

Sedimentmanagement für die Elbe

Rechtsgutachten

vorgelegt von

Rechtsanwalt Professor Dr. Rüdiger Breuer

Köhler & Klett Rechtsanwälte Partnerschaft, Köln

Das Rechtsgutachten geht von dem Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe aus, das von Hamburg Port Authority (HPA) und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) des Bundes am 01.06.2008 vorgelegt worden ist und der dauerhaften Sicherung der seeschifftiefen Zufahrt zum Hamburger Hafen dient. Es setzt sich mit der in jüngster Zeit zugespitzten Sedimentproblematik der Elbe auseinander. Dabei geht es der Frage nach, wie die Bedeutung des Hamburger Hafens für die Region und für Deutschland sowie die Erfordernisse ausreichender Wassertiefen und der Unterhaltung von Tideelbe und Hafengewässern mit den umweltrechtlichen Anforderungen in Einklang gebracht werden können. Die Untersuchung führt zu dem Ergebnis, dass das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept den Anforderungen des deutschen und des europäischen Rechts entspricht. Hierfür ist wesentlich, dass es in integrierter und ganzheitlicher Weise sowie nach einem konsistenten Leitfaden auf die notwendige Gewässersanierung zielt.

Zusammenfassung in Thesen

1.

Das von Hamburg Port Authority (HPA) und der WSV des Bundes erarbeitete „Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe“ vom 01.06.2008 und die Mitteilung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg an die Bürgerschaft vom 08.05.2007 über das „Tideelbemanagement zur dauerhaften Sicherung der seeschifftiefen Zufahrt zum Hamburger Hafen“ verfolgen das Ziel, die quantitative und qualitative Sedimentproblematik der Elbe einer Lösung zuzuführen. Zu dieser Problematik tragen neben naturräumlichen Voraussetzungen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen aktuelle Entwicklungen bei.

2.

Der Hamburger Hafen ist aufgrund seiner Lage am Unterlauf der Elbe den langfristig veränderten Strömungsverhältnissen und den hierdurch geprägten

Flusssedimenten vom Oberstrom ausgesetzt und von den Schadstoffbelastungen dieser Sedimente konkret betroffen. Andererseits unterliegt der Hamburger Hafen dem Einfluss der Tide, sodass er auch den Sedimenteinträgen aus der Nordsee ausgesetzt ist. Schon die natürliche Sedimentdynamik sowie die Kumulierung und Vermischung der verschiedenen Sedimentarten machen regelmäßige Unterhaltungsarbeiten im Hamburger Hafen und kontinuierliche Baggermaßnahmen im Hamburger Strom- und Hafengebiet erforderlich. Seit 1999 und vollends seit 2000 sind die Baggergutmengen in Hamburg erheblich gestiegen.

3.

Die aktuell zugespitzte Sedimentproblematik verlangt nach einer Umsteuerung, wie sie mit dem von der HPA und der WSV erarbeiteten Strombau- und Sedimentmanagementkonzept angestrebt wird. Dabei gilt es, die Bedeutung des Hamburger Hafens für die Region und für Deutschland sowie die Notwendigkeit der ausreichenden Wassertiefen für die Schifffahrt und der hiermit verbundenen Unterhaltung von Tideelbe und Hafengewässern mit den umweltrechtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen.

4.

Vom umweltrechtlichen Integrationsprinzip, von den Leitgedanken des hydrodynamischen und gewässermorphologischen Gleichgewichts sowie der medialen und stofflichen Stabilisierung und vom Prinzip der Nachhaltigkeit ausgehend, stützt sich das vorgenannte Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe auf drei Eckpfeiler, nämlich *erstens* die Dämpfung der einschwingenden Tideenergie durch strombauliche Maßnahmen insbesondere im Mündungstrichter der Elbe, *zweitens* die Schaffung von Flutraum im Bereich der unteren Elbe zwischen Glückstadt und Geesthacht und *drittens* die Optimierung des Sedimentmanagements unter Berücksichtigung des Gesamtsystems der Elbe und die Reduzierung der Schadstoffeinträge vom Oberstrom.

5.

Im Rahmen der Raumordnung dient das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe der komplexen Aufgabe, den Bestand, die Entwicklung und die Umweltverträglichkeit des Hamburger Hafens sicherzustellen und so eine nachhaltige, ökologisch und sozioökonomisch stabile Infrastruktur zu gewährleisten. Zugleich zielt die quantitative und qualitative Optimierung der Sedimentationsprozesse auf eine wirtschaftsverträgliche Umweltverbesserung.

6.

Unter den **Rechtsgrundlagen für die Beurteilung des Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts** für die Elbe sind zunächst die Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Neben eventuell einschlägigen Zielen der Raumordnung, die sich infolge der Besonderheiten Hamburgs als Stadtstaat allenfalls aus dem Hamburgischen Flächennutzungsplan ergeben können, fungiert das Hamburger Hafenentwicklungsgesetz vom 25.01.1982 als Sonderrecht der raumordnungsnahen Fachplanung. Die darin vorgesehenen Flächenausweisungen und Nutzungsregelungen für das Hafenerweiterungs- und das Hafennutzungsgebiet entsprechen den „klassischen“, aus der raumbezogenen Fach- und Gesamtplanung geläufigen Festsetzungen. Spezifisch umwelt- oder gar gewässerbezogene Festsetzungen oder Maßnahmen, die dem Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe vorgegeben sein könnten, sind dem Hafenentwicklungsgesetz nicht zu entnehmen.

7.

Als Bundeswasserstraße untersteht die Elbe einem zweigeteilten, aus Wasserwege- und Wasserwirtschaftsrecht bestehenden Rechtsregime. Soweit sie dem allgemeinen Schiffsverkehr gewidmet ist, unterliegt die Elbe dem Bundeswasserstraßengesetz. Die gesetzlichen Verschränkungen zwischen wasserwege- und wasserwirtschaftsrechtlichen Anforderungen an Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen, die funktionalen Überschneidungen zwischen ausbaubezogener Gewässerunterhaltung und unterhaltungsbezogenem Gewässer-

serausbau und das spezifische, auf das umweltrechtliche Integrationsprinzip gegründete Rechtfertigungspotenzial des komplexen, ganzheitlich angelegten Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts bedingen, dass dem modernen Wasserwirtschafts- und Gewässerschutzrecht im Rahmen des integrierten Umweltschutzes innerhalb des jeweiligen Flussgebiets eine Schlüsselrolle zukommt. Dies gilt insbesondere für die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 2000/60/EG.

8.

Die WRRL stellt die maßgebende Rechtsgrundlage für die Bewirtschaftung und den Schutz der Gewässer in den EG-Mitgliedstaaten dar. Im Einklang mit ihren Leitprinzipien regelt sie ein Verschlechterungsgebot und ein gleichrangiges Schutz- und Verbesserungsgebot, normative Umweltziele als positive und prospektive Qualitätsziele für die jeweilige Gewässerart, eine Abschwächung der Umweltziele bei künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern, die praktisch wichtige Konkretisierung der normativen Umweltziele durch Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne und die Gewährleistungspflicht der Mitgliedstaaten für eine geeignete, kooperative und effektive Flussgebietsverwaltung.

9.

Die gebotene Koordination innerhalb der jeweiligen Flussgebietseinheit muss konsultativ und konsensual bleiben. Um so mehr gilt es, die Koordination unter den beteiligten Bundesländern wie auch unter verschiedenen EG-Mitgliedstaaten innerhalb einer Flussgebietseinheit konstruktiv und effektiv zu handhaben und so ein funktionsfähiges Flussgebietsmanagement zu etablieren. Hierin muss im Fall der Flussgebietseinheit Elbe das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept integriert werden.

10.

Die Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik steht als Tochterrichtlinie zur WRRL im Dienst der Strategien gegen

die Gewässerverschmutzung. Ihr Anwendungsbereich wird durch die sogenannten prioritären Stoffe bestimmt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Richtlinie 2008/105/EG bis zum 13.07.2010 in nationales Recht umzusetzen. Für die stoffbezogene Beurteilung des von der HPA zusammen mit der WSV erarbeiteten Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts und die künftige Einhaltung der Umweltqualitätsnormen der Richtlinie 2008/105/EG wird von entscheidender Bedeutung sein, ob die Bundesrepublik Deutschland bei der Umsetzung dieser Richtlinie deren System der wasserbezogenen Konzentrationsgrenzwerte unverändert übernimmt oder für bestimmte Gewässer durch die Anwendung von Qualitätsnormen für näher bezeichnete Gewässerkategorien, Sedimente und/oder Biota differenziert.

11.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG ergänzt die Anforderungen der WRRL in räumlicher und sachlicher Hinsicht. Sie weist eine auffällige Weite und Unbestimmtheit auf. Vor allem erstreckt sie die Geltung der Umweltziele der WRRL nicht direkt und vorbehaltlos auf die Meerestgewässer. Vielmehr verlangt sie die bloße Berücksichtigung von Maßnahmen, die aufgrund der WRRL und anderer EG-Richtlinien erforderlich sind. Die Richtlinie 2008/56/EG muss bis zum 15.07.2010 in nationales Recht umgesetzt sein.

12.

Als maßgebliche Grundlagen des Naturschutzrechts sind vor allem die europäischen Rechtsgrundlagen in Gestalt der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG und die Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG heranzuziehen, weil im deutschen Küstenbereich, insbesondere im Bereich des Wattenmeeres, und an der unteren Elbe weite Flächen als Schutzgebiete nach diesen Richtlinien ausgewiesen sind (europäisches Netz „Natura 2000“). In den Schutzgebieten gelten ein allgemeines Verschlechterungsverbot und das Gebot einer Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte.

13.

Daneben ist die allgemeine Regelung über Eingriffe in Natur und Landschaft (§§ 18 ff. BNatSchG) bei der Ausführung des Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts für die Elbe potentiell relevant, praktisch jedoch von geringer Bedeutung. Zum einen ist diese Regelung nicht anwendbar, soweit die vorgesehenen Maßnahmen Renaturierungscharakter haben oder der Naturstabilisierung dienen. Überdies sind die hier relevanten Gewässerausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen kraft landesgesetzlicher Negativlisten zumindest in der Regel nicht als Eingriff anzusehen. Zum anderen unterliegt die sachlich abgestufte Zulässigkeit von Eingriffen, soweit ein solcher vorliegt, einem weiten administrativen Entscheidungs- und Abwägungsspielraum.

14.

Die seit 1993 industriell betriebene METHA-Anlage (Mechanische Trennung und Entwässerung von Hafensedimenten) der Freien und Hansestadt Hamburg ist teils als ortsfeste Abfallverwertungsanlage und teils als ortsfeste Anlage zur Behandlung von (nicht verwertbaren) Abfällen rechtswirksam und bestandskräftig genehmigt. Sie wird seitdem erfolgreich und problemlos betrieben. Die Errichtung und der Betrieb von Deponien für die zuletzt genannten Abfälle bedarf grundsätzlich einer behördlichen Planfeststellung. Diesem Erfordernis entsprechen die gegenwärtig betriebenen Deponien. Ebenso können künftige Zusatz- und Nachfolgedeponien für nicht verwertbare Sedimentreste im Rahmen des Sedimentmanagementkonzepts rechtmäßig planfestgestellt werden.

15.

Die Vorschriften des Bodenschutzrechts (BBodSchG) sind auf die klärungsbedürftige Sedimentproblematik nicht anzuwenden. Sie werden hinsichtlich der strömungsbedingt auf dem Gewässerbett abgelagerten Sedimente durch die abschließenden Regelungen des Wasserrechts und hinsichtlich der Deponierung behandelter, aber nach wie vor schadstoffbelasteter Sedimentreste

durch die speziellen und ebenfalls abschließenden Regelungen des Anlagenzulassungs- und Abfallrechts verdrängt.

16.

Die **objektivrechtliche Prüfung ergibt, dass das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe mit den Anforderungen des europäischen und des deutschen Rechts vereinbar** ist. Es fügt sich in die Grundsätze und Ziele der Raumordnung ein. Vor allem ist es mit dem Wasserwirtschafts- und Gewässerschutzrecht wie auch mit dem Naturschutzrecht vereinbar. Die Anforderungen des Anlagenzulassungs- und Abfallrechts an die Behandlung, Verwertung und Beseitigung schadstoffbelasteten Baggerguts an Land werden eingehalten.

17.

Das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe und die darin vorgesehenen Maßnahmen sind mit den Zielen der Raumordnung vereinbar, die im Hamburgischen Flächennutzungsplan verankert sind. Dieser enthält allerdings - ebenso wie die Raumordnungspläne in Niedersachsen und Schleswig-Holstein - keine spezifischen Ziele der Raumordnung hinsichtlich der quantitativen und qualitativen Sedimentproblematik. Es gibt mithin auf der Planungsebene der Raumordnung keine abschließend abgewogenen Vorgaben für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Lösung der Sedimentproblematik in der Elbe.

18.

Die Vereinbarkeit des Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts für die Elbe mit dem Wasserwirtschafts- und Gewässerschutzrechts folgt in erster Linie aus den Maßstäben der WRRL 2000/60/EG und der deutschen Umsetzungsvorschriften (§§ 25 a - 25 d, §§ 36, 36 b WHG). Mit den allgemeinen Leitprinzipien der WRRL (These 8) ist das Konzept vereinbar, weil es sich systemkonform an den Maximen der Finalität und Effektivität, am umweltrechtlichen Integrationsprinzip und am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert, in die

Erfordernisse des Flussgebietsmanagements einfügt und mit der Orientierung am Schutz- und Verbesserungsgebot auf die Trendumkehr zur Umweltverbesserung zielt.

19.

Besondere Hervorhebung verdient, dass das Konzept mit den positiven und prospektiven Umweltzielen der WRRL vereinbar ist. Dies gilt sowohl für die konzipierte Sedimentmengenbewirtschaftung (unter Berücksichtigung der verbleibenden „Restrisiken“ sowie der Einschränkungen und Verzögerungen der Zielverwirklichung) als auch hinsichtlich der Schadstoffbewirtschaftung (aufgrund der richtig verstandenen, situationsadäquat praktizierten und erforderlichenfalls durch Fristverlängerungen gestreckten Umweltziele gemäß Art. 4 und Anhang V der WRRL).

20.

Weil das vorliegende Strombau- und Sedimentmanagementkonzept sich unter den gegebenen Umständen als alternativloser und erfolgversprechender Weg zur Bewältigung der komplexen Sedimentprobleme in der Elbe wie im Hamburger Hafen darstellt, wird empfohlen, jedenfalls den deutschen Teil des Bewirtschaftungsplans für das Elbeinzugsgebiet durch entsprechend konkretisierte Angaben über dieses Konzept sowie die darin vorgesehenen Maßnahmen zu ergänzen. Das Konzept sollte ausdrücklich in den Bewirtschaftungsplan eingehen. Darüber hinaus wird wegen des Sachzusammenhangs empfohlen, auch das Maßnahmenprogramm für die Flussgebietseinheit Elbe durch entsprechende, auf die grundsätzlichen Angaben konzentrierte Inhalte zu vervollständigen.

21.

Die stoffbezogenen Anforderungen der Richtlinie 2008/105/EG hinsichtlich der prioritären Stoffe (These 10) bestehen in materiellen Umweltqualitätsnormen von beachtlicher Genauigkeit in Gestalt höchstzulässiger Konzentrationsgrenzwerte. Die Richtlinie behandelt jedoch den Verwaltungsvollzug mit

pragmatischer Flexibilität. Angesichts des absehbaren Faktums, dass die stoffspezifischen Umweltqualitätsnormen wegen der bekannten Schadstoffbelastungen in Gewässern urbaner Prägung vielfach nicht sofort oder kurzfristig eingehalten werden können, besteht die erklärte umweltpolitische Absicht, jedenfalls die Einleitungen und Emissionen prioritärer gefährlicher Stoffe innerhalb der kommenden 20 Jahre einzustellen. Juristisch fordert die Richtlinie 2008/105/EG jedoch weder eine zwingend verstandene Nullemission oder Totaleliminierung der genannten Stoffe noch die Einhaltung jedes einzelnen Konzentrationsgrenzwertes für die prioritären Stoffe zu den Soll-Terminen der WRRL (grundsätzlich bis zum 22.12.2015).

22.

Die pragmatische, realitätsorientierte Flexibilität und der mit der WRRL in Einklang stehende Finalismus der Richtlinie 2008/105/EG kommen dem Sedimentmanagement für die Elbe zugute, soweit die Elbesedimente und die dortigen Biota gegenwärtig und voraussichtlich noch über das Jahr 2015 hinaus mit Schadstoffen (u.a. mit prioritären Stoffen) belastet sind. In Anbetracht der Zielvorgabe, dass der notwendige Umsteuerungs- und Sanierungsprozess nach aller Voraussicht unter fortwährender Ermittlung und Auswertung der Entwicklungstrends sowie unter dem Vorbehalt eventueller Anpassungen stattfinden muss, erweist sich das Sedimentmanagementkonzept für die Elbe als kongenialer und flexibler Handlungsrahmen.

23.

Das vorliegende Sedimentmanagementkonzept für die Elbe ist auch insofern zielführend, konsistent und plausibel, als es sich nicht auf Maßnahmen in der unteren Elbe beschränkt, sondern die Schadstoffbelastungen der Gewässer und Sedimente in den Risikogebieten am Ober- und Mittellauf der Elbe und an deren Nebenflüssen einbezieht, den von dort eingetragenen Schadstoffen nachgeht und Sanierungsmaßnahmen zur Reduzierung solcher Einträge vorsieht. Die realen, die gesamte Flussgebietseinheit prägenden Wirkungszusammenhänge und das korrespondierende objektivrechtliche Erfordernis der Einbeziehung oberstromseitiger Risikogebiete und Schadstoffeinträge müs-

sen ihren Niederschlag in den Rechtsbeziehungen unter den Mitgliedern der Flussgebietsgemeinschaft finden.

24.

Ebenso wie das von der HPA und der WSV erarbeitete Strombau- und Sedimentmanagementkonzept sich mit Blick auf die WRRL 2000/60/EG und deren Tochterrichtlinie 2008/105/EG als zielführend, konsistent und plausibel erwiesen hat, genügt dieses Konzept aus stromab gerichteter Perspektive den Anforderungen der strukturkonformen, ebenfalls final und flexibel angelegten Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG (dazu These 11). Dies gilt insbesondere für die Aussicht, dass bis zum Jahr 2020 ein guter Zustand der Meeresumwelt erreicht oder erhalten wird, und zwar auch im Hinblick auf prioritäre Stoffe und andere relevante Schadstoffe i.S. der Richtlinie 2008/105/EG.

25.

Aus stromauf gerichteter Perspektive bedarf es einer Minimierung der Schadstoffeinträge aus den oberstromseitigen Risikogebieten. Anderenfalls läuft Hamburg trotz des an sich zielführenden, konsistenten und plausiblen Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts und der hierin vorgesehenen, wohldurchdachten und aussichtsreichen Maßnahmen Gefahr, der Zielverfehlung geziehen zu werden, weil die am Oberstrom eingetragenen, im Hamburger Strom- und Hafenbereich „eingefangenen“ und teilweise stromab bis in die Meeresgewässer weitergetragenen Schadstoffe sedimentationsbedingt in Hamburg anfallen und dort im Schifffahrts- und Hafeninteresse ausgebagert oder umgelagert werden müssen.

26.

Die Anforderungen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG und der Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG (dazu These 12) blockieren keineswegs die Gewässerunterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen, welche im Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe vorgesehen sind. Vielmehr fordern die normative Verknüpfung des Wasser- und des Naturschutzrechts sowie die faktischen

und raumplanerischen Zusammenhänge den Gleichlauf des Gewässer- und des Naturschutzes. Das Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe lässt sich demgemäß nicht nur wasserrechtskonform, sondern auch im Einklang mit den naturschutzrechtlichen Anforderungen in festgesetzten FFH- und Vogelschutzgebieten verwirklichen.

27.

Aus den Anwendungsgrenzen der allgemeinen naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (These 13) folgt, dass die im Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe vorgesehenen Ausbaumaßnahmen im Wesentlichen schon aufgrund der landesgesetzlichen, den Eingriffstatbestand reduzierenden Negativlisten sowie im Übrigen aus funktionalen Gründen keine Eingriffe in Natur und Landschaft sind. Selbst wenn man diese Maßnahmen in Einzelfällen als Eingriff im Sinne des § 18 Abs. 1 BNatSchG ansieht, sind sie aufgrund der gebotenen Abwägung nach § 19 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG prinzipiell und präsumtiv zulässig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der gebotenen Abwägung ein weiter administrativer Entscheidungsspielraum anzuerkennen ist.

28.

Im Hinblick auf die Einhaltung des Anlagenzulassungs- und Abfallrechts bei der Behandlung, Verwertung und Beseitigung schadstoffbelasteten Baggerguts an Land verdient festgehalten zu werden, dass die nach § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG i.V.m. den §§ 4 ff. BImSchG genehmigte METHA-Anlage (These 14) ein Vorzeigeobjekt für die großtechnische Anwendung von Verfahren zur Behandlung kontaminierten Baggerguts sowie zur stofflichen, vorrangig zu betreibenden Verwertung (gemäß den Grundsätzen und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft, §§ 4 ff. KrW-/AbfG) ist.

29.

Die beschrittenen Wege der Verwertung des in der METHA-Anlage behandelten Baggerguts, bei der die behandelten Sedimente zu 90 % der tatsächli-

chen Verwertung zugeführt werden, bilden einen wesentlichen Bestandteil des von der HPA zusammen mit der WSV erarbeiteten Sedimentmanagementkonzepts. Sie realisieren die Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft (§§ 4 ff. KrW-/AbfG) auf mustergültige Weise. Hierdurch tragen sie dazu bei, dass nicht nur die Ausbaggerungen der Elbesedimente am Ort der Gewässerunterhaltungs- und Gewässerausbaumaßnahmen, sondern auch die nachgelagerten Entsorgungsanlagen und Verwertungshandlungen den Anforderungen des geltenden Rechts entsprechen.

30.

Die Deponierung kontaminierter Restmengen des Baggerguts bleibt im Rahmen des Sedimentmanagements für die Elbe insoweit notwendig, als die ausgebaggerten und (in der METHA-Anlage) behandelten Sedimente wegen ihrer verbliebenen Belastung mit prekären Schadstoffen nicht verwertbar sind. Wegen der Grenzen der insofern bestehenden Deponiekapazitäten bedarf es der Schaffung zusätzlicher Deponien. Es kann davon ausgegangen werden, dass auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg demnächst - ebenso wie in den Fällen der bestehenden Deponien - geeignete Flächen gefunden und anforderungsgerechte Anlagen im Einklang mit dem geltenden Recht gestattet und abgesichert werden.

31.

Die **subjektivrechtliche Prüfung zeigt, dass unter den Mitgliedern einer Flussgebietsgemeinschaft durchsetzbare Rechte und Pflichten** bestehen. Dies gilt auch für die Flussgebietsgemeinschaft Elbe, die am 07.03.2004 durch Verwaltungsvereinbarung zwischen zehn Bundesländern (mit territorialem Anteil am Einzugsgebiet der Elbe) und dem Bund geschlossen worden ist. Der Gründungsmodus (Verwaltungsvereinbarung) und die lockere Organisationsstruktur (bloßer Koordinierungsverbund) entsprechen dem bevorzugten Modell der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). Dieses Modell steht mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang. Es stellt sicher, dass die europarechtlich gebotene Koordination innerhalb der jeweiligen Flussgebietseinheit (Art. 3 WRRL) konsultativ und konsensual bleiben muss.

32.

Die lockere Organisationsstruktur der Flussgebietsgemeinschaft (hier derjenigen für die Elbe) nach dem Modell eines bloßen Koordinierungsverbundes sowie die korrespondierende Wahrung der eigenen Verantwortlichkeiten und der Verfassungs- und Verwaltungsstruktur jedes Bundeslandes haben eine sachnotwendige Kehrseite. Diese besteht in umfassenden, effektiv wahrzunehmenden Kooperations- und Koordinierungspflichten der Länder im gesamten Einzugsgebiet.

33.

Die **Flussgebietsgemeinschaft** erweist sich im verfassungs- und europarechtlichen Kontext als **korporative Solidargemeinschaft**. Hierdurch sind vor allem die beteiligten Länder untereinander zu einem zielführenden und effektiven Verwaltungsvollzug im Bereich der Wasserwirtschaft verpflichtet. Der insofern gebotene, kooperative Verwaltungsvollzug muss an den Umweltzielen gemäß Art. 4 und Anhang V der WRRL ausgerichtet sein.

34.

Das sach- und aufgabenbedingte Erfordernis durchsetzbarer Rechtsansprüche sowie funktionsgerechter Anspruchs- und Verpflichtungsinhalte innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft kann nur erfüllt werden, wenn diese als organisierte Solidargemeinschaft nicht nur ein politisches Gebilde, sondern eine rechtlich verfasste Korporation ist, deren Mitglieder untereinander in Rechtsverhältnissen stehen. Nur hieraus können unter den Mitgliedern subjektive Rechte und korrespondierende Pflichten erwachsen.

35.

Aus den **einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen** (§ 1 b Abs. 1 und 2 WHG und ergänzendem Landesrecht) ergibt sich, dass die jeweilige Flussgebietsgemeinschaft (hier diejenige für die Elbe) als lockerer Verbund die Selbstständigkeit

der Mitglieder, insbesondere der beteiligten Länder, wahrt, aber dennoch eine rechtlich verfasste Korporation darstellt. Hierdurch sind die **Kooperations- und Koordinierungspflichten unter den Mitgliedern rechtlich formalisiert und positiviert** worden. Damit sind zwischen den Mitgliedern konkrete Rechtsverhältnisse begründet worden. Im Rahmen dieser Beziehungen haben die Mitglieder untereinander Rechtsansprüche und korrespondierende Handlungspflichten.

36.

Aus dem **Verfassungsgrundsatz bundesfreundlichen Verhaltens bei der Erfüllung inter- und supranationaler Verpflichtungen** ergibt sich, dass alle beteiligten Bundesländer innerhalb einer Flussgebietsgemeinschaft verpflichtet sind, die in einem gemeinsamen Konzept, Maßnahmenprogramm oder Bewirtschaftungsplan abgestimmten und festgelegten Maßnahmen solidarisch auszuführen und dadurch die koordinierte Bewirtschaftung zielführend und effektiv zu betreiben. Jedenfalls verstoßen gewässerbezogene Handlungen oder Unterlassungen eines beteiligten Landes, welche den abgestimmten Konzepten, Programmen oder Bewirtschaftungsplänen zuwiderlaufen, gegen das verfassungsrechtliche Gebot bundesfreundlichen Verhaltens.

37.

Nach diesen Grundsätzen hat im Fall der Flussgebietsgemeinschaft Elbe insbesondere die Freie und Hansestadt Hamburg gegen die Oberlieger-Länder (namentlich Sachsen und Sachsen-Anhalt) einen Anspruch auf die Durchführung von Wasserbau- und Sanierungsmaßnahmen, die - entsprechend dem Sedimentmanagementkonzept für die Elbe - zur Eliminierung und Reduzierung bestimmter Schadstoffeinträge aus den oberstromseitigen Risikogebieten sachlich notwendig sind.

38.

Bestätigt und bekräftigt wird diese Rechtslage durch den anerkannten **Grundsatz der europarechtskonformen Auslegung des nationalen Verfas-**

sungs- und Gesetzesrechts sowie durch das Auslegungsargument **des europarechtlichen effet utile**, d.h. der praktischen Wirksamkeit des supranationalen europäischen Rechts. Demgemäß sind im Falle der Elbe die Oberliegerländer (wie Sachsen und Sachsen-Anhalt) kraft des verfassungsrechtlichen Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens gegenüber dem Bund und den Unterlieger-Ländern (wie z.B. der Freien und Hansestadt Hamburg) zu Wasserbau- und Sanierungsmaßnahmen in den oberstromseitigen Risikogebieten auch deshalb verpflichtet, weil ohne diese Maßnahmen die Schadstoffbelastungen in der unteren Elbe und in den Meeresgewässern sowie in den Sedimenten dieser Gewässer befürchten ließe, dass dort die Ziele der maßgebenden EG-Richtlinien (WRRL 2000/60/EG, 2008/105/EG und 2008/56/EG) verfehlt und überdies die im Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Elbe seitens der HPA und der WSV vorgesehenen Maßnahmen um den an sich zu erwartenden Erfolg gebracht würden.

39.

Ein Rechtsstreit zwischen Bund und Ländern oder zwischen verschiedenen Ländern über die Kooperations- und Koordinierungspflichten innerhalb einer Flussgebietsgemeinschaft ist ein öffentlich-rechtlicher Streit über nicht-verfassungsrechtliche Beziehungen, Ansprüche und Pflichten. Er ist daher im Verwaltungsrechtsweg auszutragen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Ein solcher Streit fällt in die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

40.

Die HPA kann als Anstalt des öffentlichen Rechts zwar nicht aus eigenem Recht von den Oberlieger-Ländern die Durchführung von Wasserbau- und Sanierungsmaßnahmen verlangen, die in den oberstromseitigen Risikogebieten zur Reduzierung der Schadstoffeinträge im Hamburger Strom- und Hafenbereich geeignet und erforderlich sind. Die hoheitlichen und hafenspolitischen Aufgaben, die der HPA gesetzlich zugewiesen sind, umschließen jedoch die Wahrnehmung der hamburgischen Hafeninteressen auf nationaler und internationaler Ebene und somit die dahingehende Außenvertretung und

Rechtsverfolgung. Daher ist die HPA befugt, die Ansprüche der Freien und Hansestadt Hamburg hinsichtlich notwendiger Wasserbau- und Sanierungsmaßnahmen in den oberstromseitigen Risikogebieten gegenüber den Oberlieger-Ländern geltend zu machen. Dabei wird die HPA aus fremdem Recht tätig. Hierzu bedarf es der sachnotwendigen Abstimmung zwischen der HPA und dem Hamburgischen Stadtstaat. Dessen Aufsichtsbehörde kann die der HPA obliegende Außenvertretung einschränken und binden.

41.

Rechte und Pflichten der Mitglieder hinsichtlich der **solidarischen Lastentragung** werden in der Flussgebietsgemeinschaft relevant, wenn in deren Rahmen mehrere Länder gemeinsame, über die Landesgrenzen hinwegreichende Maßnahmen der Gewässerunterhaltung oder des Gewässerausbaus durchführen. Entsprechendes gilt, wenn innerhalb einer Flussgebietsgemeinschaft ein Bundesland auf seinem Gebiet eine Unterhaltungs- oder Ausbaumaßnahme alleine durchführt, obwohl diese im gemeinsamen Interesse mehrerer Länder oder sogar im alleinigen oder überwiegenden Interesse eines anderen, ebenfalls der Flussgebietsgemeinschaft angehörenden Landes liegt. Auch insoweit greift wegen der existentiellen und unauflösbaren Verquickung der wasserwirtschaftlichen Belange innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft das verfassungsrechtliche Gebot bundesfreundlichen Verhaltens ein. Dieses Gebot richtet sich hier auf die reale Mitwirkung oder die finanzielle Beteiligung an Maßnahmen, die eines der Länder durchführt oder plant.

42.

In derartigen Fällen ist es nach den Grundsätzen des bundesfreundlichen Verhaltens möglich und sinnvoll, dass die Freie und Hansestadt Hamburg sich wegen ihrer existentiellen Betroffenheit durch die Einträge schadstoffbelasteter Feinsedimente aus den oberstromseitigen Risikogebieten an Wasserbau- und Sanierungsmaßnahmen der Oberlieger-Länder (wie Sachsen und Sachsen-Anhalt) mit finanziellen Beiträgen beteiligt. Wenn die genannten Oberlieger-Länder nicht von sich aus und alleine solche Maßnahmen ergreifen, diese aber aus den dargelegten Gründen sachnotwendig und dringlich

sind, folgt aus dem verfassungsrechtlichen Gebot bundesfreundlichen Verhaltens eine grundsätzliche Pflicht der Oberlieger-Länder, auf entsprechende Verhandlungs- und Beteiligungsangebote der Freien und Hansestadt Hamburg einzugehen und hierüber ernsthafte und konstruktive Verhandlungen zu führen.

43.

Für die **Bemessung der Beteiligungs- und Ausgleichspflichten** sind in den dargelegten Fallkonstellationen (Thesen 41, 42) im Verhältnis unter den Mitgliedern der Flussgebietsgemeinschaft die **Maßstäbe für die Lastentragung und Lastenverteilung** von entscheidender Bedeutung. Hierfür bieten sich die allgemein anerkannten und bewährten Leitlinien des **Verursacherprinzips** und des **Vorteilsmaßstabs** an.

44.

Falls Oberlieger-Länder fehlerhafte Unterhaltungs- oder Ausbaumaßnahmen durchführen oder auf ihrem Gebiet und in ihren Gewässern die maßgebenden Umweltqualitätsziele in zurechenbarer Weise verfehlen, können innerhalb der Flussgebietsgemeinschaft Schadensersatz-, Entschädigungs- und Folgenbeseitigungspflichten der verantwortlichen Oberlieger-Länder sowie korrespondierende Ansprüche der betroffenen Unterlieger-Länder entstehen. Diese Ansprüche bestimmen sich nach staatshaftungsrechtlichen Grundsätzen. Ob ihre Voraussetzungen erfüllt sind, hängt von differenzierten, im Einzelfall aufzuklärenden Umständen ab. Insbesondere kommen bei fehlerhaften Maßnahmen oder Zielverfehlungen der Oberlieger-Länder Schadens- oder Aufwendungsersatzansprüche der Unterlieger-Länder aus einem verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis in Betracht. Ein solches kann auch in einer öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag bestehen, wenn ein Unterlieger-Land (wie die Freie und Hansestadt Hamburg) faktisch gezwungen ist, die schadstoffbelasteten, aus den oberstromseitigen Risikogebieten stammenden Sedimente ausbaggern und entsorgen zu lassen und die zugrundeliegenden Schadstoffeinträge durch fehlerhafte Maßnahmen oder

zurechenbare Zielverfehlungen eines Oberlieger-Landes verursacht worden sind.

45.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das vorliegende Strombau- und Sedimentmanagementkonzept entspricht den Anforderungen des europäischen und des deutschen Rechts unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die WRRL wie auch die Tochterrichtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik (zu sog. prioritären Stoffen) und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG finale und flexible Anforderungen (Direktiven) enthalten. Des Weiteren ist zu beachten, dass das Konzept Sanierungsfunktionen hat, also der Beseitigung vorgefundener Altlasten und sonstiger Vorbelastungen aus einer langen Siedlungs- und Industriegeschichte dient, die sich größtenteils auf dem Gebiet der Oberlieger-Länder niedergeschlagen hat. Zugleich liegt das Rechtfertigungspotential des vorliegenden Strombau- und Sedimentmanagementkonzepts darin begründet, dass es in integrierter und ganzheitlicher Weise sowie nach einem konsistenten und plausiblen Leitfaden auf die mittel- und langfristig gebotene Sanierung von Fehlentwicklungen der Gewässerstruktur zielt. Daraus ergibt sich die rechtfertigende Notwendigkeit von integrativen Kompromissen sowie von konzeptionskonformen Eingriffen in Natur, Landschaft und Gewässerstruktur.

Zugleich folgt hieraus die rechtlich anzuerkennende Notwendigkeit eines iterativen Vorgehens sowie fortlaufender Anpassungen gemäß dem vorliegenden Konzept.