



Dokumentation

Umweltrechtliche Aspekte der Sedimentverbringung in Gewässer

Umweltrechtliche Aspekte der Sedimentverbringung in Gewässer

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 011/22
Abschluss der Arbeit: 3. März 2022
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund	4
2.	Umweltrecht der Europäischen Union	8
2.1.	Wasserrahmenrichtlinie	8
2.1.1.	Regelungsinhalt	8
2.1.2.	Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG	10
2.1.3.	EuGH-Entscheidung C-461/13 zum Verschlechterungsverbot	11
2.2.	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie	13
2.2.1.	Regelungsinhalt	13
2.2.2.	Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG	15
2.3.	Flora-Fauna-Habitatrichtlinie	17
2.3.1.	Regelungsinhalt	17
2.3.2.	Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG	18
2.4.	Vogelschutzrichtlinie	19
2.4.1.	Regelungsinhalt	19
2.4.2.	Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG	21
3.	Nationales Umweltrecht	21
3.1.	Wasserhaushaltsgesetz	21
3.2.	Rechtsgrundlagen für den Schutz der Wattenmeere	23
4.	Verfahrensrecht	24
5.	Alternativen	27

1. Hintergrund

Die Fahrrinnenanpassung im Rahmen der **9. Elbvertiefung** soll 13,5 m tiefgehenden Containerschiffen eine tideunabhängige Erreichbarkeit des Hamburger Hafens ermöglichen. Die Freigabe der 2. Stufe der Fahrrinnenanpassung erfolgte am 24. Januar 2022. Der Hamburger Senat bezeichnet den Abschluss der Arbeiten als einen Meilenstein für den Schiffsverkehr nach Hamburg. Um die Vorteile für die Schifffahrt vollumfänglich und dauerhaft nutzen zu können, seien planmäßige Unterhaltungsarbeiten erforderlich.¹

Mit der sog. **Unterhaltungsbaggerei**² wird das Hafenbecken von Laderaumsaugbaggern (sog. Hopperbaggern) von feinkörnigen Sedimenten (Schlick) und anderem Bodenmaterial befreit und die für die Schifffahrt erforderliche oder planfestgestellte Tiefe wieder hergestellt. Nach Angaben der Hamburg Port Authority (HPA) werden in Hamburg auf diese Weise durchschnittlich 5 Mio. m³ Sediment (sog. Baggergut) pro Jahr ausgehoben.³ Der Gesamtumfang der Baggermaßnahmen auf der Bundesstrecke der Elbe unterhalb des Hamburger Hafens bis zur Nordsee beträgt nach Angaben des Wasserstraßen- und Schifffahrtsamtes Elbe-Nordsee ca. 12,5 Mio. m³ pro Jahr.⁴

Herausforderungen der Unterhaltungsbaggerei bestehen nicht nur aufgrund der großen Menge an Baggergut. Im Gegensatz zu grobkörnigerem Sand bindet feinkörniger Schlick leicht Schadstoffe.⁵ Die im Schlick zum Teil enthaltenen Schwermetalle und organischen Schadstoffe aus dem Oberlauf der Elbe bergen ökologische Risiken⁶ und erhöhen damit die Prüfanforderungen für das Auffinden geeigneter Verbringungsorte. In seinem Sondergutachten „Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee“ hatte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen bereits im Jahr 2004 im Zusammenhang mit Baggergut darauf hingewiesen, dass bei hohen Schadstoffkonzentrationen im Sediment, die in Häfen oder viel befahrenen Schifffahrtswegen vielfach vorliegen, fortwährend die Gefahr bestehe, dass bei einer Verklappung des Baggerguts große Mengen an Schadstoffen freigesetzt würden.⁷

1 Hamburger Senat (2022), Freigabe 2. Stufe Fahrrinnenanpassung, <https://www.hamburg.de/bwi/medien/15811546/2022-01-24-bwi-fahrrinnenanpassung/>.

2 Auch als Nassbaggerei bezeichnet. Gemeint ist das Lösen und Fördern sowie das Laden und Transportieren von Böden, Sedimenten und Gegenständen unter Wasser. Vgl. Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Elbe-Nordsee, Nassbaggerarbeiten, <https://www.kuestendaten.de/webcode/652174>.

3 HPA (2021), Unterhaltungsbaggerei, Den Hafen auf Tiefe halten, https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/Baggern_und_Umlagern_FI_Unterhaltungsbaggerei_WEB.pdf.

4 Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Elbe-Nordsee, Baggerei, <https://www.wsa-elbe-nordsee.wsv.de/webcode/1707516>.

5 HPA (2017), Hamburger Hafen – Das Tor zur Welt, https://elsa-elbe.de/assets/pdf/medien/HPA_Baggergutmanagement_Hamburger-Hafen_2017.pdf, S. 11.

6 HPA (Fn. 3).

7 SRU (2004), [Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee – Sondergutachten](#), S. 193.

Im August 2009 haben sich der Bund und die fünf Küstländer auf **Gemeinsame Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut in den Küstengewässern** (GÜBAK)⁸ verständigt. Diese haben zum Ziel, einheitliche Maßstäbe und Kriterien für den Umgang mit Baggergut zu schaffen sowie negative Auswirkungen auf die Umwelt und legitime menschliche Nutzungen weitestgehend zu minimieren (GÜBAK, S. 4), indem den Vertragsstaaten einheitliche Regeln bei der Untersuchung, Bewertung und Ablagerung von Baggergut in den betroffenen Gewässern an die Hand gegeben werden (GÜBAK, S. 5). Im Gegensatz zu rechtsverbindlichen Grenzwerten sind die in den GÜBAK angegebenen Schadstoffkonzentrationen als Richtwerte zu verstehen. Eine Unterschreitung bedeutet damit nicht automatisch die Zulässigkeit einer Einbringung, ebenso wie die Überschreitung kein grundsätzliches Verbot der Einbringung darstellt (GÜBAK, S. 12). Je nach der Konzentration eines Schadstoffes im Baggergut werden in den GÜBAK **drei Bewertungsklassen** definiert, wobei das Baggergut der Klasse 1 dem gegenwärtigen Belastungszustand im Küstennahbereich entspricht, das Baggergut der Klasse 2 als mäßig höher belastet gilt als Sedimente des Küstennahbereichs und das Baggergut der Klasse 3 als deutlich höher mit Schadstoffen belastet gilt als Sedimente des Küstennahbereichs (GÜBAK, S. 29).

Nach Angaben des Wasserstraßen- und Schifffahrtsamtes Elbe-Nordsee wird das anfallende Baggergut im Bereich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) auf den folgenden Verbringstellen untergebracht:



Abbildung 1: Verbringstellen für Baggergut der WSV⁹

8 Gemeinsame Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut in den Küstengewässern (2009), https://www.bafg.de/Baggergut/DE/04_Richtlinien/guebag.pdf?blob=publicationFile.

9 Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Elbe-Nordsee, Baggergutverbringung, <https://www.kuestenden.de/webcode/638090>.

Die HPA benennt in ihrem Jahresbericht 2020 folgende derzeit genutzte und in Prüfung befindliche Verbringsoptionen:



Abbildung 2: Verbringstellen für Baggergut der HPA¹⁰

Die HPA avisiert in ihrem Jahresbericht 2020 u.a. die anteilige Mitnutzung der Verbringstelle des Bundes **Neuer Lüchtergrund** für Baggergut aus dem Hamburger Hafenbecken. In der aktuellen „**Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe**“¹¹ untersucht das Bundesamt für Gewässerkunde (BfG) die mit der Verbringung von Baggergut aus der Tideelbe in den Elbmündungsbereich beim Neuen Lüchtergrund potentiell verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt. Auf die Ergebnisse dieser Untersuchungen wird nachfolgend im Kontext der jeweiligen Umweltschutznormen Bezug genommen (Abschnitte 2 und 3 dieser Dokumentation).

Als potentielle Verbringstelle benennt die HPA auch einen Bereich der Hamburger Außenelbe am südlichen Fahrwasserrand, nördlich der Insel **Scharhör**.¹² In ihrer jüngst veröffentlichten „**Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut zur Verbringstelle „Hamburger Außenelbe“ bei Elbe-km 749**“¹³ bewertet die HPA die dort geplante Verklappung von in die 3. GÜBAK-Bewertungskategorie eingestuftem Baggergut im Zeitraum Oktober bis Mitte April eines Jahres als unbedenklich. Eine Verschlickung zusätzlicher Flächen sei nicht zu erwarten.¹⁴ Der

10 HPA (2021), Wassertiefenstandhaltung im Hamburger Hafen, Jahresbericht 2020, https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/WTI-Jahresbericht_HPA-WS_2020.pdf, S. 20.

11 BfG (2021), Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe, https://www.kuestendaten.de/media/zdm/kuestendaten/publikationen/Datencontainer/G/AP_730_740_GUEBAK.pdf.

12 HPA (2021), Wassertiefenstandhaltung im Hamburger Hafen, Jahresbericht 2020, https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/WTI-Jahresbericht_HPA-WS_2020.pdf, S. 12.

13 HPA (2022), Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut zur Verbringstelle „Hamburger Außenelbe“ bei Elbe-km 749, https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/aphhae2022.pdf.

14 HPA (Fn. 13), S. 19.

Eintrag in Wattflächen sei größtenteils vorübergehend, da in Phasen mit starkem Seegang und/oder Sturmfluten Sedimente wieder mobilisiert würden. Vorhabenbedingte Sedimenteinträge am Boden seien in vielen Bereichen (insbesondere Wattflächen) daher nicht dauerhaft.¹⁵ Schadstoffanreicherungen in den betroffenen Bilanzierungsbereichen seien kleinräumig sowie überwiegend temporär und messtechnisch nicht nachweisbar. Messbare Richtwertüberschreitungen würden nur in den unterhaltenen Hafengebieten Grimmershörner Bucht und Cuxhaven Hafen auftreten. Schadstoffanreicherungen bei Scharhörn und Neuwerk könnten zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, wären aber aufgrund der hohen Sedimentdynamik nur von kurzer Dauer.¹⁶ Die Prüfung der Vereinbarkeit der geplanten Baggergutverbringung mit den bestehenden Schutzregimen – insbesondere mit den Erhaltungszielen und maßgeblichen Bestandteilen der Natura 2000 Schutzgebietskulisse – habe lediglich geringe, aber keine erheblichen Beeinträchtigungen ergeben.¹⁷

Umweltverbände kritisieren die Verbringung von Baggergut aus dem Hamburger Hafenbecken sowohl zum Neuen Lüchtergrund als auch zur Hamburger Außenelbe nördlich der Insel Scharhörn.¹⁸ Hinsichtlich der Ablagerung vor Scharhörn beauftragten NABU Hamburg, BUND Hamburg sowie WWF die Kanzlei Mohr Rechtsanwälte mit einer rechtlichen Stellungnahme.¹⁹ In dieser heißt es, dass Beeinträchtigungen von Erhaltungszielen des FFH-Gebiets und besonderen Vogelschutzgebiets „Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer“ mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht hinreichend sicher auszuschließen seien.²⁰

Diese Dokumentation stellt den umweltrechtlichen Rechtsrahmen der Europäischen Union und Deutschlands im Hinblick auf die Verbringung von schadstoffhaltigem Baggergut in Gewässer vor. Eine rechtliche Bewertung von Einzelfällen ist nicht Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste. Hinsichtlich der Einbringung von Baggergut am Neuen Lüchtergrund und nördlich der Insel Scharhörn werden daher lediglich die umweltrechtlichen Bewertungen verschiedener Akteure dokumentiert. Da zu den jeweils zugrundeliegenden Sachverhaltsdarstellungen keine eigenen Erkenntnisse vorliegen, kann deren Plausibilität hier nicht überprüft werden. Soweit nach einer cursorischen Durchsicht ersichtlich, beruhen die Differenzen in der Bewertung eher auf den Annahmen zu den Tatsachen als auf den zugrunde gelegten rechtlichen Rahmenbedingungen.

15 HPA (Fn. 13), S. 20.

16 HPA (Fn. 13), S. 20.

17 HPA (Fn. 13), S. 28. Siehe auch <https://www.hamburg.de/bwi/medien/15859170/2022-02-08-bwi-sedimentmanagement/>.

18 Vgl. Internetauftritt des Aktionsbündnisses Lebendige Tideelbe, <https://www.wwf.de/themen-projekte/projekt-regionen/tideelbe/lebendige-tideelbe>. Siehe auch mediale Berichterstattung, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hafenverwaltung-will-Elbschlick-vor-Scharhoern-verklappen,hafenschlick224.html>.

19 Nebelsiek (2020), Mohr Rechtsanwälte, Rechtliche Stellungnahme zur Schlickablagerung Scharhörn, https://hamburg.nabu.de/imperia/md/content/hamburg/geschaeftsstelle/elbe/stellungnahme_scharh_rn.pdf.

20 Ebenda, S. 16.

2. Umweltrecht der Europäischen Union

2.1. Wasserrahmenrichtlinie

2.1.1. Regelungsinhalt

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)²¹ ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers (Art. 1). Mit Einführung der WRRL wird europaweit angestrebt, alle vorhandenen Flüsse, Seen, Grundwasser und Küstengewässer in einen qualitativ „**guten Zustand**“ zu überführen. Die WRRL unterscheidet zwischen einem „sehr guten Zustand“, einem „guten Zustand“ und einem „mäßigen Zustand“ von Gewässern. Gewässer, deren Zustand schlechter als mäßig ist, werden als unbefriedigend oder schlecht eingestuft.

Die WRRL definiert „guter Zustand“ für Oberflächengewässer mit einem zumindest „guten“ ökologischen und chemischen Zustand (Art. 2 Ziff. 18). Ein „**guter ökologischer Zustand**“ ist ein Zustand gemäß der Einstufung nach Anhang V der Richtlinie (Art. 2 Ziff. 22). Einen „**guten chemischen Zustand**“ erreicht ein Oberflächenwasserkörper, wenn kein Schadstoff in einer höheren Konzentration vorkommt, als es die Grenzwerte der u.a. in Anhang IX der Richtlinie festgelegten Umweltqualitätsnormen vorsehen (Art. 2 Ziff. 24).

Gemäß Anhang V, Ziff. 1.1.4. der WRRL sind Parameter zur Bestimmung des **ökologischen Zustandes von Küstengewässern** biologische Komponenten (Zusammensetzung, Abundanz und Biomasse des Phytoplanktons; Zusammensetzung und Abundanz der sonstigen Gewässerflora; Zusammensetzung und Abundanz der benthischen wirbellosen Fauna), hydromorphologische Komponenten einschließlich morphologischer Bedingungen (Tiefenvariation, Struktur und Substrat des Meeresbodens, Struktur der Gezeitenzone) und Tidenregime (Richtung der vorherrschenden Strömungen, Wellenbelastung) sowie chemische und physikalisch-chemische Komponenten (Sichttiefe, Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Salzgehalt, Nährstoffverhältnisse sowie spezifische Schadstoffe). Ein Oberflächenwasserkörper befindet sich im Allgemeinen in einem guten ökologischen Zustand, wenn die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten des Oberflächengewässertyps geringe anthropogene Abweichungen zeigen, aber nur in geringem Maße von den Werten abweichen, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse mit dem betreffenden Oberflächengewässertyp einhergehen (Anhang V, Ziff. 1.2). Ein Gewässer, bei dem die Werte für die biologischen Qualitätskomponenten stärkere Veränderungen als die in der Einstufung „mäßiger Zustand“ beschriebenen Komponenten aufweisen, und die Biozönosen erheblich von denen abweichen, die normalerweise bei Abwesenheit störender Einflüsse vorliegen, wird hinsichtlich seines ökologischen Zustands als unbefriedigend eingestuft. Weisen die biologischen Qualitätskomponenten erhebliche Veränderungen auf und fehlen große Teile der Biozönosen, erfolgt eine Einstufung des Gewässers als „schlecht“. Für Küstengewässer finden sich in Ziff. 1.2.4 des Anhangs V ausführliche Spezifikationen.

21 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000 S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120&from=EN>.

Hinsichtlich der Bestimmung des **chemischen Zustandes** gelten gemäß Anhang IX der WRRL die Festlegungen bestimmter Richtlinien als Emissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen. Die in Anhang IX der WRRL genannten Richtlinien wurden mit Wirkung vom 22. Dezember 2012 von der **Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik**²² abgelöst. Sie legt Umweltqualitätsnormen (UQN) für bestimmte Stoffe bzw. Stoffgruppen in Oberflächengewässern fest, die aufgrund des erheblichen Risikos, das von ihnen für die bzw. durch die aquatische Umwelt ausgeht, als prioritäre Schadstoffe eingestuft werden. Zu diesen Stoffen zählen die Metalle Cadmium, Blei, Quecksilber und Nickel und deren Verbindungen, Benzol, polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) und mehrere Pestizide. Die Umweltqualitätsnormen der Richtlinie 2008/105/EG bezeichnen Schwellenwerte der Konzentration der Schadstoffe im Wasser oder in der Tier- und Pflanzenwelt, die nicht überschritten werden dürfen, wenn ein guter chemischer Zustand zu erreichen ist. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben dafür zu sorgen, dass die Konzentrationen der Stoffe, die dazu neigen, sich in Sedimenten und/oder in der Tier- und Pflanzenwelt anzusammeln, nicht signifikant ansteigen.²³

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Oberflächenwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, mit dem Ziel, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der WRRL einen „guten Zustand“ der Oberflächengewässer zu erreichen (**Zielerreichungsgebot**, Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) ii) WRRL). Der Weg zum angestrebten "guten Zustand" für alle Oberflächenwasserkörper soll in drei Bewirtschaftungszyklen bis 2027 umgesetzt werden.²⁴ Dieser Prozess befindet sich gegenwärtig im Dritten Zyklus. Im Jahr 2021 haben die Bundesländer jeweils ihren **3. Bewirtschaftungsplan** für den Zeitraum 2022-2027 vorgelegt.²⁵ Die Mitgliedstaaten haben auch dafür Sorge zu tragen, dass eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper verhindert wird (**Verschlechterungsverbot**, Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) i) WRRL).

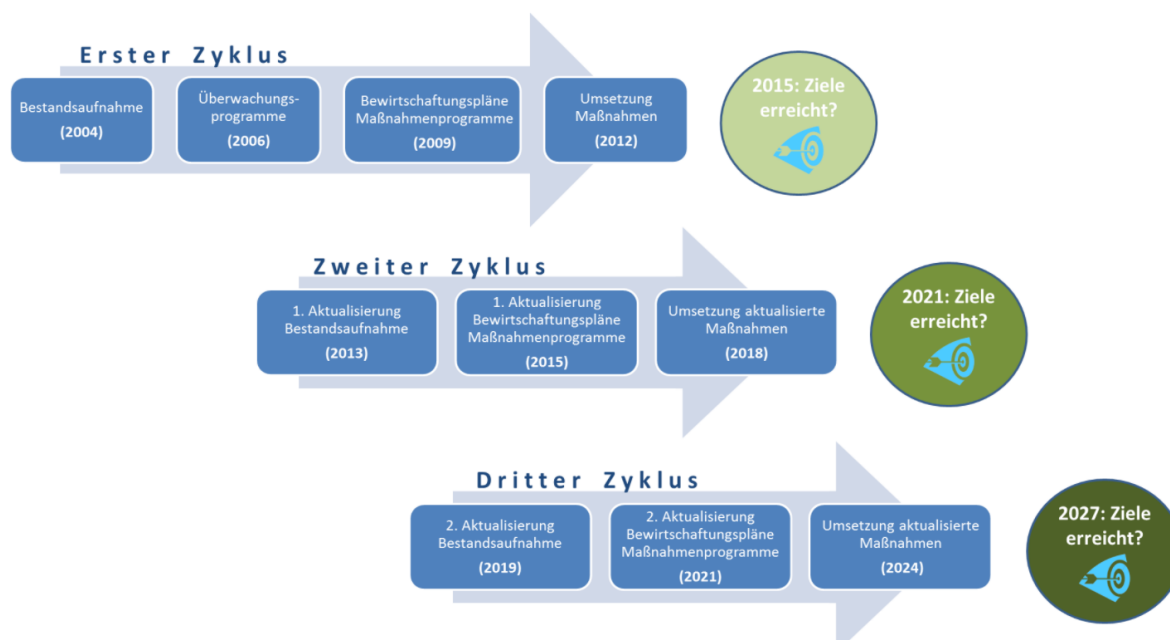
Die WRRL beeinflusst die nationale Wasserpolitik maßgebend, etwa durch Verankerung von Umsetzungsbestimmungen im Wasserhaushaltsgesetz (siehe dazu unter Abschnitt 3.1.).

22 Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0105-20130913&from=EN>.

23 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128180#keyterm_E0002.

24 UBA (2021), Wasserrahmenrichtlinie, <https://www.umweltbundesamt.de/wasserrahmenrichtlinie>.

25 Für Niedersachsen vgl. NLWKN, Aktualisierte WRRL Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für den Zeitraum 2021 bis 2027, https://www.nlwkn.niedersachsen.de/Bewirtschaftungsplan_Massnahmenprogramm2021_2027/aktualisierte-wrrl-bewirtschaftungsplane-und-massnahmenprogramme-fur-den-zeitraum-2021-bis-2027-128758.html.

Abbildung 3: Die drei Zyklen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie²⁶

2.1.2. Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG

Die aktuelle „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ des BfG bewertet die Parameter und Umweltqualitätsnormen anhand der Vorgaben der WRRL. Hinsichtlich des im möglichen Auswirkungsbereich der Baggergutverbringung befindlichen Oberflächenwasserkörpers (OWK) „Westliches Wattenmeer der Elbe“, einschließlich des Cuxhavener Watts bei Duhnen²⁷, heißt es in der Auswirkungsprognose:

„Eine Verbringung von Baggergut findet im OWK Westliches Wattenmeer Elbe nicht statt. Die Ergebnisse der Modellberechnungen zeigen, dass dieser OWK [...] teilweise von modelltechnisch nachweisbaren Trübungen oder auch Sedimentablagerungen erreicht werden und ein Wirkungszusammenhang nicht von vorneherein verneint werden kann.“²⁸

Im Folgenden geht das BfG nicht von einer bewertungsrelevanten Beeinträchtigung der für die WRRL-Bewertung relevanten Arten des Makrozoobenthos, welche in diesem Wasserkörper angegriffen werden, aus. Auch sei eine bewertungsrelevante Auswirkung auf die Einstufung der biologischen Qualitätskomponenten nicht anzunehmen. Der über die Trübungserhöhung stattfindende Eintrag von an verbringungsbedingten Schwebstoffen gebundenen Schadstoffen sei nicht

²⁶ UBA (2021), Wasserrahmenrichtlinie, <https://www.umweltbundesamt.de/wasserrahmenrichtlinie>.

²⁷ Das Cuxhavener Watt bei Döse ordnet das BfG dem OWK „Tideelbe“ zu. Einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bzw. das Zielerreichungsgebot sowohl beim ökologischen als auch beim chemischen Zustand schließt das BfG auch für dieses OWK aus. BfG (Fn. 11), S. 255.

²⁸ BfG (Fn. 11), S. 251 f.

in der Lage, erstmalig eine Überschreitung der Umweltqualitätsnormen bzw. eine weitere Konzentrationserhöhung eines Stoffes mit bereits überschrittenem Schwellenwert gemäß Umweltqualitätsnorm auszulösen. Zwar finde theoretisch über das eingeschwemmte Sediment ein zusätzlicher Schadstoffeintrag statt. Dieser sei jedoch derart gering, dass eine Erhöhung der Gehalte von Quecksilber in Biota bzw. eine Erhöhung der Stoffe mit UQN-Überschreitung im 3. Bewirtschaftungsplan nicht anzunehmen sei. Zudem bestünden bislang keine fundierten Methoden, um von derart geringen Einträgen von an Sediment gebundenem Quecksilber auf eine zukünftige Konzentration in Biota schließen zu können. Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bzw. das Zielerreichungsgebot sowohl beim ökologischen als auch beim chemischen Zustand könne ausgeschlossen werden.²⁹

2.1.3. EuGH-Entscheidung C-461/13 zum Verschlechterungsverbot

In seinem Urteil vom 1. Juli 2015 (C-461/13)³⁰ äußerte sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) grundlegend zur Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere zu dem darin enthaltenen Verschlechterungsverbot. Die Entscheidung erging aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) und der Bundesrepublik Deutschland. Diesem Rechtsstreit lag ein Planfeststellungsbeschluss zur Vertiefung verschiedener Teile des Flusses Weser zur Ermöglichung der Durchfahrt größerer Containerschiffe zugrunde.

Mit seiner Entscheidung sorgte der EuGH für Klarheit bei der Auslegung und Anwendung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot. Zum einen betonte der EuGH,

„dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.“³¹

Zum anderen konkretisierte der EuGH das Verschlechterungsgebot inhaltlich dahingehend, dass

„der Begriff der Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i der Richtlinie 2000/60 dahin auszulegen ist, dass eine Verschlechterung vorliegt, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente im Sinne des Anhangs V der Richtlinie um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt

29 BfG (Fn. 11), S. 252.

30 EuGH, Urteil vom 1.7.2015, C 461/13, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=065E492D7A3C2C7681DF702A50DE73B7?text=&docid=165446&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2157775>.

31 Ebenda, Rn. 51.

führt. Ist jedoch die betreffende Qualitätskomponente im Sinne von Anhang V bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine „Verschlechterung des Zustands“ eines Oberflächenwasserkörpers im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i dar.“³²

Dies zugrunde legend, führt ein zusätzlicher Schadstoffeintrag allein nur bei Einordnung der entsprechenden Qualitätskomponente in die niedrigste Klasse zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot. Außerhalb dieser Eingruppierung genügt ein zusätzlicher Schadstoffeintrag für sich genommen nicht, um zwingend von einer Verschlechterung des Gewässerzustandes im Sinne des WRRL auszugehen.

Für den behördlichen Vollzug dieser Anforderungen hat die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) im Jahr 2017 eine **Handlungsempfehlung zum Verschlechterungsverbot**³³ veröffentlicht, auf dessen Grundlage die Bundesländer ihrerseits **Vollzugshinweise**³⁴ erlassen haben. Als Kern der Prüfung des Verschlechterungsverbotes ist eine **Auswirkungsprognose** aufzustellen.³⁵ Eine Orientierungshilfe für die Erstellung einer solchen Prognose bieten fachtechnische Hinweise der LAWA.³⁶

Die „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ des BfG gelangt für das Vorhaben der Verbringung von Baggergut aus der Tideelbe in den Elbmündungsbereich beim Neuen Lüchtergrund bei keinem der untersuchten OWK zu einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot bzw. das Zielerreichungsgebot der WRRL.³⁷

32 Ebenda, Rn. 70.

33 LAWA (2017), Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, https://www.wasser.sachsen.de/download/Anlage3_LAWA_Handlungsempfehlung.pdf.

34 Bspw. für Rheinland-Pfalz (https://sgdnord.rlp.de/fileadmin/sgdnord/Wasser/Vollzugshinweise_Verschlechterungsverbot_2019-05_2_.pdf), Brandenburg (<https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Vollzugshilfe-WRRL.pdf>), Baden-Württemberg (https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Datien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Service/Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen/Anleitung_zum_wasserrechtlichen_Verschlechterungsverbot_2017.pdf).

35 Vgl. dazu ausführlich Asemisen, Das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot in der Vorhabenzulassung (Teil 1), I+E 1/2018, 10 (15 ff.).

36 LAWA (2020), Fachtechnische Hinweise für die Erstellung der Prognose im Rahmen des Vollzugs des Verschlechterungsverbot, https://www.wasser.sachsen.de/download/1_LAWA_Fachtechnische_Hinweise_Verschlechterungsverbot_Version1.pdf.

37 BfG (Fn. 11), S. 250 ff.

2.2. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

2.2.1. Regelungsinhalt

Innerhalb der Meerespolitik der Europäischen Union stellt die im Juli 2008 in Kraft getretene Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)³⁸ die „Umweltsäule“ dar.³⁹ Die MSRL gilt für alle Meeresgewässer im Sinne von Art. 3 Abs. 1 MSRL. Erfasst sind danach Küstengewässer im Sinne der WRRL, ihr Meeresgrund und ihr Untergrund, sofern bestimmte Aspekte des Umweltzustands der Meeresumwelt nicht bereits durch die WRRL oder andere Rechtsvorschriften der Gemeinschaft abgedeckt sind. Ebenfalls erfasst sind die Gewässer, der Meeresgrund und der Meeresuntergrund seewärts der Basislinie, ab der die Ausdehnung der Territorialgewässer ermittelt wird, bis zur äußersten Reichweite des Gebiets, in dem ein Mitgliedstaat Hoheitsbefugnisse hat.

Sowohl der Baggergutverbringungsbereich 730/740 Neuer Lüchtergrund als auch die Verbringungsstelle „Hamburger Außenelbe“ nördlich der Insel Scharhörn befinden sich im Küstengewässer der Nordsee. Für Küstengewässer ergibt sich eine Überschneidung der Geltungsbereiche von WRRL und MSRL.

Mit der MSRL wurde ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um spätestens bis zum Jahr 2020 einen **guten Zustand der Meeresumwelt** zu erreichen. **Qualitative Deskriptoren** zur Festlegung des guten Umweltzustands ergeben sich aus dem Anhang I der MSRL. Danach ist ein guter Umweltzustand u.a. erreicht, wenn

- die biologische Vielfalt erhalten wird (Deskriptor 1),
- die vom Menschen verursachte Eutrophierung auf ein Minimum reduziert ist (Deskriptor 5),
- der Meeresgrund in einem Zustand ist, der gewährleistet, dass die Struktur und die Funktionen der Ökosysteme gesichert sind und dass insbesondere benthische Ökosysteme keine nachteiligen Auswirkungen erfahren (Deskriptor 6),
- aus den Konzentrationen an Schadstoffen sich keine Verschmutzungswirkung ergibt (Deskriptor 8),
- Schadstoffe in für den menschlichen Verzehr bestimmtem Fisch und anderen Meeresfrüchten nicht die im Gemeinschaftsrecht oder in anderen einschlägigen Regelungen festgelegten Konzentrationen überschreiten (Deskriptor 9),

38 Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164/19 vom 25.6.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0056-20170607&from=EN>.

39 UBA (2013), Was ist die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie – MSRL?, <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/was-ist-die-meeresstrategie-rahmenrichtlinie-msrl>.

- die Einleitung von Energie, einschließlich Unterwasserlärm, sich in einem Rahmen bewegt, der sich nicht nachteilig auf die Meeresumwelt auswirkt (Deskriptor 11).

Ergänzend zur MSRL enthält der **Beschluss (EU) 2017/848** der Kommission⁴⁰ weitere Spezifikationen, die die Mitgliedstaaten zur Beschreibung des guten Umweltzustands anzuwenden haben, u.a. Bewertungselemente, Bewertungskriterien, methodische Standards sowie standardisierte Verfahren für die Überwachung. Hinsichtlich der zulässigen Schadstoffkonzentration innerhalb von Küsten- und Territorialgewässern verweist der Beschluss auf die Schwellenwerte der Wasserrahmenrichtlinie (vgl. dazu die Ausführungen zum guten chemischen Zustand unter Abschnitt 2.1.1. dieser Dokumentation). Schadstoffkonzentrationen sind in Mikrogramm je Liter ($\mu\text{g/l}$) für Wasser, in Mikrogramm je Kilogramm ($\mu\text{g/kg}$) Trockengewicht für Sedimente und in Mikrogramm je Kilogramm ($\mu\text{g/kg}$) Nassgewicht für Biota anzugeben.

Deutschland hat im Jahr 2018 zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie eine Aktualisierung der Anfangsbewertung von Nord- und Ostsee, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer und der Festlegung von Zielen vorgelegt und an die Kommission berichtet.⁴¹ Im Jahr 2020 nahm die Kommission einen Bericht über den ersten Umsetzungszyklus der MSRL an. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass es Verbesserungen des Meeresumweltschutzsystems der Union bedürfe, um sicherzustellen, dass es Probleme wie Überfischung, Plastikmüll, überschüssige Nährstoffe und Verschmutzung lösen könne.⁴²

Gegenwärtig schreibt die Bundesrepublik Deutschland ihr Maßnahmenprogramm zum Schutz von Nord- und Ostsee fort. Zwanzig neue Maßnahmen sollen u.a. Stoffeinträge von Schiffen, Luftschadstoffemissionen und Risiken nicht-einheimischer Arten reduzieren sowie Arten und Lebensräume besser schützen.⁴³ Bis zum Jahresende 2021 konnte die Öffentlichkeit zu dem Entwurf des Maßnahmenprogramms für die Jahre 2022–2027 Stellung nehmen.⁴⁴ Voraussichtlich im Frühjahr 2022 soll der Entwurf fertiggestellt und der Kommission mitgeteilt werden.⁴⁵

40 Beschluss (EU) 2017/848 der Kommission vom 17.5.2017 zur Festlegung der Kriterien und methodischen Standards für die Beschreibung eines guten Umweltzustands von Meeresgewässern und von Spezifikationen und standardisierten Verfahren für die Überwachung und Bewertung sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2010/477/EU, ABl. L 125/43 vom 18.5.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=DE>.

41 Anfangsbewertung 2012 und Zustandsbewertung 2018 abrufbar unter: <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>.

42 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/56/EG), COM/2020/259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0259&from=DE>.

43 UBA (2021), Jetzt beteiligen: Maßnahmen zum Schutz von Nord- und Ostsee, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/jetzt-beteiligen-massnahmen-schutz-von-nord-ostsee>.

44 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Dokumentation wird aus den eingegangenen Stellungnahmen eine Synopse erstellt. Vgl. <https://www.meeresschutz.info/oeffentlichkeitsbeteiligung.html>.

45 UBA (Fn. 43).

Artikel 23 MSRL verlangt eine **Überprüfung der MSRL** durch die Kommission bis zum 15. Juli 2023. Im Rahmen einer aktuellen Initiative werden die Stärken und Schwächen der MSRL ermittelt, Verbesserungsmöglichkeiten ausgelotet und mögliche Änderungen vorgeschlagen. Die öffentliche Konsultation hierfür endete im Oktober 2021. Die Annahme durch die Kommission ist für das erste Quartal 2023 geplant. Die Initiative soll in einen Richtlinienvorschlag zur Änderung der MSRL einmünden.⁴⁶

Auch die MSRL beeinflusst die nationale Wasserpolitik, etwa durch Verankerung von Umsetzungsbestimmungen im Wasserhaushaltsgesetz (siehe dazu unter Abschnitt 3.1.).

2.2.2. Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG

Die „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ des BfG betrachtet und bewertet die prognostizierten Auswirkungen der Baggergutverbringung im Hinblick auf die relevanten MSRL-Deskriptoren, MSRL-Umweltziele und MSRL-Maßnahmen.

Dazu heißt es in der Auswirkungsprognose:

„Prinzipiell können Baggergutverbringungen bei Elbe km 730/740 aufgrund von Störungen und Individuen Verlusten von Arten, Flächeninanspruchnahme, Störungen und Vergrämung, Trübungserhöhung, Eintrag von Nähr- und Schadstoffen und Lärmerhöhungen zu Auswirkungen auf die Lebensqualität und damit auf die Deskriptoren D1 (Biologische Vielfalt), D6 (Integrität des Meeresbodens), D5 (Eutrophierung), D8 (Schadstoffe), D9 (Schadstoffe in Lebensmitteln) und D11 (Eintrag von u.a. Unterwasserlärm) führen.“⁴⁷

Der Deskriptor D10 (Abfälle im Meer), insbesondere D10C2 (Mengen und Eigenschaften von Mikropartikeln im Sediment), sei in Ermangelung einer hinreichenden Datenlage nicht weiter betrachtet worden. Auch zu Schadstoffen in Meeresfrüchten (D9) könne keine Bewertung erfolgen, da noch keine MSRL-spezifischen Methoden vorlägen. Die möglichen Auswirkungen von Lärmeintrag seien bei D1 (Biologische Vielfalt) bewertet worden.⁴⁸

Hinsichtlich des IST-Zustandes des betroffenen Gewässers legt die Auswirkungsprognose den Bewertungsbericht zum Zustand der Deutschen Nordsee aus dem Jahr 2018 zugrunde, wonach sich die Nordsee hinsichtlich mehrerer Deskriptoren gemäß Anhang I der MSRL in keinem guten Zustand befindet. Dies betrifft u.a. die Deskriptoren biologische Vielfalt, Lebensraum Meeresboden, Eutrophierung, Meeresmüll und Schadstoffe.⁴⁹

46 Vgl. Europäische Kommission, Schutz der Meeresumwelt – Überprüfung der EU-Vorschriften, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12898-Schutz-der-Meeresumwelt-Überprüfung-der-EU-Vorschriften_de.

47 BfG (Fn. 11), S. 260.

48 BfG (Fn. 11), S. 260.

49 Abrufbar unter: <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>, S. 6.

Laut Auswirkungsprognose des BfG könnten Auswirkungen der Baggergutverbringung auf die Deskriptoren 5 (Eutrophierung) und 8 (Schadstoffe) nicht von vorneherein gänzlich ausgeschlossen werden. Im Rahmen einer genaueren Darstellung der betroffenen Bewertungskriterien und Indikatoren des Deskriptors 5 (Eutrophierung) seien jedoch nur sehr geringe Auswirkungen auf Seegräser zu erwarten, sodass es zu keinem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot komme.

Hinsichtlich des Deskriptors 8 (Schadstoffe) führt das BfG wie folgt aus:

„Mit der Verbringung des schadstoffbelastenden Baggergutes kann eine mess- und beobachtbare Erhöhung der Konzentrationen von p,p’DDD und Quecksilber in drei Bilanzierungsräumen (4 Uferbereich Cuxhaven, 35 Grimmershörner Bucht und 54 Cuxhaven Hafen) nicht ausgeschlossen werden. Die größte Schadstofffracht wird in den Bilanzierungsraum Tideelbe vor Otterndorf (32) transportiert. Dort ist aber nicht mit einer nachweisbaren Konzentrationserhöhung von Schadstoffen zu rechnen. Diese vier Bilanzierungsräume liegen alle außerhalb des MSRL Geltungsbereiches im Übergangsgewässer. Eine nachweis- und messbare Verschlechterung der Bewertungseinheit Küstengewässer bzw. der deutschen Nordseegewässer ist somit auszuschließen.“

Vorausgesetzt, die in Tabelle 2-1⁵⁰ angegebenen Zeiträume der Verbringung werden eingehalten, lassen die prognostizierten Auswirkungen der Baggergutverbringung für die MSRL-Deskriptoren/Zustands- und Belastungsaspekte keine Verschlechterung von Bewertungseinheiten sowie der deutschen Nordseegewässer erwarten. Ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot kann ausgeschlossen werden.“⁵¹

Auch für die übrigen untersuchten Deskriptoren gelangt das BfG zu dem Ergebnis, dass kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vorliege.⁵²

Zusammenfassend stellt das BfG fest:

„Die Prüfung der Auswirkungen der Baggergutverbringung im Küstengewässer im Bereich Elbe km 730/740 auf die wesentlichen MSRL-Merkmale und -Belastungen/Deskriptoren lassen keine Verschlechterung des aktuellen Umweltzustands der deutschen Nordsee nach derzeitigem Kenntnisstand erwarten.“

Die prognostizierten Auswirkungen verstoßen nicht gegen das Zielerreichungsgebot. Die Erreichung des guten Umweltzustands wird nicht gefährdet. Das Vorhaben verhindert nicht die

50 Tabelle 2-1 beschreibt Art, Menge, Herkunft und Verbringzeitraum des auf Stellen im VSB 730/740 jährlich zu verbringenden Baggerguts. Die darin erstmals vorgesehenen 1 Mio. m³ bindiges Baggergut (Schlick) aus dem Baggerabschnitt Köhlbrand und Norderelbe sollen etwa nur im Zeitraum vom 1.10. bis zum 14.4. verklappt werden. Fußnote nicht im Original.

51 BfG (Fn. 11), S. 274 f.

52 BfG (Fn. 11), Tabelle 6-16, S. 268 ff.

Erfüllung der übergeordneten und operativen Umweltziele. Ein Einfluss der Baggergutverbringung auf die Umsetzung der MSRL-Maßnahmen kann ausgeschlossen werden.

Die Baggergutverbringung bei Elbe km 730/740 steht weder dem Verschlechterungsverbot noch dem Zielerreichungsgebot nach § 45 (1) WHG entgegen und ist daher mit den Bewirtschaftungszielen der deutschen Nordsee vereinbar.⁵³

2.3. Flora-Fauna-Habitatrichtlinie

2.3.1. Regelungsinhalt

Die Flora-Fauna-Habitatrichtlinie (FFH-Richtlinie)⁵⁴ hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beizutragen (Art. 2 Abs. 1).

Im **Anhang II** der Richtlinie („Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen“) sind verschiedene in der Nordsee heimische Arten bezeichnet, u.a. marine Säugetiere wie Schweinswale (*Phocoena phocoena*), Kegelrobben (*Halichoerus grypus*) und Seehunde (*Phoca vitulina*), sowie Fischarten wie der Europäische Stör (*Acipenser sturio*), das Flussneunauge (*Lampetra fluviatilis*), das Meerneunauge (*Petromyzon marinus*), der Nordseeschnäpel (*Coregonus oxyrhynchus*) und die Finte (*Alosa fallax*). **Anhang IV** („streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse“) erfasst etwa alle Arten von Walen (*Cetacea*) sowie den Nordseeschnäpel (*Coregonus oxyrhynchus*).

Von den vorgenannten Arten zählen der Europäische Stör (*Acipenser sturio*) und der Nordseeschnäpel (*Coregonus oxyrhynchus*) zu den **prioritären Arten**, für deren Erhaltung der Gemeinschaft besondere Verantwortung zukommt. Gelangt die FFH-Verträglichkeitsprüfung eines Plans oder Projekts für ein Gebiet, das eine prioritäre Art einschließt, zu einem negativen Ergebnis, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für die Durchführung des Plans oder Projekts geltend gemacht werden (Art. 6 Abs. 4).

Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „**Natura 2000**“ zu errichten. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die u.a. die Habitate der Arten des Anhangs II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten. Die Natura 2000-Gebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Nordsee sind als Naturschutzgebiete

53 BfG (Fn. 11), S. 284.

54 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF>.

„Borkum Riffgrund“, „Doggerbank“ und „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ unter Schutz gestellt.⁵⁵ Zu den küstennahen Schutzgebieten der Nordsee zählen das Schleswig-Holsteinische Wattenmeer, das Hamburgische Wattenmeer und das Niedersächsische Wattenmeer.⁵⁶

Gemäß Art. 6 Abs. 2 treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten zu vermeiden. Artikel 12 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, welches u.a. jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten verbietet.

Der EuGH definiert den Projektbegriff der FFH-Richtlinie **auswirkungsbezogen**.⁵⁷ Einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bedarf es danach nicht nur dann, wenn ein Projekt im räumlichen Geltungsbereich eines FFH-Schutzgebietes selbst erfolgen soll, sondern auch, wenn bei einem außerhalb eines FFH-Schutzgebietes avisierten Projekt die Wahrscheinlichkeit besteht, dass mit dem Projekt erhebliche Beeinträchtigungen des betreffenden Gebietes einhergehen. Mit der FFH-Richtlinie wird die Verbringung von Baggergut und Sedimenten innerhalb oder im Auswirkungsbereich von Natura 2000-Gebieten nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die betreffenden Projekte und Planungen und deren Auswirkungen sind vielmehr anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu bewerten.

2.3.2. Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG

Eine solche Bewertung nimmt die „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ des BfG vor. Darin geht das BfG von einer potentiellen Beeinträchtigung der FFH-Gebiete „Hamburgisches Wattenmeer“, „Unterelbe“, „Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer“, „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete“ sowie „Schleswig-Holsteinisches Elbeästuar und angrenzende Flächen“ aus.⁵⁸ Zusammenfassend stellt das BfG fest:

„Nur in einem sehr kleinen Bereich des FFH-Gebiets von Elbe km 730 bis 733 wird direkt Baggergut eingebracht und hier auch nur mit Schad- und Nährstoffen weitgehend unbelastetes, sandiges, nicht feinkörniges Material. Der restliche Verbringstellenbereich liegt außerhalb von FFH-Gebieten. Entsprechend Art und Ausdehnung der zu den jeweiligen Fachgebieten beschriebenen Wirkungen der betrachteten Baggergutverbringung wurden potentielle Auswirkungen aus der Baggergutverbringung auf [...] die Arten Schweinswal, Seehund und Kegel-

55 BfN, Nationale Meeresschutzgebiete, <https://www.bfn.de/nationale-meeresschutzgebiete>.

56 NABU, Meeresschutzgebiete vor der Haustür, Natura 2000 in Nord- und Ostsee, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/220103_nabu_meeresschutz-faltblatt_6s_a4-web.pdf.

57 Vgl. EuGH zur niederländischen Herzmuschelfischerei, Urteil vom 7.9.2004, C-127/02, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-127/02>.

58 BfG (Fn. 11), S. 226.

robbe, Fluss- und Meerneunauge, und die Fischarten Finte und Schnäpel [...] betrachtet. Aufgrund der in den Fachkapiteln dargestellten potentiell nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt werden diese **insgesamt** in Bezug auf den Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete als **unerheblich** eingeschätzt und es ist von **keiner Beeinträchtigung des Erhaltungszustandes** der nach FFH-Richtlinie geschützten Lebensraumtypen und Arten auszugehen. Zudem liegen alle 3 Bilanzierungsräume, in denen eine Überschreitung der ERL⁵⁹-Kriterien nicht ausgeschlossen werden kann, außerhalb von Natura 2000-Gebieten.⁶⁰

2.4. Vogelschutzrichtlinie

2.4.1. Regelungsinhalt

Die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-RL)⁶¹ hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung **sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind**, zum Ziel (Art. 1 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um für diese Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wiederherzustellen, beispielsweise durch Einrichtung von Schutzgebieten (Art. 3). Auf die in **Anhang I** der Richtlinie aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen (Art. 4).

Dem Bericht der Bundesregierung zum Zustand der deutschen Nordseegewässer aus dem Jahr 2018 sind die im Bereich der Nordsee vorkommenden Arten der See- und Küstenvögel zu entnehmen.⁶² Alle diese Arten genießen den Schutz der Vogelschutz-RL, einige von ihnen unterfallen dem besonderen Schutz gemäß Anhang I der Vogelschutz-RL.

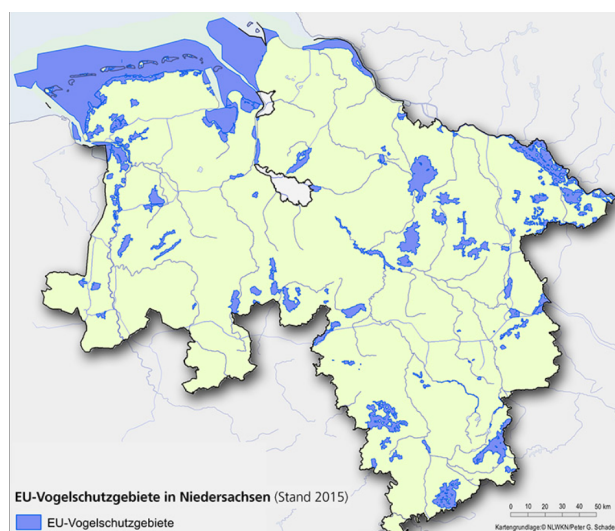
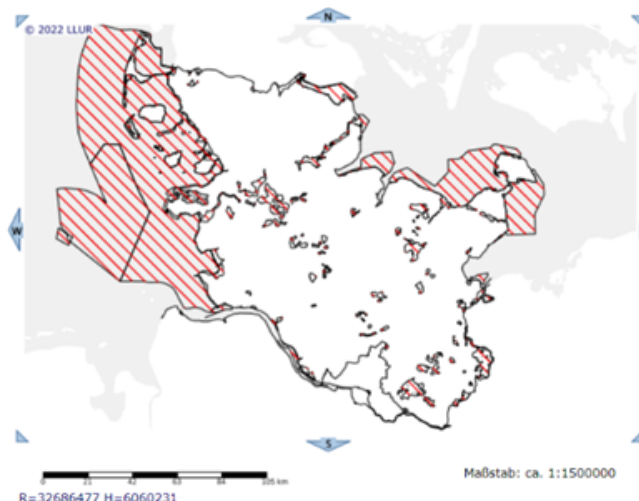
Ein flächenmäßig bedeutender Anteil der EU-Vogelschutzgebiete Niedersachsens und Schleswig-Holsteins bezieht sich auf Küstengewässer der Nordsee.

59 Abkürzung für Effect Range Low. Von der US-Environmental Protection Agency entwickelte Werte zur Einordnung von Schadstoffbelastungen in Sedimenten. Fußnote nicht im Original.

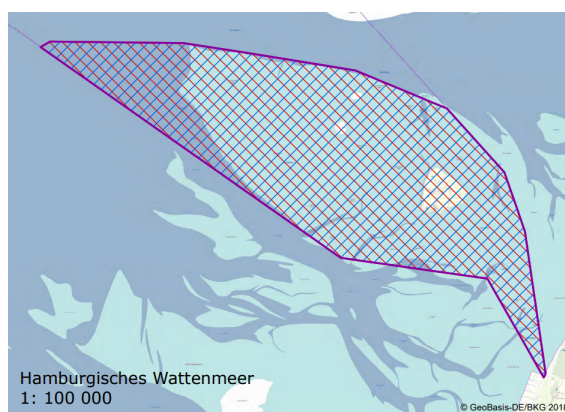
60 BfG (Fn. 11), S. 26 f.

61 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 vom 26.1.2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0147-20190626&from=EN>.

62 Abrufbar unter: <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>, S. 76.

Abbildung 4: Vogelschutzgebiete Niedersachsens⁶³Abbildung 5: Vogelschutzgebiete Schleswig-Holsteins⁶⁴

Die zur Freien und Hansestadt Hamburg gehörende **Insel Scharhörn** befindet sich im EU-Vogelschutzgebiet „Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer“, welche dem Schutz mehrerer in Anhang I der Vogelschutz-RL gelisteter Vogelarten dient (u.a. Sumpfohreule (*Asio flammeus*), Nonnengans (*Branta leucopsis*) und Wanderfalke (*Falco peregrinus*)).⁶⁵ Die von der HPA avisierte Verbringstelle für Baggergut aus dem Hamburger Hafenbecken liegt nördlich des Randes und damit außerhalb dieses Schutzgebietes.

Abbildung 6: Vogelschutzgebiet „Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer“⁶⁶

63 NLWKN, [Übersichtskarte EU-Vogelschutzgebiete](#).

64 Landwirtschafts- und Umweltatlas Schleswig-Holstein, <http://www.umweltdaten.landsh.de/atlas/script/index.php?aid=639>.

65 BfN, Hamburgisches Wattenmeer, <https://www.bfn.de/natura-2000-gebiet/hamburgisches-wattenmeer>.

66 <https://www.hamburg.de/contentblob/11975864/ffbf7380bed869b22bff442d10407a19/data/natura2000-karte.pdf>.

2.4.2. Bewertung in der Auswirkungsprognose des BfG

In seiner „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ geht das BfG von einer potentiellen Beeinträchtigung der EU-Vogelschutzgebiete „Untere Elbe“, „Niedersächsisches Wattenmeer und angrenzendes Küstenmeer“, „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete“ sowie „Untere Elbe bis Wedel“ aus.⁶⁷

Zusammenfassend bewertet das BfG die Baggergutverbringung in der Elbmündung am **Neuen Lüchtergrund** vor Cuxhaven im Kontext der Vogelschutz-RL wie folgt:

„Vergrämung von Vögeln durch den Schiffsverkehr sind zwar grundsätzlich nicht auszuschließen, können jedoch vermieden werden, sofern sich die Baggerschiffe nicht zu weit von der Fahrrinne entfernen, da sich die Tiere an den Schiffsverkehr in der Fahrrinne gewöhnt haben oder diesen Bereich meiden. Ruhe-, Mauser- und Aufzuchtbereiche liegen in ausreichender Entfernung (>1.000 m) zu dem Verbringstellenbereich und der Fahrrinne [...].

Relevante Auswirkungen durch Trübungserhöhungen oder auf die Nahrungsverfügbarkeit sind weder für die Vögel noch für die Meeressäuger zu erwarten und damit auch keine erheblichen Beeinträchtigungen.“⁶⁸

Die Bewertung der Verträglichkeit der Baggergutverbringung nördlich der **Insel Scharhörn** mit den Schutzziele des gesetzlichen Biotop- und Artenschutzes und Natura 2000 (FFH-Verträglichkeitsuntersuchung) soll in separaten, auf der jüngsten Auswirkungsprognose der HPA aufbauenden Fachbeiträgen stattfinden.⁶⁹ In der Auswirkungsprognose selbst geht die HPA davon aus, dass es höchstens kleinräumig und im Verbringzeitraum wiederkehrend in geringfügigem Maße zu einer Störung einzelner Individuen kommen könne, aber die Populationen der wertbestimmenden Vogelarten nicht beeinträchtigt würden.⁷⁰

3. Nationales Umweltrecht

3.1. Wasserhaushaltsgesetz

Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁷¹ hat zum Ziel, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen (Art. 1).

67 BfG (Fn. 11), S. 226.

68 BfG (Fn. 11), S. 241. Ausführliche Darstellung unter Ziff. 5.6.4 der Auswirkungsprognose, S. 217 ff.

69 HPA (Fn. 13), S. 329.

70 HPA (Fn. 13), S. 328.

71 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/WHG.pdf.

In Umsetzung der WRRL bestimmt § 27 Abs. 1 WHG Bewirtschaftungsziele für oberirdische Gewässer. Diese sind so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen und ihres chemischen Zustands vermieden wird und ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden. § 29 WHG enthält Fristen zur Erreichung dieser Bewirtschaftungsziele.

Die Vorschriften der §§ 45a - 45l WHG sind durch das Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 6. Oktober 2011 (BGBl. I 1986) in das WHG aufgenommen worden. § 45a WHG normiert das Verschlechterungsverbot und die Erreichung des guten Zustands als die grundlegenden Bewirtschaftungsziele für die Meeresgewässer. Hinsichtlich der auf der MSRL beruhenden Vorgaben des WHG, insbesondere des **Verschlechterungsverbotes** und des **Zielerreichungsgebotes**, wird auf die Ausführungen zur MSRL verwiesen (Abschnitt 2.2. dieser Dokumentation).

Die Benutzung eines Gewässers bedarf gemäß Art. 8 Abs. 1 WHG der Erlaubnis oder der Bewilligung. Eine Form der Benutzung ist gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG das **Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer**, etwa die Verklappung von Baggergut.⁷² Vom grundsätzlichen Gestattungszwang ausgenommen sind Maßnahmen, die dem **Ausbau oder der Unterhaltung eines Gewässers** dienen (§ 9 Abs. 3 WHG). Diese sind keine erlaubnis- bzw. bewilligungsbedürftigen Benutzungen im Sinne des WHG. Bei schiffbaren Gewässern ist die Gewässerunterhaltung auch auf die Erhaltung der Schiffbarkeit gerichtet (§ 39 Abs. 1 Nr. 3 WHG). Während die Baggergutentnahme eine Maßnahme der Unterhaltung eines Gewässers darstellt, hängt die Bewertung der Baggergutverbringung als Unterhaltungsmaßnahme von weiteren Kriterien ab (vgl. dazu ausführlich in Abschnitt 4 dieser Dokumentation).

Sofern es einer Erlaubnis bzw. Bewilligung nach dem WHG bedarf, ist diese u.a. dann zu versagen, wenn schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind (§ 12 Abs. 1 WHG). **Schädliche Gewässerveränderungen** definiert das WHG als Veränderungen von Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigen oder die nicht den Anforderungen entsprechen, die sich aus diesem Gesetz, aus auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder aus sonstigen wasserrechtlichen Vorschriften ergeben (§ 3 Nr. 10 WHG). Als Bezugspunkt für die Feststellung der Gewässerveränderung fungieren die auf die Wasserbeschaffenheit, die Wassermenge, die Gewässerökologie und die Hydromorphologie bezogenen Eigenschaften von Gewässern bzw. Gewässerteilen (§ 3 Nr. 7 WHG).⁷³ **Inhalts- und Nebenbestimmungen** einer Erlaubnis oder Bewilligung können insbesondere Anforderungen an die Beschaffenheit einzubringender oder einzuleitender Stoffe sein (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 WHG).

72 Landmann/Rohmer UmweltR/Pape, 96. EL September 2021, WHG § 9 Rn. 48; BeckOK UmweltR/Hasche, 60. Ed. 1.12.2017, WHG § 9 Rn. 9.

73 Faßbender geht davon aus, dass alle wasserrechtlich relevanten Eigenschaften von Gewässern und Gewässerteilen erfasst seien. In unionsrechtskonformen Auslegung bestehe eine Übereinstimmung mit den Kriterien der WRRL. Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Faßbender (Fn. 72), WHG § 3 Rn. 60 f.

3.2. Rechtsgrundlagen für den Schutz der Wattenmeere

Weitere Bestimmungen zum Umgang mit Sedimenten aus der Unterhaltungsbaggerei sind den jeweiligen Rechtsgrundlagen der im potentiellen Wirkungsbereich der Verbringungsmaßnahmen befindlichen Nationalparks zu entnehmen.⁷⁴

Das **Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“** (NWattNPG)⁷⁵ bestimmt den Schutzzweck des Nationalparks dahingehend, dass die besondere Eigenart der Natur und Landschaft der Wattregion vor der niedersächsischen Küste einschließlich des charakteristischen Landschaftsbildes erhalten bleiben und vor Beeinträchtigungen geschützt werden, die natürlichen Abläufe in diesen Lebensräumen fortbestehen und die biologische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten im Gebiet des Nationalparks erhalten werden (§ 2 Abs. 1 NWattNPG). Die Gebiete der Ruhezone des Nationalparks sind in der Anlage 1 des Gesetzes beschrieben. In der Ruhezone sind alle Handlungen verboten, die den Nationalpark oder einzelne seiner Bestandteile zerstören, beschädigen oder verändern (§ 6 Abs. 1 NWattNPG). Gemäß § 16 S. 1 Nr. 1 lit. h) NWattNPG gelten die Verbote dieses Gesetzes nicht für die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Maßnahmen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Sand-, Schlick- und Baggergutumlagerungen sind gemäß § 16 S. 3 NWattNPG jedoch nur im Nahbereich der Fahrwasser und Außentiefs von den Verboten dieses Gesetzes freigestellt. In zwei Gebieten der Ruhezone (I/51 „Küstenmeer vor den Ostfriesischen Inseln“ und I/52 „Roter Sand“⁷⁶) ist die Verklappung von Baggergut als zulässige Handlung erlaubt.

Das **Gesetz über den Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer**⁷⁷ verbietet es u.a., im Nationalpark Wasserflächen oder die Gestalt der Gewässer durch das Einbringen von Bodenbestandteilen zu verändern (§ 5 Abs. 1 Nr. 14). Dieses Verbot gilt nicht für Maßnahmen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen des Bundes zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben, einschließlich der Gewässerunterhaltung (§ 5 Abs. 3 Nr. 2).

Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 3 des **Gesetzes zum Schutze des Schleswig-Holsteinischen Wattenmeeres**⁷⁸ sind Maßnahmen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes im Nationalpark zulässig.

74 Für einen Überblick zu den geltenden Rechtsgrundlagen vgl. <https://www.nationalpark-wattenmeer.de/schuetzen/nationalpark/gesetze/>.

75 [Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“](#) (NWattNPG) vom 11.7.2001 (Nds. GVBl. 2001, 443), das zuletzt durch Gesetz vom 10.6.2021 (Nds. GVBl. S. 373) geändert worden ist.

76 Diese Gebiete sind gemäß § 2 Abs. 3 S. 1 NWattNPG keine Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.

77 Gesetz über den Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer vom 9.4.1990 (HmbGVBl. 1990, 63), das zuletzt durch Gesetz vom 7.2.2017 (HmbGVBl. S. 43) geändert worden ist, <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-WattMGHArahmen>.

78 [Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres](#) (Nationalparkgesetz - NPG) vom 17.12.1999 (GVOBl. 1999, 518), das zuletzt durch Verordnung vom 16.1.2019 (GVOBl. S. 30) geändert worden ist.

Die in den Nationalparkgesetzen enthaltenen Verbote gelten nur für Tätigkeiten in den Nationalparks selbst und nicht etwa für neben dem Nationalpark geplanten Ablagerungen.⁷⁹

In seiner „Auswirkungsprognose für die Verbringung von Baggergut im Verbringstellenbereich VSB 730/740 in der Außenelbe“ hält das BfG eine weitergehende Betrachtung der Nationalparkgesetze für die Baggergutverbringung am Neuen Lüchtergrund nicht für erforderlich, da Maßnahmen der WSV zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben von den Verboten der betreffenden Gesetze ausgenommen seien.⁸⁰

4. Verfahrensrecht

Die **Unterhaltung der Bundeswasserstraßen** ist gemäß § 7 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)⁸¹ eine **Hoheitsaufgabe des Bundes**. Die Unterhaltung einer Binnenwasserstraße (z.B. der Elbe) umfasst auch die Erhaltung ihrer Schiffbarkeit (§ 8 Abs. 1 S. 1 WaStrG), insbesondere durch Räumung (§ 8 Abs. 2 WaStrG). Bei der Unterhaltung ist den Belangen des Naturhaushalts Rechnung zu tragen, Bild und Erholungswert der Gewässerlandschaft sind zu berücksichtigen, die natürlichen Lebensgrundlagen sind zu bewahren (§ 8 Abs. 1 S. 3 und 4 WaStrG).

Nach § 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG bedürfen Maßnahmen innerhalb der Bundeswasserstraßen, die der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen dienen, **keiner Erlaubnis, Bewilligung oder Genehmigung**. Die hoheitlich handelnden Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) sind insofern von landesrechtlichen Genehmigungserfordernissen freigezeichnet.⁸² Sie haben bei Unterhaltungsmaßnahmen naturschutzrechtliche Belange einschließlich des Landesrechts in eigener Zuständigkeit zu berücksichtigen, ohne jedoch eine naturschutzrechtliche Genehmigung der zuständigen Landesbehörden einholen zu müssen.⁸³

Die Entnahme von Baggergut mit dem Ziel der Erhaltung der Schiffbarkeit einer Bundeswasserstraße ist stets eine Maßnahme, die der Unterhaltung dieser Bundeswasserstraße dient. Das **Verbringen von Baggergut**, insbesondere das Einbringen in Gewässer, stellt eine Unterhaltungsmaßnahme dar, wenn die Unterbringung des Baggerguts zusammen mit dem Aufnehmen rechtlich als ein **einheitlicher, zusammenhängender Vorgang hoheitlicher Verwaltungstätigkeit** einzuordnen

79 So auch Nebelsiek (2020), Mohr Rechtsanwälte, Rechtliche Stellungnahme zur Schlickablagerung Scharhörn, https://hamburg.nabu.de/imperia/md/content/hamburg/geschaeftsstelle/elbe/stellungnahme_scharh_rn.pdf, S. 10.

80 BfG (Fn. 11), S. 27 und S. 241.

81 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/WaStrG.pdf>.

82 Nomos-BR/Reinhardt/Schäfer WaStrG/Rüdiger Reinhardt/Barbara Schäfer, 3. Aufl. 2017, WaStrG § 7 Rn. 3.

83 OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 28.10.2008, 2 M 195/08, zitiert nach juris – Rn. 10.

ist.⁸⁴ Nach Auffassung des zuständigen Bundesministeriums treffe dies auf die Unterbringung von Baggergut durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) innerhalb der Bundeswasserstraßen zu, sodass in dieser Konstellation die Unterbringung von Baggergut eine Maßnahme der Gewässerunterhaltung darstelle. Bei der Unterbringung von Baggergut durch die WSV in Gewässern außerhalb von Bundeswasserstraßen werde dieser einheitliche Unterhaltungsvorgang dagegen unterbrochen, die Unterbringung sei nicht mehr Teil der Unterhaltung im Sinne des § 7 Abs. 3 WaStrG, sondern werde zu einem eigenständigen Vorgang, der auch rechtlich eigenständig zu bewerten sei.⁸⁵

Zu **Bundeswasserstraßen** nach dem WaStrG gehören die **Binnenwasserstraßen** des Bundes (z.B. die Elbe) und die Seewasserstraßen (§ 1 Abs. 1 WaStrG). **Seewasserstraßen** sind die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres (§ 1 Abs. 4 WaStrG). Das Küstenmeer umfasst 12 Seemeilen (22,2 km). Danach befinden sich die im Küstengewässer der Nordsee gelegenen Verbringstellen an der Elbmündung bei Cuxhaven (Neuer Lüchtergrund) und nördlich der Insel Scharhörn in einer Seewasserstraße.

§ 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG spricht von „**Maßnahmen innerhalb der Bundeswasserstraßen**“. Unproblematisch fallen damit alle Maßnahmen unter § 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG, die innerhalb derselben Bundeswasserstraße ausgeführt werden. Weniger eindeutig fällt die Bewertung indes aus, wenn die Maßnahme mehrere Bundeswasserstraßen betrifft, wie dies etwa beim Umlagern von Baggergut aus der Elbe in die Nordsee der Fall ist.⁸⁶ Weder unterscheidet der Wortlaut des § 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG aber zwischen Binnenwasserstraßen und Seewasserstraßen, noch ist der Vorschrift ein Hinweis dahingehend zu entnehmen, dass die Unterbringung in einem engen räumlichen Zusammenhang zum Ort des Aufnehmens des Baggerguts stehen muss, damit sie der Unterhaltung zugerechnet werden kann. Maßgeblich für die räumliche Zuordnung seien Autoren der juristischen Literatur zufolge daher nicht die tatsächlichen Verhältnisse, sondern die rechtliche Einordnung der Unterbringungsstelle als Teil der Bundeswasserstraßen.⁸⁷ Der Wortlaut des § 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG sei weit zu verstehen, sodass alle Maßnahmen, die der Unterhaltung dienen und in irgendeiner Bundeswasserstraße stattfinden, von der Genehmigungsfreiheit erfasst seien.⁸⁸

84 So BMVI (2015), Leitfaden Umweltbelange bei der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen, https://www.blaues-band.bund.de/Projektseiten/Blaues_Band/DE/neu_05_Informationen/Fachinformationen/Umweltbelange_Leitfaden.pdf?_blob=publicationFile&v=2, S. 36.

85 BMVI (Fn. 84), S. 36 ff.

86 Burkhardt (2015), Rechtsfragen zum Umgang mit Baggergut: Unterbringung und Entsorgung von Gewässersedimenten, Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, Band 52, S. 78.

87 Friesecke, WaStrG - Kommentar Bundeswasserstraßengesetz, 7. Auflage 2020, § 7 Rn. 11. Dies zugrunde legend auch Nebelsiek (2020), Mohr Rechtsanwälte, Rechtliche Stellungnahme zur Schlickablagerung Scharhörn, https://hamburg.nabu.de/imperia/md/content/hamburg/geschaeftsstelle/elbe/stellungnahme_scharh_rn.pdf, S. 8.

88 Burkhardt (Fn. 86), S. 82.

Die wasserstraßenrechtliche Einordnung der Unterbringung von Baggergut war bisher nur vereinzelt Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung. Soweit ersichtlich, fügt sich die Rechtsprechung überwiegend in die vorgenannte Dogmatik ein. Soweit Aushubmaterial an anderer Stelle derselben Bundeswasserstraße wieder verklappt werde, handele es sich nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes um Umlagerungen von Baggergut, welche typischerweise dem Tatbestand der Unterhaltung nach § 7 Abs. 3 WaStrG unterfielen.⁸⁹ In einem Verwaltungsstreitverfahren betreffend die Nutzung eines Sees als Ablagerungsort für Baggergut aus Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen am Nord-Ostsee-Kanal äußerte sich das Obergerverwaltungsgericht des Landes Schleswig-Holstein dahingehend, dass Bodenaushub und Bodenablagerung in dem zugrundeliegenden Fall rechtlich unterschiedlich zu bewerten seien und die Ablagerung einer gesonderten rechtlichen Betrachtung zu unterwerfen sei.⁹⁰ Das Verbringen und Ablagern von Baggergut in Gewässer außerhalb der Bundeswasserstraße gehöre auch nach Auffassung des Obergerverwaltungsgerichts Lüneburg nicht zum Vorgang der Unterhaltung und sei nicht von einer wasserrechtlichen Erlaubnis, Bewilligung oder Genehmigung freigestellt.⁹¹ In dem Deponieren von Baggergut aus dem Main auf einer abfallrechtlich genehmigten Deponie des Wasser- und Schifffahrtsamtes am Ufer des Mains erkannte das VG Frankfurt keine Unterhaltungstätigkeit nach § 8 Abs. 1 WaStrG.⁹²

Einzig das OVG Lüneburg, welches über das Aufspülen von Baggergut aus der Ems auf Wattflächen zu entscheiden hatte, fordert einen **engen Zusammenhang** zwischen Baggerarbeiten und Baggergutunterbringung, damit die Unterbringung den Unterhaltungsaufgaben zugerechnet werden könne. Der dem Verwaltungsstreitverfahren zugrundeliegende Vorgang sei nach Auffassung des OVG Lüneburg nicht mehr der Unterhaltung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 WaStrG zuzurechnen.⁹³

Nach diesen Grundsätzen dürfte es sich bei der Umlagerung von Baggergut durch die WSV an den beiden vorgenannten Verbringstellen um eine gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 WaStrG von landesrechtlichen Zulassungserfordernissen freigestellte Tätigkeit handeln.⁹⁴ Die Freistellung von landesrechtlichen Verwaltungsakten für die Umlagerung findet sich auch in anderen rechtlichen Regelungen, die der Rechtsfolge von § 7 Abs. 3 WaStrG entsprechen (z.B. § 9 Abs. 3 WHG, siehe Abschnitt 3.1. dieser Dokumentation).

89 BayVGH, Beschluss vom 11.8.1998, 8 AE 98.40024, zitiert nach juris – Rn. 25.

90 OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 5.7.1999, 4 M 48/99, zitiert nach juris – Rn. 7. Hierfür sprächen nach Auffassung des Gerichts die zeitliche und räumliche Dimension der vorgesehenen Ablagerungen sowie die unterschiedliche Veranlassung der Bodenablagerungen. Zudem könne die Bodenaushub-Problembewältigung in Vorhaben der vorliegenden Art theoretisch auch darin bestehen, den Boden z.B. auf Deponien zu verbringen, was ebenfalls eine gesonderte rechtliche Betrachtung erforderlich machen würde.

91 OVG Lüneburg, Urteil vom 28.06.1979, III A 316/77, zitiert nach juris - Orientierungssatz.

92 VG Frankfurt, Urteil vom 30.10.2012, 8 K 1271/12.F, zitiert nach juris - Orientierungssatz.

93 OVG Lüneburg, Urteil vom 27.1.1992, 3 A 221/88, zitiert nach juris - Leitsatz.

94 Zu diesem Ergebnis gelangt auch Nebelsiek (2020), Mohr Rechtsanwälte, Rechtliche Stellungnahme zur Schlickablagerung Scharhörn, https://hamburg.nabu.de/imperia/md/content/hamburg/geschaefsstelle/elbe/stellungnahme_scharh_rn.pdf, S. 8.

Gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 WaStrG bleiben die im WaStrG und anderen bundesrechtlichen Vorschriften geregelten **Beteiligungspflichten unberührt**. Dabei handelt es sich um das Einvernehmen mit den Ländern zu den Bedürfnissen der Landeskultur und Wasserwirtschaft (§ 4 WaStrG) sowie um die Beteiligungsregelungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz (insbesondere § 3 Abs. 5 und § 17 Abs. 1 und 2 BNatSchG).⁹⁵

„Das Freistellen der Unterhaltung von Verwaltungsakten der Länder bewirkt nicht, dass der Bund bei der Unterhaltung keinerlei rechtlichen Bindungen unterliegt. Auch bei einer hoheitlichen Tätigkeit der Verwaltung ist der Bund **materiell-rechtlich an die jeweils fachfremden und allgemeinen Gesetze**, ohne Rücksicht darauf, auf welcher Normsetzungsebene diese entstanden sind, mit dem Vorbehalt **gebunden**, dass die ggf. kollidierenden öffentlichen Interessen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sind [...]. Darüber hinaus entbindet die Freistellung gem. Satz 2 auch nicht von der Pflicht, die Bedürfnisse der Landeskultur und Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren (§ 4) sowie bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, die **zuständigen Naturschutzbehörden** hierüber zu unterrichten und ihnen **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben (§ 3 Abs. 5 BNatSchG).“⁹⁶

5. Alternativen

Eine Vermeidung von Baggergut dürfte im Rahmen der Gewässerunterhaltung nicht möglich sein. Die Notwendigkeit von Baggerungen ergibt sich aus Auflagen zur Sicherung von Wassertiefen oder des freien Abflusses.⁹⁷

In den Gemeinsamen Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut in den Küstengewässern (GÜBAK) werden folgende Alternativen zur freien Ablagerung im Gewässer benannt:

- Verwendung als Baustoff (z.B. Küstenschutz, Verfüllmaterial für Kolke und neue Ufer- oder Kaiflächen, Land- oder Biotopgewinnung, Sicherung von Unterwasserböschungen oder Strombauwerken),
- Verwendung als Bodenmaterial auf landwirtschaftlichen Flächen,
- Verwertung an Land nach Vorbehandlung (z.B. in Küstenschutz und Wegebau, im Land- und Landschaftsbau, als Dichtungsmaterial im Deponie- und Spülfeldbau, zur Rekultivierung von Deponien und Industriefolgelandschaften, als Zuschlagstoff bei der Herstellung von Bauprodukten),

95 Ebenda.

96 Friesecke (Fn. 87), § 7 Rn. 7. Hervorhebungen nicht im Original.

97 Hafentechnische Gesellschaft, Fachausschuss Baggergut (2019), Positionspapier: Umgang mit Baggergut, https://www.bafg.de/Baggergut/DE/03_Aktuelles/htg_positionspapier.pdf?blob=publicationFile, S. 5.

-
- gesicherte Ablagerung an Land (Deponierung) nach Vorbehandlung.⁹⁸

Die Verwendung von Baggergut als Baustoff beleuchtet eine Veröffentlichung der HPA aus dem Jahr 2017.⁹⁹

Im Falle der Verbringung von Baggergut im Gewässer sind gemäß den GÜBAK die ökologischen Vorteile folgender Alternativen den wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen gegenüberzustellen:

- Ausweichen auf andere Ablagerungszeiten (z.B. Winter),
- Ausweichen auf andere Entnahmeverfahren (z.B. spezielle Baggertechnik),
- Ausweichen auf andere Ablagerungsverfahren (z.B. Schlickvorhänge),
- Ausweichen auf andere Gewässerbereiche (z.B. biologisch tote Zonen bzgl. der untersuchten Organismen).¹⁰⁰

98 Gemeinsame Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut in den Küstengewässern (2009), https://www.bafg.de/Baggergut/DE/04_Richtlinien/guebag.pdf?__blob=publicationFile, S. 19.

99 HPA (2017), Hamburger Hafen – Das Tor zur Welt, https://elsa-elbe.de/assets/pdf/medien/HPA_Baggergutmanagement_Hamburger-Hafen_2017.pdf, S. 45 ff.

100 Gemeinsame Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut in den Küstengewässern (2009), https://www.bafg.de/Baggergut/DE/04_Richtlinien/guebag.pdf?__blob=publicationFile, S. 21.