

Allgemeinverfügung zur einstweiligen Sicherstellung eines Teiles von Natur und Landschaft in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Nordsee (im und angrenzend an das Naturschutzgebiet "Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht")

Gemäß § 22 Absatz 3 Satz 1 und 3 in Verbindung mit § 56 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBI. I S. 2542), zuletzt geändert am 19. Juni 2020 (BGBI. I S. 1328), verfügt das Bundesamt für Naturschutz (BfN) als nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 und § 58 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG zuständige Behörde gemäß § 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBI. I S. 102), zuletzt geändert am 21. Juni 2019 (BGBI. I S. 846), an alle Bundes- und Landesbehörden, im Bereich der deutschen Nordsee in der Anlagen- und Bauwirtschaft Tätigen oder sonstige beruflich tätige Personen sowie an die Allgemeinheit, soweit diese die deutsche Nordsee insbesondere zur Freizeitfischerei nutzt:

1. Der in Ziff. 2 näher bezeichnete Teil von Natur und Landschaft im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels wird einstweilig sichergestellt. Vorbehaltlich abweichender Ergebnisse vorgeschriebener Prüf- und Beteiligungsverfahren sowie der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens durch die zuständigen Behörden ist nach § 34 Absatz 5 Satz 1 BNatSchG vorgesehen, dass dieses Meeresgebiet zur Wahrung der Kohärenz des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" in Ergänzung der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes "Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht" vom 22. September 2017 (BGBI. I S. 3423) – NSGSylV – Teil des vorgenannten Schutzgebietsnetzes wird. Das sichergestellte Gebiet ist in der Anlage zu dieser Verfügung in einer Übersichtskarte im Maßstab 1 : 275.000 grafisch dargestellt. Die Karte ist Bestandteil dieser Verfügung.

- 2. Das Gebiet hat eine Fläche von 1.743 Quadratkilometern und liegt in der südlichen Nordsee. Es umfasst Teile der Außengründe vor Sylt und Amrum und der Moränenrücken der nordöstlichen Flanken des Elbe-Urstromtals nördlich der Insel Helgoland. Das Gebiet wird durch die Verbindung der in Ziff. 6 aufgeführten Punkte begrenzt. Die Punkte sind jeweils durch Loxodrome miteinander verbunden, wobei die durch sie gebildete Grenze zwischen den Punkten KSM2 bis KSM4 im Osten deckungsgleich mit der Außengrenze des Bereichs II des Gebietes "Sylter Außenriff Östliche Deutsche Bucht" nach § 2 Absatz 4 Satz 4 NSGSylV ist. Die Koordinaten der in Ziff. 6 genannten Punkte sind durch Breite und Länge gemäß dem World Geodetic System 1984 (WGS 84) bestimmt. Das Gebiet und die Koordinaten sind in der Anlage zu dieser Verfügung in einer Übersichtskarte dargestellt. Die vorgenannten Bestimmungen haben Vorrang gegenüber der Darstellung in der Übersichtskarte.
- 3. Die einstweilige Sicherstellung des Meeresgebietes dient der vorläufigen rechtlichen Sicherung einer Fläche zur Vorbereitung eines Ausgleichs von Beeinträchtigungen der Arten Sterntaucher (Gavia stellata, EU-Code A001) und Prachttaucher (Gavia arctica, EU-Code A002) und ihres Lebensraums sowie der darauf bezogenen Erhaltungsziele des europäischen Vogelschutzgebietes "Östliche Deutsche Bucht", die durch die Errichtung und den Betrieb bereits zugelassener Windenergieanlagen verursacht werden. Zu den im Gebiet verfolgten Schutzzwecken gehören die Erhaltung eines günstigen Erhaltungszustands der im Gebiet vorkommenden o.g. Seetaucherarten sowie des Bereiches in seiner Funktion als Nahrungs-, Überwinterungs-, Durchzugs- und Rastgebiet für die genannten Arten entsprechend dem Schutzzweck nach § 5 Absatz 2 NSGSylV.
- 4. Im Gebiet und dem in Ziff. 7 genannten Zeitraum verboten sind vorbehaltlich Ziff. 5
- die Errichtung und die wesentliche Änderung künstlicher **Inseln** sowie über dem Wasser herausragender **Anlagen** und sonstiger **Bauwerke** sowie
- alle Handlungen zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des in Ziff. 2 näher bezeichneten Gebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können.

Verboten in diesem Sinne sind im Gebiet insbesondere die **Freizeitfischerei** in der Zeit vom 1. Oktober bis 15. Mai, die Einbringung von **Baggergut**, die Einrichtung und der Betrieb

mariner **Aquakulturen** sowie das **Ausbringen** von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten.

Weitergehende Vorschriften nach dem Bundesnaturschutzgesetz sowie den §§ 6 ff. NSG-SylV bleiben unberührt.

- 5. Die in § 6 Absatz 3 NSGSylV genannten Nutzungen, Tätigkeiten, Vorhaben und Maßnahmen sind von allen vorgenannten Verboten ausgenommen. Die Vorbehalte des § 7 NSGSylV sowie die Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten nach § 8 NSGSylV gelten im Hinblick auf alle vorgenannten Verbote entsprechend.
- 6. Die geographischen Koordinaten des Gebietes lauten:

Punkt	Breite	Länge	Bemerkung
KSM1	54,957222224° N	6,9380555559° E	Entspricht SYL11 NSGSylV
KSM2	54,9971669876° N	7,2693760860° E	
KSM3	54,7330555581° N	7,3347222234° E	Entspricht SYL12 NSGSylV
KSM4	54,5755436571° N	7,5170961107° E	
KSM5	54,5388888886° N	7,5170961107° E	
KSM6	54,2473756897° N	7,5170961116° E	
KSM7	54,5388888886° N	7,0202777782° E	Entspricht SYL8 NSGSylV
KSM1	54,9572222224° N	6,9380555559° E	Entspricht SYL11 NSGSylV

- 7. Diese Allgemeinverfügung wird am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Internet auf der unten genannten Bekanntmachungsseite der BfN-Homepage wirksam. Sie ist befristet **bis zum 31.12.2022** und ganz oder teilweise aufzuheben, wenn ihre Voraussetzungen bereits zuvor nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang gegeben sind.
- 8. Es wird die **sofortige Vollziehung** dieser Verfügung angeordnet.
- 9. Die vorstehende Allgemeinverfügung und Anordnung wird hiermit öffentlich bekannt gemacht.

## **Hinweis**

Die Allgemeinverfügung und ihre Begründung liegen für den Zeitraum eines Monats nach der Bekanntgabe montags bis donnerstags zwischen 8.00 Uhr und 17.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr im Bundesamt für Naturschutz, Konstantinstraße 110,

53179 Bonn, Zimmer III-043, zur Einsichtnahme aus. Der Zugang zum Gebäude ist nur über den ausgeschilderten Haupteingang unter Anmeldung am Empfang (im Foyer) möglich. Die Begründung kann auch elektronisch eingesehen werden unter:

https://www.bfn.de/themen/recht/bekanntmachungen.html

## Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb von einem Monat nach Bekanntgabe Widerspruch beim Bundesamt für Naturschutz, Konstantinstraße 110, 53179 Bonn, eingelegt werden.

## Begründung

Die Befugnis zum Erlass der Regelung besteht nach § 22 Abs. 3 S. 1 und 3 BNatSchG. Teile von Natur und Landschaft, deren Schutz beabsichtigt ist, können hiernach für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren einstweilig sichergestellt werden. Die Geltung dieser Ermächtigungsnorm ist gemäß § 56 Abs. 1 BNatSchG auch auf den Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und des Festlandsockels erstreckt. Eine Ausnahme (wie etwa zur Landschaftsplanung nach Kapitel 2 des Gesetzes) oder vorrangige Spezialvorschriften bestehen nicht. Weder die Regelungssystematik noch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift (vgl. BR-Drs. 278/09, S. 228 ff.) bieten Anhaltspunkte, dass die für einen umfassenden und effektiven Gebietsschutz erforderliche Sicherstellungsbefugnis gerade in der AWZ nicht gelten sollte.

I.

Für die Sicherstellung ist gemäß § 58 Abs. 1 S. 1 BNatSchG das Bundesamt für Naturschutz zuständig. Diesem obliegt die Durchführung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes im Bereich der AWZ, soweit nichts anderes bestimmt ist. Anderweitige Bestimmungen in diesem Sinne sind nicht ersichtlich: Zwar erfolgt der dauerhafte Schutz von Meeresgebieten aufgrund der speziellen Ermächtigung des § 57 Abs. 2 BNatSchG durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (im Wege einer Rechtsverordnung). Diese Zuweisung bezieht sich jedoch nur auf die eigentliche Gebietserklärung (z.B. im Sinne des § 20 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG als Naturschutzgebiet nach Maßgabe des § 23 BNatSchG). Eine Analogie oder Ermächtigung a maiore ad minus kann schon aus Gründen der nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG geforderten Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung nicht angenommen werden. Die einstweilige Sicherstellung nach § 22 Abs. 3 BNatSchG ist ein eigenständiges Rechtsinstrument, das von der späteren

Schutzgebietserklärung nach § 22 Abs. 1 und 2 BNatSchG zu unterscheiden ist. Die eigentliche Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Abs. 1 S. 1 BNatSchG erfolgt durch Erklärung, die zu trennen ist von allen anderen Maßnahmen im Vorfeld oder Nachgang zur Schutzgebietserklärung. Nicht nur die Auswahl der zu schützenden Meeresgebiete nach § 57 Abs. 1 BNatSchG, sondern auch alle anderen Schritte bis hin zur Aufstellung der Gebietsmanagementpläne nach § 32 Abs. 5 BNatSchG und Gefahrenabwehr nach § 3 Abs. 2 BNatSchG erfolgen durch das BfN als zuständiger Naturschutzbehörde i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG.

Die einstweilige Sicherstellung ergeht durch Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG, also durch Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Soweit gesetzlich nicht anders geregelt, ist diese Form wie bei Maßnahmen i.S.v. § 3 Abs. 2 BNatSchG nach allgemeinen Grundsätzen zulässig, ohne dass sie ausdrücklich zugelassen werden braucht. § 22 Abs. 3 S. 5 BNatSchG ordnet zwar die entsprechende Anwendung des Absatzes 2 an, wonach sich insbesondere Form und Verfahren der Sicherstellung nach Landesrecht richten, allgemeine formell-rechtliche Normen des Bundes beanspruchen aber gleichermaßen Geltung (vgl. Hendrischke, in: Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rn. 31). Es handelt sich nicht um einen Ausschluss bundesrechtlicher Vorgaben, sondern wie in § 22 Abs. 4 S. 2 und § 30 Abs. 7 S. 2 BNatSchG um eine in der Formulierung auf den Hauptanwendungsfall ausgerichtete Unberührtheits- oder Öffnungsklausel, in einem Bereich, in dem der Bundesgesetzgeber auch im Lichte des Art. 84 Abs. 1 GG zurückhaltend regulieren möchte.

Im Hinblick auf das Verfahren der Sicherstellung sind keine speziellen Vorschriften zu beachten. Mitwirkungsrechte bestimmter Vereinigungen bestehen nicht (vgl. § 63 Abs. 1 BNatSchG). Es handelt sich nicht um die Auswahl eines Gebietes zur Benennung gegenüber der Kommission nach Art. 4 VRL oder die spätere Unterrichtung der Kommission über getroffene Kohärenzsicherungsmaßnahmen. Die in § 34 Abs. 5 S. 2 oder § 57 Abs. 1 BNatSchG vorgesehenen Verfahrensschritte sind vor einer einstweiligen Sicherstellung nach § 22 Abs. 3 BNatSchG nicht zu durchlaufen. Vielmehr gelten die allgemeinen Vorschriften zum Erlass von Verwaltungsakten. Von einer individuellen Anhörung wird gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 und 4 VwVfG abgesehen. Auch wenn die Verbote nach Ziff. 4 in Rechte der Beteiligten eingreifen, muss diesen nicht Gelegenheit gegeben werden, sich vor Erlass des Verwaltungsaktes zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu

äußern, weil dies nach den Umständen des vorliegenden Einzelfalls einer Allgemeinverfügung nicht geboten ist und eine sofortige Entscheidung im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Entsprechendes gilt für die Beteiligung nach § 3 Abs. 6 BNatSchG (vgl. Hendrischke, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl., § 3 Rn. 158).

Eine Vorabinformation der Betroffenen sowie eine Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit ist gleichwohl kurzfristig erfolgt. Nach Beteiligung zum Kohärenzsicherungskonzept im Dispensverfahren zum Offshore-Windpark "Butendiek" (I 2.1-1211/211) im Februar 2021 wurde auf das entsprechende Sicherstellungsverfahren seit dem 02.03.2021, verbunden mit weiteren Informationen zur beabsichtigten Maßnahme, durch öffentliche Bekanntmachung im Internet sowie zusätzlich durch einen – gesetzlich nicht vorgeschriebenen – Anschlag an der Amtstafel des BfN und Auslegung zur Einsichtnahme hingewiesen. Behörden, deren Aufgabenbereich berührt ist, wie z.B. das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie oder das niedersächsische Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dies gilt auch für die obersten Naturschutzbehörden der Länder. Die fachlich betroffenen Bundesministerien, z.B. das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, wurden informiert.

Die Verfügung wird öffentlich bekannt gemacht, da eine individuelle Bekanntgabe an die Beteiligten wegen der Natur der Entscheidung nach § 41 Abs. 3 S. 2 VwVfG untunlich ist, insbesondere weil der Kreis der potentiell Betroffenen nicht mit Sicherheit von vornherein feststellbar ist und aus einer nicht unerheblichen Anzahl von Personen besteht, deren Anschriften nicht leicht ermittelt werden können (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, VwVfG, 9. Aufl., § 41 Rn. 154; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl., § 41 Rn. 48). Es ist zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung unüberschaubar, welche natürlichen und juristischen Personen hiervon betroffenen sein werden, da sich die allgemeinen Verbote nach Ziff. 4 auf unterschiedlichste Handlungen beziehen, die geeignet sind, den Schutzgegenstand nachteilig zu verändern. In Bezug genommen wird zudem eine sehr große Fläche ohne zugewiesenes Grundeigentum, andererseits mit vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere für Wirtschaftsunternehmen, aber auch für Freizeitaktivitäten. Bei einer individuellen Bekanntgabe an nur wenige bestimmbare Personen würde die Regelung daher keinen hinreichenden Wirkungsgrad aufweisen. Als Zeitpunkt der Bekanntgabe wird gemäß § 41 Abs. 4 S. 3 und 4 VwVfG der auf die Bekanntmachung folgende Tag bestimmt, da die Verfügung aus den nachfolgend genannten Gründen möglichst schnell wirksam werden soll.

Der unter Ziff. 2 genannten Teil von Natur und Landschaft wird nach § 22 Abs. 3 S. 1 BNatSchG einstweilig sichergestellt, weil deren Schutz vorgesehen ist und zu befürchten ist, dass durch Veränderungen oder Störungen der beabsichtigte Schutzzweck gefährdet wird. Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit brauchen angesichts des vorläufigen Charakters der Anordnung noch nicht abschließend geklärt zu sein. Vielmehr genügt es, wenn bei summarischer fachlicher Wertung die endgültige Unterschutzstellung als möglich erscheint (VGH Kassel, Beschl. v. 11.03.1994 – 3 N 2454/93, NuR 1994, 395; OVG Greifswald, Urt. v. 18.07.2001 – 4 K 15/00, NordÖR 2001, 408, 410; Meßerschmidt, BNatSchG, § 22 Rn. 91; Hendrischke, in: Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rn. 51).

Vorbehaltlich abweichender Ergebnisse vorgeschriebener Prüf- und Beteiligungsverfahren sowie der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens durch die zuständigen Behörden ist beabsichtigt, die genannte Fläche nach § 20 Abs. 2 i.V.m. §§ 22 Abs. 1, 57 Abs. 2 BNatSchG zu schützen. Ihre hohe Wertigkeit und naturschutzfachliche Bedeutung für dort lebende Vogelarten wurden anhand der tatsächlichen Gegebenheiten durch biologische Untersuchungen ermittelt. Sie ergeben sich insbesondere aus dem Vorkommen der Arten Sterntaucher (Gavia stellata, EU-Code A001) und Prachttaucher (Gavia arctica, EU-Code A002). An die Schutzwürdigkeit sind aufgrund der Vorläufigkeit der Sicherstellung geringere Anforderungen zu stellen als bei einer endgültigen Unterschutzstellung (OVG Lüneburg, Beschl. v. 30.10.2009 – 4 ME 346/08, NuR 2010, 57, 59). Ausreichend ist, wenn sich nach überschlägiger naturschutzfachlicher Bewertung ein vernünftiger Anlass ergibt (OVG Koblenz, Urt. 1.7.1999 – 1 C 11884/98, juris Leitsatz 2; OVG Greifswald, Urt. v. 18.07.2001 – 4 K 15/00 – juris, Rn. 59; VGH Kassel, Beschl. v. 9.10.1995, 4 N 1429/92, juris, Rn. 47; OVG Saarlouis, Urt. v. 09.12.2005, 3 N 1/05 – juris, Rn.39).

Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass Seetaucher größere Meideabstände zu Windparks einhalten als im Rahmen bisheriger Umwelt- und Verträglichkeitsprüfungen angenommen. Das unter Ziff. 2 näher bezeichnete Gebiet soll daher zum Ausgleich von Beeinträchtigungen der genannten Arten und ihres Lebensraums sowie der darauf bezogenen Erhaltungsziele des europäischen Vogelschutzgebietes "Östliche Deutsche Bucht", die durch die Errichtung und den Betrieb bereits zugelassener Windenergieanlagen verursacht werden, dauerhaft unter Schutz gestellt werden. Aktueller Anlass ist unter anderem ein beim BfN gestellter Antrag auf Erteilung einer Ausnahme nach § 33 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 34 Abs. 3 BNatSchG. Das BfN wird am Tag der Bekanntgabe der vorliegenden Allgemeinverfügung nach § 34 Abs. 5 S. 1 BNatSchG vorbehaltlich abweichender Ergebnisse

vorgeschriebener Prüf- und Beteiligungsverfahren sowie der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens durch die zuständigen Behörden vorsehen, dass ein Teil des unter Ziff. 2 näher bezeichneten Gebietes zur Wahrung der Kohärenz des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" Teil des vorgenannten Schutzgebietsnetzes wird. In Betracht kommt hierzu insbesondere eine Ergänzung der Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes "Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht" v. 22. September 2017 (BGBI. I S. 3423) – NSGSylV. Mit der Einleitung des Verfahrens der endgültigen Ausweisung eines Teiles des in Ziff. 2 bezeichneten Meeresgebietes ist in absehbarer Zeit, jedenfalls noch im Jahr 2021, zu rechnen.

Nach vorläufiger fachlicher Einschätzung ist die unter Ziff. 2 näher bezeichnete Fläche zum Schutz von Stern- und Prachttauchern und ihres Lebensraums sowie zum Ausgleich erfolgter Beeinträchtigungen besonders geeignet: Nach aktuellen Untersuchungen halten sich in diesem Bereich insbesondere seit Errichtung und Inbetriebnahme der umliegenden Offshore-Windparks regelmäßig Seetaucher auf, wobei sich in der südlichen Ausgleichsfläche die Dichten deutlich erhöht haben. Es ist sowohl im nördlichen wie im südlichen Bereich von guten Lebensbedingungen für diese Arten auszugehen. Der Gesamtbereich erfüllt die Funktionen als Rastgebiet, die ursprünglich zur Einstufung des Vogelschutzgebiets "Östliche Deutsche Bucht" nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (VRL) geführt haben. Er liegt gleichermaßen in der Nähe der Zugroute der Seetaucher und ist, wie sich aus den dort festgestellten Abundanzen und Habitatnutzung ergibt, auch für die Vögel zugänglich. Hinsichtlich der näheren Einzelheiten und Hintergründe der Kohärenzsicherung wird auf den entsprechenden Bescheid des BfN (zum heutigen Tage noch im Entwurf) vom 09.03.2021 (I 2.1 - I 2.1-1211/211) verwiesen. Dieser wird elektronisch verfügbar sein unter:

https://www.bfn.de/themen/recht/bekanntmachungen.html

Ohne einstweilige Sicherstellung dieses Gebietes ist zu befürchten, dass durch zukünftige Veränderungen oder Störungen der beabsichtigte Schutz der Seetaucher und ihres Lebensraums zwischenzeitlich verhindert oder zumindest erschwert wird. Bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit der Fläche ist bereits ausreichend, wenn nach dem gegebenen Erkenntnisstand eine Beeinträchtigung der Schutzwecke nicht ausgeschlossen werden kann (OVG Münster, Urt. v. 19.10.1984 – 11 A 3072/83 , juris. Leitsatz I.3), d.h. ein Schadenseintritt ohne die vorgesehene Maßnahme nicht bloß als entfernte Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist (BVerwG, Beschl. v. 18.07.1997 – 4 BN 5.97, juris Rn. 6). Geboten ist daher nur eine typisierende prognostische Beurteilung der abstrakten Gefahrenlage, nach der die

verbotenen Tätigkeiten oder Maßnahmen nach der Lebenserfahrung geeignet sind, im Regelfall Gefahren zu verursachen (Fischer-Hüftle/Schumacher, in Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., Rn. 6, Rn. 40; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, BNatSchG, § 22 Rn. 26; Hendrischke, in: Schlacke, BNatSchG, 2 Aufl., § 22 Rn. 52).

Die Sicherung der Fläche ist angesichts ihrer konkreten Gefährdung vernünftigerweise geboten. Zu den Gefährdungsfaktoren zählen u.a. die Errichtung von Anlagen, Einbringung von Baggergut, der Betrieb mariner Aquakulturen, das Ausbringen von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten oder die Freizeitfischerei. Auch die Nutzung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen (z.B. des Meeresbodens) kann zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes führen. Beeinträchtigungen sind nicht bloß als entfernte Möglichkeit in Betracht zu ziehen. Es sind vielmehr ausreichend Anhaltspunkte erkennbar, dass die Erreichung der unionrechtlich vorgegebenen Ziele, insbesondere zur Kompensation von Beeinträchtigungen der Seetaucher ohne die einstweilige Sicherung der Fläche in den kommenden Monaten und Jahren gefährdet wäre.

Die unter Ziff. 4 genannten Handlungen und Maßnahmen sind im Regelfall geeignet, den in Ziff. 2 näher bezeichneten Teil von Natur und Landschaft nachteilig zu verändern, so dass deren Verbot nach § 22 Abs. 3 S. 3 BNatSchG erforderlich ist: Die Errichtung von über dem Wasser herausragenden Anlagen führt dazu, dass Seetaucher den Bereich in großem Abstand meiden und nicht mehr als Lebensraum nutzen. Durch die Verklappung von Baggergut wird der Schwebstoffgehalt im Wasser mehrere Stunden bis Tage erhöht und hierdurch nicht nur der Fischlaich und Fische als Nahrungsquelle für Seetaucher, sondern auch die Orientierungsfähigkeit der nach Beute tauchenden Seevögel beeinträchtigt. Das Ausbringen von Neobiota verfälscht deren spezifische Nahrungsgrundlage. Marikulturen belasten den umgebenden Wasserkörper und Meeresboden durch überschüssige Futterstoffe und erhöhte Ausscheidungsprodukte, was u.a. zu Sauerstoffmangelerscheinungen in Sedimenten führt, welche Beutefische der Seetaucher, insbesondere Sandaale, in Ruhephasen benötigen. Zudem verursachen die meisten der vorgenannten Handlungen zusätzlich Schiffsverkehr, der die sehr störempfindlich reagierenden Seetaucher über Fluchtdistanzen von nicht selten mehr als 2 km vertreibt. Dies gilt in besonderem Maße für die Freizeitfischerei. Gerade der angelsportspezifische Bootsverkehr besitzt ein besonders hohes Störpotential für Seetaucher, weil oft Gebiete aufgesucht werden, die neben bzw. außerhalb bereits bestehender Schifffahrtsrouten liegen. Zudem ist die Aufenthaltsdauer der Boote zu Angelzwecken in der Regel länger als bei anderen Schiffen. Da sich die genannten Arten nicht ganzjährig im Gebiet aufhalten, ist ein Verbot der Freizeitfischerei in der Zeit vom 1. Oktober bis 15. Mai ausreichend. Die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen sowie Bauarbeiten zur Errichtung von Rohrleitungen oder zur Verlegung von unterseeischen Kabeln sind nur unter den Vorbehalten nach Ziff. 5 und mit den dort genannten Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten erfasst. Hier sollte zumindest der für Seetaucher besonders sensible Zeitraum vom 1. März bis 15. Mai gemieden werden. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die amtliche Begründung zu § 6 NSGSylV vom 27.09.2017, S. 18 ff., verwiesen. Diese ist elektronisch verfügbar unter:

https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/recht/Dokumente/NSGSyIV\_Begruendung\_27-09-17.pdf

Allein ein für den Schutz der Seetaucher als Ziel der Raumordnung festgelegtes Hochbauverbot kann nach Einschätzung des BfN nur eine provisorische Sicherung darstellen, den naturschutzrechtlichen Gebietsschutz aber nicht ersetzen. Eine raumordnungsrechtliche Festlegung vermittelt keinen gleichwertigen Schutz, da sie lediglich für raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen, aber nicht für andere Projekte gilt und Zielabweichungen nach anderen Maßstäben zulässig sind. Zudem werden die Rechtsfolgen der §§ 33 f. BNatSchG nicht vollständig abgebildet, die auf Schutzgebiete bezogenen gesetzlichen Ge- und Verbote (vgl. Hendrischke, in: Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., Vorb. §§ 22 ff., Rn. 30 ff.) finden keine Anwendung und ein verbindliches Gebietsmanagement kann nicht vorgesehen werden. Die Unterschutzstellung nach den § 32 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 57 Abs. 2 BNatSchG ist auch nicht gemäß § 32 Abs. 4 BNatSchG aus anderen Gründen entbehrlich, weil in der AWZ keine Verfügungsbefugnis der öffentlichen Hand besteht und mangels zivilrechtlichem Grundeigentum Vertragsnaturschutz nicht möglich ist. Ein gleichwertiger und unmittelbar gegenüber Privaten wirkender Schutz kann daher nicht anderweitig gewährleistet werden.

In einer Gesamtbewertung und prognostischen Beurteilung der Gefahrenlage kann nicht ausgeschlossen werden, dass die vorgenannten Tätigkeiten und Maßnahmen die beabsichtigte Kohärenzsicherung gefährden würden. Ohne die einstweilige Sicherstellung ist die nicht bloß entfernte Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass die Fläche in ihrer Eignung als Nahrungs-, Überwinterungs-, Durchzugs- und Rastgebiet der genannten Arten beeinträchtigt wird. Das Gebiet ist somit bei summarischer fachlicher Wertung nicht nur schutzwürdig, sondern auch schutzbedürftig. Eine endgültige Unterschutzstellung der teilweise bereits zum Schutzgebietsnetz "Natura 2000" gehörenden Fläche, auch als Naturschutzgebiet i.S.v. § 23 Abs. 1 BNatSchG, erscheint als möglich.

Die einstweilige Sicherstellung erfolgt nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 40 VwVfG). Sie ist zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich und auch im konkreten Einzelfall unter der nach § 2 Abs. 3 BNatSchG geforderten Abwägung mit sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen. Mildere Mittel kommen zur Sicherung der Kohärenzfläche kurzfristig nicht in Betracht. Der Zweck der Maßnahme kann insbesondere nicht durch vertragliche Vereinbarungen oder andere weniger einschränkende Regelungen erreicht werden. Festlegungen der Raumordnung erfassen nur raumbedeutsame Handlungen (vgl. § 4 ROG) und damit nicht alle o.g. Gefährdungsfaktoren. Nach dem derzeitigen Verordnungsentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 12.02.2021 ist zudem nur eine Teilfläche und nur bis 31.12.2022 gesichert.

Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens sind eingehalten. Dies gilt auch für die völkerund unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen und des Fischereirechts der Europäischen Union, da Ziff. 5 insoweit die in
§ 6 Abs. 3 sowie §§ 7 und 8 NSGSylV enthaltenen Ausnahmen und Vorbehalte übernimmt.

Durch diesen Verweis kann hier auch dahinstehen, ob die Maßgabe des § 57 Abs. 3 Nr.
5 BNatSchG zur Zulässigkeit der Energieerzeugung sowie Aufsuchung und Gewinnung von
Bodenschätzen entsprechende Anwendung findet. Diese gesetzliche Privilegierung wird in
der hiesigen Abwägung entsprechend nachvollzogen. Die Ge- und Verbote der vorliegenden Allgemeinverfügung gehen nicht über diejenigen der NSGSylV und die Grenzen des
§ 57 Abs. 3 BNatSchG hinaus.

Im Übrigen müssen die konkurrierenden Belange angesichts des vorläufigen Charakters der Regelung nicht umfassend gewürdigt und endgültig abgewogen werden (OVG Lüneburg, Urt. v. 23.08.1990 – 3 L 209/89, NuR 1991, 145; OVG Koblenz, Urt. v. 01.07.1999 – 1 C 11 884/98, NuR 2000, 209; Hendrischke, in: Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rn. 52).

IV.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO ist aufgrund des öffentlichen Interesses an der Einhaltung der naturschutzrechtlichen Vorschriften und aufgrund der nur schwerlich umkehrbaren Folgen der unter Ziff. 4 genannten Handlungen erforderlich. Die Gefahr einer Beeinträchtigung des Gebietes mit

den darin vorkommenden Seetauchern und ihres Lebensraumes kann nur durch dessen unmittelbar wirkenden Schutz erfolgen. Die unter Ziff. 4 genannten Verbote müssen ohne zeitliche Verzögerung Anwendung finden, insbesondere da die genannten Arten aktuell und noch bis einschließlich Mai 2021 auf der sichergestellten Fläche in ihrem Winterquartier rasten. Das öffentliche Interesse an der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs tritt dahinter zurück.

Bonn, 08. März 2021

Az. I 2.1-12112/214

Bundesamt für Naturschutz

Im Auftrag

Dr. Oliver Hendrischke

Leiter des Fachgebiets "Rechtliche und ökonomische Fragen des Naturschutzes"

## Übersichtskarte zu den einstweilig sichergestellten Kohärenzsicherungsflächen

(Anlage zu Ziff. 2 der Allgemeinverfügung des Bundesamtes für Naturschutz zur einstweiligen Sicherstellung eines Teiles von Natur und Landschaft in der deutschen AWZ; AZ: I 2.1-12112-214)

