

TEXTE

09/2019

Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser

Völker-, unions- und nationalrechtliche Anforderungen an
Einleitungen von Scrubber-Abwasser, Ballastwasser und
häuslichem Abwasser durch Schiffe

TEXTE 09/2019

Projektnummer 99836

Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser

Völker-, unions- und nationalrechtliche Anforderungen
an Einleitungen von Scrubber-Abwasser, Ballastwasser
und häuslichem Abwasser durch Schiffe

von

Professor Dr. Alexander Proelß, Valentin J. Schatz

Lehrstuhl für internationales Seerecht und Umweltrecht,
Völkerrecht und Öffentliches Recht, Fakultät für
Rechtswissenschaft, Universität Hamburg, Hamburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Professor Dr. Alexander Proelß
Königstraße 29
25348 Glückstadt

Abschlussdatum:

Dezember 2018

Redaktion:

Fachgebiet II 2.3 Meeresschutz
Ulrich Claussen, Aleke Stoefen O'Brien

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser

Vorliegende Studie untersucht rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser. Diese Materie ist durch die Überlagerung und das Zusammenspiel verschiedener Rechtsebenen (See- und Umweltvölkerrecht, europäisches Unionsrecht, nationales Recht), aber gerade auch durch Selektivität, hohe Technizität und das Risiko von Normkollisionen – sowohl innerhalb einer Rechtsebene als auch im Verhältnis zwischen den Rechtsebenen – gekennzeichnet. Gerade im Hinblick auf die Bedürfnisse von Umsetzungs- und Vollzugspraxis führt dies zu Rechtsunsicherheit und -unklarheit, zu deren Beseitigung die Untersuchung beitragen soll. Sie behandelt dabei nicht die Meeresverschmutzung durch Schiffe insgesamt, sondern beschränkt sich auf die rechtlichen Anforderungen des Umgangs mit Schiffsabwasser, wobei der Fokus auf den Kategorien des Scrubber-Abwassers, des Ballastwassers und des häuslichen Abwassers liegt. Untersucht werden, jeweils konkret bezogen auf die vorbezeichneten Abwasserkategorien, zunächst die einschlägigen Vorgaben des Völker- und Unionsrechts, und zwar hinsichtlich ihrer räumlichen und sachlichen Anwendungsbereiche, etwaiger Überlagerungen und Widersprüche sowie der sich aus ihnen ergebenden Rechte und Pflichten. Sodann wird der Umsetzung der untersuchten Verträge und Unionsrechtsakte in das nationale Recht Aufmerksamkeit geschenkt. Im Vordergrund steht insoweit die Frage, ob und auf welche Weise die Bundesrepublik Deutschland ihren völker- und europarechtlichen Pflichten gerecht wird, und wie die entsprechenden Vorgaben in den bestehenden Rahmen des nationalen Rechts eingepasst wurden.

Abstract: Legal Requirements Concerning Discharge of Water from Ships

The present study analyses the legal requirements concerning discharge of water from ships, a matter that is characterized by a considerable degree of complexity. This complexity results, *inter alia*, from the highly technical nature of the applicable norms, but also from the fact that the relevant rules and principles are prescribed on different levels of law, namely public international law, European Union law and domestic law. Taking into account that the individual legal instruments that are codified within these sub-systems of law significantly differ in their scopes and regulatory approaches, a risk of norm collisions exists both from a vertical (i.e., between different levels of law) and horizontal (i.e., between different instruments on the same level of law) perspective. Viewed together with the fragmentary nature of the applicable law, this situation gives rise to legal uncertainties, which, again, may ultimately threaten the lawful and effective implementation and enforcement of the relevant norms. This study attempts to contribute to clarifying the existing uncertainties by submitting suggestions as to a harmonized interpretation and application of the pertinent rules and principles. It does not address the issue of pollution from ships in general, but focusses on three specific categories of water discharged from ships, namely washwater arising from the operation of exhaust gas cleaning systems ('scrubber'), ballast water and sewage. The study starts by examining the legal requirements prescribed in international treaty law as well as the law of the European Union (EU) applicable to each of the three aforementioned categories. Particular attention is devoted to the territorial and substantial scope of the relevant instruments, potential interactions and contradictions between them as well as the rights and duties of States arising therefrom. The study then goes on by analysing the way in which these instruments have been implemented in domestic German law. In this respect, the main focus is on how Germany has adjusted the international and supranational obligations within the framework of its domestic law.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung	13
Summary	28
1 Einleitung	36
2 Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser	38
2.1 Schiffsabwasser aus Abgasreinigungsanlagen	38
2.1.1 Hintergrund: Schiffsabwasser aus Abgasreinigungsanlagen („Scrubber-Abwasser“)	38
2.1.2 Völkerrechtliche Regelungen zu Scrubber-Abwasser	38
2.1.2.1 Das seevölkerrechtliche Verlagerungs- und Umwandlungsverbot	38
2.1.2.2 MARPOL-Übereinkommen	41
2.1.2.2.1 Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen	43
2.1.2.2.2 Umsetzung im deutschen Recht	46
2.1.2.3 Straßburger Abfallübereinkommen (CDNI)	46
2.1.2.3.1 Zweck und Anwendungsbereich	46
2.1.2.3.2 Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser	47
2.1.2.3.3 Umsetzung im deutschen Recht	49
2.1.3 Unionsrechtliche Regelungen zur Einleitung von Scrubber-Abwasser	49
2.1.3.1 EU-Schwefel-Richtlinie	50
2.1.3.2 Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen	54
2.1.3.3 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)	55
2.1.3.4 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)	57
2.1.3.5 Verhältnis der EU-Richtlinien zueinander	59
2.1.4 Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen	61
2.1.5 Umsetzung der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben im deutschen Recht	65
2.1.5.1 Einordnung der Gewässertypen im deutschen Recht	65
2.1.5.2 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Binnenwasserstraßen	68
2.1.5.3 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Seewasserstraßen	74
2.1.5.4 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Seehäfen	77
2.1.5.5 Einleitung von Scrubber-Abwasser in der deutschen AWZ	78

2.1.5.6	Einleitung von Scrubber-Abwasser seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen.....	80
2.1.6	Zusammenfassung	80
2.2	Ballastwasser	84
2.2.1	Hintergrund.....	84
2.2.2	Völkerrechtliche Regelungen zum Ballastwasser	84
2.2.2.1	Pflicht zur Bekämpfung der Einführung invasiver Arten nach Art. 196 Abs. 1 SRÜ	84
2.2.2.2	Das Ballastwasser-Übereinkommen.....	85
2.2.2.2.1	Ziele und Anwendungsbereich	85
2.2.2.2.2	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten.....	87
2.2.2.2.3	Umsetzung in Deutschland	91
2.2.3	Unionsrechtliche Regelungen	91
2.2.4	Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen	92
2.2.5	Umsetzung der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht	93
2.2.5.1	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Binnenwasserstraßen.....	93
2.2.5.2	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Seewasserstraßen	98
2.2.5.3	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Seehäfen.....	98
2.2.5.4	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in die AWZ	101
2.2.5.5	Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen	101
2.2.6	Zusammenfassung	102
2.3	Häusliches Schiffsabwasser	104
2.3.1	Hintergrund.....	104
2.3.2	Völkerrechtliche Regelungen zu häuslichem Schiffsabwasser	104
2.3.2.1	Teil XII des SRÜ	104
2.3.2.2	Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen	105
2.3.2.3	HELCOM.....	108
2.3.2.4	CDNI	110
2.3.3	Unionsrechtliche Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser	111
2.3.3.1	MSRL und WRRL	111
2.3.3.2	Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen	111
2.3.3.3	Verhältnis der EU-Richtlinien zueinander.....	112
2.3.4	Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser.....	112

2.3.5	Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht	114
2.3.5.1	Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in den Binnenwasserstraßen	114
2.3.5.2	Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in den Seewasserstraßen.....	118
2.3.5.3	Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in Seehäfen der Länder.....	119
2.3.5.4	Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in der AWZ	121
2.3.5.5	Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen	121
2.3.6	Zusammenfassung	121
3	Gesamtergebnis	125
4	Quellenverzeichnis	127

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Emissionskontrollgebiete (ECAs)	44
Abbildung 2:	Anwendungsbereich des CDNI	48
Abbildung 3:	Karte der Bundeswasserstraßen	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse.....	22
Tabelle 2:	Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen gemäß der Regeln 14.1 und 14.4 der Anlage VI zum MARPOL- Übereinkommen.....	43
Tabelle 3:	Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen gemäß der EU-Schwefel-Richtlinie	51
Tabelle 4:	Für Emissionsmindernde Verfahren geltende gleichwertige Emissionswerte gemäß Artikel 8 Abs. 2 der EU-Schwefel- Richtlinie	53
Tabelle 5:	Bundeswasserstraßen und AWZ.....	66

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Ballastwasser-Gesetz	Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen v. 15.02.2013
BG Verkehr	Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation
BGBI	Bundesgesetzblatt
BinSchAbfÜbkAG	Ausführungsgesetz zum Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
BinSchStrEV	Verordnung zu Einführung der Binnenschifffahrtsstraßen-Ordnung
BinSchUO	Binnenschiffsuntersuchungsordnung
Biozid-VO	Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.05.2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten
BLANO	Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Brem-HafenbetrG	Bremisches Hafenbetriebsgesetz
Brem-HafenO	Bremische Hafenordnung
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWMP	Ballastwasser-Behandlungsplan
BWMS	Ballastwasser-Behandlungssystem
BWRB	Ballastwasser-Tagebuch
BWÜ	Internationales Übereinkommen von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen
bzw.	beziehungsweise
CDNI	Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
CDNI-Vertragsgesetz	Gesetz zu dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
d.h.	das heißt
ECA	Emissionskontrollgebiet
EmsSchEV	Verordnung zur Einführung der Schifffahrtsordnung Emsmündung

EU-Schwefel-Richtlinie	Richtlinie 2016/802/EU des europäischen Parlaments und des Rates v. 11.05.2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe
FNU	Formazin-Trübungseinheiten
FSS Code	International Code for Fire Safety Systems
G1	IMO Guidelines for Sediment Reception Facilities
G12	IMO Guidelines on Design and Construction to Facilitate Sediment Control on Ships
G4	IMO Guidelines for Ballast Water Management and Development of Ballast Water Management Plans
GG	Grundgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
HafenVO-Hamburg	Verordnung über den Verkehr im Hamburger Hafen und auf anderen Gewässern
HafVO M-V	Verordnung für die Häfen in Mecklenburg-Vorpommern
HafVO-SH	Landesverordnung für die Häfen in Schleswig-Holstein
HELCOM	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes von 1992
h.M.	herrschende Meinung
i.d.S.	in diesem Sinne
IMO	International Maritime Organization
Invasive-Arten-VO	Verordnung über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JMLC	Journal of Maritime Law and Commerce
lit.	littera (Buchstabe)
MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973
m.a.W.	mit anderen Worten
MEPC	Marine Environmental Protection Committee der IMO
MSRL	EU-Meeresstrategierahmenrichtlinie
NHafenO	Niedersächsische Hafenordnung
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr(n).	Nummer(n)
NTU	Nephelometrische Trübungseinheiten
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
OILPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl von 1954

OSPAR-Übereinkommen	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks v. 22.09.1992
PAK-Konzentration	Konzentration von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen
S.	Seite(n) bzw. Satz
SECA	Schwefelemissions-Überwachungsgebiet
SeeAufgG	Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt
SeeSchStrO	Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung
SeeUmwVerhV	Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt
SOLAS	Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
SOx	Schwefeloxide
v.	vom/von
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	EU-Wasserrahmenrichtlinie
WSV	Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt
z.B.	zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Der **völkerrechtliche** Umgang mit Einleitungen von **Scrubber-Abwasser** richtet sich primär nach den Vorgaben der Anlage VI zum Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (**MARPOL-Übereinkommen**). Diese zielen zwar primär auf eine Reduktion der in Schiffsabgasen enthaltenen Luftschadstoffe – insbesondere Schwefeloxide (SO_x) – ab, d.h. auf die Bekämpfung der Luftverschmutzung unmittelbar an der Quelle. Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen gestattet jedoch den Einsatz von alternativen Methoden, mit denen eine vergleichbare Begrenzung von Emissionen erreicht wird. Zu diesen Methoden gehören auch Technologien wie Abgasreinigungsanlagen (Scrubber), die zwar nicht die Entstehung der Schadstoffe vermeiden, diese aber durch Nachbehandlung bis zu einem gewissen Grad aus dem Abgas entfernen, bevor sie in die Atmosphäre gelangen.

Nach Regel 4.1 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen dürfen Vertragsstaaten solche alternativen emissionsmindernden Verfahren erlauben, vorausgesetzt, der Einsatz der betreffenden Verfahren ist mindestens so effektiv wie die in Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen vorgesehenen Methoden. Ob die Vertragsparteien den Einsatz emissionsmindernder Verfahren gestatten, liegt mithin in ihrem Ermessen.

Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen wird im Hinblick auf sekundäre Emissionsbegrenzungsmethoden von den 2015 aktualisierten Richtlinien für Abgasreinigungssysteme der International Maritime Organization (IMO) konkretisiert (IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems bzw. Guidelines). Sie sind zwar unmittelbar nicht rechtsverbindlich, müssen aber gemäß Regel 4.1 von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen berücksichtigt werden. Die IMO Guidelines enthalten in Ziff. 10 unter dem Titel „Washwater“ Vorgaben für den Umgang mit Scrubber-Abwasser. Nach ihnen soll insbesondere eine fortlaufende Überwachung und Aufzeichnung des Waschwassers erfolgen. Ferner müssen verschiedene Grenzwerte eingehalten und überwacht werden. Rückstände aus der Abgasreinigungsanlage (sog. Sludge) müssen zu geeigneten landseitigen Auffangeinrichtungen gebracht werden; sie dürfen weder auf See entsorgt noch an Bord verbrannt werden.

Das Straßburger Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (**CDNI**) dient dem Schutz der aquatischen Umwelt und der Verbesserung der Sicherheit in der Binnenschifffahrt durch die Vermeidung schiffsbedingter Abfalleinträge. In Deutschland ist es auf allen dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen, mit Ausnahme des deutschen Teils des Bodensees und der Rheinstrecke oberhalb Rheinfeldens, anwendbar. Gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI gilt für sämtliche Fahrzeuge einschließlich der Seeschiffe ein Einleitungsverbot für Schiffsabfälle. Zu den Schiffsabfällen zählen auch Scrubber-Abwasser. Diese sind zwar im CDNI nicht ausdrücklich genannt, sind aber als sonstige Schiffsbetriebsabfälle i.S. des Übereinkommens zu qualifizieren. Anders als auf Ebene des Seevölkerrechts gilt auf den deutschen Binnenwasserstraßen damit grundsätzlich ein absolutes Verbot der Einleitung von Scrubber-Abwasser.

Deutschland ist Vertragspartei sowohl des MARPOL-Übereinkommens als auch des CDNI. Die für Scrubber-Abwasser einschlägigen Vorgaben der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen sowie der Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems wurden vor allem mit § 13 Abs. 5 und 7 der Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt (**SeeUmwVerhV**) in nationales Recht umgesetzt. Die Vorschriften der SeeUmwVerhV dienen zugleich der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften der EU-Schwefel-Richtlinie. Umsetzung und Durchführung des CDNI erfolgten mit dem CDNI-Vertragsgesetz sowie dem Ausführungsgesetz zum Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt.

Auf Ebene des **europäischen Unionsrechts** wird der Einsatz von Scrubbern primär durch die Richtlinie 2016/802/EU des europäischen Parlaments und des Rates über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe (**EU-Schwefel-Richtlinie**) geregelt. Als unionsrechtliche Umsetzung von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen nutzt die EU-Schwefel-Richtlinie maximale Schwefelgehalte in Schiffskraftstoffen als primäres Instrument zur Verringerung von SO_x-Emissionen, sieht alternativ aber ebenfalls emissionsmindernde Verfahren vor. Diesbezüglich übernimmt die EU-Schwefel-Richtlinie im Wesentlichen die Grenzwerte, die in den Regeln 14.1 und 14.4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen festgelegt sind. Im Unterschied zu Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen stellt die EU-Schwefel-Richtlinie den Einsatz alternativer emissionsmindernder Verfahren jedoch nicht in das Ermessen der Mitgliedstaaten, sondern begründet in Art. 8 Abs. 1 eine **Verpflichtung** der Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Recht Grundlagen für die Gestattung von emissionsmindernden Verfahren zu schaffen, die die in der Richtlinie genannten Voraussetzungen (die ihrerseits, von wenigen Verschärfungen abgesehen, die Vorgaben der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems umsetzen) erfüllen.

Neben der EU-Schwefel-Richtlinie sind die **EU-Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen**, die EU-Wasserrahmenrichtlinie (**WRRL**) sowie die EU-Meeressstrategierahmenrichtlinie (**MSRL**) für den rechtlichen Umgang mit Scrubber-Abwasser bedeutsam. Mit Blick auf den erstgenannten Rechtsakt ist festzustellen, dass Sludge und Scrubber-Abwasser bislang nicht unter den Begriff der Schiffsabfälle i.S.d. Richtlinie fallen. Auf Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission soll dies künftig dahingehend geändert werden, dass die Richtlinie künftig auch für „Schlamm und Abflutwasser“ aus Abgasreinigungsanlagen, die nach Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen zulässig sind, gelten soll. Hinsichtlich der MSRL handelt es sich bei Einleitungen von Scrubber-Abwasser zwar um eine Verschmutzung i.S.d. Richtlinie; diese statuiert indes selbst kein Verschmutzungsverbot, sondern verpflichtet lediglich die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Ziele im Wege der Entwicklung von Meeressstrategien. Demgegenüber enthält die WRRL neben dem sog. Zielerreichungsgebot (Notwendigkeit der Erreichung eines guten Gewässerzustands) ein Verschlechterungsverbot. Diese Bewirtschaftungsziele verpflichten nach Ansicht des Gerichtshofs der Europäischen Union die Mitgliedstaaten grundsätzlich dazu, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die fristgerechte Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers gefährdet.

Im Verhältnis der einschlägigen Unionsrechtsakte zueinander ist die EU-Schwefel-Richtlinie so auszulegen und umzusetzen, dass sie den allgemeinen Umweltschutzziele der EU, wie sie u.a. in der MSRL und der WRRL kodifiziert sind, nicht zuwiderläuft. Als problematisch erweist sich vor dem Hintergrund des absoluten Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI die Frage nach dem Verhältnis des CDNI zu den anderen einschlägigen völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere zu denjenigen der EU-Schwefel-Richtlinie, die die Entscheidung über die Zulässigkeit des Betriebs von Abgasreinigungsanlagen und der Einleitung von Scrubber-Abwasser nicht den Mitgliedstaaten überlässt. Vor allem aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen kann das Einleitungsverbot des CDNI nicht als zulässige verstärkte Schutzmaßnahme i.S.v. Art. 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betrachtet werden. Deshalb ist der Konflikt des CDNI mit der EU-Schwefel-Richtlinie innerhalb der deutschen Rechtsordnung unter Bezugnahme auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts zu lösen: Soweit beide Regime parallel anwendbar sind – und nur dann –, darf das Einleitungsverbot aus dem CDNI-Vertragsgesetz in Deutschland nicht angewandt werden. Zu diesem Normkonflikt kommt es freilich von vornherein nur in Häfen und den Teilen der Binnenwasserstraßen, die Häfen mit dem Meer verbinden, soweit die betroffenen

Häfen, weil sie von Seeschiffen angefahren werden, den inneren Gewässern der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sind.

Mit Blick auf die Lage nach **nationalem Recht** ist zwischen der Situation auf Binnenwasserstraßen, Seewasserstraßen, in Häfen und in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zu unterscheiden.

In **Binnenwasserstraßen** gelten das CDNI (in seiner Umsetzung und Durchführung im deutschen Recht) und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) parallel; demgegenüber gilt die SeeUmwVerhV nicht in den in § 3 Abs. 1 Nr. 1-2 genannten Binnenwasserstraßen sowie in Seehäfen, die lediglich an (und nicht auf) Binnenwasserstraßen liegen (z.B. Bremen und Hamburg). Bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser handelt es sich um eine Gewässerbenutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG; Einleitungen von Scrubber-Abwasser sind folglich gemäß § 8 Abs. 1 WHG erlaubnispflichtig. Ferner handelt es sich bei Scrubber-Abwasser um Abwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG, weshalb das in § 57 Abs. 1 WHG kodifizierte repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zur Anwendung gelangt.

Soweit die Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems, die als Maßstab für den Stand der Technik i.S.v. § 57 Abs. 1 i.V.m. § 3 Nr. 11 WHG heranzuziehen sind, berücksichtigt werden, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Anforderungen von § 57 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG im Falle des Einleitens von Scrubber-Abwasser erfüllt sind. Insbesondere ergibt sich aus dem unionsrechtlichen Verschlechterungsverbot i.d.R. kein Versagensgrund nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG für die Erteilung der Erlaubnis, da von einer Verschlechterung (und damit einer schädlichen Gewässeränderung i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG) nicht schon bei jeder signifikanten Beeinträchtigung eines Gewässers, sondern erst dann ausgegangen werden kann, wenn sich auf Grund einer konkreten Einzelfallbetrachtung der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente i.S.d. Anhangs V der WRRL um eine Klasse verschlechtert bzw. im Hinblick auf Stoffe des chemischen Zustands eine Umweltqualitätsnorm überschritten wird. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist hiermit i.d.R. nicht zu rechnen. Die Vorgaben des CDNI fließen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG („andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften“) in die Prüfung der Erlaubnisfähigkeit ein. Das WHG wird also nicht vom CDNI-Vertragsgesetz verdrängt, sondern integriert dessen Anforderungen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in den Prozess der Erlaubniserteilung.

Daraus folgt, dass das Einleiten von Scrubber-Abwasser wegen des absoluten Einleitungsverbots des CDNI in den deutschen Binnenwasserstraßen prinzipiell nicht erlaubnisfähig ist. Aufgrund des bestehenden Konflikts mit der EU-Schwefel-Richtlinie gilt dies aber nicht im Bereich der Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschiffahrtsstraßen sind. Stehen Einleitungen in solchen Binnenwasserstraßen zur Diskussion, kann die erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis unter Beachtung der Bewirtschaftungsziele mittels benutzungsregelnder Allgemeinverfügung (vgl. § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG) der zuständigen Landesbehörde, d.h. mittels konkret-genereller Regelung, erteilt werden.

In **Seewasserstraßen** findet das Einleitungsverbot des CNDI von vornherein keine Anwendung. Entscheidende Bedeutung kommt vielmehr § 13 SeeUmwVerhV zu. Nach Abs. 7 dieser Norm ist das Einleiten von Scrubber-Abwasser auf Seewasserstraßen (nicht aber in Häfen, die lediglich an Seewasserstraßen liegen) und in der AWZ verboten, „soweit nicht nachgewiesen ist, dass die Waschwassereinleitung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat.“ Wird in einer Abgasreinigungsanlage Natronlauge als Chemikalie eingesetzt, so genügt es nach § 13 Abs. 7 S. 2 SeeUmwVerhV für den Nachweis, wenn bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser die Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 erfüllt sind und ein pH-Wert von 8,0 nicht überschritten wird. Somit

spiegelt § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV sowohl bezüglich seines Anwendungsbereichs als auch seiner materiellen Voraussetzungen die Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie wider.

Die SeeUmwVerhV statuiert keinen ausdrücklichen Genehmigungstatbestand für die Einleitung von Scrubber-Abwasser auf Seewasserstraßen und in der AWZ, sondern sieht in § 13 Abs. 5 lediglich die Möglichkeit der Gestattung der Zulassung eines emissionsmindernden Verfahrens i.S.d. der EU-Schwefel-Richtlinie vor. Die Zulassung darf nur erteilt werden, wenn die Anforderungen von Art. 4c Abs. 2, 3 und 4 der Richtlinie (nunmehr Art. 8 Abs. 2, 4 und 5 der aktuellen EU-Schwefel-Richtlinie von 2016) erfüllt werden. Da Art. 4c Abs. 3 der alten bzw. Art. 8 Abs. 4 der aktuellen Richtlinie auf die Kriterien für emissionsmindernde Verfahren in Anhang II der Richtlinie verweisen, zu denen auch die Kriterien für die Einleitung von Waschwasser gehören, muss die für die Zulassung zuständige Behörde die Einhaltung dieser Kriterien im Zulassungsverfahren für den Einsatz von Abgasreinigungsanlagen mitprüfen.

Die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser in Seewasserstraßen ist darüber hinaus auf Grundlage des WHG zu beurteilen. Das WHG ist nicht nur in den Binnenwasserstraßen, sondern auch im deutschen Küstenmeer sowie in den inneren Gewässern einschließlich der deutschen Häfen anwendbar, die in oder an Seewasserstraßen liegen. Eine generelle Befreiung vom Erfordernis der Erlaubnis gemäß § 43 Nr. 2 WHG kommt im Hinblick auf Scrubber-Abwasser nicht in Betracht. Daher überschneidet sich das grundsätzliche Einleitungsverbot des § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV hinsichtlich der Seewasserstraßen mit dem Erlaubnisregime des WHG. Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen von § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in das Verfahren nach dem WHG zu inkorporieren. Neben dem wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren für die Einleitung von Scrubber-Abwasser gemäß §§ 12, 57 WHG, das mittels Allgemeinverfügung vollzogen werden kann, ist auf Grundlage der SeeUmwVerhV kein separates Genehmigungsverfahren durchzuführen. Wohl aber bedarf das emissionsmindernde Verfahren, dessen Nutzung geplant ist, zusätzlich der Gestattung nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV. Auf diese Weise wird den Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie und der Anlage VI zu MARPOL sowohl auf Ebene der wasserrechtlichen Erlaubnis als auch im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Scrubber-Systems Rechnung getragen.

Die **Seehäfen** sind mit Ausnahme der öffentlichen bundeseigenen Häfen Wasserstraßen der Länder. Seehäfen der Länder, die an Binnenwasserstraßen des Bundes liegen (also etwa Hamburg oder Bremen), fallen als dem allgemeinen Verkehr zugängliche Binnenwasserstraßen der Länder in den Anwendungsbereich des CDNI. In diesen Häfen gilt bei isolierter Betrachtung folglich das absolute Einleitungsverbot aus dem CDNI bzw. dem CDNI-Vertragsgesetz. Dies gilt nicht für die Seehäfen der Länder, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen (beispielsweise Puttgarden oder Wilhelmshaven). Das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV ist nicht in den Seehäfen anwendbar, weil es die Wasserstraßen der Länder, zu denen auch die Seehäfen der Länder zählen, nicht umfasst. Demgegenüber kommt das Regime des WHG ohne weiteres zur Anwendung. Bezüglich der insofern bestehenden Überlagerung von CDNI-Vertragsgesetz und WHG gilt deshalb folgendes:

In den Seehäfen, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen, ist ausschließlich das WHG anwendbar, nicht aber das CDNI-Vertragsgesetz. Die Einleitung von Scrubber-Abwasser ist nur mit einer wasserrechtlichen Erlaubnis rechtmäßig, wobei die gesetzliche Erlaubnisbedürftigkeit mittels Allgemeinverfügung vollzogen werden kann. In den Seehäfen, die in Binnenwasserstraßen liegen, muss das CDNI-Vertragsgesetz hingegen wegen des Konfliktes mit der EU-Schwefel-Richtlinie unangewandt bleiben. Folglich ist in den deutschen Seehäfen, soweit es sich nicht um öffentliche bundeseigene Häfen handelt, ausschließlich das WHG anwendbar.

Mangels Anwendbarkeit der für Einleitungen einschlägigen Vorschriften des WHG oder des CDNI-Vertragsgesetzes gilt in der **AWZ** ausschließlich das grundsätzliche Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV. Daraus folgt, dass das Einleiten von Scrubber-Abwasser in der AWZ keiner separaten, neben die allgemeine Gestattung des konkret in Rede stehenden emissionsmindernden Verfahrens nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV tretenden Genehmigung bedarf. Die SeeUmwVerhV ist auf Schiffe, die die Bundesflagge führen, grundsätzlich auch **seewärts der deutschen AWZ** anwendbar, soweit nicht in Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten abweichende Regelungen zu beachten sind. Dies gilt aber nicht für das Einleitungsverbot des § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV, dessen räumlicher Anwendungsbereich auf die Seewasserstraßen und die deutsche AWZ begrenzt ist. Die Vorschriften des HoheSeeEinbrG, dessen räumlicher Geltungsbereich die AWZ und die Hohe See umfasst, sind auf betriebsbedingte Einleitungen von Schiffsabwasser generell nicht anwendbar.

Nach dem Internationalen Übereinkommen zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen (**BWÜ**), das am 8. September 2017 in Kraft getreten ist, ist das **Einleiten von Ballastwasser** nur nach Maßgabe der Anlage zum Übereinkommen erlaubt, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Das Regelungsregime des BWÜ für die Zulässigkeit der Einleitung von Ballastwasser basiert im Wesentlichen auf zwei Standards, nämlich Regel D-1 für den Ballastwasser-Austausch und Regel D-2 für die Ballastwasser-Behandlung. Ein Ballastwasseraustausch muss grundsätzlich mindestens 200 Seemeilen vom nächstgelegenen Land entfernt bei einer Wassertiefe von mindestens 200 m unter Berücksichtigung der von der IMO ausgearbeiteten Richtlinien durchgeführt werden. Bei dem Regel D-1-Standard handelt es sich allerdings um eine Übergangslösung für existierende Schiffe. Nachdem die von Baujahr und Ballastwasser-Fassungsvermögen der Schiffe abhängigen Übergangsfristen 2017 von der IMO angepasst wurden, kommt eine Anwendung des Regel D-1-Standards nunmehr ab dem 09.09.2024 unabhängig vom Schiffstyp nicht mehr in Betracht. Für Neubauten und für existierende Schiffe nach Ablauf der jeweiligen Übergangsfrist gilt der Standard nach Regel D-2. Dieser Standard definiert strengere Qualitätsnormen für Ballastwasser, deren Einhaltung nur durch ein Ballastwasser-Behandlungssystem („Ballast Water Management System“, BWMS) sichergestellt werden kann. Solche Systeme arbeiten regelmäßig entweder mit mechanisch-physikalischen (beispielsweise Bestrahlung mit UV-Licht), mit chemischen Methoden (etwa Einsatz von Bioziden wie Chlor oder Chlordioxid) oder mit einer Kombination solcher Methoden. Insbesondere beim Einsatz von chemischen Methoden kann es zur Entstehung von Desinfektionsnebenprodukten im behandelten Ballastwasser kommen.

Regel D-2.1 der Anlage zum BWÜ formuliert Zielvorgaben bezüglich der maximalen Konzentration und Größe lebensfähiger Organismen und Indikatormikroben pro Kubikmeter Ballastwasser. Um die Einhaltung dieser Zielvorgabe zu gewährleisten, bedürfen BWMS vor ihrer Installation und Inbetriebnahme der Zulassung (Typengenehmigung) durch die zuständige Behörde des Flaggenstaats oder eine anerkannte Klassifikationsgesellschaft. Das grundsätzliche Zulassungsverfahren und die Anforderungen bezüglich von BWMS, die mit aktiven Substanzen arbeiten, ergeben sich aus den IMO Guidelines G8 und G9. Der Einsatz solcher Systeme setzt u.a. die Durchführung einer gesonderten Risikoanalyse voraus, in deren Rahmen u.a. die ggf. im behandelten Ballastwasser enthaltenen Desinfektionsnebenprodukte berücksichtigt werden. Eine Typengenehmigung erhalten nur diejenigen Systeme, die auf Grundlage dieser Analyse als unbedenklich zu qualifizieren sind.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das BWÜ mit dem Ballastwasser-Gesetz in das deutsche Recht überführt. Daneben finden sich bundesrechtliche Regelungen zur Umsetzung der Vorgaben des BWÜ in der SeeUmwVerhV und landesrechtliche Regelungen in einigen Hafenordnungen.

Anders als die von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen geregelten SO_x-Emissionen ist Ballastwasser bislang nicht Gegenstand detaillierter Regulierung durch die EU. Dessen ungeachtet müssen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des BWÜ die Vorgaben anderer **unionsrechtlicher Regelungen**, insbesondere diejenigen der MSRL und der WRRL, beachten.

Wie im Falle der Scrubber-Abwasser ist bezüglich der Frage des Umgangs des **deutschen Rechts** mit Einleitungen von Ballastwasser anhand der verschiedenen Kategorien von Wasserflächen im deutschen Wasserwege- und Schifffahrtsrecht zu unterscheiden:

In **Binnenwasserstraßen** richtet sich die Zulässigkeit des Einleitens von Ballastwasser zunächst nach der SeeUmwVerhV. Nach § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV ist das Einleiten von Ballastwasser ins Meer und in die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV genannten Seeschifffahrtsstraßen verboten, wenn nicht die Anforderungen des BWÜ eingehalten wurden. Anders als das Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser ist das Einleitungsverbot für Ballastwasser in seinem Anwendungsbereich somit nicht auf die Seewasserstraßen und AWZ beschränkt, sondern gilt für die gesamte Seeschifffahrt auf deutschen Seeschifffahrtsstraßen einschließlich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschifffahrtstraßen sind – jedoch nicht in den Seehäfen der Länder. Das Verbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV gilt auch für die Einleitung bzw. das Ausspülen von Sedimenten.

Neben der SeeUmwVerhV werden Einleitungen von Ballastwasser in Binnenwasserstraßen auch vom WHG erfasst. Da das „Einleiten von Stoffen in Gewässer“ eine Benutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist, bedürfen Einleitungen von Ballastwasser der Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 WHG. Zumindest dann, wenn es nach dem D-2-Standard des BWÜ mittels (bio-)chemischer Methoden behandelt wurde, ist Ballastwasser ferner als Schmutzwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG zu qualifizieren. Daher richtet sich die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis für das Einleiten von Ballastwasser nach § 57 WHG i.V.m. den allgemeinen Vorschriften. Nach derzeitigem Kenntnisstand bestehen aber i.d.R. keine grundlegenden Bedenken hinsichtlich der Erlaubnisfähigkeit von Einleitungen von Ballastwasser.

Das Regime des WHG und das der SeeUmwVerhV überschneiden sich nur im Bereich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV aufgeführten Binnenwasserstraßen des Bundes, die zugleich Seeschifffahrtsstraßen sind. Dabei ist die SeeUmwVerhV gegenüber dem WHG kein *lex specialis*; ihre Vorgaben werden vielmehr nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in das wasserrechtliche Erlaubnisverfahren integriert. In den anderen Binnenwasserstraßen gilt ausschließlich das WHG.

In **Seewasserstraßen** überschneiden sich das Einleitungsverbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV und das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG. Diese Überlagerung ist auch in den Seewasserstraßen dahingehend zu lösen, dass eine Erlaubnis gemäß WHG erteilt wird, und in diesem Rahmen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG die Einhaltung der Anforderungen von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV sichergestellt werden muss. Die Erlaubnis kann im Wege der Allgemeinverfügung erteilt werden.

Was die Rechtslage in den **Seehäfen** anbelangt, erfasst die SeeUmwVerhV nur die Seewasserstraßen des Bundes und die Seeschifffahrtsstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen des Bundes sind. Deshalb gilt § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV nicht in den Seehäfen der Länder, die an (nicht aber in) diesen Wasserflächen liegen. Für eine Erstreckung der SeeUmwVerhV auf die Wasserstraßen der Länder fehlt es dem Bund an der notwendigen gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen. Der Vollzug des Ballastwasser-Gesetzes in den Seehäfen der Länder ist nach geltendem Recht daher Aufgabe der Länder. Soweit erkennbar sind noch nicht alle Länder ihrer Aufgabe, das BWÜ in den Seehäfen durchzuführen, nachgekommen. Nur ein Teil der Länder hat entsprechende Regelungen im Rahmen von Hafenverordnungen

getroffen (vgl. etwa das Einleitungsverbot des § 28b Brem-HafenO). Zulässig wäre es, die Vorgaben des BWÜ, wie sie sich in der Sache in den § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV und § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV widerspiegeln, in die Hafenordnungen der Länder zu importieren. Zwar gilt das Ballastwasser-Gesetz auch für Schiffe in den Seehäfen der Länder. Solange die Länder Verstöße gegen das Ballastwasser-Gesetz allerdings nicht mit Ordnungswidrigkeiten sanktionieren, entfalten die gesetzlichen Vorgaben nur durch ihre Wirkung für die Erlaubnisgewährung nach dem WHG praktische Bedeutung.

Das WHG ist in den deutschen Seehäfen der Länder anwendbar, da diese jeweils entweder in oberirdischen Gewässern (Binnenwasserstraßen) oder in Küstengewässern (Seewasserstraßen) liegen. Die Einleitung von Ballastwasser ist nach dem WHG erlaubnispflichtig. Dem kann derzeit am effektivsten durch Erlass einer konkret-generellen Erlaubnis (Allgemeinverfügung) Rechnung getragen werden, die zugleich die Zulässigkeit von Einleitungen von Ballastwasser unter den Vorbehalt der Wahrung der Anforderungen des in innerstaatliches Recht umgesetzten BWÜ stellt.

Im Hinblick auf Einleitungen von Ballastwasser in der **AWZ** gilt ausschließlich § 18 Abs. 10 S. 1 SeeUmwVerhV. Diese Norm wurde bezüglich ihres räumlichen Geltungsbereichs nicht beschränkt, weshalb das grundsätzliche Verbot des Einleitens von Ballastwasser auf unter deutscher Flagge fahrenden Schiffen auch **jenseits deutscher Gewässer** gilt, in den Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten allerdings nur dann, wenn keine abweichende Regelungen zu beachten sind.

Auf **völkerrechtlicher** Ebene wird der Umgang mit **häuslichem Schiffsabwasser** einschließlich der Frage der Einleitung durch Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen geregelt. Die betreffenden Vorschriften erfassen die unter dem Begriff „Schwarzwasser“ zusammengefassten Abwasserkategorien, nicht aber sog. Grauwasser. Nach Regel 11 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen ist die Einleitung von Abwasser in das Meer verboten, soweit nicht eine der in dieser Regel genannten ausdifferenzierten Ausnahmen greift. Dieses Verbot wird durch eine Verpflichtung der Vertragsparteien zur Einrichtung von Hafenauffanganlagen ergänzt.

Im regionalen Rahmen wird Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen durch die Vorgaben der Anlage IV zum Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (HELCOM) ergänzt und konkretisiert. Zum Teil gehen diese Vorgaben über die Anforderungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen hinaus. So müssen neben den in der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen genannten Schiffskategorien auch alle anderen Schiffe, einschließlich Sportboote, wenn sie mit Toiletten ausgestattet sind, die Einleitungsbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen einhalten. Diese Schiffe müssen zudem mit einem Abwasser-Rückhaltesystem in Übereinstimmung mit den von der Helsinki Kommission genehmigten Richtlinien ausgerüstet sein.

Das CDNI zählt häusliche Abwasser zum sonstigen Schiffsbetriebsabfall i.S.d. Anlage 2 Teil C; anders als das MARPOL-Übereinkommen und HELCOM erfasst es sowohl Schwarzwasser als auch Grauwasser. Nach dem CDNI ist die Einleitung von häuslichem Abwasser nur für zwei Kategorien von Schiffen verboten: Zum einen für Kabinenschiffe mit mehr als 50 Schlafplätzen, zum anderen für Fahrgastschiffe, die zur Beförderung von mehr als 50 Fahrgästen zugelassen sind. An Bord solcher Schiffe müssen häusliche Schiffsabwasser in geeigneter Weise gesammelt und bei einer Annahmestelle oder -anlage abgegeben wird, sofern das Fahrgastschiff nicht über eine Bordkläranlage verfügt. Verfügt ein Fahrgastschiff über eine zugelassene Bordkläranlage, welche die Grenz- und Überwachungswerte nach Anhang V des CDNI einhält, ist es vom Einleitungsverbot ausgenommen. Einleitungen von Schiffen, die nicht in eine der genannten beiden Kategorien fallen, sind ausdrücklich erlaubt. Somit sind die für die Binnenwasserstraßen praktisch bedeutendsten Schiffe, nämlich die Gütermotorschiffe, nicht vom Einleitungsverbot betroffen.

Auf Ebene des **europäischen Unionsrechts** sind bezüglich von Einleitungen häuslicher Abwasser die Vorgaben der MSRL und der WRRL zu beachten. Ferner ist Schwarzwasser nach der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen grundsätzlich in den bereit gestellten Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen. Dies gilt nicht, wenn das Schiff genügend spezifische Lagerkapazität für alle angefallenen und während der beabsichtigten Fahrt des Schiffes bis zum Entladehafen anfallenden Schiffsabfälle hat und gesichert ist, dass der Zielhafen über die für die dann anstehende Entladung erforderlichen Hafenauffanganlagen verfügt.

Das Einleiten von häuslichem Abwasser in den **Binnenwasserstraßen** richtet sich zunächst nach der SeeUmwVerhV. In Binnenwasserstraßen, die Seeschiffahrtstraßen sind, gilt das Einleitungsverbot aus Regel 11.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen unter den dort genannten Voraussetzungen. Die SeeUmwVerhV erklärt diese Einleitungsbestimmungen auch für Schiffe auf Inlandsfahrt für anwendbar. Demgegenüber fehlt es an der Umsetzung von Anlage IV zu HELCOM in der SeeUmwVerhV. Dies führt dazu, dass Verstöße gegen die Einleitungsbestimmungen aus HELCOM bzw. aus dem HELCOM-Vertragsgesetz in Seeschiffahrtstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen sind, nicht als Ordnungswidrigkeit im Rahmen der SeeUmwVerhV geahndet werden können.

Im Anwendungsbereich des CDNI dürfen Schwarz- und Grauwasser von Fahrgastschiffen und Kabinenschiffen einer bestimmten Größe ferner nur eingeleitet werden, wenn nach den Maßgaben des CDNI eine Bordkläranlage betrieben wird. Das CDNI geht in dergleichen Situationen davon aus, dass Einleitungen allgemein erlaubt sind und keiner Genehmigung oder Erlaubnis bedürfen. Wird hingegen keine Bordkläranlage im Einklang mit dem CDNI betrieben, gilt ein absolutes Einleitungsverbot. Einleitungen durch Schiffe mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger sind nach dem CDNI wiederum ausdrücklich erlaubt.

Schließlich ist die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser – und zwar unabhängig davon, ob es sich um Schwarzwasser oder Grauwasser handelt – in oberirdische Gewässer als Benutzung i.S.d. WHG zu qualifizieren, weshalb die Erlaubnispflicht aus § 8 Abs. 1 WHG zur Anwendung gelangt. Häusliches Schiffsabwasser ist überdies Abwasser i.S.d. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG, da es infolge häuslichen Gebrauchs in seinen Eigenschaften verändert wurde, weshalb für Einleitungen die besonderen Voraussetzungen des § 57 Abs. 1 WHG zu berücksichtigen sind.

Damit überschneiden sich in den Binnenwasserstraßen, die Seeschiffahrtstraßen sind, teilweise (1) die über die SeeUmwVerhV anwendbar gemachten Einleitbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen, (2) die Einleitungsbestimmungen aus dem HELCOM-Vertragsgesetz (Anlage IV zu HELCOM), (3) die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI-Vertragsgesetz und (4) die Einleitungsbestimmungen des WHG. Die speziellen Einleitungsbestimmungen aus umweltbezogenen schiffahrtsrechtlichen Gesetzen (SeeUmwVerhV, HELCOM-Vertragsgesetz und CDNI-Vertragsgesetz) verdrängen das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG nicht, weil Letzteres gerade auch der Umsetzung der WRRL dient, die im Konfliktfall Anwendungsvorrang vor kollidierendem nationalem Recht (einschließlich der Vertragsgesetze zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge) genießt. Stattdessen ist nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis, dass andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt werden. Diese umfassen auch die Vorgaben der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen bzw. der entsprechenden Vertragsgesetze. Aus alledem resultiert folgende Rechtslage:

Alle Einleitungen von Grau- und Schwarzwasser sind nach § 8 Abs. 1 WHG erlaubnispflichtig und unterliegen überdies den strengen Anforderungen des § 57 Abs. 1 WHG. Soweit Einleitungen von häuslichem Abwasser auf Grundlage des CNDI allgemein, d.h. ohne weitere behördliche Prüfung,

erlaubt sind, kollidiert dies mit der prinzipiellen Erlaubnisbedürftigkeit gemäß WHG. Dieser Normkonflikt (Erlaubnisbedürftigkeit nach WHG einerseits, Erlaubnisfreiheit nach CDNI andererseits) kann nicht unter Bezugnahme auf den Spezialitätsgrundsatz aufgelöst werden. Deshalb ist bei der gebotenen Anwendung von § 12 WHG im Lichte der Wertungen des CDNI davon auszugehen, dass in den von diesen Vorschriften erfassten Situationen keine „schädliche[n], auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässeränderungen zu erwarten sind“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Bordkläranlagen reflektieren die Vorgaben des Anhang V CDNI ferner den Stand der Technik i.S.v. § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Dies lässt die Erlaubnisbedürftigkeit von Einleitungen häuslicher Abwasser zwar nicht vollständig entfallen, rechtfertigt es aber, die zuständige Landesbehörde für befugt zu erachten, mittels Allgemeinverfügung eine konkret-generelle Erlaubnis statuiert.

In den **Seewasserstraßen** gelten für Schwarzwasser die Einleitungsverbote der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen für die genannten Schiffskategorien bei Auslandsfahrten. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. a SeeUmwVerhV dürfen häusliche Schiffsabwasser nach Maßgabe der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bei Inlandsfahrten nicht eingeleitet werden. In den in der Ostsee gelegenen Seewasserstraßen gelten zudem besondere Einleitungsbestimmungen. So sind dort Einleitungen von Schiffsabwasser nach Maßgabe der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bezüglich der dort nicht genannten Schiffe, einschließlich Sportboote, verboten, sofern diese Schiffe über eine Toilette mit einer Abwasserrückhalteanlage verfügen.

Einleitungen von häuslichem Schiffsabwasser in die in den Küstengewässern i.S.v. § 3 Nr. 2 WHG gelegenen Seewasserstraßen sind nach dem WHG erlaubnispflichtig. Das Regime des WHG überschneidet sich in den Seewasserstraßen der Nordsee nur mit den Einleitungsbestimmungen aus dem MARPOL-Vertragsgesetz, in den Seewasserstraßen der Ostsee zusätzlich mit § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV. Die Anforderungen dieser Gesetze sind im Rahmen der Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis zu berücksichtigen.

Soweit sie Wasserstraßen der Länder sind, gilt die SeeUmwVerhV in den **Seehäfen** der Länder nicht, weshalb die internationalen Bestimmungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser, die in Deutschland durch die Vertragsgesetze zum MARPOL-Übereinkommen, zum CNDI und zu HELCOM umgesetzt wurden, dort über das WHG und das Landesrecht zur Anwendung gebracht werden müssen. Das CDNI ist (nur) in Seehäfen der Länder anwendbar, die Binnenwasserstraßen der Länder sind. Folglich müssen große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe, die in den Anwendungsbereich des Einleitungsverbotes aus dem CDNI fallen, aber zu klein sind, um von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst zu werden, in den Seehäfen die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI einhalten.

Im Hinblick auf Einleitungen von häuslichem Schiffsabwasser in der **AWZ** weitet die SeeUmwVerhV für Schiffe, die die Bundesflagge führen, die Einleitungsverbote der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen insoweit aus, als sie zum einen auch seewärts der Begrenzung der Seewasserstraßen gelten, sofern sich diese Schiffe auf Inlandsfahrt befinden, und zum anderen die in Regel 2.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen nicht genannten Schiffe einschließlich Sportboote erfassen, sofern diese Schiffe über eine mit einer Abwasserrückhalteanlage ausgerüsteten Toilette verfügen und in der Ostsee verkehren. Die Einleitungsbestimmungen der SeeUmwVerhV gelten für Schiffe, die die Bundesflagge führen, auch seewärts der Seewasserstraßen und damit **seewärts der deutschen AWZ**.

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse

1. Einleitung von Scrubber-Waschwasser		
Rechtlicher Status des Gewässers ¹	Anwendbare Rechtsvorschriften	Erfordernis einer wasserrechtlichen Erlaubnis
Seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen	Deutsche Regelungen nicht extraterritorial anwendbar (auch nicht § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV)	nein
AWZ	Eingeschränktes Verbot nach Maßgabe von § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV	nein
Seewasserstraßen (Bund) (zugleich Seeschifffahrtsstraßen)	repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) Erlaubniserteilung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nur bei Einhaltung von § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV	ja
Seehäfen der Länder an Seewasserstraßen (Bund)	repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG)	ja
Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>zugleich</u> Seeschifffahrtsstraßen sind	repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG)	ja
Seehäfen der Länder an Binnenwasserstraßen (Bund)	repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG)	ja
Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>keine</u> Seeschifffahrtsstraßen sind	repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) absolutes Einleitungsverbot nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 CDNI i.V.m. Art. 9.01 Abs. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX des CDNI bzw. nach dem CDNI-Vertragsgesetz	ja (aber nicht zulässig)

¹ Zur Einordnung der Gewässertypen im deutschen Recht siehe Abschnitt 2.1.5.1.

2. Einleitung von Ballastwasser		
Rechtlicher Status des Gewässers ²	Anwendbare Rechtsvorschriften	Erfordernis einer wasserrechtlichen Erlaubnis
Seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen	▪ Einleitungsverbot, § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV (soweit nicht in Hoheitsgewässern / AWZ anderer Staaten abweichende Regelungen gelten)	nein
AWZ	▪ Einleitungsverbot, § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV	nein
Seewasserstraßen (Bund) (zugleich Seeschifffahrtsstraßen)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) ▪ Erlaubniserteilung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nur bei Einhaltung des Einleitungsverbots nach § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV	ja
Seehäfen der Länder an Seewasserstraßen (Bund)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) ▪ Erlaubniserteilung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nur bei Einhaltung von: ✓ möglichen Einleitungsverböten gemäß landesrechtlichen Hafenverordnungen ✓ Einleitungsverbot nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG i.V.m. Ballastwassergesetz	ja
Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>zugleich</u> Seeschifffahrtsstraßen sind	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) ▪ Erlaubniserteilung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nur bei Einhaltung von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV	ja
Seehäfen der Länder an Binnenwasserstraßen (Bund)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) ▪ Erlaubniserteilung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nur bei Einhaltung von: ✓ möglichen Einleitungsverböten gemäß landesrechtlichen Hafenverordnungen ✓ Einleitungsverbot nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG i.V.m. Ballastwassergesetz	ja

² Zur Einordnung der Gewässertypen im deutschen Recht siehe Abschnitt 2.1.5.1.

Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>keine</u> Seeschifffahrtsstraßen sind	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG)	ja
--	--	----

3. Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser		
Rechtlicher Status des Gewässers ³	Anwendbare Rechtsvorschriften	Erfordernis einer wasserrechtlichen Erlaubnis
Seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen	▪ Einleitungsverbot für Schwarzwasser, § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Nord- und Ostsee bei Inlandsfahrt</u>) ▪ Einleitungsverbot für Schwarzwasser, § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Ostsee für manche Sportboote</u>) → Einleitung nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen zulässig	Nein
AWZ	▪ Einleitungsverbot für Schwarzwasser, § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Nord- und Ostsee bei Inlandsfahrt</u>) ▪ Einleitungsverbot für Schwarzwasser, § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Ostsee für manche andere Schiffe einschließlich Sportboote</u>) → nur für Schiffe, die die Bundesflagge führen → Einleitung nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen zulässig	Nein
Seewasserstraßen (Bund) (zugleich Seeschifffahrtsstraßen)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) für Grau- und Schwarzwasser ▪ Erlaubniserteilung nur bei Einhaltung von: ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. MARPOL-Vertragsgesetz (<u>Auslandsfahrt</u>) ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Nord- und Ostsee bei Inlandsfahrt</u>)	ja

³ Zur Einordnung der Gewässertypen im deutschen Recht siehe Abschnitt 2.1.5.1.

	✓ Einleitungsverbot nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SeeUmwVerhV (<u>Ostsee für manche andere Schiffe einschließlich Sportboote</u>) → Einleitung jeweils nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen und WHG erlaubnisfähig	
Seehäfen der Länder an Seewasserstraßen (Bund)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) für Grau- und Schwarzwasser ▪ Erlaubniserteilung nur bei Einhaltung von: ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bzw. MARPOL-Vertragsgesetz (Ausnahme: <u>Aufbereitungsanlage in Betrieb</u>) ggf. i.V.m. landesrechtlichen Regelungen ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM bzw. HELCOM-Vertragsgesetz (<u>Ostsee für manche andere Schiffe einschließlich Sportboote</u>) ggf. i.V.m. landesrechtlichen Regelungen	ja
Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>zugleich</u> Seeschifffahrtsstraßen sind	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) für Grau- und Schwarzwasser ▪ Erlaubniserteilung nur bei Einhaltung von: ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser (bestimmte Fahrgast- und Kabinenschiffe) nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI (Ausnahmen: <u>Bordkläranlage in Betrieb oder Schiffe mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger</u>) ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV i.V.m. Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen	ja

	(Ausnahme: <u>Aufbereitungsanlage in Betrieb</u>) ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM bzw. HELCOM-Vertragsgesetz (<u>Ostsee für manche andere Schiffe einschließlich Sportboote</u>)	
Seehäfen der Länder an Binnenwasserstraßen (Bund)	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) für Grau- und Schwarzwasser ▪ Erlaubniserteilung nur bei Einhaltung von: ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser (nur für große Fahrgast- und Kabinenschiffe, die in den Anwendungsbereich des Einleitungsverbotes aus dem CDNI fallen, aber zu klein sind, um von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst zu werden) nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI (Ausnahmen: <u>Bordkläranlage in Betrieb</u> oder <u>Schiffe mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger</u>) ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bzw. MARPOL-Vertragsgesetz (Ausnahme: <u>Aufbereitungsanlage in Betrieb</u>) ggf. i.V.m. landesrechtlichen Regelungen ✓ Einleitungsverbot für Schwarzwasser nach Regel 11.1 und 11.3 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM bzw. HELCOM-Vertragsgesetz (<u>Ostsee für manche andere Schiffe einschließlich Sportboote</u>) ggf. i.V.m. landesrechtlichen Regelungen	ja
Binnenwasserstraßen (Bund), die <u>keine</u> Seeschiffahrtsstraßen sind	▪ repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 57 Abs. 1 WHG) für Grau- und Schwarzwasser ▪ Erlaubniserteilung nur bei Einhaltung von Einleitungsverbot für Schwarzwasser (bestimmte Fahrgast- und Kabinenschiffe)	ja

	nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG i.V.m. Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI (Ausnahmen: <u>Bordkläranlage in Betrieb oder Schiffe mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger)</u>	
--	---	--

Summary

Under public international law, the **management of scrubber washwater discharges** is primarily regulated by Annex VI to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (**MARPOL Convention**). Annex VI of the MARPOL Convention predominantly aims at reducing pollution by ship exhaust gas (particularly sulphur oxides (SO_x)) at the source by limiting the SO_x content of ship fuel. However, Regulation 4 of Annex VI to the MARPOL Convention allows for the use of alternative methods of reducing SO_x emissions of vessels if such methods are at least as effective in terms of emissions reduction as the use of fuel with low sulphur content. Exhaust gas cleaning systems (or 'scrubbers') are secondary alternative emission reduction methods, since they do not prevent the formation of pollutants as such, but can be used to remove pollutants from exhaust gas before they are released into the atmosphere. Pursuant to Regulation 4.1 of Annex VI to the MARPOL-Convention, the decision to permit the use of scrubbers as alternative SO_x emission reduction methods is at the discretion of the contracting parties.

Regulation 4 of Annex VI to the MARPOL Convention is further substantiated by the Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems of the International Maritime Organization (IMO), which were last updated in 2015. Even though these guidelines are not directly legally binding as such, they must be taken into account according to Regulation 4.1 of Annex VI to MARPOL-Convention. Paragraph 10 of the guidelines, which is entitled 'Washwater', contains requirements for the treatment of scrubber washwater. In particular, the guidelines provide for continuous monitoring and recording of such water. Furthermore, they impose mandatory limit values for discharged washwater. Residues from scrubbers (so-called 'sludge') must be disposed of at appropriate land-based reception facilities; disposal of sludge at sea or incineration on board of ships is prohibited.

The Convention on the Collection, Deposit and Reception of Waste Occurring in the Course of Navigation Inland and on the Rhine (**CDNI**) aims to protect the aquatic ecosystems and to improve safety of navigation in inland waterways by avoiding ship-related waste. With the exception of the German part of Lake Constance and the Rhine section North of Rheinfelden, the CDNI is applicable to all German inland waterways open to general transport. According to Article 3 (1) of the CDNI, the discharge of ship-generated waste by all ships, including seagoing vessels, is prohibited. Scrubber washwater can be classified as ship-generated waste. While such water is not expressly mentioned in the CDNI, it can be classified as a form of 'other waste generated from the operation of a vessel' under the CDNI. In contrast to the situation under the international law of the sea, and specifically Annex VI to the MARPOL Convention, the CDNI thus establishes an absolute prohibition for scrubber washwater discharges in German inland waterways.

Germany is a party to both the MARPOL Convention and the CDNI. The relevant provisions of Annex VI to the MARPOL Convention and the IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems have been transposed into German law primarily in § 13 (5) and (7) of the *See-Umweltverhaltensverordnung* (SeeUmwVerhV). At the same time, the SeeUmwVerhV implements the EU Sulphur Directive. The CDNI was transposed and implemented by the *CDNI-Vertragsgesetz* and the *Ausführungsgesetz zum Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt*.

At the level of **European Union law**, the use of scrubbers is primarily regulated by the Directive 2016/802/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels (**EU Sulphur Directive**). This Directive implements Annex VI to the MARPOL Convention, and it equally provides for limits on permitted sulphur contents in marine fuels as the main instrument to reduce the SO_x emissions. Similar to Annex VI to the MARPOL Convention, the EU Sulphur Directive also allows operation of alternative emission reduction methods. The EU Sulphur Directive essentially adopts the sulphur content

limits set out in Regulations 14.1 and 14.4 of Annex VI to the MARPOL Convention. However, in contrast to Annex VI to MARPOL, the EU Sulphur Directive does not leave the use of alternative emission reduction methods to the discretion of Member States. Instead, Article 8 (1) of the EU Sulphur Directive contains a **legal obligation** of the Member States to permit in their domestic legislation the use of emission reduction methods that fulfill the conditions set out in the EU Sulphur Directive. In essence, these conditions implement the IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning systems, but also add a few additional requirements.

Besides the EU Sulphur Directive, the **EU Directive on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues**, the EU Water Framework Directive (**WFD**) and the EU Marine Strategy Framework Directive (**MSFD**) are the main instruments applicable to scrubber washwater under EU law. With regard to the EU Directive on port reception facilities, it should be noted that scrubber sludge and washwater are not currently covered by the concept of ship-generated waste set out in the directive. On the basis of a proposal by the EU Commission, this is supposed to be amended in the future so that the directive will also apply to washwater and sludge from scrubbers which fall within the scope of Annex VI to the MARPOL Convention. From the perspective of the MSFD, the discharge of scrubber washwater constitutes pollution. However, rather than imposing an absolute ban on pollution, the MSFD obliges EU Member States to implement the MSFC's objectives by way of developing marine strategies. The WFD, on the other hand, prohibits any deterioration in the status of a body of surface water. According to the Court of Justice of the European Union (CJEU), this prohibition obliges EU Member States, subject to the permissible granting of an exception, to refuse the authorization for a specific project if that project could lead to a deterioration in the status of a surface water body or jeopardize the timely achievement of a good surface water status.

As far the relationship between the applicable EU legislation is concerned, the EU Sulphur Directive must be interpreted and implemented in such a way that it does not run counter to the general environmental protection objectives of the EU as codified, *inter alia*, in the MSFD and the WFD. Due to the absolute ban on the discharge of scrubber wastewater pursuant to Art. 3 (1) CDNI, the question concerning the relationship of the CDNI with other relevant international and EU regulation is problematic. This particularly applies to the relationship of the CDNI and the EU Sulphur Directive, as the latter does **not** leave the decision on the permissibility of the use of scrubbers as an alternative sulphur emission reduction method to the discretion of the EU Member States. Because of the different objectives of the CDNI and the EU Sulphur Directive, the ban on scrubber washwater discharges under the CDNI can arguably not be regarded as an admissible more stringent protective measures within the meaning of Art. 193 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Consequently, the conflict between the CDNI and the EU Sulphur Directive within the German legal system must be resolved by reference to the primacy of application of EU law: If both regimes are simultaneously applicable, then (and only then) the prohibition of scrubber washwater discharges under the CDNI-Vertragsgesetz cannot be enforced in Germany. However, CDNI and the EU Sulphur Directive only conflict in ports and parts of inland waterways which link ports to the sea, provided that the ports concerned are internal waters of Germany because they are accessed by seagoing vessels.

As far as the situation under **German domestic law** is concerned, a distinction must be made between the legal situation in inland waterways, sea waterways, ports and the Exclusive Economic Zone (EEZ).

In **inland waterways**, the CDNI (in the form of the national legislation that implements it) and the *Wasserhaushaltsgesetz* (**WHG**) are applicable in parallel. The SeeUmwVerhV, on the other hand, does not apply to inland waterways referred to in § 3 (1) No. 1-2 SeeUmwVerhV and to sea ports which are located only *adjacent to* (but not *in*) inland waterways (e.g. Bremen and Hamburg). The

discharge of scrubber washwater constitutes a use of water within the meaning of § 9 (1) No. 4 WHG. Discharges of scrubber washwater are therefore subject to prior authorization pursuant to § 8 (1) WHG. Since scrubber washwater are also covered by the term 'wastewater' within the meaning of § 54 (1) S. 1 No. 1 WHG, the prohibition in § 57 (1) WHG, which also contains a reservation of permission, is applicable.

To the extent that the criteria of the IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems, which serve as a benchmark for the 'state of the art' within the meaning of § 57 (1) in conjunction with § 3 No. 11 WHG, are fulfilled, it must be assumed that the conditions of § 57 (1) in conjunction with § 12 (1) No. 1 WHG are equally fulfilled in the case of the discharge of scrubber washwater. In particular, the prohibition of deterioration in the status of a body of surface water under EU law does not constitute a reason for not granting a permission under § 12 (1) No. 1 WHG. This is because a deterioration (and thus a detrimental modification of the status of the water body in the sense of § 12 (1) No. 1 in connection with § 3 No. 10 WHG) cannot already be seen in any significant deterioration of the status of a water body. Rather, under the case-law of the CJEU, the existence of deterioration can only be assumed if, on the basis of a case-by-case examination, the condition of at least one quality component in terms of Annex V of the WFD deteriorates by one category. Based on the present state of knowledge, this is unlikely. The requirements of the CDNI constitute 'other requirements pursuant to public law' under § 12 (1) No. 2 and § 57 (1) No. 2 WHG and must thus be observed in the decision on whether a permission to discharge scrubber washwater should be granted or not. Thus, the WHG is not superseded by the CDNI-Vertragsgesetz. Instead, the WHG integrates the CDNI's requirements via § 12 (1) No. 2 and § 57 (1) No. 2 WHG in the process for granting a license.

Consequently, due to the CDNI's absolute ban on the discharge of scrubber washwater into German inland waterways, the discharge of scrubber washwater must in principle be prohibited by the competent authorities. However, because of the existing conflict of the CDNI with the EU Sulphur Directive, this is not the case for those inland waterways which are at the same time shipping lanes. In case of discharges into such inland waterways, the required permission under the WHG can be granted by a general order (*Allgemeinverfügung*, cf. § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG) of the competent State authority.

In **sea waterways**, the CDNI's ban on scrubber washwater discharge is inapplicable. Instead, the decisive regulation is contained in § 13 SeeUmwVerhV. According to paragraph 7 of this provision, the discharge of scrubber washwater is prohibited in sea waterways (but not in ports located merely *adjacent to* sea waterways!) and in the EEZ 'unless it is proven that the discharge of scrubber waste water does not have significant adverse impacts on human health and the environment'. If sodium hydroxide is used as a chemical in an exhaust gas cleaning system, it is sufficient pursuant to § 13 (7) SeeUmwVerhV to demonstrate that the requirements of the IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems of 2009 for the discharge of scrubber washwater are met and that the washwater does not exceed a pH value of 8.0. Hence, § 13 (7) SeeUmwVerhV reflects the requirements of the EU Sulphur Directive.

The SeeUmwVerhV does not provide any explicit requirements for an authorization of the discharge of scrubber washwater in sea waterways or in the EEZ. § 13 (5) SeeUmwVerhV only provides for the possibility of permitting emission reduction methods within the meaning of the EU Sulphur Directive. Permission may only be granted if the conditions of Art. 4c (2), (3) and (4) of the Directive (now Art. 8 (2), (4) and (5) of the current EU Sulphur Directive of 2016) are met. Article 4c (3) of the old Directive or Article 8(4) of the current Directive refer to the criteria for emission reduction methods set out in Annex II to the Directive. These also include the criteria for the discharge of washwater. Therefore, the competent authority responsible for the approval

must, when conducting the approval procedure for the use of exhaust gas cleaning systems, also check if these criteria are fulfilled.

In addition, the question of permissibility of discharge of scrubber washwater into sea waterways must also be assessed on the basis of the WHG. The WHG is applicable to inland waterways as well as in the German territorial sea and in internal waters including German ports located in or adjacent to sea waterways. A general exemption from the requirement of a permission in accordance with § 43 No. 2 WHG is precluded with regard to scrubber washwater. Therefore, the basic prohibition of discharge in § 13 (7) SeeUmwVerhV overlaps with the permission regime of the WHG concerning inland waterways. Accordingly, the requirements of § 13 (7) SeeUmwVerhV must be incorporated into the permission procedure under the WHG via § 12 (1) No. 2 and § 57 (1) Nr. 2 WHG. Besides the permission procedure for the discharge of scrubber washwater under §§ 12 and 57 WHG, which can be implemented by way of general order, no separate procedure is required on the basis of the SeeUmwVerhV. However, the emission reduction method must be permitted under § 13 (5) SeeUmwVerhV. This makes sure that the requirements of the EU Sulphur Directive and Annex VI to the MARPOL Convention are equally met.

With the exception of public federal seaports, the German **seaports** are to be qualified as belonging to waterways of the federal States (*Länder*). Seaports of federal States open to general ship traffic and located adjacent to inland waterways (e.g. Hamburg or Bremen) fall within the scope of the CDNI. Hence, these ports are subject to the absolute discharge ban under the CDNI and the CDNI-Vertragsgesetz. This does not apply, however, to seaports of the federal States located adjacent to sea waterways (e.g. Puttgarden or Wilhelmshaven). The ban on discharges under § 13 (7) SeeUmwVerhV is not applicable to seaports because this provision does not apply to waterways of the federal States. By contrast, the regime of the WHG applies without any restrictions.

The consequences of the overlap between the CDNI and the WHG can be summarized as follows: In those seaports which are located adjacent to federal sea waterways, the WHG applies – and the CDNI-Vertragsgesetz does not. The discharge of scrubber washwater is only lawful then with a permit under the WHG, which can be issued by way of general order. In seaports located in inland waterways, the CDNI-Vertragsgesetz cannot be applied as it conflicts with the EU Sulphur Directive. It follows that, with the exception of public federal seaports, exclusively the WHG applies.

In the **EEZ**, only the absolute prohibition of discharges under § 13 (7) SeeUmwVerhV applies, since the relevant provisions of the WHG and the CDNI-Vertragsgesetz are not applicable. As a result, the discharge of scrubber washwater in the EEZ does not require a separate permission beyond the general permission concerning the use of emission reduction methods pursuant to § 13 (7) SeeUmwVerhV. In principle, the SeeUmwVerhV applies to ships flying the German flag even seawards of the German EEZ, as long as there are no other applicable rules, for example, in the territorial seas or EEZs of other States. That said, the scope of the prohibition of discharges under § 13 (7) SeeUmwVerhV is limited to sea waterways and the German EEZ.

According to the International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (**BWMC**), which came into force on 8 September 2017, the **discharge of ballast water** is only allowed according to the Annex to the BWMC, unless otherwise specified. The control regime of the BWMC concerning legal discharge of ballast water is based on two standards: First, rule D-1 regarding ballast water exchange, and secondly, rule D-2 concerning ballast water treatment. Any exchange of ballast water has to be conducted at a distance of at least 200 nautical miles (nm) away from the nearest land and in water depths of at least 200 m, and must take into account the applicable guidelines. However, the D-1 standard is a transitional solution for already

existing ships. The IMO adjusted the transition periods depending on the year of construction and the ballast capacity of the ship concerned in 2017. Since that time it is clear that the D-1 standard cannot be applied anymore, independently of the type of vessel, after 9 September 2024. The standard provided by rule D-2 applies to new vessels and existing ships after the transition period under rule D-1 has expired. Rule D-2 comprises stricter quality standards for ballast water which can only be met by way of using ballast water management systems (BWMS). Such systems either apply mechanical-physical (e.g. UV irradiation) or chemical methods (i.e. use of biocides such as chlorine or chlorine dioxide) or a combination of such methods. Disinfection by-products may be formed in the processed ballast water particularly when chemical methods are used.

Rule D-2.1 of the Annex to the BWMC contains requirements concerning the maximum concentration and size of viable organisms and indicator microbes per cubic meter of ballast water. To ensure compliance with these requirements, BWMS need to be licensed in terms of a type approval by the flag state's competent authority or a recognised classification society before being installed and put into operation. The basic approval procedure and requirements concerning BWMS, if operating with active substances, are laid down in IMO Guidelines G8 and G9. Operating such systems requires, *inter alia*, the implementation of a risk analysis which ought to take into account the potential formation of disinfection by-products in the ballast water. Only systems which can, based on the risk analysis, be considered as unproblematic may be granted a type approval. Germany transposed the BWMC into domestic law with the *Ballastwasser-Gesetz*. In addition, the BWMC has been implemented in Germany by the SeeUmwVerhV and port regulations adopted by the *Länder*.

Unlike SO_x emissions covered by Annex VI to the MARPOL Convention, ballast water has not been subject to detailed EU regulation. Regardless of this, however, EU member States must act in accordance with the **requirements set out in EU law** (especially the MSFD and WFD) when implementing the BWMC.

As in the case of scrubber washwater discharges, **German domestic regulation** of ballast water discharges has to be categorised in accordance with the different types of water bodies under German law:

In **inland waterways** ballast water discharges are regulated by the terms of the SeeUmwVerV. According to § 18 (1) SeeUmwVerV, the discharge of ballast water into the sea and into the shipping lanes mentioned in § 3 (1) is unlawful unless the requirements of the BWMC have been met. Unlike the prohibition of the discharge of scrubber washwater, the prohibition of the discharge of ballast water is not limited to shipping lanes and the EEZ. Instead, it applies to the entirety of maritime traffic on German shipping lanes including the inland waterways mentioned in § 3 (1) which are at the same time shipping lanes, but not to the seaports of the *Länder*. The prohibition in § 18 (1) also applies to the discharge of sediments.

The discharge of ballast water is furthermore covered by the WHG. As the discharge of substances into the water ought to be regarded as a utilisation pursuant to § 9 (1) No. 4 WHG, discharges of ballast water are subject to prior permission in accordance with § 8 (1) WHG. In any case, ballast water has to be classified as wastewater within the meaning of § 54 (1) No. 1 WHG if it was treated with (bio)-chemical methods in accordance with the D-2 standard of the BWMC. Accordingly, the permission procedure for the discharge of ballast water is determined by § 57 WHG in conjunction with the general rules of this Act. The current state of knowledge does not justify any fundamental concerns with regard to the general legality of ballast water discharges under the WHG.

The regimes of WHG and the SeeUmwVerhV overlap only in inland waterways mentioned in § 3 (1) No. 1 SeeUmwVerhV, which are at the same time shipping lanes. In this respect, the SeeUmwVerhV is not *lex specialis* to the WHG. Instead, the requirements of the SeeUmwVerhV

must be integrated into the approval procedure under the WHG in accordance with § 12 (1) No. 2 and § 57 (2) No. 2 WHG. As far as the other inland waterways are concerned, only the WHG applies.

In **sea waterways** the prohibition of ballast water discharges under § 18 (1) SeeUmwVerhV overlaps with the WHG. This overlap can again be resolved by granting permissions by way of general orders. Within this framework, the requirements of § 18 (1) SeeUmwVerhV have to be met in accordance with § 12 (1) No. 2 and § 57 (1) No. 2 WHG.

As far as **seaports** are concerned, the SeeUmwVerhV only applies to the Federal sea waterways and shipping lanes which are at the same time Federal inland waterways. Accordingly, § 18 (1) SeeUmwVerhV does not apply to seaports of the *Länder* which are located adjacent to (but not in) those waters. There is currently no legal basis for the adoption of an executive regulation extending the scope of application of the SeeUmwVerhV to the waterways of the *Länder*. Accordingly, the implementation of the Ballastwasser-Gesetz in the seaports of the *Länder* falls within their responsibility. To the knowledge of the authors of this study, not all *Länder* have fulfilled the task of implementing the Ballastwasser-Gesetz in their seaports yet. It would arguably be possible to incorporate the requirements of the BWMC into the port regulations of the *Länder*. While it is true that the Ballastwasser-Gesetz itself applies to ships located in seaports of the *Länder*, this legal framework will remain ineffective taking into account that the Ballastwasser-Gesetz does not provide for the sanctioning of violations.

The WHG is applicable in the seaports of the *Länder* because these seaports are either located in surface water (inland waterways) or in coastal waters (sea waterways). The discharge of ballast water thus requires a permission under the WHG. It is submitted that this requirement can most effectively be met by way of general orders. Such orders should subject the legality of discharging ballast water under the reservation of meeting the requirements of the BWMC as transposed into domestic law with the Ballastwasser-Gesetz.

With regard to the discharge of ballast water in the **EEZ**, only § 18 (X) SeeUmwVerhV is applicable. As the spatial scope of this provision is not limited, the prohibition of ballast water discharges applies to all ships flying the German flag even **beyond the limits of German jurisdiction**. Of course, this only applies to the territorial sea or EEZ of other States if their domestic law does not contain different regulations, provided that these are in line with the international law of the sea.

On the level of **public international law**, **discharge of sewage** from ships is regulated by Annex IV to the MARPOL Convention. The relevant provisions cover the discharge of black water, but not that of grey water. In accordance with Regulation 11 of Annex IV to the MARPOL Convention, the discharge of black water into the sea is prohibited unless one of the expressly mentioned exceptions applies. This prohibition is complemented by an obligation of the contracting parties to establish port reception facilities for sewage.

In the Baltic Sea region, Annex IV to the MARPOL Convention is substantiated by the requirements of Annex IV to the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (**HELCOM**). These requirements go, to some extent, beyond those of Annex IV to the MARPOL Convention. For example, Annex IV to HELCOM prescribes that in addition to the categories of ships mentioned in Annex IV to the MARPOL Convention, every other type of ship (including pleasure craft etc.) has to meet the discharge requirements of Annex IV to the MARPOL Convention if the ships concerned are equipped with lavatories. Furthermore, these ships have to be equipped with a sewage restraint system that complies with the applicable guidelines approved by the Helsinki Commission.

Under the CDNI, sewage (or 'domestic waste water') is classified as 'other waste generated from the operation of the vessel' within the meaning of Annex 2 Part C. Unlike the MARPOL Convention

and HELCOM, the CDNI applies to both black and grey water. The discharge of sewage is only prohibited for two categories of ships: First, for cruise vessels with more than 50 sleeping berths, and secondly, for passenger vessels permitted to carry more than 50 passengers. Sewage must be collected in an appropriate manner and discharged at a reception facility unless the ship is equipped with an on-board waste water treatment system. If a ship is equipped with a system that complies with the requirements of Annex V to the CDNI, it is exempted from the sewage discharge prohibition. Discharges from ships not falling into one of the two aforementioned categories are expressly permitted. Hence, those ships which have the largest impact on inland waterways, namely freighters, are not subject to the prohibition of the discharge of sewage.

On the level of **EU law**, the requirements of the MSFD and the WFD have to be respected insofar as they apply to the discharge of sewage. Furthermore, according to the **EU Directive on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues**, black water must generally be disposed in port reception facilities of the next port of call. However, this does not apply if the ship has sufficient storage capacity for all ship-generated waste that has been accumulated and will be accumulated during the intended voyage of the ship until the port of delivery, and provided that the port of delivery has adequate port reception facilities.

On the level of German domestic law, the discharge of sewage in **inland waterways** is primarily regulated by the SeeUmwVerhV. In inland waterways which are at the same time shipping lanes, the prohibition of sewage discharges under Regulation 11.1 of Annex IV to the MARPOL Convention applies. The SeeUmwVerhV makes this regulation applicable also to ships on inland voyages. Annex IV to HELCOM, on the other hand, has not been fully implemented by the SeeUmwVerhV. Consequently, violations of the discharge requirements under HELCOM in shipping lanes which are at the same time inland waterways cannot be sanctioned on the basis of the SeeUmwVerhV.

Under the CDNI, black and grey water may only be discharged from passenger and cruise vessels of certain sizes which are equipped with an on-board waste water treatment system that meets the requirements of the CDNI. In this situation, the CDNI assumes that sewage discharges are generally permitted and do not require a separate permission. On the other hand, if no CDNI approved waste water treatment system is operated, discharges are absolutely prohibited. Discharges by cruise ships with 50 sleeping berths or less, or passenger ships licensed for the transportation of 50 or less passengers are expressly permitted by the CDNI.

The discharge of sewage into surface water also constitutes a 'utilisation' under the WHG, which is why a prior authorisation is needed pursuant to § 8 (1) WHG. Moreover, sewage ought to be qualified as waste water within the meaning of § 54 (1) WHG because the characteristics of the water were changed due to its use on the ship for domestic purposes. As a consequence, the special requirements of § 57 (1) WHG apply.

In the case of inland waterways which are at the same time shipping lanes, there is an overlap of (1) the provisions of Annex IV to the MARPOL Convention, implemented through the SeeUmwVerhV, (2) the provisions of Annex IV to HELCOM, (3) the provisions of the CDNI-Vertragsgesetz, and (4) the applicable provisions of the WHG. The special environmental- and shipping-related legislation (SeeumwVerhV, HELCOM-Vertragsgesetz and CDNI-Vertragsgesetz) does not displace the more general WHG, taking into account that the latter serves to implement the WFD, which, again, enjoys primacy of application over domestic law (including agreements by which international treaties are transposed into national law) in case of conflict. Thus, the requirements of the special environmental- and shipping-related legislation must be integrated into the process of granting of a discharge permission under the WHG in accordance with § 12 (1) No. 2 and § 57 (1) No. 2 WHG.

This results in the following situation under domestic law: All discharges of sewage require prior permission in accordance with § 8 (1) WHG and, additionally, are subject to the strict requirements of § 57 (1) WHG. Insofar as the CDNI expressly permits discharges of sewage without any further review procedures to be conducted by the authorities, it collides with the basic requirement of permission under the WHG. In such situations, § 12 (1) No. 1 WHG has to be applied in light of the object and purpose of the CDNI, and the requirements concerning the operation of on-board waste water treatment systems pursuant to Annex V to the CDNI must be considered as 'state of the art' under § 57 (1) No. 1 WHG. While this does not result in the inapplicability of the requirement of prior permission under the WHG, it provides the competent authorities with a justification to authorise the discharge of sewage by way of general order.

On **sea waterways**, the prohibition of sewage discharges under Annex IV to the MARPOL Convention applies to the expressly mentioned categories of vessels on international voyages. In accordance with § 9 (1) No. 1 lit. a SeeUmwVerhV, sewage must also not be discharged on inland voyages. On sea waterways located in the Baltic Sea, special discharge requirements must be observed pursuant to Annex IV to HELCOM. Under these requirements, the discharge of sewage is prohibited even in relation to ship categories not directly covered by Annex IV to the MARPOL Convention, including pleasure craft, if they are equipped with lavatories using sewage retention systems.

Discharge of sewage into the sea waterways located in coastal waters within the meaning of § 3 No. 2 WHG require prior permission. In this respect, the regime of WHG overlaps with Annex IV to the MARPOL Convention only as far as sea waterways in the North Sea are concerned. In contrast, as to sea waterways in the Baltic Sea the WHG also overlaps with § 9 (1) No. 2 lit. a SeeUmwVerhV. The requirements of these instruments are incorporated, and must be observed, in the permission procedure under the WHG.

Insofar as **seaports** are waterways of the *Länder*, the SeeUmwVerhV is not applicable. The international legal framework as transposed into national law concerning the discharge of sewage must thus be applied via rules of reference codified in the WHG as well as applicable *Länder* legislation. The CDNI is only applicable in seaports of the *Länder* which are at the same time inland waterways. Hence, big passenger and cruise vessels which are subject to the prohibition of sewage discharges under the CDNI, but that are too small to fall within the scope of Annex IV to the MARPOL Convention, must comply with the discharge requirements under the CDNI.

Regarding the discharges of sewage in the **EEZ**, the territorial scope of the prohibition contained in Annex IV to the MARPOL Convention is extended by the SeeUmwVerhV insofar as it covers ships flying the German flag even seawards of the German sea waterways, provided that these ships are on inland voyages, on the one hand and ships not covered by one of the categories of Regulation 2.1 of Annex IV to the MARPOL Convention which are equipped with lavatories containing sewage retention systems and operating in the Baltic Sea on the other. The discharge requirements established by the SeeUmwVerhV apply to ships flying the German flag even if operated in areas beyond German jurisdiction.

1 Einleitung

Auch wenn es sich bei der Schifffahrt um einen vergleichsweise umweltfreundlichen Verkehrsträger handelt, zählt sie doch seit jeher zu den Hauptquellen der Meeresverschmutzung. Diesem Umstand hat die internationale Gemeinschaft frühzeitig mit der Verabschiedung internationaler Übereinkommen Rechnung zu tragen gesucht, zunächst mit dem Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl von 1954 (OILPOL), später dann mit dem Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973 (MARPOL), das den erstgenannten Vertrag für seine Vertragsparteien abgelöst hat. Das MARPOL-Übereinkommen ist ein im Rahmen der International Maritime Organization (IMO) ausgehandeltes und seit dem 1. Januar 1983 in Kraft befindliches Rahmenübereinkommen, dessen Bedeutung sich nur in Zusammenschau mit seinen sechs Anlagen, die jeweils einer schiffsbezogenen Verschmutzungsart (Öl; schädliche flüssige Massengut-Substanzen; Verpackungsabfälle; Schiffsabwasser; Schiffsmüll; Schadstoffemissionen) gewidmet sind, erfassen lässt. Sein Ziel ist es, die Verschmutzung des Meeres durch „betriebsbedingte“ Einleitungen zu verhindern.

Die in MARPOL kodifizierten Strategien zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung treten bisweilen in ein Spannungsverhältnis zueinander. So werden als Folge der zuletzt nach Anlage VI MARPOL in ausgewiesenen Emissionskontrollgebieten (ECAs) zum Tragen kommenden verschärften Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen zunehmend Schiffabgasreinigungsanlagen (sog. Scrubber) auf Schiffen betrieben, die den Abgasstrom durch Einsprühen von Wasser reinigen. Das beim Betrieb dieser Anlagen produzierte „Waschwasser“, das die aus dem Abgas entfernten Schadstoffe enthält, wird in das Meer eingeleitet, mit potentiell negativen Folgen für die marine Umwelt. Ferner ist zu beachten, dass das am 8. September 2017 in Kraft getretene Ballastwasserübereinkommen (BWÜ) zum Einsatz von chemischen und physikalischen Methoden zwecks Behandlung von Ballastwasser ermächtigt, was die Frage nach dem Umgang mit dem gereinigten Wasser aufwirft.

Auf Ebene des europäischen Unionsrechts werden die für den Umgang mit Schiffsabwasser relevanten internationalen Regelungen, zu denen neben den Vorschriften der Anlage VI MARPOL und des BWÜ vor allem die Normen der Anlage IV MARPOL, Einleitungen von häuslichem Abwasser betreffend, sowie diejenigen des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (CDNI) zählen, durch die Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie, der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), der EU-Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL) und der EU-Hafenauffangrichtlinie ergänzt und konkretisiert. Hinzu treten schließlich die einschlägigen Normen des deutschen Rechts, unter denen insbesondere das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und die Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt (SeeUmwVerhV) zu erwähnen sind.

Insgesamt ist das Recht über den Umgang mit Schiffsabwasser somit durch die Überlagerung und das Zusammenspiel verschiedener Rechtsebenen (See- und Umweltvölkerrecht, europäisches Unionsrecht, nationales Recht), aber gerade auch durch Selektivität, hohe Technizität und das Risiko von Normkollisionen – sowohl innerhalb einer Rechtsebene als auch zwischen den Rechtsebenen –, m.a.W. durch seinen fragmentarischen Charakter gekennzeichnet. Gerade im Hinblick auf die Bedürfnisse von Umsetzungs- und Vollzugspraxis führt dies zu Rechtsunsicherheit und -unklarheit, zu deren Beseitigung die vorliegende Studie beitragen soll. Sie behandelt nicht die Meeresverschmutzung durch Schiffe insgesamt, sondern beschränkt sich auf die rechtlichen Anforderungen des Umgangs mit Schiffsabwasser, wobei der Fokus auf den Kategorien des Scrubber-Abwassers, des Ballastwassers und des Grau- und Schwarzwassers liegt. Abfallrechtliche Fragen werden nur insoweit einbezogen, als dies für die umfassende Auswertung

und Analyse des schiffsbezogenen Abwasserregimes erforderlich ist. Untersucht werden, jeweils konkret bezogen auf die vorbezeichneten Abwasserkategorien, zunächst die einschlägigen Vorgaben des Völker- und Unionsrechts, und zwar hinsichtlich ihrer räumlichen und sachlichen Anwendungsbereiche, etwaiger Überlagerungen und Widersprüche sowie der sich aus ihnen ergebenden küsten-, hafen- und flaggenstaatlichen Rechte und Pflichten. Sodann wird der Umsetzung der untersuchten Verträge und Unionsrechtsakte, jeweils unter Berücksichtigung der von den zuständigen Organisationen und Behörden verabschiedeten Dokumente (Resolutionen, Richtlinien, Handlungsempfehlungen usw.), in das nationale Recht Aufmerksamkeit geschenkt. Im Vordergrund steht insoweit die Frage, ob und auf welche Weise die Bundesrepublik Deutschland ihren völker- und europarechtlichen Pflichten gerecht wird, und wie die entsprechenden Vorgaben in den bestehenden Rahmen des nationalen Rechts eingepasst wurden. Soweit dies zur Gewährleistung einer harmonischen Anwendung und Auslegung des deutschen Rechts erforderlich ist, wird auch das sonstige nationale Wasser- und Meeresschutzrecht analysiert, insbesondere mit Blick auf die Erforderlichkeit und Zulässigkeit wasserrechtlicher Erlaubnisse für die Einleitung von Schiffsabwasser sowie die Einhaltung der Ziele von WRRL und MSRL. Berücksichtigt werden schließlich Herausforderungen, die den Gesetzesvollzug durch die deutschen Behörden betreffen.

2 Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser

2.1 Schiffsabwasser aus Abgasreinigungsanlagen

2.1.1 Hintergrund: Schiffsabwasser aus Abgasreinigungsanlagen („Scrubber-Abwasser“)

Beim Betrieb von Seeschiffen werden zur Einhaltung internationaler Emissionsstandards zunehmend **Abgasreinigungsanlagen** (sog. Rauchgaswäscher oder Scrubber) eingesetzt. Sie sollen Schadstoffe aus Schiffsabgasen entfernen, soweit nicht von vornherein Schiffstreibstoffe eingesetzt werden, die eine Entstehung problematischer Abgaskonzentrationen vermeiden. Zu unterscheiden ist zwischen **trockenen** und **nassen** Rauchgaswäschern, wobei vorliegend nur die nassen Rauchgaswäscher interessieren. In ihnen werden die Abgase von Schiffsmotoren mit einer Flüssigkeit in Kontakt gebracht. Üblicherweise werden Seewasser oder Süßwasser sowie Natronlauge eingesetzt. Hierdurch werden Schadstoffe wie Schwefeloxide (SO_x) und Stickoxide (NO_x), die bei der Verbrennung des Schiffstreibstoffs gebildet werden, aus dem Abgas gewaschen. Bei diesem Prozess reagieren die Schwefeloxide mit der Natronlauge. Es entsteht **Waschwasser** (Scrubber-Abwasser), das u.a. mit **Schwermetallen** belastet sein kann und häufig einen sehr **niedrigen PH-Wert** hat. Die Einleitung von Scrubber-Abwasser kann deshalb eine Gewässerbelastung zur Folge haben. Dies gilt vor allem für Regionen, in denen eine besonders hohe Konzentration von Einleitungen stattfindet, also etwa in Seehäfen.

Es gibt verschiedene Arten von nassen Scrubber-Systemen. **Offene** (open loop) Scrubber setzen Meerwasser ein, das nach dem Reinigungsvorgang teilweise ins Meer eingeleitet wird. Herausgefilterte Partikel bzw. Rückstände (Scrubber-Sludge) werden üblicherweise in einem eigenen Tank aufgefangen und können separat entsorgt werden. Demgegenüber setzen **geschlossene** (closed loop) Scrubber i.d.R. Süßwasser ein, das bis zur vollständigen Beladung im Scrubber-System zirkuliert. Auch bei diesem Prozess wird der Scrubber-Sludge herausgefiltert und separat aufgefangen. Bei manchen closed loop-Scrubbern wird allerdings ein kleiner Teil des Waschwassers in die Gewässer eingeleitet. Daneben gibt es noch sogenannte Hybrid-Scrubber, die je nach Bedarf zwischen einem Betrieb im open loop und closed loop Modus wechseln können.

2.1.2 Völkerrechtliche Regelungen zu Scrubber-Abwasser

2.1.2.1 Das seevölkerrechtliche Verlagerungs- und Umwandlungsverbot

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ)⁴ enthält als völkerrechtliches Rahmenübereinkommen in Teil XII (Art. 192-237) grundlegende internationale Bestimmungen zum Meeresumweltschutz, auf denen das Meeresumweltvölkerrecht aufbaut. Diese Bestimmungen sind primär (wenn auch nicht ausschließlich⁵) auf die Regulierung der Meeresverschmutzung ausgerichtet.⁶ Erfasst werden alle Formen und Quellen von Verschmutzungen.⁷ Zentrale Verpflichtungen, die auch für die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser Relevanz entfalten,⁸ sind in den Art. 192-196 SRÜ geregelt.

⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10.12.1982, 1833 UNTS 3; BGBl. 1994 II S. 1798.

⁵ „Chagos Marine Protected Area Arbitration“ (Mauritius/Vereinigtes Königreich), Schiedsspruch des Ständigen Schiedshofs v. 18.03.2015, Rn. 320. Siehe auch „The South China Sea Arbitration“ (Republik Philippinen v. Volksrepublik China), Schiedsspruch des Ständigen Schiedshofs v. 12.07.2016, Rn. 945.

⁶ Czybulka, D. (2017): Art. 192. In: Proelss, A. [Hrsg.]: United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary. Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden, Rn. 3.

⁷ Boyle, A. (1985): Marine Pollution under the Law of the Sea Convention, AJIL 79, S. 350.

⁸ Siehe hierzu auch bereits Markus, T.; Helfst, L.P. (2014): Rechtliche Gebote zur Regulierung und Anforderungen an den Einsatz schiffsbasierter Abgasnachbehandlungsanlagen (Scrubber). In: Lange, B.

Nach **Art. 192 SRÜ**, dem „Strukturprinzip“⁹ des Meeresumweltschutzrechts, sind „[d]ie Staaten [...] verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren.“ Es ist mittlerweile anerkannt, dass die Verpflichtung aus Art. 192 SRÜ räumlich unbeschränkt gilt, also auf alle maritimen Zonen anwendbar ist.¹⁰

Diese allgemeine Verpflichtung wird insbesondere in den Art. 194 – 196 SRÜ weiter konkretisiert. **Art. 194 Abs. 1 SRÜ** enthält eine Verpflichtung zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt ungeachtet ihrer Ursache. Zu diesem Zweck müssen Staaten individuell oder kollektiv alle hierfür notwendigen Maßnahmen ergreifen und die zu diesem Zweck geeignetsten Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen, entsprechend ihrer Möglichkeiten einsetzen. Nach **Art. 194 Abs. 2 SRÜ** sind die Staaten zudem verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, „damit die ihren Hoheitsbefugnissen oder ihrer Kontrolle unterstehenden Tätigkeiten so durchgeführt werden, dass anderen Staaten und ihrer Umwelt kein Schaden durch Verschmutzung zugefügt wird.“

Art. 211 Abs. 1 SRÜ konkretisiert diese Verpflichtungen dahingehend, dass die Staaten „im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz internationale Regeln und Normen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch Schiffe“ aufstellen müssen. Die „zuständige Organisation“ ist die internationale Seeschifffahrts-Organisation (**International Maritime Organization – IMO**). **Art. 211 Abs. 2 SRÜ** verweist im Übrigen auf den Erlass von Gesetzen und sonstigen Vorschriften durch die Staaten in ihrem nationalen Recht.

Der Einsatz von Abgasreinigungsanlagen dient der Erfüllung dieser Verpflichtungen in Bezug auf die Verringerung von SO_x-Emissionen, die zu einer Beeinträchtigung der Meeresumwelt führen.¹¹ Es ist allerdings zu beachten, dass es dem Sinn und Zweck von Teil XII SRÜ zuwiderliefe, SO_x-Emissionen in die Luft durch eine andere, ebenso schwerwiegende Form der Verschmutzung durch Einleitungen in die Meeresumwelt zu ersetzen. Insoweit ist **Art. 195 SRÜ** zu beachten, der ein **Verlagerungs- und Umwandlungsverbot** statuiert. Art. 195 SRÜ lautet:

Beim Ergreifen von Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt handeln die Staaten so, dass sie Schäden oder Gefahren weder unmittelbar noch mittelbar von einem Gebiet in ein anderes verlagern oder eine Art der Verschmutzung in eine andere umwandeln.

Ebenso wie die allgemeine Verpflichtung aus Art. 192 SRÜ ist Art. 195 SRÜ sowohl in allen küstenstaatlicher Hoheitsgewalt unterfallenden Meereszonen als auch auf Hoher See anwendbar.¹² Sinn und Zweck der Norm ist die Verhinderung einer Umgehung der Verpflichtungen insbesondere aus Art. 194 Abs. 1 und 2 SRÜ durch die Verlagerung oder Umwandlung von Schäden und Gefahren bzw. von Verschmutzungen. Durch das ausdrückliche Verlagerungs- und Umwandlungsverbot wird klargestellt, dass sich die Vertragsparteien nicht mittels Umgehungen ihrer Verpflichtung zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt entziehen können.¹³ Aus diesem Grund muss Art. 195 SRÜ

[Hrsg.]: Auswirkungen von Abgasnachbehandlungsanlagen (Scrubbern) auf die Umweltsituation in Häfen und Küstengewässern. Umweltbundesamt Projektnummer 33913, S. 53 – 57.

⁹ Proelss, A. (2004): Meeresschutz im Völker- und Europarecht: Das Beispiel des Nordatlantiks. Dunker & Humblot, Berlin, S. 77.

¹⁰ „Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)“, ITLOS Case No. 21, Gutachten v. 02.04.2015, Rn. 111 und 120.

¹¹ Markus, T.; Helfst, L. P. (2014): Regulierung der Einleitung von Abwasser aus Schiffsabgasreinigungsanlagen zum Schutz der Meere. In: Natur und Recht, 36, S. 762.

¹² Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 15.

¹³ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 1.

i.V.m. Art. 194 SRÜ gelesen werden.¹⁴ Art. 195 SRÜ gilt auch für Maßnahmen, die durch internationale Organisationen oder im Rahmen von durch internationale Organisationen geschaffenen Regelwerken ergriffen werden.¹⁵ In diesem Kontext sind an erster Stelle die IMO und das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973 (**MARPOL-Übereinkommen**)¹⁶ zu nennen (siehe dazu unten Abschnitt 2.1.2.2).

Für die Zulässigkeit des Einleitens von Scrubber-Abwasser ist insbesondere das **Umwandlungsverbot** von Bedeutung. Verboten ist hiernach die unmittelbare oder mittelbare Umwandlung einer Art der Verschmutzung in eine andere („Ursprungsprinzip“). Erfasst ist neben der Umwandlung einer Wasserverschmutzung in eine andere Wasserverschmutzung auch die Umwandlung von Emissionen in einem Medium (z.B. Luft) in ein anderes Medium (z.B. Wasser), soweit beide Emissionen die Meeresumwelt betreffen.¹⁷ Dies bedeutet, dass Verschmutzungen grundsätzlich an ihrer Quelle und/oder in ihrem ursprünglichen Zustand bekämpft werden müssen.¹⁸ Da Art. 195 SRÜ im Grundsatz fordert, dass die erforderlichen Maßnahmen an der Quelle getroffen und die Kosten hierfür vom Verursacher getragen werden,¹⁹ ist die Norm mit dem Verursacher- und Ursprungsprinzip verknüpft.²⁰ Letztlich soll vermieden werden, dass durch die Umwandlung der Verschmutzung neue Umweltschäden verursacht werden.²¹ Art. 195 SRÜ fasst insoweit die Meeresumwelt als Ganzes sowie verschiedene Formen der Verschmutzung ins Auge.²²

Von Art. 195 SRÜ sind alle Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt i.S.v. Art. 194 SRÜ erfasst. Das SRÜ definiert „Verschmutzung der Meeresumwelt“ als „die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in die Meeresumwelt einschließlich der Flussmündungen, aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Behinderung der maritimen Tätigkeiten einschließlich der Fischerei und der sonstigen rechtmäßigen Nutzung des Meeres, eine Beeinträchtigung des Gebrauchswerts des Meerwassers und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt ergeben oder ergeben können.“²³ Scrubber-Abwasser sind nach dieser Definition unzweifelhaft als Verschmutzung der Umwelt anzusehen.²⁴ Zudem handelt es sich bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser um eine Umwandlung i.S.d. Art. 195 SRÜ.²⁵

Art. 195 SRÜ kann indes **nicht als absolutes Verbot** verstanden werden, das jegliche Art von Verlagerung oder Umwandlung unmöglich macht. Absolute Verbote sind Teil XII SRÜ fremd und

¹⁴ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 1.

¹⁵ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 11.

¹⁶ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 11.02.1973, 1340 UNTS 184.

¹⁷ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 9: „pollution from air paths [is] included in the scope of the provision“.

¹⁸ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 3.

¹⁹ Proelss/Czybulka (2017), Art. 195, Rn. 4.

²⁰ Proelss (2004), S. 84; Markus/Helfst (2014), S. 761.

²¹ Markus/Helfst (2014), S. 761 m.w.N.

²² Markus/Helfst (2014), S. 761.

²³ Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ.

²⁴ Lange/Markus/Helfst (2014), S. 55 – 56. Siehe auch Markus/Helfst (2014), S. 762.

²⁵ So auch die Auffassung der deutschen Regierung im MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee Bericht gemäß § 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, Anlage 1 Maßnahmenkennblätter, verabschiedet vom Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (BLANO) am 30.03.2016, http://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/MSRL_Art13_Zusammenfassende_Umwelterklaerung.pdf (28.05.2018), S. 37: „Es ist grundsätzlich nicht im Sinne der Umweltgesetzgebung, Emissionen aus einem Medium (hier: Luft) in ein anderes Medium (hier: Wasser) zu verlagern (Art. 195 SRÜ).“ Siehe auch Lange/Markus/Helfst (2014), S. 56.

würden in manchen Fällen den Zielen des Meeresumweltschutzes zuwiderlaufen. Es kann z.B. nicht ausgeschlossen werden, dass Umwandlungen und Verlagerungen in bestimmten Situationen eine erhebliche Emissionsminderung in einem Medium darstellen und die dadurch entstehende Verschmutzung eines anderen Mediums weniger erheblich oder sogar insignifikant ist. Würden für die vollständige Vermeidung von Umwandlungen, infolge derer ein anderes Umweltmedium nur unerheblich geschädigt würde, unverhältnismäßige Kosten anfallen, widerspräche dies dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Art. 195 SRÜ verkörpert daher lediglich ein grundsätzliches Verbot, das im Falle einer geplanten Umwandlung oder Verlagerung eine Abwägung im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung erfordert. Diese Auslegung von Art. 195 SRÜ wird gerade auch im Hinblick auf Abwasser aus Schiffsabgasreinigungsanlagen durch die bestehende Praxis der IMO im Rahmen des MARPOL-Übereinkommens (siehe im Folgenden Abschnitt 2.1.2.2) bestätigt. Durch ihre Rolle als zuständige Organisation i.S.d. Art. 211 Abs. 1 SRÜ kommt der Praxis der IMO insoweit besondere Bedeutung zu. Adressaten von Art. 195 SRÜ sind die Vertragsparteien, die mithin aufgefordert sind, den Grundsatz des Umwandlungsverbots im Rahmen von nationalen und regionalen Maßnahmen umzusetzen. Insoweit tragen sie mit Blick auf den Schutz der Meeresumwelt eine Gewährleistungspflicht, sind aber nicht einem absoluten Verbot unterworfen. Deshalb ist auch die Einleitung von Scrubber-Abwasser – einschließlich schädlicher Scrubber-Abwasser – nicht pauschal durch Art. 195 SRÜ verboten.²⁶ Es ist jedoch bei solchen Umwandlungen genau zu überprüfen, ob die Vorteile des Einsatzes solcher Technologien die Nachteile und Risiken für die Meeresumwelt überwiegen. Ob dies der Fall ist, ist anhand der spezialvertraglichen Vorgaben, insbesondere der des MARPOL-Übereinkommens, zu prüfen. Die staatliche Gewährleistungspflicht bzgl. des Schutzes der Meeresumwelt spricht ferner dafür, den Einsatz von Technologien, mittels derer eine Verschmutzungsart in eine andere, nicht gänzlich unerhebliche Art der Meeresverschmutzung umgewandelt wird, **zeitlich zu befristen**. Im Lichte des Vorsorgeprinzips hat dies insbesondere dann zu gelten, wenn wissenschaftliche Unsicherheit hinsichtlich des Ausmaßes der negativen Wirkungen der Technologie besteht.

2.1.2.2 MARPOL-Übereinkommen

Das MARPOL-Übereinkommen ist ein im Rahmen der IMO ausgehandeltes Rahmenübereinkommen, das am 1. Januar 1983 in Kraft getreten ist. Die konkreten Maßnahmen zur Verringerung der Meeresverschmutzung durch Schiffe sind in den sechs Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen geregelt, die jeweils unterschiedliche Verschmutzungsarten behandeln, die beim Betrieb von Schiffen relevant werden können.

Das MARPOL-Übereinkommen enthält keine eindeutige Regelung seines räumlichen Geltungsbereichs.²⁷ Art. 3 statuiert lediglich, auf welche Schiffe das Übereinkommen anwendbar ist. Bereits der Umstand, dass die Legaldefinition des Begriffs „Schiff“ in Art. 2 Abs. 4 MARPOL-

²⁶ A.A. wohl Lange/Markus/Helfst (2014), S. 56: „Nach der hier vertretenen Auffassung stellt das Einleiten von Abwässern aus Scrubber-Anlagen mit niedrigem pH-Wert sowie etwaig darin enthaltenen Schwermetallen und polyzyklischen Kohlenwasserstoffen sowohl eine räumliche und mediale Verlagerung als auch potenziell eine Umwandlung einer Verschmutzung der Meeresumwelt in eine andere dar. Soweit bestehende internationale oder nationale Regelungen der Vertragsparteien des SRÜ diese Verlagerung bzw. Umwandlung ermöglichen, widersprechen sie normativen Vorgaben des Art. 195 SRÜ.“ Siehe auch Markus/Helfst (2014), S. 762: „Zuletzt gilt es darauf hinzuweisen, dass der Einsatz von Abgasnachbehandlungsanlagen in einigen Fällen derzeit die Verwendung chemisch-biologisch aktiver Substanzen vorsieht, die u. U. mit dem Abwasser in die Meeresumwelt eingeleitet werden. In diesen Fällen würden so auch neue Gefahren und potentielle Schäden für die Meeresumwelt entstehen, so dass auch insofern dem Regelungsziel des Art. 195 SRÜ widersprochen wäre.“ Im Übrigen hat sich das seevölkerrechtliche Schrifttum zur Frage, ob Art. 195 SRÜ ein absolutes Verbot statuiert, bislang, soweit erkennbar, nicht verhalten.

²⁷ Soweit ersichtlich verhalten sich weder das völkerrechtliche Schrifttum noch potentiell relevante Dokumente der IMO zur Frage des räumlichen Geltungsbereichs des MARPOL-Übereinkommens.

Übereinkommen auf Schiffe jedweden Typs verweist, die im Bereich der Meeresumwelt eingesetzt werden („operating in the marine environment“),²⁸ spricht aber, ebenso wie das in Art. 1 des MARPOL-Übereinkommens kodifizierte Ziel der Verhütung der **Verschmutzung der marinen Umwelt** durch das Einleiten schädlicher Stoffe, für die Einbeziehung der inneren Gewässer in den Geltungsbereich des Übereinkommens. Art. 4 Abs. 2 des MARPOL-Übereinkommens, wonach „[j]eder Verstoß gegen die Vorschriften dieses Übereinkommens **im Hoheitsbereich einer Vertragspartei** [...] verboten [ist] und [...] im Recht der betreffenden Vertragspartei unter Strafe gestellt [wird]“, setzt eine Einbeziehung der inneren Gewässer geradezu voraus.²⁹ Art. 5 Abs. 2 des MARPOL-Übereinkommens regelt ferner die Pflicht eines Schiffes zur Mitführung von Zertifikaten und zur Duldung von Inspektionen, während es sich in **Häfen** oder Offshore-Terminals im Hoheitsbereich einer Vertragspartei („while in the ports or offshore terminals under the jurisdiction of a Party“) befindet. Zumindest indizielle Bedeutung ist in diesem Zusammenhang schließlich Art. 3 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 07.09.2005 über die Meeresverschmutzung durch Schiffe und die Einführung von Sanktionen für Verstöße³⁰ zuzuweisen, wonach die Richtlinie „im Einklang mit dem Völkerrecht für das Einleiten von Schadstoffen in a) innere Gewässer, einschließlich Häfen, eines Mitgliedstaats, soweit die Marpol-Bestimmungen anwendbar sind [...]“, gilt. Dies impliziert, dass das MARPOL-Übereinkommen vorbehaltlich der Existenz von Sonderregelungen in seinen Anlagen in den Seehäfen der Vertragsparteien zur Anwendung gelangt.

Ist hiernach von der Anwendbarkeit in den inneren Gewässern auszugehen, ist kein Grund dafür ersichtlich, dass deren Umfang im MARPOL-Kontext anders als nach allgemeinem Seevölkerrecht zu beurteilen ist. Grundsätzlich markiert die Süßwassergrenze, d.h. die Linie, an der eine erhebliche Zunahme des Salzgehalts feststellbar ist, die Grenze von inneren Gewässern, die als marine Gewässer dem Seevölkerrecht unterworfen sind, und Binnengewässern. Seevölkerrechtlich werden jedoch auch die **von Seeschiffen angefahrenen Binnenhäfen** (z.B. Duisburg) sowie **künstliche Wasserstraßen**, die zwei Meeresteile miteinander verbinden (z.B. der Nord-Ostsee-Kanal), zu den **inneren Gewässern** gezählt. Auf Grundlage des Sinns und Zwecks des MARPOL-Übereinkommens, die Meeresverschmutzung durch Seeschiffe umfassend zu verringern, ist deshalb davon auszugehen, dass sein räumlicher Geltungsbereich nicht auf das Meer selbst beschränkt ist, sondern auch die Häfen erfasst, soweit diese von Seeschiffen befahren werden.

Schiffsabwasser sind grundsätzlich in **Anlage IV** („Regeln zur Verhütung der Verschmutzung durch Schiffsabwasser“) geregelt, die Verschmutzung durch die Einleitung von Öl in **Anlage I**. Bei Scrubber-Abwasser besteht aber die Besonderheit, dass sie durch den Einsatz von Abgasreinigungsanlagen bei der Verringerung von Schiffsabgasen entstehen, deren Regelung im Kontext von **Anlage VI** erfolgt ist. Da insoweit die Gefahr von Widersprüchen zwischen den Regelungsansätzen der Anlagen IV und VI besteht und auch das seevölkerrechtliche Umwandlungsverbot aus Art. 195 SRÜ beachtet werden muss (siehe oben Abschnitt 2.1.2.1), sind Scrubber-Abwasser in der spezielleren Anlage VI mitgeregelt. Die Anlagen I und IV sind folglich

²⁸ Vgl. Art. 1 Abs. 4 des MARPOL-Übereinkommens: “‘Ship’ means a vessel of any type whatsoever operating in the marine environment and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms.” Vorgaben zu Größe, Besatzung etc. statuiert die Vorschrift nicht.

²⁹ So auch Bang, H.-S. (2009): Port State Jurisdiction and Article 218 of the UN Convention on the Law of Sea, JMLC 40, S. 291, 294: “The term ‘jurisdiction’ should be interpreted to mean a State’s **internal waters (including ports and rivers) and territorial sea.**”

³⁰ ABl. EG 2005, Nr. L 255/11.

grundsätzlich nicht für die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser einschlägig.³¹

2.1.2.2.1 Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen

Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen (beschlossen in 1997, in Kraft getreten am 19.05.2005, neue Fassung seit dem 01.07.2010 in Kraft)³² dient dazu, in Schiffsabgasen enthaltene Luftschadstoffe – insbesondere auch **Schwefeloxide (SOx)**³³ – zu reduzieren.³⁴ In **Regel 14** sieht Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen für den Einsatz von Schiffstreibstoffen³⁵ Emissionsgrenzwerte für SOx und Schwebstoffe vor. Der primäre Ansatz zur Vermeidung von SOx-Emissionen ist damit die Begrenzung des maximalen Schwefelgehaltes der verwendeten Schiffstreibstoffe.

Regel 14 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen unterscheidet zwischen Grenzwerten, die innerhalb von für SOx und Schwebstoffe geschaffenen Emissionskontrollgebieten (**Emission Control Areas – ECAs**) anwendbar sind, und solchen, die außerhalb von ECAs gelten (siehe **Tabelle 1**). Innerhalb von ECAs liegt der Grenzwert für SOx heute bei nur 0,1 Massenhundertteilen.³⁶ Da die meisten Schiffe sowohl in als auch außerhalb von ECAs eingesetzt werden, müssen sie in der Lage sein, die jeweiligen Anforderungen sowohl in als auch außerhalb dieser Gebiete einzuhalten. Die **Nord- und Ostsee** sind als ECAs ausgewiesen (siehe **Abbildung 1**).³⁷ Außerhalb von ECAs gilt derzeit ein Schwefel-Grenzwert von 3,5 Massenhundertteilen.³⁸ Im Jahr 2020 wird ein weiter verschärfter Grenzwert von 0,5 Massenhundertteilen in Kraft treten.³⁹

Tabelle 2: Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen gemäß der Regeln 14.1 und 14.4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen

SOx-Grenzwerte außerhalb von ECAs	SOx-Grenzwerte innerhalb von ECAs
4,50% bis zum 1. Januar 2012	1,50% bis zum 1. Juli 2010
3,50% seit dem 1. Januar 2012	1,00% seit dem 1. Juli 2010
0,50% seit dem 1. Januar 2020	0,10% seit dem 1. Januar 2015

³¹ Lange/Markus/Helfst (2014), S. 57 weisen zwar zutreffend darauf hin, dass Scrubber-Abwasser grundsätzlich auch Öl enthalten können, und dass für die Einleitung von Öl nach Regel 15.1 von Anlage IV grundsätzlich ein Einleitungsverbot besteht. Es ist aber zweifelhaft, dass Scrubber-Abwasser die in Regel 15.2 Nr. 3 und 15.3 Nr. 3 festgelegten Grenzwerte für die Konzentration von Öl im Abwasser überschreiten, ab denen das Einleitungsverbot gilt.

³² In Deutschland umgesetzt durch das Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und zu dem Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen, BGBl. 1982 II S. 2, 4. Siehe auch Bekanntmachung der Neufassung der amtlichen deutschen Übersetzung des Internationalen Übereinkommens von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und des Protokolls von 1978 zu diesem Übereinkommen, BGBl. 1996 II S. 399.

³³ Siehe dazu <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/schwefeldioxid-emissionen#textpart-1> (28.05.2018).

³⁴ Siehe <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Air-Pollution.aspx> (28.05.2018).

³⁵ Eine Legaldefinition von „Schiffstreibstoffen“ findet sich in Regel 2.9 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen.

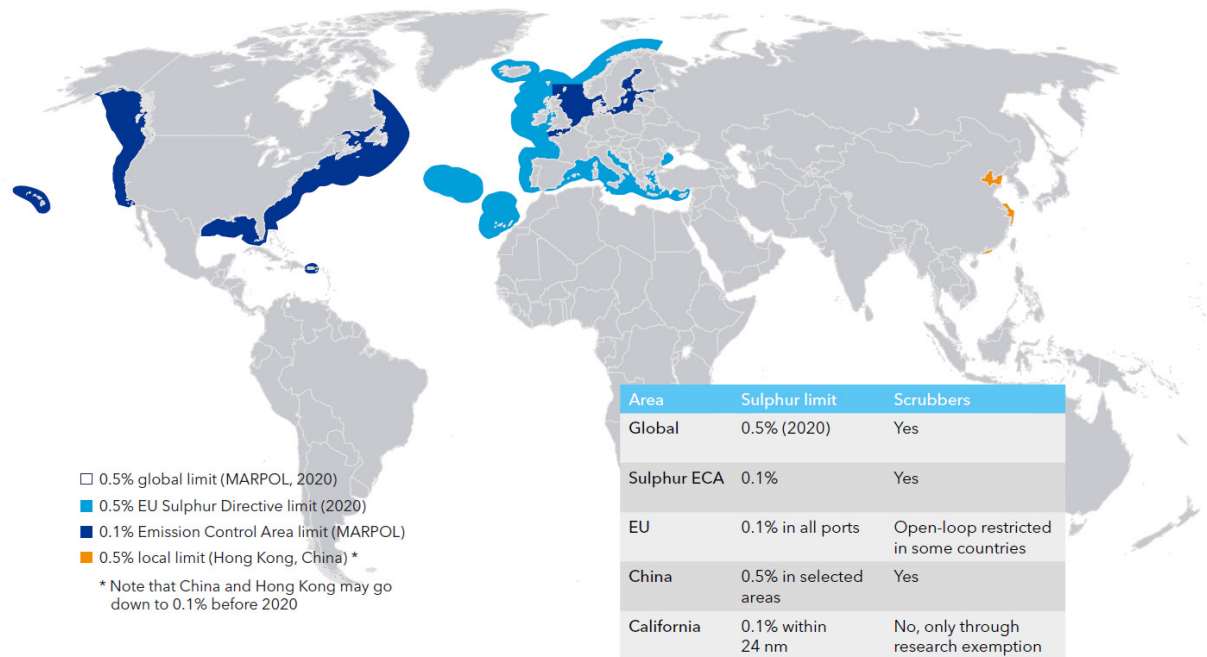
³⁶ Regel 14.4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁷ Siehe hierzu Proelß A.; O'Brien K. (2011): Völker- und Europarechtliche Anforderungen an Abgasemissionen von Seeschiffen. In: NordÖR, 3, S. 97 (101).

³⁸ Regel 14.1 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁹ Regel 14.1 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen.

Abbildung 1: Emissionskontrollgebiete (ECAs)



Quelle: <http://by-patrick.com/wp-content/uploads/Sulphur-cap-20201.png>

Daneben gestattet **Regel 4** der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen den **Einsatz alternativer Methoden**, mit denen eine **vergleichbare Begrenzung von Emissionen** erreicht wird. Hierbei kann auf verschiedene Methoden zurückgegriffen werden. Einerseits können sog. „primäre“ Methoden angewandt werden, die bereits die Entstehung der Schadstoffe vermeiden. Eine andere Möglichkeit ist der Einsatz sog. „sekundärer“ Methoden, die zwar nicht die Entstehung der Schadstoffe vermeiden, diese aber durch Nachbehandlung bis zu einem gewissen Grad aus dem Abgas entfernen, bevor dieses in die Atmosphäre gelangt. Abgasreinigungsanlagen lassen sich somit der Gruppe der sekundären Methoden zuordnen. In den ECAs der Nord- und Ostsee werden wegen der strengen Grenzwerte bereits jetzt verstärkt Abgasreinigungsanlagen eingesetzt. Es ist zudem zu erwarten, dass die Verschärfung der Grenzwerte außerhalb von ECAs im Jahr 2020 zu einer weiteren Zunahme von Abgasreinigungsanlagen führt.

Nach **Regel 4.1** der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen **dürfen** Vertragsstaaten solche alternativen emissionsmindernden Verfahren **erlauben**. Dies gilt allerdings nur, wenn der Einsatz der betreffenden Verfahren **mindestens so effektiv** wie die in Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen vorgesehenen Methoden ist, also insbesondere wie die Verwendung schwefelarmer Schiffstreibstoffe. Die Frage der Genehmigung von emissionsmindernden Verfahren liegt auf seevölkerrechtlicher Ebene also im **Ermessen der Vertragsstaaten**, soweit sichergestellt ist, dass diese Verfahren mindestens ebenso effektiv sind wie der Einsatz schwefelarmer Schiffskraftstoffe, und wenn hierbei Art. 195 SRÜ hinreichend berücksichtigt wird. Vertragsstaaten, die den Einsatz von emissionsmindernden Verfahren erlauben, müssen gemäß **Regel 4.2** der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen die einschlägigen Vorschriften und Anforderungen der IMO **mitteilen**.

Regel 4.1 enthält keine ausdrücklichen Vorgaben, an welchem Maßstab die Effektivität emissionsmindernder Verfahren zu messen ist. Die IMO vertritt insoweit die Auffassung, dass die

Vertragsstaaten hierbei **alle relevanten Richtlinien berücksichtigen** sollen.⁴⁰ Speziell für sekundäre Emissionsbegrenzungsmethoden hat die IMO im Jahr 2015 aktualisierte Richtlinien für Abgasreinigungssysteme (**IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems bzw. Guidelines**) aufgestellt.⁴¹ Diese überarbeiteten Richtlinien haben die gleichnamigen Richtlinien von 2009 abgelöst.⁴² Sie sind zwar selbst nicht unmittelbar rechtsverbindlich; über die Berücksichtigungspflicht der Regel 4.1 kommt ihnen aber indirekte Verbindlichkeit zu.

Die Guidelines enthalten in Ziff. 10 unter dem Titel „Washwater“ Vorgaben für den Umgang mit Scrubber-Abwasser.⁴³ Gemäß Ziff. 10.1 der Guidelines soll insbesondere beim Betrieb von Abgasreinigungsanlagen in **Häfen** oder **Flussmündungen**, aber auch in **anderen Bereichen** eine fortlaufende Überwachung und Aufzeichnung des Waschwassers erfolgen. Es sollen hierbei der **pH-Wert**, die Konzentration von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (**PAK-Konzentration**), die **Trübung** und die **Temperatur** des Wassers überwacht und aufgezeichnet werden. Hiervon ausgenommen sind kurze Unterbrechungen für die Wartung und Reinigung der Anlagen.

Gemäß Ziff. 10.1 der Guidelines sollen zudem verschiedene Grenzwerte für die genannten Eigenschaften des Waschwassers eingehalten und überwacht werden. Diesbezüglich können hier nur die wesentlichen Eckpunkte dargestellt werden. Nach Ziff. 10.1.2.1 der Guidelines soll das eingeleitete Washwasser an der Auslassöffnung des Schiffes einen **pH-Wert von mindestens 6,5** aufweisen, mit der Ausnahme, dass beim Manövrieren und während der Reise die maximale Differenz, die zwischen Einlass und Auslass des Schiffes gemessen wird, 2 pH-Einheiten betragen darf. Nach Ziff. 10.1.3.2 der Guidelines soll die fortwährende PAK-Höchstkonzentration im Washwasser grundsätzlich **nicht mehr als 50 µg/L Phenantren-Äquivalent über der PAK-Konzentration** im Einlaufwasser liegen. Gemäß Ziff. 10.1.4.2 der Guidelines soll die Washwasserbehandlungsanlage so ausgelegt sein, dass Schwebstoffe, einschließlich Schwermetallen und Asche, auf ein Mindestmaß verringert werden. Nach Ziff. 10.1.4.3 der Guidelines soll die höchstzulässige fortwährende Trübung des Waschwassers grundsätzlich **25 FNU** (Formazin-Trübungseinheiten) bzw. **25 NTU** (Nephelometrische Trübungseinheiten) oder entsprechende Einheiten über der Trübung des Einlaufwassers nicht überschreiten. Nach Ziff. 10.1.5.1 der Guidelines soll die Washwasserbehandlungsanlage verhindern, dass die eingeleitete **Nitratmenge** größer ist als die mit der 12%igen Beseitigung von NO_x aus den Abgasen in Verbindung stehende Menge oder über den Normalwert von 60 mg/l für eine Washwassereinletrate von 45 t/MWh hinausgeht, je nachdem, welcher Wert höher ist. Für Abgasreinigungsanlagen, die **Washwasserzusätze und andere Stoffe** einsetzen oder relevante Chemikalien vor Ort erzeugen, ist darüber hinaus gemäß Ziff. 10.1.6.1 der Guidelines eine eigenständige Bewertung des Waschwassers sowie ggf. die Schaffung neuer Grenzwerte erforderlich. Ziff. 10.2 der Guidelines statuiert zudem detaillierte **Vorgaben für die Überwachung** von Washwasser. Schließlich bestimmt Ziff. 10.4.2 der Guidelines, dass **Rückstände aus der Abgasreinigungsanlage (sog. Sludge)** zu geeigneten landseitigen Auffangeinrichtungen gebracht werden und damit weder auf See entsorgt noch an Bord verbrannt werden sollen. Zu diesem Zweck sollen alle mit einer Abgasreinigungsanlage ausgerüsteten Schiffe ein Protokoll führen.

⁴⁰ Siehe [http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-\(SOx\)-%E2%80%93Regulation-14.aspx](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-(SOx)-%E2%80%93Regulation-14.aspx) (28.05.2018).

⁴¹ Resolution MEPC.259(68) v. 15.05.2015.

⁴² Resolution MEPC.184(59) v. 17.07.2009 (VkB1. 15/2010 Nr. 102 S. 341). Derzeit befinden sich die Richtlinien von 2015 erneut in der Überarbeitung.

⁴³ In einer Fußnote in den Guidelines wird darauf hingewiesen, dass diese Vorgaben überarbeitet werden sollen, sobald neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die Inhaltsstoffe des Waschwassers und seine Auswirkungen vorliegen.

2.1.2.2.2 Umsetzung im deutschen Recht

Mit Vertragsgesetz v. 23.12.1981, einem Gesetz i.S.v. Art. 59 Abs. 2 GG, hat der Bundestag dem MARPOL-Übereinkommen zugestimmt und dieses damit in das deutsche Recht überführt.⁴⁴ Art. 2 Nr. 1 dieses Gesetzes ermächtigt den Bundesminister für Verkehr, durch Rechtsverordnung Änderungen der Protokolle sowie der Anlagen I bis V zum MARPOL-Übereinkommen innerstaatlich in Kraft zu setzen. Diese Ermächtigung wurde mit Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes v. 18.09.1998,⁴⁵ mit dem das Vertragsgesetz neu gefasst und teilweise angepasst wurde, auf alle Änderungen i.S.v. Art. 16 des MARPOL-Übereinkommens, der wiederum auch Änderungen der Anlage VI erfasst, erstreckt. Änderungen der Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen werden somit durch Rechtsverordnung des Bundesverkehrsministeriums in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert. Die für Scrubber-Abwasser einschlägigen Vorgaben der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen sowie der Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems wurden mit § 13 Abs. 5 und 7 der Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt (**SeeUmwVerhV**)⁴⁶ in nationales Recht umgesetzt und konkretisiert (siehe dazu unten Abschnitt 2.1.5). Die genannten Vorschriften der SeeUmwVerhV dienen gleichzeitig der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften der EU-Schwefel-Richtlinie (siehe unten Abschnitt 2.1.3.1).

2.1.2.3 Straßburger Abfallübereinkommen (CDNI)

2.1.2.3.1 Zweck und Anwendungsbereich

Das Straßburger Übereinkommen v. 09.09.1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (**CDNI**)⁴⁷ dient dem Schutz der aquatischen Umwelt und der Verbesserung der Sicherheit in der Binnenschifffahrt durch die Vermeidung schiffsbedingter Abfalleinträge.⁴⁸ Vertragsparteien sind Luxemburg, die Schweiz, die Niederlande, Belgien, Deutschland und Frankreich.

In den Anwendungsbereich des CDNI fallen alle in Anlage 1 des CDNI genannten Wasserstraßen (siehe **Abbildung 2**).⁴⁹ In Deutschland sind laut Anlage 1 des CDNI „[a]lle dem allgemeinen Verkehr dienenden **Binnenwasserstraßen**, mit Ausnahme des deutschen Teils des Bodensees und der Rheinstrecke oberhalb Rheinfelden“, erfasst (siehe zum deutschen System der Wasserstraßen unten Abschnitt 2.1.5.1).⁵⁰ Der **räumliche Anwendungsbereich** des CDNI betrifft grundsätzlich sowohl Binnenschiffe als auch Seeschiffe, soweit diese in Binnenwasserstraßen verkehren.⁵¹ Nach Art. 1 lit. i CDNI sind **Seeschiffe** Schiffe, die zur See- oder Küstenfahrt zugelassen und vorwiegend dafür bestimmt sind. Nach Art. 1 lit. g CDNI zählen Seeschiffe zu den **Fahrzeugen** i.S.d. CDNI. Bezieht sich also eine Regelung des CDNI auf Fahrzeuge, so gilt sie auch für Seeschiffe.

⁴⁴ BGBl. 1982 II S. 2; BGBl. 1996 II S. 399.

⁴⁵ BGBl. 1998 II S. 2546.

⁴⁶ Verordnung über das umweltgerechte Verhalten in der Seeschifffahrt v. 13.08.2014, BGBl. 2014 I S. 1371.

⁴⁷ Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt Straßburger Abfallübereinkommen (CDNI), 09.09.1996, BGBl. 2003 II S. 1800.

⁴⁸ Siehe <http://www.cdni-iwt.org/de/> (28.05.2018).

⁴⁹ Art. 2 CDNI.

⁵⁰ Siehe Beschluss CDNI 2012-I-1, in Kraft getreten am 01.07.2012, <https://www.elwis.de/DE/Schifffahrtsrecht/Allgemeine-Informationen/Abfalluebereinkommen/Dritte-Verordnung/Beschluss-CDNI-2012-I-1/Beschluss-CDNI-2012-I-1-node.html> (18.06.2018), umgesetzt durch die Dritte Verordnung zu dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt v. 09.02.2015, BGBl. 2015 II 210.

⁵¹ Reimann, M. (1999): Binnenschifffahrt, Umweltrecht und Gewässerschutz im nationalen und internationalen Kontext, Nomos, Baden-Baden, S. 52.

2.1.2.3.2 Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser

Gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI gilt auf Wasserstraßen (also in Deutschland den für den allgemeinen Verkehr geöffneten Binnenwasserstraßen mit den oben genannten Ausnahmen) für Fahrzeuge einschließlich der Seeschiffe ein **Einleitungsverbot** für Schiffsabfälle. Die Vertragsstaaten sind dazu verpflichtet, die Einhaltung dieses Verbotes sicherzustellen.⁵² Ausnahmen hiervon sind nur in Übereinstimmung mit Anlage 2 des CDNI zulässig.⁵³ Scrubber-Abwasser sind im CDNI nicht ausdrücklich genannt, weshalb sich die Frage stellt, ob sie unter den Begriff der **sonstigen Schiffsbetriebsabfälle** i.S.v. Art. 1 lit. e CDNI und Art. 8.01 lit. e Anlage 2 Teil C Kapitel VIII des CDNI subsumiert werden können.

Hiergegen könnte zum einen die Praxis der übrigen Vertragsparteien des CDNI – diese gehen (mit der möglichen Ausnahme Belgiens) offenbar davon aus, dass Scrubber-Abwasser nicht als sonstige Schiffsbetriebsabfälle i.S.d. Übereinkommens zu qualifizieren sind⁵⁴ – und zum anderen die aus dem Abfallrecht bekannte Unterscheidung zwischen Abfall und Abwasser streiten. So nimmt die EU-Abfallrahmenrichtlinie⁵⁵ in Art. 2 Abs. 2 lit. a Abwässer ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus. Auf Grundlage einer genaueren Analyse der einschlägigen Normen des CDNI sprechen die besseren Gründe indes für die Einbeziehung von Scrubber-Abwasser. Art. 1 lit. e CDNI definiert den Begriff des sonstigen Schiffsbetriebsabfalls als „häusliches Abwasser, Hausmüll, Klärschlamm, Slops und übrige[r] Sonderabfall im Sinne des Teils C der Anwendungsbestimmung“. „Übriger Sonderabfall“ i.S.d. Norm wird wiederum in Art. 8.01 lit. e Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CNDI definiert als „Schiffsbetriebsabfall außer dem öl- und fetthaltigen Schiffsbetriebsabfall und den unter den Buchstaben a bis d genannten Abfällen“.⁵⁶ Soweit Art. 1 lit. e CDNI häusliches Abwasser ausdrücklich einbezieht, legt dies zwar zunächst nahe, dass gewerbliches Abwasser, zu dem auch Scrubber-Abwasser zu zählen wäre, nicht vom Begriff des sonstigen Schiffsabfalls umfasst ist. Die in Art. 1 lit. b CDNI enthaltene Legaldefinition des Oberbegriffs „Schiffsbetriebsabfall“ („Abfall und Abwasser, die bei Betrieb und Unterhaltung des Fahrzeugs an Bord entstehen“) belegt freilich, dass auch das beim Betrieb eines Schiffes anfallende („gewerbliche“) Abwasser in den Anwendungsbereich des CDNI im Allgemeinen und den des Einleitungsverbots des Art. 3 Abs. 1 CDNI im Besonderen fällt. Art. 1 lit. b CDNI stellt ferner klar, dass das Übereinkommen gerade nicht randscharf zwischen Abfällen und Abwasser differenziert. Auch eine am Sinn und Zweck des Übereinkommens orientierte Auslegung spricht dafür, Scrubber-Abwasser als „**sonstige Schiffsbetriebsabfälle**“ zu qualifizieren.⁵⁷ Mit Blick auf das Umweltgefährdungspotential ist kein Grund dafür ersichtlich, Scrubber-Abwasser anders als die ausdrücklich von Art. 1 lit. e CDNI genannten häuslichen Abwasser oder den unstreitig unter den Begriff des Schiffsbetriebsabfalls fallenden Scrubbersludge zu behandeln. Da es nach Art. 9.01 Abs. 1 Anlage II Teil C Kapitel IX **ausnahmslos verboten** ist, Sonderabfall in Wasserstraßen

⁵² Art. 3 Abs. 2 CDNI.

⁵³ Art. 3 Abs. 3 CDNI.

⁵⁴ Deutschland ist jedenfalls der einzige Staat, der bei einer Umfrage der EU-Kommission angegeben hat, dass die Einleitung von Scrubber-Abwasser nach dem CDNI verboten ist. Siehe European Commission, ENV.C.3/RH v. 18.01.2016, Commission's Views on the Discharge of Scrubber Wash Water and the Updated Table Summarising the Position of Member States on the Acceptability of Discharges of Scrubber Wash Water, Annex I.

⁵⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. EU 2008, Nr. L 312/3.

⁵⁶ So auch Markus/Helfst (2014), S. 763.

⁵⁷ Siehe die Rubrik „Scrubber-Rückstände und Inertgase“ in der Übersicht der FAQ der offiziellen CDNI-Webseite, <https://www.cdni-iwt.org/de/faq/divers/> (18.06.2018). Siehe auch das Merkblatt CDNI, Zur Anwendung der Bestimmungen über die Abfallbeseitigung und die Verwendung von Reinigungsmitteln nach dem CDNI, Stand Januar 2016, S. 5, das „Schiffsscrubberrückstände“ als übrigen Sonderabfall einordnet.

einzubringen oder einzuleiten, gilt somit, anders als auf Ebene des Seevölkerrechts, ein absolutes Einleitungsverbot.⁵⁸

Abbildung 2: Anwendungsbereich des CDNI



Quelle: <http://www.cdni-iwt.org/en/presentation-of-cdni/>

Etwas anderes könnte unter Bezugnahme darauf vertreten werden, dass auf bestimmten Tankschiffen die sog. **Inertisierung von Ladetanks**⁵⁹ zur Erfüllung der Anforderungen von Ziff. 5.5.1.2 und 5.5.3.2 der Regel 4 des Kapitels II-2 der Anlage zum Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (**SOLAS**)⁶⁰ i.V.m. Ziff. 2.3.1.3.1 und 2.3.1.5 des Kapitels 15 des International Code for Fire Safety Systems (**FSS Code**)⁶¹ vorgeschrieben ist.⁶² Wird die Inertisierung, wie auf Öltankschiffen üblich, mit **Rauchgas** (flue gas) durchgeführt, schreibt Ziff.

⁵⁸ So im Ergebnis auch die Rubrik „Scrubber-Rückstände und Inertgase“ in der Übersicht der FAQ der offiziellen CDNI-Webseite, <https://www.cdni-iwt.org/de/faq/divers/> (18.06.2018).

⁵⁹ Die Inertisierung gewährleistet, dass sich die Atmosphäre der Ladetanks nicht entzünden kann; vgl. Ziff. 2.2.1.1 des FSS Code.

⁶⁰ Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See v. 01.11.1974, BGBl. 1979 II S. 141.

⁶¹ IMO Doc. MSC/Res.98(73), Annex, International Code for Fire Safety Systems. Kapitel 15 des Codes wurde zuletzt ersetzt mit IMO Resolution MSC.367(93) v. 22.05.2014. Der Code wurde mit Ziff. A. I.2/2 der Anlage zum Schiffssicherheitsgesetz v. 09.09.1998 (BGBl. I S. 2860) im deutschen Recht für anwendbar erklärt.

⁶² Siehe zur Problematik auch die Rubrik „Scrubber-Rückstände und Inertgase“ in der Übersicht der FAQ der offiziellen CDNI-Webseite, <https://www.cdni-iwt.org/de/faq/divers/> (18.06.2018).

2.3.1.3.1 die Kühlung der Gase und die Auswaschung von Schwefelverbindungen durch einen Scrubber vor. Angesichts des Umstands, dass beim Betrieb von Inertgas-Anlagen, die mit Rauchgas arbeiten, das Scrubber-Abwasser üblicherweise in die Gewässer eingeleitet wird, könnte erwogen werden, den Anwendungsbereich des CDNI im Lichte der verbindlichen Vorgaben des FSS Code restriktiv auszulegen, um eine Normenkollision zu vermeiden. Zu beachten ist indes, dass der FSS Code selbst zwar keine Beschränkungen hinsichtlich des Umgangs mit dem Scrubber-Abwasser statuiert, andererseits aber gerade **nicht gebietet**, dass das durch den Betrieb der auf den betreffenden Schiffen genutzten Scrubber anfallende Abwasser in die aquatische Umwelt eingeleitet wird. Bei genauerer Betrachtung fehlt es damit von vornherein an einem zu vermeidenden Normkonflikt zwischen dem FSS Code und dem CDNI. Nach geltendem Recht ist dem gemäß CDNI geltenden Einleitungsverbot im Rahmen des Anwendungsbereichs des FSS Code damit durch technische Maßnahmen, mittels derer die Einleitung des Scrubber-Abwassers verhindert wird, Rechnung zu tragen. Alternativ könnte sich die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Konferenz der Vertragsparteien um eine Ergänzung von Art. 8.02 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CNDI bzgl. von Scrubber-Abwasser bemühen.

2.1.2.3.3 Umsetzung im deutschen Recht

In Deutschland wurde das CDNI durch das Gesetz zu dem Übereinkommen v. 09.09.1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (**CDNI-Vertragsgesetz**) in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert.⁶³ Die Durchführung seiner Vorgaben erfolgt in Deutschland mit dem Ausführungsgesetz zum Übereinkommen v. 09.09.1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt (**BinSchAbfÜbkAG**).⁶⁴

2.1.3 Unionsrechtliche Regelungen zur Einleitung von Scrubber-Abwasser

Auf Ebene des europäischen Unionsrechts⁶⁵ wird der Einsatz von Scrubbern primär durch die Richtlinie 2016/802/EU des europäischen Parlaments und des Rates v. 11.05.2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe (**EU-Schwefel-Richtlinie**)⁶⁶ geregelt. In Anknüpfung an die Regelungen der EU-Schwefel-Richtlinie hat zudem die Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (**Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen**)⁶⁷ das Potenzial, in Zukunft Bedeutung zu entfalten. Von Bedeutung sind daneben die Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich

⁶³ Gesetz zu dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt v. 13.12.2003, BGBl. II S. 1799.

⁶⁴ Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt v. 13.12.2003, BGBl. 2003 I S. 2642.

⁶⁵ Für eine Übersicht der schiffsbezogenen EU-Regelungen zum Meeresumweltschutz, siehe Höltnann, M. (2012): Schiffsicherheit und Meeresumweltschutz in der EU nach Erika und Prestige - Die Vereinbarkeit der legislativen Maßnahmen der EU mit dem internationalen Seerecht, Nomos, Baden-Baden.

⁶⁶ Richtlinie 2016/802/EU des europäischen Parlaments und des Rates v. 11.05.2016 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe, ABl. EU 2016, Nr. L 132/58. Die für Scrubber einschlägigen Vorschriften der aktuellen EU-Schwefel-Richtlinie sind im Wesentlichen identisch mit denen der bis 2016 geltenden Richtlinie 2012/33/EU des europäischen Parlaments und des Rates v. 21.11.2012 zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates hinsichtlich des Schwefelgehalts von Schiffskraftstoffen, ABl. EU 2012, Nr. L 327/1.

⁶⁷ Richtlinie 2000/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.11.2000 über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, ABl. EG 2000, Nr. L 332/81.

der Meeresumwelt (**MSRL**)⁶⁸ und die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (**WRRL**).⁶⁹

2.1.3.1 EU-Schwefel-Richtlinie

2.1.3.1.1 Zweck und Anwendungsbereich

Ausweislich ihrer Erwägungsgründe 20-26 dient die EU-Schwefel-Richtlinie insbesondere der Umsetzung der Verpflichtungen zur Reduktion von Schwefeloxidemissionen aus Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen. Sie gilt für die Verwendung von aus Erdöl gewonnenen flüssigen Kraft- oder Brennstoffen „im **Hoheitsgebiet**, in den **Hoheitsgewässern**, in **ausschließlichen Wirtschaftszonen** und in **Schadstoffkontrollgebieten** der Mitgliedstaaten“.⁷⁰

Die Begriffe „Hoheitsgebiet“ und „Hoheitsgewässer“ werden in der Richtlinie zwar nicht definiert. Sinnvoll ist aber nur eine Unterscheidung, wonach ersterer das Territorium (d.h. das Festland) einschließlich der Binnengewässer erfasst, wohingegen Letzterer sich auf die **inneren Gewässer und das Küstenmeer** i.S.v. Art. 2 Abs. 1 SRÜ bezieht. Beide Kategorien – das Hoheitsgebiet einerseits und die Hoheitsgewässer andererseits – bezeichnen im Einklang mit gängiger völkerrechtlicher Terminologie Räume, die zum Staatsgebiet gehören und damit der Souveränität des Küstenstaats unterliegen; andernfalls wäre die in Art. 1 Abs. 2 EU-Schwefel-Richtlinie vorgenommene Abgrenzung dieser Räume zur AWZ (die nicht zum Staatsgebiet gehört), sinnwidrig. Würde das (sich seewärts an die inneren Gewässer anschließende) Küstenmeer im Kontext der EU-Schwefel-Richtlinie dem Hoheitsgebiet zugeordnet, bestünde für eine eigene Kategorie der Hoheitsgewässer kein Bedarf. Dass schließlich die inneren Gewässer im Kontext der EU-Schwefel-Richtlinie den Hoheitsgewässern und nicht dem Hoheitsgebiet zuzuordnen sind,⁷¹ ergibt sich aus dem Umstand, dass die Richtlinie der Umsetzung von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen dient, dessen Geltungsbereich seinerseits auf die Verhütung der Verschmutzung der **marinen Umwelt**, zu der unter funktionalen Gesichtspunkten die inneren Gewässer, einschließlich der von Seeschiffen befahrenen Binnenwasserstraßen und Häfen, zu zählen sind, begrenzt ist (näher noch unten Abschnitt 2.1.6).

Bei der **ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)** handelt es sich um ein anerkanntes, in den Art. 55 ff. SRÜ geregeltes Institut des Seevölkerrechts. Die AWZ gehört nicht zum Staatsgebiet des Küstenstaats und unterliegt damit nicht seiner Souveränität; dem Küstenstaat sind aber einzelne und funktional begrenzte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse exklusiv zugewiesen, die sich u.a. auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt beziehen (vgl. Art. 56 Abs. 1 lit. b iii) SRÜ).⁷² Schadstoffkontrollgebiete sind schließlich Gebiete, die in Anhang III des Protokolls zur Bekämpfung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon v. 30.11.1999⁷³ zum

⁶⁸ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Union, 25.06.2008, ABL. EU 2008, Nr. L 164/19.

⁶⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABL. EG 2000, Nr. L 327/1.

⁷⁰ Art. 1 Abs. 2 EU-Schwefel-Richtlinie.

⁷¹ Darin liegt im Vergleich zum allgemeinen Seevölkerrecht insoweit ein Systembruch, als die inneren Gewässer, anders als das Küstenmeer, eigentlich über denselben Rechtsstatus verfügen wie das Festland und die Binnengewässer. Dazu Vitzthum/Vitzthum (2006), Abschn. 2, Rn. 42 ff.

⁷² Proelss/Proelss (2017), Art. 56, Rn. 20 – 21.

⁷³ BGBl. 2004 II S. 884.

Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung v. 13.11.1979⁷⁴ aufgenommen sind (vgl. Art. 1 Nr. 14 des Protokolls).

2.1.3.1.2 Materielle Regelungen zum Einsatz von emissionsmindernden Verfahren

Als unionsrechtliche Umsetzung von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen nutzt die EU-Schwefel-Richtlinie maximale Schwefelgehalte in Schiffskraftstoffen als primäres Instrument zur Verringerung von SO_x-Emissionen, sieht alternativ aber auch emissionsmindernde Verfahren vor. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet sicherzustellen, dass Schiffskraftstoffe, deren Schwefelgehalt 3,50 Massenhundertteile überschreitet, **in ihrem Hoheitsgebiet** (also **nicht** in den Hoheitsgewässern, in der AWZ und in den Schadstoffkontrollgebieten, sondern nur in den Binnengewässern und den die Häfen umfassenden inneren Gewässern) nicht verwendet werden, sofern nicht emissionsmindernde Verfahren nach Art. 8 der EU-Schwefel-Richtlinie mit Betrieb **in geschlossenen Systemen** angewandt werden.⁷⁵ Daneben trifft die Mitgliedstaaten eine Gewährleistungspflicht, alle Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass in ihren **Hoheitsgewässern**, ihrer **AWZ**, in **Schadstoffkontrollgebieten** sowie auf **Fahrgastschiffen im Linienverkehr von oder nach einem Hafen der Union** bis 31.12.2019 keine Schiffskraftstoffe verwendet werden, deren Schwefelgehalt 3,50 Massenhundertteile überschreitet.⁷⁶ Ab 1. Januar 2020 liegt der Grenzwert bei 0,50 Massenhundertteilen.⁷⁷ Soweit die genannten Gebiete in einer ECA nach Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen liegen (also auch in der Nord- oder Ostsee),⁷⁸ betrug der Grenzwert bis 31.12.2014 1,00 Massenhundertteile;⁷⁹ seit dem 01.01.2015 beträgt er 0,10 Massenhundertteile.⁸⁰ An **Liegeplätzen in Häfen** der Union, die zum Hoheitsgebiet i.S.v. Art. 5 der EU-Schwefel-Richtlinie zählen, gilt ein Grenzwert von 0,10 Massenhundertteilen.⁸¹ Damit setzt die EU-Schwefel-Richtlinie im Wesentlichen die Grenzwerte um, die in den Regeln 14.1 und 14.4 von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen festgelegt wurden.

Tabelle 3: Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen gemäß der EU-Schwefel-Richtlinie

SO _x -Grenzwerte im Hoheitsgebiet	SO _x -Grenzwerte in Hoheitsgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Schadstoffkontrollgebieten (außerhalb von ECAs)	SO _x -Grenzwerte in Hoheitsgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Schadstoffkontrollgebieten (innerhalb von ECAs)	SO _x -Grenzwerte an Liegeplätzen in Häfen
3,50%	3,50% bis 31. Dezember 2019	1,00% bis 31. Dezember 2014	0,10%
	0,50% ab dem 1. Januar 2020	0,10% ab dem 1. Januar 2015	

Nach Art. 8 Abs. 1 der EU-Schwefel-Richtlinie „**gestatten**“ die Mitgliedstaaten allerdings auch die Anwendung von emissionsmindernden Verfahren „als Alternative zum Einsatz von

⁷⁴ BGBl 1982 II S. 373.

⁷⁵ Art. 5 EU-Schwefel-Richtlinie.

⁷⁶ Art. 6 Abs. 1 lit. a EU-Schwefel-Richtlinie.

⁷⁷ Art. 6 Abs. 1 lit. b EU-Schwefel-Richtlinie.

⁷⁸ Die EU-Schwefel-Richtlinie spricht insoweit von „SO_x-Emissions-Überwachungsgebieten“, die in Art. 2 lit. h als die „von der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) in Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen als solche festgelegten Meeresgebiete“ definiert sind.

⁷⁹ Art. 6 Abs. 2 lit. a EU-Schwefel-Richtlinie.

⁸⁰ Art. 6 Abs. 2 lit. b EU-Schwefel-Richtlinie.

⁸¹ Art. 7 EU-Schwefel-Richtlinie.

Schiffskraftstoffen, die die Anforderungen der Artikel 6 und 7 erfüllen“, sofern hierfür bestehende spezielle Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Regelung gilt für „**Schiffe aller Flaggen**“ in den „**Häfen, Hoheitsgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Schadstoffkontrollgebieten**“. Angesichts der Einbeziehung der inneren Gewässer in den Bereich der Hoheitsgewässer (siehe oben Abschnitt 2.1.3.1.1) betrifft dies auch die Verwendung von Scrubbern in den in Binnenwasserstraßen gelegenen Seeschiffahrtsstraßen, die zu (See-)Häfen führen.

Die EU-Schwefel-Richtlinie definiert den Begriff der „emissionsmindernden Verfahren“ als „alle zum Einbau in ein Schiff bestimmten Einrichtungen, Werkstoffe, Vorrichtungen oder Geräte oder anderen Verfahren, alternativen Kraftstoffe oder Einhaltungsverfahren, die alternativ zu den die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllenden schwefelarmen Schiffskraftstoffen eingesetzt werden, verifizierbar und quantifizierbar sind und durchgesetzt werden können“.⁸² Der Wortlaut „gestatten“ begründet eine **Verpflichtung der Mitgliedstaaten**, in ihrem nationalen Recht Grundlagen für die Gestattung von emissionsmindernden Verfahren zu schaffen, die die genannten Voraussetzungen erfüllen.⁸³ Dieser Verpflichtung ist Deutschland mit § 13 SeeUmwVerhV nachgekommen (siehe unten Abschnitt 2.1.5). Artikel 8 Abs. 1 der EU-Schwefel-Richtlinie steht insoweit **nicht im Widerspruch** zu Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen, die den Vertragsparteien in Bezug auf die nationale Gestattung solcher Verfahren ein **Ermessen** einräumt (siehe dazu oben Abschnitt 2.1.2.2). Vielmehr hat die EU zugunsten von emissionsmindernden Verfahren von dem in Regel 4 vorgesehenen Ermessen – bewusst oder unbewusst – Gebrauch gemacht und auf Grundlage von Art. 192 Abs. 1 AEUV **von Unionsrechts wegen** eine verbindliche Entscheidung zugunsten von emissionsmindernden Verfahren getroffen.⁸⁴ Auf die Frage, ob die Mitgliedstaaten nach Art. 193 AEUV (sog. verstärkte Schutzmaßnahmen betreffend) über die Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie hinausgehen dürfen, indem sie den Einsatz bestimmter emissionsmindernder Verfahren direkt oder indirekt – etwa durch Erlass eines absoluten Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser – verbieten, ist erst an späterer Stelle einzugehen (dazu siehe unten Abschnitt 2.1.4).

Emissionsmindernde Verfahren sind nach der EU-Schwefel-Richtlinie **nur dann zu gestatten**, wenn **drei Voraussetzungen** erfüllt sind:⁸⁵

⁸² Art. 2 lit. o EU-Schwefel-Richtlinie. Siehe auch Erwägungsgrund 34: „Der Zugang zu emissionsmindernden Verfahren sollte erleichtert werden. Diese Verfahren können Emissionsminderungen bewirken, die zumindest gleich groß oder sogar größer sind als diejenigen, die sich durch den Einsatz von schwefelarmen Kraftstoffen erzielen lassen, sofern diese Verfahren keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie etwa die Meeresökosysteme haben und ihre Ausarbeitung geeigneten Genehmigungs- und Kontrollmechanismen unterliegt. Die bereits bekannten alternativen Verfahren wie beispielsweise der Einsatz von Abgaswäschern an Bord oder die Mischung von Kraftstoff und verflüssigtem Erdgas oder der Einsatz von Biokraftstoffen sollten in der Union anerkannt werden. Außerdem müssen die Erprobung und Entwicklung neuer emissionsmindernder Verfahren gefördert werden, um unter anderem eine Verlagerung vom Seeverkehr auf den Landverkehr zu begrenzen.“

⁸³ Die Durchführung der EU-Schwefel-Richtlinie soll zudem durch „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen“ gewährleistet werden, zu denen insbesondere Geldbußen gehören (Erwägungsgrund 43).

⁸⁴ Die EU hat gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine geteilte Kompetenz für den Bereich „Umwelt“, die sie auf Grundlage von Art. 192 AEUV ausüben kann. Siehe nur Calliess C. (2016): Art. 192 AEUV. In: Ruffert M.; Calliess C. [Hrsg.]: EUV - AEUV, 5. Auflage, Beck, München, Rn. 1-2.

⁸⁵ Die Genehmigung von emissionsmindernden Verfahren zur Anwendung an Bord von Schiffen unter der Flagge eines Mitgliedstaats (nicht aber an Bord von Schiffen unter der Flagge von Drittstaaten!) erfolgt nach Maßgabe von Art. 9 der EU-Schwefel-Richtlinie.

Erstens müssen emissionsmindernde Verfahren nach Artikel 8 Abs. 2 der EU-Schwefel-Richtlinie „kontinuierlich Verringerungen der Schwefeldioxidemissionen erreichen, die mindestens denjenigen entsprechen, die durch den Einsatz von [schwefelarmen] Schiffskraftstoffen erzielt worden wären“. Dieser Standard entspricht dem der Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen. Entsprechende Emissionswerte sind in Anhang I der EU-Schwefel-Richtlinie festgelegt, der ausdrücklich Bezug auf die Regeln 14.1 und 14.4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen Bezug nimmt (siehe **Tabelle 3**). Diese Maßgaben dienen somit der Sicherstellung der Verringerung von SO_x-Emissionen durch Schiffsabgase und enthalten Vorgaben für Abgasreinigungsanlagen als solche, nicht aber für Scrubber-Abwasser.

Tabelle 4: Für Emissionsmindernde Verfahren geltende gleichwertige Emissionswerte gemäß Artikel 8 Abs. 2 der EU-Schwefel-Richtlinie

Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen (% m/m)	Verhältnis SO ₂ -Emissionen (ppm)/CO ₂ (% v/v)
3,50	151,7
1,50	65,0
1,00	43,3
0,50	21,77
0,10	4,3

Zweitens müssen emissionsmindernde Verfahren (auch im Lichte des Umwandlungsverbotes aus Art. 195 SRÜ, siehe oben Abschnitt 2.1.2.1) für eine Gestattung gemäß Artikel 8 Abs. 4 weitere, in Anhang II der EU-Schwefel-Richtlinie festgelegte Kriterien erfüllen, die auch das Waschwasser aus Abgasreinigungsanlagen betreffen. Dort ist für Abgasreinigungssysteme festgelegt, dass diese **mindestens** den Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 entsprechen müssen. Diese wurden allerdings mittlerweile aufgehoben und durch die aktuelle Fassung von 2015 ersetzt (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2.2), die zum Zeitpunkt der Entstehung der Richtlinie auch bereits beschlossen worden waren. Auch wenn die Aufhebung der veralteten Guidelines die Verbindlichkeit der darin enthaltenen Standards im Rahmen der EU-Schwefel-Richtlinie nicht beeinträchtigen dürfte, besteht hier **Aktualisierungsbedarf**.

Drittens sieht Anhang II für die Einleitung von Waschwasser aus Abgasreinigungsanlagen, die „Waschwasserzusätze und andere Stoffe“ im Sinne der Nr. 10.1.6.1 der Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 verwenden, ein **repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** vor. Solches Waschwasser darf nicht „**ins Meer, einschließlich geschlossener Häfen und Flussmündungen**, eingeleitet werden, wenn der Betreiber des Schiffes nicht nachweist, dass die Waschwassereinleitung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat und keine entsprechenden Gefahren verursacht.“ Anders als nach deutscher verwaltungsrechtlicher Terminologie üblich, bezieht sich der Erlaubnisvorbehalt dabei nicht auf die konkrete Einleitung des Waschwassers, sondern auf die **Genehmigung des emissionsmindernden Verfahrens** gemäß Art. 9 der EU-Schwefel-Richtlinie.⁸⁶ Die Begriffe der „erheblichen negativen Auswirkungen“ und der „entsprechenden Gefahren“ i.S.v. Anhang II der EU-Schwefel-Richtlinie sind nicht legaldefiniert, womit den Mitgliedstaaten speziell für solche Abwasser ein erheblicher Spielraum bei der Regulierung bleibt. Abhängig davon, wie hoch ein Mitgliedstaat die Anforderungen an den Nachweis setzt, kann dieser insbesondere in Anbetracht des noch unzureichenden naturwissenschaftlichen Kenntnisstandes zu den Auswirkungen von

⁸⁶ Dies ergibt sich daraus, dass die EU-Schwefel-Richtlinie keinen Genehmigungstatbestand für das Einleiten selbst enthält.

Scrubber-Abwasser eine erhebliche Hürde für Betreiber von Abgasreinigungsanlagen darstellen.⁸⁷ Mit diesem grundsätzlichen Verbot setzt die EU-Schwefel-Richtlinie letztlich ebenfalls die Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems um, die ihrerseits eine separate Überprüfung beim Einsatz von „Waschwasserzusätzen und anderen Stoffen“ fordern, da für solche Stoffe noch keine Grenzwerte normiert sind. Nur dann, wenn eine Abgasreinigungsanlage **Natronlauge als Chemikalie** einsetzt, genügt es, dass das Waschwasser (1) den Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 entspricht, und (2) der pH-Wert des Waschwassers nicht mehr als 8,0 beträgt. Nach Ziff. 10.1.2.1 der Guidelines ist als Untergrenze ein pH-Wert von 6,5 vorgesehen, womit der pH-Wert des Abwassers im Ergebnis zwischen 6,5 und 8,0 betragen muss (siehe zu den weiteren Anforderungen der Guidelines oben Abschnitt 2.1.2.2.2).⁸⁸ Der pH-Wert von 8,0 liegt nahe am pH Wert von Meerwasser.⁸⁹ Insofern hat die EU für eine spezifische Art von „Waschwasserzusätzen und anderen Stoffen“ (namentlich solchen, die Natronlauge als Chemikalie einsetzen) bereits strengere europäische Anforderungen normiert.

2.1.3.1.3 Umsetzung in Deutschland

Die Umsetzung der EU-Schwefel-Richtlinie ist ebenso wie die Umsetzung von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2.1) in Deutschland insbesondere durch die SeeUmwVerhV erfolgt.

2.1.3.2 Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen

Im Hinblick auf Sludge und Waschwasser aus (geschlossenen) Abgasreinigungsanlagen ist auch die Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen von Bedeutung. Zweck dieser Richtlinie ist es, durch die Bereitstellung und Inanspruchnahme von Hafenauffangeinrichtungen⁹⁰ für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände das Einbringen derselben auf See durch Schiffe zu verringern.⁹¹ Dies soll durch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten erreicht werden, die Verfügbarkeit solcher Hafenauffangeinrichtungen zu gewährleisten.⁹² Grundsätzlich sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle Schiffsabfälle, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, i.S.d. Richtlinie entsorgt werden.⁹³ Die Kapitäne von Schiffen, die Häfen in der EU anlaufen, sollen verpflichtet sein, vor dem Auslaufen alle Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in den bereitgestellten Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen.⁹⁴ Insgesamt sind die Bestimmungen der Richtlinie sehr weit gefasst und gewähren den Mitgliedstaaten einen **großen Ermessensspielraum**.⁹⁵

Grundsätzlich ist es wünschenswert und im Hinblick auf Ziff. 10.4.2 der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2015 auch erforderlich, dass in den Häfen der EU geeignete Hafenauffanganlagen für Sludge und Scrubber-Abwasser bereitgestellt werden. Nach der

⁸⁷ Markus/Helfst (2014), S. 765 stellen gar die Möglichkeit in den Raum, dass „die Anforderungen derzeit u. U. sogar prohibitive Wirkung“ haben.

⁸⁸ Die aktuelle Fassung von 2015 enthält in Ziff. 10.1.2 eine entsprechende Regelung.

⁸⁹ Nach einem Bericht der Royal Society weist das Oberflächenwasser der Meere einen globalen pH-Durchschnittswert von 8,2 auf. Siehe Royal Society, Ocean Acidification Due to Increasing Atmospheric Carbon Dioxide (2005), S. 6, https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2005/9634.pdf (28.05.2018).

⁹⁰ Bei Hafenauffangeinrichtungen handelt es sich nach Art. 2 lit. c der Richtlinie um „alle festen, schwimmenden oder mobilen Vorrichtungen, mit denen Schiffsabfälle oder Ladungsrückstände aufgefangen werden können“.

⁹¹ Siehe Art. 1 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹² Siehe Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹³ Siehe Art. 3 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹⁴ Siehe Art. 7 Abs. 1 und Art. 10 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹⁵ Vgl. Erwägungsgrund 10 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

aktuellen Rechtslage ist der **Anwendungsbereich** der Richtlinie für diese Arten von Abfällen aber **nicht eröffnet**. Zwar gilt die Richtlinie für alle „Schiffe, einschließlich Fischereifahrzeugen und Sportbooten, die einen Hafen eines Mitgliedstaats anlaufen oder in diesem betrieben werden, unabhängig von ihrer Flagge“ sowie für alle Häfen in der EU, die von solchen Schiffen angelaufen werden.⁹⁶ Die Definitionen der Begriffe „Schiffsabfällen“ und „Ladungsrückständen“ sind indes zu eng gefasst. Schiffsabfälle sind „alle Abfälle, einschließlich Abwasser, sowie Rückstände außer Ladungsrückständen, die während des Schiffsbetriebs anfallen und in den Geltungsbereich der Anlagen I, IV und V von MARPOL 73/78 fallen“.⁹⁷ Da ein Verweis auf Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen fehlt, fallen Sludge und Scrubber-Abwasser derzeit nicht unter den Begriff der Schiffsabfälle. Unter Ladungsrückständen sind „die nach Abschluss der Lösch- und Reinigungsverfahren an Bord in Laderäumen oder Tanks befindlichen Reste von Ladungen sowie die beim Laden oder Löschen verursachten Überreste und Überläufe“⁹⁸ zu verstehen. Auch hierunter lassen sich Sludge und Scrubber-Abwasser nicht subsumieren. In dem Bewusstsein, dass hier eine unerwünschte Regelungslücke vorliegt,⁹⁹ hat die EU-Kommission 2018 eine Neufassung der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen vorgeschlagen.¹⁰⁰ In der Begründung des Vorschlags wird ausgeführt, dass „vor allem“ der Geltungsbereich der Richtlinie an das MARPOL-Übereinkommen angeglichen werden müsse, damit Abfälle nach Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen erfasst werden können.¹⁰¹ Die Richtlinie soll künftig auch für „Schlamm und Abflutwasser“ aus Abgasreinigungsanlagen gelten, die nach Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen zulässig sind.¹⁰²

2.1.3.3 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

2.1.3.3.1 Zweck und Anwendungsbereich

Die MSRL dient dazu, einen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um spätestens bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten.¹⁰³ Der Anwendungsbereich der MSRL erstreckt sich auf alle „Meeresgewässer“,¹⁰⁴ welche Teile der **inneren Gewässer**,¹⁰⁵ das **Küstenmeer**, den

⁹⁶ Siehe Art. 3 der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen. Schiffe sind nach Art. 2 lit. a der Richtlinie „seegehende Fahrzeuge jeder Art, die im Seegebiet eingesetzt werden, unter Einschluss von Tragflügelbooten, Luftkissenfahrzeugen, Tauchfahrzeugen und schwimmenden Geräten“. Eine Ausnahme gilt für Staatsschiffe. Ein Hafen ist nach Art. 2 lit. h der Richtlinie „ein Ort oder ein geographisches Gebiet, der/das so angelegt und ausgestattet wurde, dass er/es im Prinzip Schiffe, einschließlich Fischereifahrzeugen und Sportbooten, aufnehmen kann.“

⁹⁷ Art. 2 lit. c der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹⁸ Art. 2 lit. d der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen.

⁹⁹ COM(2018) 188, S. 12: „To further reduce the negative impacts of EGCS on the marine environment and to ensure alignment with MARPOL Annex VI, the Commission recently proposed to include the residues and bleed-off water from EGCS as waste types in its proposal for a ‘new’ Directive on Port Reception Facilities for the delivery of waste from ships.“

¹⁰⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen, zur Aufhebung der Richtlinie 2000/59/EG und zur Änderung der Richtlinien 2009/16/EG und 2010/65/EU, COM(2018) 33 final, 16.01.2018.

¹⁰¹ COM(2018) 33 final, S. 10.

¹⁰² COM(2018) 33 final, S. 15. Siehe auch Erwägungsgrund 5 sowie Art. 2 lit. c und d des Entwurfs der Richtlinie.

¹⁰³ Art. 1 Abs. 1 MSRL.

¹⁰⁴ Art. 2 Abs. 1 MSRL.

¹⁰⁵ Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 1 lit. b MSRL.

Festlandsockel und die **ausschließliche Wirtschaftszone** i.S.d. SRÜ umfassen.¹⁰⁶ Die MSRL beruht auf dem **Ökosystemansatz**. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Gesamtbelastung durch anthropogene Einwirkungen auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und dass gleichzeitig die nachhaltige Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht wird.¹⁰⁷ In diesem Rahmen ist die MSRL prinzipiell auch für die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser von Bedeutung.¹⁰⁸

2.1.3.3.2 Regulierungsansatz

Die MSRL regelt nicht unmittelbar selbst Standards für die Erreichung eines guten Zustands der Meeresumwelt und auch **nicht die Frage der Zulassungsbedürftigkeit** der Nutzung der Meeresgewässer, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, Meeresstrategien zu entwickeln und umzusetzen.¹⁰⁹ Nach Art. 5 Abs. 1 MSRL müssen die Mitgliedstaaten für die in Art. 4 MSRL aufgelisteten Meeresregionen und -unterregionen **Meeresstrategien** hinsichtlich „ihrer“ Meeresgebiete bis zur äußeren Grenze von AWZ und Festlandsockel entwickeln, um das in Art. 1 der Richtlinie vorgegebene Ziel der Erreichung eines guten Zustands der Meeresumwelt bis zum Jahr 2020 zu erreichen. Diese Strategien sollen dazu dienen, „die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten, ihre Verschlechterung zu verhindern oder, wo durchführbar, Meeresökosysteme in Gebieten, in denen sie geschädigt wurden, wiederherzustellen.“¹¹⁰ Ferner sollen **Einträge in die Meeresumwelt verhindert und verringert** werden, um Verschmutzung schrittweise zu beseitigen.¹¹¹

Gemäß Art. 5 Abs. 2 MSRL gliedert sich das **Verfahren zur Entwicklung von Meeresstrategien** in sechs Schritte (sog. **Aktionsplan**), die wiederum zwei Phasen – der der **Vorbereitung** und der der **Maßnahmenprogramme** – zugeordnet sind. Die Vorbereitung (lit. a) umfasst (1) eine Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer (vgl. i)), (2) eine Beschreibung ihres guten Umweltzustands (vgl. ii)), (3) die Festlegung von Umweltzielen und dazu gehörenden Indikatoren (vgl. iii)), und (4) die Erstellung und Durchführung eines Überwachungsprogramms für die laufende Bewertung und regelmäßige Aktualisierung der Ziele der Strategieziele (vgl. iv)). Die Phase der Maßnahmenprogramme (lit. b) gliedert sich in (1) die Erstellung eines Maßnahmenprogramms zur Erreichung bzw. Aufrechterhaltung des guten Umweltzustands (vgl. i)) und (2) die praktische Umsetzung dieses Programms (vgl. ii)). Sämtliche Schritte sind jeweils bis zu einem von Art. 5 Abs. 2 MSRL spezifisch vorgegebenen Zeitpunkt zu erreichen. Für die Einleitung von Scrubber-Abwasser relevant ist vor allem Deskriptor 8 nach Anhang I MSRL, nach dem sich aus den Konzentrationen an Schadstoffen keine Verschmutzungswirkung ergeben soll.¹¹² Dieser Deskriptor ist bei der Festlegung eines guten Umweltzustands in einer Meeresregion oder -unterregion gemäß Art. 9 Abs. 1 MSRL zu prüfen.

Bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser in die Meeresgewässer handelt es sich um eine **„Verschmutzung“** i.S.d. MSRL. Denn dieser Begriff wird definiert als „die durch menschliches

¹⁰⁶ Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 1 lit. a MSRL. Dazu Proelß, A. (2018): § 43 WHG. In: Landmann R.; Rohmer G. [Hrsg.]: Umweltrecht, 85. Ergänzungslieferung, C.H. Beck, München, Rn. 18 ff. sowie Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 45a WHG, Rn. 17.

¹⁰⁷ Art. 1 Abs. 3 MSRL.

¹⁰⁸ Siehe dazu auch Lange/Markus/Helfst (2014), S. 60 – 61.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 MSRL. Siehe Lange/Markus/Helfst (2014), S. 60 m.w.N.

¹¹⁰ Art. 1 Abs. 2 lit. a MSRL.

¹¹¹ Art. 1 Abs. 2 lit. b MSRL.

¹¹² Siehe Anhang I MSRL. Siehe auch die Ausführungen bei Lange/Markus/Helfst (2014), S. 60 – 61.

Handeln direkt oder indirekt bewirkte Zuführung von Stoffen [...] in die Meeresumwelt, aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen und der Meeresökosysteme [...], eine Beeinträchtigung des Gebrauchswerts des Meerwassers und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt oder generell eine Beeinträchtigung der nachhaltigen Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres ergeben oder ergeben können.“¹¹³ Dies gilt aufgrund der Weite der Definition schon dann, wenn Scrubber-Abwasser nachweislich irgendeine negative Auswirkung auf die Meeresumwelt haben. Freilich statuiert die MSRL selbst **kein Verschmutzungsverbot**, sondern verpflichtet lediglich die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Ziele im Wege der Entwicklung der Meeresstrategien. Ein Verbot der Einleitung von Scrubber-Abwasser kann sich daher nur aus dem nationalen Umsetzungsrecht ergeben.

2.1.3.3.3 Umsetzung in Deutschland

Die Vorgaben der MSRL wurden mit den §§ 45a ff. des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (**WHG**)¹¹⁴ in nationales Recht umgesetzt. Die Umsetzung entfaltet spezifische Bedeutung für die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser in das Meer.¹¹⁵ So enthält der auf Grundlage von § 45h Abs. 1 WHG entwickelte Bericht des Bund/Länder-Ausschusses Nord- und Ostsee (**BLANO**) zum MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee v. 30.03.2016 Maßnahmen, die die Einleitung von Scrubber-Abwasser betreffen.¹¹⁶ Einschlägig ist insoweit das **Umweltqualitätsziel UZ2-02** („Vorgaben zur Einleitung und Entsorgung von Waschwässern aus Abgasreinigungsanlagen von Schiffen“). Konkret geht es um „[z]usätzliche Maßnahmen zur Erreichung oder Erhaltung des guten Umweltzustands, die auf bestehendes EU-Recht oder bestehende internationale Vereinbarungen aufbauen, aber über die dort festgelegten Anforderungen hinausgehen.“ Insoweit wird ausdrücklich auf Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen i.V.m. den IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2015 (aktuelle Fassung), die EU Schwefel-Richtlinie (veraltete Fassung von 2012) und das CDNI Bezug genommen. Die zu treffenden Maßnahmen setzen sich aus drei Komponenten zusammen: (1) der „Entwicklung anspruchsvoller Kriterien an das Einleiten von Waschwässern aus Abgasreinigungsanlagen [...] auf Schiffen“ durch Verschärfung der IMO Guidelines, (2) „ggf. darüber hinausgehende Einleitbeschränkungen / -verbote in speziellen Seegebieten“, und (3) die „Regelung der fachgerechten Entsorgung der Reststoffe aus den Anlagen in den Häfen“.

2.1.3.4 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

2.1.3.4.1 Zweck und Anwendungsbereich

Die WRRL zielt darauf ab, dass der Zustand aquatischer Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt verbessert, eine nachhaltige Wassernutzung gefördert, die Einleitung gefährlicher Schadstoffe und die Grundwasserverschmutzung reduziert sowie die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren gemindert werden.¹¹⁷ Um diese allgemeinen Ziele zu erreichen,

¹¹³ Art. 3 Abs. 8 MSRL.

¹¹⁴ Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes v. 06.10.2011, BGBl. 2011 I S. 1986.

¹¹⁵ Siehe hierzu bereits Markus/Helfst (2014), S. 64.

¹¹⁶ MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee Bericht gemäß § 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, Anlage 1 Maßnahmenkennblätter, verabschiedet vom Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (BLANO) am 30.03.2016, http://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/MSRL_Art13_Zusammenfassende_Umwelterklaerung.pdf (28.05.2018), S. 35 – 38.

¹¹⁷ Art. 1 lit. a – e WRRL.

soll eine „integrierte Wasserpolitik“¹¹⁸ verfolgt werden, die durch „koordinierte Maßnahmen für Grundwässer und Oberflächengewässer ein und desselben ökologischen, hydrologischen und hydrogeologischen Systems“¹¹⁹ „qualitative und quantitative Aspekte“ sowie „die natürlichen Fließbedingungen von Wasser“ innerhalb des Wasserkreislaufs berücksichtigt.¹²⁰ Kernziel der WRRL ist es, einen zumindest **„guten Zustand“ der Oberflächengewässer** in der EU zu erreichen.¹²¹ Dieses allgemein formulierte Umweltqualitätsziel wird gemäß Art 4 Abs 1 WRRL durch **Umweltziele** konkretisiert, die auf die spezifischen Anforderungen verschiedener Kategorien von Oberflächengewässern zugeschnitten sind.

Die WRRL ist neben dem Grundwasser auf **Oberflächengewässer** anwendbar, wozu sowohl die Binnengewässer, die Übergangsgewässer als auch die Küstengewässer zählen.¹²² **Küstengewässer** i.S.d. WRRL sind „die Oberflächengewässer auf der landwärtigen Seite einer Linie, auf der sich jeder Punkt eine Seemeile seewärts vom nächsten Punkt der Basislinie befindet, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird, gegebenenfalls bis zur äußeren Grenze eines Übergangsgewässers“.¹²³ Diese Definition entspricht nicht der Definition des Küstenmeeres i.S.d. Art. 2 ff. SRÜ (12-Seemeilen-Zone) und auch nicht derjenigen des § 3 Nr. 2 WHG.¹²⁴ Von den Oberflächengewässern grundsätzlich nicht erfasst wird somit der überwiegende Teil des Küstenmeers, die AWZ und der Festlandsockel, wohl aber die **inneren Gewässern (einschließlich der Seehäfen)** und die **Binnengewässer**. Allerdings stellt Art. 2 Nr. 1 WRRL klar, dass im Hinblick auf den **chemischen Zustand** ausnahmsweise auch die das Küstenmeer im seevölkerrechtlichen Sinne vollständig umfassenden **Hoheitsgewässer** in die Oberflächengewässer einbezogen sind (vgl. auch § 44 S. 2 WHG).

2.1.3.4.2 Regulierungsansatz

Zur Verwirklichung ihrer Ziele bildet die WRRL einen „Handlungsrahmen“, in dem Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer „koordiniert, integriert und langfristig weiterentwickelt werden“ sollen.¹²⁵ Für den Zustand der Oberflächengewässer statuiert die WRRL sowohl ein „Verschlechterungsverbot“¹²⁶ als auch ein „Verbesserungsgebot“,¹²⁷ die beide bezüglich des Einsatzes von Scrubbern zum Tragen kommen können. Die Rechtsverbindlichkeit der in Art. 4 WRRL kodifizierten **Umweltziele** (inkl. der vorbezeichneten Ver- und Gebote) steht mittlerweile außer Frage. Im Hinblick auf das **Verschlechterungsverbot** entschied der EuGH in seiner Entscheidung zur Weservertiefung, 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 [fristgerechte] Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers [...] gefährdet.“¹²⁸

Auf Grundlage des **Verbesserungsgebots** waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, d.h. bis zum 22.12.2015, einen in ökologischer und

¹¹⁸ Siehe Erwägungsgrund 9 der WRRL.

¹¹⁹ Siehe Erwägungsgrund 33 der WRRL.

¹²⁰ Siehe Erwägungsgrund 34 der WRRL.

¹²¹ Siehe Erwägungsgründe 25 und 26 der WRRL.

¹²² Art. 2 Nr. 1 WRRL.

¹²³ Art. 2 Nr. 7 WRRL.

¹²⁴ Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 22.

¹²⁵ Siehe Erwägungsgrund 18 der WRRL.

¹²⁶ Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL.

¹²⁷ Art. 4 Abs. 1 lit. a ii) WRRL.

¹²⁸ EuGH, Rs. C-461/13, Urteil v. 01.07.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz/Deutschland, ECLI:EU:C:2015:433, Rn. 51.

chemischer Hinsicht¹²⁹ „**guten Zustand der Oberflächengewässer**“ zu erreichen.¹³⁰ Ein „guter ökologischer Zustand“ bezeichnet die anhand bestimmter Kriterien¹³¹ eingestufte Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit der aquatischen Ökosysteme, die in Verbindung mit Oberflächengewässern stehen.¹³² Die naturwissenschaftliche Konkretisierung und Einstufung des „ökologischen Zustands“ der verschiedenen Oberflächengewässerkategorien erfolgt anhand detaillierter Qualitätskriterien („Qualitätskomponenten“), die sich auf biologische (Zusammensetzung und Abundanz der Gewässerflora und -fauna), hydromorphologische (z.B. Wasserhaushalt und Durchgängigkeit von Flüssen) und chemische bzw. physikalisch-chemische Gewässereigenschaften (flussgebietsspezifische Schadstoffe, Sichttiefe, Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Salzgehalt, Versauerungszustand, Nährstoffverhältnisse) beziehen.¹³³ Einen „guten chemischen Zustand“ hat ein Oberflächengewässer dann erreicht,¹³⁴ wenn es keine der Schadstoffkonzentrationen überschreitet,¹³⁵ die durch weitere Rechtsakte¹³⁶ festgelegt sind. Die WRRL sieht in diesem Zusammenhang zahlreiche **Ausnahmooptionen** vor, die von verlängerten Umsetzungsfristen bis zu abgeschwächten Umweltqualitätsanforderungen reichen.¹³⁷ So kann insbesondere die 15-Jahre-Frist zur Erreichung der Umweltziele wegen technischer Schwierigkeiten, „unverhältnismäßig hoher Kosten“ oder natürlicher Gegebenheiten¹³⁸ um bis zu zwölf Jahre – also bis zum 22.12.2027 – verlängert werden.¹³⁹ Von diesen Ausnahmen haben die Mitgliedstaaten nach Ansicht der EU-Kommission zu umfangreich und oft ohne triftigen Grund Gebrauch gemacht.¹⁴⁰ Im Jahre 2015 befanden sich knapp 50% der Oberflächengewässer in der EU nicht in einem guten ökologischen Zustand.¹⁴¹

2.1.3.4.3 Umsetzung in Deutschland

Die Vorgaben der WRRL wurden in Deutschland mit dem WHG umgesetzt (siehe die Ausführungen in Abschnitt 2.1.5).

2.1.3.5 Verhältnis der EU-Richtlinien zueinander

Abschließend bedarf das Verhältnis der relevanten Unionsrechtsakte zueinander, d.h. in horizontaler Hinsicht, der näheren Betrachtung.

MSRL vs. WRRL: Ein Konflikt zwischen MSRL und WRRL ist nicht ersichtlich.

MSRL vs. EU-Schwefel-Richtlinie: Die MSRL eröffnet den Mitgliedstaaten einen hinreichend großen Ermessensspielraum, ihre Meeresumweltpolitik so zu gestalten, dass sie nicht mit der EU-Schwefel-Richtlinie in Konflikt gerät. Die EU-Schwefel-Richtlinie stellt die Einleitung von Scrubber-Abwasser „nur“ unter ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (siehe oben

¹²⁹ Vgl. Art. 2 Nr. 18 WRRL.

¹³⁰ Art. 4 Abs. 1 lit. a ii) WRRL.

¹³¹ Vgl. Anhang V WRRL.

¹³² Art. 2 Nr. 21 und 22 WRRL.

¹³³ Ziff. 1.1 des Anhangs V WRRL.

¹³⁴ Art. 16 Abs. 7 und Anhänge IX und X WRRL.

¹³⁵ Art. 2 Nr. 24 WRRL, insbesondere i.V.m. Art. 16 Abs. 7 sowie Anhang IX (Emissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen) und Anhang X (Prioritäre Stoffe) WRRL.

¹³⁶ Siehe z.B. Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.08.2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpriorität, ABl. EU 2013, Nr. L 226/1.

¹³⁷ Art. 4 Abs. 4-7 WRRL.

¹³⁸ Art 4 Abs 4 lit. a i)-iii) WRRL.

¹³⁹ Art. 4 Abs. 4 lit. c i.V.m. Art. 13 Abs. 7 WRRL.

¹⁴⁰ KOM(2015) 120 v. 09.03.2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie – Maßnahmen zum Erreichen eines guten Gewässerzustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken, S. 3, 6.

¹⁴¹ KOM(2015) 120 v. 09.03.2015, S. 3.

Abschnitt 2.1.3.1.2) und verlangt somit kein absolutes Verbot. Die Einleitung von Scrubber-Abwasser verstößt nicht prinzipiell gegen die MSRL. Die Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie müssen im Rahmen der Umsetzung der MSRL eingehalten werden. Das zeigt sich auch im deutschen Maßnahmenprogramm nach der MSRL (siehe oben Abschnitt 2.1.3.3.3), in dem festgesetzt ist, dass auf eine Verschärfung der Vorgaben für die Einleitung von Scrubber-Abwasser auf internationaler und europäischer Ebene hingearbeitet werden soll. Einer künftigen Verschärfung der MARPOL-Vorgaben und der EU-Schwefel-Richtlinie wäre also im Rahmen der Umsetzung der MSRL Rechnung zu tragen.

WRRL vs. EU-Schwefel-Richtlinie: Es ist zumindest nicht ausgeschlossen, dass die Einleitung von Scrubber-Abwasser in dem Umfang, in dem sie nach der EU-Schwefel-Richtlinie erlaubnisfähig ist, im Anwendungsbereich der WRRL gegen das **Verschlechterungsverbot** verstoßen könnte.¹⁴² In diesem Fall könnte von einer Kollision der WRRL mit der EU-Schwefel-Richtlinie ausgegangen werden, die insoweit nur ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt statuiert. Deshalb muss bei der Umsetzung der EU-Schwefel-Richtlinie darauf geachtet werden, dass den Geboten der WRRL nicht widersprochen wird.¹⁴³ Die Tatsache, dass die EU-Schwefel-Richtlinie sowohl jünger als auch spezieller ist als die WRRL, ändert hieran nichts. Nach Erwägungsgrund 34 der EU-Schwefel-Richtlinie ist der Einsatz von Abgasreinigungsanlagen nur wünschenswert, „sofern diese Verfahren keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie etwa die Meeresökosysteme haben und ihre Ausarbeitung geeigneten Genehmigungs- und Kontrollmechanismen unterliegt.“¹⁴⁴ Die EU-Schwefel-Richtlinie ist also so auszulegen und umzusetzen, dass sie den allgemeinen Umweltschutzziele der EU, gerade auch im Hinblick auf die Meeresökosysteme, nicht zuwiderläuft.¹⁴⁵

Ein Konflikt der WRRL und der EU-Schwefel-Richtlinie lässt sich überdies von vornherein durch harmonisierende Auslegung auf Ebene des Unionsrechts vermeiden. Nach Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang II der EU-Schwefel-Richtlinie ist eine Erlaubnis nur dann zu gewähren, wenn der „Betreiber des Schiffes [...] nachweist, dass die Waschwassereinleitung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat und keine entsprechenden Gefahren verursacht.“ Da diese Voraussetzungen in der EU-Schwefel-Richtlinie nicht legaldefiniert bzw. weiter konkretisiert werden, können sie als Anknüpfungspunkt für eine harmonisierende Auslegung der EU-Schwefel-Richtlinie dienen, die eine Einhaltung der Anforderungen der WRRL gewährleistet. Die Mitgliedstaaten müssen hiernach die Anforderungen an den Nachweis so hoch ansetzen, dass die Gebote der WRRL eingehalten werden. Diesbezüglich

¹⁴² Die Datenlage ist insoweit noch unklar. Siehe Europäische Kommission, DG Environment, Commission's views on the discharge of scrubber wash water and the updated table summarising the position of Member States on the acceptability of discharges of scrubber wash water - Agenda item 6.C ESSF, 18.01.2016, S. 2; European Parliament, Parliamentary Questions, Answer given by Mr Vella on behalf of the Commission to a Parliamentary Question posed by Jan Huitema on 02.06.2015, 30.06.2017, E-003307/2017.

¹⁴³ Sinngemäß auch Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung und Einhaltung der in der Richtlinie (EU) 2016/802 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe festgelegten Normwerte für den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen, 16.04.2018, COM (2018) 188, S. 14. Allgemein zum Vorrang der WRRL, aber ohne Hinweis auf die EU-Schwefel-Richtlinie, Markus/Helfst (2014), S. 768.

¹⁴⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Implementation and Compliance with the Sulphur Standards for Marine Fuels set out in Directive (EU) 2016/802 relating to a Reduction in the Sulphur Content of certain Liquid Fuels, 16.04.2018, COM(2018) 188, S. 11.

¹⁴⁵ So auch Europäische Kommission (18.01.2016), S. 1 – 2; European Parliament, Parliamentary Questions, Answer given by Mr Vella on behalf of the Commission to a Parliamentary Question posed by Jan Huitema on 02.06.2015, 30.06.2017, E-003307/2017: “The provisions of the Sulphur Directive (SD) [...] are without prejudice to those of the Water Framework Directive (WFD) [...] and the directives are not in conflict.”

ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der WRRL in der besten Position sind, die erforderlichen Maßnahmen in Bezug auf ihre Gewässer festzulegen.¹⁴⁶ Nach Ansicht der EU-Kommission ist aufgrund der bestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten und der zu erwartenden Zunahme von Scrubbern im Zuge der nächsten Grenzwertverschärfung im Jahr 2020 eine Anwendung des Vorsorgeprinzips erforderlich.¹⁴⁷ Ungeachtet des Umstands, dass die Rechtsfolgen der Anwendung dieses Prinzips nicht allgemein bestimmt werden können,¹⁴⁸ kann es insbesondere in hochsensiblen Gewässern (wie etwa Häfen in Binnenwasserstraßen) ggf. erforderlich sein, die Einleitung von Scrubber-Abwasser vollständig zu untersagen.¹⁴⁹ Die Kommission scheint jedenfalls keinen Anlass für eine Rüge der Praxis einiger Mitgliedstaaten (darunter Deutschland und Belgien) zu sehen, die die Einleitung von Scrubber-Abwasser in Teilen ihrer Binnen- und Küstengewässer in Umsetzung des CDNI vollständig verboten haben.¹⁵⁰ Während die Staatenpraxis insoweit uneinheitlich ist, herrscht denn auch nahezu Konsens hinsichtlich der Erforderlichkeit, die Vorgaben der WRRL einzuhalten.¹⁵¹

2.1.4 Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen

Im Hinblick auf das horizontale Verhältnis der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge zueinander einerseits und das vertikale Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen andererseits stellt sich vor dem Hintergrund des absoluten Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI insbesondere die Frage nach dem Verhältnis des CDNI zu den anderen einschlägigen völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben.

Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass das CDNI als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag nur die Vertragsparteien des CDNI bindet.¹⁵² Es ist zudem auch nicht Bestandteil der EU-Rechtsordnung. Da das Einleitungsverbot des CDNI eine Umwandlung von SO_x-Emissionen in die Luft in Scrubber-Abwasser, die potentiell schädlich für die Meeresumwelt sind, verhindert, kann es als **besonders strenge Ausprägung des Umwandlungsverbotes** verstanden werden, wie es sich in Art. 195 SRÜ manifestiert (vgl. oben Abschnitt 2.1.2).¹⁵³ Eine solchermaßen strenge Umsetzung ist, wie gezeigt, völkerrechtlich zwar nicht zwingend geboten, allerdings – zumindest bei isolierter Betrachtung des Ziels des Schutzes der Meeresumwelt – auch nicht ausgeschlossen. Dies bestätigt Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen, die die Entscheidung, ob Abgasreinigungsanlagen (und die damit ggf. verbundene Einleitung von Scrubber-Abwasser) zulässig sind, grundsätzlich den Vertragsstaaten überlässt (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2.1). Aus diesem Grund widerspricht das CDNI auch nicht den Bestimmungen von Anlage VI zum MARPOL-

¹⁴⁶ Europäische Kommission (18.01.2016), S. 2.

¹⁴⁷ Europäische Kommission (18.01.2016), S. 2.

¹⁴⁸ Dazu siehe KOM(2000) 1 v. 02.02.2000, Anwendung des Vorsorgeprinzips.

¹⁴⁹ Siehe European Sustainable Shipping Forum, 3rd Plenary Meeting, Brussels, 04.12.2014, Final Report, Submission from the ESSF Sub-Groups, Annex 6, S. 1 – 2: “Recognize that because of local/regional surface water quality requirements which implement EU legislation such as the Water Framework Directive, the discharge from scrubber washwater in ports, estuaries and coastal waters to one nautical mile out to sea may be limited or even entirely prohibited even though that the washwater complies with the requirements in the IMO EGCS Guidelines.”

¹⁵⁰ Siehe die Antworten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Befragung der Kommission in Europäische Kommission (18.01.2016), Annex I.

¹⁵¹ Antworten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Befragung der Kommission in Europäische Kommission (18.01.2016), Annex I.

¹⁵² Vgl. Art. 34 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.05.1969, 1155 UNTS 331).

¹⁵³ Die Binnenwasserstraßen fallen freilich nicht bzw. nur insoweit, als sie von Seeschiffen befahren werden, in den Anwendungsbereich des SRÜ, weshalb Art. 195 SRÜ insoweit nicht anwendbar ist. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einleitung von Scrubber-Abwasser in Flüsse zumindest mittelbar auch die Meeresumwelt schädigt. Vgl. auch Markus/Helfst (2014), S. 763.

Übereinkommen zur Einleitung von Scrubber-Abwasser. Es ist einzelnen Staaten unbenommen, sich durch weitere völkerrechtliche Verträge dahingehend zu binden, keine positive Entscheidung nach Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen zu treffen.

Ohnehin stellt sich die Frage nach der sachlichen Vereinbarkeit der beiden Regime von vornherein nur insoweit, als sich CDNI und MARPOL hinsichtlich ihrer **räumlichen Geltungsbereiche** überlagern, also in den **inneren Gewässern einschließlich der Seehäfen**. Hiervon gehen auch die IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems aus, die in Ziff. 10.1.1 vom Betrieb von Scrubber-Systemen in Häfen und Flussmündungen sprechen. Daher sind das MARPOL-Übereinkommen und das CDNI nur parallel anwendbar, wenn und soweit Binnenwasserstraßen – wie Elbe, Rhein (wegen Anlage 1 zum CNDI freilich nicht auf der Strecke oberhalb Rheinfelden) und Weser – zumindest teilweise von Seeschiffen befahren werden.

Im Bereich des **Unionsrechts** ist kein Widerspruch des CDNI mit der MSRL und der WRRL ersichtlich. Das absolute Einleitungsverbot kommt den Zielen beider Richtlinien eher entgegen als das in der EU-Schwefel-Richtlinie verankerte repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Aus demselben Grund ist eine **Kollision des CDNI mit der EU-Schwefel-Richtlinie** gerade nicht ausgeschlossen. Denn anders als Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen überlässt Art. 8 Abs. 1 der EU-Schwefel-Richtlinie die Entscheidung über die Zulässigkeit des Betriebs von Abgasreinigungsanlagen und der Einleitung von Scrubber-Abwasser **nicht** den Mitgliedstaaten (siehe oben Abschnitt 2.1.3.1.2). Der Betrieb von Abgasreinigungsanlagen und die Einleitung von Scrubber-Abwasser **sind zu gestatten**, soweit die von der EU-Schwefel-Richtlinie hierfür aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind. Allerdings ist hervorzuheben, dass die EU-Schwefel-Richtlinie **nicht vollharmonisierend** ist. So soll die Richtlinie nach ihrem Erwägungsgrund 14 „die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, eine frühzeitige Umsetzung in Bezug auf den maximalen Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen zu fördern, beispielsweise durch Einsatz von Methoden zur Verringerung der Emissionen außerhalb der SO_x-Emissions-Überwachungsgebiete.“ Die Mitgliedstaaten bleiben hiernach befugt, strengere Schutzmaßnahmen zu erlassen, soweit diese „mit den Verträgen vereinbar [sind] und der Kommission notifiziert werden.“¹⁵⁴ Es stellt sich deshalb die Frage, ob das **Einleitungsverbot gemäß CDNI**, das der Umwandlung von SO_x-Emissionen in Scrubber-Abwasser, die potentiell schädlich für die Meeresumwelt sind, entgegensteht, als **verstärkte Schutzmaßnahme** i.S.v. Art. 193 AEUV qualifiziert werden kann.

Unschädlich ist in diesem Zusammenhang zwar, dass Erwägungsgrund 14 der EU-Schwefel-Richtlinie die Befugnis zum Erlass strengerer Schutzmaßnahmen auf den Zeitpunkt der Umsetzung „in Bezug auf den maximalen Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen“ bezieht. Denn vor dem Hintergrund von Art. 193 AEUV liegt es ausnahmsweise nicht in den Händen des Unionsgesetzgebers, jene Befugnis der Mitgliedstaaten, die Ausdruck der geteilten Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Umweltpolitik sind (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e AEUV), mittels Sekundärrechtsakts zu beschränken. Dennoch streiten die besseren Argumente **gegen** die Einordnung des CDNI-Einleitungsverbots als verstärkte Schutzmaßnahme.

Zu bedenken ist insoweit zum einen, dass das in Rede stehende Einleitungsverbot in einem **völkerrechtlichen Vertrag** kodifiziert ist. Soweit erkennbar hat sich der EuGH bislang noch nicht mit der Frage beschäftigt, ob eine verstärkte Schutzmaßnahme auch durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags begründet werden kann. Mag zunächst eine positive Antwort naheliegen, weil es auf den ersten Blick keinen Unterschied zu machen scheint, ob mehrere Mitgliedstaaten parallel unilaterale Schutzverstärkungen in Kraft setzen, oder ob sie dies in Umsetzung eines völkerrechtlichen Abkommens tun, streitet gegen eine solche Sichtweise der Umstand, dass ein völkerrechtlicher Vertrag wie das CDNI zu einer Rechtsbindung der

¹⁵⁴ Erwägungsgrund 14 der EU-Schwefel-Richtlinie.

Vertragsparteien im Verhältnis zueinander führt. Von dieser Bindung könnten sich die Mitgliedstaaten auch dann nicht ohne weiteres lösen, wenn sich später herausstellte, dass die mit dem Abkommen begründeten Maßnahmen entgegen Art. 193 S. 2 AEUV nicht mit den Unionsverträgen vereinbar sind. Im konkreten Fall des CDNI tritt erschwerend hinzu, dass mit der Schweiz ein Nicht-EU-Mitglied Vertragspartei ist, der gegenüber die vertragschließenden EU-Mitgliedstaaten Rechtspflichten eingegangen sind. Zumindest in dergleichen Situationen dürfte die Gefahr einer Gefährdung der **Autonomie der Unionsrechtsordnung** nicht ausgeschlossen sein.¹⁵⁵

Zum anderen hätte die Bundesrepublik Deutschland die Umsetzung des Einleitungsverbots des CDNI in nationales Recht nach Art. 193 S. 3 AEUV gegenüber der EU-Kommission notifizieren müssen. Dies ist, soweit ersichtlich, nicht geschehen. Ein Verstoß gegen die **Notifizierungspflicht** des Art. 193 S. 3 AEUV, die auch im Falle des Beibehaltens bestehender Maßnahmen zum Tragen kommt,¹⁵⁶ führt zwar nicht zur Unanwendbarkeit der verstärkten Schutzmaßnahme, verkörpert aber einen Primärrechtsverstoß, der im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens sanktioniert werden könnte.¹⁵⁷ Zudem legt das Schweigen der Bundesrepublik Deutschland zumindest nahe, dass das Einleitungsverbot zu keinem Zeitpunkt als verstärkte Schutzmaßnahme betrachtet wurde.

Gegen die Qualifikation des Einleitungsverbots des CDNI bzw. seiner Umsetzung in nationales Recht als verstärkte Schutzmaßnahme spricht indes vor allem, dass Art. 193 AEUV nicht anwendbar ist, wenn sich ein Mitgliedstaat zu einer Handlung entschließt, die vom Geltungsbereich einer Norm des europäischen Umweltrechts gar nicht umfasst ist.¹⁵⁸ Art. 193 AEUV greift also nur so weit, wie die Sperrwirkung der Unionsmaßnahme nach Art. 192 AEUV vor dem Hintergrund von Art. 2 Abs. 2 S. 1 AEUV eigentlich wirken würde.¹⁵⁹ M.a.W. dürfen die Mitgliedstaaten auf Grundlage von Art. 193 AEUV nicht andere Lösungen als die von der EU gewählte vorsehen.¹⁶⁰ Genau so stellt sich die Situation aber vorliegend dar. Die Begründung eines Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser ist gegenüber der Gestattung von alternativen emissionsmindernden Verfahren **keine verstärkte Maßnahme**, sondern eine **andere Maßnahme**, die nicht in den Anwendungsbereich der EU-Schwefel-Richtlinie, sondern den der WRRL fällt.¹⁶¹ Dies zeigen auch die **unterschiedlichen Zielsetzungen**, die mit der EU-Schwefel-

¹⁵⁵ Zum weiten Autonomieverständnis des EuGH insbesondere im Zusammenhang mit völkervertraglichen Bindungen der Mitgliedstaaten Proelss, A. (2014): Dispute Settlement in Multi-Layered Constellations: International Law and the EU, GYIL 57, S. 221 ff.

¹⁵⁶ Krämer, L. (2015): Art. 193 AEUV. In: von der Groeben, H.; Schwarze, J.; Hatje, A. [Hrsg.]: Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 19.

¹⁵⁷ Calliess, C. (2011): Art. 193 AEUV. In: ders.; Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 4. Auflage, C.H. Beck, München, Rn. 15; Käller, A. (2012): Art. 193 AEUV. In: Schwarze, J. [Hrsg.]: EU-Kommentar, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 9.

¹⁵⁸ Käller, A. (2012): Art. 193 AEUV. In: Schwarze, J. [Hrsg.]: EU-Kommentar, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 6.

¹⁵⁹ Nettesheim, M. (2011): Art. 193 AEUV. In: Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 44. Ergänzungslieferung, C.H. Beck, München, Rn. 6; Calliess, C. (2011): Art. 193 AEUV. In: ders.; Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 4. Auflage, C.H. Beck, München, Rn. 5.

¹⁶⁰ Krämer, L. (2015): Art. 193 AEUV. In: von der Groeben, H.; Schwarze, J.; Hatje, A. [Hrsg.]: Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 7; siehe auch Käller, A. (2012): Art. 193 AEUV. In: Schwarze, J. [Hrsg.]: EU-Kommentar, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 6; Nettesheim, M. (2011): Art. 193 AEUV. In: Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 44. Ergänzungslieferung, C.H. Beck, München, Rn. 13; Calliess, C. (2011): Art. 193 AEUV. In: ders.; Ruffert, M. [Hrsg.]: EUV/AEUV, 4. Auflage, C.H. Beck, München, Rn. 9.

¹⁶¹ Anders wäre die Situation etwa dann zu beurteilen, wenn die EU den Einsatz von Scrubbern nach dem Vorbild von MARPOL in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt und die Bundesrepublik Deutschland diesen sodann vollständig verboten hätte. Vgl. auch EuGH, Rs. C-232/97, Nederhoff, ECLI:EU:C:1999:459,

Richtlinie einerseits und dem CDNI andererseits verfolgt werden:¹⁶² Während die EU-Schwefel-Richtlinie nach Art. 1 Abs. 1 auf die „Verringerung der Schwefeldioxidemissionen aus der Verbrennung bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und dadurch die Verringerung der schädlichen Auswirkungen solcher Emissionen auf Mensch und Umwelt“ abzielt, betrifft das CDNI gemäß seiner Präambel die „Abfallvermeidung sowie die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung aus Gründen des Umweltschutzes sowie im Interesse der Sicherheit und Gesundheit des Schiffspersonals und der Verkehrsnutzer für die Binnenschifffahrt und die mit ihr verbundenen Wirtschaftszweige“.

Dies unterstreicht auch der in Erwägungsgrund 15 der EU-Schwefel-Richtlinie im Zusammenhang mit der Einführung verstärkter Schutzmaßnahmen enthaltene Verweis auf die Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft. Diese Richtlinie sieht in Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 für Entwürfe technischer Vorschriften der Mitgliedstaaten eine Notifizierungspflicht mit einer mindestens dreimonatigen Stillhalteverpflichtung vor.¹⁶³ Dies impliziert, dass die EU-Schwefel-Richtlinie selbst zwar strengere technische Vorschriften, nicht aber andere Maßnahmen wie Einleitungsverbote etc. als verstärkte Schutzmaßnahmen betrachtet.

Stellt eine Norm des nationalen Rechts – wie vorliegend – nicht lediglich eine Verstärkung einer EU-Maßnahme dar, heißt dies zwar noch nicht, dass sie mangels Einschlägigkeit von Art. 193 AEUV automatisch nicht angewendet werden darf. Vielmehr können die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der auf dem Gebiet der Umweltpolitik bestehenden geteilten Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV) dann häufig weiterhin Regelungen erlassen.¹⁶⁴ Zu bedenken ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten auch insoweit verpflichtet sind, die dem Wortlaut nach eindeutigen Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie (Pflicht zur Gestattung von alternativen Verfahren der Emissionsminderung) zu beachten.¹⁶⁵ Soweit der Geltungsbereich der Richtlinie reicht und eine mitgliedstaatliche Maßnahme nicht als verstärkte Schutzmaßnahme i.S.v. Art. 193 AEUV zu qualifizieren ist, kommt ein Abweichen von der Vorschriften der einschlägigen Richtlinie nicht in Betracht.

Vor diesem Hintergrund ist der Konflikt des CDNI mit der EU-Schwefel-Richtlinie innerhalb der deutschen Rechtsordnung unter Bezugnahme auf den **Anwendungsvorrang des Unionsrechts**¹⁶⁶ zu lösen. Im Falle der parallelen Anwendbarkeit darf das Einleitungsverbot aus dem CDNI-Vertragsgesetz (siehe oben Abschnitt 2.1.2.3.3) in Deutschland nicht angewandt

Slg. 1999, I-6385 Rn. 51 ff. zur Frage der Zulässigkeit von Verschärfungen der Voraussetzungen für die Erteilung von Genehmigungen, die Ableitung von Stoffen in ein Gewässer betreffend.

¹⁶² Bezüglich der Frage, ob es sich bei einer mitgliedstaatlichen Maßnahme um eine verstärkte Schutzmaßnahme handelt, stellt der EuGH in ständiger Rechtsprechung maßgeblich auf die mit der EU-Regelung verfolgten Ziele ab; siehe nur EuGH, Rs. C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, ECLI:EU:C:2005:222, Slg. 2005, I-2753 Rn. 36 ff., 41.

¹⁶³ Für die Vorgängerrichtlinie 98/34/EG hat der EuGH entschieden, dass ein Verstoß gegen die Notifizierungs- und Stillhalteverpflichtung die einzelstaatliche Vorschrift unanwendbar macht; vgl. EuGH, Rs. C-194/94, CIA Security International, ECLI:EU:C:1996:172, Slg. 1996, I-2201 Rn. 49 ff.

¹⁶⁴ Siehe GA Kokott, Schlussanträge v. 22.10.2009, verb. Rs. C-379 und 380/08, ERG u.a., ECLI:EU:C:2009:653, Slg. 2010, I-2007 Rn. 51. Aus der Literatur etwa Käller, A. (2012): Art. 193 AEUV. In: Schwarze, J. [Hrsg.]: EU-Kommentar, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 6.

¹⁶⁵ Käller, A. (2012): Art. 193 AEUV. In: Schwarze, J. [Hrsg.]: EU-Kommentar, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, Rn. 6.

¹⁶⁶ Siehe EuGH, Rs. 6/64, Costa/E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66, Slg. 1964, 1251 (1270); Haratsch, A.; Koenig, C.; Pechstein, M. (2016): Europarecht. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Auflage. 2016, Mohr Siebeck, Tübingen, Rn. 179 ff.; Ruffert in: Calliess/Ruffert/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. (2016), Art. 1 AEUV, Rn. 16 ff.

werden, soweit es nicht im Einklang mit der EU-Schwefel-Richtlinie steht. Auf der völkerrechtlichen Ebene bringt eine Nichtanwendung des Einleitungsverbotes aus dem CDNI-Vertragsgesetz Deutschland im Hinblick auf das CDNI zwar in die Situation eines Vertragsbruches gegenüber den anderen Vertragsparteien. Da es sich bei diesen aber mit Ausnahme der Schweiz um EU-Mitgliedstaaten handelt, die ebenfalls dem Vorrang der EU-Schwefel-Richtlinie Geltung verschaffen müssen, wiegt ein solcher Völkerrechtsverstoß nicht schwer und könnte ggf. durch eine Änderung oder Klarstellung des CDNI beseitigt werden.¹⁶⁷ Hinzu tritt, dass Art. 8 Abs. 1 der EU-Schwefel-Richtlinie nur auf „Schiffen aller Flaggen“ anwendbar ist, die sich in den „Häfen, Hoheitsgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Schadstoffkontrollgebieten“ befinden. Zu dem Normkonflikt, der unter Bezugnahme auf den Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts zu lösen ist, kommt es daher von vornherein nur in Häfen und den Teilen der Binnenwasserstraßen, die Häfen mit dem Meer verbinden, soweit die betroffenen Häfen, weil sie von Seeschiffen angefahren werden, den inneren Gewässern der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sind (siehe oben Abschnitt 2.1.3.1.1). Das Einleitungsverbot des CDNI ist somit nicht in den inneren Gewässern und Häfen anwendbar bzw. wird von den Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie verdrängt, soweit es um Waschwasser aus Scrubbern geht, die von der EU-Schwefel-Richtlinie erfasst sind. Waschwasser aus Scrubbern, die das bei der Inertisierung von Ladetanks von Öltankschiffen eingesetzte Rauchgas waschen, fällt nicht in den Anwendungsbereich der EU-Schwefel-Richtlinie. Die Einleitung dieses Waschwassers, d.h. desjenigen Wassers, mittels dessen das bei der Inertisierung von Ladetanks von Öltankschiffen eingesetzte Rauchgas gewaschen wird, hat deshalb auch nicht am Anwendungsvorrang der EU-Schwefel-Richtlinie teil und bleibt nach dem CDNI verboten.

2.1.5 Umsetzung der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben im deutschen Recht

2.1.5.1 Einordnung der Gewässertypen im deutschen Recht

Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nachfolgend zunächst die verschiedenen Begriffe erläutert, anhand derer das **deutsche Recht** die Wasserkörper ordnet, in denen der Bundesrepublik durch das Völkerrecht Hoheitsbefugnisse zugewiesen sind, die für die Regulierung von Scrubber-Abwasser von Bedeutung sind (siehe **Tabelle 4**). Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die deutschen Regelungen zur Einleitung von Scrubber-Abwasser ihren Anwendungsbereich zum Teil unter Bezugnahme auf diese Begriffe bestimmen.

Die **Bundeswasserstraßen** i.S.d. Bundeswasserstraßengesetzes (**WaStrG**)¹⁶⁸ gliedern sich nach dem Wasserwegerecht in Binnenwasserstraßen und Seewasserstraßen (siehe **Abbildung 3**). Die **Binnenwasserstraßen** sind nur Bundeswasserstraßen, soweit sie dem allgemeinen Verkehr dienen.¹⁶⁹ Binnenwasserstraßen reichen üblicherweise nur bis zur Küstenlinie, weil dort die Seewasserstraßen beginnen.¹⁷⁰ Sie sind auch für die Seeschifffahrt von Bedeutung, soweit sie von Seeschiffen angefahren werden können (z.B. im Mündungsbereich von Flüssen, in denen sich Häfen befinden). Aus einem Umkehrschluss zu § 1 Abs. 4 Nr. 1 WaStrG ergibt sich, dass die **nicht bundeseigenen** (und damit die meisten) **Häfen** nicht **in**, sondern lediglich **an**

¹⁶⁷ Eine Änderung des CDNI und seiner Anlagen erfolgt nach Maßgabe von Art. 19 CDNI. Grundsätzlich kann gemäß Art. 19 Abs. 1 CDNI jede Vertragspartei der Konferenz der Vertragsparteien einen Änderungsvorschlag unterbreiten. Solche Änderungen können aber nach Art. 19 Abs. 3 CDNI nur einstimmig beschlossen werden, erfordern also auch die Zustimmung der Schweiz als einziger Vertragspartei, die kein Mitgliedstaat der EU ist.

¹⁶⁸ Bundeswasserstraßengesetz, BGBl. 1968 II S. 173.

¹⁶⁹ Eine Liste der deutschen Binnenwasserstraßen findet sich in § 1 Abs. 1 WaStrG i.V.m. Anlage 1 des WaStrG.

¹⁷⁰ Dies ergibt ein Umkehrschluss aus § 1 Abs. 2 S. 1 WaStrG.

Binnenwasserstraßen des Bundes liegen (z.B. Bremen und Hamburg) und also zu den **Landeswasserstraßen** gehören.¹⁷¹

Zu den Bundeswasserstraßen zählen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 WaStrG auch die **Seewasserstraßen**. Sie sind „die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres.“¹⁷² Somit umfassen die Seewasserstraßen „die gesamten mit Wasser bedeckten Flächen der Küstengewässer“¹⁷³ und decken damit geographisch sowohl das deutsche Küstenmeer als auch Teile der deutschen inneren Gewässer i.S.d. SRÜ ab. Für die inneren Gewässer gilt dies, soweit diese zwischen der Küstenlinie und der Basislinie bzw. zwischen der seewärtigen Grenze der Binnenwasserstraßen und der Basislinie liegen. Nur wenige **Häfen** befinden sich **an** Seewasserstraßen. Beispiele hierfür sind Puttgarden, Warnemünde und Wilhelmshaven. Auch sie zählen vor dem Hintergrund von § 1 Abs. 4 Nr. 1 WaStrG nicht zu den Bundeswasserstraßen, sondern sind Wasserstraßen der Länder.

Schifffahrtsrechtlich existieren Binnenschifffahrtsstraßen und Seeschifffahrtsstraßen. **Seeschifffahrtsstraßen** sind in § 1 Abs. 1 der Seeschifffahrtsstraßen-Ordnung (**SeeSchStrO**)¹⁷⁴ definiert. Hier ist von Bedeutung, dass es eine Vielzahl von Binnenwasserstraßen gibt,¹⁷⁵ die gleichzeitig als Seeschifffahrtsstraßen klassifiziert sind. Demgegenüber sind **Binnenschifffahrtsstraßen** gemäß § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Einführung der Binnenschifffahrtsstraßen-Ordnung (**BinSchStrEV**)¹⁷⁶ alle in Anhang I der Binnenschiffsuntersuchungsordnung (**BinSchUO**)¹⁷⁷ bezeichneten Bundeswasserstraßen mit Ausnahme von Rhein, Mosel, Donau, Elbe im Hamburger Hafen, sowie mit Ausnahme der Seeschifffahrtsstraßen und der Eder- und Diemeltalsperre. Auf an Seeschifffahrtsstraßen gelegenen **Seehäfen** ist die SeeSchStrO mit Ausnahme der öffentlichen bundeseigenen Häfen nicht anwendbar, vgl. § 1 Abs. 3 SeeSchStrO.

Die deutsche **AWZ** ist nicht in das System der Bundeswasserstraßen und Schifffahrtsstraßen eingegliedert und daher eigenständig zu behandeln.

Tabelle 5: Bundeswasserstraßen und AWZ

Deutsches Recht	Völkerrecht
Binnenwasserstraßen	Staatsgebiet, Teile der inneren Gewässer, nur bundeseigene Häfen
Seewasserstraßen	Teile der inneren Gewässer, Küstenmeer, nur bundeseigene Häfen
AWZ	AWZ

¹⁷¹ Bundeseigene Häfen sind die Schutz- und Sicherheitshäfen Borkum, Helgoland, Seezeichenhafen Wittdün, Kiel-Holtenau und Brunsbüttel, vgl. § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Abgaben in den bundeseigenen Häfen im Geltungsbereich der Seeschifffahrtsstraßen-Ordnung v. 27.10.2008 (Bundes-Seehäfen-Abgabenverordnung – BHfAbgV), BGBl. I S. 2152.

¹⁷² Siehe § 1 Abs. 2 S. 1 WaStrG.

¹⁷³ Reinhardt, R.; Schäfer, B. (2017): WaStrG. 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden, § 1, Rn. 3.

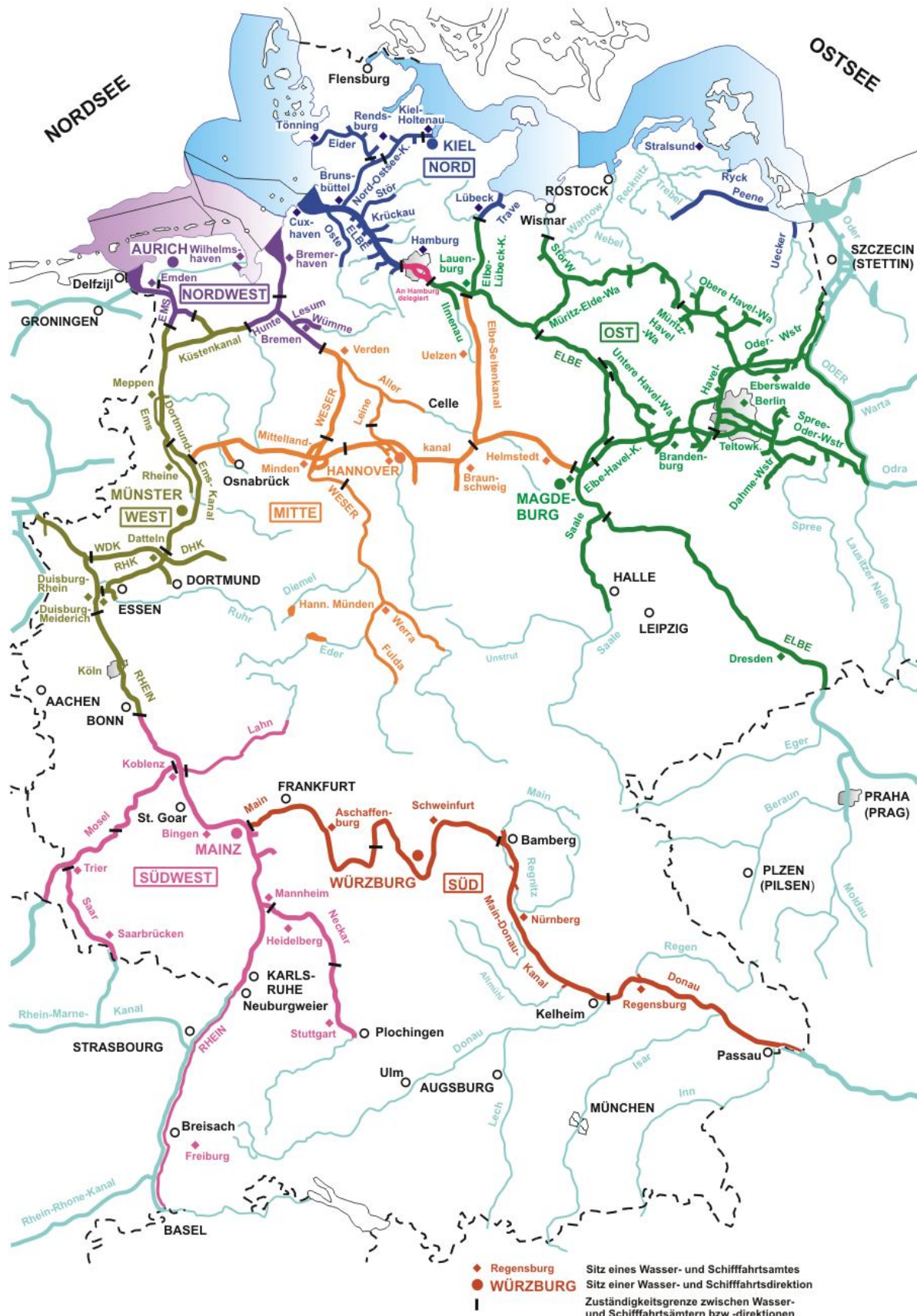
¹⁷⁴ Seeschifffahrtsstraßen-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung v. 22.10.1998, BGBl. I S. 3209 und 1999 I S. 193.

¹⁷⁵ Siehe die Liste in § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 – 21 SeeSchStrO.

¹⁷⁶ Verordnung zur Einführung der Binnenschifffahrtsstraßen-Ordnung v. 16.12.2011, BGBl. 2012 I S. 2, 1717.

¹⁷⁷ Binnenschiffsuntersuchungsordnung v. 06.12.2008, BGBl. I S. 2450.

Abbildung 3: Karte der Bundeswasserstraßen



Quelle: http://schiffahrtsverein.de/wp-content/uploads/2015/12/Karte_Bundeswasserstrassen_WSV_Bunds_DBWK1.jpg

2.1.5.2 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Binnenwasserstraßen

2.1.5.2.1 CDNI

Das CDNI bzw. das CDNI-Vertragsgesetz gilt in allen dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen mit Ausnahme des deutschen Teils des Bodensees und der Rheinstrecke oberhalb Rheinfeldens (siehe oben Abschnitt 2.1.2.3.1). Da sich Anlage 1 des CDNI nicht nur auf Bundeswasserstraßen i.S.d. WaStrG, sondern auf alle Binnenwasserstraßen, soweit diese dem allgemeinen Verkehr dienen, bezieht, erstreckt sich der räumliche Anwendungsbereich des Übereinkommens in seiner Umsetzung in deutsches Recht auch auf die Landeswasserstraßen und **Häfen**, und zwar unabhängig davon, ob es sich um bundeseigene Häfen handelt oder nicht. In all diesen Bereichen gilt nach Art. 3 Abs. 1 CDNI i.V.m. Art. 9.01 Abs. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX des CDNI bzw. nach dem CDNI-Vertragsgesetz ein absolutes Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser.

Die Ausführung des CDNI richtet sich nach dem **BinSchAbfÜbkAG**.¹⁷⁸ In § 1 BinSchAbfÜbkAG werden die Pflichten der Betreiber von Hafen- und ähnlichen Anlagen (u.a. Hafenbecken, Molen etc.) aufgeführt. Gemäß § 3 BinSchAbfÜbkAG wird rechtswidriges Verhalten der Betreiber von Hafen- und ähnlichen Anlagen sowie von Schiffsführern und anderen Personen in der kommerziellen Schifffahrt als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen von bis zu 5.000,00 € geahndet. Auch Verstöße gegen das Einleitungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 CDNI (ggf. in Verbindung mit einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)¹⁷⁹) werden gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 BinSchAbfÜbkAG als Ordnungswidrigkeiten geahndet. Zu beachten ist dabei, dass das BinSchAbfÜbkAG keinen selbständigen Erlaubnistatbestand für das Einleiten von Stoffen statuiert. Das Einleitungsverbot des CDNI ist mithin **durch das CDNI-Vertragsgesetz** in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert worden.

Da das CDNI und seine Umsetzung dem Rechtskreis des Abfallrechts zuzuordnen sind, fällt der Gesetzesvollzug in die **landeseigene Verwaltung** gemäß Art. 83 und 84 Abs. 1 GG und ist somit den Ländern als Verwaltungsaufgabe zugewiesen.¹⁸⁰ Da es sich bei der Kontrolle abfallrechtlicher Bestimmungen nicht um eine schiffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgabe handelt, besteht zunächst jedenfalls keine genuine Zuständigkeit der **(Wasserschutz-) Polizei** der Länder. Stattdessen ist es Aufgabe der Länder, die zuständigen Behörden zu benennen. Details finden sich den landesrechtlichen Vorgaben der betroffenen Bundesländer, wie beispielsweise Bremen.¹⁸¹ Für die Durchführung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens ist gemäß § 3 Abs. 6 BinSchAbfÜbkAG die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (WSV)¹⁸² zuständig.

2.1.5.2.2 SeeUmwVerhV

Die SeeUmwVerhV gilt für Schiffe auf **Seeschifffahrtstraßen** nach § 1 Abs. 1 S. 3 der SeeSchStrO (also den in den Nrn. 3 bis 21 aufgelisteten Binnenwasserstraßen des Bundes) sowie Schiffe auf

¹⁷⁸ Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt v. 13.12.2003, BGBl. 2003 I S. 2642.

¹⁷⁹ Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 BinSchAbfÜbkAG ist das BMVI ermächtigt, Einzelheiten zur Umsetzung des Einleitungsverbotes aus Art. 3 Abs. 1 CDNI durch Rechtsverordnung zu regeln.

¹⁸⁰ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Enak Ferlemann auf eine Frage des Abgeordneten Hans-Joachim Hacker (SPD), BT-Drs. 17/12440 v. 21.02.2013, S. 35.

¹⁸¹ Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Binnenschifffahrt-Abfallübereinkommen-Ausführungsgesetz v. 09.12.2014, Brem.GBl. 2014, 738; Bekanntmachung über die zuständigen Behörden nach dem Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt sowie nach dem Binnenschifffahrt-Abfallübereinkommen-Ausführungsgesetz v. 09.12.2014, Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, 2014, Nr. 329, 1539.

¹⁸² Siehe <https://www.wsv.de/> (28.05.2018).

Seeschiffahrtstraßen bei der Emsmündung nach § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Einführung der Schifffahrtsordnung Emsmündung (EmsSchEV).¹⁸³ Im Grundsatz erfasst sie demnach sowohl Binnen- als auch Seewasserstraßen des Bundes.¹⁸⁴ Die Anwendbarkeit der SeeUmwVerhV in manchen Binnenwasserstraßen gilt aber nicht für das **Einleitungsverbot des § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV**. Nach dessen eindeutigem Wortlaut ist dieses nur **auf Seewasserstraßen und in der deutschen AWZ** anwendbar, **nicht** jedoch in den in § 3 Abs. 1 Nr. 1-2 SeeUmwVerhV genannten Binnenwasserstraßen. In Seehäfen, die lediglich **an** (und nicht auf) Binnenwasserstraßen liegen (z.B. Bremen und Hamburg), gilt die SeeUmwVerhV **nicht**.

2.1.5.2.3 WHG

Das WHG ist unter anderem auf „**oberirdische Gewässer**“ i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 WHG anwendbar. Diese werden in § 3 Nr. 1 WHG legaldefiniert als „das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild abfließende Wasser“. In Abgrenzung zu den „Küstengewässern“ i.S.d. § 3 Nr. 2 WHG handelt es sich hierbei räumlich um alle Wasserkörper landeinwärts der Küstenlinie oder der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer, die durch Landesrecht bestimmt wird, soweit nicht Binnenwasserstraßen des Bundes betroffen sind. Folglich liegen die Binnenwasserstraßen in oberirdischen Gewässern i.S.d. WHG. Somit ist das WHG in den Binnenwasserstraßen **anwendbar**.

Die Einleitung von Scrubber-Abwasser ist als **Gewässerbenutzung** i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG zu qualifizieren.¹⁸⁵ Nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 WHG kann für das Einbringen bzw. Einleiten von Stoffen keine Bewilligung, sondern nur eine Erlaubnis erteilt werden. Folglich sind Einleitungen von Scrubber-Abwasser gemäß § 8 Abs. 1 WHG **erlaubnispflichtig**. Die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis würde sich nach § 57 WHG richten, wenn es sich bei dem hier in Rede stehenden Abwasser um **Abwasser** i.S.v. § 54 WHG – konkret: Schmutzwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG – handelte. Hierzu ist erstens die Eigenschaftsveränderung von Wasser durch Gebrauch des Menschen sowie zweitens das Abfließen und damit die Entledigung des veränderten Wassers erforderlich.¹⁸⁶ Von einem Gebrauch i.d.S. ist bei der bewusst-gewollten Verwendung von Wasser, die zu einer Veränderung der physikalischen, chemischen und/oder biologischen Eigenschaften führt, auszugehen, etwa im Falle der Verwendung für die Reinigung von Anlagen und Gegenständen o.ä.¹⁸⁷ Da Scrubber-Abwasser im Zuge der bewussten Reinigung von Schiffsabgasen entstehen (und infolgedessen sich die Eigenschaften des zur Reinigung verwendeten Wassers verändern) und anschließend in die Meeresumwelt eingeleitet werden, handelt es sich bei Scrubber-Abwasser um Abwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG. Als einschlägige Rechtsgrundlage statuiert § 57 Abs. 1 WHG ein **repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Direkteinleitung)**. Mit diesem Verbot wird dem allgemeinen umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip Rechnung getragen.¹⁸⁸

Eine Erlaubnis darf von den Verwaltungsbehörden nur erteilt werden, wenn zusätzlich zu den Voraussetzungen nach § 12 Abs. 1 WHG **drei Voraussetzungen** kumulativ erfüllt sind: Erstens muss die Menge und Schädlichkeit des Abwassers so gering gehalten werden, wie dies bei Einhaltung der jeweils in Betracht kommenden Verfahren nach dem **Stand der Technik** möglich

¹⁸³ Verordnung zur Einführung der Schifffahrtsordnung Emsmündung v. 08.08.1989, BGBl. 1989 I S. 1583.

¹⁸⁴ Siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1-2 SeeUmwVerhV.

¹⁸⁵ So auch Markus/Helfst (2014), S. 765; Knopp, G-M. (2017): § 9 WHG. In: Siedler, F.; Zeitler, H.; Dahme, H. [Hrsg.]: Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz, Band 1, C.H. Beck, München, Rn. 65; Czychowski, M.; Reinhardt, M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz: WHG. C.H. Beck, München, § 9 WHG, Rn. 47.

¹⁸⁶ Czychowski/Reinhardt (2010), § 54 WHG, Rn. 8.

¹⁸⁷ Schulz, P. M. (2018): § 54. In: Giebserts, L.; Reinhardt, M. [Hrsg.]: Umweltrecht, 2. Auflage, Beck, München, Rn. 6.

¹⁸⁸ Landmann/Rohmer/Ganske (2018), § 57 WHG, Rn. 1.

ist.¹⁸⁹ Zweitens muss die Einleitung mit den **Anforderungen an die Gewässereigenschaften** und sonstigen Anforderungen vereinbar sein.¹⁹⁰ Drittens müssen **Abwasseranlagen oder sonstige Einrichtungen** errichtet und betrieben werden, die erforderlich sind, um die Einhaltung der ersten beiden genannten Anforderungen sicherzustellen.¹⁹¹

§ 3 Nr. 11 WHG definiert den Stand der Technik als „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt; bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die in der Anlage 1 aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen.“ Laut Kriterium Nr. 12 der Anlage 1 zum WHG sind für die Bestimmung des Stands der Technik ausdrücklich auch „**Informationen, die von internationalen Organisationen veröffentlicht werden**“ zu berücksichtigen. Damit sind in vorliegendem Zusammenhang die **IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems** als Maßstab für den Stand der Technik heranzuziehen. Berücksichtigen bedeutet dabei, „dass die dort genannten Kriterien in die Entscheidung wertend einzubeziehen sind; sie entfalten also keine isolierte und strikte rechtliche Bindungswirkung“.¹⁹² Vor diesem Hintergrund können für eine Erlaubnis nach § 57 Abs. 1 WHG ähnliche Voraussetzungen wie im Rahmen von § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV zur Anwendung gelangen (siehe unten Abschnitt 2.1.5.3.2).

Die Erteilung der Erlaubnis steht gemäß § 12 Abs. 2 WHG, der von der Spezialvorschrift des § 57 Abs. 1 ergänzt und konkretisiert, aber nicht ersetzt wird,¹⁹³ im **pflichtgemäßen Ermessen** der zuständigen Behörde, wenn nicht ein **Versagensgrund** für die Erteilung der Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 WHG einschlägig ist. Erstens ist die Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu versagen, wenn „schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässeränderungen zu erwarten sind“. Solange nicht eindeutig geklärt ist, welche Auswirkungen die Einleitung von Scrubber-Abwasser in Binnenwasserstraßen hat, kann nicht abschließend bewertet werden, ob dieser Versagensgrund einschlägig ist. Dies gilt zumal vor dem Hintergrund des Verständnisses, das der EuGH dem auch bei der Auslegung von § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu beachtenden¹⁹⁴ **unionsrechtlichen Verschlechterungsverbot** (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL) zugrunde gelegt hat. Hiernach liegt eine Verschlechterung (und damit eine schädliche Gewässeränderung i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG) nicht schon bei jedweder signifikanten Beeinträchtigung eines Gewässers vor, sondern erst dann, wenn „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 führt.“¹⁹⁵ Diese – in der Literatur zuvor überaus kontrovers diskutierte¹⁹⁶ – Schwelle dürfte im Zusammenhang mit der Einleitung von Scrubber-Abwasser durch Schiffe bereits deshalb allenfalls in Ausnahmefällen überschritten werden, weil die Frage, ob unter dem Gesichtspunkt der Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit

¹⁸⁹ Siehe § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG.

¹⁹⁰ Siehe § 57 Abs. 1 Nr. 2 WHG.

¹⁹¹ Siehe § 57 Abs. 1 Nr. 3 WHG.

¹⁹² Landmann/Rohmer/Faßbender (2018), § 3 WHG, Rn. 87.

¹⁹³ Czychowski/Reinhardt (2010), § 57 WHG, Rn. 13; Landmann/Rohmer/Pape (2018), § 12 WHG, Rn. 8; Landmann/Rohmer/Ganske (2018), § 57 WHG, Rn. 10.

¹⁹⁴ Klopfer, M. (2016): Umweltrecht, 4. Auflage, C.H. Beck, München, § 14, Rn. 191.

¹⁹⁵ EuGH, Rs. C-461/13, BUND / Deutschland, ECLI:EU:C:2015:433, Rn. 70; siehe auch EuGH, Rs. C-346/14, Kommission / Österreich, ECLI:EU:C:2016:322, Rn. 59.

¹⁹⁶ Siehe die Nachweise bei Schmidt, R.; Kahl, W.; Gärditz, K.-F (2017): Umweltrecht, 10. Auflage, C.H. Beck, München, § 8, Rn. 45.

schädliche Gewässerveränderungen i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG zu erwarten sind, auf Grund einer konkreten Einzelfallbetrachtung und nicht unter kumulativer Einbeziehung sämtlicher künftiger Nutzungen des betreffenden Gewässerabschnitts beantwortet werden muss.¹⁹⁷ Allerdings sind bei Erteilung der Erlaubnis die in diesem Zeitpunkt bereits bestehenden Vorbelastungen des betreffenden Gewässerkörpers zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des EuGH bei Qualitätskomponenten in der schlechtesten Zustandsklasse jede weitere messbare Verschlechterung eine Verschlechterung des Gewässerzustands darstellt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG gilt dies auch für den chemischen Gewässerzustand. Ist für einen Schadstoff des chemischen Zustands eine Umweltqualitätsnorm bereits überschritten, ist jede weitere vorhabenbedingte Erhöhung der Schadstoffkonzentration eine unzulässige Verschlechterung.¹⁹⁸

Zweitens ist die Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG zu versagen, wenn „**andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften** nicht erfüllt werden.“ Hierbei handelt es sich um einen einfachgesetzlichen Verweis auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG,¹⁹⁹ mittels dessen Normkollisionen zwischen dem WHG und anderen öffentlich-rechtlichen Normen vermieden werden. § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG verfügt über einen **weiten Anwendungsbereich**. Erfasst werden alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die im Rahmen der Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen zu beachten sind, unabhängig davon, ob es sich um Vorschriften des Bundes-, Landes- oder Unionsrechts (soweit innerstaatlich unmittelbar anwendbar) handelt.²⁰⁰ Unerheblich ist zudem, ob die betreffenden Vorschriften unmittelbar dem Umwelt- oder Gewässerschutzrecht zuzurechnen sind.²⁰¹ Deshalb ist dem absoluten Einleitungsverbot aus dem **CDNI-Vertragsgesetz** (freilich nur, soweit dieses anwendbar ist; siehe oben Abschnitt 2.1.4) über § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG zur Geltung zu verhelfen. Dies gilt zumal in Anbetracht des Umstands, dass das Gesetz der Umsetzung eines völkerrechtlichen Abkommens dient, deren Bedeutung im Rahmen von § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG anerkannt ist.²⁰² Das WHG wird also nicht etwa vom CDNI-Vertragsgesetz kraft dessen angeblicher Spezialität verdrängt, sondern **integriert** die Anforderungen des CDNI-Vertragsgesetzes über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in den Prozess der Erlaubniserteilung.²⁰³

Die zuständigen Landesbehörden müssen die genauen Anforderungen (und ggf. Nebenbestimmungen) an die Einleitung von Scrubber-Abwasser deshalb grundsätzlich in einer Einleitungserlaubnis nach WHG festlegen. Für den **Gesetzesvollzug** ist freilich anzumerken, dass in Anbetracht der stetig steigenden Zahl von Schiffen mit Abgasreinigungsanlagen das System der § 57 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG, das durch ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

¹⁹⁷ BVerwG, NVwZ 2005, S. 84, 85; aus der Literatur etwa Landmann/Rohmer/Pape (2018), § 12 WHG, Rn. 40.

¹⁹⁸ BVerwG, Urteil v. 9.2.2017 – 7 A 2.15 (7 A 14.12), Rdnr. 578 (Elbvertiefung).

¹⁹⁹ Landmann/Rohmer/Pape (2018), § 12 WHG, Rn. 45.

²⁰⁰ Giesberts/Reinhardt/Scheier (2018), § 12 WHG, Rn. 6, 8.

²⁰¹ Giesberts/Reinhardt/Scheier (2018), § 12 WHG, Rn. 8.

²⁰² Vgl. Landmann/Rohmer/Pape (2018), § 12 WHG, Rn. 11.

²⁰³ Hinsichtlich der Einleitung von **häuslichem Abwasser** von Schiffen mit 50 oder weniger Schlafplätzen bzw. von Fahrgastschiffen, die zur Beförderung von bis zu 50 Fahrgästen zugelassen sind, führt dies zu erheblichen Problemen im Gesetzesvollzug, da das Einleitungsverbot des CDNI nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage II Teil C Kapitel IX CNDI insoweit nicht greift. Diesen Problemen kann jedoch nicht durch Konstruktion eines Spezialitätsverhältnisses (siehe sogleich 2.1.5.2.4) oder gar die – unrichtige – Annahme, völkerrechtliche Verträge, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten sei, seien dem nationalen oder unionsrechtlichen Normenapparat übergeordnet (so aber offenbar die Rechtsauffassung des BMVBS), Rechnung getragen werden.

eine Vielzahl von Einzelfallentscheidungen in ähnlich oder gar gleich gelagerten Fällen erfordert, die Kapazitäten der zuständigen Behörden über Gebühr strapazieren wird.²⁰⁴ Hinzu tritt, dass sich Erlaubnisse für Abwassereinleitungen üblicherweise auf einen bestimmten Gewässerabschnitt beziehen und die jeweils bestehende dortige Gesamtbelastungssituation zu berücksichtigen haben. Dies ist bei der Erteilung einer einzelnen Erlaubnis für die Einleitung von Scrubber-Abwasser wegen der Mobilität der Schiffe nicht möglich. Diesen Vollzugsproblemen kann angesichts der vorstehend aufgezeigten Rechtslage indes nur begrenzt Rechnung getragen werden. Die bisherige Verwaltungspraxis der Länder ist wenig ergiebig. So liegen bislang, soweit erkennbar, lediglich zwei wasserrechtliche Erlaubnisse zum Einleiten von Scrubber-Abwasser vor.

Je nach den lokalen und regionalen Gegebenheiten dürfte es vor diesem Hintergrund zulässig und zweckmäßig sein, die Einleitung von Scrubber-Abwasser in die deutschen Binnenwasserstraßen mittels **benutzungsregelnder Allgemeinverfügung** (vgl. § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG) der zuständigen Landesbehörde zu regeln. Bei der Allgemeinverfügung handelt es sich um einen Unterfall des Verwaltungsakts, weshalb sie unter den in § 35 S. 2 VwVfG genannten Voraussetzungen immer zur Verfügung steht, wenn die zuständige Behörde von Gesetzes wegen mittels Verwaltungsakt agieren kann bzw. muss. Wie andere Verwaltungsakte auch können Allgemeinverfügungen sowohl belastend als auch begünstigend (z.B. als konkret-generelle und ggf. durch Beschränkungen konkretisierte Nutzungserlaubnis) wirken. Dass auch **Teile des Meeres oder fließende Gewässer Sachen i.S.v. § 35 S. 2 VwVfG** sein können, ist mittlerweile anerkannt.²⁰⁵ Soweit das CDNI nicht zur Anwendung gelangt, kann hiernach eine **generelle Erlaubnis** für das Einleiten von Scrubber-Abwasser in einen näher spezifizierten Teil der **jeweils konkret betroffenen Binnenwasserstraße** erlassen werden, soweit die Einleitung an die uneingeschränkte Beachtung der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems in ihrer aktuellen Fassung geknüpft wird.²⁰⁶ Dies lässt sich mit dem Prüfprogramm der §§ 12, 57 WHG in Einklang bringen, da nach derzeitigem Stand eine Verschlechterung der Gewässer im maßgeblichen unionsrechtlichen Sinne infolge des Einleitens von Scrubber-Abwasser in der Regel nicht vorliegen dürfte. Andererseits kann es etwa in hochsensiblen oder kleinräumigen Gewässern mit hohem Aufkommen an Schiffsverkehr im Lichte vorhandener oder künftiger wissenschaftlicher Erkenntnisse ggf. erforderlich sein oder zumindest künftig notwendig werden, die Einleitung von Scrubber-Abwasser – wiederum mittels Allgemeinverfügung – auf der Grundlage von § 100 Abs. 2 WHG **vollständig zu untersagen**. Eine derartige Maßnahme kann insbesondere zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach § 27 WHG (Verschlechterungsverbot und Zielerreichungsgebot) erforderlich sein, etwa weil belastbare Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Einleitungen in ihrer Gesamtheit zu einer Verschlechterung des Zustands des betroffenen Gewässer führen können. Bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots und des Zielerreichungsgebots sind entsprechend der Reichweite der

²⁰⁴ Vgl. auch Zink, A. R. (2015): Das Ballastwasser-Übereinkommen der internationalen Seeschifffahrts-Organisation von 2004, Nomos, Baden-Baden, S. 508 – 509 (allerdings zum Ballastwasserübereinkommen).

²⁰⁵ Siehe Stelkens, U. [2018]: § 35. In: Stelkens, P.; Bonk, H.J.; Sachs, M. [Hrsg.]: VwVfG, 8. Auflage, C.H. Beck, München, Rn. 310a, 313; für Seeschifffahrtsstraßen BVerwG, NVwZ 2007, S. 340.

²⁰⁶ Vgl. aber Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens (2018), § 35 Rn. 298 m.w.N.: Es liege keine personale Allgemeinverfügung i.S.v. § 35 S. 2 1. Alt. VwVfG vor, wenn eine an sich erforderliche Genehmigung nicht auf Antrag individuell, sondern für einen bestimmten Bereich von Adressaten und Sachverhalten durch einen weiteren (öffentlich bekannt gegebenen) Akt allgemein erteilt werde. Vorliegend geht es indes nicht um eine personale, sondern um eine benutzungsregelnde Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 3. Alt. VwVfG, die die Benutzung bestimmter (nämlich mittels der in Abschnitt 2.1.5.1 dargestellten gesetzlichen Ordnung der Gewässerkörper konkretisierter) Gewässer durch bestimmte Einleitungen unter näher spezifizierten Bedingungen gestattet.

Allgemeinverfügung die Auswirkungen aller von der beabsichtigten Allgemeinverfügung erfassten Einleitungen in den Blick zu nehmen. Ungeachtet der verbindlichen Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie lassen sich Einleitungsverbote bzw. die Nichterteilung von Erlaubnissen mittels Bezugnahme auf das Gebot der harmonisierenden Auslegung von EU-Schwefel-Richtlinie einerseits und WRRL andererseits rechtfertigen (siehe oben Abschnitt 2.1.3.5).²⁰⁷ Denkbar sind aber auch differenzierende Regelungen (z.B. Einleitungserlaubnisse nur für kleinere Schiffe in bestimmten Gewässerabschnitten). Ebenso wie die einzelne wasserrechtliche Erlaubnis kann auch die Allgemeinverfügung nachträglich mit Inhalts- und Nebenbestimmungen versehen werden (§ 13 Abs. 1 WHG) und ist widerruflich. Von Bedeutung ist dies insbesondere dann, wenn sich nach Erteilung der Allgemeinverfügung zeigen sollte, dass die Bewirtschaftungsziele infolge der Einleitung von Scrubber-Abwasser doch nicht erreicht werden.

Soweit hingegen der Geltungsbereich des CDNI betroffen und dieses anwendbar ist (dazu siehe sogleich Abschnitt 2.1.5.2.4), muss die zuständige Behörde das Einleiten von Scrubber-Abwasser bereits heute vollständig verbieten.

Die vorstehend im Vordergrund stehenden bundesrechtlichen Anforderungen können bei alledem durch **immissionsschutzrechtliche** Regelungen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Schiffe ergänzt werden, hinsichtlich derer die Länder nach wie vor rechtsetzungsbefugt sind. Insbesondere trifft § 38 BImSchG, die Beschaffenheit und den Betrieb u.a. von Wasserfahrzeugen hinsichtlich sämtlicher **durch die Teilnahme am Schiffsverkehr** selbst verursachten Emissionen betreffend,²⁰⁸ keine abschließende Regelung und steht damit weitergehenden landesrechtlichen Vorschriften nicht entgegen.²⁰⁹ Allerdings ist der Regelungsspielraum des Landesgesetzgebers infolge der vorstehend beschriebenen unionsrechtlichen und spezifisch schiffahrtsbezogenen bundesrechtlichen Regelungen, soweit diese anwendbar sind, eingeschränkt.

2.1.5.2.4 Verhältnis von CDNI und WHG in den Binnenwasserstraßen

Wird davon ausgegangen, dass das CDNI-Vertragsgesetz (sowie das BinSchAbfÜbkAG) und das WHG wegen § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG nicht kollidieren, sind Anträge auf eine wasserrechtliche Erlaubnis nach dem WHG wegen des absoluten Einleitungsverbots des CDNI (nur) in den deutschen Binnenwasserstraßen prinzipiell **ablehnend zu bescheiden** (bzw., nach vorstehenden Erwägungen zum Gesetzesvollzug, Einleitungen in die Binnenwasserstraßen mittels Allgemeinverfügung zu verbieten). Aufgrund des bestehenden Konfliktes der EU-Schwefel-Richtlinie mit dem CDNI (siehe dazu oben Abschnitt 2.1.4) darf das Einleitungsverbot des CDNI bzw. CDNI-Vertragsgesetzes im Bereich der Binnenwasserstraßen, **die zugleich Seeschiffahrtsstraßen sind**, hingegen nicht **angewendet werden**.

Wird demgegenüber mit dem – nach hiesiger Ansicht abzulehnenden – Argument, das CDNI-Vertragsgesetz statuiere keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG, davon ausgegangen, dass eine Kollision zwischen dem CDNI-Vertragsgesetz einerseits und dem WHG andererseits besteht, gelangen die allgemeinen Kollisionsregeln im deutschen Recht zur Anwendung. Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die Exekutive an Recht und Gesetz gebunden, woraus folgt, dass formelle Gesetze gegenüber anderen Gesetzen, die nicht in der Form eines Parlamentsgesetzes erlassen wurden, Vorrang genießen (**Vorrang des Gesetzes**).²¹⁰

²⁰⁷ Dem entspricht offenbar auch die Rechtsansicht der EU-Kommission; siehe die Nachweise in Fn. 140 ff.

²⁰⁸ Vgl. Jarass, H.D. (2017): BImSchG, 7. Auflage, C.H. Beck, München, § 38, Rn. 9. Das Genehmigungsregime der §§ 4 ff. BImSchG ist vor dem Hintergrund der Definition des Anlagenbegriffs in § 3 Abs. 5 Nr. 2 BImSchG nicht anwendbar.

²⁰⁹ Siehe Jarass (2017), § 38, Rn. 1a.

²¹⁰ Grzeszick, B. (2017): Art. 20. In: Maunz, T.; Dürig, G. [Hrsg.]: GG, 81. Ergänzungslieferung, C.H. Beck, München, Rn. 72.

Normenhierarchisch sind CDNI-Vertragsgesetz, BinSchAbfÜbkAG und WHG als **formelle Bundesgesetze** indes auf der gleichen Ebene angesiedelt. Neben dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes ist ferner der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* anerkannt, nach dem ein jüngeres Gesetz einem älteren, gleichrangigen Gesetz vorgeht, soweit das ältere Gesetz nicht als *lex specialis* zum jüngeren Gesetz einzustufen ist.²¹¹ Dieser Grundsatz wird aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und der parlamentarischen Diskontinuität abgeleitet.²¹² Das CDNI-Vertragsgesetz und das BinSchAbfÜbkAG stammen aus dem Jahre 2003, während das WHG im Jahre 2009 beschlossen wurde. Das WHG ist im Verhältnis zu CDNI-Vertragsgesetz und BinSchAbfÜbkAG, bezogen auf die konkret in Rede stehenden Vorschriften, demnach grundsätzlich *lex posterior*.²¹³ Die Tatsache, dass das CDNI-Vertragsgesetz und das BinSchAbfÜbkAG der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, ändert nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nichts an diesem Diktum.²¹⁴ Allerdings sind CDNI-Vertragsgesetz und BinSchAbfÜbkAG im Vergleich mit dem WHG speziellerer Natur, weshalb eine Bezugnahme auf den *lex posterior*-Grundsatz nicht in Betracht kommen dürfte. Zu bedenken ist indes, dass das WHG der Umsetzung der WRRL dient. Nach dem Grundsatz des **Vorrangs des Unionsrechts** genießen die Vorgaben der WRRL Vorrang gegenüber dem CDNI-Vertragsgesetz und dem BinSchAbfÜbkAG.²¹⁵ An diesem Vorrang hat das WHG teil, soweit es der Umsetzung der Vorgaben aus der WRRL dient und sich die räumlichen Anwendungsbereiche des WHG und der WRRL überschneiden. Im Falle der Annahme eines Konfliktes mit der WRRL müssten CDNI-Vertragsgesetz und BinSchAbfÜbkAG aufgrund des **Anwendungsvorrangs des Unionsrechts** daher unangewendet bleiben.²¹⁶ Nichts anderes gilt im Hinblick auf die bestehende Kollision mit der EU-Schwefel-Richtlinie: Das CDNI-Vertragsgesetz und das BinSchAbfÜbkAG bleiben unangewendet, demgegenüber das WHG als Umsetzungsgesetz vollumfänglich zur Anwendung gelangt (siehe oben Abschnitt 2.1.4).

2.1.5.3 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Seewasserstraßen

2.1.5.3.1 CDNI

Das absolute Einleitungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 CDNI i.V.m. Art. 9.01 Abs. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX des CDNI bzw. des CDNI-Vertragsgesetzes gilt nur für die für den allgemeinen Verkehr gewidmeten Binnenwasserstraßen und findet in den Seewasserstraßen **keine Anwendung**.

2.1.5.3.2 SeeUmwVerhV

Die SeeUmwVerhV gilt für Schiffe auf **Seewasserstraßen**.²¹⁷

Durch § 13 SeeUmwVerhV werden die Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen und die EU-Schwefel-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Die grundsätzlichen Verpflichtungen zur Verringerung von SO_x-Emissionen und die Kontrolle der Einhaltung dieser Verpflichtungen sind in § 13 Abs. 1-4 SeeUmwVerhV geregelt. Demgegenüber regelt § 13 Abs. 5-6 SeeUmwVerhV den Einsatz von Abgasreinigungsanlagen als gleichwertigen Ersatz i.S.v. Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2.1). Wie auch in Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen und in der EU-Schwefel-Richtlinie ist die Frage der Zulässigkeit des **Einleitens von Scrubber-Abwasser** separat von der Gestattung des Einsatzes von Abgasreinigungsanlagen als emissionsminderndes Verfahren geregelt. Insoweit besteht gemäß § 13 Abs. 7 S. 1

²¹¹ BVerfG, NJW 2016, 1295, 1298 (Treaty Override).

²¹² BVerfG, NJW 2016, 1295, 1298 (Treaty Override).

²¹³ A.A. Markus/Helfst (2014), S. 768.

²¹⁴ BVerfG, NJW 2016, 1295, 1298 (Treaty Override).

²¹⁵ So auch Markus/Helfst (2014), S. 768.

²¹⁶ So auch m.w.N. Markus/Helfst (2014), S. 768.

²¹⁷ Siehe § 3 Abs. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV.

SeeUmwVerhV für das Einleiten von Waschwasser aus Abgasreinigungssystemen auf **Seewasserstraßen** (beachte: nicht aber in Häfen, die lediglich an Seewasserstraßen liegen) und in der AWZ ein **repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**.²¹⁸ Dieses Verbot gilt, „soweit nicht nachgewiesen ist, dass die Waschwassereinleitung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat.“ Wird in einer Abgasreinigungsanlage Natronlauge als Chemikalie eingesetzt, so genügt es nach § 13 Abs. 7 S. 2 SeeUmwVerhV für den Nachweis, wenn bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser die Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 erfüllt sind und ein pH-Wert von 8,0 nicht überschritten wird. Somit spiegelt § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV sowohl bezüglich seines Anwendungsbereichs als auch seiner materiellen Voraussetzungen Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Anhang II der EU-Schwefel-Richtlinie wider.²¹⁹

Mittels dieser Art der Umsetzung werden indes auch die Schwächen der EU-Schwefel-Richtlinie in das deutsche Recht importiert. Erstens entspricht der Verweis auf die IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 nicht der Beschlusslage der IMO, die bereits 2015 überarbeitete Guidelines erlassen hat (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2.1). Zweitens enthält § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV keine Legaldefinition des Begriffs der „erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt“ und statuiert auch keine Anforderungen für die Erbringung des Nachweises. Zudem werden die einschlägigen Vorgaben der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems für Scrubber-Abwasser nicht ausdrücklich benannt. Während eine solche Vorgehensweise bei der EU-Schwefel-Richtlinie damit gerechtfertigt werden kann, dass den Mitgliedstaaten ein hinreichend großer Umsetzungsspielraum eingeräumt werden soll, sind die der Umsetzung dienenden Regelungen des § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV zu wenig konkret. Hierdurch entstehen insbesondere Herausforderungen für einen einheitlichen Vollzug. Aus einem Umkehrschluss zu § 13 Abs. 7 S. 2 SeeUmwVerhV ergibt sich schließlich, dass dann, wenn es sich bei der eingesetzten Chemikalie **nicht** um Natronlauge handelt, die Anforderungen für den Nachweis nach § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV offenbar über eine bloße Anwendung der Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems hinausgehen können.²²⁰ Was die **Form des Nachweises** angeht, werden die Vorlage einer gültigen Zulassung sowie einer Dokumentation des ordnungsgemäßen Betriebes der Anlage vorgeschlagen.²²¹ Vertreten wird auch, dass stetiges Monitoring erforderlich sei, um die Nachweispflicht einzuhalten.²²² Insgesamt lässt § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV so zahlreiche Fragen offen.

Zusätzliche Interpretations- und Anwendungsschwierigkeiten resultieren daraus, dass weder § 13 Abs. 7 noch eine andere Vorschrift der SeeUmwVerhV einen ausdrücklichen Genehmigungstatbestand für die Einleitung von Scrubber-Abwasser auf Seewasserstraßen und in der AWZ statuieren. Daher stellt sich die Frage nach der Art und Weise des Vollzugs des in § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV normierten repressiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt. Die SeeUmwVerhV sieht in § 13 Abs. 5 die Möglichkeit der **Gestattung der Zulassung eines emissionsmindernden Verfahrens** i.S.d. EU-Schwefel-Richtlinie (verwiesen wird hier auf Art. 2 Nr. 3m der **veralteten** Richtlinie von 1999, geändert durch die Richtlinie von 2012) vor. Über die

²¹⁸ Markus/Helfst (2014), S. 766.

²¹⁹ Freilich statuiert Anhang II der Schwefel-Richtlinie nur ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für solche Scrubber, die „Waschwasserzusätze und andere Stoffe“ verwenden. Andere Anlagen müssen, soweit ersichtlich, nur die IMO-Guidelines einhalten. Insofern geht die deutsche Umsetzung über das von Unionsrechts wegen Gebotene hinaus.

²²⁰ So auch Markus/Helfst (2014), S. 766. Zu unpräzise daher Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2015): Einleiten von Waschwasser aus Abgasreinigungssystemen (Scrubber) in deutschen Gewässern. In: Mitteilungen für Seefahrer, 2015, 17, S. 4.3.

²²¹ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2015), S. 4.3.

²²² Markus/Helfst (2014), S. 766.

Gestattung der Zulassung entscheiden die Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (**BG Verkehr**)²²³ in Bezug auf schiffsbezogene technische Maßnahmen und das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (**BSH**)²²⁴ für sonstige, insbesondere organisatorische Maßnahmen. Die Zulassung darf nur erteilt werden, wenn die Anforderungen von Art. 4c Abs. 2, 3 und 4 der Richtlinie (nunmehr Art. 8 Abs. 2, 4 und 5 der aktuellen EU-Schwefel-Richtlinie von 2016) erfüllt werden. Da Art. 4c Abs. 3 der alten bzw. Art. 8 Abs. 4 der aktuellen Richtlinie indes auf die Kriterien für emissionsmindernde Verfahren in Anhang II der Richtlinie verweisen, zu denen auch die Kriterien für die Einleitung von Waschwasser gehören (siehe oben Abschnitt 2.1.3.1.2), muss die für die Zulassung zuständige Behörde die Einhaltung dieser Kriterien im Zulassungsverfahren für den Einsatz von Abgasreinigungsanlagen **mitprüfen**. Ein Erfordernis separater Gestattungen für die konkrete Einleitung von Scrubber-Abwasser sieht die SeeUmwVerhV, anders als das WHG (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3), demgegenüber **nicht** vor.

Die Einhaltung des Verbots des § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV wird ferner durch Kontrollen sichergestellt. Für sie sind die (**Wasserschutz-) Polizei der Länder** im Bereich der Seewasserstraßen und die **Bundespolizei** im Bereich der AWZ zuständig. Verstöße gegen das grundsätzliche Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV gelten gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 13 SeeUmwVerhV als Ordnungswidrigkeit. Für das diesbezügliche Ordnungswidrigkeitenverfahren ist gemäß § 28 Abs. 4 Nr. 2 SeeUmwVerhV das BSH zuständig.

2.1.5.3.3 WHG

Die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser in **Seewasserstraßen** ist ferner auf Grundlage des WHG zu beurteilen.²²⁵ Der Begriff der Küstengewässer i.S.d. WHG umfasst „das Meer zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder zwischen der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres“.²²⁶ Damit ist das WHG letztlich im deutschen **Küstenmeer** i.S.d. Art. 2 ff. SRÜ sowie in den **inneren Gewässern** einschließlich der **deutschen Häfen** anwendbar, die in oder an Seewasserstraßen liegen.²²⁷ Aus den oben (siehe Abschnitt 2.1.5.2.3) zu den Binnenwasserstraßen angestellten Überlegungen folgt, dass damit das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Direkteinleitungen gemäß § 57 Abs. 1 WHG in den Seewasserstraßen grundsätzlich anwendbar ist.

Allerdings kann für **Küstengewässer** i.S.d. WHG (und damit auch für Seewasserstraßen) gemäß § 43 Nr. 2 WHG durch Landesrecht bestimmt werden, dass für das Einbringen und Einleiten von anderen Stoffen **keine Erlaubnis** erforderlich ist, „wenn dadurch keine signifikanten nachteiligen Veränderungen seiner Eigenschaften zu erwarten sind.“ Die Wahrnehmung dieser „Regelungsoption“ liegt im Ermessen der Länder; allerdings ist deren Ermessensspielraum aufgrund der unions- und völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Umfang begrenzt.²²⁸ Mag auch an der Betroffenheit des unionsrechtlichen Verschlechterungsverbots gemäß WRRL gezweifelt werden (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3), ist in vorliegendem Kontext neben Art. 11 Abs. 3 lit. g WRRL insbesondere zu beachten, dass die EU-Schwefel-Richtlinie in ihrem Anhang II ihrerseits ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Hoheitsgewässer der Mitgliedstaaten statuiert. Daher kann im Hinblick auf Scrubber-Abwasser **keine generelle Befreiung** vom Erfordernis der Erlaubnis gemäß § 43 Nr. 2 WHG in

²²³ Siehe <https://www.bg-verkehr.de/> (28.05.2018).

²²⁴ Siehe <http://www.bsh.de/en/index.jsp> (28.05.2018).

²²⁵ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG.

²²⁶ § 3 Nr. 2 WHG.

²²⁷ Vgl. Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 21.

²²⁸ Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 4, 37 f., 39.

Betracht kommen. Relevant ist dies letztlich ohnehin nur für die Rechtslage in Niedersachsen (vgl. § 80 Nr. 2 NWG), da die übrigen Küstenländer von der Möglichkeit der Befreiung gemäß § 43 Nr. 2 WHG nicht allgemein Gebrauch gemacht haben.²²⁹

2.1.5.3.4 Verhältnis der SeeUmwVerhV und des WHG in den Seewasserstraßen

Das grundsätzliche Einleitungsverbot des § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV **überschneidet** sich in dem Teil seines Anwendungsbereichs, der sich auf die Seewasserstraßen erstreckt, mit dem WHG. Die Anforderungen von § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV können allerdings, soweit anwendbar, über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in das Verfahren nach dem WHG inkorporiert werden, da es sich sowohl bei §§ 12, 57 WHG als auch bei § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV um repressive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt handelt. Neben dem wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren für die Einleitung von Scrubber-Abwasser gemäß §§ 12, 57 WHG, das nach obigen Überlegungen (siehe Abschnitt 2.1.5.2.3) auch im Erlass einer Allgemeinverfügung resultieren kann, ist auf Grundlage der SeeUmwVerhV **kein separates Genehmigungsverfahren** durchzuführen (siehe oben Abschnitt 2.1.5.3.2), weshalb es insoweit nicht schadet, dass das WHG keine Konzentrationswirkung der wasserrechtlichen Erlaubnis vorsieht. Wohl aber bedarf das emissionsmindernde Verfahren selbst, dessen Nutzung geplant ist, zusätzlich der Gestattung nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV. Auf diese Weise wird den Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie und der Anlage VI zu MARPOL sowohl auf Ebene der wasserrechtlichen Erlaubnis (siehe oben 2.1.5.2.3) als auch im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Scrubber-Systems Rechnung getragen.

2.1.5.4 Einleitung von Scrubber-Abwasser in deutschen Seehäfen

2.1.5.4.1 CDNI

Die deutschen Seehäfen sind mit Ausnahme der öffentlichen bundeseigenen Häfen Wasserstraßen der Länder (siehe oben Abschnitt 2.1.5.1). Die Seehäfen der Länder, die an Binnenwasserstraßen des Bundes liegen (also etwa Hamburg oder Bremen), fallen als dem allgemeinen Verkehr zugängliche Binnenwasserstraßen der Länder in den Anwendungsbereich des CDNI (siehe oben Abschnitt 2.1.2.3.1). In diesen Häfen gilt bei isolierter Betrachtung folglich das **absolute Einleitungsverbot aus dem CDNI** bzw. dem CDNI-Vertragsgesetz. Für die wenigen Seehäfen der Länder, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen (beispielsweise Puttgarden oder Wilhemshaven), gilt dies freilich **nicht**.

2.1.5.4.2 SeeUmwVerhV

Das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV gilt zwar für Einleitungen in Seewasserstraßen des Bundes und Seeschiffahrtsstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen des Bundes sind (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.2), nicht aber für Wasserstraßen der Länder, zu denen auch die Seehäfen der Länder zählen. Somit ist das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV **nicht in den Seehäfen anwendbar**.

2.1.5.4.3 WHG

Da die Seehäfen jeweils entweder in Küstengewässern (Häfen an Seewasserstraßen des Bundes) oder in oberirdischen Gewässern (Häfen an Binnenwasserstraßen des Bundes) liegen, ist dort das WHG – und mit ihm das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Einleitung von Scrubber-Abwasser – **anwendbar**. Auch hier kommt der Erlass einer Allgemeinverfügung in Betracht (siehe Abschnitt 2.1.5.2.3).

²²⁹ Siehe den Überblick zum Landesrecht bei Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 40 ff.

2.1.5.4.4 Verhältnis des CDNI-Vertragsgesetzes und des WHG in den deutschen Seehäfen

In den Seehäfen, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen, ist allein das WHG anwendbar, nicht aber das CDNI-Vertragsgesetz. In ihnen besteht also keine Überlagerung, und die Einleitung von Scrubber-Abwasser ist nur mit einer wasserrechtlichen Erlaubnis rechtmäßig.

In den Seehäfen, die in Binnenwasserstraßen liegen, **überlagern** sich das CDNI-Vertragsgesetz mit seinem absoluten Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser und das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG. Allerdings ist hier ebenso wie in den Binnenwasserstraßen des Bundes zu beachten, dass das CDNI-Vertragsgesetz im Bereich der Seehäfen **wegen des Konfliktes mit der EU-Schwefel-Richtlinie unangewandt** bleiben muss (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.4).

Letztlich ist in den deutschen Seehäfen, soweit es sich nicht um öffentliche bundeseigene Häfen handelt, folglich **ausschließlich das WHG** anwendbar.

2.1.5.5 Einleitung von Scrubber-Abwasser in der deutschen AWZ

Mangels Anwendbarkeit der für Einleitungen einschlägigen Vorschriften des WHG oder des CDNI-Vertragsgesetzes gilt in der deutschen AWZ **ausschließlich** das grundsätzliche Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV (siehe oben Abschnitt 2.1.5.3.2).²³⁰ Daraus folgt, dass das Einleiten von Scrubber-Abwasser in der AWZ **keiner separaten**, neben die allgemeine Gestattung des konkret in Rede stehenden emissionsmindernden Verfahrens nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV tretenden **Erlaubnis** bedarf. Auch insoweit wird die Einhaltung des Verbots des § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV freilich durch Kontrollen und ggf. die Sanktionierung von Verstößen indirekt gewährleistet (siehe oben Abschnitt 2.1.5.3.2).

Ein vollständiges Verbot der Einleitung von Scrubber-Abwasser könnte sich allerdings aus § 4 S. 1 des **Hohe-See-Einbringungsgesetzes (HoheSeeEinbrG)**²³¹ ergeben. Dieses Gesetz, dessen räumlicher Geltungsbereich sich nicht nur auf die Hohe See im engeren Sinne, sondern auch auf die deutsche AWZ sowie die AWZ anderer Küstenstaaten²³² erstreckt (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 HoheSeeEinbrG), dient der Durchführung des Protokolls v. 07.11.1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (Londoner Protokoll)²³³ im innerstaatlichen Recht.²³⁴ § 4 S. 1 HoheSeeEinbrG statuiert ein generelles **Verbot des Einbringens von Abfällen, sonstigen Stoffen und Gegenständen**; Ausnahmen von diesem Verbot kommen nach § 4 Satz 2 HoheSeeEinbrG ausschließlich für Baggergut und Urnen zur Seebestattung in Betracht.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich freilich, dass das HoheSeeEinbrG von vornherein nicht auf Einleitungen anwendbar ist, die im Zusammenhang mit dem **normalen Betrieb von Schiffen** stehen. Dafür spricht auf völkerrechtlicher Ebene Art. 1.4.2.1 des Londoner Protokolls, wonach der Ausdruck „Einbringen“ nicht „die in die See erfolgende Beseitigung von Abfällen oder

²³⁰ Grundlos dennoch das Verhältnis von BinSchAbfÜbkAG und SeeUmwVerhV thematisierend Markus/Helfst (2014), S. 768.

²³¹ Gesetz über das Verbot der Einbringung von Abfällen und anderen Stoffen und Gegenständen in die Hohe See (Artikel 1 des Gesetzes zur Ausführung des Protokolls zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972) v. 25.08.1998 (BGBl. 1998 I S. 2455), zuletzt geändert mit Gesetz v. 04.12.2018 (BGBl. 2018 I S. 2254).

²³² Insoweit freilich nur im Hinblick auf unter deutscher Flagge fahrende Schiffe sowie Schiffe, die im Geltungsbereich des Gesetzes mit den einzubringenden, einzuleitenden oder zu verbrennenden Abfällen oder anderen Stoffen und Gegenständen beladen worden sind (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 HoheSeeEinbrG).

²³³ Protokoll zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen, 07.11.1996, BGBl. 1998 II S. 1345.

²³⁴ BT-Drs. 13/10364 v. 03.04.1998, S. 1.

sonstigen Stoffen, *die mit dem normalen Betrieb von Schiffen, Luftfahrzeugen, Plattformen oder sonstigen auf See errichteten Bauwerken sowie mit ihrer Ausrüstung zusammenhängen oder davon herrühren*“,²³⁵ umfasst. Diese werden vielmehr ausschließlich von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen geregelt. Sinn und Zweck des Art. 1.4.2.1 des Londoner Protokolls ist es mithin, die Vorgaben des Londoner Rechts über das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von denen des – der Verschmutzungskategorie der Schifffahrt gewidmeten – MARPOL-Übereinkommens randscharf abzugrenzen, um Normwidersprüche zu vermeiden.

Theoretisch ist zwar nicht ausgeschlossen, dass der deutsche Gesetzgeber mit dem HoheSeeEinbrG über die völkerrechtlichen Vorgaben des Londoner Protokolls hinausgegangen ist. In der Tat sprechen etwa gewichtige Gründe dafür, anders als nach dem Londoner Protokoll immer schon dann – und zwar unabhängig von der weiteren subjektiven Zweckbestimmung – von einem Einbringen i.S.d. HoheSeeEinbrG auszugehen, wenn die Sachherrschaft über die in die Hohe See eingebrachten Stoffe und Gegenstände endgültig aufgegeben werden soll.²³⁶ Vorliegend geht es aber nicht um die Zweckbestimmung von in die Meeresumwelt eingebrachten Stoffen, sondern um die Frage, ob betriebliche Einleitungen durch Schiffe, für die mit der in innerstaatliches Recht umgesetzten Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens eine **spezialgesetzliche Regelung** besteht, parallel vom sachlichen Geltungsbereich des Londoner Protokolls erfasst werden. Diesbezüglich fehlt es gerade an entsprechenden Hinweisen in den Gesetzesmaterialien, auf die die Einbeziehung betriebsbedingter Einleitungen durch Schiffe gestützt werden könnte. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist bezüglich der Begriffsbestimmungen des § 3 HoheSeeEinbrG vielmehr lediglich die Rede davon, dass „[d]ie Definitionen des Artikels 1 des Protokolls [...], soweit erforderlich, übernommen [werden].“ Der im Kontext von § 4 HoheSeeEinbrG getätigten Aussage, das mit dem HoheSeeEinbrG etablierte Verbot sei „[e]ntsprechend der seit der Verabschiedung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes geltenden Rechtslage [...] umfassender als das des Protokolls“,²³⁷ lässt sich für die hier thematisierte Frage nichts entnehmen. Demnach kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber den sachlichen Anwendungsbereich des Londoner Protokolls bewusst erweitert hat.

Hinzu tritt, dass § 4 S. 1 HoheSeeEinbrG kein **Einleitungsverbot**, sondern ein **Einbringungsverbot** statuiert. Zumindest im Rahmen des deutschen Rechts wird der Begriff des Einbringens, im Unterschied zu dem des Einleitens, grundsätzlich im Zusammenhang mit festen Stoffen verwendet (vgl. etwa § 32 Abs. 1 S. 1 und § 45 Abs. 1 S. 1 und 2 WHG). Auch § 9 Abs. 1 Nr. 4, § 25 S. 2 und 3 sowie § 43 WHG bestätigen, dass Einbringen und Einleiten keine deckungsgleichen Konzepte sind. Konsequenterweise bezieht sich die **Legaldefinition** des Begriffs „Einbringen“ in § 3 Abs. 1 Nr. 1 HoheSeeEinbrG auf die „Beseitigung von Abfällen oder sonstigen Stoffen“, demgegenüber auf Abwasser o.ä. in der Norm nicht Bezug genommen wird. Das ist auch deshalb bedeutsam, weil das HoheSeeEinbrG in § 7 S. 1 und S. 2 durchaus zwischen Einbringen und Einleiten differenziert und insofern die tradierte Unterscheidung nachvollzieht.

Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass die einschlägigen Normen des HoheSeeEinbrG nach erfolgter Auslegung anhand von Entstehungsgeschichte, Wortlaut und Telos mehrere Deutungen

²³⁵ Hervorhebung hinzugefügt.

²³⁶ Ginzky, H. (2011): Anmerkung zum Urteil des BVerwG – Az. 7 C 7.10, ZUR, S. 541; unentschieden Gellermann, M.; Stoll, P.-T.; Czybulka, D. (2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee. Berlin: Springer, S. 227 f.; in der Tendenz a.A. BVerwG, ZUR 2011, S. 538 (540): Fehle die der objektiven Beseitigungshandlung vorausliegende subjektive Zweckbestimmung des Entledigens, sei zu prüfen, „ob unter Beachtung des Gesetzeszwecks von einer Beseitigung im Rechtssinne und folglich von einem grundsätzlich vom Einbringungsverbot erfassten Verhalten ausgegangen werden kann.“

²³⁷ BT-Drs. 13/10364 v. 03.04.1998, S. 10.

zulassen, führte eine (erst dann statthafte)²³⁸ völkerrechtsfreundliche – nämlich an den Vorgaben des Londoner Protokolls orientierte – Auslegung zu dem Ergebnis, dass im Zusammenhang mit dem Schiffsbetrieb stehende Einleitungen **nicht vom Geltungsbereich des HoheSeeEinbrG umfasst** sind. Das gegenteilige Ergebnis unterliefe die Wertungen von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen und der EU-Schwefel-Richtlinie; dafür, dass der Gesetzgeber von diesen Wertungen, die er selbst innerstaatlich u.a. mit den Vorschriften der SeeUmwVerhV implementiert und durchgeführt hat, abweichen wollte, sind, wie gesagt, keine Anhaltspunkte erkennbar.

2.1.5.6 Einleitung von Scrubber-Abwasser seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen

Die SeeUmwVerhV gilt zwar grundsätzlich für Schiffe, die die Bundesflagge führen, auch seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ, soweit nicht in Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten abweichende Regelungen zu beachten sind.²³⁹ Dies gilt aber **nicht** für das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV, das nur in Seewasserstraßen und in der deutschen AWZ gilt.²⁴⁰ Insoweit geht § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV nicht über die Vorgaben der EU-Schwefel-Richtlinie hinaus, die ihrerseits **keine extraterritoriale Anwendung** des Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser für Schiffe unter der Flagge der Mitgliedstaaten vorsieht.

2.1.6 Zusammenfassung

Der **völkerrechtliche** Umgang mit Einleitungen von Scrubber-Abwasser richtet sich vor allem nach den Vorgaben der Anlage VI zum **MARPOL-Übereinkommen**. Diese zielen zwar primär auf eine Reduktion der in Schiffsabgasen enthaltenen Luftschadstoffe – insbesondere Schwefeloxide (SOx) – ab, d.h. auf die Bekämpfung der Luftverschmutzung unmittelbar an der Quelle. Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen gestattet jedoch den Einsatz von alternativen Methoden, mit denen eine vergleichbare Begrenzung von Emissionen erreicht wird. Zu diesen Methoden gehören auch Technologien wie Abgasreinigungsanlagen, die zwar nicht die Entstehung der Schadstoffe vermeiden, diese aber durch Nachbehandlung bis zu einem gewissen Grad aus dem Abgas entfernen, bevor sie in die Atmosphäre gelangen.

Nach Regel 4.1 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen dürfen Vertragsstaaten solche alternativen emissionsmindernden Verfahren erlauben, vorausgesetzt, der Einsatz der betreffenden Verfahren ist mindestens so effektiv wie die in Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen vorgesehenen Methoden. Ob die Vertragsparteien den Einsatz emissionsmindernder Verfahren gestatten, liegt mithin in ihrem Ermessen.

Regel 4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen wird im Hinblick auf sekundäre Emissionsbegrenzungsmethoden von den 2015 aktualisierten Richtlinien für Abgasreinigungssysteme der IMO konkretisiert (IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems bzw. Guidelines). Sie sind zwar unmittelbar nicht rechtsverbindlich, müssen aber gemäß Regel 4.1 von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen berücksichtigt werden. Die IMO Guidelines enthalten in Ziff. 10 unter dem Titel „Washwater“ Vorgaben für den Umgang mit Scrubber-Abwasser. Nach ihnen soll insbesondere eine fortlaufende Überwachung und Aufzeichnung des Waschwassers erfolgen. Ferner müssen verschiedene Grenzwerte für die genannten Eigenschaften des Waschwassers eingehalten und überwacht werden. Rückstände aus

²³⁸ Proelß, A. (2013): Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit. Tübingen: Mohr & Siebeck, S. 47.

²³⁹ § 3 Abs. 1 Nr. 3 SeeUmwVerhV.

²⁴⁰ A.A. Markus/Helfst (2014), S. 767.

der Abgasreinigungsanlage müssen zu geeigneten landseitigen Auffangeinrichtungen gebracht werden; sie dürfen weder auf See entsorgt noch an Bord verbrannt werden.

Das **CDNI** dient dem Schutz der aquatischen Umwelt und der Verbesserung der Sicherheit in der Binnenschifffahrt durch die Vermeidung schiffsbedingter Abfalleinträge. In Deutschland ist es auf allen dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen, mit Ausnahme des deutschen Teils des Bodensees und der Rheinstrecke oberhalb Rheinfeldens, anwendbar. Gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI gilt für sämtliche Fahrzeuge einschließlich der Seeschiffe ein Einleitungsverbot für Schiffsabfälle. Zu den Schiffsabfällen zählen auch Scrubber-Abwasser. Diese sind zwar im CDNI nicht ausdrücklich genannt, sind aber als sonstige Schiffsbetriebsabfälle i.S.d. Übereinkommens zu qualifizieren. Anders als auf Ebene des Seevölkerrechts gilt auf den deutschen Binnenwasserstraßen damit grundsätzlich ein absolutes Verbot der Einleitung von Scrubber-Abwasser.

Deutschland ist Vertragspartei sowohl des MARPOL-Übereinkommens als auch des CDNI. Die für Scrubber-Abwasser einschlägigen Vorgaben der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen sowie der Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems wurden vor allem mit § 13 Abs. 5 und 7 der **SeeUmwVerhV** in nationales Recht umgesetzt. Die Vorschriften der SeeUmwVerhV dienen zugleich der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften der EU-Schwefel-Richtlinie. Umsetzung und Durchführung des CDNI erfolgten mit dem CDNI-Vertragsgesetz sowie dem Ausführungsgesetz zum Übereinkommen v. 09.09.1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt.

Auf Ebene des **europäischen Unionsrechts** wird der Einsatz von Scrubbern primär durch die **EU-Schwefel-Richtlinie** geregelt. Als unionsrechtliche Umsetzung von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen nutzt die EU-Schwefel-Richtlinie maximale Schwefelgehalte in Schiffskraftstoffen als primäres Instrument zur Verringerung von SO_x-Emissionen, sieht alternativ aber ebenfalls emissionsmindernde Verfahren vor. Diesbezüglich übernimmt die EU-Schwefel-Richtlinie im Wesentlichen die Grenzwerte, die in den Regeln 14.1 und 14.4 der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen festgelegt sind. Im Unterschied zu Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen stellt die EU-Schwefel-Richtlinie den Einsatz alternativer emissionsmindernder Verfahren jedoch nicht in das Ermessen der Mitgliedstaaten, sondern begründet in Art. 8 Abs. 1 eine **Verpflichtung** der Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Recht Grundlagen für die Gestattung von emissionsmindernden Verfahren zu schaffen, die die in der Richtlinie genannten Voraussetzungen (die ihrerseits, von wenigen Verschärfungen abgesehen, die Vorgaben der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems umsetzen) erfüllen.

Neben der EU-Schwefel-Richtlinie sind die **EU-Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen**, die **WRRL** sowie die **MSRL** für den rechtlichen Umgang mit Scrubber-Abwasser bedeutsam. Mit Blick auf den erstgenannten Rechtsakt ist festzustellen, dass Sludge und Scrubber-Abwasser bislang nicht unter den Begriff der Schiffsabfälle i.S.d. Richtlinie fallen. Auf Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission soll dies künftig dahingehend geändert werden, dass die Richtlinie künftig auch für „Schlamm und Abflutwasser“ aus Abgasreinigungsanlagen, die nach Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen zulässig sind, gelten soll. Hinsichtlich der MSRL handelt es sich bei Einleitungen von Scrubber-Abwasser zwar um eine Verschmutzung i.S.d. Richtlinie; diese statuiert indes selbst kein Verschmutzungsverbot, sondern verpflichtet lediglich die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Ziele im Wege der Entwicklung von Meeresstrategien. Demgegenüber enthält die WRRL u.a. ein Verschlechterungsverbot, dass nach Ansicht des Gerichtshofs der Europäischen Union die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der zulässigen Gewährung einer Ausnahme dazu verpflichtet, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann

oder wenn es die fristgerechte Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers gefährdet.

Im Verhältnis der einschlägigen Unionsrechtsakte zueinander ist die EU-Schwefel-Richtlinie so auszulegen und umzusetzen, dass sie den allgemeinen Umweltschutzzielen der EU, wie sie u.a. in der MSRL und der WRRL kodifiziert sind, nicht zuwiderläuft. Als problematisch erweist sich vor dem Hintergrund des absoluten Einleitungsverbots für Scrubber-Abwasser gemäß Art. 3 Abs. 1 CDNI die Frage nach dem Verhältnis des CDNI zu den anderen einschlägigen völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere zu denjenigen der EU-Schwefel-Richtlinie, die die Entscheidung über die Zulässigkeit des Betriebs von Abgasreinigungsanlagen und der Einleitung von Scrubber-Abwasser nicht den Mitgliedstaaten überlässt. Vor allem aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen kann das Einleitungsverbot des CDNI nicht als zulässige verstärkte Schutzmaßnahme i.S.v. Art. 193 AEUV betrachtet werden. Deshalb ist der Konflikt des CDNI mit der EU-Schwefel-Richtlinie innerhalb der deutschen Rechtsordnung unter Bezugnahme auf den Anwendungsvorrang des Unionsrechts zu lösen: Soweit beide Regime parallel anwendbar sind – und nur dann –, darf das Einleitungsverbot aus dem CDNI-Vertragsgesetz in Deutschland nicht angewandt werden. Zu diesem Normkonflikt kommt es freilich von vornherein nur in Häfen und den Teilen der Binnenwasserstraßen, die Häfen mit dem Meer verbinden, soweit die betroffenen Häfen, weil sie von Seeschiffen angefahren werden, den inneren Gewässern der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sind.

Mit Blick auf die Lage nach **nationalem Recht** ist zwischen der Situation auf Binnenwasserstraßen, Seewasserstraßen, in Häfen und in der AWZ zu unterscheiden:

In **Binnenwasserstraßen** gelten das CDNI (in seiner Umsetzung und Durchführung im deutschen Recht) und das WHG parallel; demgegenüber gilt die SeeUmwVerhV nicht in den in § 3 Abs. 1 Nr. 1-2 genannten Binnenwasserstraßen sowie in Seehäfen, die lediglich an (und nicht auf) Binnenwasserstraßen liegen (z.B. Bremen und Hamburg). Bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser handelt es sich um eine Gewässerbenutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG; Einleitungen von Scrubber-Abwasser sind folglich gemäß § 8 Abs. 1 WHG erlaubnispflichtig. Ferner handelt es sich bei Scrubber-Abwasser um Abwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG, weshalb das in § 57 Abs. 1 WHG kodifizierte repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zur Anwendung gelangt.

Soweit die Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems, die als Maßstab für den Stand der Technik i.S.v. § 57 Abs. 1 i.V.m. § 3 Nr. 11 WHG heranzuziehen sind, berücksichtigt werden, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Anforderungen von § 57 Abs. 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG im Falle des Einleitens von Scrubber-Abwasser erfüllt sind. Insbesondere ergibt sich aus dem unionsrechtlichen Verschlechterungsverbot kein Versagensgrund nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG für die Erteilung der Erlaubnis, da von einer Verschlechterung (und damit einer schädliche Gewässeränderung i.S.v. § 12 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG) nicht schon bei jeder signifikanten Beeinträchtigung eines Gewässers, sondern erst dann ausgegangen werden kann, wenn sich auf Grund einer konkreten Einzelfallbetrachtung der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente i.S.d. Anhangs V der WRRL um eine Klasse verschlechtert. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist hiermit nicht zu rechnen. Die Vorgaben des CDNI fließen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG („andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften“) in die Prüfung der Erlaubnisfähigkeit ein. Das WHG wird also nicht vom CDNI-Vertragsgesetz verdrängt, sondern integriert dessen Anforderungen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in den Prozess der Erlaubniserteilung.

Daraus folgt, dass das Einleiten von Scrubber-Abwasser wegen des absoluten Einleitungsverbots des CDNI in den deutschen Binnenwasserstraßen prinzipiell zu verbieten ist. Aufgrund des bestehenden Konflikts mit der EU-Schwefel-Richtlinie gilt dies aber nicht im Bereich der

Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschiffahrtsstraßen sind. Stehen Einleitungen in solchen Binnenwasserstraßen zur Diskussion, kann die erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis mittels benutzungsregelnder Allgemeinverfügung (vgl. § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG) der zuständigen Landesbehörde, d.h. mittels konkret-genereller Regelung, erteilt werden.

In **Seewasserstraßen** findet das Einleitungsverbot des CNDI von vornherein keine Anwendung. Entscheidende Bedeutung kommt vielmehr § 13 SeeUmwVerhV zu. Nach Abs. 7 dieser Norm ist das Einleiten von Scrubber-Abwasser auf Seewasserstraßen (nicht aber in Häfen, die lediglich an Seewasserstraßen liegen) und in der AWZ verboten, „soweit nicht nachgewiesen ist, dass die Waschwassereinleitung keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat.“ Wird in einer Abgasreinigungsanlage Natronlauge als Chemikalie eingesetzt, so genügt es nach § 13 Abs. 7 S. 2 SeeUmwVerhV für den Nachweis, wenn bei der Einleitung von Scrubber-Abwasser die Kriterien der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems von 2009 erfüllt sind und ein pH-Wert von 8,0 nicht überschritten wird. Somit spiegelt § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV sowohl bezüglich seines Anwendungsbereichs als auch seiner materiellen Voraussetzungen die Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie wider.

Die SeeUmwVerhV statuiert keinen ausdrücklichen Genehmigungstatbestand für die Einleitung von Scrubber-Abwasser auf Seewasserstraßen und in der AWZ, sondern sieht in § 13 Abs. 5 lediglich die Möglichkeit der Gestattung der Zulassung eines emissionsmindernden Verfahrens i.S.d. der EU-Schwefel-Richtlinie vor. Die Zulassung darf nur erteilt werden, wenn die Anforderungen von Art. 4c Abs. 2, 3 und 4 der Richtlinie (nunmehr Art. 8 Abs. 2, 4 und 5 der aktuellen EU-Schwefel-Richtlinie von 2016) erfüllt werden. Da Art. 4c Abs. 3 der alten bzw. Art. 8 Abs. 4 der aktuellen Richtlinie auf die Kriterien für emissionsmindernde Verfahren in Anhang II der Richtlinie verweisen, zu denen auch die Kriterien für die Einleitung von Waschwasser gehören, muss die für die Zulassung zuständige Behörde die Einhaltung dieser Kriterien im Zulassungsverfahren für den Einsatz von Abgasreinigungsanlagen mitprüfen.

Die Frage der Zulässigkeit der Einleitung von Scrubber-Abwasser in Seewasserstraßen ist darüber hinaus auf Grundlage des WHG zu beurteilen. Das WHG ist nicht nur in den Binnenwasserstraßen, sondern auch im deutschen Küstenmeer sowie in den inneren Gewässern einschließlich der deutschen Häfen anwendbar, die in oder an Seewasserstraßen liegen. Eine generelle Befreiung vom Erfordernis der Erlaubnis gemäß § 43 Nr. 2 WHG kommt im Hinblick auf Scrubber-Abwasser nicht in Betracht. Daher überschneidet sich das grundsätzliche Einleitungsverbot des § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV hinsichtlich der Seewasserstraßen mit dem Erlaubnisregime des WHG. Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen von § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in das Verfahren nach dem WHG zu inkorporieren. Neben dem wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren für die Einleitung von Scrubber-Abwasser gemäß §§ 12, 57 WHG, das mittels Allgemeinverfügung vollzogen werden kann, ist auf Grundlage der SeeUmwVerhV kein separates Genehmigungsverfahren durchzuführen. Wohl aber bedarf das emissionsmindernde Verfahren, dessen Nutzung geplant ist, zusätzlich der Gestattung nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV. Auf diese Weise wird den Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie und der Anlage VI zu MARPOL sowohl auf Ebene der wasserrechtlichen Erlaubnis als auch im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Scrubber-Systems Rechnung getragen.

Die **Seehäfen** sind mit Ausnahme der öffentlichen bundeseigenen Häfen Wasserstraßen der Länder. Seehäfen der Länder, die an Binnenwasserstraßen des Bundes liegen (also etwa Hamburg oder Bremen), fallen als dem allgemeinen Verkehr zugängliche Binnenwasserstraßen der Länder in den Anwendungsbereich des CNDI. In diesen Häfen gilt bei isolierter Betrachtung folglich das absolute Einleitungsverbot aus dem CNDI bzw. dem CNDI-Vertragsgesetz. Dies gilt nicht für die Seehäfen der Länder, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen (beispielsweise Puttgarden oder

Wilhemshaven). Das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 SeeUmwVerhV ist nicht in den Seehäfen anwendbar, weil es die Wasserstraßen der Länder, zu denen auch die Seehäfen der Länder zählen, nicht umfasst. Demgegenüber kommt das Regime des WHG ohne weiteres zur Anwendung. Bezüglich der insofern bestehenden Überlagerung von CDNI-Vertragsgesetz und WHG gilt deshalb folgendes:

In den Seehäfen, die an Seewasserstraßen des Bundes liegen, ist ausschließlich das WHG anwendbar, nicht aber das CDNI-Vertragsgesetz. Die Einleitung von Scrubber-Abwasser ist nur mit einer wasserrechtlichen Erlaubnis rechtmäßig, wobei die gesetzliche Erlaubnisbedürftigkeit mittels Allgemeinverfügung vollzogen werden kann. In den Seehäfen, die in Binnenwasserstraßen liegen, muss das CDNI-Vertragsgesetz hingegen wegen des Konfliktes mit der EU-Schwefel-Richtlinie unangewandt bleiben. Folglich ist in den deutschen Seehäfen, soweit es sich nicht um öffentliche bundeseigene Häfen handelt, ausschließlich das WHG anwendbar.

Mangels Anwendbarkeit der für Einleitungen einschlägigen Vorschriften des WHG oder des CDNI-Vertragsgesetzes gilt in der **AWZ** ausschließlich das grundsätzliche Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV. Daraus folgt, dass das Einleiten von Scrubber-Abwasser in der AWZ keiner separaten, neben die allgemeine Gestattung des konkret in Rede stehenden emissionsmindernden Verfahrens nach § 13 Abs. 5 SeeUmwVerhV tretenden Genehmigung bedarf. Die SeeUmwVerhV gilt für Schiffe, die die Bundesflagge führen, grundsätzlich auch **seewärts der deutschen AWZ**, soweit nicht in Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten abweichende Regelungen zu beachten sind. Dies gilt aber nicht für das Einleitungsverbot aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV, dessen Anwendungsbereich auf die Seewasserstraßen und die deutsche AWZ beschränkt ist.

2.2 Ballastwasser

2.2.1 Hintergrund

Ballastwasser dient im Wesentlichen dazu, den Trimm, die Krängung, den Tiefgang, die Stabilität oder die Spannungen eines Schiffes zu regulieren. Hierzu wird Ballastwasser an Bord des Schiffes genommen und nach Bedarf wieder abgelassen. Dadurch, dass das Ballastwasser an verschiedenen Orten der Welt aufgenommen und wieder abgelassen wird, besteht ein erhebliches Risiko, dass schädliche fremde Arten in das Meeresökosystem eingeführt werden. Zur Verringerung dieses Risikos wurden für die Einleitung von Ballastwasser und die Entsorgung von Sedimenten aus Ballasttanks auf **völkerrechtlicher Ebene** verbindliche Regelungen eingeführt, die wiederum im **nationalen Recht** umgesetzt wurden. Auch **unionsrechtliche Regelungen** spielen für die Bewertung der Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten eine Rolle.

2.2.2 Völkerrechtliche Regelungen zum Ballastwasser

2.2.2.1 Pflicht zur Bekämpfung der Einführung invasiver Arten nach Art. 196 Abs. 1 SRÜ

Die Bedrohung für die Meeresumwelt durch die Einführung invasiver Arten wird auch im Rahmen von Teil XII des SRÜ berücksichtigt. Es ist im Schrifttum zwar nicht abschließend geklärt, ob es sich bei der Einführung invasiver Arten um eine „Verschmutzung der Meeresumwelt“ i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ und damit auch i.S.d. Teils XII SRÜ über den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt handelt.²⁴¹ Unabhängig davon enthält aber jedenfalls die Spezialvorschrift des **Art.**

²⁴¹ Zweifelnd Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 1, 4, 17. Demgegenüber gibt Zink (2015), S. 128 – 148 zwar zu, dass die Organismen selbst eigentlich keine „Stoffe“ i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ sind, schlägt aber einen teleologisch-dynamischen Auslegungsansatz vor, nach dem das sie enthaltende Ballastwasser ein

196 Abs. 1 SRÜ eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der absichtlichen oder zufälligen Zuführung fremder oder neuer Arten in einen bestimmten Teil der Meeresumwelt, die dort beträchtliche und schädliche Veränderungen hervorrufen können, zu treffen.²⁴²

Das SRÜ unterscheidet in Art. 196 Abs. 1 Alt. 2 zwischen „fremden“ und „neuen“ Arten, wobei im Zusammenhang mit der Regulierung von Ballastwasser vor allem „fremde“ Arten relevant werden. Fremde Arten sind solche, die außerhalb ihrer früheren oder gegenwärtigen natürlichen Ausbreitungsgebiete vorkommen, und zwar in einer Weise, wie es ihnen ohne direkte oder indirekte Zuführung und/oder Unterhaltung durch den Menschen nicht möglich wäre.²⁴³ „Neue“ Arten meint demgegenüber traditionelle Neuzüchtungen und mittels Biotechnologie modifizierte Arten.²⁴⁴ Bei **fremden Arten, die schädliche Veränderungen hervorrufen können**, handelt es sich um **„invasive Arten“**, also Arten, die Ökosysteme, Lebensräume oder (andere) Arten gefährden.²⁴⁵ Es kommt für die Anwendbarkeit von Art. 196 Abs. 1 Alt. 2 SRÜ nicht darauf an, ob diese Arten absichtlich oder unabsichtlich eingeführt wurden.²⁴⁶ Bei der Einführung neuer und fremder Arten durch die Einleitung von Ballastwasser handelt es sich regelmäßig um eine unabsichtliche Einführung.²⁴⁷ Die Einleitung von Ballastwasser ist zugleich aber der Hauptanwendungsfall von Art. 196 Abs. 1 Alt. 2 SRÜ.²⁴⁸

Das Ballastwasser-Problem kann auf Basis von Art. 196 Abs. 1 i.V.m. Art. 197 SRÜ auf globaler und regionaler Ebene angegangen werden, was auch geschehen ist.²⁴⁹

2.2.2.2 Das Ballastwasser-Übereinkommen

2.2.2.2.1 Ziele und Anwendungsbereich

Das Internationale Übereinkommen von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen (**BWÜ**),²⁵⁰ das am 08.09.2017 in Kraft getreten ist,²⁵¹ dient dazu, die Meeresökosysteme zu schützen, indem die Einschleppung von schädlichen Wasserorganismen und Krankheitserregern durch Ballastwasser verhütet, auf ein Mindestmaß verringert und

„Stoff“ sei, in dem sich eine „biologische Verschmutzung“ in Form der darin enthaltenen Organismen manifestiere.

²⁴² Die nicht authentische deutsche Übersetzung des SRÜ ist in dieser Hinsicht missverständlich, da sie die klare Trennung der beiden Verpflichtungen des Art. 196 Abs. 1 SRÜ missachtet. Siehe dazu Zink (2015), S. 123 – 128.

²⁴³ So die nicht bindende, aber häufig genutzte Definition der International Union for Conservation of Nature (IUCN): IUCN, Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species (2000), para. 3, abrufbar unter www.issg.org/pdf/guidelines_iucn.pdf (28.05.2018). Siehe Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 14.

²⁴⁴ Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 14 m.w.N.

²⁴⁵ Czybulka bezieht sich für diesen Definitionsansatz in Art. 196, Rn. 14 auf Art. 8 lit. h des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD), BGBl. II 1993 S. 1742.

²⁴⁶ Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 15; Zink (2015), S. 152.

²⁴⁷ Vgl. Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 15.

²⁴⁸ Proelss/Czybulka (2017), Art. 196, Rn. 17.

²⁴⁹ Zink (2015), S. 153 f.

²⁵⁰ International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 13.02.2004, http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/Ballastwasser/Konvention_en.pdf (28.05.2018).

²⁵¹ Siehe Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Internationalen Übereinkommens von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen v. 17.08.2017, BGBl. 2017 II S. 1239.

letztendlich beseitigt wird.²⁵² Folglich setzt das BWÜ die Verpflichtung aus Art. 196 Abs. 1 SRÜ um.²⁵³

Das BWÜ gilt gemäß dem Flaggenstaatsprinzip für **Schiffe**, die berechtigt sind, die Flagge einer Vertragspartei des BWÜ zu führen.²⁵⁴ Es gilt aber auch für Schiffe, die nicht berechtigt sind, die Flagge einer Vertragspartei zu führen, soweit sich diese innerhalb der Hoheitsgewässer einer Vertragspartei des BWÜ aufhalten.²⁵⁵ Bei Schiffen von Nichtvertragsparteien ist zudem darauf zu achten, dass die Vorschriften des BWÜ in einem Umfang angewandt werden müssen, der sicherstellt, dass diese Schiffe keine günstigere Behandlung erfahren als Schiffe von Vertragsparteien.²⁵⁶ Diese sog. Nichtbegünstigungsklausel hat den Zweck, zu verhindern, dass Schiffe von Nichtvertragsparteien Vorteile – wie beispielsweise niedrigere Kosten und schnellere Abfertigung in den Häfen – aus dieser Situation ziehen.²⁵⁷ Das BWÜ geht von einem sehr **weiten, funktionalen Verständnis eines Schiffes** aus.²⁵⁸ So ist nach Art. 1 Abs. 12 BWÜ ein „Schiff“ ein „Fahrzeug beliebiger Art, das im Wasser betrieben wird, und schließt Unterwassergerät, schwimmendes Gerät, schwimmende Plattformen, schwimmende Lagereinheiten sowie schwimmende Produktions-, Lager- und Verladeeinheiten ein.“

Mehrere Kategorien von Schiffen sind **von der Anwendung des BWÜ ausgenommen**.²⁵⁹ Dies gilt zum einen für Schiffe, die nicht entworfen oder gebaut worden sind, um Ballastwasser zu befördern.²⁶⁰ Zum anderen sind Schiffe einer Vertragspartei nicht vom Anwendungsbereich des BWÜ umfasst, die ausschließlich in Gewässern unter der Hoheitsgewalt dieser Vertragspartei betrieben werden, es sei denn, die Vertragspartei bestimmt, dass das Einleiten von Ballastwasser von diesen Schiffen die Umwelt, die menschliche Gesundheit, Sachwerte oder Ressourcen in ihrem Hoheitsbereich oder dem angrenzender oder anderer Staaten beeinträchtigen oder schädigen würde.²⁶¹ Nicht anwendbar ist das BWÜ ferner auf Schiffe einer Vertragspartei, die nur in Gewässern unter der Hoheitsgewalt einer anderen Vertragspartei betrieben werden, vorbehaltlich der Erlaubnis letzterer Vertragspartei für diesen Ausschluss. Eine Vertragspartei darf eine solche Erlaubnis nicht erteilen, sofern dies die Umwelt, die menschliche Gesundheit, Sachwerte oder Ressourcen in ihrem Hoheitsbereich oder dem angrenzender oder anderer Staaten beeinträchtigen oder schädigen würde. Jede Vertragspartei, die eine derartige Erlaubnis nicht erteilt, unterrichtet die Verwaltung des betreffenden Schiffes darüber, dass das Übereinkommen für dieses Schiff gilt.²⁶² Auch Schiffe, die nur in Gewässern unter der Hoheitsgewalt einer einzigen Vertragspartei und auf Hoher See betrieben werden, unterliegen nicht den Vorgaben des BWÜ, mit Ausnahme der Schiffe, denen keine Erlaubnis nach Art. 3 Abs. 2

²⁵² Vgl. Präambel und Art. 2 Abs. 1 des BWÜ.

²⁵³ Vgl. den ersten Absatz der Präambel des BWÜ. Siehe auch Windemuth, N. (2011): Meeresverschmutzung durch den internationalen Seeverkehr: Ausweitung staatlicher Kontroll- und Interventionsrechte zum Schutz der Meeresumwelt. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, S. 251; Holljesiefken A. (2007): Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung. Springer, Heidelberg, S. 109.

²⁵⁴ Art. 3 Abs. 1 lit. a BWÜ.

²⁵⁵ Art. 3 Abs. 1 lit. b BWÜ.

²⁵⁶ Art. 3 Abs. 3 BWÜ.

²⁵⁷ Zink (2015), S. 210 – 211. Anders als bei anderen durch Hafenstaatkontrolle durchgesetzten Nichtbegünstigungsklauseln, die an ein Verhalten auf Hoher See anknüpfen, knüpft die Nichtbegünstigungsklausel des BWÜ ausschließlich an die Einhaltung von BWÜ-Standards innerhalb der Hoheitsgewässer der BWÜ-Vertragsstaaten an – und ist damit auch im Hinblick auf Art. 34 WVK unbedenklich. Siehe ausführlich Zink (2015), S. 211 – 215.

²⁵⁸ Siehe für eine detaillierte Darstellung Zink (2015), S. 201 – 204.

²⁵⁹ Zink (2015), S. 204 – 210.

²⁶⁰ Art. 3 Abs. 2 lit. a BWÜ.

²⁶¹ Art. 3 Abs. 2 lit. b BWÜ.

²⁶² Art. 3 Abs. 2 lit. c BWÜ.

lit. c BWÜ erteilt worden ist, es sei denn, die betreffende Vertragspartei bestimmt, dass das Einleiten von Ballastwasser von derartigen Schiffen die Umwelt, die menschliche Gesundheit, Sachwerte oder Ressourcen in ihrem Hoheitsbereich oder dem angrenzender oder anderer Staaten beeinträchtigen oder schädigen würde.²⁶³ Das BWÜ ist schließlich nicht anwendbar auf Kriegsschiffe, Flottenhilfsschiffe oder sonstige einem Staat gehörende oder von ihm betriebene Schiffe, die derzeit im Staatsdienst stehen und ausschließlich anderen als Handelszwecken dienen. Jedoch muss jede Vertragspartei durch geeignete, den Betrieb oder die Betriebsfähigkeit nicht beeinträchtigende Maßnahmen sicherstellen, dass derartige Schiffe, soweit zumutbar und durchführbar, in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen handeln.²⁶⁴ Schlussendlich gilt das BWÜ auch nicht für Ballastwasser, das in einem geschlossenen Tanksystem ständig in Schiffen mitgeführt und nicht ins Meer eingeleitet wird – also auch nicht für Schiffe, die ausschließlich eine solche Technologie verwenden.²⁶⁵

Besonders hervorzuheben ist, dass das BWÜ ausweislich seines Art. 2 Abs. 3 „nicht so auszulegen [ist], als hindere es eine Vertragspartei daran, einzeln oder zusammen mit anderen Vertragsparteien mit dem Völkerrecht in Einklang stehende strengere Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung oder Beseitigung der Einschleppung von schädlichen Wasserorganismen und Krankheitserregern durch die Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen zu treffen.“ Das BWÜ regelt die Ballastwasser-Thematik also **nicht abschließend** bzw. „vollharmonisierend“, sondern steht einer Einführung schärferer Bestimmungen nicht im Wege. Das ist im Hinblick auf die im Folgenden zu erläuternden **unionsrechtlichen Regelungen** von Bedeutung (siehe unten Abschnitt 2.2.3).

2.2.2.2.2 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten

Das Regime des BWÜ kann hier nicht in seiner Gänze dargestellt werden; erörtert werden lediglich die wesentlichen Regelungen für die Einleitung von **Ballastwasser** und **Sedimenten aus Ballasttanks**.

2.2.2.2.2.1 Einleitung von Ballastwasser

Der Begriff „**Ballastwasser**“ wird in Art. 1 Abs. 2 BWÜ legaldefiniert als „Wasser einschließlich der darin enthaltenen Schwebstoffe, das an Bord eines Schiffes genommen wird, um den Trimm, die Krängung, den Tiefgang, die Stabilität oder die Spannungen des Schiffes zu regulieren.“ Nach Regel A-2 der Anlage zum BWÜ ist das **Einleiten von Ballastwasser nur im Rahmen der Ballastwasser-Behandlung** nach Maßgabe der Anlage zum BWÜ erlaubt, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Es besteht also ein **Verbot der Einleitung** von Ballastwasser, soweit nicht die Anforderungen des BWÜ eingehalten sind. Das Regelungsregime des BWÜ für die **Zulässigkeit der Einleitung** von Ballastwasser basiert im Wesentlichen auf zwei Standards, nämlich **Regel D-1** für den **Ballastwasser-Austausch** und **Regel D-2** für die **Ballastwasser-Behandlung**.²⁶⁶

Für den Standard nach **Regel D-1**²⁶⁷ reicht ein einfacher Ballastwasseraustausch aus, bei dem eine effektive **Volumenerneuerung von mindestens 95%** des Ballastwassers erreicht wird.²⁶⁸ Wird das Ballastwasser mit der Durchpumpmethode ausgetauscht, gilt ein dreimaliges Durchpumpen des Volumens jedes Ballastwassertanks als Erfüllung der 95%-Regel.²⁶⁹ Wird das Volumen eines

²⁶³ Art. 3 Abs. 2 lit. d BWÜ.

²⁶⁴ Art. 3 Abs. 2 lit. e BWÜ.

²⁶⁵ Art. 3 Abs. 2 lit. f BWÜ.

²⁶⁶ Ausführlich Zink (2015), S. 215 ff.

²⁶⁷ Dazu Zink (2015), S. 216 – 222.

²⁶⁸ Regel D-1.1.

²⁶⁹ Regel D-1.2.

Ballastwassertanks weniger als drei Mal durchgepumpt, so kommt eine Anerkennung der Erfüllung der 95%-Regel nur in Betracht, wenn das Schiff nachweisen kann, dass faktisch ein Austausch von mindestens 95% des Ballastwasser-Volumens erreicht worden ist.²⁷⁰ Nach **Regel B-4.1.1** muss der Ballastwasseraustausch grundsätzlich nach Möglichkeit **mindestens 200 Seemeilen vom nächstgelegenen Land** entfernt bei einer **Wassertiefe von mindestens 200 m** unter Berücksichtigung der von der IMO ausgearbeiteten Richtlinien durchgeführt werden. Hiervon bestehen nach Regel B-4.1.2 und B-4.3 bis B-4.4 **Ausnahmen**, deren Gebrauch durch ein Schiff jedoch nach Regel B-4.5 in das Ballastwasser-Tagebuch eingetragen werden muss. Zudem besteht für Hafen- bzw. Küstenstaaten nach Regel B-4.2 die Möglichkeit, von Regel B-4.1.1 abweichend **Ballastwasser-Austauschgebiete** festzulegen. Das Marine Environmental Protection Committee (MEPC) der IMO hat hierzu die sog. G14-Richtlinien beschlossen, in denen festgelegt ist, auf welche Weise solche Gebiete zu identifizieren und festzulegen sind.²⁷¹ Für den **Intra-Nordsee-Verkehr** haben die Vertragsparteien des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks v. 22.09.1992 (**OSPAR Übereinkommen**)²⁷² auf dieser Grundlage ein Ballastwasser-Austauschgebiet ausgewiesen.²⁷³ Hiernach müssen Schiffe, die sich im Intra-Nordsee-Verkehr befinden, im ausgewiesenen Austauschgebiet der Nordsee einen Austausch durchführen. Dies gilt freilich nur, soweit das Austauschgebiet auf ihrem Weg liegt. Schiffe sind mithin nicht verpflichtet, von ihrer geplanten Reiseroute abzuweichen oder die Reise zu verzögern, um einen Ballastwasseraustausch vorzunehmen. Für die Ostsee wurde hingegen bislang kein Austauschgebiet ausgewiesen.

Nach **Regel B-3** kommt der Regel D-1-Standard während einer **Übergangsfrist** nach dem Inkrafttreten des BWÜ für existierende Schiffe zur Anwendung. Die Übergangsfrist, innerhalb derer für manche Schiffskategorien der Standard nach Regel D-1 gilt, differenziert unter anderem nach dem Baujahr und dem Ballastwasser-Fassungsvermögen von Schiffen. Da in Regel B-3 allerdings statische Übergangsfristen (2014 bzw. 2016) festgelegt wurden, die im Ergebnis abgelaufen waren, bevor das BWÜ im Jahre 2017 in Kraft getreten ist, musste die IMO durch verschiedene Resolutionen nachbessern, um den Erfolg des BWÜ sicherzustellen.²⁷⁴ Diese detaillierten Regelungen können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Nach einer von der IMO im Jahr 2017 verabschiedeten Resolution zur Änderung der Regel B-3 wurden die Übergangsfristen angepasst. Sie laufen nun unabhängig vom Schiffstyp **maximal bis zum 08.09.2024**.²⁷⁵

Für Neubauten und für existierende Schiffe **nach der jeweiligen Übergangsfrist** gilt der Standard nach **Regel D-2**.²⁷⁶ Dieser Standard bildet den eigentlichen Fortschritt des BWÜ gegenüber der bereits zuvor verbreiteten Praxis des Ballastwasseraustausches. Er definiert strengere Qualitätsnormen für Ballastwasser, deren Einhaltung nur durch ein Ballastwasser-Behandlungssystem („Ballast Water Management System“, BWMS) sichergestellt werden kann. Solche Systeme arbeiten regelmäßig entweder mit mechanisch-physikalischen (beispielsweise Bestrahlung mit UV-Licht), mit chemischen Methoden (etwa Einsatz von Bioziden wie Chlor oder Chlordioxid) oder mit einer Kombination solcher Methoden.²⁷⁷ Insbesondere beim Einsatz von

²⁷⁰ Regel D-1.2.

²⁷¹ Siehe IMO Res. MEPC.151(55) v. 13.10.2006, Guidelines on Designation of Areas for Ballast Water Exchange (G14), Annex.

²⁷² BGBl. 1994 II S. 1360.

²⁷³ Siehe IMO Doc. BWM.2/Circ.56 v. 13.07.2015.

²⁷⁴ Siehe ausführlich Zink (2015), S. 233 – 243.

²⁷⁵ Implementation of the BWM Convention, Resolution MEPC. 287(71), Annex 4, 07.07.2017; Draft Amendments to Regulation B-3 of the BWM Convention, Resolution MEPC. 287(71), Annex 2, 07.07.2017.

²⁷⁶ Siehe ausführlich Zink (2015), S. 222 – 233.

²⁷⁷ Zink (2015), S.226 – 233.

chemischen Methoden kann es zur Entstehung von Desinfektionsnebenprodukten im behandelten Ballastwasser kommen.

Regel D-2.1 formuliert als **Zielvorgabe**, dass das mittels BWMS behandelte und eingeleitete Ballastwasser höchstens Konzentrationen von weniger als 10 lebensfähigen Organismen pro Kubikmeter mit einer Größe von mindestens 50 Mikrometern und von weniger als 10 lebensfähigen Organismen pro Milliliter mit einer Größe von weniger als 50 Mikrometern und mindestens 10 Mikrometern enthalten darf. Zudem darf gemäß Regel D-2.1 die in Regel D-2.2 vorgeschriebene Konzentration von Indikatormikroben (toxigene *Vibrio cholerae*, *Escherichia coli* und Darm-Enterokokken) im Ballastwasser nicht überschritten werden.

Um die Einhaltung dieser Zielvorgabe zu gewährleisten, bedürfen BWMS vor ihrer Installation und Inbetriebnahme der **Zulassung** (sog. **Typengenehmigung**) durch die zuständige Behörde des Flaggenstaats oder eine anerkannte Klassifikationsgesellschaft. Dies ergibt sich aus dem in **Regel D-3.1** enthaltenen Hinweis auf die **IMO Guidelines G8** und **G9**.²⁷⁸ In diesen ist zum einen das grundsätzliche Zulassungsverfahren kodifiziert, an dessen Abschluss die Erteilung einer Typengenehmigung steht (Richtlinie G-8); zum anderen statuiert Richtlinie G-9 komplexe Anforderungen bezüglich von BWMS, die mit aktiven Substanzen arbeiten. Der Einsatz solcher Systeme setzt u.a. die Durchführung einer gesonderten **Risikoanalyse** voraus, in deren Rahmen u.a. die ggf. im behandelten Ballastwasser enthaltenen Desinfektionsnebenprodukte berücksichtigt werden.²⁷⁹ Eine Typengenehmigung erhalten nur diejenigen Systeme, die auf Grundlage dieser Analyse als unbedenklich zu qualifizieren sind.

Nach **Regel A-3** gelten verschiedene **Ausnahmen** von den Standards nach den Regeln D-1 und D-2.²⁸⁰ Eine Ausnahme betrifft das Aufnehmen oder Einleiten von Ballastwasser und Sedimenten, „das aus Gründen der Schiffssicherheit in **Notfallsituationen** oder zur Rettung von Menschenleben auf See erforderlich ist“ (Regel A-3.1). Eine weitere Ausnahme gilt für das unfallbedingte Eindringen oder Einleiten von Ballastwasser und Sedimenten als Folge einer **Beschädigung des Schiffes** oder seiner Ausrüstung (Regel A-3.2). Zudem besteht eine Ausnahme für das Aufnehmen und Einleiten von Ballastwasser und Sedimenten, „sofern es dazu dient, von dem Schiff ausgehende **Verschmutzungsereignisse zu vermeiden** oder auf ein Mindestmaß zu verringern“ (Regel A-3.3). Werden Ballastwasser und Sedimente auf **Hoher See** aufgenommen und dort wieder eingeleitet, so gilt auch hierfür eine Ausnahme (Regel A-3.4). Zuletzt gilt noch eine Ausnahme für das Einleiten von Ballastwasser und Sedimenten „von einem Schiff an dem Ort, von dem das gesamte Ballastwasser und alle Sedimente stammen, sofern **keine Vermischung** mit unbehandeltem Ballastwasser und Sedimenten aus anderen Gebieten stattgefunden hat“ (Regel A-3.5). Letztere Ausnahme gilt freilich nicht, wenn eine Vermischung stattgefunden hat.

Zur Dokumentation der Einhaltung der Standards des BWÜ und zur Erleichterung von Kontrollen durch die Hafenstaaten werden allen Schiffen zudem Pflichten zur **Mitführung von Dokumenten** auferlegt. Gemäß **Regel B-1**, die durch die IMO Guidelines for Ballast Water Management and Development of Ballast Water Management Plans (**G4 Guidelines**)²⁸¹ konkretisiert wird, muss jedes Schiff unabhängig von seiner Größe einen **Ballastwasser-Behandlungsplan** („Ballast Water Management Plan“, BWMP) an Bord mit sich führen. Der BWMP enthält eine Beschreibung der technischen Eigenschaften des Schiffes und eine daran angepasste Handlungsanleitung, die das Ballastwasser-Management für das betroffene Schiff zur Einhaltung der Qualitätsstandards

²⁷⁸ IMO, Guidelines for Approval of Ballast Water Management Systems (G8), Resolution MEPC.279(70), 28.10.2016; IMO, Procedure for Approval of Ballast Water Management Systems that Make Use of Active Substances (G9), Resolution MEPC.169(57), 04.04.2008.

²⁷⁹ Zu den Einzelheiten Zink (2015), S. 289 – 298.

²⁸⁰ Siehe ausführlich Zink (2015), S. 243 – 254.

²⁸¹ IMO, Resolution MEPC.127(53), 22.07.2005.

des Ballastwassers vorgibt.²⁸² Daneben müssen alle Schiffe zur Dokumentation der für die Einhaltung der Ballastwasser-Standards relevanten Informationen nach **Regel B-2** ein **Ballastwasser-Tagebuch** („Ballast Water Record Book“, BWRB) an Bord mitführen. In das BWRB sind alle relevanten Vorgänge einzutragen, darunter u.a. auch Einleitungen von Ballastwasser.²⁸³

2.2.2.2.2 Einleitung bzw. Entsorgung von Sedimenten

Der Begriff „**Sedimente**“ bezeichnet nach Art. 1 Abs. 11 BWÜ „aus Ballastwasser ausgefallene Stoffe, die sich in einem Schiff abgelagert haben.“ Nach Regel B-5.1 der Anlage zum BWÜ müssen alle Schiffe gemäß dem BMWP des Schiffes aus den Räumen, die zur Beförderung von Ballastwasser bestimmt sind, **Sedimente entfernen und entsorgen**. Grundsätzlich legt das BWÜ für den Umgang mit Sedimenten aber keine separaten Standards fest.²⁸⁴ Stattdessen wird aus der Tatsache, dass Sedimente zusammen mit Ballastwasser in der Definition von „Ballastwasser-Behandlung“ aufgeführt sind,²⁸⁵ abgeleitet, dass für Sedimente der gleiche Standard gilt.²⁸⁶ Auch wenn Sedimente nicht ausdrücklich neben dem Ballastwasser in Regel A-2 (Verbot der Einleitung, wenn nicht die Standards nach D-1 oder D-2 eingehalten sind oder eine Ausnahme gilt) genannt sind, ergibt sich jedenfalls aus einem Umkehrschluss zu den Ausnahmen in Regel A-3 (siehe oben Abschnitt 2.2.2.2.1), dass auch die **Einleitung von Sedimenten mit dem Ballastwasser** grundsätzlich **verboten** ist, soweit nicht die jeweils einschlägigen Standards nach den Regeln D-1 oder D-2 eingehalten werden. Dies liegt in der Natur der Sache, da regelmäßig auch Sedimente im eingeleiteten Ballastwasser enthalten sein dürften.²⁸⁷

Demgegenüber ist das **vollständige Entfernen und die Entsorgung** der Sedimente aus dem Ballasttank meist nur in der Werft möglich. Daher legen die **G4 Guidelines** der IMO als **Konkretisierung von Regel B-5** in Ziff. 1.3.4 fest, dass das Entfernen und Entsorgen von Sedimenten aus Ballasttanks rechtzeitig und im Einklang mit dem BWMP erfolgen soll. Die zeitliche Abfolge und Häufigkeit dieser Maßnahmen kann von verschiedenen Faktoren, etwa der Geschwindigkeit der Sedimentablagerung oder der Verfügbarkeit von geeigneten Auffanganlagen in Häfen, abhängig gemacht werden. Die Maßnahmen sollen nach Ziff. 1.3.5 bevorzugt **unter kontrollierten Bedingungen in einem Hafen, in einer Reparatereinrichtung oder in einem Trockendock** erfolgen. Die Entsorgung soll bevorzugt in einer Auffanganlage für Sedimente aus Ballasttanks erfolgen, soweit eine solche verfügbar und die Entsorgung vernünftig und praktisch sinnvoll ist. Eine Entsorgung **auf See** (nicht: Einleitung mit dem Ballastwasser) soll nach Ziff. 1.3.5 der G4 Guidelines nur zulässig sein, wenn sich das Schiff mindestens 200 Seemeilen vom Land entfernt ist und die Wassertiefe mindestens 200 m beträgt.

Zur besseren Vermeidung von Gefahren durch Sedimente aus Ballastwassertanks verfolgt das BWÜ zwei weitere Strategien. Die erste Strategie setzt bereits bei der **Bauweise der Schiffe** an und soll das Entstehen von Sedimenten verringern. Neubauten sollen grundsätzlich so entworfen und gebaut sein, dass die Aufnahme und das unerwünschte Zurückbehalten von Sedimenten auf ein Mindestmaß verringert und die Entfernung von Sedimenten erleichtert werden. Sie sollen ferner einen sicheren Zugang für die Entfernung von Sedimenten sowie die Probenentnahme unter Berücksichtigung der von der IMO ausgearbeiteten Richtlinien bieten. Die hier einschlägigen Richtlinien sind die **IMO Guidelines on Design and Construction to Facilitate**

²⁸² Ausführlich Zink (2015), S. 269 – 272.

²⁸³ Siehe Zink (2015), S. 273 – 274.

²⁸⁴ Zink (2015), S. 277.

²⁸⁵ Art. 1 Abs. 3 BWÜ.

²⁸⁶ Zink (2015), S. 277.

²⁸⁷ So auch Zink (2015), S. 277, der insoweit auf die Erwähnung der Sedimente in der Definition des Begriffs „Ballastwasser-Behandlung“ in Art. 1 Abs. 3 BWÜ verweist.

Sediment Control on Ships (G12) von 2012.²⁸⁸ Schiffe, für die die Neubauten-Regelung nicht greift, sollen diesem Standard dennoch „soweit durchführbar“ entsprechen.²⁸⁹

Die zweite Strategie besteht in der Einrichtung von Auffanganlagen für Sedimente, die eine sachgerechte Entsorgung ermöglichen sollen. Nach Art. 5 Abs. 1 BWÜ besteht insoweit eine Verpflichtung aller Vertragsparteien, sicherzustellen, dass in bzw. an den von ihnen benannten Häfen und Umschlagplätzen, wo Reinigungs- oder Reparaturarbeiten an Ballasttanks stattfinden, **ausreichende Auffanganlagen zur Aufnahme von Sedimenten** unter Berücksichtigung der von der IMO ausgearbeiteten Richtlinien bereitgestellt werden. Einschlägig sind insoweit die **IMO Guidelines for Sediment Reception Facilities (G1)** aus dem Jahr 2006.²⁹⁰ Das BWÜ enthält zwar, wie oben angemerkt, keine Regelung, nach der Ballastwasser-Sedimente ausschließlich in solchen Auffanganlagen zu entsorgen sind.²⁹¹ Ziff. 1.4 der IMO Guidelines for Sediment Reception Facilities anerkennt indes ausdrücklich, dass manche Staaten bereits **nationale Regelungen für die Entsorgung von Schiffsabfällen** eingeführt haben, die ggf. auch auf die Entsorgung von Ballastwasser-Sedimenten erstreckt werden können. Das BWÜ-Regime steht solchen Regelungen, etwa einer mit einem Einleitungsverbot verbundenen Entsorgungspflicht in Auffanganlagen, ausdrücklich **nicht entgegen**.²⁹²

2.2.2.2.3 Umsetzung in Deutschland

Das BWÜ wurde in Deutschland mit Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von 2004 zur Kontrolle und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen v. 15.02.2013 (**Ballastwasser-Gesetz**)²⁹³ in das deutsche Recht überführt. Daneben finden sich bundesrechtliche Regelungen zur Umsetzung der Vorgaben des BWÜ in der **SeeUmwVerhV**²⁹⁴ und landesrechtliche Regelungen in einigen **Hafenordnungen** (siehe dazu unten Abschnitt 2.2.5.3.2).

2.2.3 Unionsrechtliche Regelungen

Das BWÜ wird derzeit direkt von seinen Vertragsstaaten umgesetzt; anders als die von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen geregelten SOx-Emissionen ist Ballastwasser bislang nicht Gegenstand detaillierter Regulierung durch die EU. Die EU kann auch nicht selbst Vertragspartei des BWÜ werden, da Art. 17 Abs. 1 BWÜ nur Staaten als Vertragsparteien vorsieht.²⁹⁵ Vor diesem Hintergrund ruft die Verordnung über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten (**Invasive-Arten-VO**)²⁹⁶ in ihrem Erwägungsgrund 21 lediglich dazu auf, die EU-Kommission möge „alles daran setzen, dass die Mitgliedstaaten [das BWÜ] ratifizieren.“ Auch andere Rechtsakte der EU achten auf Kompatibilität mit dem BWÜ. So wird beispielsweise in Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen

²⁸⁸ IMO, Resolution MEPC.209(63) v. 02.03.2012.

²⁸⁹ Regel B-5.2 i.V.m. Regel B-3.1.

²⁹⁰ IMO, Resolution MEPC.152(55) v. 13.10.2006.

²⁹¹ Zink (2015), S. 278.

²⁹² Siehe insbesondere auch Art. 2 Abs. 3 BWÜ.

²⁹³ BGBl. 2013 II S. 42.

²⁹⁴ Die Umsetzung des BWÜ ist ausdrücklich einer der Zwecke der SeeUmwVerhV. Siehe § 1 Nr. 2 lit. c i.V.m. 2 Abs. 1 Nr. 3 SeeUmwVerhV.

²⁹⁵ Siehe zur Rolle der EU auch Zink (2015), S. 446 ff.

²⁹⁶ Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten, ABl. EU 2014, Nr. L 317/35.

Parlaments und des Rates v. 22.05.2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten (**Biozid-VO**)²⁹⁷ festgestellt:

Das Internationale Übereinkommen über die Kontrolle und die Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen sieht eine wirksame Bewertung der Risiken vor, die mit Ballastwasserbehandlungssystemen verbunden sind, weswegen die endgültige Genehmigung und anschließende Typgenehmigung solcher Systeme der nach dieser Verordnung erforderlichen Produktzulassung gleichwertig sein sollten.

Dementsprechend legt Art. 2 Abs. 6 Biozid-VO fest, dass „Biozidprodukte, denen die endgültige Genehmigung im Rahmen des [BWÜ] gewährt wurde, [...] nach Kapitel VIII dieser Verordnung zugelassen [gelten].“

Auch wenn die EU das BWÜ nicht in Unionsrecht umgesetzt hat, so gibt es doch unionsrechtliche Regelungen, die zumindest für die Zulässigkeit der Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten aus Ballasttanks relevant sein könnten. Hier sind erneut die **MSRL** und die **WRRL** zu nennen. Grundsätzlich dürfte das BWÜ zur Erreichung der in der **MSRL** formulierten Ziele und mitgliedstaatlichen Umsetzungsinitiativen beitragen.²⁹⁸ Hinsichtlich der konkreten Frage der Einleitung von **behandeltem Ballastwasser** kommt allerdings durchaus ein Konflikt des BWÜ mit den Zielen der MSRL in Betracht. Denn bei der Behandlung von Ballastwasser im Rahmen des D-2-Standards werden auch Chemikalien wie Chlor und Chlordioxid eingesetzt, die, zusammen mit ggf. entstehenden Desinfektionsnebenprodukten, im Falle einer erhöhten Konzentration trotz der erfolgten Risikobewertung negative Auswirkungen auf die Wasserqualität haben könnten – was insbesondere ein Problem in Häfen darstellen könnte.²⁹⁹ Die MSRL statuiert selbst indes kein von den Mitgliedstaaten umzusetzendes Verschlechterungsverbot, sondern verpflichtet in Art. 1 Abs. 2 lit. a lediglich dazu, Meeresstrategien zu entwickeln und umzusetzen, um die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten und ihre Verschlechterung zu verhindern (siehe bereits oben Abschnitt 2.1.3.3.2). Es ist also gerade nicht davon auszugehen, dass bereits jede nachteilige Veränderung des faktischen Ist-Zustands der Meeresgewässer vermieden werden muss.³⁰⁰ Im Unterschied ist ein Konflikt des BWÜ mit der **WRRL** zumindest nicht generell auszuschließen,³⁰¹ statuiert diese mit Blick auf den Zustand der Oberflächengewässer in Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL doch in der Tat ein **Verschlechterungsverbot**, das im Rahmen von Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Behörden über die Erteilung von Genehmigungen konkreter Vorhaben zwingend zu beachten ist (siehe oben Abschnitte 2.1.3.4.2 und 2.1.5.2.3).

2.2.4 Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen

Grundsätzlich harmonisieren die völkerrechtlichen Regelungen zum Ballastwasser (also insbesondere Art. 196 Abs. 1 SRÜ und das BWÜ) mit den anwendbaren unionsrechtlichen Regelungen, dies jedenfalls insoweit, als es um die Verringerung der Einführung invasiver Arten geht. Wird das Ballastwasser allerdings mit chemischen Methoden nach Regel D-2 der Anlage zum BWÜ behandelt, so steht ggf. eine Einleitung von Desinfektionsnebenprodukten im Raum, die sich gerade aus Sicht der WRRL als problematisch erweisen könnte. Stünde das BWÜ, das die Einleitung von behandeltem Ballastwasser und Sedimenten grundsätzlich erlaubt, damit im **Konflikt mit der WRRL**, so käme der WRRL innerhalb der deutschen Rechtsordnung

²⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.05.2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, ABl. EU 2012, Nr. L 167/1.

²⁹⁸ So auch Zink (2015), S. 452 – 453.

²⁹⁹ Zink (2015), S. 487.

³⁰⁰ So aber offenbar Kotulla, M. (2011): Wasserhaushaltsgesetz. 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, § 45a WHG, Rn. 5; dagegen Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 45a WHG, Rn. 19.

³⁰¹ Zink (2015), S. 487.

Anwendungsvorrang zu. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das BWÜ seinen eigenen Regelungszweck ausdrücklich nicht über den Schutz der Meeresumwelt als solchen stellt und ähnlich wie Art. 195 SRÜ (der allerdings nur für „Verschmutzungen der Meeresumwelt“ gilt) eine Umwandlung- oder Verlagerung von Umweltschäden **durch** Verfahren zur Ballastwasser-Behandlung im Rahmen des BWÜ ablehnt. I.d.S. sollen die Vertragsstaaten des BWÜ sicherstellen, dass durch Verfahren zur Ballastwasser-Behandlung „der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, Sachwerten oder Ressourcen in ihrem Hoheitsbereich oder dem anderer Staaten nicht größerer Schaden zugefügt als durch sie verhütet wird.“³⁰² Dies impliziert, dass ein Konflikt mit der WRRL zumindest auf Ebene der Umsetzung, d.h. im Rahmen des nationalen Rechts, **durch Auslegung vermeidbar** ist.

2.2.5 Umsetzung der völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht

Wie bereits im Hinblick auf Scrubber-Abwasser (siehe oben Abschnitt 2.1.5) wird die deutsche Rechtslage für Ballastwasser anhand der verschiedenen Kategorien von Wasserflächen im deutschen Wasserwege- und Schifffahrtsrecht dargestellt. Es werden also separat die Binnenwasserstraßen des Bundes, die Seewasserstraßen des Bundes, die Seehäfen der Länder (als Wasserstraßen der Länder), sowie die AWZ analysiert. Zuletzt wird noch die Rechtslage seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ für Schiffe, die die Bundesflagge führen, untersucht.

2.2.5.1 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Binnenwasserstraßen

2.2.5.1.1 SeeUmwVerhV

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV ist das Einleiten von Ballastwasser **ins Meer** und in die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV genannten **Seeschifffahrtsstraßen verboten**, wenn nicht die **Anforderungen des BWÜ** eingehalten wurden. Anders als das Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser ist das Einleitungsverbot für Ballastwasser also in seinem Anwendungsbereich nicht auf die Seewasserstraßen und AWZ beschränkt, sondern gilt für die gesamte Seeschifffahrt auf deutschen Seeschifffahrtsstraßen einschließlich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschifffahrtstraßen sind – jedoch **nicht in den Seehäfen der Länder**.³⁰³

In der Fassung des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV, die bis zum **01.03.2018** galt, fehlte noch der Verweis auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV.³⁰⁴ Bezüglich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Seeschifffahrtsstraßen bestand während dieser Zeit insofern eine **Regelungslücke**, wenn man von der Geltung des Einleitungsverbots unmittelbar aus dem Ballastwasser-Gesetz absieht.³⁰⁵ Bis zum 01.03.2018 war die Rechtslage in den Seeschifffahrtstraßen demnach jedenfalls **uneinheitlich** und die **Umsetzung des BWÜ lückenhaft**. Die Ausweitung des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV durch Verordnung v. 20.02.2018 war folglich zur lückenlosen Umsetzung des BWÜ im Bereich der Zuständigkeit des Bundes erforderlich.³⁰⁶

³⁰² Art. 2 Abs. 7 BWÜ.

³⁰³ Vgl. auch Zink (2015), S. 480.

³⁰⁴ Nicht mehr aktuell sind daher die Ausführungen von Zink (2015), S. 480 und 508; Ramming K., Seehandelsrecht: Großkommentar, Erster Band, 2017, Walter de Gruyter, Berlin/Boston, S. 151.

³⁰⁵ In der Praxis war diese Regelungslücke freilich nicht von großer Bedeutung, da Schiffe regelmäßig nicht während der Fahrt (insb. auf Flüssen) Ballastwasser einleiten. Zudem wäre das Ballastwasser-Gesetz im Rahmen von § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG als entgegenstehende öffentlich-rechtliche Vorschrift mitzuprüfen gewesen.

³⁰⁶ Siehe Art. 1 Abs. 3 lit. a der Vierten Verordnung zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften in der Seeschifffahrt, 20.02.2018, BGBl. 2018 I 210.

Gleichzeitig stellt die neue Fassung des § 18 Abs. 1 S. 2 SeeUmwVerhV klar, dass eine **Ausnahme für Binnenschiffe** vom Einleitungsverbot besteht, sofern diese in den Wasserflächen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV oder auf den Wasserflächen der Zone 1 und 2 nach Anhang I der BinSchUO verkehren.³⁰⁷ Die Ausnahme für Binnenschiffe gilt somit innerhalb des Rechtsregimes für Binnenschiffe, nicht aber, wenn Binnenschiffe im Meer (also insbesondere auf den Seewasserstraßen und in AWZ) verkehren.³⁰⁸

Das Verbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV findet keine Anwendung, wenn die Bestimmungen des BWÜ eingehalten werden. Die erste – freilich zeitlich aufgrund ihres Übergangscharakters befristete – Möglichkeit besteht in der Durchführung eines **Ballastwasser-Austausches** nach dem D-1-Standard,³⁰⁹ die zweite in der **Ballastwasser-Behandlung** nach dem D-2-Standard.³¹⁰ Drittens besteht die Möglichkeit der Erteilung einer **Erlaubnis durch das BSH** auf Antrag in den Fällen der Art. 9 Abs. 3 BWÜ und Art. 10 Abs. 2 oder 3 BWÜ.³¹¹ Weiterhin kann das BSH für Schiffe, die „ausschließlich in der Nordsee oder in der Ostsee oder im Wechsel zwischen diesen Meeresgebieten verkehren“ und zudem „keine Möglichkeit zum Ballastwasseraustausch“ gemäß Regel D-1 des BWÜ haben, „allgemein oder auf Antrag im Einzelfall **Ausnahmen** zulassen.“³¹² Für solche Ausnahmen muss aber sichergestellt sein, dass die Richtlinien für die Festlegung von Gebieten für den Ballastwasser-Austausch (MEPC 151(55))³¹³ eingehalten werden (siehe oben Abschnitt 2.2.2.2.1).³¹⁴ Das BSH hat im Jahre 2017 auf Grundlage von § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV eine entsprechende **Allgemeinverfügung** erlassen.³¹⁵ Zuletzt besteht noch die Möglichkeit, dass das BSH gemäß § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV auf Antrag eine **Befreiung nach Regel A-4 des BWÜ** erteilt, sofern die Richtlinien für die Risikobewertung (MEPC.162(56)) eingehalten sind.³¹⁶ Insoweit ist anzumerken, dass dieser **Verweis veraltet** ist, da inzwischen aktualisierte Richtlinien in Kraft getreten sind.³¹⁷

Unklar ist, ob das Einleitungsverbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV auch für die Einleitung und Einbringung von **Sedimenten aus Ballasttanks** gilt. Eine am Normzweck (effektive Umsetzung des BWÜ) orientierte Auslegung spricht dafür, zumindest die Einleitung bzw. das Ausspülen von Sedimenten als von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV erfasst anzusehen. Ohnehin gilt das BWÜ gemäß § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV **entsprechend** auf den Wasserflächen nach § 1 Abs. 1 S. 3 der SeeSchStrO, bei denen es sich um **Binnenwasserstraßen** handelt, die zugleich

³⁰⁷ Siehe Art. 1 Abs. 3 lit. b der Vierten Verordnung zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften in der Seeschifffahrt.

³⁰⁸ So auch die Auffassung des BSH, siehe <https://www.deutsche-flagge.de/de/fag>: „Für Binnenschiffe gilt das Übereinkommen, wenn sie Seegewässer seewärts der Grenze des Küstenmeeres befahren“ (28.05.2018).

³⁰⁹ § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV.

³¹⁰ § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV.

³¹¹ § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SeeUmwVerhV.

³¹² § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV.

³¹³ Guidelines on Designation of Areas for Ballast Water Exchange (G14), 13.10.2006, MEPC 151(55); VbBl. 2011, S. 236.

³¹⁴ In Deutschland ist das BSH nach § 22 SeeUmwVerhV dafür zuständig, Ballastwasser-Austauschgebiete festzulegen.

³¹⁵ Bekanntmachung einer Allgemeinverfügung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Vollzug der SeeUmwVerhV und des Ballastwassergesetzes; Ausnahmeregelung von der Pflicht zur Durchführung eines Ballastwasseraustausches – auf Grundlage von § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV, 08.09.2017, https://www.deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/dokumente-bsh/allgemeinverfuegung_d-1.pdf (28.05.2018).

³¹⁶ Guidelines for Risk Assessment under Regulation A-4 of the BWM Convention (G7), Resolution MEPC.162(56), 13.07.2007; VbBl. 2011, S. 546.

³¹⁷ Guidelines for Risk Assessment under Regulation A-4 of the BWM Convention (G7), Resolution MEPC.289(71), 07.07.2017.

Seeschiffahrtsstraßen sind, sowie auf den Wasserflächen nach § 1 Abs. 1 EmsSchEV, soweit in der SeeUmwVerhV nichts anderes bestimmt ist. Zumindest in Bezug auf diese Wasserflächen kann auf das implizite Verbot der Einleitung von Sedimenten direkt aus dem Ballastwasser-Gesetz rekurriert werden (siehe oben Abschnitt 2.2.2.2.2.2).

Zur Dokumentation regelkonformen Verhaltens müssen gemäß §§ 20, 21 SeeUmwVerhV Schiffsführer von Schiffen von BWÜ-Vertragsparteien den **Ballastwasser-Behandlungsplan** und das **Ballastwasser-Tagebuch** mitführen und auf Verlangen den zuständigen Behörden aushändigen. Für die Kontrolle der Einhaltung des BWÜ sind die BG Verkehr und die Wasserschutzpolizeien der Länder zuständig.³¹⁸

Nach § 28 Abs. 1 Nr. 20 SeeUmwVerhV gilt das vorsätzliche oder fahrlässige Einleiten von Ballastwasser entgegen § 18 Abs. 1 SeeUmwVerhV als **Ordnungswidrigkeit**. Gleiches gilt gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 1-4, 19, 21 sowie Abs. 3 SeeUmwVerhV für die Verletzung der Dokumentationspflichten. Für das Verfahren ist das BSH zuständig.³¹⁹

2.2.5.1.2 WHG

Das WHG ist in den Binnenwasserstraßen **anwendbar**, da diese den oberirdischen Gewässern zuzuordnen sind (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3). Das „Einleiten von Stoffen in Gewässer“ einschließlich deutscher Binnenwasserstraßen ist eine **Benutzung** i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3). Angesichts des Umstands, dass weder das WHG noch andere Gesetze spezielle Regelungen treffen, gilt dies auch für das – final auf die Gewässernutzung bezogene – Einleiten von Ballastwasser, mit der Folge, dass ein solches Einleiten gemäß § 8 Abs. 1 WHG grundsätzlich **erlaubnispflichtig** ist.³²⁰

Fraglich ist allerdings, ob ebenso wie im Fall von Scrubber-Abwasser § 57 Abs. 1 WHG einschlägig ist. Die besseren Gründe sprechen dafür, Ballastwasser regelmäßig als „**Abwasser**“ i.S.v. § 54 Abs. 1 WHG zu qualifizieren, weil es zumindest dann, wenn es nach dem D-2-Standard des BWÜ mittels (bio-)chemischer Methoden behandelt wird (siehe oben Abschnitt 2.2.2.2.2.1), durch „gewerblichen [...] oder sonstigen Gebrauch“ in seinen Eigenschaften **verändert** wird.³²¹ Damit handelt es sich um Schmutzwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG.³²² Zwar dient Ballastwasser ausschließlich der Erfüllung operativer Vorgaben zur Stabilisierung des Schiffes. Für die Qualifizierung als Abwasser ist aber nicht entscheidend, ob ein zielgerichteter Betriebsprozess verfolgt wird. Ballastwasser wäre nur dann kein Abwasser i.S.d. WHG, wenn es trotz seiner Inanspruchnahme durch den Menschen in seinen Eigenschaften weder gebraucht noch verändert würde.³²³ Eben dies ist aufgrund der erfolgenden Behandlung indes nicht der Fall. Zu bedenken ist insbesondere, dass der Einsatz von chemischen Methoden zur Entstehung von Desinfektionsnebenprodukten im behandelten Ballastwasser führen kann. Daher richtet sich die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis für das Einleiten von Ballastwasser nach § 57 WHG i.V.m. den allgemeinen Vorschriften.

Im Hinblick auf die Frage der **Erlaubnisfähigkeit** von Einleitungen von Ballastwasser³²⁴ sowie die Möglichkeit der Erteilung einer Allgemeinverfügung kann auf das zum Scrubber-Abwasser Gesagte (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3) verwiesen werden. Zu beachten ist neben den

³¹⁸ § 18 Abs. 4 SeeUmwVerhV.

³¹⁹ § 28 Abs. 4 Nr. 2 SeeUmwVerhV.

³²⁰ So auch Zink (2015), S. 490 – 491 und 494.

³²¹ Zu dieser Definition OVG Koblenz, ZfW 1992, S. 378, 380.

³²² A.A. Zink (2015), S. 492 – 493 und 494, der für eine Anwendung der allgemeinen Vorschriften der §§ 8 ff. WHG plädiert.

³²³ Vgl. BVerwG, NVwZ 1993, S. 997, 998.

³²⁴ Ausführlich (wenn auch mit Bezug auf die allgemeinen Vorschriften) Zink (2015), S. 495 – 504.

Anforderungen des § 57 WHG u.a. das **Verschlechterungsverbot** des § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG, das unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben der WRRL auszulegen ist (siehe oben Abschnitt 2.1.3.4.2).³²⁵ Freilich kann, wie gezeigt (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3), von einer Verschlechterung i.S.d. Norm nur dann ausgegangen werden, wenn sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente (UQN) im Sinne des Anhangs V der WRRL um eine Klasse verschlechtert. Selbst wenn darauf bestanden würde, das unionsrechtliche Verschlechterungsverbot in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip auszulegen,³²⁶ ist bislang offen, ob infolge der Einleitung von chemisch behandeltem Ballastwasser überhaupt eine Verschlechterung des Zustands der Gewässer (zumal: welcher?) zu befürchten ist. Das Vorsorgeprinzip gebietet insofern zwar, dass wissenschaftliche Untersuchungen zu den Umweltauswirkungen des Einleitens von behandeltem Ballastwasser durchgeführt werden; es bedingt aber nicht ein Verständnis des Verschlechterungsverbots, wonach bereits die hypothetische Möglichkeit der Verschlechterung mindestens einer UQN um eine Klasse eine Pflicht des betreffenden Mitgliedstaats zum repressiven Einschreiten auslöst.³²⁷ § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG steht Einleitungen von Ballastwasser daher regelmäßig **nicht** entgegen. Selbst wenn im – maßgeblichen³²⁸ – konkreten Einzelfall ausnahmsweise eine Verschlechterung des Zustands der Oberflächengewässer vorläge, könnte erwogen werden, die – ebenfalls einzelfallbezogene – **Ausnahmeregelung** des § 31 Abs. 2 WHG auf die Einleitung von Ballastwasser anzuwenden. Diesbezüglich geht die h.M. indes davon aus, dass § 31 Abs. 2 Nr. 1 WHG keine Veränderungen der Gewässereigenschaften durch stoffliche Einträge, sondern nur **Einwirkungen auf das äußere Erscheinungsbild** des Gewässers erfasst.³²⁹ Eine Bezugnahme auf die Ausnahmeregelung scheidet somit aus.

Für **Küstengewässer** kann gemäß § 43 Nr. 2 WHG durch Landesrecht bestimmt werden, dass für das Einbringen und Einleiten von anderen Stoffen **keine Erlaubnis** erforderlich ist, „wenn dadurch keine signifikanten nachteiligen Veränderungen seiner Eigenschaften zu erwarten sind.“ Ähnlich wie im Zusammenhang mit Scrubber-Abwasser (siehe oben Abschnitt 2.1.5.3.4) ist indes zu beachten, dass nach dem in deutsches Recht umgesetzten BWÜ ein **Verbot der Einleitung** von Ballastwasser besteht, soweit nicht die Anforderungen des Übereinkommens eingehalten sind. Bereits dieser Regelungsansatz schließt die Möglichkeit eines **generellen** Ausschlusses der Erlaubnispflichtigkeit des Einleitens von Ballastwasser in die Küstengewässer auf Grundlage von § 43 Nr. 2 WHG aus;³³⁰ der nach dieser Norm bestehende Ermessensspielraum der Länder wird

³²⁵ Siehe auch Zink (2015), S. 499: „entscheidendes Kriterium bei der Entscheidung über die Erlaubnisfähigkeit jeder einzelnen Einleitung von Ballastwasser in ein Gewässer“. Siehe allgemein Landmann/Rohmer/Durner (2017), § 27 WHG, Rn. 1: „maßgebliche Leitvorschrift der Gewässerbewirtschaftung, an der sich der gesamte wasserrechtliche Vollzug orientiert“.

³²⁶ Ob die WRRL dies gebietet, ist durchaus zweifelhaft. In den Erwägungsgründen 31 und 32 ist die Rede davon, dass einer weiteren Verschlechterung des Gewässerzustands „vorzubeugen“ ist. Dies legt eher einen Zusammenhang mit dem Präventionsgrundsatz nahe. Kloepfer, M. (2013): Allgemeine Grundlagen des Umweltrechts, in: Ehlers, D.; Fehling, M.; Pünder H. [Hrsg.]: Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, § 44, Rn. 57 bezeichnet das Verschlechterungsverbot als „Nachbarprinzip“ des Vorsorgeprinzips. Siehe aber Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive (2017): Guidance Doc. No. 36, Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), S. 19.

³²⁷ Zu den aus dem unionsrechtlichen Vorsorgeprinzip resultierenden Anforderungen etwa Proelss, A. (2016): Principles of EU Environmental Law: An Appraisal, in: Nakanishi, Y. [Hrsg.]: Contemporary Issues in Environmental Law, Springer, Tokyo et al., S. 29 ff.

³²⁸ BVerwG, NVwZ 2005, S. 84, 85.

³²⁹ Siehe Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive (2017): Guidance Doc. No. 36, Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), S. 19 ff.; aus der Literatur etwa Zink (2015), S. 500; Giesberts/Reinhardt/Ginzky (2018), § 31 WHG, Rn. 9a – 9b; a.A. Landmann/Rohmer/Durner (2018), § 31 WHG, Rn. 30.

³³⁰ So auch Zink (2015), S. 501 f.

infolge der unions- und völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland von vornherein beschränkt.³³¹

Gegenüber der Einleitung von Ballastwasser ist das **Ausspülen von Sedimenten** von geringerer Relevanz, da diese regelmäßig erst bei der Reinigung der Ballastwassertanks entsorgt werden, also nicht im Normalbetrieb des Schiffes. Wird dennoch ein solches Ausspülen vorgenommen, stellt sich die Frage, ob es sich bei den Sedimenten um „feste Stoffe“ i.S.d. §§ 32 Abs. 1 S. 1, 45 Abs. 1 S. 1 WHG handelt, womit ein absolutes Einbringungsverbot in oberirdischen Gewässern und Küstengewässern gelten würde.³³² Für die **Einordnung als „feste Stoffe“** kommt es auf den Aggregatzustand zum Zeitpunkt des Einbringens (bzw. – soweit es sich nicht um feste Stoffe handelt – Einleitens) in das Gewässer an, also darauf, ob der Stoff formbeständig oder formbar ist.³³³ Letztlich kann die Klassifizierung von Sedimenten aus Ballastwassertanks nur im Rahmen einer **Einzelfallbetrachtung** vorgenommen werden.³³⁴ Da gröbere Partikel aus dem Wasser ausgefiltert werden, wenn Ballastwasser aufgenommen wird, wird man i.d.R. davon ausgehen können, dass es sich wegen des hohen Wasseranteils von Sedimenten aus Ballastwassertanks **nicht** um feste Stoffe handelt.³³⁵ In dergleichen Situationen dürfte insbesondere die Selbstreinigungsfähigkeit der Gewässer gegen die Anwendung des absoluten Einbringungsverbots sprechen, wobei andererseits selbstverständlich weiterhin eine Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG erforderlich ist. Ist hingegen im Einzelfall davon auszugehen, dass es sich bei Sedimenten aus Ballastwassertanks um „feste Stoffe“ handelt, könnte die Anwendung des absoluten Einbringungsverbots noch an der Ausnahme der §§ 32 Abs. 1 S. 2, 45 Abs. 1 S. 2 WHG scheitern. Sie gilt für „Sediment, das einem Gewässer entnommen wurde“, m.a.W. für die **Rückführung** von Sediment, das aus einem Gewässer stammt, und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um ein oberirdisches Gewässer oder ein Küstengewässer handelt.³³⁶ Freilich müsste es sich bei den Sedimenten aus Ballastwassertanks dann um Sediment i.S.v. § 45 Abs. 1 S. 2 WHG handeln. Dies wird in der Literatur unter Hinweis darauf, dass sich der Sedimentbegriff des WHG primär auf Mischungen von Ablagerungen, die sich am Grund von oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern befunden hätten und sodann aus diesen verholt worden seien, beziehe,³³⁷ zu Recht abgelehnt.³³⁸ Soweit die Sedimente aus Ballastwassertanks ausnahmsweise als feste Stoffe zu qualifizieren sind, gilt somit das **absolute Einbringungsverbot** des § 45 Abs. 1 S. 1 WHG.

2.2.5.1.3 Verhältnis der anwendbaren nationalen Vorschriften in den Binnenwasserstraßen

In Bezug auf die Einleitung von Ballastwasser überschneidet sich das WHG **nur** im Bereich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV aufgeführten Binnenwasserstraßen des Bundes, die zugleich Seeschiffahrtsstraßen sind, mit § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV. In den anderen Binnenwasserstraßen gilt das WHG separat (Ausnahme: Seehäfen, siehe unten Abschnitt 2.2.5.3),

³³¹ Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 4, 37 f., 39.

³³² Vgl. Zink (2015), S. 493.

³³³ Giesberts/Reinhardt/Sanden (2018), § 45 WHG, Rn. 9; Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 45 WHG, Rn. 13.

³³⁴ Vgl. auch Zink (2015), S. 493.

³³⁵ Vgl. auch Zink (2015), S. 493. Zur streitigen Frage, ob der Anwendungsbereich von § 45 Abs. 1 WHG auf solche Stoffe beschränkt ist, die sich nicht im Wasser auflösen oder zu anderer wasserwirtschaftlich erheblicher Verbindung mit dem Wasser eingebracht werden, Czychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl., § 9, Rn. 28 ff.

³³⁶ Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 45 WHG, Rn. 16.

³³⁷ Breuer, R. (2010): Sedimentmanagement für die Elbe. Nomos, Baden Baden, S. 19; Landmann/Rohmer/Faßbender (2018), § 32 WHG, Rn. 19; Kotulla (2011), § 32 WHG, Rn. 8; vgl. auch Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 45 WHG, Rn. 3.

³³⁸ Zink (2015), S. 506.

jedenfalls dann, wenn man mit der hier vertretenen Ansicht die Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten für eine erlaubnispflichtige Benutzung i.S.d. WHG hält.

Im Bereich der Überschneidung beider Gesetze kann nicht angenommen werden, dass die SeeUmwVerhV *lex specialis* ist,³³⁹ da sie die Frage der Schädlichkeit insbesondere des chemisch behandelten Ballastwassers bzw. der Sedimente für die Wasserqualität überhaupt nicht regelt, sondern lediglich die Anforderungen des BWÜ umsetzt, bei denen es vor allem um die Vermeidung des Eintrages invasiver Spezies geht. Demgegenüber definieren die WRRL bzw. das WHG Voraussetzungen für Einleitungen, die mögliche Beeinträchtigungen der Wasserqualität betreffen. Es ist also jeweils eine Erlaubnis der Wasserbehörden einzuholen; ggf. kann auch hier eine Allgemeinverfügung erteilt werden (siehe Abschnitt 2.1.5.2.3). Diese Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die Anforderungen des WHG **und** die des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV erfüllt sind (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG). Die Frage ist praktisch allerdings kaum von Relevanz, weil Ballastwasser üblicherweise in Häfen eingeleitet wird und nicht etwa während der Fahrt in Binnenwasserstraßen.

2.2.5.2 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Seewasserstraßen

Das Einleitungsverbot für Ballastwasser aus § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV gilt u.a. für Einleitungen „ins Meer“ und damit auch in den Seewasserstraßen. Gleichzeitig gilt in den Seewasserstraßen das WHG (siehe dazu oben Abschnitt 2.1.5.3.3). Folglich **überschneiden** sich in den Seewasserstraßen das Einleitungsverbot aus § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV und das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG. Wie auch in den Binnenwasserstraßen (siehe dazu oben Abschnitt 2.2.5.1.3) kann die Anwendbarkeit von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV nicht die des WHG ausschließen, da die Normen bereits verschiedene Zwecke verfolgen und die Einhaltung der WRRL durch das WHG gewährleistet werden muss. Die Überschneidung ist deshalb auch in den Seewasserstraßen dahingehend zu lösen, dass – ggf. mittels Allgemeinverfügung – eine Erlaubnis gemäß WHG erteilt wird, in diesem Rahmen aber über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG die Einhaltung der Anforderungen von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV sichergestellt werden muss.

2.2.5.3 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in Seehäfen

2.2.5.3.1 SeeUmwVerhV

§ 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV verweist auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV und erfasst daher nur die **Seewasserstraßen** des Bundes und die **Seeschifffahrtsstraßen**, die zugleich **Binnenwasserstraßen** des Bundes sind (siehe dazu oben Abschnitt 2.1.5.2.2). Deshalb gilt diese Vorschrift **nicht** in den Seehäfen der Länder, die **an** (nicht aber **in**) diesen Wasserflächen liegen.

Unabhängig von der strittigen Frage, ob der Bund über die Gesetzgebungskompetenz verfügt, auf Grundlage derer er auch schifffahrtsrechtliche Regelungen für die Binnen- und Seewasserstraßen der **Länder** treffen könnte, wäre für eine Erstreckung der SeeUmwVerhV auf die Wasserstraßen der Länder vor dem Hintergrund von Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG jedenfalls der Bestand einer gesetzlichen **Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen** durch die Exekutive erforderlich.³⁴⁰

Die grundsätzliche Ermächtigung zum Erlass der SeeUmwVerhV einschließlich der Regelungen zur Umsetzung des BWÜ findet sich im Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (**SeeAufgG**).³⁴¹ Aus der Verordnung zur Änderung der SeeUmwVerhV zur

³³⁹ So aber offenbar Zink (2015), S. 508.

³⁴⁰ Vgl. allgemein Maunz/Dürig/Remmert (2018), Art. 80 GG, Rn. 49.

³⁴¹ BGBl. I S. 1489.

Umsetzung des BWÜ³⁴² ergibt sich, dass die Bundesregierung sich hierfür insbesondere auf § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4c i.V.m. § 2 (**sachliche Kompetenz**) sowie auf § 9c SeeAufgG (**Kompetenz zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge**)³⁴³ gestützt hat. Daneben ermächtigt aber auch § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4b SeeAufgG zur **Umsetzung speziell des BWÜ**. Diese Ermächtigung betrifft allerdings nicht die Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten, sondern die „Anforderungen an sowie die Prüfung, Zulassung und Überwachung von Anlagen zur Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten einschließlich der dafür erforderlichen Verfahrensbestimmungen“.³⁴⁴

Die genannte Verordnungsermächtigung nach dem SeeAufgG erstreckt sich aber **räumlich nicht** auf die Binnen- und Seewasserstraßen der Länder. Nach § 1 Nr. 2 SeeAufgG obliegt dem Bund „die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Seeschifffahrt ausgehender Gefahren und schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Schifffahrtspolizei) auf den Seewasserstraßen und den nach [§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1] begrenzten Binnenwasserstraßen sowie in den an ihnen gelegenen bundeseigenen Häfen“. Einbezogen sind die **Seewasserstraßen** i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 WaStrG, die **Binnenwasserstraßen des Bundes**, die zugleich **Seeschifffahrtstraßen** i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 2 SeeSchStrO sind, sowie die **bundeseigenen Seehäfen**.³⁴⁵ Hieraus folgt zugleich, dass die **Seehäfen der Länder**, die **an**, nicht aber **in** Seeschifffahrtsstraßen liegen, nicht von der Ermächtigung aus § 1 Nr. 2 SeeAufgG i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SeeAufgG erfasst sind und damit im Kontext des Umgangs mit Ballastwasser nicht der SeeUmwVerhV unterstellt werden können.³⁴⁶ Es fehlt also an einer gesetzlichen **Ermächtigung** zum Erlass von Verordnungen zur Durchführung des BWÜ in den Seehäfen der Länder. Nach geltendem Recht ist dies folglich Aufgabe der Länder.

2.2.5.3.2 Landesrechtliche Regelungen in Hafenverordnungen

Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz (bzw. des Bestands einer Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen) des Bundes für die Umsetzung des BWÜ in den Seehäfen der Länder sind noch nicht alle Länder ihrer Aufgabe, das BWÜ in den Seehäfen umzusetzen, nachgekommen. Soweit ersichtlich hat nur ein Teil der Länder entsprechende Regelungen im Rahmen von Hafenverordnungen getroffen. So wurde beispielsweise durch Verordnung v. 31.05.2017³⁴⁷ die Bremische Hafenordnung (**Brem-HafenO**)³⁴⁸ um ein Einleitungsverbot ergänzt (siehe § 28b Brem-HafenO). Rechtsgrundlage für die Brem-HafenO ist § 20 Nr. 1 des Bremischen Hafenbetriebsgesetzes (**Brem-HafenbetrG**),³⁴⁹ das ein formelles Landesgesetz ist. § 28b Abs. 1 Brem-HafenO verbietet ebenso wie § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV die Einleitung von Ballastwasser im Hafengebiet, sofern nicht die Standards des BWÜ eingehalten wurden. Allerdings **fehlen Vorschriften**, die den Ausnahmen der § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV und § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV nachempfunden sind.

³⁴² Siehe Art. 1 Abs. 3 lit. a der Vierten Verordnung zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften in der Seeschifffahrt, 20.02.2018, BGBl. 2018 I 210.

³⁴³ Diese Kompetenz wird regelmäßig zur Umsetzung von Verträgen der IMO auch im Rahmen der SeeUmwVerhV verwendet. Siehe Ehlers P. (2016): Seeaufgabengesetz, 3. Aufl., Nomos Baden-Baden, § 9c, Rn. 1.

³⁴⁴ Ehlers (2016), § 9, Rn. 25. Vgl. auch § 1 Nr. 16 SeeAufgG.

³⁴⁵ Ehlers (2016), § 1, Rn. 3.

³⁴⁶ Vgl. Ehlers (2016), § 9, Rn. 5: „Wasserflächen der nicht bundeseigenen Häfen werden, soweit es sich nicht um Teile einer Seeschifffahrtsstraße handelt, von der Ermächtigung nicht erfasst, sondern bleiben landesrechtlichen Regelungen vorbehalten.“

³⁴⁷ Verordnung zur Änderung der Bremischen Hafenordnung v. 31.05.2017, Brem.GBl. 2017, S. 259.

³⁴⁸ Brem.GBl. 2001, S. 91, 237.

³⁴⁹ Brem.GBl. 2001, S. 437, ber. S. 488 und Brem.GBl. 2002, S. 3.

Diesbezüglich ist freilich zu beachten, dass nach § 3 Abs. 1 S. 1 Brem-HafenbetrG auf den Wasserflächen des Hafengebietes in Ergänzung zum HafenbetrG und den auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen (m.a.W. also insbesondere der Brem-HafenO) „die für die Schifffahrt geltenden bundesrechtlichen Vorschriften“ anzuwenden sind. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 Brem-HafenbetrG regelt die Brem-HafenO hierzu Näheres. Diese zählt in § 2 nicht abschließend („insbesondere“) verschiedene Rechtsvorschriften auf, die damit „in Ergänzung“ zum Brem-HafenbetrG gelten. In diese Aufzählung ist zwar nicht die SeeUmwVerhV, wohl aber das **Ballastwasser-Gesetz** ausdrücklich aufgenommen (vgl. § 2 Nr. 12 Brem-HafenO). Über den Verweis auf das Ballastwasser-Gesetz werden die mit ihm in deutsches Recht umgesetzten Ausnahmen des BWÜ, wie sie sich in der Sache in den § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV und § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV widerspiegeln, in die Brem-HafenO **„importiert“**. Die im Landesrecht auf den ersten Blick bestehende Regelungslücke wird mithin durch den Bezug auf das Bundesrecht gefüllt. Die Frage, ob hiervon nicht auch mit Blick auf die Regelungen der § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV und § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV selbst ausgegangen werden könnte – dies hängt davon ab, ob es sich dabei um für die Schifffahrt „geltende“ bundesrechtliche Vorschriften handelt –, bedarf deshalb keiner Beantwortung.

Eine landesrechtliche Grenze dieses Imports von Bundesrecht besteht im Hinblick auf Sedimente, die bei der Reinigung von Ballasttanks anfallen: Nach § 28b Abs. 2 S. 1 Brem-HafenO ist es ausdrücklich verboten, **„Sedimente**, die bei der Reinigung von Ballasttanks anfallen oder während der Reise angefallen sind, ins Hafenwasser zu spülen.“ Diese Regelung geht über § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV hinaus. Sedimente aus Ballasttanks sind gemäß § 28b Abs. 2 S. 2 Brem-HafenO „unter Beachtung der abfallrechtlichen Vorschriften einem **Entsorgungsunternehmen** zu überlassen“.

Eine ähnliche Vorschrift findet sich beispielsweise in § 31b der Verordnung für die Häfen in Mecklenburg-Vorpommern (**HafVO M-V**).³⁵⁰ Anders als § 28b Brem-HafenO bildet § 31b Abs. 1 HafVO M-V die Regelungen in § 18 SeeUmwVerhV vollständiger ab. Nach § 31b Abs. Nr. 3 HafVO M-V gilt für Schiffe, die innerhalb der Ostsee verkehren, dieselbe Regelung wie in § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV. Zudem enthält § 31b Abs. 1 Nr. 4 HafVO M-V sogar einen **direkten Verweis** auf § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV. Für Sedimente enthält § 31b Abs. 3 S. 2 HafVO M-V ein Einleitungs- bzw. Einspülungsverbot in die Hafengewässer.

Keine Durchführung des BWÜ findet sich bislang in der Verordnung über den Verkehr im Hamburger Hafen und auf anderen Gewässern (**HafenVO-Hamburg**),³⁵¹ in der Landesverordnung für die Häfen in Schleswig-Holstein (**HafVO-SH**)³⁵² und in der Niedersächsischen Hafenordnung (**NHafenO**).³⁵³ Bezüglich der Umsetzung des BWÜ in Deutschland bzw. in deutschen Häfen bestehen demnach noch immer **erhebliche Regelungslücken**.

2.2.5.3.3 Ballastwasser-Gesetz

Diese Regelungslücken werden dadurch abgeschwächt, dass das Ballastwasser-Gesetz, das seinerzeit mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet worden ist, auch für Schiffe in den Seehäfen der Länder gilt (siehe oben Abschnitt 2.2.2.2.1). Solange die Länder Verstöße gegen das Ballastwasser-Gesetz allerdings nicht mit Ordnungswidrigkeiten sanktionieren, entfalten die

³⁵⁰ GVOBl. M-V 2006, S. 355.

³⁵¹ HmbGVBl. 1979, S. 227.

³⁵² Landesverordnung für die Häfen in Schleswig-Holstein v. 25.11.2014, GVOBl. 2014, 385.

³⁵³ Nds. GVBl. S. 62, zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Hafenordnung v. 24.01.2013 (Nds. GVBl. S. 36).

gesetzlichen Vorgaben nur durch ihre Wirkung für die Erlaubnisgewährung nach dem WHG praktische Bedeutung.

2.2.5.3.4 WHG

Das WHG ist in den deutschen Seehäfen der Länder **anwendbar**, da diese jeweils entweder in oberirdischen Gewässern (Binnenwasserstraßen) oder in Küstengewässern (Seewasserstraßen) liegen. Zudem ist die Einleitung von Ballastwasser nach dem WHG auch **erlaubnispflichtig** (siehe dazu oben Abschnitt 2.2.5.1.2). Dem kann derzeit am effektivsten durch Erlass einer **konkreten generellen Erlaubnis** (Allgemeinverfügung) Rechnung getragen werden, die zugleich die Zulässigkeit von Einleitungen von Ballastwasser unter den Vorbehalt der Wahrung der Anforderungen des in innerstaatliches Recht umgesetzten BWÜ stellt.

2.2.5.3.5 Verhältnis der anwendbaren nationalen Vorschriften in den Seehäfen

Abschließend ist zu konstatieren, dass Deutschland seiner Verpflichtung zur Umsetzung des BWÜ bisher ausgerechnet in den in der Praxis bedeutendsten Bereichen, nämlich den Häfen der Länder, **nur teilweise nachgekommen** ist. Die SeeUmwVerhV ist dort nicht automatisch anwendbar. In den Landeshäfen, in denen bisher keine Umsetzung des BWÜ durch Landesrecht erfolgt ist, bestehen folglich **Regelungslücken**. Im Hinblick auf die Einhaltung des BWÜ ist es aus völkerrechtlicher Sicht irrelevant, dass innerstaatliche Kompetenzprobleme bestehen.³⁵⁴ Eine Einhaltung der Anforderungen des BWÜ ist jedoch möglich (und auch erforderlich), da die Einleitung von Ballastwasser in Häfen **nach dem WHG erlaubnispflichtig** ist und das Ballastwasser-Gesetz im Rahmen von **§ 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG** als möglicherweise entgegenstehende Rechtsvorschrift zu beachten ist.

Soweit das BWÜ in Häfen landesrechtlich **in Form von Hafenverordnungen umgesetzt** worden ist (also in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern), besteht keine Regelungslücke. Das WHG ist dort gleichwohl **parallel anwendbar**, denn Landesrecht in Form von Hafenverordnungen, die eine § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV nachempfundene Regelung enthalten bzw. diese Norm für anwendbar erklären, können das WHG ebenso wenig wie die SeeUmwVerhV selbst verdrängen. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Einleitung von Ballastwasser somit auch in solchen Häfen nach dem WHG erlaubnispflichtig. Die Erlaubnis kann aber auch hier nur erteilt werden, wenn gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG die einschlägigen Einleitungsverbote der Hafenverordnungen beachtet werden. Soweit eine **Einleitung bzw. Einbringung von Sedimenten** aus Ballasttanks durch eine Hafenverordnung **ausnahmslos verboten** ist (wie beispielsweise durch § 28b Abs. 2 S. 1 Brem-HafenO oder durch § 31b Abs. 3 S. 2 HafVO M-V), kommt demnach auch keine Erlaubnis im Rahmen des WHG in Betracht. Auf diese Weise kann letztlich eine widersprüchliche behördliche Praxis vermieden werden.

2.2.5.4 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten in die AWZ

Das Einleitungsverbot aus § 18 Abs. S. 1 SeeUmwVerhV gilt für die Einleitung von Ballastwasser „ins Meer“, also auch für Einleitungen in die AWZ. Insoweit besteht keine Überschneidung mit dem WHG oder anderen relevanten Rechtsvorschriften, womit auch **keine Anwendungsfragen** zu klären sind.

2.2.5.5 Einleitung von Ballastwasser und Sedimenten seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen

Allgemein gilt die SeeUmwVerhV für Schiffe, die die Bundesflagge führen, auch seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ, soweit nicht in Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten

³⁵⁴ Vgl. Art. 27 VVK.

abweichende Regelungen zu beachten sind.³⁵⁵ Während der räumliche Anwendungsbereich des Einleitungsverbots aus § 13 Abs. 7 S. 1 SeeUmwVerhV auf die Seewasserstraßen und die deutsche AWZ begrenzt wurde (siehe oben Abschnitt 2.1.5.6), ist dies für das Verbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV gerade **nicht** geschehen. Der Wortlaut der Norm ist insoweit zwar nicht eindeutig („Einleiten von Ballastwasser **ins Meer**“); das Fehlen einer ausdrücklichen Beschränkung auf die AWZ bzw. die „deutschen Meeresgewässer“ spricht aber dafür, § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV im Einklang mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 SeeUmwVerhV auszulegen.³⁵⁶ Andernfalls wäre es nicht erforderlich gewesen, das Einleitungsverbot explizit auf die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Wasserflächen (die bei natürlicher Betrachtung nicht zum Meer gehören) auszudehnen. Das Verbot des Einleitens von Ballastwasser gilt auf unter deutscher Flagge fahrenden Schiffen daher auch **jenseits deutscher Gewässer**, in den Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten allerdings nur dann, wenn keine abweichenden Regelungen zu beachten sind.

2.2.6 Zusammenfassung

Nach dem **BWÜ** ist das Einleiten von Ballastwasser nur nach Maßgabe der Anlage zum Übereinkommen erlaubt, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Das Regelungsregime des BWÜ für die Zulässigkeit der Einleitung von Ballastwasser basiert im Wesentlichen auf zwei Standards, nämlich Regel D-1 für den Ballastwasser-Austausch und Regel D-2 für die Ballastwasser-Behandlung. Ein Ballastwasseraustausch muss grundsätzlich mindestens 200 Seemeilen vom nächstgelegenen Land entfernt bei einer Wassertiefe von mindestens 200 m unter Berücksichtigung der von der IMO ausgearbeiteten Richtlinien durchgeführt werden. Bei dem Regel D-1-Standard handelt es sich allerdings um eine Übergangslösung für existierende Schiffe. Nachdem die von Baujahr und Ballastwasser-Fassungsvermögen der Schiffe abhängigen Übergangsfristen 2017 von der IMO angepasst wurden, kommt eine Anwendung des Regel D-1-Standards nunmehr ab dem 09.09.2024 unabhängig vom Schiffstyp nicht mehr in Betracht. Für Neubauten und für existierende Schiffe nach Ablauf der jeweiligen Übergangsfrist gilt der Standard nach Regel D-2. Dieser Standard definiert strengere Qualitätsnormen für Ballastwasser, deren Einhaltung nur durch ein Ballastwasser-Behandlungssystem sichergestellt werden kann. Solche Systeme arbeiten regelmäßig entweder mit mechanisch-physikalischen Methoden (beispielsweise Bestrahlung mit UV-Licht), mit chemischen Methoden (etwa Einsatz von Bioziden wie Chlor oder Chlordioxid) oder mit einer Kombination solcher Methoden. Insbesondere beim Einsatz von chemischen Methoden kann es zur Entstehung von Desinfektionsnebenprodukten im behandelten Ballastwasser kommen.

Regel D-2.1 der Anlage zum BWÜ formuliert Zielvorgaben bezüglich der maximalen Konzentration und Größe lebensfähiger Organismen und Indikatormikroben pro Kubikmeter Ballastwasser. Um die Einhaltung dieser Zielvorgabe zu gewährleisten, bedürfen BWMS vor ihrer Installation und Inbetriebnahme der Zulassung (**Typengenehmigung**) durch die zuständige Behörde des Flaggenstaats oder eine anerkannte Klassifikationsgesellschaft. Das grundsätzliche Zulassungsverfahren und die Anforderungen bezüglich von BWMS, die mit aktiven Substanzen arbeiten, ergeben sich aus den IMO Guidelines G8 und G9. Der Einsatz solcher Systeme setzt u.a. die Durchführung einer gesonderten Risikoanalyse voraus, in deren Rahmen u.a. die ggf. im behandelten Ballastwasser enthaltenen Desinfektionsnebenprodukte berücksichtigt werden. Eine Typengenehmigung erhalten nur diejenigen Systeme, die auf Grundlage dieser Analyse als unbedenklich zu qualifizieren sind.

³⁵⁵ Siehe § 3 Abs. 1 Nr. 3 SeeUmwVerhV.

³⁵⁶ So im Ergebnis auch Zink (2015), S. 480.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das BWÜ mit dem Ballastwasser-Gesetz in das deutsche Recht überführt. Daneben finden sich bundesrechtliche Regelungen zur Umsetzung der Vorgaben des BWÜ in der SeeUmwVerhV und landesrechtliche Regelungen in einigen Hafenordnungen.

Anders als die von Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen geregelten SO_x-Emissionen ist Ballastwasser bislang nicht Gegenstand detaillierter Regulierung durch die EU. Dessen ungeachtet müssen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des BWÜ die Vorgaben anderer **unionsrechtlicher Regelungen**, insbesondere diejenigen der MSRL und der WRRL, beachten.

Wie im Falle der Scrubber-Abwasser ist bezüglich der Frage des Umgangs des **deutschen Rechts** mit Einleitungen von Ballastwasser anhand der verschiedenen Kategorien von Wasserflächen im deutschen Wasserwege- und Schifffahrtsrecht zu unterscheiden:

In **Binnenwasserstraßen** richtet sich die Zulässigkeit des Einleitens von Ballastwasser zunächst nach der SeeUmwVerhV. Nach § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV ist das Einleiten von Ballastwasser ins Meer und in die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV genannten Seeschifffahrtsstraßen verboten, wenn nicht die Anforderungen des BWÜ eingehalten wurden. Anders als das Einleitungsverbot für Scrubber-Abwasser ist das Einleitungsverbot für Ballastwasser in seinem Anwendungsbereich somit nicht auf die Seewasserstraßen und AWZ beschränkt, sondern gilt für die gesamte Seeschifffahrt auf deutschen Seeschifffahrtsstraßen einschließlich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschifffahrtstraßen sind – jedoch nicht in den Seehäfen der Länder. Das Verbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV gilt auch für die Einleitung bzw. das Ausspülen von Sedimenten.

Neben der SeeUmwVerhV werden Einleitungen von Ballastwasser in Binnenwasserstraßen auch vom WHG erfasst. Da das „Einleiten von Stoffen in Gewässer“ eine Benutzung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist, bedürfen Einleitungen von Ballastwasser der Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 WHG. Zumindest dann, wenn es nach dem D-2-Standard des BWÜ mittels (bio-)chemischer Methoden behandelt wurde, ist Ballastwasser ferner als Schmutzwasser i.S.v. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG zu qualifizieren. Daher richtet sich die Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis für das Einleiten von Ballastwasser nach § 57 WHG i.V.m. den allgemeinen Vorschriften. Nach derzeitigem Kenntnisstand bestehen aber keine grundlegenden Bedenken hinsichtlich der Erlaubnisfähigkeit von Einleitungen von Ballastwasser.

Das Regime des WHG und das der SeeUmwVerhV überschneiden sich nur im Bereich der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV aufgeführten Binnenwasserstraßen des Bundes, die zugleich Seeschifffahrtsstraßen sind. Dabei ist die SeeUmwVerhV gegenüber dem WHG kein *lex specialis*; ihre Vorgaben werden vielmehr nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG in das wasserrechtliche Erlaubnisverfahren integriert. In den anderen Binnenwasserstraßen gilt ausschließlich das WHG.

In **Seewasserstraßen** überschneiden sich das Einleitungsverbot des § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV und das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG. Diese Überlagerung ist auch in den Seewasserstraßen dahingehend zu lösen, dass mittels Allgemeinverfügung eine Erlaubnis gemäß WHG erteilt wird, und in diesem Rahmen über § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG die Einhaltung der Anforderungen von § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV sichergestellt werden muss.

Was die Rechtslage in den **Seehäfen** anbelangt, erfasst die SeeUmwVerhV nur die Seewasserstraßen des Bundes und die Seeschifffahrtsstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen des Bundes sind. Deshalb gilt § 18 Abs. 1 S. 1 SeeUmwVerhV nicht in den Seehäfen der Länder, die an (nicht aber in) diesen Wasserflächen liegen. Für eine Erstreckung der SeeUmwVerhV auf die Wasserstraßen der Länder fehlt es an der notwendigen gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive

zum Erlass von Rechtsverordnungen. Der Vollzug des Ballastwasser-Gesetzes in den Seehäfen der Länder ist nach geltendem Recht daher Aufgabe der Länder. Soweit erkennbar sind noch nicht alle Länder ihrer Aufgabe, das BWÜ in den Seehäfen durchzuführen, nachgekommen. Nur ein Teil der Länder hat entsprechende Regelungen im Rahmen von Hafenverordnungen getroffen (vgl. etwa das Einleitungsverbot des § 28b Brem-HafenO). Zulässig wäre es, die Vorgaben des BWÜ, wie sie sich in der Sache in den § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV und § 18 Abs. 3 SeeUmwVerhV widerspiegeln, in die Hafenordnungen der Länder zu importieren. Zwar gilt das Ballastwasser-Gesetz auch für Schiffe in den Seehäfen der Länder. Solange die Länder Verstöße gegen das Ballastwasser-Gesetz allerdings nicht mit Ordnungswidrigkeiten sanktionieren, entfalten die gesetzlichen Vorgaben nur durch ihre Wirkung für die Erlaubnisgewährung nach dem WHG praktische Bedeutung.

Das WHG ist in den Seehäfen der Länder anwendbar, da diese jeweils entweder in oberirdischen Gewässern (Binnenwasserstraßen) oder in Küstengewässern (Seewasserstraßen) liegen. Die Einleitung von Ballastwasser ist nach dem WHG erlaubnispflichtig. Dem kann derzeit am effektivsten durch Erlass einer konkret-generellen Erlaubnis (Allgemeinverfügung) Rechnung getragen werden, die zugleich die Zulässigkeit von Einleitungen von Ballastwasser unter den Vorbehalt der Wahrung der Anforderungen des in innerstaatliches Recht umgesetzten BWÜ stellt.

Im Hinblick auf Einleitungen von Ballastwasser in der **AWZ** gilt ausschließlich § 18 Abs. S. 1 SeeUmwVerhV. Diese Norm wurde bezüglich ihres räumlichen Geltungsbereichs nicht beschränkt, weshalb das grundsätzliche Verbot des Einleitens von Ballastwasser auf unter deutscher Flagge fahrenden Schiffen auch **jenseits deutscher Gewässer** gilt, in den Hoheitsgewässern oder der AWZ anderer Staaten allerdings nur dann, wenn keine abweichenden Regelungen zu beachten sind.

2.3 Häusliches Schiffsabwasser

2.3.1 Hintergrund

Als häusliches Schiffsabwasser werden üblicherweise sog. **Schwarzwasser** und sog. **Grauwasser** bezeichnet. Von Grauwasser wird bei regelmäßig fäkalienfreiem, gering verschmutztem Abwasser gesprochen, wie es beispielsweise beim Duschen, Baden oder in Wäschereien anfällt. Demgegenüber wird Abwasser als Schwarzwasser bezeichnet, wenn es fäkale Feststoffe enthält. Wie genau eine bestimmte Art von häuslichem Schiffsabwasser einzuordnen und zu behandeln ist, hängt letztlich von den jeweils einschlägigen Rechtsnormen ab und kann daher nicht abstrakt und allgemeingültig beschrieben werden. Häusliches Schiffsabwasser kann, wenn es ungeklärt (als „raw sewage“) in das Meer eingeleitet wird, Gesundheitsgefahren, Sauerstoffmangel im Wasser und sichtbare Verschmutzungen im Küstenbereich verursachen.³⁵⁷ Daher wird ihre Einleitung durch Seeschiffe in das Meer und in Binnengewässer auf völkerrechtlicher, unionsrechtlicher und auf Ebene des nationalen Rechts reguliert.

2.3.2 Völkerrechtliche Regelungen zu häuslichem Schiffsabwasser

2.3.2.1 Teil XII des SRÜ

Die wesentlichen Aspekte der Bestimmungen zum Meeresumweltschutz in Teil XII des SRÜ wurden bereits in Abschnitt 2.1.2.1 erörtert. Da es sich bei häuslichem Schiffsabwasser ohne Zweifel um **Verschmutzungen** i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ handelt, fällt die Verringerung und Vermeidung von Verschmutzungen durch häusliche Schiffsabwasser in den **Anwendungsbereich der Art. 192 ff. SRÜ**. Damit greifen auch die Verpflichtungen aus Art. 194

³⁵⁷ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/Sewage/Pages/Default.aspx> (28.05.2018).

Abs. 1 SRÜ und Art. 194 Abs. 2 SRÜ, die durch die Staatengemeinschaft im Rahmen der IMO (vgl. Art. 211 Abs. 1 SRÜ) und durch die Vertragsstaaten selbst (vgl. Art. 211 Abs. 2 SRÜ) umgesetzt werden sollen. Dies ist im Rahmen des MARPOL-Übereinkommens geschehen.

2.3.2.2 Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen

2.3.2.2.1 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser

Der Umgang mit häuslichem Schiffsabwasser einschließlich der Frage der Einleitung wird durch **Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** geregelt, die am 27.09.2003 in Kraft getreten ist (überarbeitete Fassung seit 01.08.2005 in Kraft).

Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bezweckt die Vermeidung von Verschmutzungen durch häusliches Schiffsabwasser. **Abwasser i.S.d. Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** sind (1) „Ablauf und sonstige[r] Abfall aus jeder Art von Toilette und Pissoir“³⁵⁸, (2) „Ablauf aus dem Sanitätsbereich (Apotheke, Hospital usw.) durch in diesem Bereich gelegene Waschbecken, Waschwannen und Speigatte“³⁵⁹, (3) „Ablauf aus Räumen, in denen sich lebende Tiere befinden“³⁶⁰ sowie (4) „sonstiges Schmutzwasser“, wenn es mit einem der anderen genannten Abläufe vermischt ist (**Schwarzwasser**).³⁶¹ **Nicht erfasst** sind somit Abwasser, die sich selbst keiner der genannten Abwasserkategorien zuordnen lassen und auch nicht mit Abwasser einer der genannten Kategorien vermischt sind (**Grauwasser**).

Nach Regel 11 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen ist die Einleitung von Abwasser ins Meer **grundsätzlich verboten**. Nach dem soeben Gesagten gilt dieses Verbot für Schwarzwasser, **nicht aber für Grauwasser**.³⁶² Wenn und soweit Grauwasser auf Schiffen **nicht in getrennten Sammel tanks** aufgefangen wird und es deshalb zu einer Vermischung mit Schwarzwasser kommt (mit der Folge, dass das Gemisch von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst wird), wirkt sich die fehlende Anwendbarkeit des Einleitungsverbots auf Grauwasser allerdings nicht aus.³⁶³ Nach Art. 2 Abs. 3 lit. a MARPOL-Übereinkommen bedeutet **Einleiten** in Bezug auf Schadstoffe oder solche Stoffe enthaltende Ausflüsse „jedes von einem Schiff aus erfolgende Freisetzen unabhängig von seiner Ursache“ einschließlich jedes Entweichens, Beseitigens, Auslaufens, Leckens, Pumpens, Auswerfens oder Entleerens.

Vom Einleitungsverbot der Regel 11 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gelten allerdings mehrere **Ausnahmen**.

Erstens darf **unbehandeltes Schiffsabwasser** nach Regel 11.1.1 in einer Distanz von mindestens 12 Seemeilen zum nächstgelegenen Land eingeleitet werden, wenn es (1) aus einem Sammel tank³⁶⁴ stammt, (2) nicht sofort, sondern in mäßigen, von der Verwaltung der Vertragsstaaten auf Basis der von der IMO entwickelten Standards zugelassenen Einleitraten eingeleitet wird, und (3) eingeleitet wird, wenn das Schiff auf seinem Kurs ist und eine Geschwindigkeit von mindestens 4 Knoten hat. Der Begriff „nächstgelegenes Land“ bezeichnet nach Regel 1.5 grundsätzlich die **Basislinie**. Der Regelung, dass das Einleiten von unbehandeltem häuslichen Schiffsabwasser in gewisser Distanz zur Küste erlaubt ist, liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Ozeane jedenfalls auf der Hohen See in der Lage sind, durch natürliche bakterielle

³⁵⁸ Regel 1.3.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁵⁹ Regel 1.3.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁶⁰ Regel 1.3.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁶¹ Regel 1.3.4 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁶² So auch Schminke, V. (2009): Die Einleitung häuslicher Schiffsabwässer nach nationalem und internationalem Recht, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, S. 108 – 109.

³⁶³ Schminke (2009), S. 109.

³⁶⁴ Nach Regel 1.4 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bezeichnet der Begriff Sammel tank „einen Tank, der zum Sammeln und zur Lagerung von Abwasser verwendet wird“.

Aktivität häusliches Abwasser aufzunehmen und abzubauen.³⁶⁵ Die IMO hat im Jahr 2006 empfohlene Standards für Einleitraten verabschiedet, die die Verwaltungen der Vertragsstaaten bei der Festlegung der Einleitraten nach nationalem Recht beachten sollen.³⁶⁶

Zweitens ist nach Regel 11.1.1 die Einleitung von **mechanisch behandeltem und desinfiziertem Schiffsabwasser** erlaubt, wenn (1) das System zur mechanischen Behandlung und Desinfektion von der Verwaltung nach Regel 9.1.2 zugelassen ist³⁶⁷ und (2) auf diese Weise behandeltes Schiffsabwasser mindestens 3 Seemeilen vom nächstgelegenen Land eingeleitet wird.

Drittens darf **Schiffsabwasser aus Aufbereitungsanlagen** nach Regel 11.1.2 ohne räumliche Einschränkungen eingeleitet werden, wenn (1) die Aufbereitungsanlage nach Regel 9.1.1 von der Verwaltung zugelassen ist, (2) die Testergebnisse der Anlage im International Sewage Pollution Prevention Certificate (ISPPC) des Schiffes vermerkt sind und (3) die Einleitung keine sichtbaren Festkörper und Verfärbungen im umgebenden Wasser verursacht.

Regel 11.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gilt gemäß Regel 2.1 nur für **Schiffe auf Auslandsfahrt** („ships engaged in international voyages“), also nach Regel 1.7 für solche Schiffe, die sich auf dem Weg von einem Hafen eines Vertragsstaates zu einem Hafen eines anderen Staates befinden (oder umgekehrt). Des Weiteren unterscheidet Anlage IV zwischen „neuen Schiffen“ und „vorhandene Schiffe“. **Neue Schiffe** sind nach Regel 1.1.1 Schiffe, für die der Bauauftrag an oder nach dem Tag des Inkrafttretens von Anlage IV (27.09.2003) erteilt oder, falls kein Bauauftrag vorlag, deren Kiel zu diesem Zeitpunkt gelegt wurde, oder die sich zu diesem Zeitpunkt in einem entsprechenden Bauzustand befanden. Alternativ fallen nach Regel 1.1.2 hierunter auch Schiffe, die mindestens drei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens von Anlage IV abgeliefert wurden. Im Umkehrschluss sind **vorhandene Schiffe** alle Schiffe, die keine neuen Schiffe sind.³⁶⁸ Anlage IV gilt für neue Schiffe, die eine **Bruttoraumzahl von mindestens 400** haben (Regel 2.1.1), und für neue Schiffe mit einer **Bruttoraumzahl von weniger als 400**, wenn diese für eine Beförderung von **mehr als 15 Personen** zugelassen sind (Regel 2.1.2). Für vorhandene Schiffe gilt Anlage IV gemäß Regel 2.1.3 und 2.1.4 unter den gleichen Voraussetzungen, allerdings erst fünf Jahre nach Inkrafttreten (also seit dem 27.09.2008).

Auf **kleinere seegehende Schiffe** wie beispielsweise Sportboote, die nicht in eine der Kategorien der Regel 1.1 fallen, ist Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **nicht anwendbar**. Die Verwaltungen der Vertragsstaaten haben nach Regel 2.2 (soweit durchführbar) darauf zu achten, dass vorhandene Schiffe, die in den Anwendungsbereich von Anlage IV fallen, und deren Kiel **vor dem 02.10.1983** gelegt wurde, oder die sich zu diesem Zeitpunkt in einem entsprechenden Bauzustand befanden, so ausgestattet sind, dass sie Abwasser nach den Vorschriften der Regel 11 einleiten können.

Nach Regel 11.2 gelten die Einleitungsbestimmungen aus Regel 11.1 **nicht** für Schiffe, die nur in den Gewässern im Hoheitsbereich eines Staates betrieben werden, und für Gastschiffe aus anderen Staaten, die während des Aufenthalts in diesen Gewässern Abwasser im Einklang mit den von diesem Staat erlassenen weniger strengen Vorschriften einleiten.

Für **Fahrgastschiffe** werden in Zukunft nach Regel 11.3 in **Sondergebieten** strengere Bestimmungen gelten, die *leges speciales* zu den Vorgaben der Regel 11.1 sind. Sondergebiete sind

³⁶⁵ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/Sewage/Pages/Default.aspx> (28.05.2018).

³⁶⁶ Siehe insbesondere Ziff. 3 der IMO Recommendation on Standards for the Rate of Discharge of Untreated Sewage from Ships, Resolution MEPC.157(55), 13.10.2006.

³⁶⁷ Siehe dazu auch die IMO 2012 Guidelines on Implementation of Effluent Standards and Performance Tests for Sewage Treatment Plants, Resolution MEPC.227(64), 05.10.2012.

³⁶⁸ Regel 1.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

nach Regel 1.6 Meeresgebiete, in denen aus anerkannten technischen Gründen im Zusammenhang mit seinem ozeanographischen und ökologischen Zustand und der besonderen Natur seines Verkehrs die Annahme besonderer verbindlicher Methoden zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Abwasser erforderlich ist. Das bisher einzige Sondergebiet ist gemäß Regel 1.6.1 das **Ostseegebiet** i.S.d. Regel 1.11.2 der Anlage I zum MARPOL-Übereinkommen.³⁶⁹ Fahrgastschiffe sind nach Regel 1.10 **Schiffe, die mehr als 12 Fahrgäste** befördern.³⁷⁰ Es kann sich bei Fahrgastschiffen also um Schiffe handeln, die zu klein sind, um in den Anwendungsbereich von Regel 11.1 zu fallen. Dass für diese Schiffe in der Ostsee strengere Standards gelten, liegt daran, dass die Ostsee wegen ihrer besonderen Lage nur einen langsamen Wasseraustausch mit der Nordsee hat und daher besonders anfällig für erhöhte Nährstoffeinträge (auch durch Schwarzwasser) ist. Nach der überarbeiteten³⁷¹ Regel 11.3 ist die Einleitung von Abwasser innerhalb der Sondergebietes in der Ostsee **verboten** (1) für neue Fahrgastschiffe³⁷² ab dem 1. Juni 2019, (2) für vorhandene Fahrgastschiffe³⁷³ ab dem 01.06.2021 und (3) für vorhandene Fahrgastschiffe, die sich auf direkter Route zu oder von einem außerhalb des Sondergebietes befindlichen Hafen oder auf direkter Route von einem Hafen östlich des Längengrades 28°10' Ost innerhalb des Sondergebietes, ohne dass ein weiterer Zwischenstopp in einem anderen Hafen vorgenommen wird, befinden, ab dem 01.06.2023. Das Verbot aus Regel 11.3 ist damit bisher weder für neue noch für vorhandene Fahrgastschiffe in Kraft getreten.³⁷⁴ Nach Regel 11.3 i.V.m. Regel 13.2 kann die IMO auch noch **spätere Zeitpunkte** für das Inkrafttreten des Verbots bestimmen. Letztlich kommt es darauf an, ab wann die Vertragsparteien im Einklang mit Regel 13.1 eine ausreichende Anzahl von Hafenauffanganlagen im Bereich des Sondergebiets geschaffen haben, damit die praktische Umsetzbarkeit des Einleitungsverbots gewährleistet ist. Die Anrainerstaaten der Ostsee haben der IMO indes bereits kommuniziert, dass mittlerweile hinreichende Hafenauffanganlagen vorhanden sind.

Eine **Ausnahme** von dem Verbot besteht nach Regel 11.3 für Einleitungen von Fahrgastschiffen, wenn (1) diese eine zugelassene Abwasser-Aufbereitungsanlage betreiben,³⁷⁵ (2) ihnen von der Verwaltung bescheinigt wurde, dass die Anlage den in Regel 9.2.1 bezeichneten Betriebsanforderungen genügt, und (3) der Ausfluss in dem das Schiff umgebenden Wasser keine schwimmenden Festkörper sichtbar werden lässt und keine Verfärbung des Wassers hervorruft. Regel 13.2 stellt klar, dass bis zum Inkrafttreten des Verbots aus Regel 11.3 das **allgemeine Einleitungsverbot** aus Regel 11.1 gilt.

Nach Regel 3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen gelten die Verbote aus Regel 11.1 und 11.3 **nicht** für die Einleitung von Schiffsabwasser, sofern diese zur Sicherstellung der Sicherheit eines Schiffes und der an Bord befindlichen Personen sowie zur Lebensrettung auf See

³⁶⁹ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/Sewage/Pages/Default.aspx> (28.05.2018).

³⁷⁰ Fahrgäste sind nach Regel 1.9 alle Personen mit Ausnahme (1) des Kapitäns und der Besatzungsmitglieder oder anderer Personen, die in irgendeiner Eigenschaft an Bord eines Schiffes für dessen Belange angestellt oder beschäftigt sind, und (2) von Kindern unter einem Jahr. Personen sind nach Regel 1.8 Besatzungsmitglieder und Fahrgäste.

³⁷¹ IMO, Establishment of the Date on Which Regulation 11.3 of MARPOL Annex IV in Respect of the Baltic Sea Area shall take Effect, Resolution MEPC.275(69), 22.04.2016.

³⁷² Neue Fahrgastschiffe i.S.d. Regel 11.3.a sind nach Regel 1.10 solche Fahrgastschiffe, (1) für die der Bauauftrag am oder nach dem 01.01.2016 erteilt wurde oder, falls kein Bauauftrag vorlag, deren Kiel zu diesem Zeitpunkt gelegt wurde oder die sich zu diesem Zeitpunkt in einem entsprechenden Bauzustand befanden oder (2) die mindestens zwei Jahre nach dem 01.01.2016 abgeliefert wurden.

³⁷³ Vorhandene Fahrgastschiffe sind nach Regel 1.10 Fahrgastschiffe, die keine neuen Fahrgastschiffe sind.
³⁷⁴ Dies wäre nach den ursprünglichen Zeitpunkten für das Inkrafttreten des Verbots freilich bereits der Fall gewesen (01.01.2016 für neue Fahrgastschiffe und 01.01.2018 für vorhandene Fahrgastschiffe).

³⁷⁵ Siehe dazu auch die IMO 2012 Guidelines on Implementation of Effluent Standards and Performance Tests for Sewage Treatment Plants, Resolution MEPC.227(64), 05.10.2012.

erforderlich ist.³⁷⁶ Eine weitere **Ausnahme** gilt, wenn die Einleitung durch die Beschädigung eines Schiffes oder seiner Ausrüstung verursacht wird und sowohl vor als auch nach der Beschädigung alle vernünftigen Vorkehrungen zur Vermeidung und Minimierung der Einleitung getroffen wurden.³⁷⁷

Um eine Umgehung der Bestimmungen der anderen Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen zu verhindern, bestimmt Regel 11.4, dass im Falle einer Vermischung von Schiffsabwasser mit Abfall oder Abwasser i.S.d. anderen Anlagen zum MARPOL-Übereinkommen die **Bestimmungen der anderen Anlagen eingehalten** werden müssen.

Nach Regel 12.1 sind alle Vertragsparteien, die von Schiffen, die in Gewässern in ihrem Hoheitsbereich betrieben werden, sowie von Gastschiffen während des Aufenthalts in ihren Gewässern verlangen, dass diese die Einleitungsbedingungen der Regel 11.1 einhalten, dazu **verpflichtet**, in Häfen und an Umschlagplätzen für die Einrichtung von Anlagen zu sorgen, die Abwasser aufnehmen, ohne eine unangemessene Verzögerung für die Schiffe zu verursachen, und die ausreichen, um den Erfordernissen der sie in Anspruch nehmenden Schiffe zu genügen. Die **Verpflichtung zur Einrichtung von Hafenauffanganlagen** aus Regel 12.1 dient also der Sicherstellung der zur Einhaltung der Einleitungsverbote erforderlichen Infrastruktur.

2.3.2.2.2 Umsetzung in Deutschland

Das MARPOL-Übereinkommen und seine Anlagen wurden durch ein entsprechendes Vertragsgesetz in das deutsche Recht überführt.³⁷⁸ Ebenso werden Änderungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen laufend durch Rechtsverordnung in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert (siehe Abschnitt 2.1.2.2.2). Somit gilt Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen in ihrer aktuellen Fassung im deutschen Recht. Ergänzende Bestimmungen enthält zudem die SeeUmwVerhV.

2.3.2.3 HELCOM

2.3.2.3.1 Zweck und Anwendungsbereich

Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes von 1992 (**HELCOM**),³⁷⁹ das am 17.01.2000 in Kraft getreten ist, dient dem Schutz der Ostsee vor jeglicher Form von Beeinträchtigung sowie der Erhaltung und Wiederherstellung ihres ökologischen Gleichgewichts.³⁸⁰ Der Geltungsbereich von HELCOM erstreckt sich auf das **Ostseegebiet**, das nach Art. 1 HELCOM die Ostsee und den im Skagerrak durch den Breitengrad von Kap Skagen auf 57°44.43'N begrenzten Eingang zur Ostsee umfasst. HELCOM ist ausdrücklich auch auf die **inneren Gewässer** anwendbar.³⁸¹

2.3.2.3.2 Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser

Gemäß Art. 5 HELCOM sind alle Vertragsparteien dazu verpflichtet, die Verschmutzung der Meeresumwelt des Ostseegebiets durch Schadstoffe **aus allen Quellen** zu verhüten und zu beseitigen und zu diesem Zweck die in Anlage I zu HELCOM aufgeführten Verfahren und Maßnahmen durchzuführen. Nach Art. 8 Abs. 1 HELCOM treffen die Vertragsparteien **die in Anlage IV zu HELCOM beschriebenen Maßnahmen**, um das Ostseegebiet vor Verschmutzungen

³⁷⁶ Regel 3.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁷⁷ Regel 3.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁷⁸ BGBl. 1982 II S. 2; BGBl. 1996 II S. 399.

³⁷⁹ BGBl. 1994 II S. 1397.

³⁸⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 HELCOM.

³⁸¹ Art. 1 HELCOM definiert die inneren Gewässer als „Gewässer auf der landwärtigen Seite der Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeeres gemessen wird, bis zur landwärtigen, durch die Vertragsparteien festgelegten Grenze.“

durch Schiffe zu schützen. Zusätzlich sind die Vertragsparteien nach Art. 8 Abs. 2 HELCOM dazu verpflichtet, einheitliche Anforderungen bezüglich der Einrichtung von Anlagen zur Aufnahme von Schiffsabfällen zu entwickeln und diese anzuwenden, wobei sie unter anderem die besonderen Erfordernisse von Fahrgastschiffen im Ostseegebiet berücksichtigen.

Die Bestimmungen von Anlage IV zu HELCOM betreffend häusliches Schiffsabwasser sind eng an die entsprechenden Bestimmungen von **Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** angelehnt.³⁸² Nach Regel 3 Abs. 2 lit. a der Anlage IV zu HELCOM sind **Einleitungen** (in Anlehnung an das MARPOL-Übereinkommen³⁸³) in Bezug auf Schadstoffe oder solche Stoffe enthaltende Ausflüsse alle von einem Schiff aus erfolgende Freisetzungen unabhängig von deren Ursprung; sie umfassen jedes Entweichen, Absetzen, Auslaufen, Lecken, Pumpen, Auswerfen oder Entleeren. Regel 4 Abs. 1 und 3 der Anlage IV zu HELCOM ordnet die Anwendung von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen an. Insbesondere müssen die Vertragsstaaten nach Regel 4 Abs. 3 lit. a der Anlage IV zu HELCOM die **Bestimmungen über das Einleiten von Abwasser** nach Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen anwenden. Daraus folgt, dass die Regelungen der Anlage IV zu HELCOM sich ebenfalls nur auf **Schwarzwasser**, nicht aber auf Grauwasser beziehen. Gleichmaßen sind die Vertragsstaaten nach Regel 4 Abs. 3 lit. b der Anlage IV zu HELCOM dazu verpflichtet, im Einklang mit Regel 12.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **Auffanganlagen für Abwasser** in Häfen oder an vor ihrer Küste gelegenen Umschlagplätzen bereitzustellen.

Anlage IV zu HELCOM enthält indes auch über Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **hinausgehende** Regelungen.³⁸⁴ Gemäß Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM müssen neben den in Regel 2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen genannten Schiffskategorien auch **alle anderen Schiffe, einschließlich Sportboote**, wenn sie **mit Toiletten ausgestattet** sind, die Einleitungsbestimmungen der Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen einhalten. Nach Regel 5 Abschnitt B der Anlage IV zu HELCOM müssen diese Schiffe zudem mit einem **Abwasser-Rückhaltesystem** in Übereinstimmung mit den von der Helsinki Kommission genehmigten Richtlinien ausgerüstet sein. Wo dies angemessen ist, gilt hinsichtlich der in Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM aufgeführten Schiffe die Verpflichtung der Vertragsstaaten aus Regel 12.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen, hinreichende **Auffanganlagen** für das vom Einleitungsverbot erfasste Abwasser bereitzustellen.³⁸⁵ Nach Regel 5 Abschnitt D der Anlage IV zu HELCOM können die Vertragsstaaten von den genannten Regeln **Ausnahmen** hinsichtlich bestimmter Arten von Sportbooten und anderen Schiffe machen, die mit Toiletten ausgestattet und nicht in Regel 2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bezeichnet sind, wenn (1) nach den von der Helsinki Kommission genehmigten Richtlinien der Einbau von Abwasser-Rückhaltesystemen für Toiletten in diesen Sportbooten und anderen Schiffen technisch schwierig ist oder die Kosten des Einbaus im Verhältnis zum Wert des Schiffes hoch sind **und** (2) diese Sportboote und anderen Schiffe vor dem 1. Januar 2000 gebaut wurden.

2.3.2.3.3 Umsetzung in Deutschland

³⁸² Siehe Schminke (2009), S. 112 m.w.N.

³⁸³ Vgl. insoweit auch die Einschränkungen des Einleitungsbegriffs in Regel 3 Abs. 2 lit. b der Anlage IV zu HELCOM.

³⁸⁴ Schminke (2009), S. 113.

³⁸⁵ Regel 5 Abschnitt C Abs. 1 der Anlage IV zu HELCOM.

HELCOM wurde mittels Vertragsgesetz in die deutsche Rechtsordnung inkorporiert (**HELCOM-Vertragsgesetz**).³⁸⁶ Aktualisierungen des Übereinkommens wurde mit Änderungsverordnungen Rechnung getragen.³⁸⁷

2.3.2.4 CDNI

Auch das CDNI enthält Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser, die folglich in den allen dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen mit Ausnahme des deutschen Teils des Bodensees und der Rheinstrecke oberhalb Rheinfeldens gelten. Nach Art. 1 lit. e CDNI zählen häusliche Abwasser zum **sonstigen Schiffsbetriebsabfall** i.S.d. Anlage 2 Teil C CDNI. Nach Art. 8.01 lit. a Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI sind **häusliche Abwasser** „Abwasser aus Küchen, Essräumen, Waschräumen und Waschküchen sowie Fäkalwasser“. Im Unterschied zur Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst das CDNI somit sowohl **Schwarzwasser** als auch **Grauwasser**.

Nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI ist die **Einleitung** von häuslichem Abwasser nur für zwei Kategorien von Schiffen **verboden**. Gemäß Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 lit. a Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI gilt das Verbot seit 01.05.2005 für **Kabinenschiffe mit mehr als 50 Schlafplätzen**. Ferner gilt das Verbot nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 lit. b Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI seit dem 01.01.2010 für **Fahrgastschiffe, die zur Beförderung von mehr als 50 Fahrgästen zugelassen sind**. Nach Art. 9.03 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI müssen Schiffsführer, für deren Schiffe das Einleitungsverbot gilt, sicherstellen, dass das häusliche Schiffsabwasser an Bord des Fahrzeugs in geeigneter Weise gesammelt und bei einer Annahmestelle oder -anlage nach Artikel 8.02 Abs. 3 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI abgegeben wird, sofern das Fahrgastschiff nicht über eine Bordkläranlage nach Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI verfügt. Verfügt ein Fahrgastschiff über eine zugelassene **Bordkläranlage**, welche die Grenz- und Überwachungswerte nach Anhang V des CDNI einhält, ist es gemäß Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI vom Einleitungsverbot ausgenommen. Einleitungen von Schiffen, die nicht in eine der genannten beiden Kategorien fallen, sind nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 2 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI ausdrücklich **erlaubt**. Folglich sind die für die Binnenwasserstraßen praktisch bedeutendsten Schiffe, nämlich die Gütermotorschiffe, nicht vom Einleitungsverbot betroffen.³⁸⁸ Zudem können die Vertragsstaaten nach Art. 9.02 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI für Schiffe, für die nach Art. 9.01 Abs. 3 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI das Einleitungsverbot gilt, für die die Einhaltung des Einleitungsverbotes aber „praktisch schwer durchführbar ist oder unzumutbar hohe Kosten verursacht, ein geeignetes Verfahren für Ausnahmemöglichkeiten vereinbaren und die Bedingungen festlegen, unter denen diese Ausnahmen als gleichwertig angesehen werden können.“ Ein solcher **Beschluss** nach Art. 9.02 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI wurde im Jahr 2013 gefasst³⁸⁹ und sieht in seiner **Anlage**³⁹⁰ vor, dass Fahrgastschiffe mit Bordkläranlagen, die (1) vor dem 01.11.2009, (2) nach dem 31.10.2009, aber vor dem 01.01.2011 oder (3) vor dem 01.01.2011 für den Betrieb außerhalb des

³⁸⁶ BGBl. 1994 II S. 1397.

³⁸⁷ Sog. Ostseeschutz-Änderungsverordnungen.

³⁸⁸ Siehe auch Reimann, S. 57 – 58, der vorsichtige Kritik an der Ausnahme übt.

³⁸⁹ Beschluss CDNI 2013-II-5, Anwendungsbestimmung - Teil C, Härtefallregelung gemäß Artikel 9.02 der Anlage 2 für Bordkläranlagen, <https://www.elwis.de/DE/Schiffahrtsrecht/Allgemeine-Informationen/Abfalluebereinkommen/Vierte-Verordnung/Beschluss-CDNI-2013-II-5/Beschluss-CDNI-2013-II-5-node.html> (23.06.2018).

³⁹⁰ Anlage zu Beschluss CDNI 2013-II-5, Anwendung von Artikel 9.02 der Anlage 2 für Bordkläranlagen, die vor dem 01.01.2011 in Fahrgastschiffen eingebaut wurden, <https://www.elwis.de/DE/Schiffahrtsrecht/Allgemeine-Informationen/Abfalluebereinkommen/Vierte-Verordnung/Beschluss-CDNI-2013-II-5/Anlage/Anlage-node.html?sessionId=C59E195E5CC92511A41A74D16A37D2B8.server1t1> (23.06.2018).

Anwendungsbereichs des CDNI eingebaut wurden, diese Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen weiter betreiben dürfen, sofern bestimmte Anforderungen eingehalten werden.

Im hier relevanten Kontext ist vor allem Art. 9.01 Abs. 5 Anlage II Teil C Kapitel VIII CDNI von Bedeutung, der **Seeschiffe in Seehäfen an Seeschifffahrtsstraßen**, die den Bestimmungen des MARPOL-Übereinkommens unterliegen, vom Einleitungsverbot **ausnimmt**. Damit ist nicht etwa gemeint, dass Einleitungen für dergleichen Schiffe erlaubt wären; vielmehr bleiben in den Seehäfen an Seeschifffahrtsstraßen (nicht aber in den ebenfalls zu den inneren Gewässern zählenden, weil von Seeschiffen befahrenen Seeschifffahrtsstraßen selbst) allein die Einleitungsbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen maßgeblich.

2.3.3 Unionsrechtliche Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser

2.3.3.1 MSRL und WRRL

Im Hinblick auf die Vorgaben der MSRL und der WRRL kann auf das zu Scrubber-Abwasser und Ballastwasser Gesagte verwiesen werden (siehe Abschnitte 2.1.3.3 und 2.1.3.4 bzw. 2.2.3).

2.3.3.2 Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen

2.3.3.2.1 Anwendungsbereich

Einschlägig ist zudem die Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen (siehe dazu bereits oben Abschnitt 2.1.3.2). Diese Richtlinie dient nach ihrem Erwägungsgrund 3 insbesondere auch der Umsetzung des MARPOL-Übereinkommens und speziell der **Umsetzung der Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Auffangeinrichtungen für Abfälle in den Häfen** aus dem MARPOL-Übereinkommen.³⁹¹ Für häusliches Schiffsabwasser ergibt sich diese Verpflichtung aus Regel 12.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen. Da die Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen für alle Schiffe i.S. ihres Art. 3 lit. a i.V.m. Art. 2 lit. a gilt, entspricht ihr Anwendungsbereich insoweit dem des MARPOL-Übereinkommens. Allerdings ist die Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen in ihrem Anwendungsbereich **nicht** auf die in Regel 11 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen genannten Schiffskategorien (siehe oben Abschnitt 2.3.2.2.1) beschränkt und geht insoweit also deutlich über Anlage IV hinaus.³⁹²

Die Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen gilt für „Schiffsabfälle“, zu denen gemäß Art. 2 lit. c auch „**Abwasser**“ zählen, die in den **Geltungsbereich der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** fallen. Folglich erfasst sie ebenso wie Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **nur Schwarzwasser** und mit Schwarzwasser vermishtes Grauwasser in dem dort definierten Umfang, **nicht aber Grauwasser**.³⁹³

2.3.3.2.2 Entladungspflicht für häusliche Schiffsabwasser

Schwarzwasser (nicht aber Grauwasser, sofern es nicht mit Schwarzwasser vermischt ist) ist also nach den Art. 3, 7 Abs. 1 und Art. 10 der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen grundsätzlich i.S.d. Richtlinie in den bereit gestellten Hafenauffangeinrichtungen zu **entsorgen**. Dies gilt allerdings nach Art. 7 Abs. 2 nicht, wenn das Schiff **genügend spezifische Lagerkapazität** für alle angefallenen und während der beabsichtigten Fahrt des Schiffes bis zum Entladehafen anfallenden Schiffsabfälle hat und gesichert ist, dass der Zielhafen über die für die dann anstehende Entladung erforderlichen Hafenauffanganlagen verfügt. Diese Vorgaben sind nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie im nationalen Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen.

³⁹¹ Siehe auch Schminke (2009), S. 124 m.w.N.

³⁹² Schminke (2009), S. 135.

³⁹³ So auch Schminke (2009), S. 132, 142.

2.3.3.2.3 Umsetzung in Deutschland

Die Umsetzung der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen ist in Deutschland durch die Länder erfolgt.³⁹⁴

2.3.3.3 Verhältnis der EU-Richtlinien zueinander

Hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit der Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser **harmonisieren** die einschlägigen EU-Richtlinien. Insbesondere unterstützen die strengen Regelungen der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen innerhalb ihres Anwendungsbereiches (also bezüglich Schwarzwasser) die Umsetzung der Anforderungen der WRRL. Aus der Tatsache, dass die Richtlinie über Hafenauffanganlagen keine Regelungen zu Grauwasser enthält, lässt sich indes **nicht** mittels Umkehrschluss ableiten, dass diese Richtlinie eine Erlaubnis zur Einleitung von Grauwasser statuiert, die mit den Anforderungen der WRRL bzw. mit dem repressiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt des die WRRL umsetzenden WHG (siehe dazu noch unten Abschnitt 2.3.5.1.4) kollidieren könnte.³⁹⁵

2.3.4 Verhältnis der völker- und unionsrechtlichen Regelungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser

Im Hinblick auf das Verhältnis der hier einschlägigen Vorschriften der genannten völkerrechtlichen Regelwerke (SRÜ, MARPOL-Übereinkommen, HELCOM, CDNI) sind, sieht man zunächst von den auf Seeschifffahrtsstraßen fahrenden Seeschiffen ab, **keine Widersprüche** zu erkennen. Erstens dient das MARPOL-Übereinkommen der Umsetzung der Vorschriften zum Meeresumweltschutz aus Teil XII SRÜ. Zweitens übernimmt Anlage IV zu HELCOM die für die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser einschlägigen Vorschriften der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen und dehnt deren Anwendungsbereich auf weitere Schiffskategorien aus. Drittens ist das Einleitungsverbot aus dem CDNI ausdrücklich nicht auf Seeschiffe anwendbar, soweit diese vom MARPOL-Übereinkommen erfasst sind. Unklar ist insoweit, ob auch die mit Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM erfolgte **Ausdehnung der einschlägigen Bestimmungen** der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auf alle anderen Schiffe, einschließlich Sportboote, wenn sie mit Toiletten ausgestattet sind, in den Anwendungsbereich von Art. 9.01 Abs. 5 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI fällt. Diese Norm verweist zwar nicht ausdrücklich auf HELCOM; da Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM aber zur Folge hat, dass Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch auf die in der Norm genannten Schiffe anzuwenden ist, „unterliegen“ diese für Staaten, die gleichzeitig Vertragsparteien des CNDI, des MARPOL-Übereinkommens und von HELCOM sind, bei harmonisierender Auslegung „den Bestimmungen des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe“.

Nicht von Art. 9.01 Abs. 5 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI erfasst werden in Anbetracht des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift hingegen **Seeschiffe**, die sich **auf Seeschifffahrtsstraßen** (und nicht in den **an** ihnen gelegenen Seehäfen) befinden. Für sie tritt das Verbot des Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI mithin nicht hinter die MARPOL-Vorgaben zurück. Daraus folgt zugleich, dass Einleitungen von häuslichem Abwasser für andere Schiffe als die in Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI genannten nach S. 2 der Norm ausdrücklich erlaubt sind – eine Konsequenz, die der Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Regel 11.1 und

³⁹⁴ Stöfen, A. (2011): Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in Deutschland, NABU, S. 15 ff.

³⁹⁵ Abwegig daher Schminke (2009), S. 132, 141 – 145, die eine Kollision mit dem WHG bejaht und den Erlaubnisvorbehalt des WHG im Wege des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts aushebeln will und zudem die Bedeutung der WRRL neben dem WHG verkennt (siehe S. 122).

11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen durch Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM auf „alle anderen Schiffe“ widerspricht. Der insofern bestehende **Normkonflikt** ist unter Bezugnahme auf den völkerrechtlichen *lex specialis*-Grundsatz zu lösen. Könnte diesbezüglich unter **räumlichen** Gesichtspunkten erwogen werden, das CDNI als spezielleren Vertrag zu qualifizieren, belegen die Regelungen der Art. 6 Abs. 1 CNDI, Art. 2.03 Abs. 3 Anlage 2 Teil A Kapitel II CDNI, Art. 5.03 Anlage 2 Teil B Kapitel V CDNI sowie Art. 9.01 Abs. 5 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI, dass das Übereinkommen in **sachlicher** Hinsicht **keine abschließenden Regelungen für Seeschiffe** trifft, sondern das MARPOL-Übereinkommen als spezieller akzeptiert. Deshalb sind auch hinsichtlich von Seeschiffen, die sich auf Seeschiffahrtstraßen befinden, die Vorgaben von Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen anzuwenden.

Zu klären ist ferner das Verhältnis der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge zu den unionsrechtlichen Regelungen. Im Anwendungsbereich der WRRL ist nicht auszuschließen, dass schädliche Einleitungen, die nicht vom MARPOL-Übereinkommen, HELCOM und dem CDNI verboten sind, dennoch nach der WRRL verboten sein könnten. In diesen Situationen besteht aber keine direkte Kollision, da die genannten völkerrechtlichen Regelungen zwar Einleitungen von Verboten ausnehmen, mit Ausnahme des CDNI aber auch **nicht ausdrücklich erlauben**. Auch soweit Einleitungen von Schiffen nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 2 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI ausdrücklich erlaubt sind, steht dies nur auf den ersten Blick im **Widerspruch zum Verschlechterungsverbot** des Art. 4 Abs. 1 lit. a i) WRRL. Erneut ist daran zu erinnern, dass dieses Verbot nicht schon bei jeder signifikanten Beeinträchtigung eines Gewässers greift, sondern erst dann, wenn sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente i.S.v. Anhang V WRRL infolge des konkret in Rede stehenden Einleitens um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.3). Daher wird von einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot nur einzelfallabhängig und ausnahmsweise ausgegangen werden können. Ist dies der Fall, muss Art. 9.01 Abs. 3 S. 2 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI in seiner Geltung im nationalen Recht in Anbetracht des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unbeachtet bleiben.

Ein Konflikt der völkerrechtlichen Regelungen mit der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen besteht nicht. Da die Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen ausdrücklich der Umsetzung der Verpflichtung aus Regel 12.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen dient, **bei Anwendung des Einleitungsverbotes aus Regel 11.1 und 11.3** Hafenauffangeinrichtungen bereitzustellen, die die Einhaltung des Verbots ermöglichen, besteht kein Anlass, ihre Bestimmungen dahingehend zu interpretieren, dass sie ein **absolutes Einleitungsverbot** selbst für nach Regel 11.1 und 11.3 zulässige Einleitungen statuiert.³⁹⁶ Denn Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen enthält eine Verpflichtung von Schiffskapitänen, **vor dem Auslaufen** alle Schiffsabfälle zu entladen. Diese Verpflichtung betrifft das Verhalten in den Häfen und trifft **keine Aussage** darüber, ob bereits bei der Fahrt zum Hafen im Rahmen von Regel 11.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen Einleitungen vorgenommen werden dürfen. Richtig ist, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen selbst Abwasser, die nach Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen im Meer eingeleitet werden dürften, vor dem Auslaufen im Hafen zu entladen sind. Das bedeutet aber nicht, dass die Entsorgungspflicht konkludent auch ein Verbot von Einleitungen auf dem Weg zu einem Hafen begründet. Es besteht also weder in dieser Hinsicht noch im Hinblick auf den weiteren Anwendungsbereich der Richtlinie für Hafenauffanganlagen (in Bezug auf Schiffskategorien) ein Widerspruch zum MARPOL-Übereinkommen.

³⁹⁶ In diese Richtung aber die Überlegungen von Schminke (2009), S. 135 ff.

2.3.5 Umsetzung der völker- und unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht

2.3.5.1 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in den Binnenwasserstraßen

2.3.5.1.1 SeeUmwVerhV und MARPOL-Vertragsgesetz

Nach § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV gelten die Einleitungsbestimmungen aus Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen (in seiner jeweils **innerstaatlich geltenden Fassung**, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV) in den in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV genannten Seeschiffahrtstraßen **entsprechend**, soweit in der SeeUmwVerhV nichts anderes bestimmt ist. Folglich gilt in Binnenwasserstraßen, soweit sie Seeschiffahrtstraßen sind, das **Einleitungsverbot** aus Regel 11.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen (siehe dazu oben Abschnitt 2.3.2.1). Insoweit ist allerdings in Erinnerung zu rufen, dass von diesem Einleitungsverbot **nur bestimmte Schiffskategorien** erfasst sind, und dass das Einleitungsverbot auf **Schiffe auf Auslandsfahrt** beschränkt ist. Zudem gilt das Einleitungsverbot nur für **Schwarzwasser**. Demnach kommen in den Binnenwasserstraßen, die zugleich Seeschiffahrtsstraßen sind, **nur** Einleitungen von **Schiffsabwasser aus Aufbereitungsanlagen** unter den Voraussetzungen der Regel 11.1.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen in Betracht.

Nach § 28 Abs. 2 Nr. 18 SeeUmwVerhV handelt ordnungswidrig, wer entgegen Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen häusliches Schiffsabwasser „**ins Meer**“ einleitet. Hingegen enthält die SeeUmwVerhV keinen Ordnungswidrigkeitstatbestand, der sich ausdrücklich auf die **Seeschiffahrtsstraßen** bezieht. Legt man den Begriff „ins Meer“ indes im Lichte des räumlichen Anwendungsbereiches des MARPOL-Übereinkommens aus, das die marine Umwelt in einem umfassenden Sinn vor Verschmutzungen durch die Seeschiffahrt schützen will (siehe oben Abschnitt 2.1.2.2), legt dies nahe, auch die Seeschiffahrtstraßen für erfasst zu betrachten, die Binnenwasserstraßen sind. Hierfür spricht, dass § 28 Abs. 2 Nr. 18 SeeUmwVerhV explizit der Befolgung von Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen dient, die dem Wortlaut nach ihrerseits auf das Einleiten von Abwasser „ins Meer“ („into the sea“) abstellt bzw. dieses verbietet.

Ergänzend zu dem allgemeinen Verweis auf die Regeln 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen in § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV erklärt § 9 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV diese Einleitungsbestimmungen **auch für Schiffe auf Inlandsfahrt für anwendbar**. Eine Inlandsfahrt ist eine Fahrt von einem deutschen Seehafen zu einem anderen deutschen Seehafen. Die Regelung für Inlandsfahrten gilt allerdings ausdrücklich nur „außerhalb der in [§ 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV] bezeichneten Wasserflächen“, also **nicht** in den Seeschiffahrtstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen sind. Innerhalb der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 SeeUmwVerhV bezeichneten Wasserflächen finden hingegen die Bestimmungen des CDNI bzw. CDNI-Vertragsgesetzes Anwendung.

2.3.5.1.2 SeeUmwVerhV und HELCOM-Vertragsgesetz

Zwar enthält § 9 Abs. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV eine Regelung, die der **Umsetzung von Anlage IV zu HELCOM** dient. Problematisch ist hier allerdings wiederum, dass die Einleitungsbestimmungen aus § 9 Abs. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV „**in der Ostsee**“ und dort nur auf **Seewasserstraßen**³⁹⁷ und für bestimmte Schiffe, die die Bundesflagge führen, auch **seewärts der Begrenzung der Seewasserstraßen**³⁹⁸ gelten. Von Seeschiffahrtsstraßen spricht die Norm hingegen nicht. Auf § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV kann insoweit **nicht** zurückgegriffen werden, weil dieser nur von der entsprechenden Anwendung des MARPOL-Übereinkommens in den Seeschiffahrtstraßen spricht, **nicht** aber von einer entsprechenden Anwendung auch der Anlage IV zu HELCOM. Eine

³⁹⁷ § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV.

³⁹⁸ § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SeeUmwVerhV.

erweiternde Auslegung von § 3 Abs. 2 SeeUmwVerhV scheitert am eindeutigen Wortlaut der Norm und daran, dass Anlage IV zu HELCOM in ihrem Anwendungsbereich über die Vorgaben von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen hinausgeht.

Der Sinn und Zweck von § 9 Abs. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV ist vor allem deshalb unklar, weil in den **inneren Gewässern der Ostsee** die zusätzlichen Einleitungsbestimmungen aus Anlage IV zu HELCOM (siehe dazu oben Abschnitt 2.3.2.3.2) jedenfalls über das HELCOM-Vertragsgesetz im deutschen Recht gelten. Das heißt, dass in den Seeschiffahrtstraßen, die Binnenwasserstraßen sind, nach Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM auch Sportboote und andere Schiffe, die nicht von Regel 2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst sind und über eine Toilette verfügen, grundsätzlich die **Einleitungsbestimmungen der Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** einhalten und nach Regel 5 Abschnitt B der Anlage IV zu HELCOM über ein **Abwasser-Rückhaltesystem** verfügen müssen. Dieses Einleitungsverbot gilt wiederum nur für **Schwarzwasser**.

Die **fehlende Umsetzung** der Anlage IV zu HELCOM in der SeeUmwVerhV führt indes dazu, dass Verstöße gegen die Einleitungsbestimmungen aus HELCOM bzw. aus dem HELCOM-Vertragsgesetz in den Seeschiffahrtstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen sind, **nicht** als Ordnungswidrigkeit im Rahmen der SeeUmwVerhV geahndet werden können. Der Tatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 9 SeeUmwVerhV bezieht sich ausschließlich auf ein Einleiten entgegen der Vorgaben des § 9 Abs. 1 SeeUmwVerhV, dessen Nr. 2, wie gesagt, Binnenwasserstraßen nicht erfasst. Insoweit besteht derzeit eine **Regelungslücke**.

2.3.5.1.3 CDNI-Vertragsgesetz

Das **Einleitungsverbot** für ungeklärtes häusliches Schiffsabwasser aus Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI (siehe oben Abschnitt 2.3.2.4) gilt grundsätzlich für die genannten Kategorien von **Fahrgastschiffen** und **Kabinenschiffen** in den für den allgemeinen Verkehr eröffneten Binnenwasserstraßen. Grundsätzlich ist dieses Verbot auch auf **Seeschiffe** anwendbar, soweit es sich dabei um hinreichend große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe (also insbesondere Kreuzfahrtschiffe) handelt. Nach Art. 9.01 Abs. 5 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI gilt das Verbot zwar **nicht** für „Seeschiffe in Seehäfen an Seeschiffahrtstraßen“, soweit für diese das MARPOL-Übereinkommen gilt; eine entsprechende Ausnahme für Seeschiffe **auf** Seeschiffahrtstraßen existiert jedoch nicht (siehe oben Abschnitt 2.3.4).

2.3.5.1.4 WHG

Für das WHG ergeben sich im Rahmen der Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser keine Besonderheiten im Vergleich etwa zur Einleitung von Scrubber-Abwasser (siehe dazu oben 2.1.5.2.3). Die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser – und zwar unabhängig davon, ob es sich um **Schwarzwasser** oder **Grauwasser** handelt – in oberirdische Gewässer ist eine **Benutzung** i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG.³⁹⁹ Es gilt also die **Erlaubnispflicht** aus § 8 Abs. 1 WHG.⁴⁰⁰ Zudem ist häusliches Schiffsabwasser – und zwar erneut Schwarzwasser und Grauwasser – als **Abwasser** i.S.d. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG (sog. Schmutzwasser) zu klassifizieren, da es infolge häuslichen Gebrauchs in seinen Eigenschaften verändert wurde.⁴⁰¹ Die Einleitung von Schiffsabwasser ist schließlich eine **Direkteinleitung** i.S.d. § 57 Abs. 1 WHG und daher nur unter

³⁹⁹ So bereits zur alten Rechtslage Hellwig, K.; Pfaff, M.: Zur Erlaubnispflicht nach dem WHG für Einleitungen von Schiffsabwasser, ZfW 2005, S. 154 (156); Schminke (2009), S. 75; Jahn, C. (1997): Die Behandlung der durch den Betrieb von Seeschiffen anfallenden Stoffe nach innerstaatlichem Recht, Gemeinschafts- und Völkerrecht, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, S. 47 – 48. Siehe auch BayObLG, ZfW 1983, S. 41 (43).

⁴⁰⁰ Hellwig/Pfaff, S. 162; Jahn (1997), S. 56, der ausdrücklich auch Grauwasser mit einbezieht.

⁴⁰¹ Siehe nur Schminke (2009), S. 75.

den besonderen Voraussetzungen dieser Vorschrift erlaubnisfähig.⁴⁰² Die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser kann zudem **nicht als Gemeingebrauch** eingeordnet werden.⁴⁰³

2.3.5.1.5 Verhältnis der einschlägigen nationalen Vorschriften

In den Binnenwasserstraßen, die Seeschiffahrtstraßen sind, **überschneiden** sich teilweise (1) die über die SeeUmwVerhV anwendbar gemachten Einleitbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen, (2) die Einleitungsbestimmungen aus dem HELCOM-Vertragsgesetz (Anlage IV zu HELCOM), (3) die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI-Vertragsgesetz und (4) die Einleitungsbestimmungen des WHG. Wie bereits festgestellt (siehe oben Abschnitt 2.1.5.2.4), **verdrängen** die speziellen Einleitungsbestimmungen aus umweltbezogenen schifffahrtsrechtlichen Gesetzen (SeeUmwVerhV, HELCOM-Vertragsgesetz und CDNI-Vertragsgesetz) grundsätzlich **nicht** das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG.⁴⁰⁴ Zahlreiche Vorschriften des WHG dienen der Umsetzung der WRRL, die im Konfliktfall Anwendungsvorrang vor kollidierendem nationalem Recht (einschließlich der Vertragsgesetze zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge) genießt. Stattdessen ist nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis, dass **andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften** erfüllt werden. Hier sind gerade auch die einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen bzw. deren Vertragsgesetze zu nennen.⁴⁰⁵ Auch die Tatsache, dass der Bestand einer Erlaubnispflicht für die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser eine große Herausforderung für den Vollzug darstellt, kann hieran nichts ändern.⁴⁰⁶

Nach alledem stellt sich die Rechtslage in den Binnenwasserstraßen, soweit diese Seeschiffahrtstraßen sind, wie folgt dar:

Alle Einleitungen von Grau- **und** Schwarzwasser sind nach § 8 Abs. 1 WHG **erlaubnispflichtig** und unterliegen überdies den strengen Anforderungen des § 57 Abs. 1 WHG. Bei der Entscheidung, ob eine Erlaubnis erteilt wird, muss die Einhaltung der Einleitungsbestimmungen der anderen einschlägigen Gesetze nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG gewährleistet sein. Steht auch nur eine Rechtsvorschrift der Erlaubniserteilung entgegen, ist die Erlaubnis zu verweigern, wenn nicht ein Normkonflikt besteht und das entsprechende Einleitungsverbot unangewendet bleiben muss.

Einleitungen von **Schwarz- und Grauwasser** sind nach dem **WHG** erlaubnispflichtig, werden aber auch vom **CDNI** erfasst. In dessen Anwendungsbereich (Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe einer bestimmten Größe) dürfen Schwarz- und Grauwasser nur eingeleitet werden, wenn nach den Maßgaben des CDNI eine Bordkläranlage betrieben wird, vgl. Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI. Das CDNI geht davon aus, dass dergleichen Einleitungen **allgemein erlaubt** sind und keiner Genehmigung oder Erlaubnis bedürfen. Wird hingegen keine Bordkläranlage im Einklang mit Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI betrieben, gilt nach Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI ein **absolutes Einleitungsverbot**. Einleitungen durch Schiffe

⁴⁰² Schminke (2009), S. 76.

⁴⁰³ Schminke (2009), S. 80.

⁴⁰⁴ Der von Hellwig/Pfaff, S. 165 in den Raum gestellte Gedanke eines „Vorrangs völkerrechtlicher Regelungen“ ist schon aufgrund des Anwendungsvorranges der WRRL im deutschen Recht abzulehnen. Ebenfalls abzulehnen ist daher die Auffassung von Schminke (2009), S. 152 – 153, wonach aufgrund der Regelungen in Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen eine generelle Einleitungserlaubnis in den dort erlaubten Fällen bestehe und es daher keiner Erlaubnis für die Einleitung von Schwarzwasser nach dem WHG bedürfe. Auch die Genehmigung von Aufbereitungsanlagen nach Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen ersetzt nach derzeitiger Rechtslage nicht die wasserrechtliche Erlaubnis für die Einleitung des behandelten Abwassers, sofern diese eine Benutzung i.S.d. WHG darstellen.

⁴⁰⁵ Siehe zum MARPOL-Übereinkommen und zu HELCOM auch Jahn (1997), S. 57 – 58.

⁴⁰⁶ Siehe die Kritik bei Hellwig/Pfaff, S. 165, die einen Vorschlag zur Änderung des WHG machen, damit Einleitungen durch Seeschiffe künftig von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind.

mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger sind nach dem CDNI wiederum ausdrücklich erlaubt (siehe bereits oben Abschnitt 2.3.2.4).

Soweit Einleitungen von häuslichem Abwasser nach vorstehenden Überlegungen allgemein, d.h. ohne weitere behördliche Prüfung, erlaubt sind, **kollidiert** dies mit der **Erlaubnisbedürftigkeit** gemäß WHG. Nach §§ 12, 57 WHG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn durch eine beabsichtigte Einleitung der Gewässerzustand nachteilig verändert wird und kein Ausnahmefall nach § 31 WHG vorliegt.⁴⁰⁷ Dass Art. 9.01 Abs. 3 S. 2 und Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI „andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG) – nämlich abstrakt-generelle Erlaubnisse – statuieren, dispensiert nicht von der nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG vorzunehmenden Prüfung, ob infolge der Einleitungen „schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind“. Nicht vertretbar wäre insbesondere die Annahme eines Vorrangs völkerrechtlicher Verträge, denen die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, vor dem nationalen oder unionsrechtlichen Normenapparat.

Der aufgezeigte **Normenkonflikt** (Erlaubnisbedürftigkeit nach WHG einerseits, Erlaubnisfreiheit – freilich nur unter den genannten Voraussetzungen – nach CDNI andererseits) kann auf zwei alternative Weisen gelöst werden: Entweder betrachtet man das CDNI in seiner mit dem CDNI-Vertragsgesetz erfolgten Umsetzung in der deutschen Rechtsordnung als gegenüber dem WHG spezielleres Gesetz. Dies könnte mit dem Argument vertreten werden, dass Anlage 2 Teil C CDNI einem ganz speziellen Ausschnitt des allgemeinen Gewässerschutzrechts – nämlich dem Schutz der vom CDNI erfassten Gewässer vor Verschmutzungen durch das Einbringen und Einleiten von sonstigen Schiffsbetriebsabfällen – gewidmet ist. Indes darf nicht übersehen werden, dass der Spezialitätsgrundsatz nur im Hinblick auf **Rechtspflichten derselben Normebene** zum Tragen kommen kann. So liegen die Dinge hier gerade nicht, da das WHG, wie gesagt, zumindest teilweise der Umsetzung **unionsrechtlicher Vorgaben** dient und deshalb deren Anwendungsvorrang und die Autonomie der Unionsrechtsordnung zu beachten sind.

Deshalb bleibt nur der Weg, bei der gebotenen Anwendung von § 12 WHG im Lichte der Wertungen der Art. 9.01 Abs. 3 S. 2 und Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI davon auszugehen, dass in den von diesen Vorschriften erfassten Situationen keine „schädliche[n], auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Bordkläranlagen (vgl. Art. 9.01 Abs. 4 Anlage 2 Teil C Kapitel IX CDNI) reflektieren die Vorgaben des Anhang V CDNI ferner den Stand der Technik i.S.v. § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Dies lässt die Erlaubnisbedürftigkeit von Einleitungen häuslicher Abwasser zwar nicht vollständig entfallen, rechtfertigt es aber, die zuständige Landesbehörde für befugt zu erachten, mittels **Allgemeinverfügung** eine **konkret-generelle Erlaubnis** zu statuieren. Hiervon kann erst dann nicht mehr ausgegangen werden, wenn belastbare Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das Einleiten von häuslichem Abwasser zu einer Verschlechterung des Zustands der betroffenen Gewässer oder dazu führen kann, dass der gute Gewässerzustand nicht erreicht wird.

Im Anwendungsbereich der **SeeUmwVerhV bzw. der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen** (die wiederum nur bestimmte Schiffskategorien erfasst) gilt das Einleitungsverbot aus Regel 11.1 und 11.3. Nach Regel 11.1.2 darf Schwarzwasser in den Binnenwasserstraßen **nur** eingeleitet werden, wenn es **aus Aufbereitungsanlagen** stammt. Eine Überschneidung des CDNI-Vertragsgesetzes und der SeeUmwVerhV bzw. des MARPOL-Übereinkommens ist nur bei Seeschiffen denkbar, die sich auf Seeschiffahrtsstraßen befinden (siehe oben Abschnitt 2.3.4). Für große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe bestünde ein

⁴⁰⁷ Vgl. Czychowski/Reinhardt (2010), § 27 WHG, Rn. 14.

Widerspruch freilich nur dann, wenn die **Anforderungen an Aufbereitungsanlagen** nach Anhang V CDNI und Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen nicht miteinander kompatibel wären. Regel 11.1.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen verweist insoweit auf Regel 9.1.1, die wiederum verlangt, dass die Abwasser-Aufbereitungsanlage einem Typ zugeordnet werden kann, der die von der IMO entwickelten Normen und Prüfverfahren berücksichtigt. Diesbezüglich ist die EntschlieÙung MEPC.159(55)⁴⁰⁸ einschlägig. Mangels hinreichender technischer Expertise kann vorliegend nicht abschließend beurteilt werden, ob die mit dieser EntschlieÙung etablierten Standards denjenigen des Anhangs V CDNI entsprechen. Soweit dies nicht der Fall ist, dürfte es sich bei Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen bezüglich von Seeschiffen, die auf Seeschiffahrtsstraßen fahren, um das gegenüber dem CDNI speziellere Gesetz handeln (siehe oben Abschnitt 2.3.4).

In den Binnenwasserstraßen, die als Seeschiffahrtsstraßen die **Ostsee** mit deutschen Seehäfen verbinden, ist neben dem CDNI-Vertragsgesetz und der SeeUmwVerhV bzw. dem MARPOL-Übereinkommen auch noch **HELCOM** bzw. das HELCOM-Vertragsgesetz zu beachten. Dort müssen nach Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM auch Sportboote und andere Schiffe, die nicht von Regel 2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst sind und über eine Toilette verfügen, grundsätzlich die Einleitungsbestimmungen der Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen einhalten und nach Regel 5 Abschnitt B der Anlage IV zu HELCOM über ein **Abwasser-Rückhaltesystem** verfügen. Diese Regelung erfasst viele Schiffskategorien, die nicht vom CDNI und von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst sind, so dass hier die Überschneidung minimal sein dürfte (große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe, die aber nicht groß genug sind, um unter Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen zu fallen). Für etwaige Überschneidungen gilt das zum Verhältnis zwischen Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen und dem CDNI Gesagte entsprechend (siehe oben Abschnitt 2.3.4).

2.3.5.2 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in den Seewasserstraßen

2.3.5.2.1 SeeUmwVerhV und MARPOL-Vertragsgesetz

Über das MARPOL-Vertragsgesetz gelten in den Seewasserstraßen die **Einleitungsverbote für Schwarzwasser** aus Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen für die dort genannten Schiffskategorien bei **Auslandsfahrten**. Darüber hinaus bestimmt § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. a SeeUmwVerhV, dass das Einleiten von häuslichem Schiffsabwasser in die Seewasserstraßen nach Maßgabe von Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bei **Inlandsfahrten** gilt (siehe dazu bereits oben Abschnitt 2.3.5.1.1). Dieses Einleitungsverbot aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. a SeeUmwVerhV geht in **seinem Anwendungsbereich** also über Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen hinaus. Demnach kommen für die betroffenen Schiffskategorien in den Seewasserstraßen der **Nord- und Ostsee** nur Einleitungen unter den Voraussetzungen der Regel 11.1.2 (räumlich unbeschränkt) und der Regel 11.1.1 (mindestens 3 Seemeilen von der Basislinie entfernt) der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen in Betracht.

In den in der **Ostsee** gelegenen Seewasserstraßen gelten gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 SeeUmwVerhV zudem besondere Einleitungsbestimmungen. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV sind dort Einleitungen von Schiffsabwasser nach Maßgabe der Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bezüglich der in Regel 2.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **nicht genannten Schiffe, einschließlich Sportboote**, verboten, sofern diese Schiffe über eine Toilette mit einer Abwasserrückhalteinlage verfügen. Diese Spezialregelung für die Ostsee setzt Regel 5 Abschnitt A der Anlage IV zu HELCOM um. Vorsätzliche oder fahrlässige

⁴⁰⁸ Resolution MEPC.159(55), 13.10.2006, Revised Guidelines on Implementation of Effluent Standards and Performance Tests for Sewage Treatment Plants.

Verstöße gegen § 9 Abs. 1 SeeUmwVerhV sind nach § 28 Abs. 1 Nr. 9 SeeUmwVerhV Ordnungswidrigkeiten. Schiffe, die nicht mit einer Abwasserrückhalteanlage ausgestattet sind, dürfen Seewasserstraßen in der Ostsee nach § 9 Abs. 2 S. 1 SeeUmwVerhV **nicht befahren**.

2.3.5.2.2 WHG

Einleitungen von häuslichem Schiffsabwasser in die in den Küstengewässern i.S.v. § 3 Nr. 2 WHG gelegenen Seewasserstraßen sind ebenso nach dem WHG erlaubnispflichtig wie Einleitungen in die Binnenwasserstraßen (siehe oben Abschnitt 2.1.5.3.3). Allerdings können die Länder nach § 43 Nr. 2 WHG bestimmen, dass **keine Erlaubnis erforderlich** ist „für das Einbringen und Einleiten von anderen Stoffen in ein Küstengewässer, wenn dadurch keine signifikanten nachteiligen Veränderungen seiner Eigenschaften zu erwarten sind.“ Der nach § 43 Nr. 2 WHG bestehende Ermessensspielraum der Länder wird durch die dargestellten völker- und europarechtlichen Bindungen (siehe oben Abschnitte 2.3.2 und 2.3.3) indes erheblich **eingeschränkt**.⁴⁰⁹ Daher kann auch im Kontext des Umgangs mit häuslichem Schiffsabwasser **keine abstrakt-generelle Befreiung** vom Erfordernis der Erlaubnis gemäß § 43 Nr. 2 WHG in Betracht kommen. Mit Ausnahme von Niedersachsen (vgl. § 80 NWG, der seinerseits völker- und unionsrechtskonform anzuwenden ist) haben die Länder von der Möglichkeit der Befreiung nach § 43 Nr. 2 WHG keinen Gebrauch gemacht.⁴¹⁰

2.3.5.2.3 Verhältnis der einschlägigen nationalen Vorschriften

Für das Verhältnis der in den Seewasserstraßen einschlägigen Einleitungsbestimmungen im deutschen Recht gilt im Grundsatz nichts anderes als in den Binnenwasserstraßen (siehe oben Abschnitt 2.3.5.1.5). Da das CDNI nicht in den Seewasserstraßen anwendbar ist und Anlage IV zu HELCOM durch § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV umgesetzt wurde, überschneidet sich das WHG in den Seewasserstraßen **der Nordsee** nur mit den Einleitungsbestimmungen aus dem MARPOL-Vertragsgesetz und in den Seewasserstraßen **der Ostsee** zusätzlich mit § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV. Im Ergebnis sind Einleitungen von Grau- und Schwarzwasser auch in den Seewasserstraßen **nach dem WHG erlaubnispflichtig**, wobei Einleitungen von Schwarzwasser gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG für die jeweils erfassten Schiffskategorien nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen der Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erlaubnisfähig sind. Danach darf mechanisch behandeltes und desinfiziertes Schwarzwasser nur mindestens 3 Seemeilen von der Basislinie entfernt in den Seewasserstraßen eingeleitet werden,⁴¹¹ während geklärtes Schwarzwasser räumlich unbeschränkt eingeleitet werden darf.⁴¹²

2.3.5.3 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in Seehäfen der Länder

2.3.5.3.1 Landesrechtliche Regelungen

Da die SeeUmwVerhV nicht in den Seehäfen der Länder gilt, soweit diese Wasserstraßen der Länder sind, müssen die internationalen Bestimmungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser dort über das Landesrecht zur Anwendung gebracht werden. Die Länder verfügen insoweit über einen **erheblichen Gestaltungsspielraum**, dessen Ausfüllung nachfolgend am Beispiel der Rechtslage in Bremen dargestellt wird. Insbesondere können die Länder auch strengere Einleitungsvorgaben für ihre Seehäfen erlassen.

⁴⁰⁹ Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 37 ff.

⁴¹⁰ Siehe den Überblick zum Landesrecht bei Landmann/Rohmer/Proelß (2018), § 43 WHG, Rn. 40 ff.; Schminke (2009), S. 81 f.

⁴¹¹ Regel 11.1.2 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

⁴¹² Regel 11.1.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen.

Für die Rechtslage in Bremen kommen **zwei alternative Wege** in Betracht. So gelten gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Brem-HafenbetrG auf den Wasserflächen des Hafengebietes einerseits ergänzend „die für die Schifffahrt geltenden bundesrechtlichen Vorschriften“. Das Nähere regelt gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 Brem-HafenbetrG die Brem-HafenO, und zwar in ihrem § 2 (siehe oben Abschnitt 2.2.5.3.2). Gemäß § 2 Nr. 3 Brem-HafenO gilt im Hafengebiet neben dem Brem-HafenbetrG auch das Schiffssicherheitsgesetz (**SchSG**).⁴¹³ Nach § 1 Abs. 1 SchSG bestimmt das SchSG unter anderem, „welche Maßnahmen bei der Durchführung der jeweils geltenden internationalen Regelungen [...] zum Umweltschutz auf See [...] vorzunehmen sind, um [...] den Umweltschutz auf See [...] zu gewährleisten.“ Internationale Regelungen i.S.d. SchSG sind nach § 1 Abs. 2 S. 1 SchSG „die in den Abschnitten A bis C der Anlage aufgeführten Vorschriften des innerstaatlich geltenden Völkerrechts und die in Abschnitt D der Anlage aufgeführten Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union in der jeweils angegebenen Fassung.“ In Abschnitt A Ziff. II der Anlage zum SchSG wird das **MARPOL-Übereinkommen einschließlich seiner Anlage IV** auf bundesrechtlicher Ebene in der deutschen Rechtsordnung anwendbar gemacht. Der Verweis auf das SchSG in § 2 Nr. 3 Brem-HafenO macht also auch die Einleitungsbestimmungen aus Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen im Hafengebiet anwendbar. Gleichermaßen sind (was Bremen allerdings nicht betrifft) gemäß Abschnitt B Ziff. III der Anlage zum SchSG die Einleitungsbestimmungen aus **Anlage IV zu HELCOM** anwendbar. Eine Ahndungsmöglichkeit bei Verstößen gegen diese Einleitungsbestimmungen ist nach § 21 Abs. 3 Brem-HafenbetrG grundsätzlich gegeben, „soweit die Zuwiderhandlung mit Bußgeld bedroht ist“. Das SchSG enthält allerdings keine eigenen Bußgeldtatbestände, so dass ggf. auf die Bußgeldtatbestände in § 28 Abs. 1 Nr. 9 und Abs. 2 Nr. 18 SeeUmwVerhV abgestellt werden müsste. Dem steht freilich entgegen, dass die SeeUmwVerhV in den Seehäfen der Länder nicht gilt. Deshalb ist von einer **Regelungslücke** auszugehen.

Alternativ kann darauf abgestellt werden, dass das MARPOL-Übereinkommen und HELCOM über die jeweiligen Vertragsgesetze ohnehin in den Seehäfen anwendbar sind, was auch für die Einleitungsbestimmungen gilt. Diese Vertragsgesetze sind zwar nicht in § 3 Abs. 1 Brem-HafenbetrG oder § 2 Brem-HafenO aufgeführt; § 3 Abs. 1 Brem-HafenbetrG verweist aber ohne ausdrückliche Einschränkung auf „die für die Schifffahrt geltenden bundesrechtlichen Vorschriften“, und der Katalog der entsprechend anwendbaren Vorschriften des Bundesrechts in § 2 Brem-HafenO ist ausweislich des Wortlauts der Norm nicht abschließend („insbesondere“). Daher können die Vertragsgesetze zum MARPOL-Übereinkommen und zu HELCOM über die genannten hafenrechtlichen Vorschriften „importiert“ werden. Im Hinblick auf die Ahndungsmöglichkeiten im Falle von Verstößen gegen die Einleitungsvorschriften bleibt allerdings auch insoweit nur die Möglichkeit, auf § 21 Abs. 3 Brem-HafenbetrG i.V.m. den Bußgeldvorschriften aus der SeeUmwVerhV zurückzugreifen.

2.3.5.3.2 CDNI-Vertragsgesetz

Das CDNI ist grundsätzlich in den Seehäfen der Länder anwendbar, die Binnenwasserstraßen der Länder sind, nicht aber den Seehäfen, die an Seewasserstraßen liegen. Folglich ist dort auch das Einleitungsverbot aus Art. 9.01 Abs. 3 S. 1 Anlage II Teil C Kapitel VIII CDNI zu beachten. Nach Art. 9.01 Abs. 5 Anlage 2 Teil C Kapitel VIII CDNI gilt dieses Verbot aber **nicht** für „Seeschiffe in Seehäfen an Seeschifffahrtstraßen“, **soweit** für diese das MARPOL-Übereinkommen gilt. Hieraus folgt, dass nur große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe, die in den Anwendungsbereich des Einleitungsverbotes aus dem CDNI fallen, aber zu klein sind, um von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst zu werden, in den Seehäfen die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI einhalten müssen.

⁴¹³ Schiffssicherheitsgesetz v. 09.09.1998, BGBl. I S. 2860.

2.3.5.3.3 WHG

Die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser ist auch in allen Seehäfen der Länder nach dem WHG grundsätzlich erlaubnispflichtig und Gegenstand der strengen Anforderungen des § 57 Abs. 1 WHG (siehe oben Abschnitt 2.3.5.1.4). Die zuständige Landesbehörde ist aber als befugt anzusehen, mittels Allgemeinverfügung eine konkret-generelle Erlaubnis zum Einleiten häuslicher Schiffsabwasser für Schiffe zu erlassen, die die technischen Standards des CDNI bzw. von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen befolgen, sofern die wasserrechtlichen Bewirtschaftungsziele (§§ 27, 44 Satz 1 WHG) dem nicht entgegenstehen.

2.3.5.3.4 Verhältnis der einschlägigen nationalen Vorschriften

Hinsichtlich des Verhältnisses der einschlägigen nationalen Vorschriften gilt das zu den Binnen- und Seewasserstraßen Gesagte entsprechend (siehe oben Abschnitte 2.3.5.1.4 und 2.3.5.2.3). Im Rahmen der Prüfung der Erlaubnisfähigkeit der Einleitungen nach dem WHG sind nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG mithin **andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften** zu beachten. Zu ihnen zählen vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung die einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen (Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen; ggf. HELCOM) in Form der Vertragsgesetze ebenso wie die einschlägigen Normen des Landesrechts.

2.3.5.4 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser in der AWZ

Weder Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen noch § 9 SeeUmwVerhV statuieren **allgemeine Einleitungsverbote**, die innerhalb der deutschen AWZ gelten. Allerdings weitet § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. b SeeUmwVerhV für **Schiffe, die die Bundesflagge führen**, die Einleitungsverbote aus Regel 11.1 und 11.3 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen insoweit aus, als sie auch seewärts der **Begrenzung der Seewasserstraßen** gelten, sofern sich diese Schiffe auf **Inlandsfahrt** befinden. Gleiches gilt nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b SeeUmwVerhV für die Ausdehnung dieser Regelung auf für die in Regel 2.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen **nicht genannten Schiffe** einschließlich Sportboote, sofern diese Schiffe über eine mit einer Abwasserrückhalteanlage ausgerüsteten Toilette verfügen und **in der Ostsee** verkehren. Das bedeutet freilich nicht, dass überhaupt nicht in die AWZ eingeleitet werden darf, sondern nur, dass dies anhand der Vorgaben der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen zu beurteilen ist. Diese sehen in Regel 11.1 und 11.3 unter den genannten Bedingungen Einleitungen ausdrücklich vor. § 9 Abs. 1 SeeUmwVerhV konkretisiert die Anforderungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen daher in **räumlicher**, nicht aber in sachlicher Hinsicht. Daher war es nicht erforderlich, in der SeeUmwVerhV eine Regelung zur AWZ zu treffen.

2.3.5.5 Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser seewärts der Begrenzung der deutschen AWZ durch Schiffe, die die Bundesflagge führen

Die Einleitungsbestimmungen der § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. b (**Nord- und Ostsee bei Inlandsfahrt**) und Nr. 2 lit. b (**Ostsee**) SeeUmwVerhV gelten für **Schiffe, die die Bundesflagge führen**, seewärts der Seewasserstraßen, also theoretisch auch seewärts der deutschen AWZ. Dies bedeutet im Ergebnis aber nur, dass die Einleitungsbestimmungen einzuhalten sind, nicht aber, dass auf Hoher See oder in der AWZ anderer Staaten keine Einleitungen stattfinden dürfen.⁴¹⁴

2.3.6 Zusammenfassung

Auf **völkerrechtlicher** Ebene wird der Umgang mit häuslichem Schiffsabwasser einschließlich der Frage der Einleitung durch Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen geregelt. Die

betreffenden Vorschriften erfassen die unter dem Begriff „Schwarzwasser“ zusammengefassten Abwasserkategorien, nicht aber sog. Grauwasser. Nach Regel 11 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen ist die Einleitung von Abwasser in das Meer verboten, soweit nicht eine der in dieser Regel genannten ausdifferenzierten Ausnahmen greift. Dieses Verbot wird durch eine Verpflichtung der Vertragsparteien zur Einrichtung von Hafenauffanganlagen ergänzt.

Im regionalen Rahmen wird Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen durch die Vorgaben der Anlage IV zum Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (HELCOM) ergänzt und konkretisiert. Zum Teil gehen diese Vorgaben über die Anforderungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen hinaus. So müssen neben den in der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen genannten Schiffskategorien auch alle anderen Schiffe, einschließlich Sportboote, wenn sie mit Toiletten ausgestattet sind, die Einleitungsbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen einhalten. Diese Schiffe müssen zudem mit einem Abwasser-Rückhaltesystem in Übereinstimmung mit den von der Helsinki Kommission genehmigten Richtlinien ausgerüstet sein.

Das CDNI zählt häusliche Abwasser zum sonstigen Schiffsbetriebsabfall i.S.d. Anlage 2 Teil C; anders als das MARPOL-Übereinkommen und HELCOM erfasst es sowohl Schwarzwasser als auch Grauwasser. Nach dem CDNI ist die Einleitung von häuslichem Abwasser nur für zwei Kategorien von Schiffen verboten: Zum einen für Kabinenschiffe mit mehr als 50 Schlafplätzen, zum anderen für Fahrgastschiffe, die zur Beförderung von mehr als 50 Fahrgästen zugelassen sind. An Bord solcher Schiffe müssen häusliche Schiffsabwasser in geeigneter Weise gesammelt und bei einer Annahmestelle oder -anlage abgegeben wird, sofern das Fahrgastschiff nicht über eine Bordkläranlage verfügt. Verfügt ein Fahrgastschiff über eine zugelassene Bordkläranlage, welche die Grenz- und Überwachungswerte nach Anhang V des CDNI einhält, ist es vom Einleitungsverbot ausgenommen. Einleitungen von Schiffen, die nicht in eine der genannten beiden Kategorien fallen, sind ausdrücklich erlaubt. Somit sind die für die Binnenwasserstraßen praktisch bedeutsamsten Schiffe, nämlich die Gütermotorschiffe, nicht vom Einleitungsverbot betroffen.

Auf Ebene des **europäischen Unionsrechts** sind bezüglich von Einleitungen häuslicher Abwasser die Vorgaben der MSRL und der WRRL zu beachten. Ferner ist Schwarzwasser nach der Richtlinie für Hafenauffangeinrichtungen grundsätzlich in den bereit gestellten Hafenauffangeinrichtungen zu entsorgen. Dies gilt nicht, wenn das Schiff genügend spezifische Lagerkapazität für alle angefallenen und während der beabsichtigten Fahrt des Schiffes bis zum Entladehafen anfallenden Schiffsabfälle hat und gesichert ist, dass der Zielhafen über die für die dann anstehende Entladung erforderlichen Hafenauffanganlagen verfügt.

Das Einleiten von häuslichem Abwasser in den **Binnenwasserstraßen** richtet sich zunächst nach der SeeUmwVerhV. In Binnenwasserstraßen, die Seeschiffahrtstraßen sind, gilt das Einleitungsverbot aus Regel 11.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen unter den dort genannten Voraussetzungen. Die SeeUmwVerhV erklärt diese Einleitungsbestimmungen auch für Schiffe auf Inlandsfahrt für anwendbar. Demgegenüber fehlt es an der Umsetzung von Anlage IV zu HELCOM in der SeeUmwVerhV. Dies führt dazu, dass Verstöße gegen die Einleitungsbestimmungen aus HELCOM bzw. aus dem HELCOM-Vertragsgesetz in Seeschiffahrtstraßen, die zugleich Binnenwasserstraßen sind, nicht als Ordnungswidrigkeit im Rahmen der SeeUmwVerhV geahndet werden können.

Im Anwendungsbereich des CDNI dürfen Schwarz- und Grauwasser von Fahrgastschiffen und Kabinenschiffen einer bestimmten Größe ferner nur eingeleitet werden, wenn nach den Maßgaben des CDNI eine Bordkläranlage betrieben wird. Das CDNI geht in dergleichen Situationen davon aus, dass Einleitungen allgemein erlaubt sind und keiner Genehmigung oder Erlaubnis bedürfen. Wird hingegen keine Bordkläranlage im Einklang mit dem CDNI betrieben,

gilt ein absolutes Einleitungsverbot. Einleitungen durch Schiffe mit 50 Schlafplätzen oder weniger bzw. zur Beförderung von 50 Fahrgästen oder weniger sind nach dem CDNI wiederum ausdrücklich erlaubt.

Schließlich ist die Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser – und zwar unabhängig davon, ob es sich um Schwarzwasser oder Grauwasser handelt – in oberirdische Gewässer als Benutzung i.S.d. WHG zu qualifizieren, weshalb die Erlaubnispflicht aus § 8 Abs. 1 WHG zur Anwendung gelangt. Häusliches Schiffsabwasser ist überdies Abwasser i.S.d. § 54 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 WHG, da es infolge häuslichen Gebrauchs in seinen Eigenschaften verändert wurde, weshalb für Einleitungen die besonderen Voraussetzungen des § 57 Abs. 1 WHG zu berücksichtigen sind.

Damit überschneiden sich in den Binnenwasserstraßen, die Seeschiffahrtstraßen sind, teilweise (1) die über die SeeUmwVerhV anwendbar gemachten Einleitbestimmungen der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen, (2) die Einleitungsbestimmungen aus dem HELCOM-Vertragsgesetz (Anlage IV zu HELCOM), (3) die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI-Vertragsgesetz und (4) die Einleitungsbestimmungen des WHG. Die speziellen Einleitungsbestimmungen aus umweltbezogenen schiffahrtsrechtlichen Gesetzen (SeeUmwVerhV, HELCOM-Vertragsgesetz und CDNI-Vertragsgesetz) verdrängen das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus dem WHG nicht, weil Letzteres gerade auch der Umsetzung der WRRL dient, die im Konfliktfall Anwendungsvorrang vor kollidierendem nationalem Recht (einschließlich der Vertragsgesetze zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge) genießt. Stattdessen ist nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 und § 57 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. WHG Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis, dass andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt werden. Diese umfassen auch die Vorgaben der einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen bzw. der entsprechenden Vertragsgesetze. Aus alledem resultiert folgende Rechtslage:

Alle Einleitungen von Grau- und Schwarzwasser sind nach § 8 Abs. 1 WHG erlaubnispflichtig und unterliegen überdies den strengen Anforderungen des § 57 Abs. 1 WHG. Soweit Einleitungen von häuslichem Abwasser auf Grundlage des CDNI allgemein, d.h. ohne weitere behördliche Prüfung, erlaubt sind, kollidiert dies mit der prinzipiellen Erlaubnisbedürftigkeit gemäß WHG. Dieser Normkonflikt (Erlaubnisbedürftigkeit nach WHG einerseits, Erlaubnisfreiheit nach CDNI andererseits) kann nicht unter Bezugnahme auf den Spezialitätsgrundsatz aufgelöst werden. Deshalb ist bei der gebotenen Anwendung von § 12 WHG im Lichte der Wertungen des CDNI davon auszugehen, dass in den von diesen Vorschriften erfassten Situationen keine „schädliche[n], auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässeränderungen zu erwarten sind“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Bordkläranlagen reflektieren die Vorgaben des Anhang V CDNI ferner den Stand der Technik i.S.v. § 57 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Dies lässt die Erlaubnisbedürftigkeit von Einleitungen häuslicher Abwasser zwar nicht vollständig entfallen, rechtfertigt es aber, die zuständige Landesbehörde für befugt zu erachten, mittels Allgemeinverfügung eine konkret-generelle Erlaubnis statuiert.

In den **Seewasserstraßen** gelten für Schwarzwasser die Einleitungsverbote der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen für die genannten Schiffskategorien bei Auslandsfahrten. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 lit. a SeeUmwVerhV dürfen häusliche Schiffsabwasser nach Maßgabe der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bei Inlandsfahrten nicht eingeleitet werden. In den in der Ostsee gelegenen Seewasserstraßen gelten zudem besondere Einleitungsbestimmungen. So sind dort Einleitungen von Schiffsabwasser nach Maßgabe der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen auch bezüglich der dort nicht genannten Schiffe, einschließlich Sportboote, verboten, sofern diese Schiffe über eine Toilette mit einer Abwasserrückhalteanlage verfügen.

Einleitungen von häuslichem Schiffsabwasser in die in den Küstengewässern i.S.v. § 3 Nr. 2 WHG gelegenen Seewasserstraßen sind nach dem WHG erlaubnispflichtig. Das Regime des WHG überschneidet sich in den Seewasserstraßen der Nordsee nur mit den Einleitungsbestimmungen aus dem MARPOL-Vertragsgesetz, in den Seewasserstraßen der Ostsee zusätzlich mit § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a SeeUmwVerhV. Die Anforderungen dieser Gesetze sind im Rahmen der Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis zu berücksichtigen.

Soweit sie Wasserstraßen der Länder sind, gilt die SeeUmwVerhV in den Seehäfen der Länder nicht, weshalb die internationalen Bestimmungen zur Einleitung von häuslichem Schiffsabwasser, die in Deutschland durch die Vertragsgesetze zum MARPOL-Übereinkommen, zum CNDI und zu HELCOM umgesetzt wurden, dort über das WHG und das Landesrecht zur Anwendung gebracht werden müssen. Das CDNI ist (nur) in Seehäfen der Länder anwendbar, die Binnenwasserstraßen der Länder sind. Folglich müssen große Fahrgastschiffe und Kabinenschiffe, die in den Anwendungsbereich des Einleitungsverbotes aus dem CDNI fallen, aber zu klein sind, um von Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen erfasst zu werden, in den Seehäfen die Einleitungsbestimmungen aus dem CDNI einhalten.

Im Hinblick auf Einleitungen von häuslichem Schiffsabwasser in der **AWZ** weitet die SeeUmwVerhV für Schiffe, die die Bundesflagge führen, die Einleitungsverbote der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen insoweit aus, als sie zum einen auch seewärts der Begrenzung der Seewasserstraßen gelten, sofern sich diese Schiffe auf Inlandsfahrt befinden, und zum anderen die in Regel 2.1 der Anlage IV zum MARPOL-Übereinkommen nicht genannten Schiffe einschließlich Sportboote erfassen, sofern diese Schiffe über eine mit einer Abwasserrückhalteanlage ausgerüsteten Toilette verfügen und in der Ostsee verkehren.

Die Einleitungsbestimmungen der SeeUmwVerhV gelten für Schiffe, die die Bundesflagge führen, auch seewärts der Seewasserstraßen und damit **seewärts der deutschen AWZ**.

3 Gesamtergebnis

Die Regulierung von schiffsbezogenen Abwassereinleitungen ist durch außerordentliche **Komplexität** und hohe **Technizität** gekennzeichnet. Als Herausforderung erweist sich vor allem der Umstand, dass die einschlägigen Vorgaben auf **unterschiedlichen Normebenen**, namentlich denen des Völkerrechts, des europäischen Unionsrechts und des nationalen Rechts, verortet sind, die sich ihrerseits durch eine Vielzahl einschlägiger Instrumente mit teilweise **verschiedenen Regulierungsansätzen** zusammensetzen. Daraus resultieren erhebliche **Abstimmungsprobleme**, und zwar nicht nur in vertikaler (ebenenübergreifender) Hinsicht, sondern z.T. auch auf ein und derselben Normebene, die zwecks Ermöglichung einer kohärenten und effektiven Rechtsanwendung aufzulösen sind.

Auf Ebene des Völkerrechts ergeben sich Schwierigkeiten vor allem daraus, dass Einleitungen von Schiffsabwasser z.T. sowohl von meeres- (MARPOL-Übereinkommen) als auch binnengewässerbezogenen (CDNI) Normen erfasst werden, weil sich die räumlichen Geltungsbereiche der einschlägigen Verträge **überlagern**, die betreffenden Verträge in sachlicher Hinsicht aber **divergierende** Vorgaben statuieren. Auf dem Gebiet des Unionsrechts stehen hingegen **übergreifende Ansätze**, die entweder (WRRL) über programmatische Vorgaben hinausgehende verbindliche Bewirtschaftungsziele statuieren oder (MSRL) die Mitgliedstaaten zur Entwicklung von Strategien zur Erreichung eines guten Gewässerzustands verpflichten, im Vordergrund; nur z.T. werden sie von sachspezifischen Instrumenten (EU-Schwefel-Richtlinie und Hafenauffangrichtlinie) ergänzt. Im Falle der Scrubber-Abwasser tritt in vertikaler Hinsicht hinzu, dass die EU im Rahmen ihrer Regulierungsbemühungen über das von Völkerrechts wegen Gebotene hinausgegangen ist, indem sie das Recht der Vertragsstaaten der Anlage VI zum MARPOL-Übereinkommen, den Einsatz alternativer emissionsmindernder Verfahren zu gestatten, zu einer Pflicht der EU-Mitgliedstaaten fortentwickelt hat. Die hohe Technizität der Materie lässt sich im Bereich des Völkerrechts u.a. an den Vorgaben der IMO Guidelines for Exhaust Gas Cleaning Systems, deren Soft law-Charakter durch **Berücksichtigungspflichten** relativiert wird, sowie an denen der BWMC, im Unionsrecht an den Anforderungen der EU-Schwefel-Richtlinie festmachen.

Noch komplexer stellt sich die Situation im deutschen Recht dar. Bereits die völker- bzw. unionsrechtlich letztlich nur teilweise vorgegebene **Unterscheidung** zwischen Binnenwasserstraßen, Seewasserstraßen, Häfen und AWZ führt dazu, dass sich die rechtlichen Vorgaben zum Umgang mit Schiffsabwasser, zumal unter Beachtung der sich aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ergebenden Herausforderungen, als **Flickenteppich** erweisen. Bereits die hieraus resultierende **Unübersichtlichkeit** erschwert die Rechtsanwendung und -durchsetzung. In sachlicher Hinsicht sind wiederholte Aktualisierungen der IMO Guidelines (im Zusammenhang sowohl mit Scrubber-Abwasser als auch mit Ballastwasser) und der EU-Schwefel-Richtlinie im deutschen Recht nicht immer vollständig nachvollzogen worden, so dass in den einschlägigen Rechtsakten z.T. auf veraltete Fassungen Bezug genommen wird. Als für den Gesetzesvollzug besonders problematisch erweist sich indes das bezüglich aller drei Abwasserkategorien im Bereich der Binnenwasserstraßen, der Seewasserstraßen und der Häfen zum Tragen kommende **Zusammentreffen** der Erlaubnisbedürftigkeit einzelner Einleitungen nach dem WHG mit dem völker- und unionsrechtlich dominierenden Ansatz der Typengenehmigung bzw. Verfahrenszulassung. Die sachbezogenen Instrumente verdrängen das allgemeinere WHG dabei gerade nicht, weil mit Letzterem die – über Anwendungsvorrang verfügende – WRRL in nationales Recht umgesetzt wird. Daher sind die Anforderungen der (z.T. wiederum völker- und unionsrechtlich determinierten) Spezialgesetze in den Prozess der Erlaubniserteilung nach dem WHG, soweit räumlich anwendbar, zu **integrieren**. Unter Beachtung der wasserrechtlichen

Bewirtschaftungsziele kann die zuständige Landesbehörde dann Einleitungen mittels benutzungsregelnder Allgemeinverfügung erteilen.

4 Quellenverzeichnis

Literatur:

- Bang, H.-S. (2009): Port State Jurisdiction and Article 218 of the UN Convention on the Law of Sea, JMLC 40, 291
- Boyle, A. (1985): Marine Pollution under the Law of the Sea Convention, AJIL 79, 347
- Breuer, R. (2010): Sedimentmanagement für die Elbe, Nomos, Baden-Baden
- Czychowski, M., Reinhardt, M. (2010): Wasserhaushaltsgesetz: WHG, C.H. Beck, München
- Ehlers, P. (2016): Seeaufgabengesetz, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden
- Gellermann, M., Stoll, P.-T., Czybulka, D. (2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee, Springer, Berlin
- Giebserts, L.; Reinhardt, M. (2018) [Hrsg.]: Umweltrecht, 2. Auflage, Beck, München
- Ginzky, H. (2011): Anmerkung zum Urteil des BVerwG – Az. 7 C 7.10, ZUR, 541
- Graf Vitzthum, W. (2006) [Hrsg.]: Handbuch des Seerechts, Beck, München
- Haratsch, A., König, C., Pechstein, M. (2016): Europarecht, 10. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen
- Hellwig, K., Pfaff, M. (2005): Zur Erlaubnispflicht nach dem WHG für Einleitungen von Schiffsabwasser, ZfW, 154
- Holljesiefken, A. (2007): Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung, Springer, Heidelberg
- Höltmann, M. (2012): Schiffssicherheit und Meeresumweltschutz in der EU nach Erika und Prestige – Die Vereinbarkeit der legislativen Maßnahmen der EU mit dem internationalen Seerecht, Nomos, Baden-Baden
- Jahn, C. (1997): Die Behandlung der durch den Betrieb von Seeschiffen anfallenden Stoffe nach innerstaatlichem Recht, Gemeinschafts- und Völkerrecht, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main
- Kotulla, M. (2011): Wasserhaushaltsgesetz, 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart
- Landmann, R., Rohmer, G. (2018) [Hrsg.]: Umweltrecht, 85. Auflage, Beck, München
- Reimann, M. (1999): Binnenschifffahrt, Umweltrecht und Gewässerschutz im nationalen und internationalen Kontext, Nomos, Baden-Baden
- Markus, T., Helfst, L. P. (2014): Rechtliche Gebote zur Regulierung und Anforderungen an den Einsatz schiffsbasierter Abgasnachbehandlungsanlagen (Scrubber). In: Lange, B. [Hrsg.]: Auswirkungen von Abgasnachbehandlungsanlagen (Scrubbern) auf die Umweltsituation in Häfen und Küstengewässern. Umweltbundesamt Projektnummer 33913
- Markus, T., Helfst, L. P. (2014): Regulierung der Einleitung von Abwasser aus Schiffsabgasreinigungsanlagen zum Schutz der Meere, NuR, 760
- Maunz T., Dürig G. (2017) [Hrsg.]: GG, 81. Auflage, Beck, München
- Proelss, A. (2004): Meeresschutz im Völker- und Europarecht: Das Beispiel des Nordatlantiks, Dunker & Humblot, Berlin
- Proelß, A. (2013): Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, Mohr & Siebeck, Tübingen

Proelss, A. (2014): Dispute Settlement in Multi-Layered Constellations: International Law and the EU, GYIL 57, 221

Proelss, A. (2017) [Hrsg.]: United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary, Beck/Hart/Nomos, München/Oxford/Baden-Baden

Proelß, A., O'Brien, K. (2011): Völker- und Europarechtliche Anforderungen an Abgasemissionen von Seeschiffen, NordÖR, 97

Ramming, K. (2017): Seehandelsrecht: Großkommentar, De Gruyter, Berlin/Boston

Reinhardt, R., Schäfer, B. (2017): WaStrG, 3. Auflage, Nomos, Baden-Baden

Ruffert, M., Callies, C. (2016) [Hrsg.]: EUV- AEUV, 5. Auflage, Beck, München

Schminke, V. (2009): Die Einleitung häuslicher Schiffsabwässer nach nationalem und internationalem Recht, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main

Siedler, F., Zeitler, H., Dahme, H. (2017) [Hrsg.]: Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz, C.H. Beck, München

Stöfen, A. (2011): Abfallbewirtschaftung in deutschen Häfen Umsetzung der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände in Deutschland, NABU

Windemuth, N. (2011): Meeresverschmutzung durch den internationalen Seeverkehr: Ausweitung staatlicher Kontroll- und Interventionsrechte zum Schutz der Meeresumwelt, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main

Zink, A. R. (2015): Das Ballastwasser-Übereinkommen der internationalen Seeschifffahrts-Organisation von 2004, Nomos, Baden-Baden

Websites

BG-Verkehr (2018): <https://www.bg-verkehr.de/> (28.05.2018)

BSH (2004): International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments.
http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/Ballastwasser/Konvention_en.pdf
(18.06.2018)

BSH (2017): Vollzug der SeeUmwVerhV und des Ballastwassergesetzes; Ausnahmeregelung von der Pflicht zur Durchführung eines Ballastwasseraustausches – auf Grundlage von § 18 Abs. 2 SeeUmwVerhV. https://www.deutsche-flagge.de/de/redaktion/dokumente/dokumente-bsh/allgemeinverfuegung_d-1.pdf (18.06.2018)

BSH (2018): <http://www.bsh.de/en/index.jsp> (28.05.2018)

BSH: FAQ zur deutschen Flagge, <https://www.deutsche-flagge.de/de/faq> (05.07.2018)

Bundesregierung (2016): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee Bericht gemäß § 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, Anlage 1 Maßnahmenkennblätter, verabschiedet vom Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (BLANO) am 30. März 2016. [http://www.meeresschutz.info/berichte-art13-massnahmen/MSRL_Art13_Zusammenfassende_Umwelterklaerung.pdf](http://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/MSRL_Art13_Zusammenfassende_Umwelterklaerung.pdf) (28.05.2018)

CDNI (2017): „Scrubber-Rückstände und Inertgase“ in der FAQ der offiziellen CDNI-Webseite. <https://www.cdni-iwt.org/de/faq/divers/> (18.06.2018)

CDNI: Webauftritt des Übereinkommens über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt. <http://www.cdni-iwt.org/de/> (05.07.2018)

IMO (2018): Prevention of Air Pollution from Ships. <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Air-Pollution.aspx> (28.05.2018)

IMO (2018): Prevention of Pollution by Sewage from Ships. <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/Sewage/Pages/Default.aspx> (18.06.2018)

IMO (2018): Sulphur oxides (SO_x) and Particulate Matter (PM) – Regulation 14. Sulphur-oxides-(SO_x)-%E2%80%93-Regulation-14.aspx (28.05.2018)

Royal Society, Ocean Acidification Due to Increasing Atmospheric Carbon Dioxide (2005), S. 6, https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2005/9634.pdf (28.05.2018)

SSC (2000): Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species. www.issg.org/pdf/guidelines_iucn.pdf (18.06.2018)

Umweltbundesamt (2017): Schwefeldioxid-Emissionen. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/schwefeldioxid-emissionen#textpart-1> (28.05.2018)

WSV (2017): Beschluss CDNI 2012-I-1, in Kraft getreten am 1. Juli 2012. <https://www.elwis.de/DE/Schifffahrtsrecht/Allgemeine-Informationen/Abfalluebereinkommen/Dritte-Verordnung/Beschluss-CDNI-2012-I-1/Beschluss-CDNI-2012-I-1-node.html> (18.06.2018)

WSV (2018): <https://www.wsv.de/> (28.05.2018)