

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im marinen Bereich

- Rechtsfragen am Beispiel der
Offshore-Netzanbindung –

Dr. Mathias Schubert, Universität Rostock

Überblick

1. Grundproblem: Übertragung „terrestrischen Naturschutzrechts“ auf den Meeresbereich
2. Eingriffstatbestand
3. Verursacherpflichten
4. Fazit

1. Grundproblem

- Pflicht zur unmittelbaren Anwendung der Eingriffsregelung im marinen Bereich (§ 56 I BNatSchG)
- keine gesetzlichen Modifikationen
- Folge: Schwierigkeiten bei der meeresbezogenen Auslegung und Anwendung der §§ 14 ff. BNatSchG

2. Eingriffstatbestand

§ 14 Abs. 1 BNatSchG:

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

a) Eingriffshandlungen

§ 14 Abs. 1 BNatSchG:

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Grundflächen im marinen Bereich

- allg. Definition: beliebige Teile der Erdoberfläche unter Einschluss des Untergrundes
- Folge: Meeresboden einschließlich des Meeresuntergrundes → Grundfläche
- Meeresoberfläche, Wassersäule?

Veränderung der Grundflächengestalt

- Gestalt = äußeres Erscheinungsbild
- Eingrabung/ Einspülung der Kabel in den Meeresgrund (+)
- Verlegung auf dem Meeresgrund (+)

Veränderung der Grundflächennutzung

- Nutzung = zweckgerichtete Verwendung
- erstmalige ökonomische Nutzung von Meeres(grund)flächen als *Nutzungsänderung*?

2. Eingriffstatbestand

§ 14 Abs. 1 BNatSchG:

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

b) Eingriffswirkungen

§ 14 Abs. 1 BNatSchG:

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Beeinträchtigung des Naturhaushalts

- in der Verlegephase bspw. durch Störungen von Tieren durch Arbeitslärm, Trübungsfahnen
- bloße Möglichkeit der Beeinträchtigung ausreichend
- Erheblichkeit: insbes. Sensibilität und Schutzwürdigkeit der betroffenen Bestandteile des Naturhaushalts maßgeblich

Beeinträchtigung des Landschaftsbildes

- allg. Definition des Landschaftsbildes: alle wahrnehmbaren unbelebten und belebten Elemente bzw. Ausprägungen der Erdoberfläche
- marines Landschaftsbild:
 - über Wasser: „typische Meeres-/Küstenlandschaft“ (Problem: küstenferne Gebiete – AWZ)
 - Landschaftsbild unter Wasser?

3. Verursacherpflichten

- a) Unterlassen
- b) Ausgleich
- c) Ersatz
- d) Ersatzzahlung

a) Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen

§ 15 Abs. 1 S. 1 und 2 BNatSchG:

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen.

Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind.

a) Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen

§ 15 Abs. 1 S. 1 und 2 BNatSchG:

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen.

Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck **am gleichen Ort** ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind.

a) Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen

- Grundsatz: Bindung an den im Zulassungsverfahren festgelegten Trassenverlauf
- Relativierung im Meer, weil
 - fehlendes Grundeigentum?
 - leichtere Realisierbarkeit von Trassenalternativen?
- Geeignete Maßnahmen (im Rahmen der Verhältnismäßigkeit):
 - geringfügige örtliche Verlagerungen
 - Lärmschutz
 - zeitliche Steuerung der Verlegung
 - schonende Verlegeverfahren
 - Trassenbündelung

b) Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

§ 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG:

Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist.

b) Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

§ 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG:

Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist.

b) Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Allgemeine Anforderungen:

1. enger *funktionaler* Zusammenhang zwischen Beeinträchtigung und Ausgleichsmaßnahme
2. *räumlicher* Zusammenhang: Rückwirkung des Ausgleichs auf den Ort der Beeinträchtigung
3. *zeitlicher* Zusammenhang: Eintreten des Ausgleichserfolges in angemessener Frist (§ 15 Abs. 5 BNatSchG)
4. aktive Aufwertung von Flächen, die *aufwertungsfähig und -bedürftig* sind (nicht: bloße Flächensicherung ggü. Verschlechterungen)
5. keine *anderweitig begründete Rechtspflicht* zur Ergreifung der Maßnahme

b) Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Probleme im marinen Bereich:

- Maßnahmen auf bislang nicht beeinträchtigten Meeresflächen?
- Reichweite des räumlichen Zusammenhangs (AWZ – Küstenmeer – Land)?
- Eignung konkreter Maßnahmentypen:
 - Befahrens- und Fischereibeschränkungen?
 - Errichtung künstlicher Riffe
 - Rückbau nicht mehr genutzter Anlagen

c) Ersatz unvermeidbarer Beeinträchtigungen

§ 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG:

Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist.

c) Ersatz unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Betroffener Naturraum: →
Anknüpfung an naturräumliche
Haupteinheiten

- **Nordsee:** Deutsche Bucht (D 70),
Doggerbank mit angrenzender zentraler
Nordsee (D 71)
- **Ostsee:** Westliche Ostsee (D 72),
Östliche Ostsee (D 73)

c) Ersatz unvermeidbarer Beeinträchtigungen

Herstellung in gleichwertiger Weise:

- gelockerter funktionaler Zusammenhang:
„Schaffung eines Zustands, der den beeinträchtigten Funktionen und Werten möglichst nahe kommt“ (BVerwG)
- im Übrigen: Anforderungen wie beim Ausgleich

d) Ersatzzahlung

§ 15 Abs. 6 S. 2 BNatSchG:

Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten.

d) Ersatzzahlung

§ 15 Abs. 6 S. 2 BNatSchG:

Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten.

d) Ersatzzahlung

- Regelungszweck des Hauptbemessungsmaßstabs: Gleichbehandlung zahlungs- und realkompensationspflichtiger Verursacher
- Voraussetzung: Maßnahme abstrakt rechtmäßig und realisierbar, aber im Einzelfall nicht durchführbar

d) Ersatzzahlung

§ 15 Abs. 6 S. 3 BNatSchG:

Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile.

d) Ersatzzahlung

- Anwendbarkeit des Hilfsmaßstabs:
 - Kosten für reale Kompensationsmaßnahmen nicht ermittelbar
 - ermittelte Kosten unverhältnismäßig
 - Realkompensation objektiv unmöglich
- Dauer und Schwere des Eingriffs = Erheblichkeit
- Problem: Zuordnung von konkreten Beträgen zu abgestuften Dauer- und Schweregraden unter Wahrung des Verhältnismäßigkeits- und des Gleichbehandlungsgrundsatzes
- Erfordernis untergesetzlicher Entscheidung

d) Ersatzzahlung

§ 15 Abs. 6 S. 7 BNatSchG:

Die Ersatzzahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.

d) Ersatzzahlung

Anforderungen an die Ersatzgeldverwendung:

- funktionaler Zusammenhang zum Eingriff
- räumlicher Zusammenhang: „möglichst“ im betroffenen Naturraum
- Finanzierung praktischer, realer und unmittelbar wirkender Maßnahmen in Natur und Landschaft

4. Fazit

Terrestrische ER

- aufwertungsfähige und -bedürftige Flächen regelmäßig vorhanden
- Grundeigentum als Voraussetzung für Sicherung der Durchführbarkeit und Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen
- Kompensation regelmäßig durch Hinzufügen aufwertender Elemente möglich (z.B. Anpflanzungen, Schaffung von Lebensräumen)

Marine ER

- aufwertungsfähige und -bedürftige Meeresflächen kaum vorhanden
- kein Grundeigentum, exklusive Verfügungsbefugnisse an Meeresflächen kaum begründbar
- „Hinzufügen“ aufwertender Elemente weitgehend nicht möglich (Ausnahme: künstliche Riffe)

4. Fazit

Folgen:

- Möglichkeiten der Realkompensation eng begrenzt
- marine ER eher Zulassungshindernis?
- monetäre Kompensation rückt in den Vordergrund
- gesetzlicher Steuerungszweck (Erhaltung des Status quo von Naturhaushalt und Landschaftsbild) weitgehend verfehlt

4. Fazit

Fortentwicklungsbedarf:

- meeresspezifische Anpassung der Eingriffsregelung:
 - Lockerung des funktionalen und räumlichen Zusammenhangs?
 - Aufgabe des Naturraumkriteriums?
- Ersetzung der marinen Eingriffsregelung durch Meeresnaturschutzabgabe?