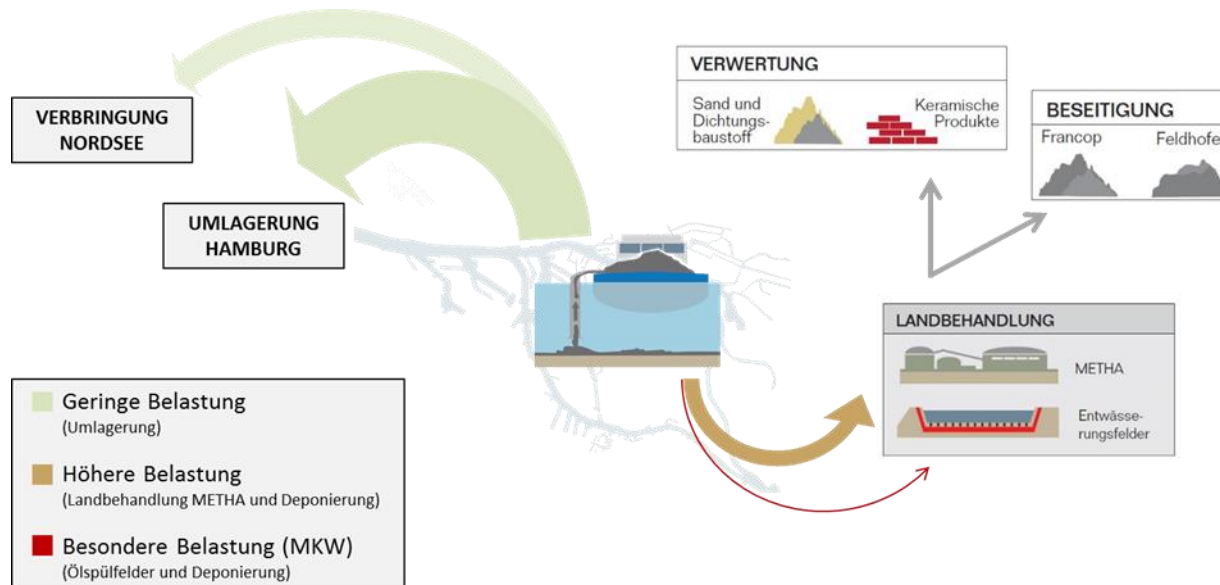
*Dr. Moritz Reese*



# Anlass und Fragestellung

➤ Im Oberstrom eingetragene Schadstoffe belasten die Elbsedimente stromabwärts bis in den Hafen und die Tideelbe mit erheblichen ökologischen und wirtschaftlichen Folgen:

- Die Gewässerqualitätsnormen gem. WRRL/UQN-RL/OGewV können z.T. nicht eingehalten werden,
- die Anforderungen an die Umlagerung von Baggergut in die Elbemündung und das Küstenmeer können u.U. nicht eingehalten werden und
- zur Unterhaltung muss erheblicher technischer und finanzieller Mehraufwand betrieben werden.



# Anlass und Fragestellung

- Im Oberstrom eingetragene Schadstoffe belasten die Elbsedimente stromabwärts bis in den Hafen und die Tideelbe mit erheblichen ökologischen und wirtschaftlichen Folgen:
  - Die Gewässerqualitätsnormen gem. WRRL/UQN-RL/OGewV können z.T. nicht eingehalten werden,
  - die Anforderungen an die Umlagerung von Baggergut in die Elbemündung und das Küstenmeer können u.U. nicht eingehalten werden und
  - zur Unterhaltung muss erheblicher technischer und finanzieller Mehraufwand betrieben werden.
- Die Belastungen sind u.a. einigen größeren Quellen zuzurechnen, z.B.: Altbergbau, Industriealtlasten, Altablagerungen, PCB-Unfall
- Mögliche Sanierungsmaßnahmen werden von den zuständigen Ländern nicht angegangen, stattdessen wird verbreitet auf Ausnahmeregelungen der WRRL zurückgegriffen.
- Hamburg gerät in eine **Zwickmühle** zwischen Umsetzungsdefiziten / Ausnahmen im Oberstrom und strengen Anforderungen im Tideelbe- und Küstenbereich.



# Anlass und Fragestellung

- Welche **Anforderungen** ergeben sich insb. nach WRRL, UQN-RL bzw. WHG und OGewV an
  - die Reinhaltung von Sedimenten und die Unterbringung von **Baggergut** in der Elbe und im Küstenbereich,
  - den Umgang mit flussgebietsrelevanten **Schadstoffquellen**, die zur Überschreitung der WRRL-Ziele jenseits des Eintrags-Wasserkörpers führen,
  - die Inanspruchnahme von **Ausnahmen** (Fristverlängerung, Minderziele) insb. hinsichtlich fernwirkender Belastungsquellen,
  - die diesbezügliche **Kooperation** in der Flussgebietsgemeinschaft?
- Welche Möglichkeiten zur **Durchsetzung** dieser Anforderungen und Kooperationspflichten haben die betroffenen Unterlieger?
- Wie sind die **Finanzierungslasten** für flussgebietsrelevante Sanierungsmaßnahmen verteilt und wie könnte eine angemessene Lastenverteilung künftig aussehen?
- Inwieweit können Unterlieger-Ländern **Haftungsansprüche** wegen Schadstoffeinträgen aus dem Oberliegerbereich zustehen?



# Wesentliche Ergebnisse - Übersicht

1. Grundlagen: Die Flussgebetsbewirtschaftung nach WRRL/WHG im föderalen Kompetenzgefüge
3. Die Berücksichtigung von Fernwirkungen bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen
4. Die Rücksichtnahme- und Koordinierungspflichten und ihre Durchsetzung
5. Maßstäbe und Optionen für eine solidarische Finanzierung der Flussgebietssanierung



# Grundlagen: Die Flussgebietsbewirtschaftung nach WRRL im föderalen Kompetenzgefüge

- **Verbindliche Zustandsziele** (Art. 4 WRRL/§ 27 WHG): guter ökologischer und guter chemischer Zustand aller Wasserkörper
  - Guter chemischer Zustand: Einhaltung  $UQN_{\text{chem}}$  gem. UQN-RL/Anlage 8 OGewV
  - Guter ökologischer Zustand: Einhaltung  $UQN_{\text{ökol}}$  gem. Anlage 6 OGewV teils mit Sediment-Grenzwerten
- **Flussgebietsansatz** (Art. 3 WRRL/§ 7 WHG): die Umsetzungspflicht gilt von der Quelle bis zu Mündung und endet nicht an Zuständigkeitsgrenzen.
- **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).

**Es geht insb. auch um effektive Kooperation und faire Lastenverteilung im Flussgebiet!**



# Grundlagen: Die Flussgebietsbewirtschaftung nach WRRL im föderalen Kompetenzgefüge

- Bei kumulierenden Belastungen sind **kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen** zu bilden und ggf. zwischen mehreren Zuständigkeitsträgern zu koordinieren.
- Bei komplexen Verursachungszusammenhängen im Flussgebiet ist eine entsprechende **flussgebietsweite Maßnahmenplanung** der zust. Länder und des Bundes (FGG) erforderlich.
- In diese Richtung geht die FGG Elbe mit ihrem **Sedimentmanagementkonzept 2013**, das aber in der Maßnahmenplanung nicht konkret umgesetzt worden.
- In der föderalen Bewirtschaftungsplanung **dominieren bisher unabgestimmte „unilaterale“ Maßnahmen** und die Inanspruchnahme von Ausnahmen erfolgt weitgehend ohne Rücksicht auf die Folgelasten im Unterstrom.



# Die Berücksichtigung von Fernwirkungen bei der Inanspruchnahme von Ausnahmen

- Mit den Regelungen zur **Fristverlängerung und Zielabsenkung** ermöglichen WRRL und WHG (§§ 29, 30) eine Anpassung der Ziele an Machbarkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrenzen.
- Diese Zielanpassung steht allerdings ihrerseits unter dem **Postulat der Flussgebietsbewirtschaftung**,
- In Fernwirkungsfällen kommt es für die Ausnahmebedingung der Aufwandsunverhältnismäßigkeit auf das **flussgebietsweite Kosten-Nutzen-Verhältnis** der Zielerfüllung bzw. -absenkung an.
- Die flussgebietsweite Kosten-Nutzen-Abwägung muss **auch wirtschaftliche Folgekosten** für wesentliche Nutzungen wie insb. tradierte Schifffahrts- und Hafennutzungen einbeziehen.
- Ggf. muss eine **flussgebietsweite Zielanpassung** so erfolgen, dass auch im Fernwirkungsbereich relevante Ziele gemindert werden, um auch dort unverhältnismäßige Kostenfolgen zu vermeiden.
- Mit Blick auf komplexe Fernwirkungszusammenhänge besteht nach WRRL/WHG insg. die Pflicht zu einer zusammenhängenden, **planerischen Abstimmung** der Ausnahmen und Maßnahmen.





# Die Rücksichtnahme und Koordinierungspflichten und ihre Durchsetzung

- Den Mitgliedern der nationalen FGG erwächst aus dem Flussgebietsansatz des WHG i.V.m. dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der „Bundestreue“ auch ein **wechselseitiges Recht** darauf, dass erforderliche Zielumsetzungsbeiträge geleistet und Fernwirkungen angemessen berücksichtigt werden.
- Diesem Recht korrespondiert ein **Recht auf Beteiligung und Koordinierung** in der FGG in allen fernwirkungsrelevanten Bewirtschaftungsentscheidungen.
- Dazu zählen wegen des Bewirtschaftungszusammenhangs auch **Ermessenentscheidungen zur Unterbringung des Baggerguts**; auch diese sind im Rahmen des Maßnahmenprogramms bzw. Sedimentmanagementkonzepts zu koordinieren.
- Die Rechte auf Rücksichtnahme- und Koordinierung können vor dem **BVerwG erstinstanzlich** (gem. § 50 Abs. 1 Nr. 1 BVerwGG) geltend gemacht werden.



# Maßstäbe und Optionen für eine solidarische Flussgebietssanierung

- Eine effektive und solidarische Umsetzung der Bewirtschaftungsziele wird mit Blick auf die **föderal begrenzten Finanzierungszuständigkeiten** nur dann gelingen, wenn dem flussgebietsweiten Nutzen einer Sanierungsmaßnahme auch durch eine **flussgebietsweite Lastenteilung** entsprochen wird.
- Dies gilt umso mehr für die vielen „**Altlastenfälle**“, in denen die Schadstoffquelle keiner andauerenden örtlichen Verursachung zuzurechnen ist und daher eher „**zufällig**“ in die **territoriale Verantwortung** eines Landes fällt.
- Für „**FG-nützige**“ **Sanierungsmaßnahmen**, die wesentlich nur nach territorialer Zustandsverantwortung zuzurechnen sind, ist daher aus der FG-Solidargemeinschaft u.U. auch eine **gemeinsame Finanzierungsverantwortung** zu folgern.
- Diese gemeinsame Finanzierungsverantwortung wäre durch ein neu zu schaffendes gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument – „**Solidarfonds Elbsanierung**“ – zu realisieren.



**Vielen Dank!**

Kontakt: [moritz.reese@ufz.de](mailto:moritz.reese@ufz.de)

